



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ORDU BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

2023 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2024



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU	10
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	10
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	10
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	11
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ	13
7.	DENETİM BULGULARI	13
8.	EKLER.....	50

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu Tablosu.....	3
Tablo 2: 2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu.....	4
Tablo 3: 2023 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu.....	5
Tablo 4: 2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2023-2021) Seyri Tablosu.....	6
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2023-2021) Seyri Tablosu.....	7
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler Tablosu.....	7
Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler Tablosu.....	8

KISALTMALAR

AŞ	Anonim Şirket
ISO	Uluslararası Standartlar Teşkilatı
KDV	Katma Değer Vergisi
OSKİ	Ordu Su ve Kanalizasyon İdaresi
TL	Türk Lirası

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. Diğer Bulgular

1. Belediye Tarafından İhale Edilen Katı Atık Bertaraf Tesisi İşletmecisinin Yükümlülüklerini Yerine Getirmemesi
2. Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi
3. Yapım İşlerinde Hakediş Ödemelerinin Zamanında Yapılmaması Gerekçesiyle Verilen Süre Uzatımlarının Hatalı Hesaplanması
4. Büyükşehir Belediyesi Tarafından Elde Edilen Otopark Gelirlerinin İlçe Belediyelerine Gönderilmemesi
5. Belediyenin Kiraya Vermiş Olduğu Bazı İşyerlerinin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyet Göstermesi
6. Kirasını Zamanında Ödemeyen Kiracılara Sözleşme Hükümlerinin Uygulanmaması
7. Hakedişlerden Kesilen Asgari Ücret Destek Tutarlarının İlgili Kuruma Gönderilmeyip Emanetler Hesabında Bekletilmesi
8. Daire Başkanlıkları ve Müdürlüklerde Vekalet ve Tedviren Görevlendirmeler Yapılması
9. Belediye Çalışanı Şirket İşçilerinin, İşçi Alacaklarına İlişkin Arabuluculuk İşlemlerinin Uygulamasında Karşılaşılan Sorunlar
10. İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması
11. Belediyenin Şirketinde İstihdam Edilen İşçilerin Zabıta Hizmetlerinde Görevlendirilmesi
12. Minibüs, Otobüs, Servis ve Taksi Plakalarının Süresiz Olarak Verilmesi
13. Belediye Tarafından Yapılan Açık Hava Görselleri Basım İşi İhalesinin Şartnamesinde Rekabeti Engelleyici Hükümlere Yer Verilmesi

14. Organizasyon Hizmet Alım İşinin İhalesiz Şekilde Tek Kaynaktan Temin Edilmesi
15. Parasal Sınırların Üzerinde Olan Alımlarda Doğrudan Temin Usulünün Kullanılması
16. Yeni Birim Fiyatların Tespitinde Ticaret Odasınca Onaylanmamış Yerel Rayiçlerin Kullanılması
17. Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı tarafından Belediyeye Devredilen Ünye Limanı ile Fatsa İskelesinde Yükleme Boşaltma İşlerinin Protokolle Belediye Şirketine Bırakılması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Belediyeler, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 127'nci maddesinde, belediye halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları seçimlerle oluşturulan kamu tüzel kişileri olarak tanımlanmıştır. Belediyelerin kuruluş, görev ve yetkilerinin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği Anayasa'da hüküm altına alınmıştır.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

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

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

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

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

Doğrudan başkana bağlı birimler dışındaki diğer birimler Genel Sekretere ve Genel Sekreter Yardımcısına bağlı bulunmaktadır.

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

Tablo 1: Personel Durumu Tablosu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	1.976	386
Sözleşmeli Personel	-	200
Kadrolu İşçi	985	41
Geçici İşçi	-	2
Toplam	2.961	629
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	2.151

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

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

Ayrıca Büyükşehir Belediyesinin doğrudan ve dolaylı hissedarı olduğu toplam 9 şirket bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

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

yürütülmektedir.

Bütçe; belediyenin stratejik planına ve performans programına uygun olarak, analitik bütçe sistemine göre belediye başkanı tarafından hazırlanan, mali yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren ve belediye meclisince kabul edilen bir karardır. Bu kapsamda Ordu Büyükşehir Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

Büyükşehir Belediyesinin 2023 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod1	Giderin Türü	Geçen Yılandan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Ek Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
1	Personel Giderleri		185.985.000,00	72.162.064,87	258.147.064,87	237.393.737,13	20.753.327,74	
2	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri		27.791.000,00	5.323.500,00	33.114.500,00	29.300.455,65	3.814.044,35	
3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri		1.218.469.000,00	564.227.797,07	1.782.696.797,07	1.697.332.743,21	85.364.053,86	
4	Faiz Giderleri		118.000.000,00	109.700.000,00	227.700.000,00	227.513.738,92	186.261,08	
5	Cari Transferler		81.538.000,00		81.538.000,00	79.055.615,18	2.482.384,82	
6	Sermaye Giderleri	7.635.000,00	849.975.000,00	327.742.938,06	1.177.717.938,06	1.117.624.754,85	60.093.183,21	
7	Sermaye Transferleri		30.500.000,00	34.633.200,00	65.133.200,00	63.048.106,12	2.085.093,88	
8	Borç Verme							
9	Yedek Ödenek		237.742.000,00		185.500,00		185.500,00	
Toplam		7.635.000,00	2.750.000.000,00	1.113.789.500,00	3.626.233.000,00	3.451.269.151,06	174.963.848,94	

Ordu Büyükşehir Belediyesinin 2023 mali yılı bütçesi ile 2.750.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup önceki yıldan devreden 7.635.000,00 TL ve yıl içinde eklenen 1.113.789.500,00 TL ödenekle birlikte 2023 yılı ödenek toplamı 3.626.233.000,00 TL olmuştur. Yıl içinde 3.451.269.151,06 TL bütçe gideri yapılmış, 174.963.848,94 TL ödenek iptal edilmiştir.

Tablo 3: 2023 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	15.325.000,00	17.567.247,94		17.567.247,94	114,63
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	97.918.000,00	116.662.737,71	1.028.058,04	115.634.679,67	118,09
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	162.145.000,00	169.894.089,83		169.894.089,83	104,78
05- Diğer Gelirler	2.462.418.000,00	2.091.461.590,45	18.856,08	2.091.442.734,37	84,93
06- Sermaye Gelirleri	300.000.000,00	101.810.686,92	100.000,00	101.710.686,92	33,90
08- Alacaklardan Tahsilat					
09- Red ve İadeler	208.000,00				
Toplam	3.038.014.000,00	2.497.396.352,85	1.146.914,12	2.496.249.438,73	82,16

Buna göre 2023 yılında net bütçe geliri 2.496.249.438,73 TL olarak (%82,16) gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri 17.567.247,94 TL (%114,63), teşebbüs ve mülkiyet gelirleri 115.634.679,67 TL (%118,09), alınan bağış ve yardımlar 169.894.089,83 TL (104,78) olarak beklenenin üstünde gerçekleşmiştir. Diğer gelirler 2.091.442.734,37 TL (%84,93), sermaye gelirleri 101.710.686,92 TL (%33,90) olarak beklenenin altında kalmıştır.

Tablo 4: 2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe Ödeneği* (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	258.147.064,87	237.393.737,13	91,96
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	33.114.500,00	29.300.455,65	88,48
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	1.782.696.797,07	1.697.332.743,21	95,21
04- Faiz Gideri	227.700.000,00	227.513.738,92	99,92
05- Cari Transferler	81.538.000,00	79.055.615,18	96,96

06- Sermaye Giderleri	1.177.717.938,06	1.117.624.754,85	94,90
07- Sermaye Transferleri	65.133.200,00	63.048.106,12	96,80
08- Borç Verme			
09- Yedek Ödenekler	185.500,00		
Toplam	3.626.233.000,00	3.451.269.151,06	95,18

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

Buna göre 2023 yılında bütçe giderleri %95,18 seviyesinde gerçekleşmiştir. Belediyenin bütçe ödeneğinde öngörülen tutarların tamamı tahmin edilen tutarın altında gerçekleşmiştir. Personel giderleri %91,96 oranında, sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri %88,48 oranında, mal ve hizmet alım giderleri %95,21 oranında, faiz giderleri %99,92 oranında, sermaye giderleri %94,90 oranında, sermaye transferleri ise %96,80 oranında beklenenin altında kalmıştır.

Belediyenin bütçe gelirler ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2023 yılının 2022 yılına, 2022 yılının 2021 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2023-2021) Seyri Tablosu

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2021 Yılı (TL) (A)	2022 Yılı (TL) (B)	2023 Yılı (TL) (C)	2022-2021 Değişim Oranı (%) [D=(B- A)/A]	2023-2022 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	8.611.438,58	11.913.765,12	17.567.247,94	38,35%	47,45%
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	33.680.352,59	66.769.380,26	116.662.737,71	98,24%	74,72%
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	86.806.392,88	90.403.049,53	169.894.089,83	4,14%	87,93%
Diğer Gelirler	603.346.299,99	1.095.608.688,06	2.091.461.590,45	81,59%	90,89%
Sermaye Gelirleri	66.862.021,44	227.188.707,60	101.810.686,92	239,79%	-55,19%
Toplam	799.306.505,48	1.491.883.590,57	2.497.396.352,85	86,65%	67,40%
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	1.051.542,41	594.999,04	1.146.914,12	-43,42%	92,76%
Net Toplam	798.254.963,07	1.491.288.591,53	2.496.249.438,73	86,82%	67,39%

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2023 yılında gelirler bir önceki yıla göre 1.004.960.847,20 TL'lik (%67,39) artış göstermiştir. Bu artış içerisinde teşebbüs ve mülkiyet gelirleri 49.893.357,45 TL (%74,72), alınan bağış ve yardım ile özel gelirler 79.491.040,30 TL (%87,93), diğer gelirler 995.852.902,39 TL (%90,89) ile beklenenin üzerinde gerçekleşerek belirleyici olmuştur.

Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2023-2021) Seyri Tablosu

Bütçe Giderinin Çeşidi	2021 Yılı (TL) (A)	2022 Yılı (TL) (B)	2023 Yılı (TL) (C)	2022-2021 Değişim Oranı (%) [D=(B- A)/A]	2023-2022 Değişim Oranı (%) [E=(C- B)/B]
Personel Giderleri	61.711.785,19	92.691.398,96	237.383.737,13	50,20%	156,10%
SGK Devlet Prim Giderleri	12.339.042,79	13.616.496,74	29.300.455,65	10,35%	115,18%
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	496.484.638,45	906.544.609,59	1.697.332.743,21	82,59%	87,23%
Faiz Giderleri	82.024.779,55	124.185.829,26	227.513.738,92	51,40%	83,20%
Cari Transferler	20.677.211,16	40.507.072,24	79.055.615,18	95,90%	95,16%
Sermaye Giderleri	319.473.610,57	657.677.313,63	1.117.624.754,85	105,86%	69,94%
Sermaye Transferleri	9.728.216,52	11.675.148,68	63.048.106,12	20,01%	440,02%
Toplam	1.002.439.284,23	1.846.897.869,10	3.451.259.151,06	84,24%	86,87%

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2023 yılında 2022 yılına göre 1.604.371.281,96 TL (%86,87) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2023 yılında personel giderlerinin 144.692.338,17 TL (%156,10), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 15.683.958,91 TL (%115,18), mal ve hizmet alım giderlerinin 790.788.133,62 TL (%87,23), faiz giderlerinin 103.327.909,66 TL (%83,20), Sermaye giderlerinin 459.947.441,22 TL (69,94) arttığı görülmektedir. Genel itibariyle bu artışlar Türkiye’de başta olmak üzere tüm dünya ülkelerinde görülen enflasyon oranlarının artışından kaynaklanmaktadır.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2023 yılı Faaliyet Geliri 2.629.162.466,27 TL, Faaliyet Gideri 4.231.948.264,36 TL olup Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu ise 1.602.785.798,09 TL olarak gerçekleşmiştir.

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

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler Tablosu

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Orbel İnşaat Gv. Taah. Hiz. Nak. Tur. San Ve Tic. AŞ	60.306.969,33	60.306.969,33	100
2	Ortar Ordu Tarım Ve Hayvancılık Gıda San.Ve Tic. AŞ	4.818.493,72	4.818.493,72	100
3	Ortur Ordu Turizm Ve Otelcilik San. Tic. AŞ	7.550.000,00	7.550.000,00	100
4	Oryaz Ordu Yazılım Donanım Arge Altyapı San. Ve Tic. AŞ	2.550.000,00	2.550.000,00	100
5	Oren Ordu Çevre Enerji San. Ve Tic.AŞ	15.000.000,00	15.000.000,00	100

6	Orkent İnşaat İmar Sanayi ve Ticaret AŞ	30.50.000,00	30.50.000,00	100
7	Aksa Doğalgaz Ordu Giresun Doğalgaz Dağıtım AŞ	1.000.000,00	56.700,00	5,67
8	Orkom Kompozit San.Tic.	5.50.000,000	5.050.000,00	100
9	Ordu Depoculuk Gıda Tarım A.Ş.	1.550.000,00	1.550.000,00	100

Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler Tablosu

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

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

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

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

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

- a) Mizan cetveli
- b) Temel mali tablolar
 - 1) Bilanço
 - 2) Faaliyet sonuçları tablosu
 - 3) Nakit akış tablosu
- c) Diğer mali tablolar
 - 1) Bütçe uygulama sonuçları tablosu
 - 2) Gelirlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu
 - 3) Giderlerin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
 - 4) Giderlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu
 - 5) Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
 - 6) Bütçe giderlerinin kurumsal sınıflandırılması tablosu
 - 7) Bütçe giderlerinin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
 - 8) Bütçe giderlerinin finansal sınıflandırılması tablosu
 - 9) Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
 - 10) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu.

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

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

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

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

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak 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 düzenlenmiştir. İç kontrol; idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan mali ve diğer kontroller bütünüdür.

Görev ve yetkileri çerçevesinde, malî yönetim ve kontrol süreçlerine ilişkin standartlar ve yöntemler Hazine ve Maliye Bakanlığınca, iç denetime ilişkin standartlar ve yöntemler ise İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenmekte, geliştirilmekte ve uyumlaştırılmaktadır. Bakanlık ve Kurul ayrıca, sistemlerin koordinasyonunu sağlar ve kamu idarelerine rehberlik hizmeti vermektedir.

Bu doğrultuda, Kamu İç Kontrol Standartları; Yüksek Denetim Kurumları Örgütü Kamu Sektörü İç Kontrol Standartları Rehberi ve Avrupa Birliği İç Kontrol Standartları çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından belirlenmiştir.

Bakanlık tarafından hazırlanan ve 26.12.2007 tarihli ve 26738 sayılı Resmi Gazete' de yayımlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ile kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla 18 standart ve bu standartlar için gerekli 79 genel şart belirlenmiştir. Tebliğ'de kamu idarelerinin, iç kontrol sistemlerinin Kamu İç Kontrol Standartlarına uyumunu sağlamak üzere; yapılması gereken çalışmaların tespit edilmesi, bu çalışmalar için eylem planı oluşturulması, gerekli prosedürler ve ilgili düzenlemelerin hazırlanmasına yönelik çalışmaları yürütmeleri gerektiği belirtilmiştir.

İdarenin iç kontrol sistemi üzerinde aşağıdaki değerlendirmeler yapılmıştır.

Kontrol Ortamı Standartları

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları tam ve açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmiştir. İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yeterlidir. Personelin işe alınması, yer değiştirilmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası belirlenmesi ve kurum çalışanlarına duyurulma işlemleri yapılmamaktadır. Hassas görevlere ilişkin prosedürler, tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur.

Risk Değerlendirme Standartları

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

Kontrol Faaliyetleri Standartları

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

Bilgi ve İletişim Standartları

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

İzleme Standartları

İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi, yılda en az bir kez değerlendirilmekte ve değerlendirme sonuçları İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kuruluna raporlanmaktadır. Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmuş olup 3 iç denetçi kadrosu bulunmaktadır. Bu kadrolardan birisi doludur. İç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin denetim çalışmaları mevcuttur ancak raporlamada aksaklıklar bulunmaktadır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Ordu Büyükşehir Belediyesi'nin 2023 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının 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

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Belediye Tarafından İhale Edilen Katı Atık Bertaraf Tesisi İşletmecisinin Yükümlülüklerini Yerine Getirmemesi

Altınordu İlçesinde bulunan mevcut mekanik ayrıştırma- atıktan türetilmiş yakıt hammaddesi hazırlanma tesisi, Ünye İlçesinde yapılması planlanan mekanik ayrıştırma tesisinin işletilmesi ve Çaybaşı İlçesinde yapılması planlanan katı atık düzenleme depolama tesis inşaatlarının yapımı, işletilmesi ve aynı sahada elektrik enerjisi üretilmesi işinde Kiracı firmanın sözleşme hükümlerine aykırı olarak ödemesi gereken belediye payını eksik ödediği görülmüştür.

Sözleşme'nin "Brüt gelir üzerinden % (Yüzde) oranının ödeme şekli" başlıklı 5'inci maddesinin;

(a) fıkrasında;

“İhaleye konu taşınmaz ve üzerinde kurulacak tüm tesislerin yüklenicinin elde edeceği yıllık brüt gelirinden, İdareye verilecek olan payın yıllık oranı % 41 + KDV (Katma Değer Vergisi) olarak belirlenmiştir.

(b) fıkrasında;

“Yüklenici, tesisler ile ilgili her yıla ait elde edeceği yıllık brüt gelir ile ilgili belgeleri ve tanzim edilen fatura suretlerini İdareye teslim edecektir.”

(c) fıkrasında;

“Yüklenicinin fatura tanzim tarihi aynı zamanda faturanın tahsil tarihi olarak kabul edilir. İlgili yılda hesap edilen tahakkuk toplamı bir sonraki yılın Ocak ayı son iş gününe kadar Belediye veznelerine peşin olarak ödenir.

(e) fıkrasında;

“Vadesinde ödenmeyen Büyükşehir Belediyesi (%) yüzde payına 6183 sayılı yasanın 51. Maddesinde yazılı oranlarda gecikme zammı uygulanır. Belediye payının tahakkukunun veya tahsilinin 1 ay geciktirilmesi durumu sözleşmenin fesih sebebidir.”

Denilmektedir.

Söz konusu Sözleşme'nin “Sözleşme Şartlarına Uyulmaması Hali” başlıklı 14'üncü maddesinin (d) fıkrasında;

“İş bu şartname ve Teknik şartname ile sözleşme hükümlerine ve eklerine Yüklenici tarafından uyulmadığı takdirde, 2886 sayılı Kanununun 62' nci maddesi uyarınca İdare en az 10 gün süreli olmak üzere eksikliği giderileceği makul süre verilecek şekilde ihtarname ile durumu Yükleniciye bildirecek ve ihtarnamede yazılı hususları uyulmasını isteyecektir. Bu ihtar rağmen verilen süre sonunda yerinde yapılacak kontrolde ihtarında belirtilen hususlara uyulmadığı görülürse sözleşme İdarece tek taraflı olarak feshedilerek, Yüklenicinin kesin teminatı ve peşin ödediği ciro bedelleri Belediyece gelir kaydedilecektir. Bu durumda Yüklenici herhangi bir hak talep edemeyecektir.”

Hükmüne yer verilmiştir.

Sözleşme hükümlerinden anlaşılacağı üzere, Kiracı sözleşmede belirtilen tesisleri yapmak, işletmek, elde edilen gelirlere ilişkin fatura vb. belgeleri İdareye sunmak, tesislerin

işletilmesinden elde edilen gelirlerden %41 oranında İdare payını ertesi yıl Ocak ayının son iş gününe kadar Belediyeye ödemek zorundadır. Belediye payının tahakkuk veya tahsilat zamanının bir ay geciktirilmesi durumunda ise sözleşmenin feshedilmesi, kesin teminatın gelir kaydedilmesi gerekmektedir.

İdare ile üç firmadan oluşan ortak girişim arasında 04.08.2017 tarihinde söz konusu tesislerin kurulması ve işletilmesini içeren 20 yıl süreli Sözleşme imzalanmıştır. Ortak girişim tarafından İdarenin de müsaadesiyle yeni bir şirket oluşturulmuş ve söz konusu tesislerin yapım ve işletilmesi bu şirket eliyle yürütülmektedir. Ünye ilçesinde bulunan mevcut mekanik ayrıştırma tesisinin işletilmesi yine İdarenin müsaadesiyle alt yüklenici olarak başka bir firmaya gördürülmektedir.

Yapılan incelemede Kiracının 2017 yılından itibaren idareye ödemesi gereken hasılat paylaşım bedelini eksik ödediği görülmüştür.

Ortak girişim tarafından kurulan şirket ile alt yüklenici firmanın mükellefiyetinin bulunduğu ilgili vergi dairesi başkanlıkları ile yapılan resmi yazışmalarda sözleşme muhatabı firmaların işyeri teslim tarihinden itibaren 2023 yılı Kasım ayına kadar elde ettiği hasılat tutarının 112.414.135,12 TL olduğu görülmüştür. Dolayısıyla bu tutarın %41'i olan İdare payı ise 46.089.795,40 TL olmaktadır.

16.10.2023 tarihli idare kayıtlarında Kiracı firmanın gecikme zammı hariç 3.772.681,49 TL ödeme yaptığı, yine gecikme zammı hariç 13.699.132,11 TL borcunun bulunduğu yer almaktadır. İdare kayıtlarında Kiracı firmanın, gecikme zammı hariç ödediği ve ödenmesi gereken toplam Belediye payı 17.471.813,60 TL olarak yer almaktadır.

Vergi dairelerinden alınan bilgilere göre 46.089.795,40 TL Belediye payı ödenmesi gerekirken bu tutar İdare kayıtlarında 17.472.823,60 TL olarak yer almaktadır. 28.616.971,80 TL'lik İdare lehine olan farka ilişkin Belediyede herhangi bir kayıt bulunmamaktadır.

Görüldüğü üzere İdare kayıtlarında yer alan tahakkuk ve alacak ile Kiracı satış tutarlarından hesap edilen belediye payı arasında büyük bir fark bulunmaktadır. Kiracı firmanın beyan ettiği rakamların doğruluğunun resmi belgelerle teyit edilmesi gerekmektedir. İdarenin Kiracı beyanının dışında satış tutarlarına ilişkin bilgiyi vergi dairelerinden alması gerekmektedir. Kiracı tarafından idareye verilen beyan sonrasında buradan alınan bilgilerin, beyan edilen rakam ile teyit edilmesi ve doğru rakamlar üzerinden İdare payının hesaplanması gerekmektedir.

Öte yandan doğru olarak hesaplanan İdare payının zamanında ödenmesi sözleşmede amir hükümdür. İdare kayıtlarında Kiracının sözleşmede belirtilen süre içerisinde yükümlü olduğu payın tamamını ödemediği, ödemelerini aksattığı yer almaktadır.

Ayrıca 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunda, Kiracı firmaya 2022 yılında Çevresel Etki Değerlendirmesi raporunda verilen taahhütlere aykırı faaliyette bulunulması ve su kaynağının kirletilmesi gerekçeleriyle 3 ayrı para cezasının uygulandığı belirtilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında kiracı firmadan alınması gereken payın 2024 yılı itibariyle 34.660.614,62 TL olarak tahakkuk ettirilerek firmaya tebliğ edildiği, borcun ödenmemesi durumunda sözleşmenin feshedileceği ifade edilmiştir.

Bulguda belirtildiği üzere 2023 yılı Kasım ayı itibariyle alınması gereken Belediye payı 46.089.795,40 TL olarak hesaplanmıştır. 2023 yılı Aralık ayı da hesaba katıldığında bu tutarın artması gerekmektedir. Kamu İdaresi payı yine eksik hesaplanmıştır.

Ayrıca Cevap ekinde Kiracı firmanın 2022 ve 2023 yıllarında herhangi bir ödeme yapmadığı belirtilmiştir.

Sonuç olarak İdare tarafından hasılat paylaşımı esaslı sözleşme çerçevesinde Kiracı firmanın hasılatının net olarak bilinmesi, tahakkukun doğru olması ve tahsilat işlemleri için gerekli adımların atılması, son iki yılda sözleşmede belirtilen süre geçmesine rağmen herhangi bir ödeme yapılmaması nedeniyle sözleşmenin feshedilmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi

Nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması nedeniyle 320 Bütçe Emanetleri Hesabına kaydedilen giderlerin muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödenmediği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun; "Ödenemeyen giderler ve bütçeleştirilmiş borçlar" başlıklı 34'üncü maddesinin ikinci fıkrasında; "*Kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderler, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödenir. Ancak, sırasıyla kanunları gereğince diğer kamu idarelerine ödenmesi gereken vergi, resim, harç, prim, fon kesintisi, pay ve benzeri tutarlara, tarifeye bağlı ödemelere, ilama bağlı borçlara, ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçlara ve ödenmesi talep edilen emanet hesaplarındaki tutarlara öncelik verilir.*",

“Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları” başlıklı 61’inci maddesinin altıncı fıkrasında; *“Muhasebe yetkilileri, 34 üncü maddenin ikinci fıkrasındaki ödemeye ilişkin hükümler ile bu maddenin üçüncü fıkrasında belirtilen ödemeye ilişkin kontrol yükümlülüklerinden dolayı sorumludur...”* hükümlerine yer verilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 320 Bütçe Emanetleri Hesabına ilişkin “Hesaba ilişkin işlemler” başlıklı 249’uncu maddesinde ise; *“(…) b) Bütçe emanetlerinden yapılacak ödemeler Bütçe emanetine alınan tutarlardan gerek mali yıl içinde, gerekse yılı geçtikten sonra yapılacak ödemeler için muhasebe işlem fişi düzenlenir. Bütçe emanetlerine alınan tutarlar muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ilgililerine ödenir. Tutarın emanete alınması sırasında istihkak sahibine verilen veya istihkak sahibine verilemediği için muhasebe biriminde saklanan muhasebeleştirme belgesinin bir nüshası muhasebe işlem fişine bağlanır. Emanete alınan tutar bir defada ödenemediği takdirde, daha sonra yapılacak ödemelere ilişkin fişe, ilk ödemeye ait fişin yevmiye tarih ve numarası yazılır...”* denilmektedir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere idarelerin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde alınan mal veya hizmet karşılığı tutarlar 320 Bütçe Emanetleri Hesabına kaydedilir ve ödemeler giderin muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre gerçekleştirilir. Emanet hesapta izlenen giderlerin ödenmesinin, kayda alınma sırasına göre gerçekleştirilmesinden muhasebe yetkilileri sorumludur.

Yapılan inceleme neticesinde, yukarıdaki mevzuat hükümlerine aykırı olarak ödemelerin muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre yapılmadığı tespit edilmiştir.

İdare tarafından verilen cevapta bulguya iştirak edilmiş olup, ödemelerin muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödenmesi hususuna dikkat edileceği ifade edilmiştir.

Bu itibarla nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde Bütçe Emanetleri Hesabına kaydedilen tutarlara ilişkin ödemelerin, giderlerin muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Yapım İşlerinde Hakediş Ödemelerinin Zamanında Yapılmaması Gerekeşiyle Verilen Süre Uzatımlarının Hatalı Hesaplanması

İdare tarafından yürütölen bazı yapım işlerinde hakedişlerin zamanında ödenmediği değeriendirilerek süre uzatımı verildiği ancak bu sürelerin hatalı olarak hesaplandığı görölmüştür.

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin ekinde yer alan Yapım İşleri Genel Şartnamesinin "İşin süresi ve sürenin uzatılması" başlıklı 29'uncu maddesinde;

"Değişik: RG-16/7/2011-27996) (1) (Değişik fıkra: 08/08/2019-30856 R.G./30. md., yürürlük: 18/08/2019) İşin veya kısmi kabul öngörölen hallerde iş kısımlarının, sözleşmede belirlenen bitim tarihinde veya süre uzatımı verilmiş ise süre uzatımına göre belirlenen tarihte tamamlanıp geçici kabule hazır hale getirilmemesi durumunda, gecikilen her gün için sözleşmesinde öngörölen günlük gecikme cezası uygulanır. Cezalı çalışma süresi; varsa süre uzatımları da dahil yüklenicinin sözleşmeye göre işi bitirmesi gereken tarih ile geçici kabul itibar tarihi arasında geçen süredir. Sözleşmenin idarece feshedilmesi halinde ise bu süre; 4735 sayılı Kanunun 22 nci maddesinin birinci fıkrasına göre sözleşmenin feshedilmiş sayılacağı tarih dikkate alınarak belirlenir. Cezalı çalışma süresince işyerinde havanın fen noktasından çalışılmaya uygun olmayan dönemi ile resmi tatil günleri için de gecikme cezası uygulanır.

(2) Mücbir sebepler nedeniyle süre uzatımı verilebilecek haller aşağıda sayılmıştır:

a) Doğal afetler.

b) Kanuni grev.

c) Genel salgın hastalık.

ç) Kısmi veya genel seferberlik ilanı.

d) Gerektiğinde Kamu İhale Kurumu tarafından belirlenecek benzeri diğer haller.

(3) İkinci fıkrada belirtilen hallerin mücbir sebep olarak kabul edilmesi ve Yükleniciye süre uzatımı verilebilmesi için, mücbir sebep olarak kabul edilecek durumun;

a) Yüklenicinin kusurundan kaynaklanmamış olması,

b) Taahhüdün yerine getirilmesine engel nitelikte olması,

c) Yüklenicinin bu engeli ortadan kaldırmaya gücünün yetmemesi,

ç) Mücbir sebebin meydana geldiği tarihi izleyen yirmi gün içinde Yüklenicinin İdareye yazılı olarak bildirimde bulunması,

d) Yetkili merciler tarafından belgelendirilmesi,

zorunludur.

(4) İdarenin, sözleşmenin ifasına ilişkin yükümlülüklerini Yüklenicinin kusuru olmaksızın yerine getirmemesi (yer teslimi, projelerin onaylanması, iş programının onaylanması, ödenek yetersizliği gibi) ve bu sebeple sorumluluğu Yükleniciye ait olmayan gecikmelerin meydana gelmesi, bu durumun taahhüdün yerine getirilmesine engel nitelikte olması ve Yüklenicinin bu engeli ortadan kaldırmaya gücünün yetmemiş olması halinde, işi engelleyici sebeplere ve yapılacak işin niteliğine göre, işin bir kısmına veya tamamına ait süre en az gecikilen süre kadar uzatılır.

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

(6) Mücbir sebepler ve/veya idarenin sebep olduğu hallerden dolayı, işte sorumluluğu yükleniciye ait olmayan gecikmelerin meydana gelmesi halinde, durum idarece incelenerek işi engelleyici sebeplere ve yapılacak işin niteliğine göre işin bir kısmına veya tamamına ait süre uzatılır.

...”

Denilmektedir.

Aynı Şartname'nin “Geçici hakediş raporları” başlıklı 39'uncu maddesinin dördüncü fıkrasında;

“(4) Hakediş raporlarının düzenlenmesinde aşağıdaki esaslara göre işlem yapılır:

a) Geçici hakediş raporları yüklenicinin başvurusu üzerine, sözleşme veya eklerinde aksine bir hüküm bulunmadıkça her ayın ilk beş işgünü içinde düzenlenir. Yüklenici başvurmadığı takdirde idare, en çok üç ay içinde, tek taraflı olarak hakediş düzenleyebilir. Gelecek yıllara sari olmayan sözleşmelerde yaptırılan işler için, son hakediş raporu bütçe yılının sonuna rastlayan ayın yirminci günü düzenlenir.

b) İşe başlanıldığı tarihten itibaren meydana getirilen işler, yapı denetim görevlisi tarafından yüklenici veya vekili ile birlikte ölçülür ve bulunan miktarlar sözleşmedeki esaslara uygun olarak hakediş raporuna dahil edilir.

...

ç) Düzenlenen hakediş raporunun işleme konulabilmesi için, yüklenici veya işbaşında bulunan vekili tarafından imzalanmış olması gereklidir. Yüklenici veya vekili, bildirilen günde, hakedişe esas ölçülerin alınmasında hazır bulunmazsa yapı denetim görevlisi ölçümleri tek başına yaparak hakediş raporunu düzenler ve yüklenicinin bu husustaki itirazları kabul edilmez. Hakediş raporu düzenlendikten sonra bir hafta içinde yüklenici raporu imzalamazsa yapı denetim görevlisi, hakediş raporunu idareye gönderir ve rapor yüklenici tarafından imzalanıncaya kadar idarede hiçbir işlem yapılmaksızın bekletilir. Yüklenici hakediş raporlarını zamanında imzalamamış olursa ödemede meydana gelecek gecikmeden dolayı hiçbir şikayet ve istekte bulunamaz.

d) Hazırlanan ve iki tarafça imzalanmış bulunan geçici hakediş raporu, tahakkuk işlemi yapıluncaya kadar, yetkili makamlar tarafından düzeltilebilir. Bu düzeltme sırasında eski rakam ve yazıların okunabilir şekilde çizilmiş olarak hakediş raporunda bulunması ve düzeltme yapan yetkililerin imzasını taşıması gereklidir. Ancak bu düzeltmeler yeniden sayfa düzenlemeyi gerektirecek ölçüde fazla ise, esas sayfa üzerinde düzeltmenin yapıldığına ilişkin açıklama bulunmak şartı ile, yeniden ayrı bir sayfa düzenlenip hakediş raporuna eklenir.

...

f) (Değişik bent: 08/08/2019-30856 R.G./31. md., yürürlük: 18/08/2019) Her hakediş tutarından, bir evvelki hakediş tutarı çıkarıldıktan sonra kalan tutara idarece ilgili mevzuata göre hesaplanacak Katma Değer Vergisi eklendikten sonra bulunan miktardan sözleşmede yazılı kesintiler, varsa yüklenicinin idareye olan borçları ve cezalar ile kanunen alınması gereken vergiler kesilir. Hakediş raporu, yüklenici veya vekili tarafından imzalanıp idareye verildiği tarihten başlamak üzere en geç otuz gün içinde onaylandıktan sonra otuz gün içinde tahakkuka bağlanır. Bu tarihten başlamak üzere sözleşmesinde farklı bir süre belirtilmemiş ise on beş gün içinde de ödeme yapılır.

...”

Denilmektedir.

Yukarıda yer alan Şartname hükümlerinden anlaşılacağı üzere idarenin sözleşmenin ifasına ilişkin yükümlülüklerini yerine getirmemesi sebebiyle işte bir gecikmenin olması, bu durumun taahhüdün yerine getirilmesine engel nitelikte bulunması, yüklenicinin bu engeli ortadan kaldırmaya gücünün yetmemesi durumunda işi engelleyici sebeplere ve yapılacak işin niteliğine göre süre uzatımı verileceği belirtilmiştir.

Hakediş ödemelerinin gecikmesinden kaynaklı bir süre uzatımı verilebilmesi için hakediş raporlarının yüklenici tarafından imzalanıp idareye verildiği tarihten başlamak üzere en geç 75 gün içinde ödenmemesi durumunun gerçekleşmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, İdare tarafından yürütülen bütün yapım işlerinde yüklenicilerin hakediş raporunu idareye verdikleri tarihten itibaren hakediş ödemelerinin 45 gün içinde ödenmemesi durumunda süre uzatımı verildiği görülmüştür.

İdare tarafından verilen cevapta, bundan sonra verilecek süre uzatımlarında bulgu doğrultusunda hareket edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak hakedişin geç ödenmesinden kaynaklı süre uzatımı verilmesi durumunda 75 günlük süreye dikkat edilerek söz konusu Şartname hükümleri çerçevesinde hareket edilmesi gerekmektedir.

BULGU 4: Büyükşehir Belediyesi Tarafından Elde Edilen Otopark Gelirlerinin İlçe Belediyelerine Gönderilmemesi

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

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumluluklarını düzenleyen 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendi uyarınca karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek büyükşehir belediyesinin görevleri arasındadır.

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

Aynı maddenin son fıkrasında ise; büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyelerinin tahsil ettikleri vergiler ve benzeri malî yükümlülüklerden birbirlerine ödemeleri gereken payları zamanında yatırmamaları halinde, ilgili belediyenin talebi üzerine söz konusu tutarın, İller Bankası tarafından, yükümlü belediyenin genel bütçe vergi gelirleri payından kesilerek alacaklı

belediyenin hesabına aktarılacağı belirtilmiştir.

Ayrıca gecikmeden kaynaklanacak faiz ve benzeri her türlü zararın tazmininden, ilgili ilçe belediye başkanı ve saymanının şahsen sorumlu olduğu, bu hükmün aynı zamanda ilçe belediyeleri hesabına yapılacak her türlü aktarmaları zamanında yapmayan büyükşehir belediye başkanı ve saymanları hakkında da uygulanacağı ifade edilmiştir.

Ancak yapılan incelemede, Ordu Büyükşehir Belediyesi tarafından, Büyükşehir Belediyesi olduğu 2015 yılından denetim yılı olan 2023 yılına, yaklaşık 9 yıldır yol, cadde ve sokaklar üzerinde araç park yeri olarak tespit edilen yerlerin işletilmesinden elde edilen gelirlerden İlçe Belediyelerine herhangi bir pay aktarılmadığı görülmüştür.

Büyükşehir Belediyesi tarafından 2023 yılı sonu itibariyle kiraya vermek suretiyle elde edilen otopark gelirinin 1.740.910,08 TL olduğu ve söz konusu otopark gelirinin %50'sinin nüfusları oranına göre ilçe belediyelerine dağıtılmadığı görülmüştür. Bu durum İdarenin faaliyet sonuçları tablosunda gelirler hesabının fazla görünmesine sebep olmaktadır.

İdare tarafından verilen cevapta, Büyükşehir Belediyesi tarafından elde edilen otopark gelirlerinin ilçe belediyelerine gönderilmesi hususunda, ilçe belediyeleri ile yazışma yapıldığı ifade edilmiştir.

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

BULGU 5: Belediyenin Kiraya Vermiş Olduğu Bazı İşyerlerinin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyet Göstermesi

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

10.08.2005 tarih ve 25902 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in 2'nci maddesinde; Bu Yönetmeliğin, sıhhi ve gayrisihhi işyerleri ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerinin ruhsatlandırılması ve denetlenmesine dair iş ve işlemleri kapsadığı,

4'üncü maddenin (a) ve (n) bentlerinde ise; yetkili idarelerin, Belediye sınırları ve mücavir alanlar dışı ile kanunlarda münhasıran il özel idaresine yetki verilen hususlarda il özel idaresini, büyükşehir belediyesi sınırları 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 kişiliği olduğu, işyeri açma ve çalışma ruhsatının

yetkili idareler tarafından bu Yönetmelik kapsamındaki işyerlerinin açılıp faaliyet göstermesi için verilen izin olduğu ifade edilmiştir.

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

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinde; büyükşehir belediyesi tarafından yapılan veya işletilen alanlardaki işyerleri ile büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek yerlere ruhsat vermek ve bu yerleri denetlemek büyükşehir belediyelerinin görev ve yetkileri arasında sayılmıştır.

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

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

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatının, belediye sınırları içinde yetkilendirilmiş idari birimler tarafından verileceği, yetkili idareden alınan ruhsat olmadan işyerinin açılıp çalıştırılmayacağı ve açılan işyerlerinden "İşyeri Açma İzni Harcı" tahsil etmeye belediyelerin yetkili olduğu anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, Belediye tarafından kiraya verilen işyerinin ruhsat durumu kontrol edilmiş, bu işyerlerinden ruhsata tabi olan 44 tanesinin işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmadan faaliyetlerini sürdürdüğü ve bu işyerlerinden işyeri açma izni harcı alınmadığı tespit edilmiştir.

İdare tarafından verilen cevapta, işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmadan faaliyetlerini sürdüren işyerlerinin Zabıta Dairesi Başkanlığı ekipleri ile birlikte koordineli olarak, en kısa sürede ruhsatlandırılmasının planlandığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, gerekli kontrollerin yapılarak işyeri açma ve çalışma ruhsatına tabi olan, ancak çeşitli nedenlerle belediyeye başvurmayan işyerleri için gerekli kontrollerin yapılması, belediye gelir kalemlerinden birisi olan İşyeri Açma İzni Harcına ilişkin tahakkuk ve tahsil işlemlerinin yerine getirilmesi,

İşyeri açma ve çalışma ruhsatının düzenlenmesi ile ilgili olarak, can ve mal güvenliği sebebiyle istenen Yapı kullanma izin belgesi, Geçiş yolu izin belgesi ve İtfaiye emniyet raporu

gibi belgeleri alamayan işyerlerinin İdare tarafından kiralanması hususuna dikkat edilmesi,

Belediye Zabıta Yönetmeliği'nin 10'uncu maddesi gereğince, Zabıta Daire Başkanlığınca sorumluluk alanında bulunan ruhsatsız işyerlerinin denetlenmesi, İdare tarafından yapılan kiralama ve takip edilerek İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı almayan işyerleri ile ilgili olarak yürürlükteki mevzuat hükümlerinin uygulanması gerekmektedir.

BULGU 6: Kirasını Zamanında Ödemeyen Kiracılara Sözleşme Hükümlerinin Uygulanmaması

İdare tarafından kiraya verilmiş 401 adet taşınmazdan kirasını vadesinde ödemeyen ve takip aşamasına geçilen 119 adet kiracı bulunduğu görülmüştür.

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

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun "İfa zamanı" başlıklı 314'üncü maddesinde kiracının, aksine sözleşme ve yerel âdet olmadıkça, kira bedelini ve gerekiyorsa yan giderleri, her ayın sonunda ve en geç kira süresinin bitiminde ödemekle yükümlü olduğu, "Kiracının temerrüdü" başlıklı 315'inci maddesinde, kiracı kiralananın tesliminden sonra muaccel olan kira bedelini veya yan gideri ödeme borcunu ifa etmezse, kiraya veren kiracıya yazılı olarak konut ve çatılı işyeri kiralalarında en az 30 gün süre verip, bu sürede de ifa etmeme durumunda, sözleşmeyi feshedeceğini bildirebileceği, 352'nci maddesinde kiracı, kiralananı belli bir tarihte boşaltmayı yazılı olarak üstlendiği hâlde boşaltmamışsa kiraya verenin, kira sözleşmesini bu tarihten başlayarak bir ay içinde icraya başvurmak veya dava açmak suretiyle sona erdirebileceği, kiracının, bir yıldan kısa süreli kira sözleşmelerinde kira süresi içinde; bir yıl ve daha uzun süreli kira sözleşmelerinde ise bir kira yılı veya bir kira yılını aşan süre içinde kira

bedelini ödemediği için kendisine yazılı olarak iki haklı ihtarda bulunulmasına sebep olmuşsa kiraya verenin, kira süresinin ve bir yıldan uzun süreli kiralarda ihtarların yapıldığı kira yılının bitiminden başlayarak bir ay içinde, dava yoluyla kira sözleşmesini sona erdirebileceği, ifade edilmektedir.

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

Kira gelirlerinin tahakkuku, tahsili ve takibine ilişkin İdarenin yapmış olduğu işlemlerin ve kayıtların incelenmesi neticesinde; İdarenin 401 adet taşınmazının kiralama konusu edildiği, 2023 yılında ve önceki yıllarda tahsil edilemeyen kira alacakları olduğu, kira borcunu geç ödemeyi veya ödememeyi alışkanlık haline getiren kiracıların kira sözleşmelerinin feshedilmediği, taşınmazdan tahliyelerinin yapılmadığı, İdarenin hareketsizliği nedeniyle mevzuatta öngörülen işlemlerin sistematik ve usulüne uygun olarak yapılmaması sonucu kira alacaklarından bir kısmının biriktiği ve bu alacaklar için icraya başvurulduğu halde alacakların tahsilatının yapılamadığı tespit edilmiştir.

İdare tarafından verilen cevapta bulguya iştirak edilmiş ve sözleşme hükümlerinin uygulanması hususunda titizlik gösterileceği ifade edilmiştir.

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

BULGU 7: Hakedişlerden Kesilen Asgari Ücret Destek Tutarlarının İlgili Kuruma Gönderilmeyip Emanetler Hesabında Bekletilmesi

Personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarında yükleniciye yapılan hakediş ödemelerinden kesilen asgari ücret destek primleri mevzuat gereği gönderilmesi gereken kurumlara gönderilmeyip emanetler hesabında bekletilmektedir.

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'na 18/7/2021 tarihinde (7333 sayılı Kanunla) eklenen geçici 85'inci maddenin dokuzuncu fıkrasıyla, madde kapsamına giren işverenlere belli koşulları sağlamaları halinde, 2021 yılı Ocak ila Aralık ayları/dönemleri için asgari ücret desteğinden yararlanma imkânı getirilmiştir. Bu desteğin İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanacağı da yine mezkûr maddede hüküm altına alınmıştır.

İlgili maddenin 9'uncu fıkrasında: 4734 sayılı Kanun'un 2'nci maddesinin birinci fıkrasının (a), (b), (c) ve (d) bentlerinde sayılan idareler tarafından ilgili mevzuatı uyarınca yapılan ve sözleşmesinde fiyat farkı ödeneceği öngörülen hizmet alımlarında, ihale dokümanında personel sayısının belirlendiği ve haftalık çalışma saatinin tamamının idarede kullanılmasının öngörüldüğü işçilikler için birinci fıkra uyarınca *"İşsizlik Sigortası Fonu tarafından karşılanacak tutarlar bu idarelerce işverenlerin hak edişinden kesilir"* hükmü yer almaktadır. Belediyeler 4734 sayılı Kanun'un 2'nci maddesinin (a) bendinde sayılan idareler arasında yer aldığından, belediyelerce asgari ücret destek kesintilerinin yapılması gerekmektedir.

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

Ancak 2019/8 sayılı Genelge ve 2020/10 sayılı Genelge ile 2021/28 sayılı Genelge'de desteğin genel bütçeye gönderileceğine dair bir ifade bulunmamakla birlikte, "Tereddüt Edilen Hususlarla İlgili Başvuru Yapılması Gereken Kurum" başlıklı 8.5. maddesinde; ihale

makamlarının destek tutarına ilişkin hakedişlerden yaptıkları kesintilerin İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılıp aktarılmayacağı, aktarılacaksa her ay mı yoksa yılsonunda mı İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılacağı gibi hususlardaki sorularına ilişkin başvuru merciinin Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü olduğu ifade edilerek belirtilen hususlarda ilgili kuruma müracaat edilmesi gerektiği belirtilmiştir.

2019 yılına kadar hakedişlerden kesilen asgari ücret destek tutarlarının kesinleşmesinden sonra genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere illerde muhasebe müdürlüklerinin, ilçelerde ise mal müdürlüklerinin banka hesaplarına aktarılması; 2019 yılından sonra söz konusu kesintilerin İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılıp aktarılmayacağı konusunda Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğüne müracaat edilmesi gerekmektedir.

İdarenin muhasebe kayıtları üzerinde yapılan incelemede 333.09.99 Diğer emanetler hesabında geçmiş dönemlerde yapılan hakediş ödemelerinden kesilen asgari ücret destek tutarları da dâhil olmak üzere toplam 8.126.664,88 TL'lik bir tutarın olduğu görülmüştür.

İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılıp aktarılmayacağı ile ilgili olarak Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğüne müracaat edilmesi ve buna istinaden ilgili kurumlara gönderilmesi gerektiğinden; Ordu Büyükşehir Belediyesi tarafından 26.12.2022 tarih ve 218669 sayılı yazı ile Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğünden, işverenlerin hakedişlerinden kesilen asgari ücret destek primleri tutarının nereye yatırılacağı bilgisi talep edilmiş; Ordu Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğüne de 28.12.2022 tarih ve 13067406 sayılı yazı ile 2018 ve sonrası asgari ücret destek primlerinin İşsizlik Sigortası Fonunda karşılandığı ve iadesinin de yine fona yatırılması gerektiği bildirilmiştir.

Ayrıca Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Bakan Yardımcısı imzası ile Dağıtım yerlerine gönderdiği 14.08.2023 tarih ve 14399346 sayılı yazı ile de; iade edilmesi gereken destek tutarlarının, kesintiyi yapan idare tarafından iade edilmesi noktasında gerekli hassasiyetin gösterilmesi istenmiştir.

İdare tarafından verilen cevapta, hakedişlerden kesilen asgari ücret destek tutarının ilgili kurumlara gönderilmesinin Belediyenin nakit durumuna göre yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdare tarafından hakedişlerden kesilen asgari ücret destek tutarının ilgili kurumlara gönderilmesi gerekmektedir.

BULGU 8: Daire Başkanlıkları ve Müdürlüklerde Vekalet ve Tedviren Görevlendirmeler Yapılması

Büyükşehir belediyesinde daire başkanlıkları ve müdürlüklerin büyük bir çoğunluğunun vekalet veya tedviren atamalar ile görevlerini yürüttükleri görülmüştür.

Devlet memurlarının hizmet şartlarını, niteliklerini, atanma ve yetiştirilmelerini, ilerleme ve yükselmelerini, ödev, hak, yükümlülük ve sorumluluklarını, aylıklarını ve ödeneklerini ve diğer özlük işlerini 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu düzenlemektedir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "Vekâlet görevi ve aylık verilmesinin şartları" başlıklı 86'ncı maddesine göre; memurların kanuni izin, geçici görev, disiplin cezası uygulaması veya görevden uzaklaştırma nedenleriyle işlerinden geçici olarak ayrılmaları halinde yerlerine kurum içinden veya diğer kurumlardan veya açıktan vekil atanabileceği ve yine boş kadrolara ait görevlerin memurlara vekâleten gördürülebileceği belirtilmiştir.

Tedviren görevlendirmenin düzenlendiği 99 seri nolu Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliği'nde; asilde aranan şartlara sahip vekil memur bulunmadığı takdirde, hizmetin aksamadan yürütülebilmesi bakımından herhangi bir şekilde boşalmış veya boş bulunan bir görevin öncelikle varsa yardımcılara yoksa asilde aranan şartlara en yakın personele tedviren gördürüleceği belirtilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri çerçevesinde, vekâleten veya tedviren görevlendirme müessesesi boşalmış veya boş bulunan bir kadro görevinin kesintisiz devam edebilmesini sağlamaya yönelik bir düzenlemedir.

Kamu hizmetlerinde esas olan, kamusal görevlerin asaleten atanan memurlar veya kamu görevlilerince yürütülmesidir. Bazı hallerde söz konusu kişilerin görevlerini ifa edememeleri olasıdır. Bu gibi hallerde kamu hizmetlerinde aksama yaşanmaması ve sürekliliğin sağlanması için vekâlet kurumu oluşturulmuştur. Vekâleten atama istisnai bir usuldür; dolayısıyla bu kuruma kısa dönemler için ve geçici olarak başvurulmalıdır.

Büyükşehir Belediyesinin teşkilat şeması ve yönetim yapısı incelendiğinde;

Toplam 20 daire başkanlığından 9 daire başkanlığının vekaleten yürütüldüğü, bir genel sekreter yardımcısının bu görevinin yanı sıra iki daire başkanlığına vekalet ettiği, yine bir veteriner hekimin iki daire başkanlığına vekalet ettiği görülmüştür.

Toplam 78 şube müdürlüğü kadrosunun bulunduğu, bunlardan 47 müdürlüğe vekalet, 9 müdürlüğe tedviren atamalar yapıldığı bir müdürlüğün ise boş olduğu, yalnızca 21 müdürlüğe asaleten atama yapıldığı görülmüştür.

Müdürlüklerdeki vekalet ve tedviren atamalar incelendiğinde, veteriner hekim kadrosunda bulunan ve iki daire başkanlığına vekalet eden kişinin aynı zamanda üç müdürlüğe de vekalet ettiği görülmüştür. Daire başkanlığına vekaleten atanan bir kişi aynı zamandan iki müdürlüğe de vekaleten bakmaktadır. Yine asaleten ve vekaleten daire başkanı olarak görev yapan iki kişi aynı zamandan birer müdürlüğe de vekaleten atanmıştır.

Yukardaki açıklamalardan anlaşılacağı üzere Büyükşehir Belediyesinde vekalet müessesesinin çok yaygın olarak kullanıldığı görülmektedir.

İdarede en son 2021 yılı içerisinde şube müdürü görevde yükselme sınavı yapılmıştır. Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından yılın başında görevde yükselme ve unvan değişikliği sınavı duyurusu yapılmış, Başkanlık Makamı tarafından görevde yükselme ve unvan değişikliği sınavı açılması uygun görülmüş ve sınav ile açılan kadro ve unvanlar resmi internet sitesinde ilan edilmiştir.

Şube müdürü görevde yükselme yazılı sınavına 48 personel katılmış ve bunlardan 23 personel yazılı sınavda başarılı olarak sözlü sınava girmeye hak kazanmıştır. Ancak yapılan sözlü sınavda hiçbir personel başarılı sayılmamıştır. Fakat şube müdürlüğü yazılı sınavını kazanarak sözlü sınava girmeye hak kazanan ancak başarısız sayılan 23 kişiden 9 kişinin halen şube müdürlüğü görevini vekaleten yürüttüğü görülmüştür. Sözlü sınavda başarısız sayılan kişilerin vekaleten şube müdürlüğü görevini yürütmesi kendi içinde bir çelişki barındırmaktadır.

İdare tarafından verilen cevapta bulgu doğrultusunda hareket edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; hem mevcut personelin iş motivasyonunun artırılması, hem de şube müdürlüğü vekaletlerinin belli sayıda asalete dönüşmesi açısından tekrar bir görevde yükselme sınavı açılmalı,

Kamu hizmetlerinde esas olan, kamusal görevlerin asaleten atanan kamu görevlilerince yürütülmesi olduğundan, istisnai olan vekâleten ve tedviren atamalara kısa dönemler için ve geçici olarak başvurulmalıdır.

BULGU 9: Belediye Çalışan Şirket İşçilerinin, İşçi Alacaklarına İlişkin Arabuluculuk İşlemlerinin Uygulanmasında Karşılaşılan Sorunlar

Şirket İşçilerinin alacaklarına ilişkin arabuluculuk işlemlerinde, taraflar arasında anlaşma sağlanamadığından mahkeme yoluna gidildiği görülmüştür.

6325 sayılı Hukuk Uyuşmazlıklarında Arabuluculuk Kanunu ile hukuk uyuşmazlıklarının arabuluculuk yolu ile çözümlenmesinde uygulanacak usul ve esaslar düzenlenmiştir. Anılan Kanun tarafların üzerinde serbestçe tasarruf edebilecekleri iş veya işlemlerden doğan özel hukuk uyuşmazlıklarının çözümlenmesinde uygulanacaktır.

Yukarda adı geçen Kanun'un "Arabuluculuk faaliyetlerinin yürütülmesi" başlıklı 15 inci maddesinin 8'inci fıkrasında "*Arabuluculuk müzakerelerinde idareyi, üst yönetici tarafından belirlenen iki üye ile hukuk birimi amiri veya onun belirleyeceği bir avukat ya da hukuk müşavirinden oluşan komisyon temsil eder. Komisyon, arabuluculuk müzakereleri sonunda gerekçeli bir rapor düzenler ve beş yıl boyunca saklar.*" hükmü uyarınca Büyükşehir Belediyesi tarafından arabuluculuk müzakerelerinde İdareyi temsil etmek üzere "Kurum Arabuluculuk Komisyonu" oluşturulmuştur.

Arabuluculuk Komisyonunun işlemleri ile ilgili yapılan incelemelerde, özellikle işçi alacaklarına ilişkin arabuluculuk işlemlerinde taraflar arasında anlaşma sağlanamadığı görülmüştür.

Büyükşehir Belediyesi ile Büyükşehir Belediyesi iştiraki olan Orbel İnşaat Güvenlik Taahhüt Hizmetleri Nakliye Turizm Sanayi Ticaret Anonim Şirketi arasında imzalanan personel çalıştırmaya dayalı hizmet alım işi sözleşmesi ile; Belediye hizmetlerinin görülmesinde ihtiyaç duyduğu şirket işçisi personeli çalıştırmaktadır.

4857 sayılı İş Kanunu'nun 2'nci maddesinin altıncı fıkrasında asıl işveren-alt işveren ilişkisi; bir işverenden, işyerinde yürüttüğü mal veya hizmet üretimine ilişkin yardımcı işlerinde veya asıl işin bir bölümünde işletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işlerde iş alan ve bu iş için görevlendirdiği işçilerini sadece bu işyerinde aldığı işte çalıştıran diğer işveren ile iş aldığı işveren arasında kurulan ilişki olarak tanımlanmıştır.

Asıl işverenin, alt işveren işçilerine karşı o işyeriyle ilgili olarak 4857 sayılı Kanun'dan, iş sözleşmesinden veya alt işverenin taraf olduğu toplu iş sözleşmesinden doğan yükümlülüklerinden alt işverenle birlikte (müteselsil) sorumlu olduğu, aynı maddenin sekizinci

fikrasında ise, 4734 sayılı Kanun veya diğer kanun hükümleri çerçevesinde hizmet alımı amacıyla sözleşme yapan kamu işverenlerinin kanuna veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesine dayanılarak kurulan kamu kurum ve kuruluşları ile bunların doğrudan veya dolaylı olarak sermayesinin en az yüzde ellisine sahip ortaklıklar olduğu belirtilmiştir.

4857 sayılı Kanun'un 2'nci maddesinde öngörülen müteselsil sorumluluk kamu (asıl) işvereni, alt işverenin işçilerine karşı o işyeriyle ilgili olarak Kanun'dan, iş sözleşmesinden veya alt işverenin taraf olduğu toplu iş sözleşmesinden doğan yükümlülüklerinden alt işveren ile birlikte sorumlu olup, işçi alacakları bu kapsamda bulunmaktadır.

Şirket İşçilerinin alacaklarına ilişkin arabuluculuk işlemlerinde, taraf olan işçilerin Belediyenin kadrolu işçileri olmaması sebebiyle taraflar arasında anlaşma sağlanamadığından mahkeme yoluna gidilmektedir.

Ancak İş Mahkemelerinin şirket işçileri lehine karar verdiği durumlarda, Belediye asıl işveren olduğu için, işçi alacakları dışında mahkeme ve vekalet ücreti masraflarına da katlanmaktadır.

İdare tarafından verilen cevapta, bulgu gereği olarak arabuluculuğa konu işçinin şirket işçisi olup olmadığı hususuna dikkat edileceği ve şirket ile yazışma yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Belediye işlerinde çalışan şirket işçilerinin alacaklarına ilişkin arabuluculuk işlemlerinde, Şirket ile irtibata geçilerek taraf olan işçinin Belediye işlerinde çalışan Şirket İşçisi olup olmadığının kontrolü yapıp, daha sonra arabuluculuk işlemlerine geçilmesi, işçi alacaklarında anlaşma sağlanamaması durumunda mahkeme yoluna gidilmesi gerekmektedir.

BULGU 10: İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması

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

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

4857 sayılı İş Kanunu'nun 53'üncü maddesinde işçilere yıllık izin verileceği ve yıllık

ücretli izin hakkında 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'ncü 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 (2023 yılında 1.683 TL) idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

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

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

Yapılan incelemede, kullanılmayan izinlerin 2022 yılı sonuna göre dönem içerisinde

kullanımlar nedeniyle azalmaya başladığı, ancak birikmiş olan izinlerin tamamının kısa vadede eritilemeyeceği anlaşılmaktadır. Belediyede görev alan kadrolu 42 işçiden 13'ünün 100 ile 200 gün arasında, 11'inin 200 ile 300 gün arasında, 4'ünün 300 ile 400 gün arasında, 2'sinin 400 günden fazla kullanmadığı izinlerinin olduğu tespit edilmiştir. Bu işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları işçinin son ücreti dikkate alınarak izin ücreti ödeneceğinden idareler açısından öngörülemeyen giderlerin ortaya çıkmasına neden olacaktır.

İdare tarafından verilen cevapta yapılacak olan bir program çerçevesinde birikmiş izinlerin kullandırılmasının sağlanacağı ifade edilmiştir.

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

BULGU 11: Belediyenin Şirketinde İstihdam Edilen İşçilerin Zabıta Hizmetlerinde Görevlendirilmesi

Belediyenin şirketinde istihdam edilen işçilerden bir kısmı asli zabıta hizmetlerinde görevlendirilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Zabitanın görev ve yetkileri" başlıklı 51'inci maddesinde;

"(...)

Belediye zabıta teşkilâtının çalışma usûl ve esasları, çalışanların görev ve yetkileri, memurluğa alınması için taşımaları gereken nitelikler, alacakları meslek içi eğitim, görevde yükselme, giyecekleri kıyafet ve savunma amaçlı olarak kullanacakları aletler ile zabıta teşkilâtında hizmet gereklerine göre oluşturulacak birimler, İşçileri Bakanlığının görüşü alınarak Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir. Belediye, bu yönetmeliğe aykırı olmamak üzere ek düzenlemeler yapabilir.

Zabıta hizmetleri kesintisiz olarak yürütülür. Zabıta personelinin çalışma süresi ve saatleri 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda belirtilen çalışma süre ve saatlerine bağlı olmaksızın, hizmetin aksatılmadan yürütülmesini sağlayacak şekilde düzenlenir..."

Hükümlerine yer verilmiştir.

Belediye Zabıta Yönetmeliği'nin; "Kadro ve unvanlar" başlıklı 6'ncı maddesi;

"Belediye zabıta teşkilatı personel kadro ve unvanları; Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmeliğe göre belirlenmiş; zabıta daire başkanı, zabıta müdürü, zabıta şube müdürü, zabıta amiri, zabıta komiseri ve zabıta memuru unvanlı kadrolar ile hizmet için gerekli diğer kadrolardan oluşur."

şeklinde düzenlenmiştir.

"Görevleri" başlıklı 10'uncu maddesinde; belediye sınırları içinde beldenin düzenini, halkının huzurunu ve sağlığını sağlayıp korumak amacıyla kanun, tüzük ve yönetmeliklerde, belediye zabıtasınca yerine getirileceği belirtilen görevleri yapmak, kanunların belediyelere görev olarak verdiği takip, kontrol, izin ve yasaklayıcı hususları yerine getirmek zabıta personelinin görevleri arasında sayılmıştır. Maddenin devamında zabıta personelinin görevleri hakkında ayrıntılı düzenlemelere yer verilmiştir.

"Yetkileri" başlıklı 11'inci maddesinde; görevleri ile ilgili konularda işyerlerinde denetim yapmak, sahip veya işletenlerinden ilgili belgeleri istemek ve haklarında tutanak düzenlemek, umumi yerlerde aşırı derecede gürültü yapanlara, çevreyi kirletenlere, pazar ve panayır yerlerinde geliş ve gidişi zorlaştıranlara gerekli ikaz ve tembihatta bulunmak, uymayanlar hakkında gerekli yasal işlemi yapmak zabıta personelinin yetkileri arasında sayılmıştır. Maddenin devamında zabıta personelinin yetkileri hakkında ayrıntılı düzenlemeler yer almaktadır.

"Sınav ve Atamaya İlişkin Esaslar" başlıklı dördüncü bölümünde zabıta memurluğuna atanmada aranan başvuru ve sınav şartları ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine göre; zabıta hizmeti kesintisiz olarak yürütülen bir hizmettir. Zabıta daire başkanı, zabıta şube müdürü, zabıta amiri, zabıta komiseri ve zabıta memuru unvanlı kadrolar ile hizmet için gerekli diğer kadrolardan oluşan zabıta teşkilatı, kaynakların etkili ve verimli kullanılması, zabıta hizmetlerinin kalitesinin artırılması, ihtiyaç duyulan nitelik, unvan ve sayıda personel istihdamının sağlanması gözetilerek oluşturulmalıdır.

Belediye sınırları içinde beldenin düzenini, halkının huzurunu ve sağlığını korumak zabıta personelinin görevleri arasındadır. Kanuni düzenlemeler ile getirilen yasaklara uymayanlar hakkında gerekli yasal işlem yapma yetkisi bulunan zabıta personelinin idari kolluk

görev ve yetkisi bulunmaktadır. Asli zabıta hizmetlerini yürütmekle görevlendirilen personelin mevzuatta aranan başvuru ve sınav şartlarını yerine getirmesi gerekmektedir.

İdarenin personel işlemlerinin incelenmesi neticesinde; Belediyenin kadrolu 36 zabıta personeli yanında, ORBEL AŞ şirketlerinde istihdam edilen işçilerden 54 işçinin asli zabıta hizmetlerinde görevlendirildiği tespit edilmiştir.

İdare tarafından verilen cevapta bulgu doğrultusunda hareket edilmesi için gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç itibarıyla; süreklilik arz eden zabıta hizmetlerinin Belediye Zabıta Yönetmeliği'ne göre istihdam edilen personel tarafından yerine getirilmesi ve zabıta teşkilatının personel ihtiyacının karşılanması için Yönetmelik'te belirlenen sürecin işletilmesi gerekmektedir.

BULGU 12: Minibüs, Otobüs, Servis ve Taksi Plakalarının Süresiz Olarak Verilmesi

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

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

Aynı Kanun'un 10'uncu maddesinde 5393 sayılı Belediye Kanunu uyarınca tanınan imtiyazların ilgisine göre büyükşehir belediyelerini de kapsayacağı belirtilmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde, 5216 sayılı Kanun'da belirtilen hükme paralel bir hükme yer verilmiş, aynı maddenin beşinci fıkrasında; belediyelerin bu hizmetleri Danıştay'ın görüşü ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının kararıyla süresi kırk dokuz yılı geçmemek üzere

imtiyaz yoluyla devredebileceği, toplu taşıma hizmetlerini imtiyaz veya tekel oluşturmayacak şekilde ruhsat vermek suretiyle yerine getirebileceği, toplu taşıma hatlarını kiraya verebileceği veya hizmet satın alma yoluyla yerine getirebileceği ifade edilmiştir.

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

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

Her ne kadar Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin 29'uncu maddesinde; "Büyükşehir belediyeleri dâhilinde daha önce il trafik komisyonları veya valiliklerce alınan karar veya izinlerle elde edilmiş haklar saklıdır" denilmekte ise de kazanılmış hakkın varlığından söz edebilmek için, bu hakkın yürürlükteki hukuk kurallarına uygun olarak tesis edilen bir işlemle elde edilmiş olması gerektiği açıktır. Nitekim Eskişehir 1. İdare Mahkemesinin 28.11.2013 tarih ve E:2013/86, K:2013/1019 sayılı Kararı'nda davacı kooperatifin İl Trafik Komisyonu kararları ile kazanılmış haklarının bulunduğuna yönelik

iddiası, toplu taşıma hatlarını işletme ve işletme imtiyazına sahip olan belediyelere imtiyaz hakkı bedeli veya kira ücreti ödemediği, il trafik komisyonlarının verdiği kararların kazanılmış hak oluşturamayacağı gerekçesiyle reddedilmiştir. Söz konusu Karar Danıştay 13. Dairesinin E:2014/1735, K:2014/2859 Kararı ile onanarak kesinleşmiştir. Söz konusu hususa benzer başka birçok Danıştay kararı da bulunmaktadır.

4/5/2021 tarih ve 31474 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Anayasa Mahkemesinin 07/04/2021 tarihli ve 2018/20720 Başvuru Numaralı Kararı”nda, yapılan tahsis işlemlerinin iptali şeklindeki müdahalenin davacılar açısından öngörülebilir olmadığı, dolayısıyla ekonomik bir değer olan bu hatların iptalinin “mülkiyet hakkının” ihlali anlamına geldiği ifade edilmiştir. Anılan mahkeme kararında özetle;

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

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

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

Ancak idarenin iyi yönetim ilkesine uygun hareket etmeyerek uzun yıllardan beri yolcu taşımacılığı faaliyetini elinde bulunduran başvuru sahiplerinin alınan karar öncesinde bilgilendirilmediğinden oluşacak yeni duruma kendilerini hazırlayabilmeleri yönünde imkân sahibi olmadıkları, herhangi bir uyarı yapılmadan ve geçiş süresi de öngörülmeden bir anda alınan karar ile başvuru sahiplerinin toplu taşıma faaliyetinin sona erdirildiği, başvuru sahiplerinin bu kararın alınma sürecinde herhangi bir etkisinin de olmadığı, başvuru sahiplerinin etki etmesinin mümkün olmadığı ve tek taraflı olarak alınan bir kararın ekonomik bir değer teşkil eden imtiyazın idarece belirlenen bir zamanda iptal edildiği, bu hususun imtiyaz sahibi olan

başvurucular yönünden öngörülemez bir durum olduğu, öte yandan imtiyazı iptal eden idarenin, başvurucuların bu nedenle karşılaşacakları muhtemel zararlarının tazmini amacıyla herhangi bir tedbir almadığı gibi hak sahiplerine faaliyetlerini sürdürebilecekleri başka bir alanda göstermediği, bütün bu hususlar bir araya geldiğinde imtiyaz sahiplerine iptal sonrasında oluşacak yeni duruma uyum göstermeleri için süre ve imkân tanınmadan, iptalin olası sonuçları hakkında herhangi bir önlem almadan ve daha da önemlisi iptalden önce buna ilişkin objektif koşullar belirlenmeden imtiyazın sona erdirilmesi bütün külfetin başvuruculara yüklenmesi sonucunu doğurduğuna karar verilmek suretiyle orantılılık ilkesine aykırı hareket edildiği,

Sonuç olarak derece mahkemelerinin kamu makamlarının imtiyazın iptaliyle ilgili takdir yetkisinin önceden belirlenmiş ve öngörülebilir bir koşul veya ölçüt dikkate alınmadan kullanılabileceği yönündeki yorumları, mülkiyet hakkı kapsamında korunması gereken bir menfaati bulunduğu kabul edilen başvuruculara öngörülemez bir şekilde şahsi olarak aşırı ve orantısız bir külfet yüklediği, bu sebeple başvurucuların mülkiyet hakkı ile kamu yararı arasında olması gereken adil dengenin başvurucular aleyhine bozulduğu, sonucuna varılmıştır.

Yukarıda belirtilen Anayasa Mahkemesi Kararı çerçevesinde, ihalesiz ve süresiz olarak verilen yolcu taşıma imtiyazının iptal edilerek söz konusu işin ihale ile verilmesi gerektiği konusunda herhangi bir tereddüt bulunmamakla birlikte idarenin iyi yönetim ilkelerine uygun olarak hat sahiplerini karar almadan önce objektif koşullar konusunda bilgilendirerek yeni oluşacak duruma kendilerini hazırlayabilecekleri imkan sunması, gerekirse makul olarak değerlendirilebilecek bir süre öngörülerek bir geçiş dönemi sağlanması, böylelikle yapılacak hukuki müdahale sonrasında bütün külfetin hat sahiplerinin üzerine kalmamasına azami gayret gösterilmesi gerekmektedir.

Mevcut durumun temel sebebi, kamu otoritelerinin uzun süre devam eden hareketsizliğinin kişilerde uygulamanın uygun olduğu ve daha da devam edeceği yönünde haklı bir beklentinin oluşmasıdır. Ancak şehir içi yolcu taşımacılığını düzenleme yetkisi olan ve hizmet sınırları içerisinde bulunan halkına karşı görevlerini yerine getirebilmek için ekonomik bir güce ihtiyaç duyan belediyeden herhangi bir bedel ödenmeden hareketsiz kalmasının beklenemeyeceği tartışmasızdır. Yukarıdaki açıklamalar çerçevesinde, il trafik komisyonu, il ve ilçe belediyeleri encümenleri tarafından minibüs, otobüs, servis ve taksi plakalarının süresiz olarak verilmesinin, 86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'na aykırı olduğu, ayrıca süresiz olarak verilen toplu taşıma hakkının plaka sahipleri açısından kazanılmış bir hak olarak değerlendirilemeyeceği açıktır.

İdare tarafından verilen cevapta Ordu İli, Büyükşehir Belediyesi statüsüne geçmeden önce, minibüs plakalarının İl Trafik Komisyonu kararıyla süresiz verildiği ifade edilmiştir.

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

BULGU 13: Belediye Tarafından Yapılan Açık Hava Görselleri Basım İşi İhalesinin Şartnamesinde Rekabeti Engelleyici Hükümlere Yer Verilmesi

İdari ve Teknik Şartnamesi Büyükşehir Belediyesi Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Dairesi Başkanlığı tarafından hazırlanan, İhalesi ise Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı tarafından yapılan Raket, Billboard, Üst Geçit Pankartı, Sahne Arkası, Kuleboard, Megalight, Pankart (Açık Hava Görselleri) Basım İşi İhalesine ilişkin şartnamede rekabeti engelleyici hükümlere yer verilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel ilkeler" başlıklı 5'inci maddesinde;

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

Yine 4734 sayılı Kanun'un 40'inci maddesinde fiyat dışı unsurla ilgili olarak;

"Ekonomik açıdan en avantajlı teklif, sadece fiyat esasına göre veya fiyat ile birlikte işletme ve bakım maliyeti, maliyet etkinliği, verimlilik, kalite ve teknik değer gibi fiyat dışındaki unsurlar da dikkate alınarak belirlenir. Ekonomik açıdan en avantajlı teklifin fiyat dışındaki unsurlar da dikkate alınarak belirleneceği ihalelerde, ihale dokümanında bu unsurların parasal değerleri veya nispi ağırlıkları belirlenir." hükmü yer almaktadır.

Aynı Kanun'un "Şartnameler" başlıklı 12'nci maddesinde;

"İhale konusu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin her türlü özelliğini belirten idari ve teknik şartnamelerin idarelerce hazırlanması esastır. Ancak, mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin özelliği nedeniyle idarelerce hazırlanmasının mümkün olmadığı ihale yetkilisi tarafından onaylanması kaydıyla, teknik şartnameler bu Kanun hükümlerine göre hazırlattırılabilir."

İhale konusu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin teknik kriterlerine ihale dokümanının bir parçası olan teknik şartnamelerde yer verilir. Belirlenecek teknik kriterler, verimliliği ve fonksiyonelliği sağlamaya yönelik olacak, rekabeti engelleyici hususlar içermeyecek ve bütün istekliler için fırsat eşitliği sağlayacaktır.

...” hükmüne yer verilmiştir.

Söz konusu İhalenin İdari Şartnamesi incelendiğinde; “İhaleye katılabilmek için gerekli belgeler ve yeterlilik kriterleri” başlıklı 7’nci maddesinde;

“7.1. İsteklilerin ihaleye katılabilmeleri için aşağıda sayılan belgeler ve yeterlilik kriterleri ile fiyat dışı unsurlara ilişkin bilgileri e-teklifleri kapsamında beyan etmeleri gerekmektedir.” denilmektedir.

Söz konusu belgeler, yeterlik kriterleri ve fiyat dışı unsurlar incelendiğinde;

İstekliler tarafından İhalenin yapıldığı yıldan önceki yıla ait toplam ciroyu gösteren gelir tablosu ile hizmet işleri ile ilgili ciro tutarını gösteren belgelerden birini sunması, toplam cironun teklif edilen bedelin %25 inden, hizmet işleri ile ilgili cironun ise teklif edilen bedelin %15 inden az olmaması yeterli kabul edilmiştir.

İstekli tarafından teklif edilen bedelin %40 dan az olmamak üzere, ihale konusu iş veya benzer işlere ait iş deneyimini gösterir belgenin sunulması istenmiştir.

Yine istekli tarafından 5 yıl içerisinde tek sözleşme kapsamında en az 200.000 m2 baskı işlerini yaptığını gösterir istekli adına düzenlenen kapasite raporu istenmiştir.

İlgili İhalenin Teknik Şartnamesinde toplam baskı miktarı 88.100 m2 olarak belirtilmişken isteklilerden istenen kapasite raporunda toplam 200.000 m2 baskı miktarı istenmiştir.

Bir diğer maddede ise, TS EN ISO 9001:2015, ISO 14001:2015, ISO 10002:2018, ISO 45001:2018, ISO 27001:2013 belgeleri istenmiştir. İstenen belgelere bakıldığında,

TS EN ISO 9001:2015: Kalite Yönetim Sistemi, müşteri beklentileri, ihtiyaçları ve mevzuat şartlarını karşılama yolu ile müşteri memnuniyetinin artırılmasını öngören dünyaca kabul görmüş bir kalite yönetimi sistemi biçimidir.

ISO 14001:2015: Çevre Yönetim Sistemi, ürünün hammaddeden başlayarak müşteriye sunulmasına kadar olan süreçte çevresel faktörlerin belirlenmesi ve bu faktörlerin gerekli önlemler ile kontrol altına alınarak çevreye verilen zararın en aza indirilmesi için kılavuzluk yapan bir standarttır.

ISO 10002:2018: Müşteri Memnuniyeti Yönetim Sistemi, karlılık, gelirler ve müşteri tatminini en üst düzeye çıkarmak üzere tasarlanmış bir iş standardıdır.

ISO 45001:2018: İş Sağlığı ve Güvenliği Yönetim Sistemi, iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili yasal mevzuatın ışığı altında, kuruluştaki söz konusu riskleri ortadan kaldırarak veya en aza indirerek, sağlıklı, güvenli bir çalışma ortamı oluşturmak ve bu ortamı yönetmektir.

ISO 27001:2013: Bilgi Güvenliği Yönetim Sistemi, şirketlerin finansal verilerini, fikri mülkiyetlerini ve hassas müşteri bilgilerini korumalarına yardımcı olan uluslararası bir çerçevedir.

Hizmet Alım İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin

“Kalite ve standarda ilişkin belgeler” Başlıklı 42' nci maddesinde

“MADDE 42 – İşin niteliği göz önünde bulundurularak ön yeterlik şartnamesi ve idari şartnamede; kalite yönetim sistem belgesi, çevre yönetim sistem belgesi, hizmet yeterlilik belgesi ile deney-analiz-kalibrasyon laboratuvarlarının ve muayene kuruluşlarının kalite yeterliğine ilişkin düzenleme yapılabilir.” Hükmü yer almaktadır. Yani istenen belgelerin ihale konusu işin niteliğe uygun olması gerekmektedir.

İdari Şartname bir bütün olarak değerlendirildiğinde;

İsteklilerden belli bir ciro tutarı ile %40 iş deneyim belgesi yanında, fiyat dışı unsur olarak, ihale kapsamında yapılması gerekenden çok fazla miktarda baskı miktarı belirlenmesi ile işin niteliğine uygun olmayan ISO belgelerinin istenmesi rekabet ilkesini engelleyecek nitelikte olup istekli olabileceklerin bu maddelere binaen teklif verememesine yol açacaktır. Nitekim, ihaleye bir firma teklif vermiş ve ihale teklif veren firmada kalmıştır.

İdare tarafından verilen cevapta, bulguda yer alan görüş ve önerilerin dikkate alınacağı ifade edilmiştir.

Yukarıda açıklanan nedenlerle, İdare tarafından yapılacak ihalelerde Kamu İhale Kanunu'nun temel ilkelerinden olan rekabet ilkesinin tesis edilmesi açısından, rekabeti

engelleyecek hususlara yer verilmeden şartnamelerin hazırlanması ve Kanun'a uygun bir şekilde ihale edilmesi gerekmektedir.

BULGU 14: Organizasyon Hizmet Alım İşinin İhalesiz Şekilde Tek Kaynaktan Temin Edilmesi

Büyükşehir Belediyesi Kültür, Turizm ve Sanat Dairesi Başkanlığı tarafından yapılan "Ramazan'da Çocuk Festivali" etkinlikleri için 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi gereği tek kaynaktan temin edilmesi işinde Kamu İhale Kanunu'nun temel ilkelerine aykırı uygulama görülmüştür.

4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 'Temel İlkeler' başlıklı 5 inci maddesinde;

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

...

Bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usullerdir

... " hükmü yer almaktadır.

Büyükşehir Belediyesi Kültür, Turizm ve Sanat Dairesi Başkanlığı tarafından Ramazan Ayı süresinde Ordu Kültür Sanat Merkezinde "Ramazan'da Çocuk Festivali" kapsamında yapılması düşünülen etkinlikler için 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi gereği işlem yapılabilmesi için olur alınmıştır.

İlgili Kanunun doğrudan teminin düzenlendiği 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi "*Sadece gerçek veya tüzel tek kişinin ihtiyaç ile ilgili özel bir hakka sahip olması.*" Hükmünü içermektedir.

Hizmet alım işi ile ilgili yapılan incelemelerde; Kültür, Turizm ve Sanat Dairesi Başkanlığı tarafından alınan olur 16.03.2023 tarihlidir. Etkinliklerin ise 25.03.-16.04.2023 tarihleri arasında yapılması planlanmıştır. Yapılacak etkinlikler, çocuk yarışmaları, çocuk tiyatroları, okul öncesi, ilköğretim ve sonrası yaş çocukları için çeşitli atölye etkinlikleri, çeşitli sahne gösterileri, köpük balon, bilim şov, illüzyon gösterisi, jonglör, interaktif sanat

erkinlikleri, sosis balon gösterisi, çocuk şarkıları konseri, cambaz gösterisi, kum sanatı gösterisi, gölge oyunu, kukla gösterisi ve meddah gibi etkinlikler olarak belirlenmiştir.

Organizatörün yükümlülükleri ise, etkinlikleri gerçekleştirecek olan sanatçıların ve teknik ekibin İstanbul, Ankara ve Bursa şehir içi havalimanı transferleri, etkinlik görsel tasarımları, sahne arkası tasarımları, katalog-takvim tasarım ve metin çalışmaları, dış mekan ve sosyal medya tasarım işleri ile sanatçı ve oyunların telif bedelleri olarak belirlenmiştir.

Organizasyon firması tarafından İdareye sunulan toplam 21 yetki belgesinin 20 sinin tarihi 15.03.2023, bir tanesinin tarihi de 16.04.2023 dür. İlgili yetki belgelerinde sanatçıların sadece gösterilerinin yapılacağı gün için organizasyon firmasına yetki verdikleri görülmüştür. Dolayısıyla burada Sadece gerçek veya tüzel tek kişinin ihtiyaç ile ilgili özel bir hakka sahip olmasından bahsetmek mümkün değildir. Yaklaşık maliyetin doğrudan temin limitinin üstünde olması sebebiyle Kamu İhale Kanunu'nda sayılan ihale usullerinden biri ile yapılması gereken hizmet alım işi, yine aynı Kanununun 22/b maddesi hükmü uyarınca doğrudan temin usulü ile yapılmıştır.

Dolayısıyla İdare tarafından 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 'Temel İlkeler' başlıklı 5'inci maddesinde yer alan rekabet, eşit muamele ve bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usullerdir ilkelerine aykırı hareket edilmiştir.

İdare tarafından verilen cevapta, bulguda yer alan hususlara dikkat edileceği ifade edilmiştir.

İdarenin bu kanun kapsamında yapacağı ihalelerde, temel ilkelere uygun hareket etmesi, eşit muameleyi, rekabeti sağlaması ve Kamu İhale Kanun'undaki ihale usullerine uygun hareket etmesi gerekmektedir.

BULGU 15: Parasal Sınırların Üzerinde Olan Alımlarda Doğrudan Temin Usulünün Kullanılması

Belediye tarafından gerçekleştirilen mal ve hizmet alımlarının bir kısmının, ihale usulleri ile karşılanması yerine, alım tutarı belirlenen parasal sınırın üzerinde kalmasına rağmen, mevzuata aykırı bir şekilde 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Doğrudan temin" başlıklı 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendine göre temin edildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kanun'un "Temel ilkeler" başlıklı 5'inci maddesine göre, yapılacak ihalelerde idareler; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur.

Aralarında kabul edilebilir nitelikte doğal bir ilişki olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri bir arada ihale edilemez. Eşik değerlerin altında kalmak maksadıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işleri kısımlara bölünemez.

Anılan Kanun'a göre açık ihale usulü ile belli istekliler arasında ihale usulü temel usullerdir.

İlgili Kanun'un "Doğrudan temin" başlıklı 22'nci maddesinin (d) bendinde;

"Büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde bulunan idarelerin onbeş milyar (2023 yılı için 431.810 TL), diğer idarelerin beş milyar Türk Lirasını (2023 yılı için 143.845 TL) aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaşeye ilişkin alımlar."

denilerek doğrudan temin usulünün kullanımında idarelerin uyacakları parasal sınırlar belirlenmiştir.

Belediye Bütçesinden Yapılacak Temsil, Ağırlama ve Tören Giderleri Yönergesi'nin "Genel kural" başlıklı 3'üncü maddesinde;

"Temsil, ağırlama ve tören giderlerinin konu, kapsam ve miktarının tayini belediye başkanının takdirine tabidir.",

"Temsil giderleri" başlıklı 4'üncü maddesinde;

"Temsil giderleri görevle ilgili olmak şartıyla;

Beldede başarılı çalışmalarını görülenler için toplantılar düzenlemek,

Kupa ve benzeri teşvik uygulamalarında bulunmak,

Gerçek ve tüzel kişilere plaket, ödül ve hediye vermek, çiçek göndermek,

Beldede göreve başlayan veya ayrılan protokole dahil kişiler için toplantılar düzenlemek ve hediye vermek, için yapılır."

“Ağırlama giderleri” başlıklı 5’inci maddesinde ise;

“Ağırlama, beldenin misafiri durumunda olan; Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı, Başbakan ve Bakanlar Kurulu üyeleri,

Hükümet Merkezi veya diğer illerin protokolüne dahil kişiler,

Yabancı ülke temsilcileri veya konuklar,

Sanat, bilim, kültür ve spor dallarında temayüz etmiş kişiler,

Basın mensupları,

Beldenin kalkınmasında katkısı olanlar veya olacağı anlaşılanlar,

İle bu kişilerin eşleri ve refakatindeki görevliler için geleneklere ve davetin şümülüne göre, ağırlama, konuklama, konutlandırma ve bu işlerle ilgili olarak hazırlıkların gerektirdiği giderlerle ziyafet, kokteyl, hediye, çiçek, bahşış ve taşıma giderleri şeklinde yapılır.”,

hükümleri yer almaktadır.

Söz konusu Yönergeye göre, temsil ağırlama giderlerinin konusu, kapsamı ve miktarına ilişkin düzenlemeler belediye başkanının yetkisindedir. Ancak 4’üncü ve 5’inci madde hükmüyle belediye başkanına ait bu takdir yetkisinin sınırları çizilmiştir.

Buna göre 2023 yılı için Belediye tarafından 431.810,00 TL’yi aşmayan ihtiyaçları ile parasal sınıra tabi olmaksızın temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapacağı konaklama, seyahat ve iaşe giderlerini doğrudan temin usulüyle karşılayabilecektir.

Ancak, konaklama, seyahat ve iaşe ihtiyacı dışında yapacağı alımlar temsil ağırlama kapsamında olsa dahi parasal sınıra tabidir.

Konaklama, seyahat ve iaşe alımlarında dikkat edilmesi gereken husus, bu alımların parasal sınırlamaya tabi olmamasının tek koşulunun temsil ağırlama kapsamında olmaları gerektiğidir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri ve açıklamalar neticesinde 2023 yılındaki bazı ikramlık ve sahne süsleme hizmetleri, muhtelif kokteyl ve organizasyon hizmeti alımları, muhtelif ikramlık alımları, muhtelif ulaşım hizmeti alım usullerinin mevzuata uygun olmadığı tespit edilmiştir.

Alımların içeriklerinin asıl konusu itibariyle konaklama, seyahat, iaşe niteliğinde olmaması, harcamaların toplamının doğrudan temin usulüne (22/d) ilişkin parasal sınırları aşması ve bu alımların piyasa fiyat araştırmaları yapılmadan doğrudan bir tedarikçiden alınması nedenleriyle mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

İdare tarafından verilen cevapta, bulguda belirtilen hususlara dikkat edileceği ve bu doğrultuda işlem yürütüleceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdare tarafından mal ve hizmet alımlarından parasal sınırın üzerinde kalan ve temsil ağırlama gideri kapsamına girmeyen alımların, doğrudan temin usulü yerine temel ihale usulleri ile karşılanması gerekmektedir.

BULGU 16: Yeni Birim Fiyatların Tespitinde Ticaret Odasınca Onaylanmamış Yerel Rayiçlerin Kullanılması

İdare tarafından gerçekleştirilen yapım işlerine ilişkin yeni fiyat tespitlerinde kullanılan yerel rayiçlerin ilgili Ticaret Odası onaylı olmadığı görülmüştür.

Yapım işlerinin devamı sırasında meydana gelen iş artışları ve bunların bedellerinin belirlenmesine ilişkin ayrıntılı düzenlemeler Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin ekinde yer alan Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nde yapılmıştır.

Anılan Şartname'nin 22'nci maddesi ile sözleşmede bulunmayan veya fiyatı belirli olmayan işlerin fiyatının tespit edilmesine ilişkin usuller belirlenmiş bulunmaktadır. Bir iş artışı sonucu yeni fiyat yapılması gerekli olduğunda, söz konusu maddedeki yöntem ve esaslara uygun bir biçimde yeni birim fiyat oluşturulmalıdır. Buna göre, iş artışının söz konusu olduğu durumda önce bu maddede belirtilen esaslar çerçevesinde bir analiz oluşturulacak daha sonra bu analizde yer alan girdiler için yine bu maddede belirtilen yöntemlerden biri, birkaçı veya tamamı kullanılarak rayiç tespiti yapılacaktır. Rayiçlerin tespitine yönelik olarak maddede belirtilen yöntemlerden yerel rayiçlerin kullanılması tercih edildiğinde bunların ticaret ve/veya sanayi odasınca onaylanmış uygulama ayına ait yerel rayiçler olması zorunludur.

Yapılan incelemede Belediye tarafından ihale edilen ve sözleşmenin uygulanması sırasında iş artışı söz konu olan; Altınordu İlçesi Kirazlımanı Mah, Yeşilyurt Mevkii Mevcut Yapının Rehabilitasyonu Yapım İşleri ile Melet Irmağı Kıyısı Çevre Düzenleme Yapım İşinde yeni fiyatın tespitinde kullanılan rayiçlerin ticaret ve/veya sanayi odası onaylı olmadığı görülmüştür.

Bu durum, yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir. Ayrıca, söz konusu Şartname'nin öngördüğü bir biçimde onay mekanizmasının işletilmemesi durumunda, piyasa rayiçlerinin üzerinde yerel fiyat tespit edilmesi riski meydana gelmektedir.

İdare tarafından verilen cevapta, bulgu doğrultusunda hareket edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak iş artışına konu imalatların fiyatlarının tespitinde yerel rayiçlerin kullanılması söz konusu olduğunda, bunların ticaret ve/veya sanayi odalarınca onaylanmış olması gerekmektedir.

BULGU 17: Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı tarafından Belediyeye Devredilen Ünye Limanı ile Fatsa İskelesinde Yükleme Boşaltma İşlerinin Protokolle Belediye Şirketine Bırakılması

Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı tarafından İdareye devredilen Ünye Limanı ile Fatsa İskelesinde yükleme boşaltma işlemlerinin yapılması bunun karşılığında Liman içinde dolgu yapılması işinin ihalesiz bir şekilde Belediye Şirketine yaptırıldığı görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde;

"Genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işleri bu Kanunda yazılı hükümlere göre yürütülür."

Denilmektedir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 26'ncı maddesinde;

"... Büyükşehir belediyesi, mülkiyeti veya tasarrufundaki hafriyat sahalarını, toplu ulaşım hizmetlerini, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçelerini işletebilir; ya da bu yerlerin belediye veya bağlı kuruluşlarının % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, 8/9/1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebilir..."

Hükmü yer almaktadır.

5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesi ile kanun koyucu tarafından belirlenen bazı faaliyetlerin büyükşehir belediyeleri tarafından bizzat işletilmesine veya belediye veya bağlı

kuruluşlarının %50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin %50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere 2886 sayılı Kanun hükümlerine bağlı kalınmaksızın devredilmesine imkân tanınmıştır. Buna göre Büyükşehir belediyesi, mülkiyeti veya tasarrufundaki hafriyat sahalarını, toplu ulaşım hizmetlerini, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçelerini işletebilir; ya da bu yerleri şirketlerine 2886 sayılı Kanun'a tabi olmadan süreli ve bedelli olarak devredebilir hükmü gereğince protokolle işletme hakkını ve karşılığında bedel olarak dolgu yapılmasını işini şirketine devretmiştir. Ancak limanlar söz konusu maddede belirtilen işletme yerlerinden biri değildir.

Yapılan incelemede Kaledere Hükümet Cad, No:17 Ünye adresinde bulunan Ünye Limanı ve Atatürk Parkı, Fatsa Merkez adresinde bulunan Fatsa iskelesinde yapılacak yükleme boşaltma işinin hangi şartlarda ve nasıl yapılacağını ve bu yükleme ve boşaltmadan elde edilecek gelirle Belediye Şirketi tarafından Ünye Limanı Geliştirme Projesi kapsamında yapılacak olan yatırımların hangi miktarda ve nasıl yapılacağı Belediye Meclisi kararı üzerine 14.01.2023 tarihinde imzalanan protokolle kararlaştırılmıştır.

İşletme hakkının kiralanması mahiyetinde olan söz konusu işlemin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olduğu ve bu konuda herhangi bir muafiyet olmadığı açıktır.

İdare tarafından verilen cevapta, bundan sonra yapılacak iş ve işlemlerde bulgu doğrultusunda hareket edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Ünye Limanı ve Fatsa İskelesinde yapılan yükleme ve boşaltma işlerinin İdare tarafından muhammen bedel tespiti yapılarak, 2886 sayılı Kanun kapsamında İhale edilmesi gerekmektedir.

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

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

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Büyükşehir Belediyesi Tarafından Elde Edilen Otopark Gelirlerinin İlçe Belediyelerine Gönderilmemesi	2022	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu idare tarafından yerine getirilmediğinden Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular bölümünde "Büyükşehir Belediyesi Tarafından Elde Edilen Otopark Gelirlerinin İlçe Belediyelerine Gönderilmemesi" başlığı ile 4. bulgu olarak tekrar bulgulaştırılmıştır.
Belediyenin Kiraya Vermiş Olduğu Bazı İşyerlerinin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyet Göstermesi	2022	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu idare tarafından yerine getirilmediğinden Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular bölümünde "Belediyenin Kiraya Vermiş Olduğu Bazı İşyerlerinin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyet Göstermesi" başlığı ile 5. bulgu olarak tekrar bulgulaştırılmıştır.

Büyükşehir Belediyesi Katı Atık Yönetimi Tesislerinin İşletilmesi İnde Çevre Mevzuatı ve Sözleşme Hükümleri Doğrultusunda Hareket Edilmemesi	2022	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu İdare tarafından yerine getirilmediğinden ve söz konusu ihale ile ilgili yeni konuların ortaya çıkması sebebiyle Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular bölümünde "Belediye Tarafından İhale Edilen Katı Atık Bertaraf Tesisi İşletmecisinin Yükümlülüklerini Yerine Getirmemesi" başlığı ile 1. bulgu olarak tekrar bulgulaştırılmıştır.
İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Zamanında Kullanılmaması	2022	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu İdare tarafından yerine getirilmediğinden Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular bölümünde "İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması" başlığı ile 10. bulgu olarak tekrar bulgulaştırılmıştır.
Minibüs, Otobüs, Servis ve Taksi Plakalarının Süresiz Olarak Verilmesi	2022	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu idare tarafından yerine getirilmediğinden Sayıştay Denetim

			Raporunun Diğer Bulgular bölümünde "Minibüs, Otobüs, Servis ve Taksi Plakalarının Süresiz Olarak Verilmesi" başlığı ile 12. bulgu olarak tekrar bulgulaştırılmıştır.
Taşınmaz Kiraya Verme İşlemlerinde Sözleşme Hükümlerinin Uygulanmaması	2022	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu İdare tarafından yerine getirilmediğinden Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular bölümünde "Kirasını Zamanında Ödemeyen Kiracılara Sözleşme Hükümlerinin Uygulanmaması" başlığı ile 6. bulgu olarak tekrar bulgulaştırılmıştır.