



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

KAYSERİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

2022 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2023



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	9
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	10
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	10
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	10
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	13
7.	DENETİM BULGULARI.....	13
8.	EKLER.....	61

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2:2022 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	4
Tablo 3: 2022 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	4
Tablo 4: 2022 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri.....	5
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri.....	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	6
Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler	7

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. İşletme Hakkı Şirketlere Devredilen Taşınmazların Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabında Takip Edilmemesi
2. Ödenmemiş Sermaye Taahhütlerinin Tamamının Mali Tablolarda Görünmemesi
3. Elden Çıkarılan Hurdaların Muhasebe Kayıtlarında İzlenmeye Devam Edilmesi
4. Fiber Optik Kablo Hatları ve Altyapı Kurulumuna İlişkin Harcamaların İlgili Varlık Hesabı Yerine Doğrudan Giderler Hesabına Kaydedilmesi
5. Doğrudan Gider Kaydedilmesi Gereken Harcamaların Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında İzlenmesi
6. Taşınmazların Değer Tespitinin Yapılmaması

B. Diğer Bulgular

1. Sayım Fazlaları Hesabında Kayıtlı Tutarların İlgili Hesaplara Aktarılmaması
2. Hakediş Ödemelerinden Yapılan Vergi Borcu Kesintilerinin Yanlış Hesaba Kaydedilmesi
3. Gecekondu Fonu Hesabındaki Tutarların Amacı Dışında Kullanılması
4. İlan ve Reklam Vergilerinin İlçe Belediyelerine Devredilmesi
5. İhale ve Doğrudan Temin Yöntemiyle Yapılan Alımlarda Muayene ve Kabul İşlemlerinde Hatalı Uygulamalar Yapılması
6. Şehirlerarası Otobüs Terminali İşletmesi Kiralama Hakkının İhalesiz Olarak Aynı Firmaya Verilmesi
7. Büyükşehir Belediyesine Devredilen 12 Adet Halk Otobüsü Hattına İlişkin Kiralama Süresinin Encümen Kararıyla 49 Yıl Olarak Belirlenmesi
8. İmtiyaz Oluru Olan Şehir İçi Çalışan Halk Otobüslerinin İhale Şartnamesi ve Sözleşmesinde Süre Belirtilmediği Halde Sürenin 49 Yıl Olarak Kabul Edilmesi

9. İş Artışı Yapılan Yapım İşlerinde Tüm Riskler Sigorta Bedellerinin Güncellenmemesi
10. Elektrik Dağıtım İşlemleri Dolayısıyla Yapılan Taşınmaz Tahsislerinde Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Tarafından Çıkarılan Yönetmelik Esaslarına Uyulmaması
11. Kurum Araçlarının Mevzuat Hükümlerine Aykırı Olarak Devredilmesi
12. İhalelerde İdarenin Kusurundan Kaynaklı Süre Uzatımlarının Yaygın Bir Uygulama Haline Gelmesi
13. Şehir İçi Halk Otobüslerinin İhalesiz Çalıştırılması
14. Yüklenicinin Şartname Hükümlerini Yerine Getirmemesi ve Gelir Takibinin Yapılmaması
15. Taşınmazların Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşlarına 25 Yılın Üzerinde Tahsis Edilmesi
16. Tüm Riskler Sigortası Kapsamında Yer Alan Risk Kalemlerinde Muafiyet Oranının %2'den Fazla Belirlenmesi
17. Yapım İhalelerinde Yüklenici Tarafından Bulundurulması Gereken Teknik Personel Konusunda Eksiklikler Bulunması

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.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5216 sayılı Kanun'da Büyükşehir Belediye organları; Büyükşehir Belediye Meclisi, Büyükşehir Belediye Encümeni ve Büyükşehir Belediye Başkanı olarak öngörülmüştür. Karar organı olan Büyükşehir Belediye Meclisi, biri Büyükşehir Belediye Başkanı olmak üzere 70 üyeden oluşmaktadır.

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

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

Büyükşehir Belediyesinin teşkilat yapısında doğrudan Başkana bağlı 4 birim belirlenmiştir. Bunlar; Özel Kalem Müdürlüğü, Teftiş Kurulu Başkanlığı, Sivil Savunma Uzmanlığı ve İç Denetim Birim Başkanlığı'dır. Doğrudan Başkana bağlı diğer birim olan Genel Sekreterlik idarenin en önemli icra organıdır.

Genel Sekretere bağlı 4 Genel Sekreter Yardımcısı bulunmaktadır. Belediyenin 23 Daire Başkanlığı ve 1 adet 1. Hukuk Müşavirliği olmak üzere toplam 24 hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili Genel Sekreter Yardımcılıklarına bağlıdır.

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

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	1113	528
Sözleşmeli Personel		213
Kadrolu İşçi	825	174
Geçici İşçi		7
Toplam	1938	922
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel		2861

Kayseri Büyükşehir Belediyesi Başkanlığının Kayseri Su ve Kanalizasyon Genel Müdürlüğü olmak üzere 1 tane bağlı kuruluşu bulunmaktadır. Kayseri Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Büyükşehir Belediyesine bağlı olarak Bakanlar Kurulunun 14.12.1989 tarih ve 89/14886 sayılı kararı ile kurulmuştur.

Ayrıca Büyükşehir Belediyesinin doğrudan veya hissedarı olduğu 15 şirketi 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 Kayseri Büyükşehir Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

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

Tablo 2:2022 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod1	Giderin Türü	Geçen Yılandan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Ek Bütçe ile Verilen Ödenek	Eklenen / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri		117.470.000,00	42.525.000,00	+13.803.100 -9.113.000	164.685.100,00	164.679.613,51	5.486,49
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri		25.354.700,00	50.000,00	+8.062.750 -7.422.650	26.044.800,00	26.030.643,08	14.156,92
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri		516.240.750,00	347.386.891,00	+41.774.224 -46.783.907	858.617.958,00	849.931.193,24	8.686.764,76
04	Faiz Giderleri		44.310.000,00	0,00	+9.331.500 -178.000	53.463.500,00	53.462.040,69	1.459,31
05	Cari Transferler		127.763.000,00	226.098.900,00	+30.172.967 -4.633.800	379.401.067,00	377.206.611,94	2.194.455,06
06	Sermaye Giderleri	48.000.000,00	482.579.050,00	1.314.111.209,00	+227.224.226 -91.363.300	1.980.551.185,00	1.908.320.804,40	72.230.380,60
07	Sermaye Transferleri		306.980.000,00	221.828.000,00	+8.427.390 0	537.235.390,00	536.331.835,81	903.554,19
08	Borç Verme		1.000,00	0,00	0,00	1.000,00	0,00	1.000,00
09	Yedek Ödenek		179.301.500,00	0,00	0,00 -179.301.500,00	0,00	0,00	0,00
Toplam		48.000.000,00	1.800.000.000,00	2.152.000.000,00	+338.796.157,00 -338.796.157,00	4.000.000.000,00	3.915.962.742,67	84.037.257,33

Kayseri Büyükşehir Belediyesinin 2022 mali yılı bütçesi ile 1.800.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup önceki yıldan devreden 48.000.000,00 TL ve yıl içinde ek bütçe ile verilen 2.152.000.000,00 TL ödenekle birlikte 2022 yılı ödenek toplamı 4.000.000.000,00 TL olmuştur. Yıl içinde 3.915.962.742,67 TL bütçe gideri yapılmış, 84.037.257,33 TL tutarında ödenek iptal edilmiş, 2023 yılına ödenek devredilmemiştir.

Tablo 3: 2022 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	23.196.000,00	12.229.879,42	4.375,58	12.225.503,84	52,70
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	198.600.000,00	205.264.355,88	6.292.281,67	198.972.074,21	100,18
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	167.099.000,00	72.165.718,37	0,00	72.165.718,37	43,18
05- Diğer Gelirler	2.958.855.000,00	2.465.604.520,64	2.889.322,46	2.462.715.198,18	83,23
06- Sermaye Gelirleri	604.250.000,00	314.863.972,52	0,00	314.863.972,52	52,10
08- Alacaklardan Tahsilat	-	-	-	-	-
09- Red ve İadeler	-	-	-	-	-
Toplam	3.952.000.000,00	3.070.128.446,83	9.185.979,71	3.060.942.467,12	77,45

2022 yılında bütçe gelirleri öngörülene göre % 77,45 seviyesinde gerçekleşmiştir. Bütçe gelirlerinin öngörülene göre düşük gerçekleşmesi, taşınmaz satışlarının beklenenden düşük

olması nedeniyle sermaye gelirlerinin %52,10 oranında gerçekleşmesi, diğer taraftan vergi gelirlerinin %52,70 oranında, alınan bağış ve yardımların %43,18 oranında, diğer gelirlerin %83,23 oranında beklenenin altında gerçekleşmesinden kaynaklanmaktadır. Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%100,18) tahmin edilene yakın gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2022 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	164.685.100,00	164.679.613,51	99,99
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	26.044.800,00	26.030.643,08	99,94
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	858.617.958,00	849.931.193,24	98,98
04- Faiz Gideri	53.463.500,00	53.462.040,69	99,99
05- Cari Transferler	379.401.067,00	377.206.611,94	99,42
06- Sermaye Giderleri	1.980.551.185,00	1.908.320.804,40	96,35
07- Sermaye Transferleri	537.235.390,00	536.331.835,81	99,83
08- Borç Verme	1000,00	0,00	0,00
09- Yedek Ödenekler	0,00	0,00	0,00
Toplam	4.000.000.000,00	3.915.962.742,67	97,89

2022 yılında bütçe giderleri, başlangıç bütçesi ile 1.848.000.000,00 TL ve ek bütçe ile 2.152.000.000 TL olmak üzere toplam 4.000.000.000,00 TL tutarında belirlenen ödeneye göre %97,89 seviyesinde gerçekleşmiştir. Bütçe giderlerinde başlangıç bütçesinde öngörülen tutar ise % 211,90 oranında aşmıştır.

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

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

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2020 Yılı (TL) (A)	2021 Yılı (TL) (B)	2022 Yılı (TL) (C)	2021-2020 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2022-2021 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	5.348.352,90	8.103.839,33	12.229.879,42	51,52	50,91
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	108.955.507,98	158.496.410,07	205.264.355,88	45,46	29,50
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	16.050.112,50	8.601.202,00	72.165.718,37	-46,41	739,01
Diğer Gelirler	903.059.264,30	1.330.625.880,20	2.465.604.520,64	47,34	85,29
Sermaye Gelirleri	207.694.773,65	263.914.242,86	314.863.972,52	27,06	19,30
Toplam	1.241.108.011,33	1.769.741.574,46	3.070.128.446,83	42,59	73,47
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	7.948.573,72	1.736.770,40	9.185.979,71		
Net Toplam	1.233.159.437,61	1.768.004.804,06	3.060.942.467,12	43,37	73,12

2021 yılı net bütçe gelirleri 2020 yılına göre 534.845.366,00 TL tutarında ve %43,37 oranında artış göstermiştir. Bu artışın 427.566.615,00 TL tutarındaki kısmı diğer gelirlerdeki artıştan kaynaklanmaktadır.

2022 yılı net bütçe gelirleri ise 2021 yılına göre 1.292.937.663,00 TL tutarında (%73,12)

artış göstermiştir.Bu artışın da 1.134.978.640,00 TL'lik kısmı yine diğer gelirler kalemindeki artış ile ilgilidir.

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

Bütçe Giderinin Çeşidi	2020 Yılı (TL) (A)	2021 Yılı (TL) (B)	2022 Yılı (TL) (C)	2021-2020 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2022-2021 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	92.063.126,84	95.557.877,52	164.679.613,51	3,79	72,33
SGK Devlet Prim Giderleri	14.025.652,12	14.678.072,37	26.030.643,08	4,65	77,34
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	304.312.096,06	405.405.321,11	849.931.193,24	33,22	109,64
Faiz Giderleri	87.943.583,20	66.492.122,43	53.462.040,69	-24,39	-19,59
Cari Transferler	70.274.741,06	90.403.601,68	377.206.611,94	28,64	317,24
Sermaye Giderleri	215.232.974,32	603.827.418,68	1.908.320.804,40	180,54	216,03
Sermaye Transferleri	389.644.280,61	462.061.895,63	536.331.835,81	18,58	16,07
Toplam	1.173.496.454,21	1.738.426.309,42	3.915.962.742,67	48,14	125,25

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2021 yılında 2020 yılına göre 564.929.855,00 TL tutarında ve %48,14 oranında artış göstermiş, 2022 yılında ise 2021 yılına göre 2.177.536.433,00 TL tutarında ve %125,25 oranında artış göstermiştir.

2022 yılında 2021 yılına göre %125,25 düzeyindeki yüksek oranlı artışta, yıl içinde yapılan yatırımlar nedeniyle sermaye giderlerinin %216,03 oranında, çeşitli destek ödemeleri ve şirket zararlarının karşılanması nedeniyle cari transferlerin %317,24 oranında, mal alım ve hizmet giderlerinin %109,64 oranında artması etkili olmuştur.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2022 yılı faaliyet gideri 2.456.530.341,13 TL, faaliyet geliri 3.172.200.982,87 TL olup dönem olumlu faaliyet sonucu ise 715.670.641,74 TL olarak gerçekleşmiştir.

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

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Kayseri Mesleki Eğitim ve Kültür AŞ (KAYMEK)	22.000.000,00	22.000.000,00	100,00
2	Kayseri İmar, Ticaret, Sanayi AŞ	162.500.000,00	162.061.250,00	99,73
3	Kayseri Spor Etkinlikleri Turizm, İnşaat, Sanayi ve Ticaret AŞ	31.000.000,00	30.662.000,00	98,91
4	Kayseri Ulaşım, Turizm, İnşaat, Taahhüt, Müşavirlik, Telekomünikasyon Sanayi ve Ticaret AŞ	244.000.000,00	240.355.447,41	98,51

5	Kayseri Turizm, Eğitim, Kültür, Ticaret, Sanayi AŞ	43.450.000,00	43.407.004,09	99,90
6	Kayseri Erciyes Turizm, İnşaat, Spor Etkinlikleri, Sanayi, Ticaret AŞ	24.000.000,00	23.810.000,00	99,21
7	Kayseri Büyükşehir Enerji Tarım Hayvancılık Ticaret AŞ (YAKTAŞ)	5.850.000,00	4.290.000,00	73,33
8	Erciyes Enerji Üretim AŞ	247.450.000,00	81.195.412,22	32,81
9	Kayseri KCETAŞ	288.288.000,00	98.055.397,44	34,01
10	KEPSAŞ AŞ	63.000.000,00	21.428.190,00	33,72
11	Dünya Ticaret Merkezi AŞ	250.000,00	55.000,00	22,00
12	Kayseri Gaz AŞ	6.500.000,00	650.000,00	10,00
13	Kay-Ser AŞ	15.120.000,00	270.000,00	1,78
14	Kayseri Elektrik Üretim AŞ	80.000.000,00	60.000,00	0,08
15	Er Yağ AŞ	5.000.000,00	3.048,00	0,06
TOPLAM		1.238.408.000,00	728.302.749,16	

Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Belediye Şirketi	Hissedar Olduğu Şirket	Toplam Sermaye (TL)	Belediye Şirketinin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Belediye Şirketinin Hisse Oranı (%)
1	Kayseri Mesleki Eğitim ve Kültür AŞ (KAYMEK)	Kayseri Ulaşım, Turizm, İnşaat, Taahhüt, Müşavirlik, Telekomünikasyon Sanayi ve Ticaret AŞ	244.000.000,00	1.204.554,80	0,49
		Kayseri Spor Etkinlikleri Turizm, İnşaat, Sanayi ve Ticaret AŞ	31.000.000,00	27.900,00	0,09
		Kayseri İmar, Ticaret, Sanayi AŞ	162.500.000,00	438.750,00	0,27
2	Kayseri İmar, Ticaret, Sanayi AŞ	Kayseri Ulaşım, Turizm, İnşaat, Taahhüt, Müşavirlik, Telekomünikasyon Sanayi ve Ticaret AŞ	244.000.000,00	2.440.000,00	1,00
		Kayseri Spor Etkinlikleri Turizm, İnşaat, Sanayi ve Ticaret AŞ	31.000.000,00	310.000,00	1,00
3	Kayseri Spor Etkinlikleri Turizm, İnşaat, Sanayi ve Ticaret AŞ	Kayseri Erciyes Turizm, İnşaat, Spor Etkinlikleri, Sanayi, Ticaret AŞ	24.000.000,00	190.000,00	0,79

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

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

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

1.4.2. 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 yansıtmasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

İç kontrol sistemi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun Beşinci kısmında düzenlenmiştir. İç kontrol, idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve

kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçler ile iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür.

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

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

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

Kayseri Büyükşehir Belediyesinde iç kontrol sisteminin kurulması ve uygulanması kapsamında yapılan incelemeler sonucunda iç kontrol sistemleri ile ilgili tespitler aşağıda kısaca belirtilmiştir:

Kontrol Ortamı Standartları

Kurum organizasyon yapısı içerisindeki görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları tam ve açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmiştir. İdarede “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri” ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yeterlidir.

Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası belirlenmesi konusunda İdarenin tüm birimlerini kapsayan bir çalışmanın mevcut olmaması nedeniyle eksiklikler, buna karşın hazırlanan bu prosedürler duyurulmuştur. Hassas görevlere ilişkin

prosedürler belirlenmiştir.

Risk Değerlendirme Standartları

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

Kontrol Faaliyetleri Standartları

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

Bilgi ve İletişim Standartları

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

İzleme Standartları

İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi, yılda en az bir kez değerlendirilmekte ve değerlendirme sonuçları İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kuruluna raporlanmaktadır. Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmuş olup 6 iç denetçi kadrosu bulunmaktadır. Bu kadrolardan 1’i doludur. İç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin denetim ve raporlama çalışmaları bulunmaktadır.

Yapılan tüm açıklamalar doğrultusunda; İç kontrol sistemi yapılandırma çalışmaları belirli ölçülerde tamamlanmış olup halen İdarede yukarıda da belirtilen eksikliklerin mevcut olduğu sonucuna varılmıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Kayseri Büyükşehir Belediyesi 2022 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: İşletme Hakkı Şirketlere Devredilen Taşınmazların Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabında Takip Edilmemesi

Büyükşehir Belediyesinin mülkiyetinde veya tasarrufunda bulunan taşınmazlardan; otopark, büfe ve sosyal tesis gibi bir kısım yerlerin işletme haklarının belirlenen sürelerde geçerli olmak üzere, meclis kararı ile Büyükşehir Belediyesine ait şirketlere devredilmesine rağmen söz konusu taşınmazların 256- Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabında takip edilmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabının niteliğini açıklayan 200'üncü maddesinde; bu hesabın, hizmet imtiyaz sözleşmesine konu maddi duran varlıkların izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiş olup hesabın işleyişi başlıklı 201'inci maddesinin (a) bendinin birinci fıkrasında; mahalli idarelere ait maddi duran varlıklardan hizmet imtiyaz sözleşmesine konu edilenlerin işletme süresinin başladığı tarihte bu hesaba borç, ilgili maddi duran varlık hesabına alacak kaydedileceği ve anılan maddenin (b) bendinin birinci fıkrasında ise hizmet imtiyaz sözleşmesinin sona erdiğinde, hizmet imtiyaz varlıklarının kayıtlı değerleri üzerinden bu hesaba alacak, ilgili maddi duran varlık hesabına borç kaydedileceği belirtilmiştir.

Belirtilen mevzuat hükümlerine aykırı olarak, Büyükşehir Belediyesi tarafından, farklı tarihlerde alınan meclis kararlarına istinaden işletme hakları belediye şirketlerine devredilen; otopark, büfe ve sosyal tesis gibi taşınmazların işletme süresinin başladığı tarihten itibaren ilgili duran varlık hesabından çıkarılarak, 256- Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabına aktarılmadığı tespit edilmiştir.

Büyükşehir Belediyesinin bu şekilde birçok işletme hakkı devri bulunmasına rağmen, yılsonu bilançosunda “Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabının” bulunmayışı muhasebe kayıtlarının “Tam Açıklama İlkesi” açısından önemli bir eksiklik olarak görülmüştür. Sonuç olarak, işletme hakkı şirketlere devredilen taşınmazların 256- Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabında takip edilmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Ödenmemiş Sermaye Taahhütlerinin Tamamının Mali Tablolarda Görünmemesi

Büyükşehir Belediyesinin hissedarı olduğu şirketlerin sermaye artırımına ilişkin muhasebe kayıtlarında, ödenmeyen tutarların takibi için 247- Sermaye Taahhütleri Hesabının kullanılmaması suretiyle hatalı işlem tesis edildiği tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 181'inci maddesinde mal ve hizmet üreten kuruluşlara (şirketlere) nakden veya ayni olarak verilen sermaye tutarlarının 241 no'lu hesapta izleneceği belirtilmiştir. Aynı Yönetmelik'in 184 ve 185'inci maddelerine göre sermaye taahhüt tutarlarının 241- Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına borç, 247- Sermaye Taahhütleri Hesabına alacak kaydedilmesi ve bu taahhütler yerine getirildiğinde ise ilgili tutarların 247-Sermaye Taahhütleri Hesabına borç, taahhüdün yerine getirilme şekline göre ilgili hesaplara alacak kaydedilmesi gerekmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, Belediyenin bir şirketine sermaye taahhüdü altına girmesi durumunda, söz konusu taahhüt tutarının tamamı için 241 no'lu hesap borç, 247 no'lu hesaba alacak kaydı yapılmalıdır. Bundan sonra ödenen sermaye tutarlarının; 247 no'lu hesap borçlu ve ödemeye esas ilgili aktif hesap alacak çalışarak ve bunun yanı sıra bütçe gider kaydı da yapılarak sermaye taahhütleri hesabından düşülmesi gerekmektedir. Bu suretle mali tablo okuyucuları, bilançoda 241 no'lu hesaba bakarak, Belediyenin ilgili şirketteki toplam sermaye tutarını görebilecek; 247 no'lu hesaba bakarak ise taahhüt edilen ancak henüz ödenmemiş bulunan sermaye tutarını görebileceklerdir.

Yapılan inceleme esnasında; Kayseri Büyükşehir Belediyesi tarafından şirketlere

sermaye artırımını taahhüdünde bulunulduğunda, 247- Sermaye Taahhütleri Hesabına kayıt yapıldığı ancak taahhüt edilen sermayenin yerine getirilip getirilmediğine bakılmaksızın 247 no'lu hesaptaki kayıt, 320- Bütçe Emanetleri Hesabına alınarak kapatıldığı anlaşılmıştır. Belediyece Sermaye taahhüdünde bulunulduğunda; 320- Bütçe Emanetleri Hesabı yerine 247- Sermaye Taahhütleri Hesabının kullanılması, taahhütler yerine getirildikçe 247 no'lu hesaptan çıkışların yapılması ve taahhüt ödemeleri gerçekleştikçe bütçe gideri hesabının çalıştırılması gerekmektedir. Ayrıca, henüz yerine getirilmeyen sermaye taahhüdünün 320- Bütçe Emanetleri hesabında izlenmesi durumunda; daha sonraki yıllarda (taahhüt yerine getirildiğinde; yerine getirilen kısım kadar tutar) da hatalı şekilde bütçe emanetine alınan yılın bütçe gideri olarak yansımaya neden olacaktır.

Sonuç olarak, yerine getirilmeyen sermaye taahhütlerinin 320- Bütçe Emanetleri Hesabı yerine 247- Sermaye Taahhütleri Hesabında izlenmesi, taahhütler yerine getirildikçe 247 no'lu hesaptan çıkışların yapılması ve yine taahhüt ödemeleri gerçekleştikçe, gerçekleşen tutarın bütçe giderleri hesabına kaydedilmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Elden Çıkarılan Hurdaların Muhasebe Kayıtlarında İzlenmeye Devam Edilmesi

Belediyenin hurdaya ayırdığı dayanıklı taşınırlarının elden çıkarılmasına rağmen, 294- Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabında izlenmeye devam edildiği ve muhasebe kayıtlarından çıkışlarının yapılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 294- Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabına ilişkin 224'üncü maddesinde çeşitli nedenlerle kullanılma olanaklarını yitiren maddi duran varlıkların izlenmesi için bu hesabın kullanılacağı belirtilmiştir.

Anılan Yönetmelik'in "Hesabın işleyişi" başlıklı 225'inci maddesinde ise;

Kullanılma olanaklarını yitiren maddi duran varlıkların kayıtlı değerleri üzerinden bu hesaba borç, ilgili maddi duran varlık hesabına alacak; ayrılmış olan amortisman tutarı içinse 299- Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak, 257- Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç kaydedileceği,

Satılan varlıkların satış bedeli ile net değerleri arasında oluşan olumlu farkın bu hesaba borç, 600-Gelirler Hesabına alacak kaydedileceği, olumsuz fark olması durumunda bu hesaba

borç, 630-Giderler Hesabına borç kaydedileceği,

Bu hesapta kayıtlı varlıklardan satılmak suretiyle elden çıkarılanların satış bedelinin 100-Kasa Hesabı, 102-Banka Hesabı veya ilgili diğer hesaplara, ayrılmış olan amortisman tutarının 299- Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç, kayıtlı değerinin bu hesaba alacak kaydedileceği, ayrıca, satış değerinin 800-Bütçe Gelirleri Hesabına alacak, 805- Gelir Yansıtma Hesabına borç kaydedileceği hususlarına yer verilmiştir.

Yapılan incelemede, hurdaya ayrıldıktan sonra elden çıkarılan hurdaların 294- Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabında izlenmeye devam edildiği görülmüştür.

Muhasebe kayıtlarından, 294- Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabına ekonomik ömrünü tamamlayan dayanıklı taşınırın kaydedildiği ancak hesaba kaydedilenlerin bir kısmının Makine ve Kimya Endüstrisi AŞ'ye satılmış olmasına rağmen 2020 yılından bu yana söz konusu hesaptan herhangi bir çıkış kaydı yapılmadığı ve bu nedenle de hesabın borç bakiyesinin satılan hurda tutarları kadar fazla görüldüğü anlaşılmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği gereğince, hurdaya ayrılarak 294- Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabında izlenen varlıkların elden çıkarılmasıyla birlikte kayıtlı değerinin bu hesaptan, birikmiş amortismanlarının ise 299- Birikmiş Amortismanlar Hesabından çıkışının yapılması gerekmektedir.

BULGU 4: Fiber Optik Kablo Hatları ve Altyapı Kurulumuna İlişkin Harcamaların İlgili Varlık Hesabı Yerine Doğrudan Giderler Hesabına Kaydedilmesi

İdareye ait olan fiber optik kablo ve altyapı hatlarının kurulumu için yapılan harcamalar 630- Giderler Hesabına kaydedilmek suretiyle doğrudan giderleştirilmiştir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Kayıt zamanı, kamu gelir ve giderleri ile bütçe gelir ve giderlerinin yılı" başlıklı 16'ncı maddesi uyarınca, bir ekonomik değer; yaratıldığında, başka bir şekle dönüştürüldüğünde, mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 190'ıncı maddesinde ise; 251- Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabının, herhangi bir işin gerçekleşmesini sağlamak veya kolaylaştırmak için, yeraltında veya yerüstünde inşa edilmiş her türlü yol, köprü, baraj, tünel, bölme, sarnıç, iskele, hark ve benzeri yapılar ile bunların eklenti ve bütünleyici parçalarının ve bunlardan tahsise konu edilenlerin izlenmesi için kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.

Mezkur Yönetmelik'in 251- Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabının işleyişinin düzenlendiği 191'inci maddesinde;

“...

Bütçeye gider kaydıyla gerçekleştirilip, yapılmakta olan yatırımlar hesabında izlenen yeraltı ve yer üstü düzenlerine ilişkin tutarlar yatırımın tamamlanıp geçici kabulün yapılması ile birlikte, bu hesaba borç, 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına alacak kaydedilir.”,

258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının niteliğinin açıklandığı 204'üncü maddesinde;

“Bu hesap, yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderlerin; geçici ve kesin kabul usulüne tabi olan hallerde geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı tarihte, diğer hallerde işin fiilen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği tarihte, ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılıncaya kadar izlenmesi için kullanılır”,

630- Giderler Hesabının niteliğinin açıklandığı 372'nci maddesinde ise;

“(1) Bu hesap, bütçe ile ilgili olsun veya olmasın Devlet Muhasebesi Standartları Kurulu tarafından belirlenen uluslararası genel kabul görmüş muhasebe ilkelerine göre tahakkuk ettirilen her türlü giderin izlenmesi için kullanılır.”

hükümlerine yer verilmiştir.

Belirtilen mevzuat hükümlerine göre; bir işin gerçekleştirilmesini sağlamak veya kolaylaştırmak için yeraltı veya yerüstünde inşa edilmiş her türlü türlü yol, köprü, baraj, tünel, bölme, sarnıç, iskele, hark ve benzeri yapılar ile bunların eklenti ve bütünleyici parçalarının ve bunlardan tahsise konu edilenlerin yapım aşamasında 258- Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında takip edilmesi, geçici kabul yapılmasından sonra 251- Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; Belediye hizmetlerinin sunulması ve kendi işleyişi amacıyla döşenen, tamamı Belediyeye ait olan ve 2022 yılı imalat fiyatları ile toplam 619.500,00 TL'lik fiber optik kablo ve altyapı hatlarının yapımı için yapılan harcamaların 630- Giderler Hesabına kaydedilerek doğrudan giderleştirildiği tespit edilmiştir.

Söz konusu harcamaların, doğrudan giderleştirilmesi yerine, 258- Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına kayıt yapılmak suretiyle takibinin sağlanması, yatırımların tamamlanıp geçici kabullerinin yapılmasından sonra ise 251- Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabında muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 5: Doğrudan Gider Kaydedilmesi Gereken Harcamaların Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında İzlenmesi

İdarenin maddi duran varlıkları ile ilişkili olmayan bakım ve onarım giderlerinin harcama yapıldığı anda gider yazılarak çıkışının yapılması gerekirken 258- Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlendiği görülmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 258- Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının niteliğini düzenleyen 204'üncü maddesinde, yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderlerin; geçici ve kesin kabul usulüne tabi olan hallerde geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı tarihte, diğer hallerde işin fiilen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği tarihte ilgili duran varlık hesabına aktarılincaya kadar izlenmesi için bu hesabın kullanılacağı hususu düzenlenmiştir.

Aynı yönetmeliğin "Hesabın işleyişi" başlıklı 205'inci maddesinde ise gerek yılı içerisinde gerekse yıllara sari olarak yapımı süren ve tamamlandığında ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılacak olan tutarların hesaba borç kaydedileceği belirtilmektedir.

Açıklanan mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere; 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı, inşa edilmekte olan bir duran varlığa ilişkin yapılan giderlerin takibi için kullanılan ve yapımı tamamlandığında hesapta biriken tutarların ilgili varlığın değerine aktarılmasıyla kapatılan geçici nitelikte bir hesaptır. Yani sahip olunan maddi duran varlıkların maliyetine ilişkin bilgilerin doğru şekilde mali tablolara yansıtılması için yapımı süren maddi duran varlıklarla ilgili gerçekleştirilen harcamaların, kabul gerektiren durumlarda geçici kabul tutanağının idarece onaylandığı; diğer hallerde ise işin fiilen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği tarihe kadar izlenmesi için 258- Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına kaydedilmesi gerekmektedir.

Belediye tarafından diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ait olan ve bu kuruluşlara destek amaçlı yaptırılan işlerin 258- Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlendiği görülmüştür. Söz konusu giderler, Belediyenin maddi duran varlıklarını ilgilendirmeyen çevre düzenlemesi, bakım, onarım ve restorasyon vb. diğer kurum ve kuruluşlara ait harcamalardan oluşmaktadır. Bu giderler, Belediyeye ait olmayan yerler için yapıldığından 258- Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabından herhangi bir duran varlık hesabına aktarılması söz konusu olmayacaktır.

Tamamlandığında ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılamayacak nitelikte olan

harcamaların 258- Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı kullanılmadan doğrudan giderleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 6: Taşınmazların Değer Tespitinin Yapılmaması

Büyükşehir Belediyesi adına tapuda kayıtlı olan taşınmazların değer tespitinin yapılmadığı ve ilgili muhasebe hesaplarına kaydedilmediği görülmüştür.

Taşınmazların yönetimi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 44, 45, 47 ve 60'ncü maddelerinde düzenlenmiştir. 5018 sayılı Kanun kapsamında olan kurum ve kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde ve kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmallerin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemek üzere bu Kanun'un 44, 45 ve 60'ncü maddelerine dayanılarak Maliye Bakanlığınca hazırlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik 13.09.2006 tarih ve 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulmuştur.

Anılan Yönetmelik'in "Kayıt ve kontrol işlemleri" başlıklı 5'inci maddesinde, tapuda kayıtlı olan taşınmazların maliyet bedeli üzerinden, bu taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenemeyenlerin ise rayiç değerleri üzerinden kayıtlara alınacağı düzenlenmiştir. Ancak bu taşınmazlardan maliyet ve rayiç bedeli belirlenemeyen taşınmazlar ile tapuda kayıtlı olmayan taşınmazlar başlığı altında yer alan taşınmazlardan sadece ekonomik olarak değerlendirmeye konu olanlar ile kamusal ihtiyaçlarda kullanılan taşınmazların, orta malları ve genel hizmet alanları başlığı altında yer alan taşınmazların ve de Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından iz bedeli ile takip edilmesine karar verilen taşınmazların iz bedeli üzerinden kayıtlara alınacağı düzenlenmiştir.

17.03.2017 tarih ve 30010 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik ile söz konusu Yönetmelik'te değişiklik yapılmıştır. Buna göre kurumların, 31.12.2017 tarihine kadar taşınmazların fiili envanterini kural olarak maliyet bedeli üzerinden, maliyet bedeli belirlenemeyenlerin ise rayiç değerleri üzerinden kayıtlara almaları gerekmektedir. Yönetmelik'e göre, taşınmazların rayiç değerinin; maliki kamu idaresince, başka bir kamu idaresinin yönetiminde veya kullanımında olanların ise bu idarelerce tespit edilmesi gerekmektedir. Ayrıca, taşınmazların kayıtlara alınan değerinin Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre güncellenmesi gerekmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 187'nci maddesine göre, maddi

duran varlıklar hakkında, Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in ilgili hükümleri ile bu maddede geçen hükümlere göre işlem yapılmaktadır. Maddeye göre, edinilen maddi duran varlıklar, maliyet bedeli ile hesaplara alınması, bu Yönetmelik'in yürürlüğe girdiği tarihte mevcut olup hesaplarda yer almayan maddi duran varlıklardan envanter ve değerlemesi yapılanların ise muhasebe birimlerince ilgili maddi duran varlık hesabı ve net değer hesabına kaydedilmek suretiyle hesaplara alınması gerekmektedir. Diğer taraftan, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 08.01.2018 tarihli ve 2018/11321 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı eki Yönetmelik ile değiştirilen ve 01.01.2018 tarihinden geçerli olmak üzere yürürlüğe giren "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 gerekmektedir.

Anılan Yönetmelik'in 4'üncü maddesine göre gerçeğe uygun değer, piyasa koşullarında muvazaasız bir işlemde bilgili ve istekli taraflar arasında bir varlığın el değiştirmesi veya bir borcun ödenmesi için belirlenen tutarı ifade etmektedir.

Yapılan incelemede, Büyükşehir Belediyesine ait taşınmazların rayiç değer tespitlerinin yapılmadığı ve muhasebe kayıtlarına alınmadığı ayrıca bu hususun gerek 2020 gerekse 2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer aldığı halde bulguya ilişkin gerekliliklerin 2022 yılı içinde yerine getirilmediği ve belirtilen nedenlerle de mali tablolarda 250- Arsa ve Araziler, 251- Yeraltı ve Yerüstü ve 252-Binalar Hesaplarında eksik bilgi oluşmasına neden olduğu görülmüştür.

Sonuç olarak, belediye adına tapuda kayıtlı olan taşınmazların, Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümlerine uygun olarak değerlerinin belirlenmesi ve Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği gereği de taşınmazların muhasebe kayıtlarının bu değerler üzerinden yapılarak mali tablolarda yer alması gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Sayım Fazlaları Hesabında Kayıtlı Tutarların İlgili Hesaplara Aktarılmaması

Yapılan sayımlar sonucu tespit edilen fazlalıkların geçici olarak kaydedilip izlenmesi için kullanılan hesaplara ilişkin kayıtların ilgili hesaplara aktararak kapatılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 295'inci maddesinde, yapılan sayımlar sonucunda tespit edilen kasa, banka, döviz, alınan çek ve menkul kıymetlerin, nedenleri belirleninceye kadar geçici olarak kaydedilip izlenmesi için 397- Sayım Fazlaları Hesabının kullanılacağı belirtilmiştir. Yönetmeliğin 296'ncı maddesinde ise hesabının işleyişi düzenlenmiştir. Buna göre sayım sonucu fazla çıkan değerlere ilişkin araştırma yapılacağı belirtilmiş ve araştırmanın sonucuna göre yapılması gereken muhasebe kayıtları ayrıntılı olarak açıklanmıştır.

Yevmiye kayıtlarının incelenmesi sonucunda; 397- Sayım Fazlaları Hesaplarına 2021 yılında gerçekleştirilen envanter çalışmalarına istinaden kayıt yapıldığı, geçici olarak yapılması gereken bu kayıtların ilgili hesaplara aktarılmadığı için 2021 yılından devrederek 2022 yılı mali tablolarında yer aldığı anlaşılmıştır.

Geçici olarak yapılan kayıtların, sebepleri araştırılarak gerekli muhasebe kayıtlarının yapılmaması sonucunda 2022 yılı mali tablolarında 397- Sayım Fazlaları Hesabının toplam 959.922,79 TL hatalı bilgi içermesine sebep olunmuştur.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği gereğince idare tarafından sayım sonucu fazla çıkan değerlere ilişkin araştırma yapılması ve araştırma sonucuna göre 397- Sayım Fazlaları Hesabının ilgili hesaplara aktarılıp kapatılması gerekmektedir.

BULGU 2: Hakediş Ödemelerinden Yapılan Vergi Borcu Kesintilerinin Yanlış Hesaba Kaydedilmesi

Belediye tarafından gerçekleştirilen hakediş ödemelerinde vadesi geçmiş vergi borcu bulunan firmalardan yapılmış olan kesintilerin 333- Emanetler Hesabında izlenmesi gerekirken, 361- Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri Hesabına kaydedildiği tespit edilmiştir.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un 22/A maddesine istinaden, Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan Seri: A, 1 sıra No.lu Tahsilat Genel Tebliği ile yapılan düzenlemede 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamına giren kurumların bu Kanun

kapsamında yapılan alımlar neticesinde hak sahiplerine 2.000,00 TL üzerinde yapacakları ödemeler sırasında, Tebliğ kapsamında vergi türü olarak belirlenen amme alacaklarında 2.000 TL’yi aşan vergi borçlarında, Maliye Bakanlığı’na bağlı tahsil dairelerine vadesi geçmiş borcun bulunmadığına ilişkin belge aranılması zorunluluğu getirilmiştir.

Tahsilat Genel Tebliği Seri: A Sıra No: 1’de Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ Seri: A, 12 sıra No.lu Tahsilat Genel Tebliği ile yapılan düzenlemede ise söz konusu 2.000,00 TL’lik tutarın 5.000,00 TL olarak değiştirildiği belirtilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 333- Emanetler Hesabını düzenleyen “Hesabın niteliği” başlıklı 260’ncü maddesinde, bu hesabın, emanet olarak nakden veya mahsuben tahsil edilen tutarların izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, yukarıda belirtilen Tebliğ gereği istihkak sahiplerinin hakedişlerinden yapılan vergi borcu kesintilerinin 333- Emanetler Hesabı yerine 361- Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri Hesabında takip edildiği tespit edilmiştir. Kesinti yoluyla oluşan borcun bu şekilde kaydedilmesi sonucunda, Belediyenin mali tablolarında başka muhasebe birimleri adına kesilmiş vergi borcu değil de sosyal güvenlik kurumları adına nakden veya mahsuben tahsil edilen bir tutar gibi görünecektir.

Mahalli İdareler Detaylı Hesap planında 333.09 Başka Muhasebe Birimleri Adına Yapılan Kesintiler kodunun altında 01 koduyla Vergi Borcu olarak açılmış hesap kodu bulunmaktadır. Yukarıda belirtilen vergi borcu kesintileri için söz konusu hesap kodunun kullanılması gerekmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’ne uygun olarak mali tabloların zamanında, doğru ve güvenilir bilgi vermesini sağlamak amacıyla hakediş ödemelerinden yapılan vergi borcu kesintilerinin 361- Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri Hesabı yerine 333- Emanetler Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Gecekondu Fonu Hesabındaki Tutarların Amacı Dışında Kullanılması

Belediye sınırları içerisinde hazineye ait taşınmazların satışından elde edilen gecekondu fonu kapsamındaki gelirlerin bir kısmının gecekondu fonu hesabına aktarılmadığı, gecekondu fonu hesabına aktarılan tutarların ise amacı dışında kullanıldığı görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun “Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları” başlıklı 7’nci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde, 20.7.1966 tarih ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu’nda belediyelere verilen yetkileri kullanmak, büyükşehir belediyelerinin görev ve yetkileri arasında sayılmıştır.

4706 sayılı Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un "Taksitle ödeme, satış bedelinden pay verilmesi, belediyelere devir" başlıklı 5'inci maddesinde, belediye ve mücavir alan sınırları içindeki Hazineye ait taşınmazların satış bedellerinin tahsil edilen kısmından %10'unun, ilgili belediyelerin 20.7.1966 tarih ve 775 sayılı Kanun hükümlerine göre oluşturulan fon hesabına aktarılacağı, kalan kısmından ise ilgili belediyeye %30, varsa büyükşehir belediyesine %10 oranında pay verileceği düzenlenmiştir.

775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun "Fonların teşkili ve kullanılması" başlıklı 12'nci maddesinde, belirtilen kaynaklardan sağlanacak gelirlerin Türkiye Emlak Kredi Bankasında, ilgili belediyeler adına açılacak özel hesaplarda toplanacağı, 13'üncü maddesinde ise bu fonlarda toplanan paraların nerelerde kullanılacağı açıklanmıştır. Buna göre, ilgili fonda biriken paralar 775 sayılı Kanun'un 13'üncü maddesinde açıklanan yerlerde kullanılabilir bunun dışındaki yerlerde kullanılamayacaktır.

Yapılan inceleme neticesinde, 2022 yılı içinde, 4706 sayılı Kanun'un 5'inci maddesi kapsamında yapılan satışlardan belediyeye toplam 3.992.337,96 TL aktarıldığı ve gecekondu fonu hesabına alındığı ancak bu tutarın 3.940.000,00 TL'sinin mevzuatta öngörülen amaca yönelik kullanılmadan başka bir hesaba aktarıldığı tespit edilmiştir.

Belediye tarafından söz konusu fon kapsamındaki gelirlerin fonun kullanım amacına aykırı olarak kullanıldığı görülmüş olup 775 sayılı Kanun'a uygun olarak, gecekondu fon hesabında yer alan tutarların gecekonducuların ıslahı, tasfiyesi, yeniden gecekondu yapımının önlenmesi ve bu amaçlarla alınması gereken tedbirler için kullanılması, mevzuatta belirtilen amaçlar dışında kullanılmaması gerekmektedir.

BULGU 4: İlân ve Reklam Vergilerinin İlçe Belediyelerine Devredilmesi

Büyükşehir Belediyesine ait yerlerde yapılan ilân ve reklamlara ait vergi gelirlerinin ilçe belediyelerine devredildiği görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinin (g) fıkrasında, "*Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yollar, meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımı ile bu yolların temizliği ve karla mücadele çalışmalarını yürütmek; kentsel tasarım projelerine uygun olarak bu yerlere cephesi bulunan yapılara ilişkin yükümlülükler koymak; ilân ve reklam asılacak yerleri ve bunların şekil ve*

ebadını belirlemek; meydan, bulvar, cadde, yol ve sokak ad ve numaraları ile bunlar üzerindeki binalara numara verilmesi işlerini gerçekleştirmek.”, “Büyükşehir belediyesinin gelirleri” başlıklı 23’üncü maddesinin (e) fıkrasında, “7 nci maddenin birinci fıkrasının (g) bendinde belirtilen alanlar ile bu alanlara cephesi bulunan binalar üzerindeki her türlü ilân ve reklamların vergileri ile asma, tahsis ve bakım ücretleri.” “Belediyeler arası hizmet ilişkileri ve koordinasyon” başlıklı 27’nci maddesinin ikinci fıkrasında, “büyükşehir belediyelerinde meydan, bulvar, cadde, yol, sokak, park, spor ve kültürel tesislerin büyükşehir belediyesi ile büyükşehir kapsamındaki diğer belediyeler arasında dağılımına ilişkin esaslar büyükşehir belediye meclisi tarafından belirlenir.” düzenlemeleri yer almaktadır. Anayasanın 73’üncü maddesinin üçüncü fıkrasında ise, “Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır.” hükmüne yer verilmiştir.

Büyükşehir Belediye Meclisinin 17.02.2012 tarih ve 127 sayılı Kararı ile Kayseri Büyükşehir Belediyesinin belediye sınırları ile mücavir alanları içindeki her türlü ilân ve reklam vergisine ilişkin hakları meclis kararı ile ilçe belediyelerine devredilmiş, bu durumun mevzuata aykırı olduğu tespiti 2015 Yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer almıştır. Bu rapordaki tespit üzerine Büyükşehir Belediye Meclisince 09.01.2017 gün ve 30 sayılı meclis kararı alınmıştır.

Bu kararda “Belediye Meclisinin 17.02.2012 gün ve 127 sayılı kararının Sayıştay Başkanlığı Denetim Raporu ile yok hükmünde tavih edilmesi ve 5216 sayılı Kanunun 27. Maddesi gereğince, 16 ilçemiz ile protokol yapılacağından protokol yapılması talebinin kabulüne oy birliğiyle karar verildi.” denilmiştir. Bu karara istinaden yapılan protokoller ile ilgili ilçe belediyesinin mücavir alan sınırları içerisindeki meydan, bulvar, cadde ve anayollardaki her türlü ilân ve reklam vergisinin tahakkuk ve tahsilatını yapacağı, yılı içerisinde tahsilatı yapılan ilân ve reklam vergilerinin tahakkuk, tahsilat ve denetimi için yapılan masraflar karşılığında her iki belediye arasında bu tahsilatın %50 oranında eşit olarak paylaşılacağı, hesaplanan tahsilat miktarının %50’sinin bir sonraki yılın Mayıs ayı sonuna kadar Kayseri Büyükşehir Belediyesi hesabına aktarılacağı belirtilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri bir bütün olarak değerlendirildiğinde, vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin ancak kanun ile devredilebileceği, büyükşehir belediyesinin kendi yetki alanındaki ilân ve reklam vergilerini devredemeyeceği anlaşılmaktadır. 2012 yılında alınan Meclis kararıyla ilân ve reklam vergi gelirlerinin tamamının ilçe belediyelerine verilmesinin mevzuata aykırı olduğu hususu 2015 Yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer almış ve bu rapor ilgi tutularak 2017 yılında alınan karar ve protokol ile ilân ve reklam vergi

gelirlerinin %50'sinin ilçe belediyelerine verilmesi kararlaştırılmıştır. Söz konusu bu uygulamanın da mevzuata uygun olmadığı 2021 Yılı Sayıştay Denetim Raporunda belirtilmiş ancak uygulama devam ettirilmiştir.

Büyükşehir Belediyesinin ilân ve reklam vergisine ilişkin haklarının %50'sinin ilçe belediyelerine devrini düzenleyen ve mevzuata uygun olmayan işlemin iptal edilmesi gerekmektedir.

BULGU 5: İhale ve Doğrudan Temin Yöntemiyle Yapılan Alımlarda Muayene ve Kabul İşlemlerinde Hatalı Uygulamalar Yapılması

Belediye mal ve hizmet alım işlerinde yapılan incelemelerde; ihaleyle veya doğrudan temin yöntemiyle yapılan alımlarda, muayene ve kabul işlemlerinde hatalı uygulamaların yapıldığı, şartnameye uygun teslim edilmeyen ve iadesi yapılan bazı işlerde kabul tutanağı düzenlendiği ve tutanağa kabul tarihi verilerek kabul evrakının beklemeye alındığı, yüklenicinin teslimi şartnameye uygun hale getirdiği tarihte ise eski tarihli evrakın işleme konulduğu, bu sebeple işin eksiksiz teslim alındığı tarihten önceki dönemlerde alınmış gibi kayıtlara girdiği, sonucunda da gecikme cezası ve diğer yaptırımların uygulanması için teslim tarihinin belirlenemediği ve uygulanmadığı, yine idare depolarında resmi olarak teslimi yapılmayan ürünler bulunması sebebiyle kayıtlar ile gerçek durumun birbirini tutmadığı görülmüştür.

19.12.2002 tarih ve 24968 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Mal Alımları Denetim Muayene ve Kabul İşlemlerine Dair Yönetmelik'in "İlkeler" başlıklı 5'inci maddesinde "*Satın alınan mal yüklenici tarafından idareye teslim edilmedikçe muayene ve kabul işlemleri yapılamaz.*" denilmektedir.

19.12.2002 tarih ve 24968 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Hizmet Alımları Muayene ve Kabul Yönetmeliği'nin "İlkeler" başlıklı 4'üncü maddesinde "*Taahhüt konusu hizmet yerine getirilmedikçe muayene ve kabul işlemleri yapılamaz. Muayene ve kabul işlemlerinin hangi süre içinde tamamlanacağına sözleşme ve eklerinde belirtilmesi zorunludur.*" denilmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, gerek mal gerekse de hizmet alımlarında mal ve hizmetin şartnameye uygun olarak yerine getirilmediği sürece muayene ve kabul işlemlerinin yapılamayacağı ve hangi süre içerisinde tamamlanacağına sözleşme ve eklerinde belirtilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Yerinde yapılan incelemede; Belediyece teslim/tesellümü fiilen gerçekleştirilen işlerde, şartnameye uygun olmaması durumunda ürünlerin bir kısmının teslim alınarak idare deposunda uygun bir alanda muhafaza edildiği ve kalan eksikliklerin tamamlanması için yükleniciye sözlü talimat verildiği anlaşılmıştır. Firma tarafından eksiklikler tamamlanana kadar teslim alınan malın idare depolarında kayıt altına alınmadan muhafaza edildiği, muayene ve kabul tutanağının da hazırlanıp, tarih atılarak beklemeye alındığı tespit edilmiştir. Yüklenici tarafından ürünler ileriki dönemde tamamlanarak eksiklikler giderildiğinde, önceden hazırlanan ve geçmiş tarihli muayene kabul komisyonu tutanağının işleme alındığı anlaşılmıştır. Bu durum ürünlerin şartname ve sözleşmeye uygun olarak teslim alındığı tarihin yani cezai yaptırım bitiş tarihinin tam olarak belirlenememesine dolayısıyla cezai yaptırım uygulanması gerekirken uygulanmaması/uygulanamamasına yol açmaktadır.

Bu duruma bağlı olarak ortaya çıkan başka bir konu ise; depo sayımında oluşan ürün fazlalığıdır. Emaneten alınan ürünlerin giriş kayıtları yapılmadığından, depo kayıtlarında fazla ürün yer almaktadır. Ayrıca kayıtlarda yer almadığı halde fiilen ve fiziken depoda var olan bu ürünlere ilişkin doğal afet veya hırsızlık gibi sebeplerle oluşacak zararların da idare ile yüklenici arasında sorunlara neden olabileceği açıktır.

Yukarıda belirtilen sebeplerle, belediyenin yapmış olduğu mal ve hizmet alımlarında muayene ve kabul yönetmeliklerinde yer alan hususlara dikkat edilmesi, mal teslimi ve hizmetlerin zamanında yapılmadığı durumlarda cezai yaptırımın başlatılması, kabul işleminin tamamlandığı tarihte ise komisyonca o günün tarihi ile birlikte kabulün yapılması uygun olacaktır.

BULGU 6: Şehirlerarası Otobüs Terminali İşletmesi Kiralama Hakkının İhalesiz Olarak Aynı Firmaya Verilmesi

Şehirlerarası otobüs işletmesi hakkının 10 yıllık kiralama süresinin bitiminde ihalesiz olarak aynı firmaya verildiği görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun, 1'inci maddesinde, “...belediyelerin...satım, hizmet..., kira, trampa, mülkiyetin gayri aynı hak tesisi ve taşıma işleri bu kanuna göre yürütülür.”

75'inci maddesinde, “...Kira sözleşmesinin bitim tarihinden itibaren, işgalin devam etmesi halinde, sözleşmede hüküm varsa ona göre hareket edilir. Aksi halde ecrimisil alınır. İşgal edilen taşınmaz mal, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15

gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edilir.”

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun,

15'inci maddesinin altıncı fıkrasında, *“Belediye mallarına karşı suç işleyenler Devlet malına karşı suç işlemiş sayılır. 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75 inci maddesi hükümleri belediye taşınmazları hakkında da uygulanır.”*

18'inci maddesinin (e) fıkrasında, *“Taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde tahsisin kaldırılmasına; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar vermek.”*

34'üncü maddesinin (g) fıkrasında, *“Taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek.”* şeklinde yer alan düzenlemelerde belediyelerin sahip olduğu taşınmazların kiralanması ve kiralanma sonrası yapılacak işlemler belirlenmiştir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun “Diğer hükümler” başlıklı 28'inci maddesinde, *“Belediye Kanunu ve diğer ilgili Kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümleri ilgisine göre büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanır.”* hükmü bulunmaktadır.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun “Kiralarda sözleşme süresi” başlıklı 64'üncü maddesinde, *“Kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira süresi, **on yıldan çok olamaz.** Turistik tesis kurulacak yerlerin ve turistik tesislerin ve enerji üretimi tesisleri ile iletim ve dağıtım tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin ve doğal gaz iletim, dağıtım ve depolama tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin on yıldan fazla süre ile kiraya verilmesi mümkündür.*

Üç yıldan fazla süre ile kiraya verme işlerinde, önceden Maliye Bakanlığından izin alınması şarttır. Katma bütçeli idarelerde bu izin, idarelerin bağlı buldukları bakanlıktan alınır. Özel İdare ve belediyeler için kendi özel kanunları uygulanır.

Üç yıldan fazla süre ile kiraya verme işlerinde, kira bedeli her yıl şartname ve sözleşmesindeki esaslara göre yeniden tespit edilir.” şeklindeki hükümlerine göre kiralamalarda süre en fazla 10 yıl olabilir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun yürürlüğe girmesinden sonra belediyelerin sahip olduğu taşınmazların gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine, füzuli şağilden ecrimisil istenmesi,

fuzuli şağil tarafından rızaen ödenmeyen ecrimisil için 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre tahsil yoluna gidilmesi ve işgal edilen belediye taşınmazının belediyenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, belediyeye teslim edilmesi gerekmektedir.

5393 sayılı Kanun'a göre üç yıla kadar olan kiralamalar Belediye Encümenince, üç yılı aşan kiralamalar ise Belediye Meclisince yapılmalıdır. Taşınmazların üç yıldan fazla olarak kiraya verileceği durumlarda meclis kararında taşınmazın kaç yıllığına kiraya verileceği belirlenmeli ve bu sürenin bitiminde yeniden ihaleye çıkılmalıdır. Sürenin bitiminde kiracının tahliyesinde 5393 sayılı Kanun'un 15'inci ve 2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesine göre işlem yapılmalıdır. Encümen kendisinde olmayan yetkiyi kullanarak taşınmazı üç yıldan fazla veya her yıl kira miktarını belirlemek suretiyle ucu açık bir şekilde yıllarca kiraya vermemeli ve kira süresinin belirsiz bir şekilde uzamasına neden olmamalıdır.

Büyükşehir Belediye meclisinin 12.02.2007 gün ve 86 sayılı kararıyla şehirlerarası otobüs terminal işletmeciliğinin 10 yıllığına kiraya verilmesi için Belediye encümenine oybirliğiyle yetki verildiği, Encümenin 15.08.2007 gün ve 37-604 sayılı ihale ihale kararıyla 2 katılımcının olduğu katılımcılardan birinin yıllık kira bedeli 1.000.000,00 TL + yıllık cirodan (KDV hariç) %13,50, diğerinin yıllık kira bedeli 1.000.000,00 TL + yıllık cirodan (KDV hariç) %26'lık teklif verdiği ve ihalenin bu teklif sahibine verildiği, 21.09.2007 gün ve 24183 sayılı noter tasdikli sözleşme gereği terminalin tesliminden itibaren süre başlayacak olup, buna göre kira süresi 04.11.2017 tarihinde sona ereceği görülmüştür. Firmanın 28.08.2017 gün ve GEN.MD.401 07 00.28/609 sayılı yazı ile işletme süresinin aynı koşullarla 3 yıl daha uzatılma talebi Encümenin 06.09.2017 gün ve 2017/1434 sayılı kararıyla, "Yapılan görüşmelerde yıllık cirodan (KDV hariç) verilen %26'lık oranın aynen korunması, 05.11.2016 tarihinde başlayan son yıl 1.000.000,-TL sabit kiranın ise süre uzatımı verilen her yıl için ayrı ayrı DİE TÜFE bir önceki yılın aynı ayına göre değişim oranında arttırılması ve yeni inşa edilecek terminal binasının 3 yıldan daha erken zamanda hizmete girecek olması halinde süre uzatımının hangi devresinde olursa olsun tahliye konusunda Belediye tarafından yapılacak bildirim müteakip sözleşmenin kendiliğinden fesih olunması, tahliye işleminin başlatılması ve bu durumun dava konusu yapılmaması şartıyla talebin kabulüne, sözleşmenin 3 yıllığına uzatılmasına ve gereği için evrakın Mali Hizmetler Daire Başkanlığı'na tevdiine oy birliği ile karar verildi." gerekçesiyle sözleşmenin 3 yıllığına uzatılmasına karar verilmiş, idare ile yüklenici arasında kira başlangıcı 05.11.2017 ve kira bitiş tarihi 04.11.2020 olmak üzere ek kira sözleşmesi imzalanmıştır. Son olarak 16.10.2019 gün ve 2019/2096 sayılı Encümen kararıyla 04.11.2020

tarihinde sona erecek kira süresinin mevcut koşullarla 3 yıl uzatılmasına karar verilmiştir.

Kayseri Büyükşehir Belediyesi Şehirlerarası ve İlçeler İşletmeciliğinin İşletmesinin Kiraya Verilmesi İhale Şartnamesinin “Sözleşmenin Sona Ermesi - Fesih – Boşaltma” başlıklı 5’inci maddesinin 5.6’ncı sırasında, “*Kiracı kira süresinin sonunda hiçbir ihtara gerek kalmaksızın ihale konusu yeri tahliye edecektir. Söz konusu yer imar planında “Şehirlerarası ve ilçeler otobüs terminali” olup, Devlet İhale Yasası hükümleri gereğince ihale neticesi kiralanacak, yine aynı yasanın 75.maddesi hükmü gereğince tahliye edilecek ve kiracı bu tahliye usulüne hiçbir şekilde itiraz etmeyecektir. Kiracı kira süresinin sonunda ihaleye konu yeri kendiliğinden tahliye etmezse her gün için 2.000 (ikibin) YTL. Ecrimisil ödeyecek ve Devlet İhale Yasasının 75.maddesine göre tahliye edilecektir.*” denilmektedir.

2020 ve 2021 Yılı Sayıştay Denetim Raporlarında da açıklandığı üzere; 10 yıllığına kiralanan taşınmazın süre bitiminde yeniden ihaleye çıkılarak şayet 3 yıllığına verilecekse encümence 3 yıldan fazla ise meclis kararıyla kiraya verilmesi gerekir. Encümenin süre uzatım kararında belirttiği gerekçe yeni kiralamaya ilişkin ihalenin şartnamesinde yer alacak husustur. Belirtilen husus Kanuna aykırı olarak kira sözleşmesinin uzatılma gerekçesi olamaz. Diğer taraftan ihale öncesi tüm katılımcılar için geçerli olan Kayseri Büyükşehir Belediyesi Şehirlerarası ve İlçeler İşletmeciliğinin İşletmesinin Kiraya Verilmesi İhale Şartnamesinin 5.6’ncı maddesine de aykırı davranıldığı açıktır. Bu şekilde yapılarak ihaleye katılımın engellenmesinin yanında bu şekilde uzatılmada imzaları olan kamu görevlileri görevlerini Kanuna uygun yapmadıkları gibi kiracı firmaya da avantaj sağlanmasına neden olunmuştur.

Kira süresi bitmiş olan taşınmazın 5393 sayılı Kanun’un 15’inci ve 2886 sayılı Kanun’un 75’inci maddesi gereği tahliye ettirilerek 2886 sayılı Kanun’a göre ihale suretiyle kiraya verilmesi gerekir.

BULGU 7: Büyükşehir Belediyesine Devredilen 12 Adet Halk Otobüsü Hattına İlişkin Kiralama Süresinin Encümen Kararıyla 49 Yıl Olarak Belirlenmesi

Gesi Belediyesi tarafından 2000 yılında ihale edilen, 5216 sayılı Kanun ile Büyükşehir Belediyesine geçen 12 adet halk otobüsü hattının kiralanmasına ilişkin ihale şartnamesi ve sözleşmesinde çalışma süresinin 10 yıl olmasına rağmen, Büyükşehir Belediyesi tarafından süre bitiminde yeniden ihale konusu yapılmadığı Encümen kararıyla sürenin 49 yıl olarak belirlendiği görülmüştür.

1580, 5393, 3030 ve 5216 sayılı Kanun'larda toplu taşımaya ilişkin haklar belediyeye

aittir. Belediyeye ait olan bu hakkın mevzuat çerçevesinde ihale yoluyla rekabete uygun, saydamlığı sağlayarak sürenin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde verilmesi gerekir. Bu çerçevede toplu taşıma hizmetleri bakımından görevli ve yetkili olan Belediyenin ihale şartnamesini düzenleyerek şeffaf ve rekabete uygun şekilde ihalenin yapılması gerekir. Toplu taşıma hizmetlerinin imtiyaz, kiralama ve ruhsat usullerinden biri ile üçüncü kişilere gördürülebilmesi mümkün olmakla birlikte her üç yöntem bakımından da bu hizmetin üçüncü kişilere gördürülmesinde mutlak olarak belirli bir sürenin öngörülmüş olması zorunludur. Belediyenin yürütmekle yükümlü olduğu bir hizmeti bizzat yerine getirmeyip, üçüncü kişilere gördürülebilmesi mümkün olmakla birlikte bu husus söz konusu hizmetin bir kamu hizmeti olma niteliğini ortadan kaldırmadığı gibi, bu konuda belediyenin görevinin sona ermesine yol açmamakta ve bu hizmetin yerine getirilmesi yönünden sorumluluğu devam etmektedir.

Gerek 1580 gerekse de 5393 sayılı Kanun'da ulaşım hizmetleri Danıştayın görüşü ve Çevre ve Şehircilik (İçişleri) Bakanlığının kararıyla süresi kırkdokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebileceği hükmüne istinaden İçişleri Bakanlığı'nın 01.06.2000 gün ve B050MAH0740001/ sayılı yazısı ile "...işlemlerinin açıklık ve rekabet ilkesi çerçevesinde 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre yürütülmesi kaydıyla 25 adet hat imtiyazının devredilmesine" olur verilmiştir. Sözleşmeleri 27.07.2000 (1 adet), 18.07.2000 (1 adet), 03.08.2000 (3 adet), 22.08.2000 (6 adet) ve 01.09.2000 (1 adet) tarihinde imzalanan ve ihale edilen 12 hatta ilişkin işin ihale şartnamesinin "Güvence ve Kesin Teminatın Geri Verilmesi" başlıklı 7'nci maddesinde, "A) Kesin teminat hattın son taksiti ödendikten sonra Belediyeye hiçbir borcu kalmaz ise iade edilir. GÜVENCE BEDELİ: 10 Yıllığına Belediyede tutulur, teminat mektubu verdi ise mektup her yıl bilet ücretinin artışı oranına göre artırılarak yenilenir." ve 26'ncı maddesinde, "Bu şartnamede bulunmayan durumlarda 2886 sayılı Devlet İhale- Kanunu, Borçlar Kanunu ile yürürlükteki kanun hükümleri uygulanır." denilmiş ve aynı hükümler sözleşmede de yer almıştır.

Şartnamede ve sözleşmede süreye ilişkin açık hüküm bulunmamakla birlikte, şartname ve sözleşmede yer alan "Bu şartnamede bulunmayan durumlarda 2886 sayılı Devlet İhale- Kanunu, Borçlar Kanunu ile yürürlükteki kanun hükümleri uygulanır." hükmünün delaletiyle 2886 sayılı Kanun'un, "Kiralarda sözleşme süresi" başlıklı 64'üncü maddesinde yer alan, "Kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira süresi, on yıldan çok olamaz..." hükmü gereği kiralamalarda sürenin 10 yıl ile sınırlı olduğu ve bu işte de sürenin 10 yıl olduğu anlaşılmaktadır. Nitekim şartname ve sözleşmenin "Güvence ve Kesin Teminatın Geri Verilmesi" başlıklı 7'nci maddesinde yer alan, " GÜVENCE BEDELİ: 10 Yıllığına Belediyede

tutulur, teminat mektubu verdi ise mektup her yıl bilet ücretinin artışı oranına göre artırılarak yenilenir.” ifadesinden de sürenin 10 yıl olduğu anlaşılmaktadır.

İhaleyi alan 12 kişiden 11’i tarafından açılan taraflar arasında yapılan sözleşmenin hukuki niteliği ve sözleşmenin tespiti davasında Kayseri İkinci Asliye Hukuk Mahkemesinin E:2002/399, K:2003/551 sayılı kararıyla,

“...1580 sayılı kanunun 19/5 maddesine göre üçüncü şahıslara yaptırılmasındaki süre, 2886 sayılı yasanın 64. maddesinde getirilen azami 10 yıl olarak belirlendiği” görüşü ile taraflar arasındaki yapılan sözleşmenin 26. maddesinde bu doğrultuda bulunması nedeniyle taraflar arasında yapılan sözleşme süresinin 10 yıllık olduğunun tespitine dair aşağıdaki hüküm kurulmuştur.

HÜKÜM:

Açıklanan nedenlerle, Davacılar ile davalı Gesi Belediyesi arasında düzenlenen Özel Halk Otobüsleri işletme sözleşmesi Belediye sınırları içerisindeki toplu taşımacılık hizmetlerinin 1580 sayılı kanunun 19/5 maddesine göre üçüncü şahıslara yaptırılmasındaki süre 2886 sayılı yasanın 64. maddesinde getirilen azami 10 yıl olarak belirlendiğinden 10 yıl olarak yapıldığının tespitine,” denilmiş ve sözleşme süresinin 10 yıl olduğunun tespitine dair verilen kararın temyizi üzerine Yargıtay Onüçüncü Hukuk Dairesinin 13.10.2005 tarih 2005/10786-15119 sayılı kararı ile mahkeme kararının onanmasına oybirliğiyle karar verilmiştir. Davacılar vekili karar düzeltme ve akabinde davadan feragat ettiklerine dair dilekçe vermişlerdir. Yargıtay Onüçüncü Hukuk Dairesi 05.05.2011 tarih ve 2011/6665-7297 sayılı kararı ile feragat nedeniyle işlem yapılmak üzere dosya bozulmuş ve yerel mahkemeye gönderilmiştir. Bunun üzerine Kayseri İkinci Asliye Hukuk Mahkemesinin 28.06.2011 günlü E:2011/311, K:2011/389 sayılı kararında,“...Dava, taraflar arasındaki yapılan sözleşmenin hukuki niteliğine göre süresinin tespiti talebi olup, sonuçta sözleşme süresinin 10 yıl olduğunun tespitine dair mahkememizce daha önce verilen karar Yargıtayca onandığı, karar düzeltme aşamasında davacılar vekilince dava ve taleplerinden feragat edilmiş olup, bu nedenle bozulup mahkememize gönderildiği, Yargıtay bozma ilamına mahkememizce uyulduğu, bu aşamada davalı Melikgazi belediyesi yanında feri müdahil olduğunu belirten ... ve arkadaşları vekilince müdahillik talebinde bulunulduğu, öncelikle müdahale dilekçesinin harçsız olduğu, ayrıca feragat Hukuk Usulü Muhakemeleri kanununa göre davayı sonlandıran taraf işlem olmakla, ayrıca davacı davasından feragat ederek kendi aleyhine olarak bir daha dava açamayacak şekilde feragat ettiğinden davalı yanında feri müdahil olmak istemekle hukuki yarar da

olmadığından tüm deliller ile davacılar vekilinin feragate vekalette yetkisi bulunan vekaletnameye dayalı feragat beyanları dikkate alınarak davanın feragat nedeniyle reddine dair aşağıdaki hüküm kurulmuştur.

H Ü K Ü M:

Açıklanan nedenlerle; I -Feragat nedeniyle davanın reddine” denilmiştir.

Kayseri Büyükşehir Belediyesi Encümeninin 17.06.2011 tarih ve 25-468 sayı ve “Gesi İlk Kademe Belediyesinden gelen özel halk otobüslerinden sözleşmesi biten ve çalışmaları durdurulan 12 adet otobüs hakkında bir karar verilmesi hususunda hazırlanan komisyon raporu” kararında,

“ ...

Hat sahipleri sözleşmenin hukuki niteliği ve olası süresiyle ilgili olarak İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Öğretim Üyesi Prof Dr. mütalaa talep etmişlerdir. Mütalaa imtiyaz sözleşmesinin normal sözleşmelerden daha uzun olması gerektiği belirtilmiştir.

Aynı dönemde Büyükşehir Belediyesi tarafından yapılan hat satışları ile Gesi belediyesince gerçekleştirilen hat satışları mukayese edildiğinde Gesi Belediyesi hat satış bedellerinin düşük olduğu gözlemlenmiştir.

Bu nedenle, aynı dönemde Büyükşehir Belediyesi tarafından yapılan hat satış bedellerinin TEFE oranlarıyla güncellenmesi neticesinde tüm otobüslerin katlandıkları maliyet ile sağlanan fayda arasında denge oluşturmak ve kendi aralarında iş barışını sağlamak amacıyla Gesi Belediyesinden gelen 38 DF 542, 38 DE 584, 38 DA 829, 38 DE 821, 38 DE 196, 38 DE 583, 38 LP 756, 38 KC 960, 38 EU 705, 38 PF 600, 38 DF 805, 38 DE 723 plakalı araçların ekte sunulan hesap tablosuna göre plaka başına Belediyeye 200.324,00TL ödenmesi halinde araçların çalışma sürelerinin 5393 Sayılı Kanununun 15. Maddesinde “Belediye, (e), (f) ve (g) bentlerinde belirtilen hizmetleri Danıştayın görüşü ve İçişleri Bakanlığının kararıyla süresi kırkdokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebilir; toplu taşıma hizmetlerini imtiyaz veya tekel oluşturmayacak şekilde ruhsat vermek suretiyle yerine getirebileceği gibi toplu taşıma hatlarını kiraya verme veya 67’nci maddedeki esaslara göre hizmet satın alma yoluyla yerine getirebilir.” hükmü çerçevesinde ilk ihale tarihinden itibaren 49 yıl olarak tespit edilmesi hususunun uygun olacağı” belirtilmiştir.

Söz konusu araçlar ile ilgili hazırlanan komisyon raporunun ve hesap tablosunun kabulü ile yukarıda plakaları yazılı olan otobüslerden 01.07.2011 tarihinden 31.12.2011 tarihine kadar 200.324.00TL'yi 6 eşit taksitle ödeyenlerden faiz alınmamasına, bu tarihten sonra ödeme yapanların ise borç bakiyesi için birer ay arayla azami 24 eşit taksitte yasal faizi ile birlikte ödemelerine ayrıca araç sahiplerinin Encümen kararını kabul ettiklerine dair dilekçe vermeleri kaydıyla araçlarının çalışmalarına izin verilmesine ve gereği için evrakın Makine Bakım Onarım Daire Başkanlığı-Mali Hizmetler Daire Başkanlığı'na tevdiine oy birliği ile karar verildi.” denilmiştir.

İhale öncesi hazırlanan ve tüm katılımcılar için esas olan şartnamede işin süresinin belirtilmiş olması gerekir. Şartnamede sürenin belirli ve öngörülebilir olması asıldır. Söz konusu hatlar imtiyaz iznine ilişkin olarak kiraya verilmiş olsa da, yukarıda belirtildiği üzere şartname ve sözleşmedeki sürenin 10 yıl olduğu anlaşılmaktadır. Ayrıca davacıların sürenin tespitine ilişkin açıkları davanın sonucunda mahkemenin süreyi 10 yıl olarak kabul etmesi, bu kararın Yargıtay Onüçüncü Hukuk Dairesince oybirliğiyle onanması sürenin 10 yıl olduğunu göstermektedir. Davacıların karar düzeltme aşamasında feragat etmeleri nedeniyle daha sonra davanın reddine karar verilmesi bu gerçeği değiştirmemektedir.

2020 ve 2021 Yılı Sayıştay Denetim Raporlarında da açıklandığı üzere; bağlayıcılığı olmayan bir görüşe dayanılarak 2011 yılında alınan Encümen kararıyla, hesaplama yapılarak ve ilave bedel alınarak sürenin 49 yıl olarak kabul edilmesi, işin ihale edildiği şartname, sözleşme hükümlerine aykırıdır. Encümenin kendisine tanınmayan yetkiyle bu hatların süresini 49 yıla uzatması hukuken mümkün değildir. Hatları kiralayanlardan sürenin uzatılması karşılığı alınan ilave bedellerden kullanılmayan süreye isabet eden kısmının iade edilmesi ve 2011 yılından itibaren Kanun'a aykırı olarak alınan Encümen kararlarıyla süresi uzatılan halk otobüsü hatlarının çalıştırılmasına ilişkin olarak yeniden ihale açılması gerekmektedir.

BULGU 8: İmtiyaz Oluru Olan Şehir İçi Çalışan Halk Otobüslerinin İhale Şartnamesi ve Sözleşmesinde Süre Belirtilmediği Halde Sürenin 49 Yıl Olarak Kabul Edilmesi

Kayseri Büyükşehir Belediyesinin verilecek hatlarla ilgili imtiyaz oluru alındığı, hatların verilmesine ilişkin şartname ve sözleşmede süre belirtilmemesine karşın verilen hatların süresinin 49 yıl olarak kabul edildiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu ile yürürlükten kaldırılan 1580 sayılı Belediye

Kanunu'nun "Belediyenin vazifeleri" başlıklı 15'inci maddesinin dokuzuncu fıkrası ve "Belediyelerin hakları, salahiyet ve imtiyazları" başlıklı 19'uncu maddesinin beşinci fıkrasında yer alan hüküm ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinin (p) fıkrasındaki, "*Kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek.*" hükümlerinden toplu taşıma hakkının belediyenin görev ve yetkisinde olduğu anlaşılmaktadır.

İhalelerin yapıldığı tarihte yürürlükte olan 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'un 6'ncı maddesinde, Büyükşehir dahilindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak işletmek veya işlettirmek Büyükşehir Belediyesinin görevleri arasında sayılmıştır.

23.07.2004 tarih ve 25531 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde, "*Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek.*", (p) bendinde, "*Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dahil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek. (Ek cümle: 16/5/2018-7144/14 md.) Büyükşehir içindeki toplu taşıma hatlarıyla ilgili olarak; şehir merkezine olan uzaklık, nüfus ve hattı kullanan sayısı kriterleri esas alınarak tespit edilecek hatlarla ilgili toplu taşıma hizmetlerinin işlettilmesine karar vermek.*" ve ikinci fıkrasında, "*...(Ek üç cümle: 16/5/2018-7144/14 md.) Büyükşehir belediyeleri, birinci fıkranın (p) bendinin ikinci cümlesinde yer alan kriterler esas alınarak büyükşehir belediye meclisi kararıyla belirlenen yerlerdeki toplu taşıma hatlarının işletmesinin o bölgede kurulu taşıma birlik veya kooperatiflerinden temin edilmesine karar verebilir. Bu durumda ihaleye*

katılacaklarda ve kullanılacak taşıma araçlarında aranacak şartlar belediyelerce belirlenir. Taşıma birlik veya kooperatiflerine, belediye bütçelerinden toplu taşıma hizmetlerinden ücretsiz veya indirimli olarak yararlanacaklara ilişkin gelir desteği ödemeleri yapılabilir.” düzenlemeleri yer almaktadır.

13.07.2005 tarih 25874 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Uygulanmayacak hükümler” başlıklı 84’üncü maddesinde, Bu Kanunla belediyenin sorumlu ve yetkili kılındığı görev ve hizmetlerle sınırlı olarak 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu’nda bu Kanun hükümlerine aykırılık bulunması durumunda bu Kanun hükümleri uygulanacağı, 23.07.2004 tarih 25531 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun “Diğer hükümler” başlıklı 28’inci maddesinde, Belediye Kanunu ve diğer ilgili Kanun’ların bu kanuna aykırı olmayan hükümlerinin ilgisine göre büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanacağı belirtilmiştir.

Gerek 1580 sayılı gerekse 5393 ve 3030 sayılı Kanun’larda toplu taşımaya ilişkin haklar belediyeye aittir. Belediyeye ait olan bu hakkın Kanun çerçevesinde ihale yoluyla rekabete uygun, saydamlığı sağlayarak sürenin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde verilmesi gerekir. Bu yetki belediye adına Belediye Meclisine aittir. Belediye meclisince bu yönde alınan karara uygun olarak ve bu kararda verilen yetkiye dayanılarak ihale işlemleri ile ilgili olarak Belediye Encümenince de konuya ilişkin kararlar alınmasında hukuka aykırılık bulunmamaktadır. Bu çerçevede toplu taşıma hizmetleri bakımından görevli ve yetkili olan Belediyenin ihale yapmadan rekabetsiz bir şekilde izin verebilmesi mümkün değildir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun, 1’inci maddesinde yer alan, “.....belediyelerin..... satım, hizmet....., kira, trampa, mülkiyetin gayri aynı hak tesisi ve taşıma işleri bu kanuna göre yürütülür.” hükmüne göre bu hakkın ihale ile verilmesi ve aynı Kanun’un “Kiralarda sözleşme süresi” başlıklı 64’üncü maddesinde yer alan, “Kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira süresi, on yıldan çok olamaz. Turistik tesis kurulacak yerlerin ve turistik tesislerin (Ek ibare: 20/2/2001 - 4628/17 md.) ve enerji üretimi tesisleri ile iletim ve dağıtım tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin (Ek ibare: 18/4/2001 - 4646/13 md.) ve doğal gaz iletim, dağıtım ve depolama tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin on yıldan fazla süre ile kiraya verilmesi mümkündür.

Üç yıldan fazla süre ile kiraya verme işlerinde, önceden Maliye Bakanlığından izin alınması şarttır. Katma bütçeli idarelerde bu izin, idarelerin bağlı buldukları bakanlıktan

alınır. Özel İdare ve belediyeler için kendi özel kanunları uygulanır.

Üç yıldan fazla süre ile kiraya verme işlerinde, kira bedeli her yıl şartname ve sözleşmesindeki esaslara göre yeniden tespit edilir.” hükmü gereği kiralamalarda sürenin 10 yıl ile sınırlı olduğu açıktır.

Danıştay Onüçüncü Dairesinin Esas No:2015/985, Karar No: 2015/3164 numaralı kararı, Esas No:2014/384 ve Karar No: 2014/1950 kararı, Esas No: 2011/1134 ve Karar No: 2012/2226 kararı ile Esas No: 2014/1735 ve Karar No: 2014/2859 kararı değerlendirildiğinde belediye'deki yetkili organın kararıyla ihale yoluyla rekabete uygun, saydam bir şekilde sürenin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde ulaşımın verilmesi gerekir. Şartname ve sözleşmede süre belirtilmediği durumda sürenin bulunmadığı esas alınarak 49 yıl olarak esas alınmasının kabulü mümkün değildir.

Gerek 1580 gerekse de 5393 sayılı Kanun'da ulaşım hizmetleri Danıştayın görüşü ve Çevre ve Şehircilik (İçişleri) Bakanlığının kararıyla süresi kırkdokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredilebilir. Ancak imtiyaz yoluyla verilmesi için Bakanlığın kararının olması verilen hattın 49 yıl olarak verildiği anlamına gelmemektedir. Bakanlık kararında süre belirtilmemekte, imtiyazın devredilmesi kararı verilmektedir. Kanunda azami süre kırkdokuz yıl olarak belirtilmiştir. İmtiyaz iznini alan belediye yapacağı ihalede sürenin kaç yıl olduğunu ihale şartnamesinde 20, 30, 40 veya 49 yıl gibi açıkça belirtmesi gerekir. Sürenin belirtilmediği durumda bu sürenin 49 yıl olduğu kabulünün temeli bulunmamaktadır. İmtiyaz suretiyle yapılan ihalede sürenin şartnamede belirtilmemesi durumunda, sürenin ya idare tarafından belirlenerek ilgililerin bu süreye karşı idari yargı yoluna giderek yargı kararına göre sürenin belirlenmesi, ya da idare tarafından sürenin belirlenmesi için tespit davası açılarak karar sonucuna göre işlem tesisi gerekir. Şartname ve sözleşmede süre belirtilmediği halde bu süreyi fiili olarak kırkdokuz yıl olarak kabul etmenin dayanağı bulunmamaktadır.

Toplu taşıma hizmetlerinin imtiyaz, kiralama ve ruhsat usullerinden biri ile üçüncü kişilere gördürülebilmesi mümkün olmakla birlikte her üç yöntem bakımından da bu hizmetin üçüncü kişilere gördürülmesinde mutlak olarak belirli bir sürenin öngörülmüş olması zorunludur.

İhale ile verilmiş olmasına rağmen süre belirtilmeyenlerle ilgili olarak bu hatlar imtiyaz şeklinde verilmiştir. İmtiyaz şeklinde verilme hattın bir şekilde kiralama'dır. Kira ile imtiyaz arasındaki fark süre yönündendir. Kiralamada süre 10 yılı geçemez iken, imtiyazda ise bu süre

49 yılı geçememektedir. 2886 sayılı Kanun'un 64'üncü maddesinde belirtildiği üzere kiralamalarda süre 10 yıllla sınırlıdır.

Kayseri Büyükşehir Belediyesi sınırlarında şehir içi ulaşımında çalışan AB plakalı halk otobüslerinden 55 tanesi imtiyaz izni ile ihale edilmiştir. İçişleri Bakanlığının 25.04.2000 gün ve B050MAH0740001/ sayılı yazısı ile "...işlemlerde açıklık ve rekabet ilkesi çerçevesinde 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre yürütülmesi kaydıyla 100 adet otobüs ve hattının imtiyazının devredilmesine" olur verilmiştir.

İhale öncesi hazırlanan ve tüm katılımcılar için esas olan şartnamede işin süresinin belirtilmiş olması gerekir. Şartnamede sürenin belirli ve öngörülebilir olması asıldır.

55 Adet Hattın Verilmesi ile İlgili Bilgiler şu şekildedir:

27.07.2000 tarih ve 57/826 sayılı encümen kararı ile ihale edilen birinci etap 8 hat ve 01.08.2000 tarih ve 58/829 sayılı encümen kararı ile ihale edilen birinci etap 4 hat olmak üzere toplam 12 hatta ilişkin işin ihale şartnamesinde işin süresi ile ilgili olarak, "*Uygulama sonucunda taraflarca yapılacak sözleşme tarihinden itibaren geçerlilik süresi Belediye tarafından belirlenecektir.*" denilmiş, işin sözleşmesinin 7'nci maddesinde ise, "*Sözleşmenin Süresi: 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 19. maddesinin 5.fıkrası gereğince sözleşme süresizdir. Gerek bu Kanunda gerekse diğer Kanunlardaki sözleşme süreleri ile ilgili yasa hükümleri saklıdır.*" hükmü yer almıştır. 10.10.2000 tarih ve 78/1138 sayılı encümen kararı ile ihale edilen ikinci etap 12 hatta ilişkin işin idari şartnamesinin 11'inci maddesinde, "*1580 Sayılı Belediye Kanununun 19.Maddesinin 5.fıkrası gereğince sözleşme süresizdir. Gerek bu Kanunda gerekse diğer Kanunlardaki sözleşme süreleri ile ilgili yasa hükümleri saklıdır.*" denilmiş ve sözleşmenin 7'nci maddesinde ise, "*İhale şartnamesi ve sözleşmesindeki hükümlülüklerin yerine getirilmesi şartı ile 1580 sayılı Belediye Kanununun 19. Maddesinin 5.fıkrası gereğince sözleşme süresizdir. Gerek bu kanunda gerekse diğer kanunlardaki sözleşme süreleri ile ilgili yasa hükümleri saklıdır.*" hükmü yer almıştır. 28.06.2001 tarih ve 50/852 sayılı encümen kararı ile ihale edilen üçüncü etap 1 hat ve 03.07.2001 tarih ve 51/877 sayılı encümen kararı ile ihale edilen üçüncü etap 5 hat olmak üzere toplam 6 hatta ilişkin idari şartnamenin 12'nci maddesinde, "*Sözleşme süresi konusunda 1580 sayılı Kanun, 3030 sayılı Kanun ve süre ile ilgili diğer kanun hükümleri saklıdır.*" denilmiş ve sözleşmenin 7'nci maddesinde ise, "*Sözleşmenin Süresi: Sözleşmenin süresi konusunda her hangi bir sınırlama getirilmemiştir. Ancak 1580 sayılı Kanun, 3030 sayılı Kanun ve diğer kanunların öngörülen süre ile ilgili hükümler saklıdır.*" hükmü yer almıştır. 24.07.2001 tarih ve 57/976 sayılı

encümen kararı ile ihale edilen dördüncü etap 3 hat, 26.07.2001 tarih ve 58/991 sayılı encümen kararı ile ihale edilen dördüncü etap 1 hat ve 07.08.2001 tarih ve 61-1055 sayılı encümen kararı ile ihale edilen dördüncü etap 3 hat olmak üzere toplam 7 hatta ilişkin idari şartnamenin 12'nci maddesinde, *“Sözleşme süresi konusunda 1580 sayılı Kanun, 3030 sayılı Kanun ve süre ile ilgili diğer kanuni hükümleri saklıdır.”* denilmiş ve sözleşmenin 7'nci maddesinde ise, *“Sözleşmenin Süresi: Sözleşmenin süresi konusunda her hangi bir sınırlama getirilmemiştir. Ancak 1580 sayılı Kanun, 3030 sayılı Kanun ve diğer kanunların öngörülen süre ile ilgili hükümler saklıdır.”* hükmü yer almıştır. 03.06.2004 tarih ve 40/364 sayılı encümen kararı ile ihale edilen beşinci etap 11 hatta ilişkin idari şartnamesinin 12'inci maddesinde, *“Sözleşme süresizdir. Süre konusunda 1580 sayılı Kanun, 3030 sayılı Kanun ve süre ile ilgili diğer kanuni hükümleri saklıdır.”* denilmiş ve sözleşmesinin 7'nci maddesinde ise, *“Sözleşmenin süresi: Sözleşmenin süresi konusunda her hangi bir sınırlama getirilmemiştir. Ancak 1580 sayılı kanun, 3030 sayılı kanun ve diğer kanunlarda öngörülen süre ile ilgili hükümler saklıdır.”* hükmü yer almıştır. 20.09.2006 tarih ve 39/712 sayılı encümen kararı ile ihale edilen altıncı etap 7 hatta ilişkin ihale teknik şartnamesinin genel hükümler kısmının 6'ncı maddesinde, *“imtiyaz hakkı devri ihalesine çıkartılan hatlar da çalışma süresi 49 yıldır. Bu sürenin bitiminde sürenin uzatılıp uzatılmaması konusunda Belediye Encümeni yetkilidir.”* denilmiş ve sözleşmenin 7'nci maddesinde ise, *“Sözleşmenin süresi: Sözleşmenin süresi konusunda her hangi bir sınırlama getirilmemiştir. Ancak 1580 sayılı kanun, 3030 sayılı kanun ve diğer kanunlarda öngörülen süre ile ilgili hükümler saklıdır.”* hükmü yer almıştır.

Şartname ve sözleşmede yer alan süreye ilişkin hüküm belirsizdir. Bu belirsizlik esas alınarak sözleşme süreleri 49 yıl kabul edilmiştir.

Sonuç olarak, 2021 Yılı Sayıştay Denetim Raporunda da açıklandığı üzere; 20.09.2006 tarih ve 39/712 sayılı encümen kararıyla ihale edilen 7 hatta ait işin şartnamesinde hatların süresi kırkdokuz yıl olarak belirtildiği için, bu hatların süresinin 49 yıl kabul edilmesi gerekir. Çeşitli tarihlerde ihale edilen toplam 48 hattın süresinin ise 49 yıl olarak kabul edilmesi mümkün değildir.

Bakanlıktan alınan imtiyaz oluruna istinaden çeşitli tarihlerde ihale ile verilen toplam 48 adet hat ile ilgili ihale şartnameleri, sözleşmeleri ve Kanun hükümlerinin birlikte değerlendirilerek sürenin belirlenmesi için tespit davasının açılması ve yargı kararının sonucuna göre işlem yapılması belirsizliği ortadan kaldıracaktır. Bu nedenle tespit davası açılması için gerekli sürecin işletilmesi gerekmektedir.

BULGU 9: İş Artışı Yapılan Yapım İşlerinde Tüm Riskler Sigorta Bedellerinin Güncellenmemesi

Belediyenin yapım işlerinde iş artışı yapılan işlerle ilgili olarak tüm riskler sigortasında ek sigorta poliçesi yapılmaması nedeniyle sigorta bedellerinin güncellenmediği görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "İş ve İşyerlerinin Korunması ve Sigortalanması" başlıklı 9'uncu maddesinin 2'nci fıkrası; "Sigortaya esas alınacak bedeller, işin kendisi için sözleşme bedeli, her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ve benzeri için ise piyasa rayiçlerine göre hesaplanan bedellerdir. Ödenen toplam hakediş tahakkuk tutarının (fiyat farkları dâhil) 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 uzatılması zorunludur." şeklinde düzenlenmiştir.

Mevzuat hükmünden anlaşılacağı üzere, yüklenicinin yapım işinin yerine getirilmesinde genel bir koruma sorumluluğu bulunmaktadır. Sigorta yükümlülüğünün amacı, sözleşme konusu işin değer itibarıyla güvence altına alınması olduğundan, iş artışı içeremeyen bir sigorta işleminin bu güvenceyi tam olarak sağlayamayacağı açıktır.

Yapılan incelemede, iş artışı yapılması suretiyle sözleşme bedelinin yükseldiği bazı yapım işlerinde yüklenici tarafından ek sigorta poliçesi yapılmadığı ve tüm riskler sigorta bedelinin iş artışı ile güncellenen sözleşme bedelinden düşük kaldığı anlaşılmıştır.

Sonuç olarak, 2021 Sayıştay Raporunda da açıklandığı üzere, mevzuata uygunluğun sağlanması ve yüklenicinin koruma sorumluluğunun tam olarak tesis edilebilmesi bakımından, yapım işlerinde iş artışı yapılan hallerde ek sigorta poliçesi yapılarak sigorta bedelinin güncellenmesi gerekmektedir.

BULGU 10: Elektrik Dağıtım İşlemleri Dolayısıyla Yapılan Taşınmaz Tahsislerinde Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Tarafından Çıkarılan Yönetmelik Esaslarına Uyulmaması

Belediyenin mülkiyetinde bulunan muhtelif taşınmazların, trafo alanı olarak kullanılmak üzere elektrik dağıtım şirketine tahsis edildiği görülmüştür.

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 edebilecekleri ifade edilmiş ve aynı maddenin son fıkrasında “Kanunlardaki özel hükümler saklıdır.” hükmü ile de kendi mevzuatında taşınmaz tahsisi ile ilgili hüküm bulunan kamu idarelerinin ilgili mevzuatına göre taşınmaz tahsisi yapabilmelerine olanak sağlanmıştır.

5018 sayılı Kanun’un 47’inci maddesine dayanılarak hazırlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelik’in “Tanımlar” başlıklı 3’üncü maddesine göre kamu idaresi; tahsis açısından, Yönetmelik ekindeki idareler ile kendilerine tahsis yapılması açısından köy tüzel kişiliklerini; devir açısından, Yönetmelik ekindeki idarelerden, düzenleyici ve denetleyici kurumlar hariç, diğer idareleri şeklinde tanımlanmıştır. Dolayısıyla mevzuata uygun bir tahsis işleminden söz edilebilmesi için gerek taşınmazı tahsis edecek olan idarenin gerekse kendisine taşınmaz tahsis edilecek kuruluşun Yönetmelik’te ifade edilen kamu idaresi kapsamında olması gerekmektedir.

Mahalli idarelerde taşınmaz tahsisi 5393 sayılı Kanun’un ilgili hükümleri doğrultusunda gerçekleştirilmektedir. Kanun’un “Diğer kuruluşlarla ilişkiler” başlıklı 75’inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde; belediyelerin, 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 yirmibeş yılı geçmemek üzere tahsis edebileceği ifade edilmiştir.

Diğer Yandan Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Tarafından Yürütülen Taşınmaz Temini İşlemleri Hakkında Yönetmelik’in “Kamu kurum ve kuruluşlarına ait taşınmazların devri” başlıklı 22’nci maddesinde;

“(1) Önlisansa/lisansa dayalı faaliyete konu tesisler için kamu tüzel kişisi adına kayıtlı taşınmazın mülkiyetine, yüksekliğine veya derinliğine ihtiyaç duyulması halinde Kurumdan taşınmazın mülkiyetinin/irtifak hakkının devri talebinde bulunulur. Devir talebi Kurum tarafından değerlendirilir, uygun görülmesi halinde Kurul tarafından taşınmaz hakkında Kanunun 30 uncu maddesinin uygulanmasına karar verilir.

(2) Birinci fıkra kapsamındaki taşınmazın bedeli, Kıymet Takdir Komisyonu tarafından, 17 nci madde ve devamında belirtilen hükümler esas alınarak belirlenir. Belirlenen bedel, taşınmaz maliki kamu tüzel kişisine yazılı olarak bildirilir. Kamu tüzel kişisi, taşınmazın ve/veya irtifak hakkının tapuda Hazine adına tescilini ve takdir edilen bedele ilişkin görüşünü altmış gün içinde Kuruma bildirir.

(3) Mülkiyet ve/veya irtifak hakkının devrine muvafakat edilen taşınmazın bedeli ilgili önlisans/lisans sahibi özel hukuk tüzel kişisi tarafından kamu tüzel kişisi hesabına yatırılır.” hükmü yer almakta ve kamu kurumuna ait mülkiyette trafo ihtiyacı hâsıl olduğunda yöntem gösterilmektedir.

İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde, Belediye tarafından mülkiyetinde bulunan muhtelif taşınmazların trafo inşası sebebiyle elektrik dağıtım şirketine tahsis edildiği görülmüştür. Elektrik enerjisinin dağıtım faaliyetini yürütmek üzere kurulmuş özel şirketlere kamu idaresi tarafından taşınmaz tahsis edilmesi, yukarıda belirtilen düzenlemelere aykırılık teşkil etmektedir.

Sonuç olarak, İdarenin 5393 sayılı Kanun’un 75’inci maddesine istinaden yapılan trafo tahsislerine ilişkin iş ve işlemlerinin Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Tarafından Yürütülen Taşınmaz Temini İşlemleri Hakkında Yönetmelik hükümleri çerçevesinde yürütülmesi gerekmektedir.

BULGU 11: Kurum Araçlarının Mevzuat Hükümlerine Aykırı Olarak Devredilmesi

Büyükşehir Belediyesine ait araçların diğer kamu kurumlarına mevzuatta belirtilen süre dolmadan ve Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü alınmadan devredildiği görülmüştür.

Taşınır Mal Yönetmeliği’nin “Kamu idareleri arasında bedelsiz devir ve tahsis” başlıklı 31’inci maddesinde; kayıtlara alınış tarihi itibarıyla beş yılını tamamlamış ve idarece kullanılmasına ihtiyaç duyulmayan taşınırların, bu taşınırlara ihtiyaç duyan idarelere bedelsiz devredilebileceği, devralacak idare açısından bakım-onarım ve taşıma giderleri nedeniyle ekonomik olmayan ve kullanılmasında fayda görülmeyen taşınırların devredilemeyeceği; bedelsiz devredilecek ve devredilemeyecek taşınırlara ilişkin esas ve usullerin Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından belirleneceği hükme bağlanmıştır.

Ayrıca İhtiyaç Fazlası Taşınırların Bedelsiz Devrine ilişkin 27 sıra numaralı Muhasebat Genel Müdürlüğü Tebliği’nin “Devredilemeyecek taşınırlar” başlıklı 4’üncü maddesinde; taşıt ve iş makinelerinin ihtiyaç fazlası taşınıra konu edilmeyeceği ve devredilmeyeceği ancak idarece ihtiyaç duyulmadığından diğer idarelere bedelsiz devredilmesinde yarar görülenlerin, mahallî idarelerin meclis kararlarına bağlı olarak Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine devredilebileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, Belediyenin, kayıtlara alınış tarihi itibarıyla beş yılını

tamamlamamış bazı araçları devrettiği, ayrıca diğer kamu kurumlarına yapılan araç devirlerinde anılan Bakanlığın uygun görüşünün alınmadığı görülmüştür.

Bahsedilen mevzuat hükümleri gereği, söz konusu araç devir işlemlerinin mevzuatta belirtilen süreye riayet edilerek ve Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü alınarak gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 12: İhalelerde İdarenin Kusurundan Kaynaklı Süre Uzatımlarının Yaygın Bir Uygulama Haline Gelmesi

Belediye iş ve işlemlerinde yapılan incelemelerde; belediyenin mal, hizmet ve yapım işine ilişkin ihalelerinde süre uzatımlarının çok fazla olduğu, birçok iş için ihale dokümanında işin bitirilmesi gereken süreleri oldukça aşan miktarlarda süre uzatımlarının verildiği görülmüştür.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun "Mücbir Sebepler" başlıklı 10'uncu maddesinde;

"Mücbir sebep olarak kabul edilebilecek haller aşağıda belirtilmiştir:

- a) Doğal afetler.*
- b) Kanuni grev.*
- c) Genel salgın hastalık.*
- d) Kısmî veya genel seferberlik ilânı.*
- e) Gerektiğinde Kurum tarafından belirlenecek benzeri diğer haller.*

Süre uzatımı verilmesi, sözleşmenin feshi gibi durumlar da dahil olmak üzere, idare tarafından yukarıda belirtilen hallerin mücbir sebep olarak kabul edilebilmesi için; yükleniciden kaynaklanan bir kusurdan ileri gelmemiş olması, taahhüdün yerine getirilmesine engel nitelikte olması, yüklenicinin bu engeli ortadan kaldırmaya gücünün yetmemiş bulunması, mücbir sebebin meydana geldiği tarihi izleyen yirmi gün içinde yüklenicinin idareye yazılı olarak bildirimde bulunması ve yetkili merciler tarafından belgelendirilmesi zorunludur" hükmüne yer verilmiştir.

Kamu İhale Sözleşmeli Kanunu'nda yer verilen bu hükümlere istinaden çıkarılan Yapım İşleri Genel Şartnamesinin "İşin süresi ve sürenin uzatılması" başlıklı 29'uncu maddesinde;

“(1) İşin, sözleşmesinde belirlenen zamanda tamamlanıp geçici kabule hazır hale getirilmemesi durumunda, gecikilen her gün için sözleşmesinde öngörülen günlük gecikme cezası uygulanır.

...

(4) İdarenin, 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 süre en az gecikilen süre kadar uzatılır.

(5) Öngörülemeyen durumlar nedeniyle bir iş artışının zorunlu olduğu hallerde ilave işin gerektirdiği ek süre Yükleniciye verilir.

(6) Mücbir sebepler ve/veya idarenin sebep olduğu hallerden dolayı, işte sorumluluğu yükleniciye ait olmayan gecikmelerin meydana gelmesi halinde, durum idarece incelenerek işi engelleyici sebeplere ve yapılacak işin niteliğine göre işin bir kısmına veya tamamına ait süre uzatılır. ...” hükmüne yer verilmiştir. Yine Hizmet İşleri Genel Şartnamesi ile Mal Alımlarına Ait Tip Sözleşmede de işin süresi ve sürenin uzatılması başlığı altında benzer düzenlemelere yer verilmiştir. Yüklenicinin kusuru olmadan yer teslimi, projelerin onaylanması, iş programının onaylanması, ödenek yetersizliği gibi sebeplerin ortaya çıkması durumunda da idarece süre uzatımında bulunulabileceği belirlenmiştir.

Her ne kadar Kamu İhale Kurumu tarafından yüklenicinin herhangi bir kusuru olmadan idarenin kusurundan kaynaklanan durumlarda süre uzatımı verilebileceği belirtilmiş ise de ilgili hüküm belli ilkeler gözetilerek ve idarenin kendi kusurundan kaynaklanan sebeplerle yükleniciyi zarara uğratmasının önüne geçilmesi içindir. İdarenin kusurunu ortadan kaldıran bir durum değildir. Nitekim 657 sayılı Devlet Memurlar Kanunu'nun

“Amir durumda olan devlet memurlarının görev ve sorumlulukları” başlıklı 10'uncu maddesi;

“Devlet memurları amiri oldukları kuruluş ve hizmet birimlerinde kanun ve diğer mevzuatla belirlenen görevleri zamanında ve eksiksiz olarak yapmaktan ve yaptırmaktan,

maiyetindeki memurlarını yetiştirmekten, hal ve hareketlerini takip ve kontrol etmekten görevli sorumludurlar.” hükmü,

“Devlet memurlarının görev ve sorumlulukları” başlıklı 11’inci maddesi;

“Devlet memurları kanun ve diğer mevzuatta belirtilen esaslara uymakla ve amirler tarafından verilen görevleri yerine getirmekle yükümlü ve görevlerinin iyi ve doğru yürütülmesinden amirlerine karşı sorumludurlar.” hükmü ile

“Kişisel sorumluluk ve zarar” başlıklı 12’nci maddesi;

“Devlet memurları, görevlerini dikkat ve itina ile yerine getirmek ve kendilerine teslim edilen Devlet malını korumak ve her an hizmete hazır halde bulundurmak için gerekli tedbirleri almak zorundadırlar. Devlet memurunun kasıt, kusur, ihmal veya tedbirsizliği sonucu idare zarara uğratılmışsa, bu zararın ilgili memur tarafından rayiç bedeli üzerinden ödenmesi esastır.” hükümleri gereğince kamu görevlileri kendilerine Kanun ve mevzuattaki diğer hükümler gereği verilen görevleri zamanında ve eksiksiz olarak yerine getirmekle sorumlu tutulmaktadırlar.

Ayrıca, Sayıştay Dairelerinde ve Temyiz Kurulunda kurumun vermiş olduğu süre uzatımlarına istinaden yapılan hatalı uygulamalara yönelik tazmin kararları ile, kamu görevlilerinin bu durumlarda sorumlu oldukları ortaya konulmaktadır.

Yukarıda belirtilen gerekçelerle yüklenicinin kusuru olmaksızın yer teslimi, projelerin onaylanması, iş programının onaylanması, ödenek yetersizliği gibi gerekçelerle süre uzatımına sebebiyet veren görevlilerin sorumluluğu doğmaktadır. Belediye kayıtlarında yapılan incelemelerde ihaleli işlerde süre uzatımı miktarlarının oldukça fazla olduğu, bazı işlerinde süre uzatımlarının iş artışlarına dayanmasına rağmen artışı gerçekleştirilen işle orantılı olmadığı, kimi işlerde ise işin normal süresinin oldukça üzerinde olduğu, süre uzatımlarının verildiği görülmektedir.

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

“İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur.” hükmüne yer verilmiştir. Görüleceği üzere idare yapmış olduğu ihalelerde rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını sağlamaktan

sorumludur. İdare tarafından 300 günde yapılması ön görülen bir işin makul olmayan süre uzatımları ile 500 günde yaptırılması birçok sakıncalar doğurmaktadır. Örneğin, işi 300 günde bitiremeyeceğini düşünen yüklenicilerin ihaleye teklif vermesini engelleyip rekabeti engelleyebileceği gibi idarenin güvenilirliğini de etkileyecektir.

2021 Sayıştay Denetim Raporunda da açıklandığı üzere, yukarıda belirtilen sebeplerle her ne kadar idarenin kusurundan kaynaklanan gerekçeler öne sürülerek süre uzatımı verilecek olsa da bu husus idareler tarafından sürekli başvuru olan bir yol olarak görülmemeli, ödenek planlaması ve iş süreleri daha öngörülü tespit edilmeli ve ihalelerde rekabeti engelleyici hususlara izin verilmemelidir.

BULGU 13: Şehir İçi Halk Otobüslerinin İhalesiz Çalıştırılması

Kayseri'nin Büyükşehir Belediyesi olmasından önce şehir içi toplu yolcu taşımacılığı yapan minibüslerin 1999 yılından itibaren farklı dönemlerde halk otobüsüne dönüştürülerek Büyükşehir Belediyesinin kaydı ve denetimi altına alındıkları ancak bu şekilde verilen toplu ulaşım hakkının ihalesiz olarak devam ettirildiği görülmüştür.

1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinin dokuzuncu fıkrasında, "*Belediye sınırı dâhilindeki deniz, göl ve nehirlerde belde sınırı dahiline münhasır olmak üzere, seyrüsefer eden istimbot, motörbot ve her nevi kayık, mavuna ve salapurya gibi denizdeki ufak nakliye vasıtalarıyla hususi sandal ve kayıklar ve karada belediye sınırı dahilinde umuma mahsus mahallerde seyrüsefer eden yük ve binek araba ve hayvanları ve otobüs, otomobil ve emsali (şimendiferlerden maada) nakliye vasıtalarının sağlamlığına, temizliğine dikkat ederek bunların azami haddi istiabisini ve tahammül derecelerini ve sınıflarını ve numaralarını tayin ve işletenlerin ehliyet ve sıhhatlerini murakabe ve ücret tarifelerine riayetlerini temin edecek tedbirler ittihaz etmek ve icabında bunları bizzat temin ve idare eylemek ve mevzu kanunlar mucibince salahiyyetdar dairelerden verilen vesikalara müsteniden işlemlerini ruhsata bağlamak. (Deniz vasıtalarının haddi istiabisini ve sağlamlığını tayinde mahalli liman dairesiyle ticaret müdürlüklerinin mütalaası alınır); Beldeler veya beldelerle köyler arasında seyrüsefer eden yük ve binek araba ve hayvanları ile otomobil, otobüs ve kamyonların sağlamlığına, temizliğine dikkat ederek bunların azami haddi istiabisi ve tahammül derecelerini tesbit ve sınıflarını, numaralarını tayin ve işletenlerin ehliyet ve sıhhatlerini murakebe etmek bu vesait sahiplerinin daimi ikametgahlarının mensup olduğu kaza belediye idaresine aittir.*" ve aynı Kanun'un 19'uncu maddesinin beşinci fıkrasında, "*(Değişik: 5/7/1939-3666/1 md.) Belediye hudutları dâhilinde muayyen muntakalar arasında yolcu nakil*

vasıtası olarak otobüs, omnibüs, otokar, tünel trolley, füniküler işletmek ve mezbahalarda kesilen etleri Belediye Meclisince tayin ve Dahiliye Vekaletince tasdik edilecek ücret mukabilinde satış yerlerine nakletmek münhasıran Belediyelerin hakkıdır.

(Ek - 6) (Değişik : 4/7/1988 - KHK -336/1 md.; Aynen kabul :7/2/1990 - 3612/11 md.) Bunların, belediyelerin de iştirak edecekleri şirketler vasıtasıyla yapılması ve işletilmesi veya icara verilmesi veyahut imtiyazın devri İçişleri Bakanlığının kararına bağlıdır. Belediyeler dilerse inhisarı tazammun etmemek şartıyla bunların işletilmesine ruhsat dahi verebilir.

Hususi mahiyette elektrik tesisatı gibi işlerin yapılmasına ve umuma ait suların ihtiyaçtan fazlasının hususi istihsalatta kullanılmasına ve beldenin muayyen mevkileri arasında yük başına ücret alan nakil vasıtalarının işletilmesine, inhisarı tazammun etmemek üzere, ruhsat vermek de belediyelere aittir.

(Ek: 10/6/1982-2678/2 md.) 15 nci maddenin 77 nci fıkrasında belirtilen faaliyetleri yapmak üzere kurulan kombinalar için, bu fıkra yer alan hükümler uygulanmaz.”

hükmü bulunmaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu ile yürürlükten kaldırılan 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin vazifeleri" başlıklı 15'inci maddesinin dokuzuncu fıkrası ve "Belediyelerin hakları, salahiyet ve imtiyazları" başlıklı 19'uncu maddesinin beşinci fıkrasında yer alan hüküm ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinin (p) fıkrasındaki, "*Kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek.*" hükümlerinden toplu taşıma hakkının belediyenin görev ve yetkisinde olduğu anlaşılmaktadır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde, "*Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek;*

kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek.”, (p) bendinde, “*Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dahil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek. (Ek cümle: 16/5/2018-7144/14 md.) Büyükşehir içindeki toplu taşıma hatlarıyla ilgili olarak; şehir merkezine olan uzaklık, nüfus ve hattı kullanan sayısı kriterleri esas alınarak tespit edilecek hatlarla ilgili toplu taşıma hizmetlerinin işlettilmesine karar vermek.*” ve ikinci fıkrasında, “*...(Ek üç cümle: 16/5/2018-7144/14 md.) Büyükşehir belediyeleri, birinci fıkranın (p) bendinin ikinci cümlesinde yer alan kriterler esas alınarak büyükşehir belediye meclisi kararıyla belirlenen yerlerdeki toplu taşıma hatlarının işletmesinin o bölgede kurulu taşıma birlik veya kooperatiflerinden temin edilmesine karar verebilir. Bu durumda ihaleye katılacaklarda ve kullanılacak taşıma araçlarında aranacak şartlar belediyelerce belirlenir. Taşıma birlik veya kooperatiflerine, belediye bütçelerinden toplu taşıma hizmetlerinden ücretsiz veya indirimli olarak yararlanacaklara ilişkin gelir desteği ödemeleri yapılabilir.*” düzenlemeleri yer almaktadır.

13.07.2005 gün ve 25874 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Uygulanmayacak hükümler” başlıklı 84’üncü maddesinde, Bu Kanunla belediyenin sorumlu ve yetkili kılındığı görev ve hizmetlerle sınırlı olarak 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu’nda bu Kanun hükümlerine aykırılık bulunması durumunda bu Kanun hükümlerinin uygulanacağı, 23.07.2004 gün ve 25531 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun “Diğer hükümler” başlıklı 28’inci maddesinde, Belediye Kanunu ve diğer ilgili Kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümlerinin ilgisine göre büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanacağı belirtilmiştir.

Gerek 1580 sayılı gerekse 5393 sayılı Belediye Kanunu’na göre toplu taşımaya ilişkin haklar belediyeye aittir. Belediyeye ait olan bu hakkın Kanun çerçevesinde ihale yoluyla rekabete uygun, saydamlığı sağlayarak sürenin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde verilmesi gerekir. Bu yetki belediye adına Belediye Meclisine aittir. Belediye meclisince bu yönde alınan karara uygun olarak ve bu kararda verilen yetkiye dayanılarak ihale işlemleri ile ilgili olarak Belediye Encümenince de konuya ilişkin kararlar alınmasında hukuka aykırılık bulunmamaktadır. Bu çerçevede toplu taşıma hizmetleri bakımından görevli ve yetkili olan Belediyenin ihale yapmadan rekabetsiz bir şekilde izin verebilmesi mümkün değildir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun, 1'inci maddesinde yer alan, ".....belediyelerin..... satım, hizmet....., kira, trampa, mülkiyetin gayri aynı hak tesisi ve taşıma işleri bu kanuna göre yürütülür." hükmüne göre bu hakkın ihale ile verilmesi ve aynı Kanun'un "Kiralarda sözleşme süresi" başlıklı 64'üncü maddesinde yer alan, "Kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira süresi, on yıldan çok olamaz. Turistik tesis kurulacak yerlerin ve turistik tesislerin (Ek ibare: 20/2/2001 - 4628/17 md.) ve enerji üretimi tesisleri ile iletim ve dağıtım tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin (Ek ibare: 18/4/2001 - 4646/13 md.) ve doğal gaz iletim, dağıtım ve depolama tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin on yıldan fazla süre ile kiraya verilmesi mümkündür.

Üç yıldan fazla süre ile kiraya verme işlerinde, önceden Maliye Bakanlığından izin alınması şarttır. Katma bütçeli idarelerde bu izin, idarelerin bağlı buldukları bakanlıktan alınır. Özel İdare ve belediyeler için kendi özel kanunları uygulanır.

Üç yıldan fazla süre ile kiraya verme işlerinde, kira bedeli her yıl şartname ve sözleşmesindeki esaslara göre yeniden tespit edilir." hükmü gereği kiralamalarda sürenin 10 yıl ile sınırlı olduğu açıktır.

Danıştay Onüçüncü Dairesinin Esas No:2015/985, Karar No: 2015/3164 numaralı kararı, "..., kiralama yolunu seçmesi hâlinde ise hem taşınır hem taşınmazlar için kira süresinin 10 yıla sınırlı olduğu ve her iki durumunda Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olduğu anlaşılakta ve toplu taşıma hizmetlerinin 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 konularak söz konusu ihalenin yine Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yapılması gerektiği, toplu taşıma hizmetlerinin gördürülmesinde ruhsat verme yönteminin seçilmesi hâlinde verilecek olan ruhsatın süresiz bir şekilde verilemeyeceği, belli bir süre dâhilinde ruhsat verilmesi gerektiği görülmektedir.

...

Bu durumda, ilgili mevzuat ve dosyadaki bilgi ve belgelerin incelenmesi sonucunda; toplu taşıma hizmetinin yerine getirilmesinde ruhsat verme yönteminin seçilmesi hâlinde, süresiz olarak ruhsat vermenin söz konusu olmadığı, belli bir süre dâhilinde ruhsatın verilmesi gerektiği, bu süreye göre muhammen bedelin belirlenmesinin şart olduğu, bu hususlar ortaya konulduktan sonra Devlet İhale Kanunu hükümlerine uygun bir şekilde ihalenin yapılması

gerektiği”,

Aynı Dairenin Esas No:2014/384, Karar No: 2014/1950 kararı, “Yukarıda yer verilen hükümlerin birlikte değerlendirilmesinden; büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde toplu taşıma hizmetlerini yürütmenin ve bu amaçla toplu taşıma vasıtalarının işletilmesi ve işlettirilmesinin kamu hizmeti olarak münhasıran büyükşehir belediyelerine imtiyaz olarak verilmiş olduğu; toplu taşıma vasıtalarını işletirmenin ise imtiyaz sözleşmesi, ruhsat verme, kiralama veya hizmet satın alma yoluyla gördürülebileceği; anılan usullerden herhangi birinin seçilmesi yoluyla toplu taşıma hizmetinin özel hukuk kişileri eliyle sağlanması hâlinde büyükşehir belediyesinin kanunlarla kendisine verilen ulaşım hizmetlerine ilişkin imtiyazdan vazgeçmiş sayılacağı sonucuna varılmakta olup; söz konusu vazgeçme iradesinin ise, ancak, belediye adına imtiyaz verilmesinde görevli ve yetkili kılınan belediye meclisince ortaya konulması hâlinde geçerli olacağıın kabulü gerekmektedir.”,

Aynı Dairenin Esas No: 2011/1134, Karar No: 2012/2226 kararı, “Belediye Meclisince alınan karara dayanılarak Encümençe toplu taşıma hatlarının 10 yıllığına kiraya verilmesinin hukuka uygun olduğuna”

Aynı Dairenin Esas No: 2014/1735, Karar No: 2014/2859 kararı, “...dava konusu minibüs hatlarının 10 yıllığına kiraya verilmesine ilişkin 08.01.2013 günlü 3 sayılı belediye encümen kararı ile bu karara dayanılarak 04.02.2013 tarihinde ihaleye çıkarılmasına ilişkin işlem 5393 sayılı yasanın 15. maddesinin (f) ve (p) bentlerinin belediyelere verdiği yetki ve imtiyaz hakkı sınırları içinde kararlar olduğu ve bu yönüyle hukuka uygun olduğu, 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 davanın reddine karar verilmiş, bu karar davacı tarafından temyiz edilmiştir.

Davanın yukarıda özetlenen gerekçeyle reddi yolundaki temyize konu Eskişehir 1. İdare Mahkemesi'nin 28.11.2013 tarih ve E:2013/86, K:2013/1019 sayılı kararında, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 49. maddesinin 1. fıkrasında sayılan bozma nedenlerinden hiçbirisi bulunmadığından, temyiz istemi yerinde görülmeyerek anılan Mahkeme kararının ONANMASINA”

şeklindedir. İlgili mevzuat ve kararlar birlikte değerlendirildiğinde belediye'deki yetkili organın kararıyla ihale yoluyla rekabete uygun, saydam bir şekilde sürenin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde ulaşımın verilmesi gerekir.

Toplu taşıma hizmetlerinin imtiyaz, kiralama ve ruhsat usullerinden biri ile üçüncü kişilere gördürülebilmesi mümkün olmakla birlikte her üç yöntem bakımından da bu hizmetin üçüncü kişilere gördürülmesinde mutlak olarak belirli bir sürenin öngörülmüş olması zorunludur. Kanunda öngörülen sürelerden daha uzun bir sürenin öngörülmesi ya da hiçbir şekilde süre öngörülmemesi durumlarında bu durumun hukuka aykırılık oluşturacağı kuşkusuzdur. Hukuka aykırı olarak tesis edilen işlemlerin ilgililer yönünden geleceğe yönelik olarak kazanılmış hak oluşturması ise mümkün değildir. İlgililerin hiçbir hilesi ya da idareyi yanıltan bir davranışı olmaksızın idarece tesis edilen mevzuata aykırı işlemlerin düzeltilmesi zorunlu olmakla birlikte, söz konusu hukuka aykırı işlemlerin ortadan kaldırıldığı tarihe kadar bu işlemlerin ilgililere sağlamış olduğu haklar ilgililer yönünden kazanılmış hak oluşturur. Bir başka deyişle, kazanılmış haktan bahsedilebilmesi ancak mevzuata aykırı işlemin ortadan kaldırıldığı tarihe kadar gerçekleşmiş olan haklar, yani geçmişe yönelik haklar yönünden mümkün olabilir.

İhale ile verilmiş olmasına rağmen süre belirtilmeyenlerle ilgili olarak bu hatların ruhsat ve imtiyaz şeklinde verilmediği, verilme şeklinin kiralama olduğu anlaşılmaktadır. 2886 sayılı Kanun'un 64'üncü maddesinde belirtildiği üzere kiralamalarda süre 10 yıllı sınırlıdır. Bu nedenle ihale ile verilen hatlardan 10 yıllık süreyi dolduranların ihale ile verilmesi gerekir.

Kayseri Büyükşehir sınırlarında şehir içi ulaşımında çalışan AB plakalı halk otobüslerinin birçoğunun minibüs olarak çalışmaya başladıkları, 14.06.1994 tarih ve 1994/12 sayılı il trafik komisyon kararı ile 558 adet minibüs hattının sınırlandırıldığı, minibüs olarak çalışan bu araçların 1999 ve takip eden yıllarda otobüse dönüştürüldükleri ve Büyükşehir Belediyesinin kaydına ve denetimine girdikleri, ilk olarak ne zaman çalışmaya başladıklarına dair dosyalarda bilgi bulunmamasıyla birlikte uzun süre önce çalışmaya başladıkları ve bu sürenin her halde 10 yılı geçtiği anlaşılmıştır. Toplu ulaşım hizmetini fiili bir durum olarak ve süresiz gerçekleştirmesinin mevzuatta karşılığı olmayan uygulama olması nedeniyle sürdürülebilmesi mümkün değildir. Bu güne kadar olan süreçte verilen çalışma hakkının imtiyaz süresini aştığı göz önüne alınmalıdır.

Belediyenin toplu ulaşım hizmetlerini Danıştayın görüşü ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının kararıyla süresi kırkdokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla

devredebileceği göz önüne alındığında, imtiyazı aşan şekilde fiili olarak hattın ihalesiz kullandırılması kabul edilebilir değildir.

Mevzuata aykırı işlemlerin, mevzuata aykırılıklarının tespit edildiği tarih itibarıyla hukuk düzeninden çıkarılmaları hukuk devletinin bir gereğidir. Bu nedenle, yukarıda açıklanan hususlar da gözetildiğinde bu durumun düzeltilmesi zorunludur. Bu kapsamda belediyece toplu taşıma hizmetlerinin üçüncü kişilere gördürülmesinin yöntemini belirleme ve bu konuda yeniden bir ihale yapıp yapmama konusunda belediyenin takdir yetkisi bulunmakla birlikte, söz konusu hukuki durumun mevcut sözleşmelerin/işlemlerin iptalini gerektireceği kuşkusuzdur. Bu konu en kısa sürede yeniden bir ihale yapılincaya kadar geçecek süre zarfında toplu taşıma hizmetlerinden yararlanan belde halkının mağduriyetine yol açmayacak şekilde çözümlenmelidir.

2020 ve 2021 Yılı Sayıştay Denetim Raporlarında da açıklandığı üzere; Faaliyette bulunan bu otobüslerin çalışma durumlarının izin/tahsis suretiyle sürekli uzatılması şeklinde verilen ve yıllardır devam eden bu uygulama kazanılmış hak oluşturmaz. Kazanılmış hakkın varlığından söz edebilmek için, bu hakkın yürürlükteki hukuk kurallarına uygun olarak tesis edilen bir işlemle elde edilmiş olması gerekmektedir. Belediyenin yürütmekle yükümlü olduğu bir hizmeti bizzat yerine getirmeyip, üçüncü kişilere gördürebilmesi mümkün olmakla birlikte bu husus söz konusu hizmetin bir kamu hizmeti olma niteliğini ortadan kaldırmadığı gibi, bu konuda belediyenin görevinin sona ermesine yol açmamakta ve bu hizmetin yerine getirilmesi yönünden sorumluluğu devam etmektedir. Bu niteliği gözetildiğinde, belediyenin görevine giren bir hizmetin süresiz olarak üçüncü kişilere bir hak verilmesi suretiyle gördürülebilmesi hukuken mümkün değildir. Mevzuata aykırı olarak tesis edilen ve belirtilen nitelikteki işlemlerin ilgililer yönünden kazanılmış hak doğurması da aynı nedenle mümkün değildir. Aksi takdirde, mevzuata aykırı tesis edilen bir belediye işleminin, bir kanunun dahi üstüne geçmesi, o kanunun uygulanamaması sonucuna yol açacağı da bir gerçektir. Bu hizmetin belediyeler tarafından yürütülmesi ya da üçüncü kişilere gördürülmesi, söz konusu hizmetin kamu hizmeti olmasına ve bu hizmetin belediyelerce yürütülmesinde kamu yararı bulunduğu düşüncesine dayandığından, kazanılmış hak adı altında bireysel yararların kamu yararına üstün tutulması sonucunu doğuracak bir kazanılmış hak anlayışı kabul edilemez.

Büyükşehir Belediyesi tarafından 10 yıllık süresi dolmuş olan ve yıllık ruhsatla çalışmasına izin verilerek sürdürülen şehir içi toplu taşıma hizmetlerinin, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda öngörülen imtiyaz, kiralama ve ruhsat usullerinden biri seçilerek yeniden ihale

edilmesi gerekmektedir.

BULGU 14: Yüklenicinin Şartname Hükümlerini Yerine Getirmemesi ve Gelir Takibinin Yapılmaması

Büyükşehir Belediyesinin işlemlerinde yapılan incelemelerde; 10 yıllık kira süresi sona eren ve encümen kararıyla 2 defa sözleşmesi uzatılan şehirlerarası otobüs terminalinin ilk kira sözleşmesinde yer alan şartname ve sözleşme hükümlerinin uygulanmadığı ve gelir kontrolünün yapılmadığı görülmüştür.

Yüklenici ile yapılan kira sözleşmesinin “Kira Bedeli” başlıklı 5’inci maddesinde, “Yıllık sabit kira bedeli 1.000.000 TL ile KDV hariç elde edilen gelirlerden yıllık cironun %26’sıdır.” hükmü ile

“Kiracının yükümlülükleri” başlıklı 9’uncu maddesindeki,

“... Bu araçların giriş ve çıkışlarını denetleyen tam otomasyon sistemiyle çalışan, barkotlu bir kapı düzeneği kullanılacaktır. Aynı zamanda bu kapıdan giriş çıkış yapan tüm araçların her türlü bilgileri de belediyemiz mali hizmetler daire başkanlığında bilgi işlem ağından da kontrol edilebilecek şekilde tam otomasyon sistemi kurulmalıdır. Bu sistem masraflarıyla birlikte ilgili muhatabı (kiracı ya da yüklenici firma) tarafından, işletme faaliyete başlamadan öncelikle kesinlikle kurulacak ve çalışması test edilecektir.

Yolcu otobüslerinin, otogara giriş ve çıkış saatleri ile güzergâhlarını ve diğer bilgileri belirten son teknoloji olarak elektronik bilgilendirme panosu kiracı tarafından, kiralayan idarenin belirleyeceği yerlere yaptırılacaktır.

.. Alt kiracılarla yapılan her türlü sözleşme ve şartnamelerin taraflarca onaylanmış bir örneği KİRALAYAN İDAREDE bulunacaktır.” hükmü gereğince, yüklenici firma yıllık cirosunun %26’sını belediyeye verecektir.

Bu ciro içerisinde, araçlardan ve alt kiracılardan elde edilen tutarlar yer almaktadır. Yüklenicinin cirosunun tespiti amacıyla; hem alt yükleniciler ile yapılan kira sözleşmelerinin birer örneğinin belediyeye bildirilmesi, hem de araç giriş çıkışlarının kontrol edilebileceği tam otomasyon sisteminin kurulmasının gerekliliği sözleşmede yer almaktadır. Hatta tam otomasyon sisteminin işletme faaliyete başlatılmadan ön koşul olarak sözleşmede yer alması, sistemin yürütülmesi için ne kadar önemli olduğunu göstermektedir. Yine sözleşmede güzergâh saatlerinin yer alacağı son teknoloji elektronik bilgilendirme panosunun da yapılacağı yer

almaktadır.

Yüklenici tarafından yukarıda yer verilen sözleşme hükümlerine uyulmaması, idarenin gelir tespit ve kontrolünü eksik yapmasına sebebiyet vermenin yanında, ihale içerisinde fiyatlandırılan otomasyon sistemi ve ilan panosu gibi imalatları da yükleniciden temin etmediği anlamına gelecektir. Belediyenin hak kaybına uğramaması için sözleşmesinde ve şartnamesinde yer alan yükümlülüklerin yükleniciye tamamlattırılması doğru olacaktır. Aksi durumda, kamu zararına sebebiyet verilecek ve kamu görevlilerinin sorumluluğu durumu doğacaktır. Yine kamu zararına sebebiyet vermemek için yüklenici ile mevcut sözleşme sona ermeden, geçmişe yönelik kira sözleşmeleri ve otobüs giriş kayıtları incelenerek rakamların doğruluğu üzerinde idari bir inceleme yapılması ve bu konuda müfettiş görevlendirilmesi ve bir mutabakata varılması uygun olacaktır.

24.12.2003 tarih 25326 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun “Hesap verme sorumluluğu” başlıklı 8’inci maddesinde, *“Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.”* denilmektedir.

5018 sayılı Kanun hükmünden anlaşılacağı üzere kamu görevlileri kaynakları hukuka uygun ve etkili kullanma noktasında sorumlu tutulmuşlardır. Bu sebeple sözleşme ve şartname hükümlerinin kontrol edilerek bahse konu eksikliklerin giderilmesi, yüklenicinin yükümlülüklerini yerine getirmesinin bir an önce sağlanması noktasında gerekli tedbirlerin alınması gerekmektedir.

BULGU 15: Taşınmazların Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşlarına 25 Yılın Üzerinde Tahsis Edilmesi

Bazı kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edilen taşınmazların tahsis sürelerinin mevzuatında belirtilen azami sürenin üzerinde belirlendiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Diğer Kuruluşlarla İlişkiler” başlıklı 75’inci maddesinin (d) bendinde, Belediyenin, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda, kendilerine ait taşınmazları, aslı 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 aynı kuruluşlara kiraya da verilebileceği, söz konusu taşınmazların, tahsis amacı dışında kullanılması hâlinde, tahsis işleminin iptal edileceği, tahsis süresi sonunda, aynı esaslara göre yeniden tahsis yapılabileceği ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere belediyeler, belediye meclisinin kararı ile mülkiyetlerindeki taşınmazları, sadece asli görev ve hizmetlerinde kullanmak üzere, 25 yılı geçmemek koşulu ile mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edebilirler. Diğer yandan, tahsis süresinin bitiminden sonra, aynı taşınmazın aynı idareye yeniden tahsisi yapılabilmektedir.

Yapılan incelemede, 5393 sayılı Kanun gereğince alınan Meclis Kararlarına istinaden Mülkiyeti Büyükşehir Belediyesine ait olan arsalardan 1 adetinin Kocasinan İlçe Müftülüğüne, 2 adetinin Polis Yüksek Meslek Okuluna, 1 adetinin İl Müftülüğüne, 1 adetinin de İl Sağlık Müdürlüğüne süresiz olarak tahsis edildiği anlaşılmıştır.

Büyükşehir Belediyesinin mülkiyetinde bulunan taşınmazların diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edilmesi işlemlerinin, 5393 sayılı Belediye Kanunu'na uygun olarak 25 yılı aşmayacak süreler içinde belirlenmesi gerekmektedir.

BULGU 16: Tüm Riskler Sigortası Kapsamında Yer Alan Risk Kalemlerinde Muafiyet Oranının %2'den Fazla Belirlenmesi

Yapım işi yüklenicileri tarafından yaptırılan tüm riskler (all risks) sigortası kapsamında yer alan risk kalemlerinden bazılarının %2'den fazla muafiyet uygulandığı görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "İş ve işyerlerinin korunması ve sigortalanması" başlıklı 9'uncu maddesinin 1'inci fıkrasında;

"Yüklenici, işyerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu yapım işinin korunmasından 43 üncü madde hükümleri dikkate alınmak şartı ile işe başlama tarihinden kesin kabul tarihine kadar sorumludur. Bu sebeple yüklenici, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun 9 uncu maddesi hükümleri dahilinde; işyerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu iş için, işin özellik ve niteliğine göre ihale dokümanında belirtilen şekilde, işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi

risklere karşı “inşaat sigortası (bütün riskler)”, geçici kabul tarihinden kesin kabul tarihine kadar geçecek süreye ilişkin ise yürürlükteki İnşaat Sigortası (Bütün Riskler) Genel Şartları çerçevesinde kapsamı ihale dokümanında belirtilen genişletilmiş bakım devresi teminatını içeren sigorta yaptırmak zorundadır” denildikten sonra aynı maddenin 3’üncü fıkrasında;

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

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

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

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

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

Yapılan incelemede bazı yapım işlerinde mevzuata aykırı olarak bütün risk sigortaları kapsamında yer alan kalemlere %2’den fazla muafiyet uygulandığı tespit edilmiştir. Yüklenici tarafından belediyeye sunulan sigorta poliçelerinde “tabiat olayları, bakım devresi, hırsızlık, kazık, ikisa, ankraj, diğer hasarlar, 3’üncü şahıs mali mesuliyet hasarı” gibi durumlarda %10 oranında muafiyet belirlendiği görülmüştür.

2021 Yılı Sayıştay Denetim Raporunda da açıklandığı üzere, sigorta poliçesinde muafiyet oranlarının %2’den fazla olması yüklenicinin nihai sorumluluğunu kaldırmamakla birlikte, karşılaşılabileceği riski artırması bakımından önem arz etmektedir. Dolayısıyla Yapım İşleri Genel Şartnamesi’nin ilgili hükmünde belirtildiği üzere tüm riskler için uygulanabilecek muafiyet oranının azami %2 olması konusunda kontrollerin yapılması gerekmektedir.

BULGU 17: Yapım İhalelerinde Yüklenici Tarafından Bulundurulması Gereken Teknik Personel Konusunda Eksiklikler Bulunması

Büyükşehir Belediyesinin ihalelerinde yapılan incelemelerde ihalelerin yürütülmesi için elzem olan ve İhale Kanunları ile Yapım İşleri Genel Şartnamesi, Kamu İhale Genel Tebliği,

TİP sözleşme gibi ihale mevzuatında detaylıca düzenlenen ve yüklenicinin sorumluluğunu yerine getirirken işin başında bulundurması gerekli olan teknik personele ilişkin çeşitli eksiklikler ve hatalı uygulamaların olduğu görülmüştür.

A- Teknik Personel Bildiriminin Geç Yapılması, Bildirimin Yapılmaması veya Bildirimlerde Evrakların Eksik Olması

Kurum ihalelerinde yapılan incelemelerde yapım işlerinde yükleniciler tarafından idareye bildirilmesi gereken teknik personelin bazen hiç bildirilmediği, bazen bildirim mevzuatta öngörülen süreye uyulmadan yapıldığı, verilen bildirimlerin bazılarının ise sadece taahhütnameden oluştuğu ve taahhütname eki belgelerinin (diploma, meslek odası kayıt belgesi vb.) idareye teslim edilmediği görülmüştür.

İdareler, sözleşme konusu yapım işinin fen ve sanat kuralları ile sözleşme hükümleri çerçevesinde gerçekleştirilmesini sağlamak için yüklenici firmadan işin niteliğine uygun teknik personeli iş başında bulundurmasını isteyebilirler. Sözleşme kapsamında çalıştırılacak teknik personele ilişkin düzenlemeler ihale mevzuatında TİP Sözleşme'nin 23'üncü maddesinde, Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 19'uncu maddesinde, Kamu İhale Genel Tebliği 48'inci maddesinde yapılmıştır.

04.03.2009 tarih ve 27159 sayılı Resmî Gazete 'de yayımlanarak yürürlüğe giren Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin "İsteklinin organizasyon yapısı ve personel durumuna ilişkin belgeler" başlıklı 40'ıncı maddesinde; "*İhale konusu işte çalıştırılması öngörülen teknik personelin nitelik ve sayısı, sözleşme tasarısının 'Teknik personel, makine, teçhizat ve ekipman bulundurulması' başlıklı bölümünde belirtilir. Bu durumda, yüklenicinin, işin yürütülmesi sırasında çalıştıracağı teknik personelin idarece öngörülen nitelik ve sayıda olduğuna dair belgeleri, (Değişik ibare: 08.08.2019-30856 R.G./1. md., yürürlük: 18.08.2019) Yapım İşleri Genel Şartnamesinde yer alan süreler içinde idareye sunması zorunludur.*" denilmektedir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "İşin yürütülmesi için gerekli personel ve araçlar" başlıklı 19'uncu maddesinde ise; "*Yüklenici, sözleşmesine göre işyerinde bulundurulması istenen teknik personelin isimleri ile belgelerini (diploma, meslek odası kayıt belgesi, noterden alınan taahhütname) Teknik Personel Bildirimi ile birlikte yer tesliminin yapıldığı tarihten itibaren on gün içerisinde İdareye sunmak zorundadır. İdare, bu personel hakkında gerekli incelemeyi yaptıktan sonra kabul edip etmediğini on gün içinde Yükleniciye bildirir. İdare*

tarafından bu süre içerisinde herhangi bir bildirim yapılmadığı takdirde Teknik Personel Bildirimindeki teknik personel kabul edilmiş sayılır. 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 cezalar uygulanır.” denilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere idare ihale konusu işte çalıştırılması öngörülen teknik personelin nitelik ve sayısını sözleşme tasarısında belirtecek, yüklenici ise çalıştıracığı teknik personelin idarece öngörülen nitelik ve sayıda olduğuna dair diploma, taahhütname, meslek odası kayıt belgesi gibi belgeleri süresi içerisinde idareye sunacaktır. Şayet yüklenici öngörülen 10 günlük süre içerisinde bunları yerine getirmese, sözleşmede yer alan ceza tutarları ile cezai müeyyideye tabi olacaktır. Ayrıca teknik bilgi ve belgelerden bir kısmını sunulup bir kısmının sunulmadığı durumlarda da bildirim yapılmış sayılmayacağı ve yine cezai müeyyidelerin devreye gireceği belirtilmiştir.

Belediyenin yapım ihalelerinin bir kısmında teknik personel bildirimini hiç yapılmadığı, bir kısmında ise 10 günlük sürenin aşarak bildirildiği görülmektedir. Yine bazı ihalelerde yüklenici noterden almış olduğu taahhütnameyi idareye bildirmiş ancak taahhütnamenin yanında sunması gereken diploma, oda kayıt belgesi gibi belgeleri idareye teslim etmemiştir. Yalnızca taahhütname ile yapılacak bildirim teknik personelin sözleşmede yer alan şartlara ve unvanlara uygunluğunun kontrolü için yeterli değildir. Taahhütnamede ilgili kişinin işin başından sonuna kadar işte bulunacağına ilişkin ibare yer almakla birlikte mezuniyet yılı, unvanı, deneyim şartı gibi hususlar yer almamaktadır. Dolayısı ile yalnızca taahhütname ile yapılacak bildirim de yukarıda bahsedildiği üzere eksik bildirim olarak sayılacak ve sözleşmenin cezai hükümlerinin uygulanmasına sebebiyet verecektir.

Sonuç olarak yüklenicilerden sözleşme hükümlerine uygun olarak teknik personeli işin başında bulundurması, teknik personele ilişkin mevzuatta yer alan belgelerin zamanında ve eksiksiz olarak alınmasının sağlanması, taahhütnamede yer alan bilgilerin doğruluğunun kontrol edilmesi ve bu yükümlülükleri yerine getirmeyen yüklenicilere gerekli cezai müeyyidelerin uygulanması gerekmektedir.

B- Teknik Personel Taahhüdünün Kurum Tarafından Kontrol Edilmemesi

Belediye ihalelerinde yapılan incelemelerde yapım işlerinde yükleniciler tarafından

idareye bildirilmesi gereken teknik personelin yapım işleri genel şartnamesi ve ihalede belirtilen niteliklere uymadığı halde, idarece bu konuda işlem yapılmadığı, sözleşmede yer alan personel niteliklerine uymayan farklı unvanlardaki personelin iş başında bulunduğu, bazı ihalelerde personelin deneyim şartının tutmadığı, idare tarafından bu hususta herhangi bir yaptırım uygulanmadığı ve firmaya bu hususta uyarıda bulunulmadığı görülmüştür.

İdareler, sözleşme konusu yapım işinin fen ve sanat kuralları ile sözleşme hükümleri çerçevesinde gerçekleştirilmesini sağlamak için yüklenici firmadan işin niteliğine uygun teknik personeli iş başında bulundurmasını isteyebilirler. Sözleşme kapsamında çalıştırılacak teknik personele ilişkin düzenlemeler ihale mevzuatında TİP Sözleşme'nin 23'üncü maddesinde, Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 19'uncu maddesinde, Kamu İhale Genel Tebliği 48'inci maddesinde yapılmıştır. Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "İşin yürütülmesi için gerekli personel ve araçlar" başlıklı 19'uncu maddesinde: "... (6) Yüklenici, sözleşmesine göre işyerinde bulundurulması istenen teknik personelin isimleri ile belgelerini (diploma, meslek odası kayıt belgesi, noterden alınan taahhütname) Teknik Personel Bildirimi ile birlikte yer tesliminin yapıldığı tarihten itibaren on gün içerisinde İdareye sunmak zorundadır. İdare, bu personel hakkında gerekli incelemeyi yaptıktan sonra kabul edip etmediğini on gün içinde Yükleniciye bildirir. İdare tarafından bu süre içerisinde herhangi bir bildirim yapılmadığı takdirde Teknik Personel Bildirimindeki teknik personel kabul edilmiş sayılır. 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 cezalar uygulanır." denilmektedir.

Madde hükmünden de anlaşılacağı üzere, ihale sözleşmesine göre işyerinde bulundurulması istenen teknik personelin bilgilerinin yer tesliminden itibaren 10 gün içerisinde idareye sunulması ve idarenin gerekli kontrolleri yaptıktan sonra neticeyi yükleniciye 10 gün içerisinde bildirmesi gerekmektedir. Şayet bu süre içerisinde idarece bildirimde bulunulmaz ise teknik personelin kabul edilmiş sayılacağı ifade edilmektedir.

Belediye tarafından yükleniciler ile yapılan sözleşmelerin teknik personele ilişkin düzenlemelerin yer aldığı 23'üncü maddesinde ihale şartları ve işin niteliği göz önüne alınarak her ihaleye özgü teknik personel unvanı ve niteliğinin belirlendiği ihale dokümanlarından anlaşılmaktadır.

Yukarıda yer verilen hükümlere istinaden yükleniciler tarafından teknik personel

bildirimlerinin idareye yapıldığı görölmekle birlikte idarece bazı ihalelerde bu personelin sözleşme hükümlerine uygunluğunun kontrolünün yapılmadığı ve yükleniciye herhangi bir cevap verilmeyerek zımni kabulün yapıldığı görölmektedir.

Sonuç olarak, belediye tarafından yüklenicilerce verilen belgelerin kontrolünün yapılması ve sözleşmede yer alan hükümlere uygunluğunun kontrol edilmesi, sözleşmede yer alan personelden farklı unvanlarda personelin çalışmasına izin verilmemesi gerekmektedir.

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

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

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Yapım İhalelerinde Yüklenici Tarafından Bulundurulması Gereken Teknik Personel Konusunda Eksiklikler Bulunması	2021	Yerine Getirilmedi	Konu Sayıştay Denetim Raporu'nun Diğer Bulgular bölümünün 17'inci bulgusunda raporlanmıştır.
İhale ve Doğrudan Temin Yöntemiyle Yapılan Alımlarda Muayene ve Kabul İşlemlerinde Hatalı Uygulamalar Yapılması	2021	Yerine Getirilmedi	Konu Sayıştay Denetim Raporu'nun Diğer Bulgular bölümünün 5'inci bulgusunda raporlanmıştır.
Gecekondu Fonu Kapsamındaki Gelirlerin Bir Kısımının Fon Hesabına Aktarılmaması, Aktarılanların da Amacı Dışında Kullanılması	2021	Yerine Getirilmedi	Konu Sayıştay Denetim Raporu'nun Diğer Bulgular bölümünün 3'üncü bulgusunda raporlanmıştır.
İş Artışı Yapılan Yapım İşlerinde Tüm Riskler Sigorta Bedellerinin Güncellenmemesi	2021	Yerine Getirilmedi	Konu Sayıştay Denetim Raporu'nun Diğer Bulgular bölümünün 9'uncu bulgusunda raporlanmıştır.
Tüm Riskler Sigortası Kapsamında Yer Alan Risk Kalemlerinde Muafiyet Oranının %2'den Fazla Belirlenmesi	2021	Yerine Getirilmedi	Konu Sayıştay Denetim Raporu'nun Diğer Bulgular bölümünün 16'ncı

			bulgusunda raporlanmıştır.
Kurum İhalelerinde İdareden Kaynaklanan Sebepler Gerekçe Gösterilerek Makul Olmayan Süre Uzatımları Verilmesi	2021	Yerine Getirilmedi	Konu Sayıştay Denetim Raporu'nun Diğer Bulgular bölümünün 12'nci bulgusunda raporlanmıştır.
İlan ve Reklam Vergilerinin İlçe Belediyelerine Devredilmesi	2021	Yerine Getirilmedi	Konu Sayıştay Denetim Raporu'nun Diğer Bulgular bölümünün 4'üncü bulgusunda raporlanmıştır.
Şehir İçi Halk Otobüslerinin İhalesiz Çalıştırılması	2021	Yerine Getirilmedi	Konu Sayıştay Denetim Raporu'nun Diğer Bulgular bölümünün 13'üncü bulgusunda raporlanmıştır.
Şehir İçi Çalışan Halk Otobüslerinin İmtiyaz Oluru Olmasına Karşın İhale Şartnamesi ve Sözleşmesinde Süre Belirtilmediği Halde Sürenin 49 Yıl Olarak Kabul Edilmesi	2021	Yerine Getirilmedi	Konu Sayıştay Denetim Raporu'nun Diğer Bulgular bölümünün 8'inci bulgusunda raporlanmıştır.
İmtiyaz Hakkı Kapsamında Gesi Belediyesi Tarafından İhale Edilip Büyükşehir Belediyesine Devredilen 12 Hatta İlişkin Süre 10 Yıl Olduğu Halde Encümen Kararıyla Sürenin 49 Yıl Olarak Belirlenmesi	2021	Yerine Getirilmedi	Konu Sayıştay Denetim Raporu'nun Diğer Bulgular bölümünün 7'nci bulgusunda raporlanmıştır..
Taşınmazların Değer Tespitinin Yapılmaması	2021	Yerine Getirilmedi	Konu Sayıştay Denetim Raporu'nun Denetim

			Görüşünün Dayanakları Bulgular bölümünün 6'ncı bulgusunda raporlanmıştır.
Ödenmemiş Sermaye Taahhütlerinin Bazılarının Mali Tablolarda Görünmemesi	2021	Yerine Getirilmedi	Konu Sayıştay Denetim Raporu'nun Denetim Görüşünün Dayanakları Bulgular bölümünün 2'inci bulgusunda raporlanmıştır.
İşletme Hakkı Şirketlere Devredilen Taşınmazların Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabında Takip Edilmemesi	2021	Yerine Getirilmedi	Konu Sayıştay Denetim Raporu'nun Denetim Görüşünün Dayanakları Bulgular bölümünün 1'inci bulgusunda raporlanmıştır.