



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

BALIKESİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

2021 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2022



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	15
7.	DENETİM BULGULARI	15
8.	EKLER.....	54

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: 2021 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu.....	4
Tablo 3:2020 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	5
Tablo 4: 2020 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri	6
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	7
Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler	7
Tablo 9: Belediyede Kullanılan Bilgisayar Programları, Yazılımlar ve Lisans Hakları	18
Tablo 10:Hacizli Olup Devri Yapılamayan Taşıtlar	21
Tablo 11: Komisyon Kararında Plakaları Sehven Hatalı Yazılan Taşıtlar	22
Tablo 12: Hurda Niteliğinde Olan Taşıtlar	23
Tablo 13: Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulü İle Yapılan Mal Alımı İşlerinde Ödenek Sınırının Aşılması.....	25
Tablo 14: Parçalara Bölünmek Suretiyle Doğrudan Temin Yöntemiyle Yapılan Harcamalar ..	39
Tablo 15: Muafiyet Oranı Yüksek Belirlenen İşler ve Kalemler	48

KISALTMALAR

AR-GE

Arařtırma Geliştirme

BAGYAŐ

Balıkesir Gayrimenkul Yatırım ve Gıda A.Ő.

KHK

Kanun Hükümünde Kararname

YİGŐ

Yapım İşleri Genel Şartnamesi

YİKOB

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Taşınmazlara İlişkin Envanter, Kayıt ve Değer Tespit İşlemlerinin Yapılmaması
2. Kullanım Ömrü Tamamlanmış veya Ortadan Kalkmış Maddi Olmayan Varlıkların Hesaplarda Takip Edilmesi

B. Diğer Bulgular

1. Devir Tasfiye ve Paylaştırma Komisyonu Kararına Göre Belediyeye Devredilen Taşıtların Taşınır Envanterine ve Muhasebe Kayıtlarına Alınmasına Yönelik İşlemlerin Yapılmaması
2. Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Mal Alımlarında Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması
3. Akaryakıt İstasyonları ve İçerisinde Bulunan İşletmelerin Yetkili İdare Tarafından Ruhsatlandırılmaması
4. Alışveriş Merkezi Niteliğindeki Yerlerde Bulunan İşletmelere İlçe Belediyesi Tarafından İşletme Ruhsatı Verilmesi
5. İlçe Belediyeleri ile Yapılan Protokollere İstinaden Harcama Belgeleri Sunulmadan Ödeme Yapılması
6. Birinci Sınıf Gayrisihhî Müessese Niteliğindeki Zeytinyağı İmalathanelerinin Denetim ve Ruhsatlandırma Çalışmalarının Yapılmaması
7. Canlı Müzik İzin Belgesi Olmayan Eğlence İşletmelerinin Bulunması
8. Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Tahsis Edilen Taşınmazların Bakım ve Onarım Giderlerinin Üstlenilmesi
9. İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması
10. Mal ve Hizmet Alımlarına İlişkin Teknik Şartnamelere Rekabeti Engelleyici Hükümler Konulması

11. Parasal Limitlerin Altında Kalmak Amacıyla Mal ve Hizmet Alımlarının Kısımlara Bölünmesi
12. Toplu Ulaşım Hatları ile İlgili Uygulamanın Hatalı Olması
13. Yapım İşlerinde Bütün Riskler Sigortası Kapsamında Yer Alan Risk Kalemlerinde Muafiyet Oranının Yüksek Belirlenmesi
14. Yeni Birim Fiyat Tespitinde Kullanılan Rayiçler İçin Ticaret ve/veya Sanayi Odasından Onay Alınmaması
15. Belediye Taşınmazlarının Ecrimisil Karşılığında Kullanılması

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.

Balıkesir 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, Büyükşehir Belediye Başkanı ve 91 meclis üyesinden 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 3 birim belirlenmiştir. Bunlar; Özel Kalem Müdürlüğü, Hukuk Müşavirliği, Teftiş Kurulu Başkanlığı'dır. Doğrudan Başkana bağlı diğer birim olan Genel Sekreterlik idarenin en önemli icra organıdır.

Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığı, Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Dairesi Başkanlığı, İmar ve Şehircilik Dairesi Başkanlığı ve Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı doğrudan Genel Sekretere bağlı olan birimlerdir. Genel Sekretere bağlı 4 Genel Sekreter Yardımcısı bulunmaktadır. Belediyenin 17 Daire Başkanlığı, 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	1522	587
Sözleşmeli Personel	-	201
Kadrolu İşçi	505	278
Geçici İşçi	-	3
Toplam	2027	1069
696 sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel		2644

Belediye'nin tek bağlı kuruluşu olan Balıkesir Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü, Büyükşehir Belediyesi'ne bağlı olarak büyükşehir belediye sınırları içerisinde, 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun ile belirlenen su ve kanalizasyon işlerini yürütmek amacıyla, 01.04.2014 tarihinde kurularak faaliyete geçmiştir.

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. 27.05.2016 tarihli ve 29724 mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 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 Balıkesir Büyükşehir Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

Büyükşehir Belediyesinin 2021 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2021 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod 1	Giderin Türü	Geçen Yılandan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Eklene / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	0,00	144.754.000,00	2.342.461,65	147.096.461,65	139.127.509,39	362.908,05	7.606.044,21
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	22.203.000,00	415.697,67	22.618.697,67	22.385.029,04	233.668,63	0,00
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0,00	477.854.000,00	57.104.502,48	534.958.502,48	471.690.738,77	1.394.159,74	61.873.603,97
04	Faiz Giderleri	0,00	112.000.000,00	14.322.285,69	126.322.285,69	126.322.285,69	0,00	0,00
05	Cari Transferler	0,00	18.029.000,00	2.149.816,85	20.178.816,85	17.143.913,70	4.990,84	3.029.912,31
06	Sermaye Giderleri	29.411.221,10	396.660.000,00	102.798.225,41	528.869.446,51	486.322.055,72	56.951,28	42.490.439,51
07	Sermaye Transferleri	0,00	43.500.000,00	18.250.601,00	61.750.601,00	61.749.601,00	1.000,00	0,00
08	Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09	Yedek Ödenek	0,00	135.000.000,00	135.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam		29.411.221,10	1.350.000.000,00	62.383.590,75	1.441.794.811,85	1.324.741.133,31	2.053.678,54	115.000.000,00

Balıkesir Büyükşehir Belediyesinin 2021 mali yılı bütçesi ile 1.350.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup önceki yıldan devreden 29.411.221,10 TL, yıl içinde eklene 62.383.590,75 TL ödenekle birlikte 2021 yılı ödenek toplamı 1.441.794.811,85 TL olmuştur. Yıl içinde 1.324.741.133,31 TL bütçe gideri yapılmış, 2.053.678,54 TL ödenek iptal edilmiş, kalan 115.000.000,00 TL ödenek ise 2022 yılına devretmiştir.

Balıkesir Büyükşehir Belediyesinin 2021 yılı Bütçesi “(A) Ödenek Cetvelinde” 1.350.000.000,00 TL ödenek, “(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması” cetvelinde ise 1.350.000.000,00 TL gelir tahmini öngörülmüş olup bütçe denkliği sağlanmıştır

Tablo 3:2020 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	28.258.000,00	16.102.527,89	74.679,48	16.027.848,41	56,72
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	67.337.000,00	49.006.848,44	594.442,53	48.412.405,91	71,90
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	50.002.000,00	70.741.642,75	256.177,37	70.485.465,38	140,97
05- Diğer Gelirler	956.200.000,00	1.119.215.441,95	116.515,93	1.119.098.926,02	117,04
06- Sermaye Gelirleri	251.004.000,00	101.914.586,14	3.050.000,00	98.864.586,14	39,39
08-Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09- Red ve İadeler	-2.801.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	1.350.000.000,00	1.356.981.047,17	4.091.815,31	1.352.889.231,86	100,21

Buna göre 2021 yılında net bütçe geliri %100,21 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri (%56,72) ve sermaye gelirleri (%39,39) beklenenin altında, alınan bağış ve yardımlar (%140,97) ve diğer gelirler ise (%117,04) beklenenin üstünde gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2020 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	144.754.000,00	139.127.509,39	96,11
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	22.203.000,00	22.385.029,04	100,82
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	477.854.000,00	471.690.738,77	98,71
04- Faiz Gideri	112.000.000,00	126.322.285,69	112,79
05- Cari Transferler	18.029.000,00	17.143.913,70	95,09
06- Sermaye Giderleri	396.660.000,00	486.322.055,72	122,60
07- Sermaye Transferleri	43.500.000,00	61.749.601,00	141,95
08- Borç Verme	0,00	0,00	0,00
09- Yedek Ödenekler	135.000.000,00	0,00	0,00
Toplam	1.350.000.000,00	1.324.741.133,31	98,13

Buna göre 2021 yılında bütçe giderleri %98,13 seviyesinde gerçekleşmiştir.

Belediyenin bütçe gelirler ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2020 yılının 2019 yılına, 2021 yılının 2020 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2019 Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	12.554.314,04	10.799.222,96	16.102.527,89	-13,98	49,11
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	42.301.385,33	43.056.025,61	49.006.848,44	1,78	13,82
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	36.578.368,51	19.741.697,68	70.741.642,75	-46,03	258,34
Diğer Gelirler	637.207.585,59	793.647.106,56	1.119.215.441,95	24,55	41,02
Sermaye Gelirleri	28.413.138,01	178.487.620,97	101.914.586,14	528,19	-42,90
Toplam	757.054.791,48	1.045.731.673,78	1.356.981.047,17	38,13	29,76
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	3.443.240,23	2.898.978,63	4.091.815,31	-15,81	41,15
Net Toplam	753.611.551,25	1.042.832.695,15	1.352.889.231,86	38,37	29,73

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2021 yılında gelirler bir önceki yıla göre 310.056.536,71 TL'lik (%29,73) artış göstermiştir. Bu çerçevede; sermaye gelirlerinde 76.573.034,83 TL (%42,90) azalış olmasına rağmen; vergi gelirlerinde 5.303.304,93 TL (%49,11) ve diğer gelirlerde 325.568.335,39 TL (%41,02) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur.

Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri

Bütçe Giderinin Çeşidi	2019 Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	129.280.138,10	125.334.055,44	139.127.509,39	-3,05	11,01
SGK Devlet Prim Giderleri	19.067.178,51	20.640.008,29	22.385.029,04	8,25	8,45
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	330.468.073,88	390.718.706,24	471.690.738,77	18,23	20,72
Faiz Giderleri	96.978.988,18	120.980.009,95	126.322.285,69	24,75	4,42
Cari Transferler	12.930.036,74	32.266.242,61	17.143.913,70	149,54	-46,87
Sermaye Giderleri	161.110.333,20	186.579.834,63	486.322.055,72	15,81	160,65

Sermaye Transferleri	32.496.261,05	58.734.974,95	61.749.601,00	80,74	5,13
Toplam	782.331.009,66	935.253.832,11	1.324.741.133,31	19,55	41,65

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2021 yılında 2020 yılına göre 389.487.301,20 TL (%41,65) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2021 yılında personel giderlerinin 13.793.453,95 TL (%11,01), mal ve hizmet alımı giderlerinin 80.972.032,53 TL (%20,72) artış olduğu, bu artışın personel maaşları ve 696 sayılı KHK uyarınca çalıştırılan personel maaş artışlarından kaynaklandığı, sermaye giderleri kaleminde ise 299.742.221,09 TL (%160,65) artışın yapılan yatırımların hız kazanmasından kaynaklandığı görülmektedir.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2021 yılı Faaliyet Gideri 1.069.109.292,30 TL, Net Faaliyet Geliri 1.301.606.943,30 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 232.497.651 TL olarak gerçekleşmiştir.

Balıkesir Büyükşehir Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Balıkesir Gayrimenkul Yatırım Gıda A.Ş.	82.900.000,00	82.845.971,74	99,93
2	Balıkesir Otopark İşletmeleri Ticaret LTD.	650.000,00	650.000,00	100,00
3	Balıkesir Pamukçu Termal turizm ve Ticaret A.Ş.	5.334.800,00	4.311.051,88	80,81
4	Balıkesir Toplu Konut A.Ş.	12.648.708,00	12.648.708,00	100,00
5	Balıkesir Toplu Taşıma A.Ş.	4.000.000,00	4.000.000,00	100,00
6	Balıkesir Tarım Ürünleri A.Ş.	34.000.000,00	34.000.000,00	100,00
7	Balıkesir Personel A.Ş.	150.000,00	150.000,00	100,00

Balıkesir Belediyesinin dolaylı hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Belediye Şirketi	Hissedar Olduğu Şirket	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediye Şirketinin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Belediye şirketinin Hisse Oranı (%)
1		Marmaramall Gayrimenkul ve	5.263.000,00	5.263.000,00	100,00

		Yatırım ve İnşaat A.Ş.			
	Balıkesir Tarım Ürünleri A.Ş.	Yönet İletişim Medya A.Ş.	864.000,00	864.000,00	100,00

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 484 ve 485'inci maddeleri uyarınca; mali tablolar, 23.12.2014 tarihli ve 29214 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 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 Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun, beşinci kısmında 55 ila 67'nci maddeler arasında düzenlenmiş olup 55'inci maddede, iç kontrol; *“idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili,*

ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, mali bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan mali ve diğer kontroller bütünü” olarak tanımlanmıştır.

Anılan Kanun’un 11’inci maddesinde belediye başkanlarının üst yönetici vasfı ile kendi kurumlarının stratejik planlarının ve bütçelerinin makro düzeydeki plan ve programlara uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, mali yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, yürütülmesi ve izlenmesinden sorumlu oldukları düzenlenmiş, bu sorumluluğun gereklerinin harcama yetkilileri, mali hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirileceği hüküm altına alınmıştır.

Aynı Kanun’un 57’nci maddesinde yeterli ve etkili bir kontrol sisteminin oluşturulabilmesi için; mesleki değerlere ve dürüst yönetim anlayışına sahip olunması, mali yetki ve sorumlulukların bilgili ve yeterli yöneticilerle personele verilmesi, belirlenmiş standartlara uyulmasının sağlanması, mevzuata aykırı faaliyetlerin önlenmesi ve kapsamlı bir yönetim anlayışı ile uygun bir çalışma ortamının ve saydamlığın sağlanması bakımından ilgili idarelerin üst yöneticileri ile diğer yöneticileri tarafından görev, yetki ve sorumluluklar göz önünde bulundurulmak suretiyle gerekli önlemlerin alınacağı ifade edilmiştir.

İç kontrolün temel amaçlarından birisi de faaliyetlerin, idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak etkili, ekonomik ve verimli şekilde yürütülmesini sağlamaktır. Bu noktada amaçların nasıl belirlendiği ve bunların faaliyetlerle nasıl ilişkilendirildiği önemlidir.

İdarelerin uluslararası standartlarda iç kontrol sistemi oluşturmalarını teminen Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği, 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Anılan Tebliğde, iç kontrolün standartlarını ve bileşenlerini tesis etmeye yönelik şartlar düzenlenmiştir. Bu şartlar tesis edilerek iç kontrol sisteminin sağlıklı bir şekilde kurulmasını teminen İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planları hazırlanması ve bu kapsamda yürütülecek faaliyetlerin takvime bağlanması gerekmektedir.

Belediye tarafından “Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği” ve iç kontrol sistemlerini Tebliğ’deki standartlarla uyumlu hale getirmek için yapılması gereken çalışmaların belirlenmesi amacıyla Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan “Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Rehberi” dikkate alınarak hazırlanan 2022-2023 mali yıllarına ait “Balıkesir

Büyükşehir Belediyesi Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı”, 31.12.2021 tarihinde Başkanlık makamınca onaylanmış ve 04.01.2022 tarihinde Hazine ve Maliye Bakanlığına gönderilmiştir.

18 kamu iç kontrol standardı ve bu standartları sağlayan 79 genel şartı içerecek şekilde hazırlanan Eylem Planı kapsamında harcama birimlerine yazı yazılarak kendi birimlerini ilgilendiren eylemlerin takibi ve kontrolünün titizlikle yapılması istenmiştir. İç Kontrol Eylem Planında yer alan eylemlerin takibi ve koordinasyonu Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı tarafından sağlanmaktadır. İç Kontrol Sistemi yılda en az 2 kez değerlendirilmektedir. Bu değerlendirmeler, İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu toplantılarında sözlü olarak yapılmakta, Kurumsal Risk Yönetim Belgesi, Kurumsal Risk Yönetim Planı (Konsolide Risk Raporu), Risk İyileştirme Planı, Kurumsal Risk Yönetim Prosedürü ve Risk Yönetim El Kitabının, Kurul üyelerince tartışılıp, istişare edilmesi ile sözlü yapılmaktadır, dolayısıyla bununla ilgili İç Kontrol Sistemi Soru Formu ile İç Kontrol Sistemi Değerlendirme Raporu düzenlenememiştir.

Balıkesir Büyükşehir Belediyesi İç Kontrol Sistemi genel anlamda değerlendirildiğinde, Kontrol Ortamı ile Bilgi ve İletişim birleşenlerindeki standartların sağlanması anlamında,, kurumsal kapasitenin artırılmasına, personele eğitim verilmesine ve iç kontrol sisteminin öneminin tüm personel nezdinde bilinmesine ihtiyaç duyulmakta, Risk Değerlendirme, Kontrol Eylemleri, İzleme Standartları birleşenlerindeki standartlar ise Strateji Geliştirme Daire Başkanlığının koordinasyonunda etkin şekilde yapılmakta, risklerin değerlendirilmesi, izlenmesi ve kontrol faaliyetleri periyodik olarak Üst Yönetime raporlanmaktadır. ISO 31000 Kurumsal Risk Yönetim sistemi çalışmaları ile 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu İç kontrol çalışmalarının entegrasyonu sağlanmış olup, risk değerlendirme ve kontrol faaliyetleri entegre şekilde yürütülmektedir.

Üst yönetim tarafından 2019 yılında “İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulunun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönerge” yayımlanmış ve 2020-2021 yıllarına ait İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu oluşturularak Başkanlık Makamının onayı ile kurul üyeliklerine atama yapılmıştır. Kurul tarafından, Balıkesir Büyükşehir Belediyesi Kurumsal Risk Yönetim Belgesi, Kurumsal Risk Yönetim Planı (Konsolide Risk Raporu) ve Risk İyileştirme Planı onaylanmıştır.

Belediyenin organizasyon şeması oluşturulmuş olup müdürlüklerin görev ve çalışma yönetmeliklerinde, müdürlüklerin ve personelin görev, yetki ve sorumluluklarına ayrıntılı

biçimde yer verilmiştir. İlaveten müdürlükler itibarıyla yürürlükteki mevzuat çerçevesinde her faaliyet veya mali karar ve işlemin onaylanması, uygulanması, kaydedilmesi ve kontrol edilmesi görevlerine ilişkin iş akış şemaları da oluşturulmuştur. İş akış şemalarının son güncellemesi 2021 yılında yapılmıştır.

Üst yönetici tarafından belirlenen esaslar ve sınırlar dahilinde yazılı olarak ilgililere bildirilmesi gereken yetki devri işlemleri, Onay ve İmza Yetkileri Yönergesi ile yürütülmektedir. Yetki devrinde süreci yönetme kabiliyeti ve deneyime özen gösterildiği anlaşılmaktadır.

Beleliyedeki memurların 13.04.2005 tarihli ve 25785 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in Ek 1'inde yer alan "Etik Sözleşmesi"ni imzalamış olması ve bu sözleşmelerin personelin özlük dosyasında saklanması özü itibarıyla biçimsel bir gelişmeyi yansıtsa da bu alandaki farkındalığın ve sorumluluğun geliştirilmesindeki etkisi son derece önemlidir. Bu kapsamda; "Etik Eğitimi" Eylül 2021 döneminde, İdari İşlerden sorumlu Şube Müdürü olarak görev yapan personele verilmiştir.

Her yılın Kasım/Aralık ayında tüm birimlere bir yazı gönderilerek eğitim ihtiyaçlarının neler olduğu sorgulanmakta, geri dönüşüm sonrası talepler değerlendirilerek Eğitim İhtiyaçları Çizelgesi oluşturulmakta, önem sıralamasına göre eğitim ihtiyaçları planlanmaktadır. 2021 yılı eğitim planı hazırlanmış ve yıl içinde farklı konularda 23 eğitim düzenlenmiştir.

5018 sayılı Kanun'un 9'uncu maddesi, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 41'inci maddesi, 26.02.2018 tarihli ve 30344 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu ve Belediyeler İçin Stratejik Planlama Rehberi kapsamında 06.05.2019 tarih ve 98050343-010.06.99-E.58/8033 sayılı genelge ile 2020-2024 yılı stratejik planlama çalışmaları üst yönetici tarafından başlatılmış, ikinci bir genelge ile Belediyenin kendi çalışanlarından stratejik planlama ekibi oluşturulmuştur. Hazırlık sürecinde paydaşların katılımı sağlanmış, ilgili üst düzey plan ve programlar dikkate alınmış ve beş yıllık dönemi kapsayan Stratejik Plan kabul edilerek Belediyenin internet sitesinde kamuoyu ile paylaşılmıştır.

Belediye Stratejik Plan Revize çalışmaları, 2021 yılı Mart ayı itibarıyla, üst yönetici tarafından başlatılmış, Belediyenin kendi çalışanlarından stratejik planlama ekibi

oluşturulmuştur. Balıkesir Büyükşehir Belediyesi 2022-2024 dönemi Revize Stratejik Planı 28.09.2021 tarih, 1003 sayılı Büyükşehir Belediye Meclis kararı ile onaylanmıştır. Belediye Revize Stratejik Planı; Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, Strateji Bütçe Başkanlığı ile Sayıştay Başkanlığına gönderilmiş ve internet sitesinde yayımlanmıştır.

Belediyenin performans programında stratejik planda yer alan amaç ve hedeflere ilişkin yıllık hedefler ve hedefleri gerçekleştirmek üzere belirlenen faaliyetler ile bunların kaynak ihtiyacı belirlenmiş, performans hedeflerine ne derece ulaşıldığını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek üzere oluşturulan performans göstergelerine de programda yer verilmiştir. Program internet sitesi üzerinden kamuoyu ile paylaşılmıştır.

Kurumsal risk yönetim çalışmaları noktasında; Balıkesir Büyükşehir Belediyesi Kurumsal Risk Yönetim Belgesi, Kurumsal Risk Yönetim Planı (Konsolide Risk Raporu) ve Risk İyileştirme Planı, Kurumsal Risk Yönetim Prosedürü ve Risk Yönetim El Kitabı hazırlanmıştır. 2021 yılı Kurumsal Risk Yönetim Planında 76 adet risk bulunmakta olup, 76 riskin %59,21'i (45 adet) yüksek düzey risk grubundaki riskler, %21,05'i (16 adet) orta düzey risk grubundaki riskler %19,74'ü (15 adet) düşük düzey risk grubundaki risklerden oluşmaktadır. Balıkesir Büyükşehir Belediyesi Risk İyileştirme Planına göre 76 adet riskin %25'ini (19 adet) azaltılması hedeflenmektedir.

Belediyede İç Denetim Birimi bulunmakta olup, toplam 2 adet iç denetçi kadrosu olmasına rağmen fiilen 1 adet iç denetçi görev yapmaktadır. İdare ölçeğine göre iç denetim fonksiyonunun etkin yerine getirilebilmesi için iç denetçi sayısı yeterli değildir. İç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin denetim ve raporlama çalışmaları yoktur. Doğrudan üst yönetici olan Büyükşehir Belediye Başkanına bağlı olarak faaliyet gösteren İç Denetim Birimi, gerçekleştireceği denetim faaliyetlerini her yıl hazırlanan İç Denetim Programı ile belirlemektedir. 2021 yılı içerisinde program kapsamında hazırlanmış olan denetim raporu bulunmamaktadır.

Mali işlemlere ilişkin olarak mevzuatla öngörülen Ön Mali Kontrol Yönergesi düzenlenmiş olup İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'da belirtilen parasal sınırları aşan işlemler bu esaslara uygun olarak ön mali kontrole tabi tutulmaktadır. Ancak ön mali kontrole ilişkin idari bir yapılanma ve raporlama mevcut değildir.

Sonuç olarak, iyi işleyen bir iç kontrol sisteminin varlığı noktasında etkin bir kontrol ortamı son derece önemlidir. Belediye üst yönetimi başta olmak üzere tüm personelin sistemin

yapılandırılması ve işlerliğinin sağlanmasındaki olumlu ve yapıcı yaklaşımları iyi bir kontrol ortamının en temel özelliğidir.

Bu itibarla, Balıkesir Büyükşehir Belediyesi üst yönetim ve çalışanlarının iç kontrol sistemi ve kurumsal risk yönetiminin kurulmasına ilişkin yürürlükteki İç Kontrol mevzuatı gereklerinin büyük ölçüde yerine getirilmesinde pozitif ve destekleyici tavır sergiledikleri kanaati yanında kurulan iç kontrol sisteminin etkinliğinin sağlanmasını teminen Üst Yönetici tarafından işleyişinin gözetilmesi ve izlenmesi sorumluluğunun azami düzeyde yerine getirilmesinin gerekli olduğu değerlendirilmiştir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Balıkesir Büyükşehir Belediyesi 2021 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: Taşınmazlara İlişkin Envanter, Kayıt ve Değer Tespit İşlemlerinin Yapılmaması

Belediye adına tapuda kayıtlı olan taşınmazların envanterlerinin yapılmadığı, Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümlerine göre hazırlanması gereken taşınmaz kayıt formlarının ve icmal cetvellerinin envanter çalışması sonuçlarına uygun olarak düzenlenmediği ve söz konusu taşınmazların değerlendirme çalışmalarının yapılmadığı görülmüştür.

Taşınmazların yönetimi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 44, 45, 47 ve 60’ncı maddelerinde düzenlenmiştir. 5018 sayılı Kanun kapsamında olan kurum ve kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde ve kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve

icmalllerinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemek üzere bu Kanun'un 44, 45 ve 60'ncü maddelerine dayanılarak hazırlanan "Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik" 13.09.2006 tarih ve 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulmuştur.

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

Aynı Yönetmelik'in "Kayıt Şekli" başlıklı 7'nci maddesine göre kamu idarelerine ait taşınmazlar için, "Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar Formu", "Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar Formu", "Orta Malları Formu" ve "Genel Hizmet Alanları Formu"nun düzenlenmesi gerekmektedir. Kamu idarelerinin taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerince hazırlanan bu formlar taşınmaz icmal cetvelleri hazırlamak üzere mali hizmetler birimine gönderilir. Mali hizmetler birimince bu formlar konsolide edilerek bu Yönetmelik'in ekinde (Ek 7) bulunan örneğe uygun şekilde taşınmaz icmal cetvelleri oluşturulur.

Yine Yönetmelik'in Geçici 1'inci maddesinde maliyet bedeli veya rayiç değerler üzerinden muhasebe kayıtlarına alınacak olan taşınmazların bu değerler üzerinden kayıtlara alınincaya kadar emlak vergi değerleri üzerinden kayıtlarının yapılacağı; fiili envanterlerinin emlak vergi değeri üzerinden en geç 30.09.2014 tarihine kadar tamamlanarak Yönetmelik ekinde yer alan formlara ve cetvellere kaydedileceği; bu taşınmazlara ait bilgilerin muhasebe kayıtları yapılmak üzere muhasebe birimine gönderileceği, muhasebe biriminin de bu taşınmazları 01.10.2014 tarihinde muhasebe kayıtlarından çıkarıp fiili envanter üzerinden kayıtlara alacağı belirtilmiştir.

2014 yılında tamamlanan taşınmaz ve muhasebe kayıtları sonrası, yine Yönetmelik'in Geçici 1'inci maddesinde "(...)Yönetmeliğin 5 inci maddesine göre yapılması gereken işlemler 31.12.2017 tarihine kadar tamamlanır." denilerek maliyet bedeli veya rayiç değer üzerinden kayıtlara alma işlemi için tamamlama tarihi öngörülmüştür. Dolayısıyla 31.12.2017 tarihine kadar tapuda kayıtlı olan taşınmazların maliyet bedeli veya rayiç değeri üzerinden kayıtlara alınması gerekmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 187'nci maddesinde de, taşınmazlar hakkında, Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümleri doğrultusunda, bu maddede belirtilen esaslara göre işlem yapılacağı belirtildikten sonra, Yönetmelik'in 188 ile 193'üncü maddeleri arasında taşınmaz varlıklara ilişkin işlemler muhasebe ilkeleri doğrultusunda açıklanmıştır.

Yapılan incelemede; Belediye adına tapuda kayıtlı olan taşınmazların envanter işlemlerine ilişkin bir çalışma yapılmadığı, taşınmaz kayıt formlarının ve icmal cetvellerinin bu envanter çalışmasının sonuçlarına uygun olarak düzenlenmediği ve tapuda kayıtlı taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenebilenler için maliyet bedeli, maliyet bedeli belirlenemeyenler için ise rayiç değer tespit çalışmalarının yapılmadığı tespit edilmiştir.

Bu itibarla, muhasebe kayıtlarına esas teşkil edecek olan envanter işlemi yapılmaması, envanter sonucuna yönelik söz konusu formlar ve icmal cetvellerinin düzenlenmemesi ve tapuda kayıtlı bulunan taşınmazlar için değerlendirme işlemlerinin tamamlanmaması nedeniyle 2021 yılı Bilançosu, 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ile 252 Binalar Hesabı itibarıyla doğru ve güvenilir bilgi sunmamaktadır.

BULGU 2: Kullanım Ömrü Tamamlanmış veya Ortadan Kalkmış Maddi Olmayan Varlıkların Hesaplarda Takip Edilmesi

Belediyede kullanım ömrü tamamlanmış ve ortadan kalkan maddi olmayan duran varlıkların (bilgisayar programları, yazılımlar ve lisans hakları) 260 Haklar Hesabında takip edildiği, ilgili muhasebe hesaplarından çıkışının yapılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin;

210'uncu maddesinde bedeli karşılığı edinilen hukuki tasarruflar ile belirli alanlarda tanınan kullanma ve yararlanma gibi hak ve yetkiler dolayısıyla yapılan ve ekonomik değer taşıyan harcamaların izlenmesi için 260 Haklar hesabının kullanılacağı,

211'inci maddesinde kullanım ömrünü tamamlayan ve ortadan kalkan maddi olmayan duran varlıkların, kayıtlı değerleri üzerinden ilgili varlık hesabına alacak, ayrılan amortisman tutarlarının 268 Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç kaydedilerek çıkış yapılacağı,

214'üncü maddesinde de maddi olmayan duran varlık bedellerinin, kullanılacakları süre içerisinde yok edilmesini izlemek için 268 Birikmiş Amortismanlar hesabının kullanılacağı hükme bağlanmıştır.

Yapılan incelemede, Belediyenin mülkiyetinde bulunan ve aşağıdaki tabloda listelenen maddi olmayan varlıkların değerinin 5.968.784,14 TL olduğu, Belediyenin mali tablolarında 260 Haklar Hesabında 19.876.851,02 TL tutarında varlık kayıtlı olduğu ve dolayısıyla mali tablolar ile mevcut sahip olunan maddi olmayan varlıklar arasında 13.908.066,88 TL'lik farkın bulunduğu tespit edilmiştir.

Tablo 9: Belediyede Kullanılan Bilgisayar Programları, Yazılımlar ve Lisans Hakları

NO	ÜRÜN ADI	ALINMA TARİHİ	LİSANS SÜRESİ	TUTAR(TL)
1	Web Tabanlı Belediye Otomasyon Sistemi	1.01.2022	1 Yıl	1.522.200,00
2	NETCAD	1.06.2020	1.5 Yıl	354.000,00
3	AYKOME Uygulaması	1.01.2021	1 Yıl	70.800,00
4	Balıkesir Büyükşehir Belediyesinin Geliştirdiği/Geliştireceği Özel Projelerin Yönetim ve İşletmesine Yönelik Yazılımların Geliştirilmesi, Kurulumu ve Eğitimleri(Sınırsız Kullanıcı)	9.02.2021	Süresiz	472.000,00
5	PDKS (Personel Devam Kontrol Sistemi)	1.10.2021	Süresiz	233.640,00
6	Kütüphane Donanım ve Yazılımı	11.08.2021	Süresiz	362.850,00
7	Mobil Akıllı Yönetim Sistemi	2.03.2020	Süresiz	295.000,00
8	Sosyal Medya Analiz Programı	1.01.2022	1 Yıl	118.000,00
9	Etkinlik Sitesi- BAÇEM Web Sitesi Bakımı	11.03.2021	Süresiz	118.000,00
10	Sinerji Hukuk Yazılımları-İcra Matik		1 Yıl	2.398,00
11	KVKK Uyum Projesi	18.08.2021	Süresiz	73.750,00
12	AMP Yazılım Alımları	2.04.2021	1 Yıl	50.000,00
13	İş Sağlığı İçerik ve Eğitim Yazılımı	04.10.2021	1 Yıl	70.800,00
14	Whatsapp Bakımı (Vatandaşların şikayet ve taleplerini Whatsapp üzerinden belediyeye iletilmesine imkan sağlanması bakım ve desteği)	18.05.2021	1 Yıl	31.860,00
15	AEC Collection Alımı	14.07.2021	1 Yıl	51.153,00
16	Office 2019 Lisans Alımı	6.07.2021	Süresiz	76.676,40

17	Archicad-Lumion-Sketch Up	18.10.2021	Süresiz	21.653,00
18	ISO 27001		Süresiz	112.100,00
19	Arşiv Yazılımı	6.08.2020	1 Yıl	34.810,00
20	B-PRO EDS	11.09.2020	Süresiz	9.050,60
21	50 Peynirli Şehir-Kent Konseyi Web Sitesi Alımı	6.02.2020	Süresiz	35.990,00
22	Adobe Ürünleri (Grafik Tasarlama, Resim, Video, Ses vb. düzenleme programları.)	15.07.2021	1 Yıl	261.960,00
23	Büyükşehir Belediyesi Web Sitesi Alımı	10.11.2020	Süresiz	208.860,00
24	Corel Draw		Süresiz	10.030,00
25	Fortigate Güvenlik Cihazı, Fortigate Manager ve Fortigate Analyzer Cihazları ve Lisanslar		3 yıl	516.250,00
26	Vnmware ve Weeam backup Sunucu Yazılımları	23.12.2020	3 yıl	53.701,80
27	Tend Micro E Posta GÜVENLİK ANALİZ VE ENGELLEME SİSTEMLERİ		3 yıl	270.000,00
28	Trend Micro Güvenlik Cihazları Lisans Güncellemesi	2021	1 yıl	531.251,34
TOPLAM				5.968.784,14

Sonuç olarak, kullanım ömrünü tamamlayan veya kullanımını ortadan kalkan maddi olmayan duran varlıkların 260 Haklar Hesabına alacak, ayrılan amortisman tutarlarının ise 268 Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç kaydedilerek çıkış işlemlerinin yapılması gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Devir Tasfiye ve Paylaştırma Komisyonu Kararına Göre Belediyeye Devredilen Taşıtların Taşınır Envanterine ve Muhasebe Kayıtlarına Alınmasına Yönelik İşlemlerin Yapılmaması

Balıkesir Belediyesinin 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına

Dair Kanun ile Büyükşehir olmasıyla 2014 yılında Balıkesir Valiliği Devir Tasfiye ve Paylaştırma Komisyonu Kararına Göre Belde ve İlçe Belediyelerinden Balıkesir Büyükşehir Belediyesine devrolunan taşitlardan gerekli işlemlerinin yapılamaması nedeniyle henüz belediye envanteri ve muhasebe kayıtlarına alınmamış taşitların olduğu görülmüştür.

6360 sayılı Kanun'un Geçici 1'inci maddesinde:

“Bu Kanundaki devir, tasfiye ve paylaştırma işlemlerini yürütmek üzere vali tarafından, bir vali yardımcısının başkanlığında, valinin uygun göreceği kurum ve kuruluş temsilcilerinin ve ilgili belediye başkanlarının katılımıyla devir, tasfiye ve paylaştırma komisyonu kurulur. Bu komisyona yardımcı olmak üzere valinin görevlendirmesi ile alt komisyonlar da kurulabilir.”

Geçici 2'nci maddesinde:

“1 inci maddeye göre tüzel kişilikleri kaldırılan belediye ve köyler, mevcut personelini, taşınır ve taşınmazlarını, iş makineleri ve diğer taşitları ile kamu kurum ve kuruluşlarına olan alacak ve borçlarını katılacakları ilçe belediyesine bu Kanunun yayımlandığı tarihten itibaren bir ay içinde bildirir (...).”

Geçici 7'nci maddesinde:

“Bu Kanunla büyükşehir belediyesine dönüşen il belediyesinin sahip olduğu her türlü taşınır, taşınmaz malları ve personeli, komisyon kararıyla ilgisine göre büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyeleri ile bağlı kuruluşlar arasında paylaşılır.”

denilmek sureti ile devir olan taşınır ve taşınmazlarla ilgili uygulanacak usuller karar altına alınmıştır.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin:

5'inci maddesinde; harcama yetkililerinin taşınırların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak edinilmesinden, kullanılmasından, kontrolünden, kayıtlarının bu Yönetmelik'te belirtilen esas ve usullere göre saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasını sağlamaktan sorumlu olduğu,

6'ncı maddesinde, taşınır kayıt yetkililerinin görev ve sorumlulukları arasında kullanımda bulunan dayanıklı taşınırları buldukları yerde kontrol etmek, sayımlarını yapmak ve yaptırmak olduğu,

32'nci maddesinde ise kamu idarelerine ait taşınırların, taşınır kayıt yetkililerinin görevlerinden ayrılmalarında, yılsonlarında ve harcama yetkilisinin gerekli gördüğü durum ve zamanlarda harcama yetkilisince, kendisinin veya görevlendireceği bir kişinin başkanlığında taşınır kayıt yetkilisinin de katılımıyla, en az üç kişiden oluşturulacak sayım kurulu tarafından sayımın yapılacağı, ifade edilmiştir.

Adı geçen Komisyon listelerinde ve belediyede fiilen bulunmasına rağmen söz konusu taşıtların envanter ve muhasebe kayıtlarına alınmasını teminen gerekli işlemlerinin yapılmaması, ilgili harcama birimlerinin ve mali hizmetler biriminin varlıkların korunması konusundaki ön mali kontrol dolayısıyla iç kontrol yükümlülüklerini yeterince yerine getiremediklerini göstermektedir.

Yapılan incelemede; Balıkesir Belediyesinin 6360 sayılı Kanun ile Büyükşehir olmasıyla 2014 yılında Belde ve İlçe Belediyelerinden Balıkesir Büyükşehir Belediyesine devrolan taşıtlar arasından belediye envanteri ve muhasebe kayıtlarında olmayan araçlarla ilgili olarak aşağıdaki hususlar tespit edilmiştir:

a) Adı geçen Komisyon kararı ile Belediyeye devrolan ancak hacizli olması sebebiyle devir işlemleri tamamlanamayan dolayısıyla fiilen kullanıldığı halde belediye envanteri ve muhasebe sistemine kaydedilemeyen taşıtlar olduğu tespit edilmiştir.

Bu itibarla aşağıda ayrıntısı gösterilen söz konusu taşıtların hacizlerinin kaldırılmasına yönelik işlemlerin en kısa zamanda yapılması akabinde de envanter ve muhasebe kayıtlarına alınması gerekmektedir.

Tablo 10:Hacizli Olup Devri Yapılamayan Taşıtlar

Plaka	Cinsi	Marka	Model Yılı	Açıklama	Devreden İdare	Devralan İdare
10 E 1942	Resmi Otobüs	BMC	2003	HACİZLİ	KARŞIYAKA BELEDİYESİ	ULAŞIM VE RAYLI SİSTEM D.BŞK.
10 YH 524	MİNÜBÜS	PEUGETO	1998	HACİZLİ	MUTLU KÖYÜ	ULAŞIM VE RAYLI SİSTEM D.BŞK.
10 YR 119	OTOBÜS			HACİZLİ	AYVALIK BELEDİYESİ	ULAŞIM VE RAYLI SİSTEM D.BŞK.
10 RD 823	OTOBÜS	BELDESAN	1992	HACİZLİ	AYVALIK BELEDİYESİ	ULAŞIM VE RAYLI SİSTEM D.BŞK.
10 FS 134	OTOBÜS	MAN	1984	HACİZLİ	AYVALIK BELEDİYESİ	ULAŞIM VE RAYLI SİSTEM D.BŞK.
10 YE 909	OTOBÜS	MERCEDES	1983	HACİZLİ	AYVALIK BELEDİYESİ	ULAŞIM VE RAYLI SİSTEM D.BŞK.

10 AN 787	OTOBÜS	MERCEDES	1983	HACİZLİ	AYVALIK BELEDİYESİ	ULAŞIM VE RAYLI SİSTEM D.BŞK.
10 E 1396	OTOBÜS	MERCEDES	1985	HACİZLİ	ERDEK BELEDİYESİ	ULAŞIM VE RAYLI SİSTEM D.BŞK.
10 E 1398	İTFAİYE ARACI-MERDİVENLİ ARAZÖZ	BMC	1983	HACİZLİ	ERDEK BELEDİYESİ	İTFAİYE D.BŞK.
10 E 4210	OTOBÜS	MERCEDES	1986	HACİZLİ	ERDEK BELEDİYESİ	ULAŞIM VE RAYLI SİSTEM D.BŞK.
10 E 3965	RAMZEY MOBİLET	İTFAİYE		HACİZLİ	ERDEK BELEDİYESİ	İTFAİYE D.BŞK.

b) Adı geçen Komisyon kararı ile Büyükşehir Belediyesine devrolan ancak karara ekli listelerde sehven hatalı yazılan plakalar sebebiyle belediye envanterine ve muhasebe sistemine kaydedilemeyen taşıtların bulunduğu tespit edilmiştir.

Bu itibarla aşağıda ayrıntısı gösterilen söz konusu taşıtların Valilik ile yapılacak yazışmalar sonucunda doğru plaka kararlarının alınması ve alınan bu kararlara istinaden envanter ve muhasebe kayıtlarının yapılması gerekmektedir.

Tablo 11: Komisyon Kararında Plakaları Sehven Hatalı Yazılan Taşıtlar

PLAKA	CİNSİ	MARKA	MODEL YILI	AÇIKLAMA	DEVREDEN İDARE	DEVRALAN İDARE
10 AFS 66	OTOBÜS	OTOKAR	2009	Sehven hatalı yazılan plakanın valiliğe yazılarak düzeltilmesi	KUŞCENNETİ	ULAŞIM RAYLI SİS.D.BŞK.
10 DN 937	PEUGEOT	MİNİBÜS	2009	Sehven hatalı yazılan plakanın valiliğe yazılarak düzeltilmesi	BALIKESİR BELEDİYESİ	FEN İŞLERİ D.BŞK.
10 E 8924	İtfaiye	Ford Cargo	1989	Sehven hatalı yazılan plakanın valiliğe yazılarak düzeltilmesi	KARŞIYAKA BELEDİYESİ	İTFAİYE D.BŞK.
10 HK 6013	ARAZÖZ-İTFAİYE	FORD CARGO	1986	Sehven hatalı yazılan plakanın valiliğe yazılarak düzeltilmesi	SALUR BELEDİYESİ	İTFAİYE D.BŞK.
10 P 5950	İTFAİYE	FORD	1990	Sehven hatalı yazılan plakanın valiliğe yazılarak düzeltilmesi	BÜYÜKYENİCE BELEDİYE	İTFAİYE D.BŞK.
10 RD 101	OTOBÜS	BMC	2004	Sehven hatalı yazılan plakanın valiliğe yazılarak düzeltilmesi	PELİTKÖY BELEDİYESİ	ULAŞIM RAYLI SİS.D.BŞK.
10 SR 019	OTOBÜSLER	TEMSA PRESTİJ	2011	Sehven hatalı yazılan plakanın valiliğe yazılarak düzeltilmesi	GÖBEL BELEDİYESİ	ULAŞIM RAYLI SİS.D.BŞK.
10 UT 533	TRAKTÖR	STAYER		Sehven hatalı yazılan plakanın valiliğe yazılarak düzeltilmesi	BİGADİÇ BELEDİYESİ	SAĞLIK SOS.HİZ.D.BŞK.
10 KS 615	KAMYONET	FORD	2006	Sehven hatalı yazılan plakanın	EDREMİT BELEDİYESİ	ULAŞIM RAYLI SİS.D.BŞK.

				valiliğe yazılarak düzeltilmesi		
--	--	--	--	---------------------------------	--	--

c) Adı geçen Komisyon kararı ile Balıkesir Büyükşehir Belediyesine devrolan hurda vasfında taşıtların olduğu tespit edilmiştir.

Hurda niteliğinde olan ve aşağıda ayrıntısı gösterilen söz konusu taşıtlarla ilgili olarak öncelikle Taşınır Mal Yönetmeliği'ne göre kayıtlı değerleri (ya da tespit edilen değeri) ile Taşınır İşlem Fişi düzenlenerek envantere ve 254 Taşıtlar Hesabı ve 600 Gelirler Hesabı ile muhasebe kayıtlarına alınması, akabinde anılan Yönetmelik'in, 10'uncu maddesi (c) fıkrası ve 28'inci maddesi gereklerinin yerine getirilerek hurdaya ayırma işlemleri tamamlanmak suretiyle envanter kayıtlarından çıkarılması bu işleminde muhasebeye yansımalarının 254 Taşıtlar Hesabından çıkarılarak 294 Elden Çıkarılacak Maddi Duran Varlıklar Hesabına kaydı ile yapılması gerekmektedir.

Tablo 12: Hurda Niteliğinde Olan Taşıtlar

PLAKA	CİNSİ	MARKA	MODEL YILI	AÇIKLAMA	DEVREDEN İDARE	DEVRALAN İDARE
10 E 9391	OTOBÜS	OTOBÜS	SOLOSANOS	Mevzuat hükmü uyarınca hurdaya ayrılacak	MARMARA BELEDİYESİ	ULAŞIM RAYLI SİS.D.BŞK.
10 KR 405	VİDANJÖR ARAZÖZ	FORD	1980	Mevzuat hükmü uyarınca hurdaya ayrılacak	KADIKÖY BELEDİYESİ	İTFAİYE D.BŞK.
10 SA 342	Kamyonet	Dacia	1990	Mevzuat hükmü uyarınca hurdaya ayrılacak	ÜMİTELİ KÖYÜ	DESTEK HİZ.D.BŞK.
10 RA 383	OTOBÜS	FIAT 50C	1983	Mevzuat hükmü uyarınca hurdaya ayrılacak	KARAAĞAÇ BELEDİYESİ	ULAŞIM RAYLI SİS.D.BŞK.
10 RN 485	OTOBÜS			Mevzuat hükmü uyarınca hurdaya ayrılacak	BURHANİYE BELEDİYESİ	ULAŞIM RAYLI SİS.D.BŞK.

BULGU 2: Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Mal Alımlarında Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21'inci maddesinin (f) bendi ve 22'nci maddesinin (d) bendinde belirtilen parasal limitler dâhilinde yapılan mal alımlarına ilişkin harcamaların

yıllık toplamının, 2021 yılı bütçesine bu amaçla konulan ödeneklerinin %10'unu, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aştığı görülmüştür.

4734 sayılı Kanun'un "İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62'nci maddesinin (1) bendinde; "*Bu Kanunun 21 ve 22 nci maddelerindeki parasal limitler dâhilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamı, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamaz.*" hükmü yer almaktadır.

Anılan Kanun'un "Pazarlık usulü" başlıklı 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde idarelerin yaklaşık maliyeti 404.732,00 TL'ye kadar olan mamul mal, malzeme veya hizmet alımlarını pazarlık usulü ile temin edebileceği; "Doğrudan temin" başlıklı 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde ise büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan idarelerin 121.405,00 TL'yi, diğer idarelerin 40.443,00 TL'yi aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve işeye ilişkin alımlarını ilan yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temini usulü ile karşılanabileceği belirtilmektedir.

Buna göre Kanun kapsamındaki kurum ve kuruluşlar, gerek 21'inci maddenin (f) bendi, gerekse temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve işeye ilişkin alımlar hariç 22'nci maddenin (d) bendi kapsamında yapacakları harcamalarda, bütçelerine bu amaçla konulan ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadan aşamayacaklardır.

31.12.2020 tarih ve 31351 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 62'nci maddesinin (1) Bendi Kapsamında Yapılacak Başvurulara İlişkin Tebliğ" in "Genel esaslar" başlıklı 4'üncü maddesinin ikinci fıkrasında; Kanun'un 62'nci maddesinin (1) bendine göre, Kanun kapsamında yer alan ve bütçe sahibi olan kamu idarelerinin; Kanun'un gerek 21'inci maddesinin (f) bendi, gerekse temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve işeye ilişkin alımlar hariç 22'nci maddesinin (d) bendi kapsamında yapacakları harcamalarda, bütçelerine bu amaçla konulan ödeneklerin %10'unu Kurulun uygun görüşü olmadan aşamayacağı, bu oran aşılarak Kuruma yapılan başvuruların reddedileceği,

Üçüncü fıkrasında ise Kanun'un 21'inci maddesinin (f) bendi ve 22'nci maddesinin (d) bendine göre ihtiyaçların temininde bütçe sahibi olan kamu idareleri tarafından, yıllık bütçelerine bu amaçla konulan toplam ödenek tutarının dikkate alınacağı; mal alımı, hizmet

alımı veya yapım işleri için bütçelerine bu amaçla konan yıllık toplam ödenekleri üzerinden her biri için ayrı ayrı %10 oranının hesaplanacağı, ifade edilmiştir.

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

Tablo 13: Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulü İle Yapılan Mal Alımı İşlerinde Ödenek Sınırının Aşılması

Harcama Kalemleri	Toplam Ödenek Tutarı (A)	Toplam Ödeneğin % 10'u (Limit) (B=A*%10)	22/d ve 21/f Kapsamında Yapılan Harcama Tutarı (TL) (C)	Limiti Aşan Tutar (TL) (D=C-B)	22/d ve 21/f Kapsamında Yapılan Harcama Tutarı/Toplam Ödenek Tutarı (C/A)
Mal Alımı	159.924.096,48	15.992.409,65	51.825.903,93	35.833.494,28	32%

Belediye tarafından 2021 yılı içerisinde 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin (f) bendi ve 22'nci maddesinin (d) bendi kapsamında gerçekleştirilen mal alımlarında, bütçeye bu amaçla konulan ödeneğin %10'u tutarındaki sınırın, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aşılması hususu, 4734 sayılı Kanun ve ilgili Tebliğ hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 3: Akaryakıt İstasyonları ve İçerisinde Bulunan İşletmelerin Yetkili İdare Tarafından Ruhsatlandırılmaması

Büyükşehir Belediyesinin yetki alanı içerisinde yer alan akaryakıt istasyonlarından bazılarının işyeri açma ve çalışma ruhsatlarının ilçe belediyeleri tarafından verildiği, akaryakıt istasyonu içerisinde yer alan restoran ve marketlere ilişkin bazı işletmelerin hiç ruhsatının olmadığı, bazılarının ise yine ilçe belediyesi tarafından ruhsat verildiği görülmüştür.

İşyeri açma ve çalışma ruhsatlarının verilmesinde yetkili idarenin hangisi olacağı, 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu'na dayanılarak çıkarılan ve 10.08.2005 tarih ve 25902 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'te belirtilmiştir. Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde: "Bu Yönetmelikte geçen deyimlerden; a) Yetkili idare: Belediye sınırları ve mücavir alanlar dışı ile

kanunlarda münhasıran il özel idaresine yetki verilen hususlarda il özel idaresini, büyükşehir belediyesi sınırları içinde büyükşehir belediyesinin yetkili olduğu konularda büyükşehir belediyesini, bunların dışında kalan hususlarda büyükşehir ilçe belediyesini, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde belediyeyi, organize sanayi bölgesi sınırları içinde organize sanayi bölgesi tüzel kişiliğini, endüstri bölgesi sınırları içinde Sanayi ve Teknoloji Bakanlığını ve teknoloji geliştirme bölgesi yönetici şirketi ile bölgede yer alan AR-GE ve tasarım faaliyetinde bulunan firmalar için Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı il müdürlüklerini” ifade eder denilmektedir.

Yönetmelik’in “İşyeri Açılması” başlıklı 6’ncı maddesinde: *”Yetkili idarelerden usulüne uygun olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan işyeri açılmaz ve çalıştırılmaz. İşyerlerine bu Yönetmelikte belirtilen yetkili idareler dışında diğer kamu kurum ve kuruluşları ile ilgili meslek kuruluşları tarafından özel mevzuatına göre verilen izinler ile tescil ve benzeri işlemler bu Yönetmelik hükümlerine göre ruhsat alma mükellefiyetini ortadan kaldırmaz. İşyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan açılan işyerleri yetkili idareler tarafından kapatılır.”* hükmü yer almaktadır.

Birden fazla faaliyet konusu bulunan işyerlerine ilişkin olarak Yönetmelik’in 10’uncu maddesinde ise; Adresi ve işleticisi aynı olan ve birden fazla faaliyet konusu bulunan işyerlerine, ana faaliyet dalı esas alınarak tek ruhsat düzenleneceği, talî faaliyet konularının ruhsatta ayrıca belirtileceği, aynı adreste bulunsa bile ana faaliyet konusu veya işletmecisi farklı olan işyerlerine ayrı ayrı ruhsat düzenleneceği, İşyerlerinin depo olarak kullandıkları yerlerin de, işyeri açma ve çalışma ruhsatında gösterileceği ifade edilmiştir.

5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu’nun “Tanımlar” başlıklı 2’nci maddesinin birinci fıkrasında, akaryakıt istasyonu: *“Dağıtıcı veya bunlarla tek elden satış sözleşmesi yapmış bayilerce ilgili mevzuata uygun (teknik, kalite ve güvenlik) olarak kurulup, bir veya farklı alt başlıktan birer akaryakıt dağıtıcısının tescilli markası altında faaliyette bulunan ve esas itibarıyla araçların akaryakıt, madeni yağ, oto gaz LPG, temizlik ve ihtiyarî olarak bakım ile kullanıcıların tüplü LPG hariç diğer asgarî ihtiyaçlarını karşılayacak imkânları sunan yerler”* olarak tanımlanmıştır.

02.11.1985 tarih ve 18916 mükerrer sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Planlı Alanlar Tip İmar Yönetmeliği’nin 40’inci maddesinde: *“İmar planlarında akaryakıt istasyonu olarak belirlenen alanlarda istasyonlar arası mesafe ve diğer kriterlerle ilgili mevzuata uyulması şartıyla; akaryakıt ve servis istasyonları, CNG oto gaz istasyonları,*

LPG otogaz istasyonları, hidrojen üretim ve dolum istasyonları yapılabilir. Yapı yüksekliği 2 katı geçmemek şartıyla; bünyelerinde kullanıcıların asgari ihtiyaçlarını karşılayacak otomarket, çay ocağı, büfe, oto elektrik, lastikçi, yıkama yağlama gibi fonksiyonlar yer alabilir (...)" hükmü yer almaktadır.

Yapılan incelemede, Büyükşehir Belediyesinin yetki alanı içerisinde yer almasına rağmen işyeri açma ve çalışma ruhsatları ilçe belediyeleri tarafından verilen akaryakıt istasyonlarının, akaryakıt istasyonu içerisinde yer alan ve işletmecisi farklı olan restoran ve marketlere ilişkin ruhsatı olmayan işletmelerin ve ilçe belediyesi tarafından ruhsat verilen işletmelerin bulunduğu tespit edilmiştir.

Yukarıda anılan mevzuat hükümleri gereğince; Büyükşehir Belediyesinin yetki alanı içerisinde yer alan akaryakıt istasyonlarının işyeri açma ve çalışma ruhsatlarının ilçe belediyeleri yerine Büyükşehir Belediyesi tarafından verilmesi, akaryakıt istasyonu içerisinde yer alan ve işletmecisi farklı olan restoran ve marketlere ilişkin ruhsatı olmayan işletmelerin Büyükşehir Belediyesi tarafından ruhsatlandırılması, bunlardan ilçe belediyeleri tarafından işyeri açma ve çalışma ruhsatı verilenlerin ise Büyükşehir Belediyesi tarafından ruhsatlandırılması gerekmektedir.

BULGU 4: Alışveriş Merkezi Niteliğindeki Yerlerde Bulunan İşletmelere İlçe Belediyesi Tarafından İşletme Ruhsatı Verilmesi

Büyükşehir Belediyesinin yetki alanı içerisinde yer alan bazı alışveriş merkezlerinde bulunan işletmelerin işyeri açma ve çalışma ruhsatlarının ilçe belediyeleri tarafından verildiği görülmüştür.

İşyeri açma ve çalışma ruhsatlarının verilmesinde yetkili idarenin hangisi olacağı, 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu'na dayanılarak çıkarılan ve 10.08.2005 tarih ve 25902 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'te belirtilmiştir. Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde: "*Bu Yönetmelikte geçen deyimlerden; a)Yetkili idare: Belediye sınırları ve mücavir alanlar dışı ile kanunlarda münhasıran il özel idaresine yetki verilen hususlarda il özel idaresini, büyükşehir belediyesi sınırları içinde büyükşehir belediyesinin yetkili olduğu konularda büyükşehir belediyesini, bunların dışında kalan hususlarda büyükşehir ilçe belediyesini, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde belediyeyi, organize sanayi bölgesi sınırları içinde organize sanayi bölgesi tüzel kişiliğini, endüstri bölgesi sınırları içinde Sanayi ve Teknoloji Bakanlığını ve*

teknoloji geliştirme bölgesi yönetici şirketi ile bölgede yer alan AR-GE ve tasarım faaliyetinde bulunan firmalar için Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı il müdürlüklerini” ifade eder denilmektedir.

Yönetmelik’in “İşyeri Açılması” başlıklı 6’ncı maddesinde: *”Yetkili idarelerden usulüne uygun olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan işyeri açılmaz ve çalıştırılmaz. İşyerlerine bu Yönetmelikte belirtilen yetkili idareler dışında diğer kamu kurum ve kuruluşları ile ilgili meslek kuruluşları tarafından özel mevzuatına göre verilen izinler ile tescil ve benzeri işlemler bu Yönetmelik hükümlerine göre ruhsat alma mükellefiyetini ortadan kaldırmaz. İşyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan açılan işyerleri yetkili idareler tarafından kapatılır.”* denilmektedir.

6585 sayılı Perakende Ticaretin Düzenlenmesi Hakkında Kanun’a dayanılarak çıkarılan ve 26.02.2016 tarih ve 29636 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Alışveriş Merkezleri Hakkında Yönetmelik’in 4’üncü maddesinde;

“Alışveriş merkezinin;

a) Bir yapıya veya alan bütünlüğü içinde yapılar topluluğuna,

b) En az beş bin metrekare satış alanına,

c) İçinde en az biri büyük mağaza niteliğini taşımak şartıyla beslenme, giyinme, eğlenme, dinlenme, kültürel ve benzeri ihtiyaçların bir kısmının veya tamamının karşılandığı en az on işyerine ya da büyük mağaza niteliği taşıyan işyeri bulunmasa dahi beslenme, giyinme, eğlenme, dinlenme, kültürel ve benzeri ihtiyaçların bir kısmının veya tamamının karşılandığı en az otuz işyerine,

ç) Bu Yönetmelikte belirtilen ortak kullanım alanlarına,

d) Merkezi bir yönetime sahip olması” gerektiği,

Aynı Yönetmelik’in 5’inci maddesinde; *“Alışveriş merkezine yapı ruhsatı, yapı kullanma izin belgesi ve işyeri açma ve çalışma ruhsatını verme, değiştirme ve yenileme yetkisi büyükşehir olan yerlerde büyükşehir belediyesine; diğer yerlerde belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde ilgili belediyelere, belediye sınırları ve mücavir alanlar dışında ise il özel idarelerine aittir. Ancak büyükşehir olan yerlerde ilçe belediyelerinin mülkiyetinde ve sınırları içinde bulunan arsa üzerine inşa edilen ve konut sayısı işyeri sayısından fazla olan karma*

projelerde yapı ruhsatı, yapı kullanma izin belgesi ve işyeri açma ve çalışma ruhsatını verme, değiştirme ve yenileme yetkisi ilçe belediyesine aittir.” hükümleri yer almaktadır.

6585 sayılı Kanun’un 5’inci maddesinin yedinci fıkrasında: *“Büyükşehirlerde, alışveriş merkezlerine yapı ruhsatı, yapı kullanma izin belgesi ve işyeri açma ve çalışma ruhsatı vermeye büyükşehir belediyeleri yetkilidir. Alışveriş merkezi projesi için yapı ruhsatı verilirken, üst meslek kuruluşlarının görüşü alınır. Bu kuruluşlar görüşlerini on beş iş günü içinde bildirir.”* hükmü yer almaktadır.

Kanun’un geçici 1’inci maddesinde;

“Bu Kanun’un yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla yapı ruhsatı almış olmakla birlikte işyeri açma ve çalışma ruhsatı almamış olan alışveriş merkezleri hakkında 5’inci maddenin yedinci fıkrası hükmü uygulanmaz.

Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten önce perakende işletmelerin almış olduğu işyeri açma ve çalışma ruhsatları geçerliliğini korur (...)” denilmektedir.

Yapılan incelemede; Büyükşehir Belediyesinin yetki alanı içerisinde yer alan ve yapı ruhsatı 6585 sayılı Kanun’un yürürlük tarihi olan 14.01.2015’ten sonra alınmış alışveriş merkezlerinde bulunan işletmelerin, işyeri açma ve çalışma ruhsatlarının Büyükşehir Belediyesince değil ilçe belediyeleri tarafından verildiği tespit edilmiştir.

Yukarıda anılan mevzuat hükümleri gereğince yapı ruhsatı 6585 sayılı Kanun’un yürürlük tarihi olan 14.01.2015’ten sonra alınmış alışveriş merkezlerinde işyerlerinin işyeri açma ve çalışma ruhsatlarının Büyükşehir Belediyesi tarafından verilmesi, yapı ruhsatı 14.01.2015’ten önce alınmış olan alışveriş merkezlerinde bulunan işyerlerine ilişkin ise; bu tarihten önce perakende işletmelerin almış olduğu işyeri açma ve çalışma ruhsatları geçerli olup, yeni alınacak işyeri açma ve çalışma ruhsatlarının Büyükşehir Belediyesi tarafından verilmesi gerekmektedir.

BULGU 5: İlçe Belediyeleri ile Yapılan Protokollere İstinaden Harcama Belgeleri Sunulmadan Ödeme Yapılması

Büyükşehir Belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında akdedilen bazı protokollerde protokol konusu işe ait harcama belgelerinin büyükşehir belediyesine sunulmadan ödemelerde bulunulduğu görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Diğer Kuruluşlarla İlişkiler" başlıklı 75'inci maddesinin (a) fıkrasında:

"Mahalli idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ait yapım, bakım, onarım ve taşıma işlerini bedelli veya bedelsiz üstlenebilir veya bu kuruluşlar ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirilebilir ve bu amaçla gerekli kaynak aktarımında bulunulabilir." Denilmektedir.

Balıkesir Büyükşehir Belediye Meclisinin, protokol imzalama yetkisi tanıyan 18.04.2019 tarih ve 326 sayılı Kararına dayanılarak ilçe belediyeleri ile çeşitli protokoller akdedilmiştir.

Büyükşehir Belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında akdedilen protokollerin yükümlülükler bölümünde her iki tarafa da bir dizi yükümlülükler getirilmiştir. Bu çerçevede "harcama belgelerinin zamanında ve eksiksiz alınması" büyükşehir belediyesinin yükümlülüğü iken "harcama belgelerinin zamanında ve eksiksiz olarak Büyükşehir Belediyesine gönderilmesi" de ilçe belediyelerinin yükümlülüğü olarak belirlenmiştir.

Yapılan incelemede, ilçe belediyeleri ile akdedilen bazı protokollerde ilgili belediyelerin harcama belgelerini zamanında ve eksiksiz olarak büyükşehir belediyesine göndermediği ve yapılan ödemelerde söz konusu harcama belgelerinin ödeme evraklarına eklenmediği tespit edilmiştir.

Bu itibarla, ilçe belediyeleri ile akdedilen protokollerle ilgili ödeme yapılmadan protokol konusu işe ait harcama belgelerinin ödeme evraklarına eklenmesi gerekmektedir.

BULGU 6: Birinci Sınıf Gayrisihhî Müessese Niteliğindeki Zeytinyağı İmalathanelerinin Denetim ve Ruhsatlandırma Çalışmalarının Yapılmaması

Gıda ile ilgili olanlar dâhil birinci sınıf gayrisihhî müesseselerini ruhsatlandırmak ve bu müesseseleri denetlemek görev, yetki ve sorumluluğu 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile büyükşehir belediyelerine verildiği halde birinci sınıf gayrisihhî müessese niteliğine sahip zeytinyağı imalathanelerinin denetim ve ruhsatlandırma çalışmalarının yapılmadığı görülmüştür.

5216 sayılı Kanun'un "Büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinin;

(i) fıkrasında;

“Sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak çevrenin, tarım alanlarının ve su havzalarının korunmasını sağlamak (...)”,

(j) fıkrasında;

“Gıda ile ilgili olanlar dâhil birinci sınıf gayrisıhî müesseseleri ruhsatlandırmak ve denetlemek, yiyecek ve içecek maddelerinin tahlillerini yapmak üzere laboratuvarlar kurmak ve işletmek.” denilmektedir.

31.12.2004 tarih ve 25687 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Su Kirliliği Kontrol Yönetmeliği’nin Sekizinci Bölüm 51’inci maddesinde;

“(...)Büyükşehirlere içme ve kullanma suyu temin edilen kıta içi yüzeysel su kaynakları havzalarındaki denetim faaliyetlerinden 2560 sayılı Kanun çerçevesinde Büyükşehir Belediyeleri sorumludur.” denilmektedir.

9207 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik’in “Gayrisıhî Müesseseler” başlıklı 3’üncü Bölümünün “İnceleme kurulları” başlıklı 15’inci maddesinin ikinci fıkrasında:

“Büyükşehir belediyelerinde birinci sınıf gayrisıhî müesseseleri inceleme kurulu, beş kişiden az olmamak üzere büyükşehir belediye başkanı veya görevlendireceği yetkilinin başkanlığında çevre, sağlık, hukuk, imar ve küşat birimleri görevlileri, sanayi ve ticaret il müdürlüğü temsilcisi, ilgili meslek odalarının temsilcileri ile tesisin özelliğine göre belediye başkanı tarafından belirlenecek diğer kuruluş temsilcilerinden oluşur.” denilmektedir.

Anılan Yönetmelik’in 2 no’lu ekinde bulunan “Gayrisıhî Müesseseler Listesi”nin Birinci Sınıf Gayrisıhî Müesseselerin 6.2 sıra bendinde;

“Bitkisel ham yağ veya rafine yağ elde edilen fabrikalar,”

İkinci Sınıf Gayrisıhî Müesseseler Bölümünün 6.7 sıra bendinde;

“Mekanik olarak ve sızdırma yolu ile yağ imal yerleri hariç atölye mahiyetindeki yağ imal yerleri ile 25 ton/yıl kapasiteden büyük bitkisel ve hayvansal yağ depolama ve dolum yerleri,”

Üçüncü Sınıf Gayrisıhî Müesseseler Bölümünün 6.20 sıra bendinde;

“Mekanik olarak ve sızdırma yolu ile yağ imal yerleri ile 25 ton/yıl kapasiteden az bitkisel ve hayvansal yağ depolama ve dolum yerleri,” denilmek sureti ile birinci, ikinci ve üçüncü sınıf gayrisihhî müesseselerin tarifi yapılmaktadır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, gıda ile ilgili olanlar dâhil birinci sınıf gayrisihhî müesseselerini ruhsatlandırmak ve bu müesseseleri denetlemek üzere oluşturulan inceleme kurulunda bulunan üyelerin nitelikleri de göz önünde bulundurulduğunda Birinci Sınıf Gayrisihhi Müesseselerin çalışma ruhsatlarını vermek Büyükşehir Belediyesinin görevleri arasına girmektedir.

Yapılan incelemede, Balıkesir ilinde 82 adet 2’nci ve 3’üncü Sınıf Gayrisihhî Müessese Ruhsatı olan zeytinyağı imalathanesi bulunduğu, ancak Büyükşehir Belediyesi tarafından anılan mevzuat hükümleri gereği ruhsatlandırma işlemlerinin ve 2872 sayılı Çevre Kanunu kapsamında denetimlerinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, Büyükşehir Belediyesinin denetim ve ruhsat verme yetkisi içerisinde kalan söz konusu imalathanelerin birinci sınıf gayrisihhî müessese ruhsatlarına ilişkin olarak tespit, denetim ve ruhsat verme çalışmalarının yapılması gerekmektedir.

BULGU 7: Canlı Müzik İzin Belgesi Olmayan Eğlence İşletmelerinin Bulunması

Belediye sınırları ile mücavir alanlar içinde yer alan ve canlı müzik yapan eğlence yerlerinden “izin belgesi” olmayan işletmelerin bulunduğu ve bunlara eğlence vergisi mükellefiyeti tesis ettirilmediği görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun 17’nci maddesinde, bu Kanun’un 21’inci maddesinde belirtilen ve belediye sınırları ile mücavir alanlar içinde yer alan eğlence işletmelerinin faaliyetlerinin eğlence vergisine tabi olduğu, 18’inci maddesinde eğlence yerlerini işleten gerçek veya tüzel kişilerin verginin mükellefi olduğu ifade edilmiştir.

Aynı Kanun’un “Nispet ve miktar” başlıklı 21’inci maddesinde ise eğlence vergisi mükellefiyetinin sağlanacağı işyerleri sayılmış olup, maddenin I/5 ayrımında sirkler, lunaparklar, çalgılı bahçeler ve benzerlerinden eğlence vergisi alınacağı belirtilmiştir.

Diğer taraftan İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik’in “Canlı müzik yayını” başlıklı 38’inci maddesinde; “lokantalara, içkili yerlere ve meskûn mahal dışında bulunan çay bahçelerine, halkın huzur ve sükûnu ile kamu istirahatı açısından sakınca

bulunmaması kaydıyla yapılacak ölçüm ve kontrolü müteakip, yetkili idarelerin en üst amiri veya görevlendireceği kişinin kararıyla canlı müzik izni verileceği” ifade edilmiştir.

2872 sayılı Çevre Kanunu’na dayanılarak hazırlanan Çevresel Gürültünün Değerlendirilmesi ve Yönetimi Yönetmeliği’nin 7’nci maddesinin ikinci fıkrasında; *“belediyelerin, belediye sınırları içinde gürültü kaynaklarını programlı, programsız veya şikâyetlere istinaden gerektiğinde diğer mevzuat kapsamında yetkili kılınan kurum ve kuruluşlar ile işbirliği ve koordinasyon içinde, bu Yönetmelikte belirlenen esaslara uyulup uyulmadığı hususunda denetlemesi gerektiği, gürültü kaynakları için akustik rapor veya çevresel gürültü seviyesi değerlendirme raporu hazırlatabileceği, bu raporları incelemek ve değerlendirmek konusunda yetkili olduğu, bu Yönetmeliğin ihlalinin tespiti halinde ise idari yaptırım uygulamak ve Yönetmelikte belirtilen diğer hususlarda da gerekli tedbirleri alması gerektiği”*; 24’üncü maddesinde ise canlı müzik izni alınmadan hiçbir suretle müzik faaliyetinin gerçekleştirilemeyeceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemelerde, canlı müzik “izin belgesi” olmadan canlı müzik yayını yapan işletmeler zabıta tutanaklarıyla tespit edilmiştir. Şöyle ki Zabıta tarafından yapılan denetimler sonucunda Altıeylül İlçesi Gümüşçeşme Mahallesi Avlu Rekreasyon alanında bulunan 22 adet işletmede kontroller yapılmış, 13.11.2021 tarihinde tutulan 08197 seri no’lu tutanakta yer aldığı üzere; 4 adet işletmede canlı müzik yayını yapıldığı bunlardan ikisinin canlı müzik izin belgesi aldığı diğer iki işletmenin ise izinsiz canlı müzik yayını yaptığı anlaşılmıştır. İzin belgesi olmayan işletmelere ilişkin zabıta tarafından ihbarname düzenlenmiş olup bu işletmelere ve diğer işletmelere ilişkin gerekli çalışmaların takip edileceği belirtilmiştir.

Zabıta Dairesi Başkanlığının 08.09.2021 tarih ve 36785 sayılı yazısında Ayvalık ilçesi Sarımsaklı sahili sorumluluk alanlarında yapılan inceleme ve kontrollerde; “canlı müzik izin belgesi”olmadan canlı müzik yayını yaptıkları tespit edilen işletmelere, canlı müzik izin belgeleri almaları konusunda 06695, 06694, 06691, 06692 ve 06693 seri no’lu ihbarnameler tanzim edilmiş olup konu ile ilgili kontrol ve denetimlerin devam ettiği belirtilmiştir.

Yapılan tespitlerde belirtildiği üzere ruhsatsız canlı müzik yapılan yerlerin bulunması, yukarıda anılan mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmekle birlikte, işletmeler arası rekabeti olumsuz yönde etkilemekte ve tesis ettirilmeyen eğlence vergisi mükellefiyeti karşısında Belediye gelirlerinin olması gerekenden daha düşük bir seviyede olması sonucunu doğurmaktadır.

Belirtilen işletmelerin gerekli şartları sağlaması durumunda; İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in "Canlı müzik yayını" başlıklı 38'inci maddesine istinaden bu işyerlerine canlı müzik izin belgesi verilmesi, aksi halde izinsiz canlı müzik yaptırılmaması ve gereken idari yaptırımların uygulanması, Belediye Gelirleri Kanunu'nun 21'inci maddesi uyarınca da eğlence vergisi mükellefiyetlerinin tesis edilmesi gerekmektedir.

BULGU 8: Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Tahsis Edilen Taşınmazların Bakım ve Onarım Giderlerinin Üstlenilmesi

Belediye tarafından diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edilen taşınmazlara ait bakım onarım adı altında yapılan giderlerin belediye bütçesinden ödendiği görülmüştür.

10.10.2006 tarih ve 26315 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelik'in "Amaç ve kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde:

"Bu Yönetmeliğin amacı; kamu idarelerinin mülkiyetlerindeki taşınmazların birbirlerine bedelsiz olarak tahsis ve devri ile; Hazineye ait taşınmazlar ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kamu idarelerine tahsis ve devir işlemlerinin usul ve esaslarını belirlemektir."

"Tahsisli taşınmaza ilişkin giderler" başlıklı 7'nci maddesinde:

"Tahsisli taşınmazlarla ilgili olarak harcamalara katılma payı da dâhil olmak üzere her türlü malî yükümlülükler ve diğer giderler, tahsis yapılan kamu idaresi tarafından ödenir." denilmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 'Diğer kuruluşlarla ilişkiler' başlıklı 75 inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan;

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

a) Mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ait yapım, bakım, onarım ve taşıma işlerini bedelli veya bedelsiz üstlenebilir veya bu kuruluşlar ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir ve bu amaçla gerekli kaynak aktarımında bulunabilir. Bu takdirde iş, işin yapımını üstlenen kuruluşun tâbi olduğu mevzuat hükümlerine göre sonuçlandırılır.

...” hükmü uyarınca, diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edilen taşınmazların bakım ve onarım giderlerinin üstlenilmesi için Meclis Kararı alınması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, diğer kamu kurum ve kuruluşlarına Büyükşehir Belediyesince tahsis edilen taşınmazlara ait bakım ve onarım giderlerinin belediye bütçesinden ödendiği tespit edilmiştir.

Yukarıda açıklanan mevzuat uyarınca tahsisli taşınmazlarla ilgili olarak (harcamalara katılma payı da dâhil olmak üzere) her türlü mali yükümlülük ve diğer giderlerin, tahsis yapılan kamu idaresi tarafından ödenmesi gerekmektedir.

BULGU 9: İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmaması

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

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

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

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

Aynı Kanun'un 103'üncü maddesinde ise yıllık ücretli izni bu Kanun'un 56'ncı maddesine aykırı olarak bölen veya hak edilmiş izni kullanmadan iş sözleşmesinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya belirtilen Yönetmelik'in esas ve usullerine aykırı olarak izin kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için ikiyüzyirmi Türk Lirası (2021 yılında 555 TL) idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

Ayrıca Cumhurbaşkanlığının 30.06.2021 tarih ve 31527 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Tasarruf Tedbirleri konulu 2021/14 sayılı Genelgesinde; 4857 sayılı Kanun kapsamında çalışan işçilerin yıl içinde kazandıkları yıllık ücretli izin sürelerinin ilgili yıl içerisinde, önceki yıllarda hak kazanıp kullanmadıkları yıllık izin sürelerinin de yürütülen hizmetlerde aksamaya sebep olmayacak şekilde azami üç yıl içerisinde kullandırılması gerektiği belirtilmiştir.

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

Yapılan incelemede Belediyede görev alan kadrolu 286 işçinin toplam 34.543 gün kullanılmamış ücretli yıllık izin hakkı bulunduğu, 286 işçiden 123'ünün 100 ile 200 gün arasında, 29'unun 200 ile 300 gün arasında, 10'unun da 300 ile 400 gün arasında kullanmadığı izinlerinin olduğu tespit edilmiştir. Bu işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde, mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları karşılığında işçinin son ücreti dikkate alınarak, izin ücreti ödeneceğinden idareler açısından öngörülemeyen giderlerin ortaya çıkmasına neden olacaktır.

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

Belediyenin cevabında, belediyenin sorumluluk sahasının geniş olması, vatandaşlara yapılan hizmetlerin aksatılmaması için çalışan işçilerin talepleri doğrultusunda yıllık izinlerinin kullandırıldığını ifade edilse de, yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine göre; belediyenin her ne suretle olursa olsun işçilerin yıllık izinleri kullandırma yükümlülüğünü yerine getirmemesi ve işçilerin de izin hakkından feragat etmesi mümkün değildir.

BULGU 10: Mal ve Hizmet Alımlarına İlişkin Teknik Şartnamelere Rekabeti Engelleyici Hükümler Konulması

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesinin (b) bendi kapsamında yaptırılan iki mal ve hizmet alım işinde yaptırılacak iş için aranan teknik özelliklerin teknik şartnamelerde rekabeti ve eşit muameleyi engelleyecek nitelikte belirlendiği görülmüştür.

4734 sayılı Kanun'un "Temel ilkeler" başlıklı 5'inci maddesinde;

"İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenirliliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur." denilmektedir.

4734 sayılı Kanun'un "Doğrudan temin" başlıklı 22'nci maddesi, bu maddede belirtilen hallerde ihtiyaçların ilan yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temini usulü yapılabileceğini belirtmiştir: Belirtilen hallerden birisi de Kanun'un 22'nci maddesinin (b) bendinde; "Sadece gerçek veya tüzel tek kişinin ihtiyaç ile ilgili özel bir hakka sahip olması" olarak belirtilmiştir.

4734 sayılı Kanun'un 53'üncü maddesine dayanılarak hazırlanan Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin "Teknik Şartname" başlıklı 16'ncı maddesinde;

"İşin teknik ayrıntılarını ve şartlarını gösteren bir teknik şartname hazırlanarak ihale dokümanına dahil edilir. Teknik şartnamelerde belirlenecek teknik kriterlerin, verimliliği ve fonksiyonelliği sağlamaya yönelik olması, rekabeti engelleyici hususlar içermemesi ve bütün istekliler için fırsat eşitliği sağlaması zorunludur."

"(...) Teknik şartnamede(...) Belli bir marka, model, patent, menşei, kaynak veya ürün belirtilemez ve belirli bir marka veya modele yönelik özellik ve tanımlamalara yer verilemez..." hükmü yer almaktadır.

15.03.2021 tarihli ve 442.000 TL tutarlı “Zağanos Paşa Meydanında Sergilenmek Üzere Sanat Eserleri Alımı” ve 30.04.2021 tarihli ve 304.684.083 TL tutarlı “Çamlık Kültür Tepesi Tesislerinde Yer Alan Kütüphanenin Beden Duvarları İçin Duvar Kaplama Hizmet Alımı” işlerinin “sadece gerçek veya tüzel tek kişinin ihtiyaç ile ilgili özel bir hakka sahip olması” gerekçesi ile Kanun’un 22’nci maddesinin (b) bendi kapsamında yapıldığı görülmüş olup, anılan işlere ait teknik şartnameleri incelendiğinde; teknik şartnamelerde belirli bir patent sahibinin patentinin isminin ve özelliklerinin sayıldığı ve bu suretle rekabeti ve eşit muameleyi engelleyecek şekilde belirli bir marka veya modele yönelik özellik ve tanımlamalara yer verildiği tespit edilmiştir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri gereğince mal ve hizmet alım işlerine ilişkin teknik şartnamelerin rekabeti ve eşit muameleyi sağlayacak nitelikte hazırlanması gerekmektedir.

BULGU 11: Parasal Limitlerin Altında Kalmak Amacıyla Mal ve Hizmet Alımlarının Kısımlara Bölünmesi

Büyükşehir Belediyesinde bazı alımların ihale edilmek suretiyle temini yerine, parasal limitlerin altında kalmak amacıyla kısımlara bölünerek doğrudan temin yöntemiyle edinildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun ‘Temel İlkeler’ başlıklı 5’inci maddesinde açık ihale usulü ile belli istekliler arasında ihale usulünün temel usuller olduğu; diğer usullerin kanunda belirtilen durumlarda kullanılabileceği; ayrıca İdarelerin yapacakları alımlarda rekabeti sağlamaları gerektiği belirtilmiştir.

04.03.2009 tarih ve 27159 mükerrer sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği’nin 3’üncü maddesinde, Benzer iş: “İhale konusu alım veya alımın bölümleriyle nitelik ve büyüklük bakımından benzerlik gösteren, aynı veya benzer üretim usul ve tekniğiyle üretilen, teçhizat, ekipman, mali güç ve uzmanlık ile personel ve organizasyon gerekleri bakımından benzer özellik taşıyan işler” olarak tanımlanmıştır.

04.03.2009 tarih ve 27159 mükerrer sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği’nin "Temel İlkeler" başlıklı 4’üncü maddesinde; İdareler, yapacakları ihalelerde saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu

denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur.

Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin "Temel İlkeler" başlıklı 4'üncü maddesinde; "Eşik değerlerin veya parasal limitlerin altında kalmak ya da bu Yönetmelikte yer alan diğer hükümlerin uygulanmasından kaçınmak amacıyla hizmet alımları kısımlara bölünemez." hükmü yer almaktadır.

Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin "Temel İlkeler" başlıklı 4'üncü maddesinde; "Eşik değerlerin veya parasal limitlerin altında kalmak ya da bu Yönetmelikte yer alan diğer hükümlerin uygulanmasından kaçınmak amacıyla mal alımları kısımlara bölünemez." hükmü yer almaktadır.

Yapılan incelemelerde bazı alımların ihale yoluyla temini yerine parasal limitlerin altında kalmak amacıyla doğrudan temin yöntemiyle edinildiği tespit edilmiştir. Aşağıdaki tabloda yer verilen 2021 yılına ilişkin alımlar örnek mukabilinde olup bu alımların haricinde doğrudan temin limitini geçen "avadanlık ve yedek parça alımları", "yağ alımları", "temizlik malzemesi alımları" ve "baskı ve cilt gideri" alımları mevcuttur.

"Avadanlık ve yedek parça alımları" 223 adet doğrudan temin ile yapılmış olup 10.600.642,64 TL, "yağ alımları" 10 adet doğrudan temin ile yapılmış olup 799.807,41 TL, "temizlik malzemesi alımları" 16 adet doğrudan temin ile yapılmış olup 809.026,68 TL, "baskı ve cilt gideri alımları" 51 adet doğrudan temin ile yapılmış olup 2.850.272,10 TL, tutarındadır.

Tablo 14: Parçalara Bölünmek Suretiyle Doğrudan Temin Yöntemiyle Yapılan Harcamalar

Yılı	Yevmiye Tarih ve No	Tutarı (TL)	İşin Konusu
2021	03.03.2021/3791	24.050,00	Dursunbey İlçesi Organize Sanayi Yol Yapım İşlerinde Kullanılmak Üzere 1 adet 25-30 Ton Kapasiteli Paletli Kırıcılı Ekskavatör Kiralanması Hizmet Alım İşİ
2021	23.03.2021/5565	24.050,00	Dursunbey İlçesi Organize Sanayi Yol Yapım İşlerinde Kullanılmak Üzere 1 adet 25-30 Ton Kapasiteli Paletli Kırıcılı Ekskavatör Kiralanması Hizmet Alım İşİ
2021	30.04.2021/7915	24.050,00	Dursunbey İlçesi Organize Sanayi Yol Yapım İşlerinde Kullanılmak Üzere 1 adet 25-30 Ton Kapasiteli Paletli Kırıcılı Ekskavatör Kiralanması Hizmet Alım İşİ
2021	09.08.2021/13974	24.050,00	Dursunbey İlçesi Organize Sanayi Yol Yapım İşlerinde Kullanılmak Üzere 1 adet 25-30 Ton Kapasiteli Paletli Kırıcılı Ekskavatör Kiralanması Hizmet Alım İşİ
2021	25.08.2021/14945	24.050,00	Dursunbey İlçesi Organize Sanayi Yol Yapım İşlerinde Kullanılmak Üzere 1 adet 25-30 Ton Kapasiteli Paletli Kırıcılı Ekskavatör Kiralanması Hizmet Alım İşİ

2021	06.10.2021/17703	24.050,00	Dursunbey İlçesi Organize Sanayi Yol Yapım İşlerinde Kullanılmak Üzere 1 adet 25-30 Ton Kapasiteli Paletli Kırıcı Ekskavatör Kiralanması Hizmet Alım İşİ
TOPLAM		144.300,00	
2021	05.04.2021/6266	119.460,00	Balıkesir Büyükşehir Belediyesine Bağlı Birimlerde Kullanılmak Üzere Mobilya Alımları
2021	06.05.2021/8441	119.970,00	Balıkesir Büyükşehir Belediyesine Bağlı Birimlerde Kullanılmak Üzere Mobilya Alımları
2021	04.06.2021/9903	110.780,00	Balıkesir Büyükşehir Belediyesine Bağlı Birimlerde Kullanılmak Üzere Mobilya Alımları
2021	09.06.2021/10085	120.350,00	Balıkesir Büyükşehir Belediyesine Bağlı Birimlerde Kullanılmak Üzere Mobilya Alımları
TOPLAM		470.560,00	

Bu durum 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 'Temel İlkeler' başlıklı 5'inci maddesine aykırılık teşkil etmektedir. Yine Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'ne göre benzer iş olan bu işlerin kısımlara bölünmesi ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını aksatmaktadır.

BULGU 12: Toplu Ulaşım Hatları ile İlgili Uygulamanın Hatalı Olması

Balıkesir'in Büyükşehir olmasından önce Valilik veya İl Trafik Komisyonu kararına istinaden çalışan toplu ulaşım araçlarının 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu yürürlüğe girdikten sonra Büyükşehirin izni ve denetimi altında çalıştıkları ancak Valilik veya İl Trafik Komisyonu kararına istinaden verilen çalışma izninin aynı şekilde sürdürüldüğü görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu ile 2005 yılında 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) fıkrasında ki, "*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 Kanun'un "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 işlettirilmesine 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.

5393 sayılı Kanun'un "Uygulanmayacak hükümler" başlıklı 84'üncü maddesinde, Bu Kanunla belediyenin sorumlu ve yetkili kılındığı görev ve hizmetlerle sınırlı olarak 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanununda bu Kanun hükümlerine aykırılık bulunması durumunda bu Kanun hükümlerinin uygulanacağı, 5216 sayılı Kanun'un "Diğer hükümler" başlıklı 28'inci maddesinde ise 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 Kanun'a göre toplu taşımaya ilişkin haklar belediyeye aittir. Belediyeye ait olan bu hakkın 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu 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 bu yetkisinin kullanım hakkını rekabetin sağlanmasını teminen ihale yapmaksızın devretmesi mümkün değildir.

2886 sayılı Kanun'un, 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 sınırlandırılması gerekmektedir.

Danıştay Onüçüncü Dairesi'nin Esas No: 2015/985, Karar No: 2015/3164, Esas No: 2014/384, Karar No: 2014/1950, Esas No: 2011/1134, Karar No: 2012/2226, Esas No: 2014/1735, Karar No: 2014/2859 numaralı kararlarına göre belediyedeki yetkili organın kararıyla ihale yoluyla rekabete uygun, saydam bir şekilde süresinin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde ulaşımın verilmesi gerekir. Danıştay Onüçüncü Dairesinin Esas No:2015/985, Karar No: 2015 3164 numaralı kararında kiralamalarda sürenin 10 yıllla sınırlı olduğu, 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 2886 sayılı Kanun hükümlerine uygun bir şekilde ihalenin yapılması gerektiği, dolayısıyla her yıl uzatılma konusunda idareye yetki veren düzenlemenin hukuka aykırı olduğu yönünde karar verilmiştir.

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.

Yapılan incelemede; Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisinde belirlenen güzergâhlarda yolcu taşıma yetkisi sağlayan, 2217 adet ticari minibüs hattının işletme hakkının olduğu anlaşılmıştır. Valiliğin çalışma izni/il trafik komisyon kararı ile toplu taşıma yapmaya başlamış olan, ancak anılan izinlerin geçerliğinin bitiminde yeni bir ihale yapılmadığı için çalışmaya devam eden söz konusu araçların durumunun irdelenmesi gerekmektedir.

08.09.1994 gün ve 22045 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Karayoluyla Şehirlerarası Yolcu Taşımaları Hakkında Yönetmelik’in “Kapsam” başlıklı 2’nci maddesinin ikinci fıkrasında, *“Taşıma mesafesi 100km’ye kadar olan şehirlerarası yolcu taşımaları ile aynı il sınırları içerisindeki yerleşim noktaları arasında yapılacak yolcu taşımaları bu Yönetmelik kapsamı dışında olup, ilgili Valiliklerce hazırlanır.”* denilmiş, 25.02.2004 gün ve 25384 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Karayolu Taşıma Yönetmeliği 08.09.1994 gün ve 22045 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Karayoluyla Şehirlerarası Yolcu Taşımaları Hakkında Yönetmeliği yürürlükten kaldırmıştır. Bu Yönetmelik’in “Kapsam” başlıklı 2’nci maddesinin ikinci fıkrasında, *“Taşıma mesafesine bakılmaksızın il sınırları içinde yapılan yolcu taşımaları, 100 kilometreye kadar olan şehirlerarası yolcu taşımaları ile belediye sınırları ile mücavir alanı içindeki şehiriçi yolcu taşımaları, bu Yönetmeliğin kapsamı dışında olup; bunlar için Bakanlıkça çıkarılacak Yönetmelik yürürlüğe konuluncaya kadar, il sınırları içinde yapılan yolcu taşımaları ile 100 kilometreye kadar olan şehirlerarası yolcu taşımaları il ve ilçe trafik komisyonları ile işbirliği yapmak suretiyle ilgili valiliklerce, belediye sınırları ile mücavir alanı içindeki şehiriçi yolcu*

taşımaları il ve ilçe trafik komisyonları ile işbirliği yapılmak suretiyle ilgili belediyelerce, bu Yönetmeliğin taşımacılar için getirdiği sorumluluk ve yükümlülükler dikkate alınarak düzenlenir.” düzenlemesi yapılmış; “Tanımlar” başlıklı 4’üncü maddesinde, Şehir içi taşıma, Belediye sınırları ile mücavir alanı dâhilinde yapılan taşımaları ve Yetki belgesinin bu Yönetmelik’in kapsamında faaliyette bulunacak gerçek ve tüzel kişilere çalışma izni veren ve Bakanlıkça düzenlenen belgeyi ifade ettiği; “Yetki belgelerinin süresi” başlıklı 30’uncu maddesinde, Bakanlıkça verilen yetki belgelerinin süresinin beş yıl olduğu belirtilmiştir.

Yine Yönetmelik’in “Denetim” başlıklı 71’inci maddesinde ise, “Yetki belgesi sahiplerinin Kanun ve bu Yönetmelik kapsamında yer alan her türlü faaliyetleri Bakanlığın denetimine tabidir.

Bakanlık yapacağı denetimleri, kendi personelinin yanı sıra, Kanunun 35 inci maddesinin verdiği yetkiye dayanarak, valilikler, kolluk kuvvetleri (polis, zabıta, jandarma) ve yetkili kıldığı diğer kamu kurum ve kuruluşlarının personeli aracılığıyla yapar. Denetimle ilgili olarak bu kuruluşlar Bakanlıkla her zaman işbirliği içinde olmak ve Bakanlık talimatlarını yerine getirmek zorundadır.

Denetimle ilgili diğer mevzuat hükümleri saklıdır.” denilmektedir.

11.06.2009 gün ve 27255 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Karayolu Taşıma Yönetmeliği 25.02.2004 gün ve 25384 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Karayolu Taşıma Yönetmeliği’ni yürürlükten kaldırmıştır. Bu yönetmelikte de yetki belgesinin alınmasının zorunlu olduğu, “Yetki belgelerinin süresi” başlıklı 16’ncı maddesinin birinci fıkrasında, “*Bu Yönetmelik kapsamında verilen ve yenilenen yetki belgelerinin süresi 5 yıldır.*” , “Denetim” başlıklı 16’ncı maddesinin birinci fıkrasında, “*Yetki belgesi sahiplerinin Kanun ve bu Yönetmelik kapsamında yer alan faaliyetleri Bakanlığın denetimine tabidir.*” düzenlemesi yer almıştır. 08.01.2018 gün ve 30295 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Karayolu Taşıma Yönetmeliği 11.06.2009 gün ve 27255 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Karayolu Taşıma Yönetmeliği’ni yürürlükten kaldırmıştır. Yürürlüğe giren bu Yönetmelikte de aynı şekilde yetki belgesinin alınmasının zorunlu olduğu ve süresinin beş yıl olduğu belirtilmiştir.

5216 sayılı Kanun’un 8’inci ve 9’uncu maddelerine dayanılarak hazırlanan ve 15.06.2006 gün ve 26199 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği’nin “Kazanılmış haklar” başlıklı 29’uncu

maddesinde, “*Büyükşehir belediyeleri dâhilinde daha önce il trafik komisyonları veya valiliklerce alınan karar veya izinlerle elde edilmiş haklar saklıdır.*” ifadesinin irdelenmesi gerekir.

5216 sayılı Kanun’un Büyükşehir Belediyesini toplu taşıma ve ulaşım konusunda yetkilendirdiği bir durumda Yönetmeliğin 29’uncu maddede sayılan kazanılmış hak kavramının Kanun karşısında geçerliliği bulunmamakla birlikte bu hükmün açıklığa kavuşturulması gerekir.

Büyükşehir olmadan önce her Belediyenin yetkisi kendi mücavir alanlarıyla sınırlı olduğundan dolayı ulaşım ile ilgili hak da bu çerçevede değerlendirilmelidir. İlden ilçeye ya da ilçeden ilçeye ulaşımında Belediyelerin yetkileri bulunmamaktadır. İlden ilçeye ya da ilçeden ilçeye toplu ulaşım yapacak kişiler İl Trafik Komisyonundan çalışma izni alarak çalışmışlardır. Bu çalışma izni ise müracaatla verilen bir izin olup belirli sürelerle yenilenmektedir. İşte Yönetmelikte kazanılmış haklara yönelik getirilen düzenleme bu kişilerin çalışma izni aldıkları sürelerin sonuna kadar bu hakkı kullanmaları gerektiğine ilişkindir.

5216 sayılı Kanun’un yürürlüğe girmesiyle artık Büyükşehir alanları içindeki ulaşım hakkı Büyükşehir Belediyesine geçmiştir. Bu bağlamda daha önce farklı Belediyelerin yetki sahasının dışında olan ilden ilçeye ya da ilçeden ilçeye toplu ulaşım konusunda Büyükşehir Belediyesi yetkilidir. Nitekim bu şekilde çalışan toplu ulaşım araçlarına her yıl Büyükşehir Belediyesince izin verildiği gibi denetimi de yapılmaktadır. Artık İl Trafik Komisyonlarının 5216 sayılı Kanun sonrası yetkisi kalmamıştır.

Daha önce il trafik komisyonu kararıyla izin verilen ilden ilçeye ya da ilçeden ilçeye toplu ulaşım konusunda fiili durum olarak her yıl izin verilerek sürdürülmesi mümkün değildir. Yapılması gereken artık yetki Büyükşehir Belediyesinde olduğuna göre en son tarihli il trafik komisyonu kararında belirtilen süre sonunda söz konusu hatların süre ve şartları belirlenerek ihale yoluyla verilmesi gerekir.

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 süresiz 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 yapılmaya kadar geçecek süre zarfında toplu taşıma hizmetlerinden yararlanan belde halkının mağduriyetine yol açmayacak şekilde çözümlenmelidir. Hat sahiplerine de durumlarını ayarlamaları için makul bir süre tanınması gerekmektedir.

İl trafik komisyonundan alınan izne istinaden faaliyette bulunan bu minibüs/otobüslerin çalışma durumlarının izin / tahsis suretiyle sürekli uzatılması şeklinde verilen ve yıllardır devam eden bu uygulama 5216 sayılı Kanun yürürlüğe girene kadar bu kişiler açısından kazanılmış haktır. Ancak 5216 sayılı Kanunla yeni durum olduğu için bu kişilerin geçmişte aldıkları izne istinaden süresiz olarak bu hakkı kullanmaları kazanılmış hak değildir.

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.

Yukarıda açıklanan nedenlerle, toplu taşıma hizmetlerinin gördürülmesine ilişkin fiili durum olarak yapılan toplu taşıma hizmetleri mevzuata aykırı olup, bu aykırılığı giderecek şekilde yeni bir ihale yapılması zorunludur.

2020 yılı Denetim Raporunda yer alan bu konu ile ilgili her hangi bir işlem yapılmamıştır.

İl trafik komisyonu tarafından verilen çalışma izinlerine istinaden, belirlenen güzergâhlarda yolcu taşıma izni ile verilen ve süresi dolan 2217 adet ticari minibüs hattına ait işletme hakkının süresi ve şartları da belirtilerek 5393 sayılı Kanun'da öngörülen imtiyaz, kiralama ve ruhsat usullerinden biri seçilerek ve/veya 5216 sayılı Kanun da göz önüne alınarak ihale yoluyla verilmesi sağlanmalıdır.

BULGU 13: Yapım İşlerinde Bütün Riskler Sigortası Kapsamında Yer Alan Risk Kalemlerinde Muafiyet Oranının Yüksek Belirlenmesi

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

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "İş ve işyerlerinin korunması ve sigortalanması" başlıklı 9'uncu maddesinin birinci 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 üçüncü 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" denilmektedir.

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

Yapılan incelemede 6 adet yapım işinde mevzuata aykırı olarak bütün risk sigortaları kapsamında yer alan altı kalemden %2'den fazla muafiyet uygulandığı tespit edilmiştir. Söz konusu yapım işlerine ilişkin yüksek muafiyet belirlenen iş kalemleri ile muafiyet oranları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 15: Muafiyet Oranı Yüksek Belirlenen İşler ve Kalemler

Yapım İşinin Adı	Hırsızlık Muafiyeti (%)	Bakım Devresi Muafiyeti (%)	Yangın Muafiyeti (%)	3'üncü Şahıs Mali Mesuliyet (%)	Diğer Tabiat Olayları (%)	Diğer Hasarlar (%)
Sultan Abdülhamithan Gelişim Merkezi Konferans Salonu Tadilatı	10	10	10	10	10	10
Balıkesir Bakım Okulu Nöbet Kulübesi, Çevre Duvarı Görüntü İzleme Merkezi Kamera Tesisatı ve Çevre Aydınlatma İşleri	10	10	10	10	10	10
Bigadiç İlçesi İtfaiye Grup Amirliği Yapım İşleri	10	10	10	10	10	10
Susurluk İlçesi Orta Mahallesi 572 Ada 3 Parseldeki Ulaşım Hizmet Binasının Tadilatının ve Tamiratının Yapılması İşleri	10	10	10	10	10	10
İvrindi İlçesi Çok Amaçlı Bina Yapımı İşleri	10	10	10	10	10	10
Sakarya Mahallesi 24 Derslikli İlköğretim Okulu Yapım İşleri	10	10	10	10	10	10

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 gerekmektedir.

BULGU 14: Yeni Birim Fiyat Tespitinde Kullanılan Rayiçler İçin Ticaret ve/veya Sanayi Odasından Onay Alınmaması

Yapım işi sözleşmelerinde yer almayan ve sonradan yapılmasına gerek bulunan imalat kalemlerine ait yeni birim fiyatların belirlenmesi sırasında kullanılan faturaların ve rayiçlerin Ticaret ve/veya Sanayi Odasına onaylatılmadığı görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Sözleşmede Bulunmayan İşlerin Fiyatının Tespiti" başlıklı 22'nci maddesinin üçüncü fıkrasında;

"İş kalemi veya iş grubunun niteliğine uygun olarak yukarıdaki analizlere, kaynakların verimli kullanılması gözetilerek aşağıdaki rayiçlerden biri, birkaçı veya tamamı uygulanabilir:

a) Varsa yüklenicinin teklifinin ekinde idareye verdiği teklif rayiçler

b) İdarede veya diğer idarelerde mevcut rayiçler

c) İhaleyi yapan idarenin daha önce gerçekleştirdiği ve ihale konusu işe benzer nitelikteki yapım işlerinin sözleşmelerinde ortaya çıkan fiyatlar

ç) İdarece kabul edilmek şartıyla, ticaret ve/veya sanayi odasınca onaylanmış uygulama ayına ait yerel rayiçleri" denilmektedir.

Ayrıca 12.09.2005 tarihli ve 25934 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Oda Muameleat Yönetmeliği'nin "Faturaların Rayice Uygunluğunun Onayı" başlıklı 38'inci maddesinde:

"Faturaların rayice uygunluğunun onayı; faturaya konu mal veya hizmetle iştigal eden en az üç işletmeden belgelendirilmek suretiyle alınacak fiyatların ortalaması veya alınan fiyatlardan birbirine en yakın olanlar dikkate alınarak yapılır. Bu sayıda işletmenin bulunmaması halinde, ilgili meslek komitesinin görüşü veya gerekli durumlarda meclis tarafından onaylanan eksper listeleri arasından yönetim kurulu kararı ile görevlendirilecek eksper heyetinin raporu üzerine işlem yapılır. Ancak, özel imalata ilişkin faturaların, görevlendirilecek eksper heyeti tarafından düzenlenecek rapora göre onaylanması zorunludur. Onay işlemi, fatura asılları üzerine yapılır.

Faturaların tasdiki, satış yapan ve faturayı düzenleyen satıcının bulunduğu yer odası veya şubesi tarafından yapılır. Projeye müstenit özel imalatlara ilişkin fatura tasdikleri ise, bu maddede belirtilen usul ve esaslara göre satışı yapan ve faturayı düzenleyen satıcının bulunduğu yer sanayi odasınca veya ticaret ve sanayi odasınca, bu odalarca yapılamaması ve

bu hususun tevsik edilmesi durumunda ise en yakın sanayi odası veya ticaret ve sanayi odasınca yapılır.” hükümleri yer almaktadır.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, yeni birim fiyatların belirlenmesinde, konuya ilişkin mal veya hizmetle iştigal eden en az üç işletmeden alınacak fiyatların faturalarının güncel rayice uygun olup olmadığının onayının faturayı düzenleyen satıcının bulunduğu yer odasınca faturaların asılları üzerine yapılacağı belirtilmiştir. Ticaret ve/veya sanayi odasınca rayicin onay işlemi, yeni birim fiyatın bir geçerlilik şartı olup ticaret veya sanayi odasınca onaylanmamış rayiçlerin kullanılma imkânı bulunmamaktadır. Zira ilgili odalarca yapılacak onay işlemi; rayicin yer ve zaman itibarıyla piyasa değerlerini yansıttığını vurgulayan bir işlem olduğu gibi belirlenen rayicin yeni birim fiyata dayanak teşkil etmesi açısından geçerlilik şartı olarak düzenlenmiştir.

Yapılan incelemede, yapım işlerinde yeni birim fiyat olarak kullanılan rayicin, piyasa fiyat araştırması yöntemiyle üç işletmeden alınan fiyatların ortalaması alınarak belirlendiği, ancak piyasadan alınan fiyatların faturalarının ticaret ve/veya sanayi odasına onaylatılmadan ödemelere esas alındığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, Belediyenin yapım işi sözleşmelerinde yer almayan ve sonradan yapılmasına gerek bulunan imalat kalemlerine ait yeni birim fiyatların belirlenmesi sırasında kullanılan faturaların ve rayiçlerin Ticaret ve/veya Sanayi Odasına onaylatılmaması yukarıda bahsi geçen mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 15: Belediye Taşınmazlarının Ecrimisil Karşılığında Kullandırılması

Belediyenin mülkiyetinde bulunan 22 adet taşınmazın 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre ihale suretiyle kiralanması usulü yerine ecrimisil karşılığında taşınmazların işgaline süreklilik kazandırılarak kullandırıldığı görülmüştür.

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

Aynı Kanun’un “Ecrimisil ve Tahliye” başlıklı 75’inci maddesinde;

“Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malları ve Vakıflar Genel Müdürlüğü ile idare ve temsil ettiği mazbut vakıflara ait taşınmaz (1) malların, gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden, bu Kanunun 9 uncu

maddesindeki yerlerden sorulmak suretiyle, idareden taşınmaz ve değerlendirme konusunda işin ehli veya uzmanı üç kişiden oluşan komisyonca tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve takdir edilecek ecrimisil istenir. Ecrimisil talep edilebilmesi için, Hazinesin işgalden dolayı bir zarara uğramış olması gerekmez ve fuzuli şağilin kusuru aranmaz. (...)

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.

(...)”

hükümleri yer almaktadır.

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

2886 sayılı Kanun'un yukarıdaki hükümlerinden anlaşılacağı üzere; devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malların gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine fuzuli şağilden, bedeli idarece oluşturulacak komisyonca tespit ve takdir edilecek ecrimisil istenmesi ve mülki idare amirine başvurularak işgal edilen taşınmazın 15 gün içerisinde tahliyesinin ve idareye tesliminin sağlanması gerekmektedir. Aynı hükümler, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesi gereği belediye taşınmazları için de geçerlidir.

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

Ayrıca İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün 15.11.2005 gün ve 2005/119 sayılı Genelgesi'nde, 5393 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden sonra

belediyelerin sahip olduğu taşınmazların gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine fuzuli şagilden ecrimisil istenmesi fuzuli şagil tarafından rızaen ödenmeyen ecrimisil için 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerinin uygulanması gerektiği de belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, Belediyenin mülkiyetinde bulunan 22 adet taşınmazın ihale edilmeksizin ecrimisil karşılığında işgale süreklilik kazandırılarak kullandırıldığı tespit edilmiştir. Belediyenin, fuzuli şagil durumundaki kişilerin işgaline izin vererek taşınmazlarını ecrimisil tahsili yöntemiyle idare etmesi 2886 sayılı Kanun hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

Bu itibarla yukarıda yer alan mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar gereğince işgal edilen taşınmazların mülki idare amirine başvurularak 15 gün içerisinde tahliyesinin yapılması ve idareye tesliminin sağlanması ile 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre ihale yöntemiyle kiraya verilmesi 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: ÖNCEKİ YIL/YILLAR SAYIŞTAY DENETİM RAPORUNA İLİŞKİN İZLEME FORMU**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Toplu Ulaşım Hatlarının İhalesiz ve Süresiz Olarak Kullanılması	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu husus 2021 mali yılı denetim raporunun "Diğer Bulgular" bölümünde Bulgu:12 "Toplu Ulaşım Hatları ile İlgili Uygulamanın Hatalı Olması" başlığı ile tekrar bulgu konusu yapılmıştır.

Taşınmazlara İlişkin Envanter, Kayıt ve Değer Tespit İşlemlerinin Tamamlanmaması	2020	Kısmen Yerine Getirildi	Envanter kayıt ve değer tespitine ilişkin Kıymet Takdir Komisyonu oluşturulmuş olup, çalışmaların 2022 yılı içerisinde tamamlanması planlanmakta olduğu bildirilmiş olmakla birlikte bulgu konusu husus 2021 mali yılı denetim raporunun "Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular" bölümünde Bulgu 1: "Taşınmazlara İlişkin Envanter, Kayıt ve Değer Tespit İşlemlerinin
--	------	-------------------------	--

			Yapılmaması" başlığı ile tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
--	--	--	---