



T.C.  
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

# ESKİŞEHİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

## 2022 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

**Kasım 2023**



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



[www.sayistay.gov.tr](http://www.sayistay.gov.tr)  
[sayistay@sayistay.gov.tr](mailto:sayistay@sayistay.gov.tr)



İnönü Bulvarı No: 45  
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA



## İÇİNDEKİLER

|    |  |    |
|----|--|----|
| 1. | KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....                   | 1  |
| 2. | KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....                   | 12 |
| 3. | SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU .....                       | 12 |
| 4. | DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI..... | 12 |
| 5. | İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ .....      | 13 |
| 6. | DENETİM GÖRÜŞÜ.....                                | 15 |
| 7. | DENETİM BULGULARI.....                             | 15 |
| 8. | EKLER.....   | 77 |



## TABLolar LİSTESİ

|  |    |
|--|----|
| Tablo 1: Personel Durumu .....                                   | 3  |
| Tablo 2: 2022 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu .....    | 4  |
| Tablo 3: 2022 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu .....                 | 5  |
| Tablo 4: 2022 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....                  | 6  |
| Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri.....      | 6  |
| Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri.....      | 7  |
| Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler .....   | 8  |
| Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler ..... | 8  |
| Tablo 9: Tahsilat Oranı Düşük Gelirler.....                      | 27 |



## KISALTMALAR

|              |                                 |
|--------------|---------------------------------|
| <b>CBS</b>   | : Coğrafi Bilgi Sistemleri      |
| <b>İŞKUR</b> | : Türkiye İş Kurumu             |
| <b>KHK</b>   | : Kanun Hükmünde Kararname      |
| <b>SGK</b>   | : Sosyal Güvenlik Kurumu        |
| <b>YİĞŞ</b>  | : Yapım İşleri Genel Şartnamesi |
| <b>UKOME</b> | : Ulaşım Koordinasyon Merkezi   |
| <b>AVM</b>   | : Alışveriş Merkezi             |





## BULGU LİSTESİ

### A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

### B. Diğer Bulgular

1. Coğrafi Bilgi Sisteminde Eksiklikler Bulunması ve Verilerin Güncel Olmaması
2. Duran Varlıklar İçin Yapılan Değer Artırıcı Harcamaların Doğrudan Gider Kaydedilmesi
3. Bağlı Su İdaresi Tarafından Yağmur Sularının Uzaklaştırılması İçin Yapılan Harcamaların Büyükşehir Belediyesince Gönderilmemesi
4. Tüketim Malzemesi Niteliğindeki Alımların Giriş ve Çıkış Kayıtlarının Aynı Anda Yapılması
5. Memur ve İşçilerden Kesilen Sendika Aidatlarının Süresinde İlgili Sendikaların Banka Hesaplarına Aktarılmaması
6. Sosyal Güvenlik Kesintilerinin Sosyal Güvenlik Kurumuna Süresinde Gönderilmemesi Sonucunda Ek Mali Külfete Katlanması
7. Vergi Kesintilerinin Gelir İdaresi Başkanlığına Süresinde Gönderilmemesi Sonucunda Ek Mali Külfete Katlanması
8. Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Mevzuatta Belirtilen Sıraya Göre Ödenmemesi
9. Bütçe Gelir Kesin Hesap Cetvelini Oluşturan Gelir Kalemlerinden Bazılarının Tahakkukun Tahsilata Dönüşme Oranının Düşük Seviyede Gerçekleşmesi
10. Taşınmazların Cins Tashiherinin Yapılmaması
11. Kurumun Mülkiyetindeki Bazı Yapıların Yapı Kullanma İzin Belgelerinin Bulunmaması
12. Elektrik Trafolarından Ecrimisil Alınmaması ve Trafo Binalarının Mevzuata Uygun Şekilde İnşa Edilmemesi
13. Belediyenin Kiraya Vermiş Olduğu Bazı İşyerlerinin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyet Göstermesi

14. İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Almış İşyerleri İçin Mevzuatın Öngördüğü Şekilde Düzenli Denetimin Yapılmaması
15. Bazı İlçe Belediyelerinin Göndermesi Gereken Çevre Temizlik Vergisi Payının Tahakkuk Ve Tahsilatının Yapılmaması
16. Ulusal Bayram Gününde Çalışan İş Yerlerinden Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı Alınmaması
17. İzinsiz Dağıtılan El İlanlarıyla İlgili İlan ve Reklam Vergisi Tahakkuku Yapılmaması
18. Kurum Tarafından Sunulan Çeşitli Hizmetlerde Bazı Kişi ve Kurumlara İndirim Yapılması
19. İlan, Reklam ve Tanıtım Yönetmeliğinde Belirtilen Mevzuat Hükümlerine Uyulmaması
20. Sebze ve Meyve Taşıyan veya Depolayanlara İdari Yaptırımın Uygulanmaması
21. Taksi Durağı Olarak Kullanılan Taşınmazlara İlişkin İhale Yapılmaması ve Geçmişe Yönelik Ecrimisil Alınmaması
22. Taksi Plakalarının Süresiz Olarak Verilmesi
23. Minübüs Hatlarının Süresiz Olarak Verilmesi
24. Dolmuş Plakalarının Süresiz Olarak Verilmesi
25. Servis Araç Plakalarının Süresiz Olarak Verilmesi
26. Akaryakıt Alım İşinde Teslim Edilecek Miktarın Tespitine İlişkin Sözleşmede Yeterince Net Düzenlemeler Yer Almaması ve Sözleşmedeki Hükme Uyulmaması
27. İhalenin Geçerli İş Hacmini Gösteren Belge Sunmayan İstekli Üzerinde Bırakılması
28. İhale Edilen Yapım İşleri İçin Yaptırılan Bütün Riskler (All Risk) Sigortalarında Muafiyet Oranlarının Mevzuata Uygun Olmaması
29. İhale Dokümanında Teslim Edilecek Malın Özelliği İle İlgili Çelişkili Düzenlemelere Yer Verilmesi ve Muayene ve Kabul İşlemlerinin Mevzuata Uygun Gerçekleştirilmemesi
30. Mal Alım İşinde Muayene ve Kabul İşlemlerinin Mevzuat Hükümlerine Uygun Gerçekleştirilmemesi

31. Yapım İşlerinde Hakediş Ödemelerinin Gecikmesi Sebebiyle Verilen Süre Uzatım Kararlarında Sorunlar Olması
32. Yapım İşlerinde Yüklenicinin Kusuru Olmasına Rağmen İdareden Kaynaklı Nedenle Süre Uzatımı Verilmesi
33. İşçilerin Kanunda Belirtilen Yıllık İzinlerinin Kullandırılmaması
34. Teftiş Kurulu Yönetmeliğinin Uygun Görüş Olmadan Yürürlüğe Konulması
35. Mevzuata Göre Kurulma Zorunluluğu Olan Hayvan Bakımevinin Kurulmaması
36. Kanun Gereğince Kadınlar ve Çocuklar İçin Açılması Zorunlu Konukevlerinin Açılmaması
37. Mali Hükümler İçeren Yönetmelik Hakkında Sayıştay İstişari Görüşünün Alınmaması

## 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.

Eskişehir 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 Belediye 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 46 üyeden oluşmaktadır.

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

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

Büyükşehir Belediyesinin teşkilat yapısında doğrudan Başkana bağlı 3 adet birim belirlenmiştir. Bunlar; Özel Kalem Müdürlüğü, Teftiş Kurulu Başkanlığı ve Genel Sekreterliktir. Bununla birlikte başkana bağlı olarak çalışan başkan danışmanları, bir iç denetçi ve bir daire başkanı da bulunmaktadır. Doğrudan Başkana bağlı birim olan Genel Sekreterlik idarenin en önemli icra organıdır.

Hukuk Müşavirliği ile İnsan Kaynakları ve Eğitim Dairesi Başkanlığı doğrudan Genel Sekretere bağlı olan birimlerdir. Genel Sekretere bağlı 4 Genel Sekreter Yardımcısı kadrosu olup 3 Genel Sekreter Yardımcısı kadrosu dolu bulunmaktadır. Belediyenin 24 adet hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili Genel Sekreter Yardımcılıklarına bağlıdır.

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

**Tablo 1: Personel Durumu**

| Personel İstihdam Türü                        | İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı | Dolu Kadro Sayısı |
|---|---------------------------------|-------------------|
| Memur   | 1684                            | 570               |
| Sözleşmeli Sanatçı                            | 292                             | 177               |
| Sözleşmeli Personel                           | -                               | 209               |
| Kadrolu İşçi                                  | 825                             | 200               |
| Geçici İşçi                                   | -                               | -                 |
| <b>Toplam</b>                                 | <b>2801</b>                     | <b>1156</b>       |
| 696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel | -                               | <b>2726</b>       |

Eskişehir Büyükşehir Belediyesi Başkanlığının Eskişehir Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü olmak üzere 1 tane bağlı kuruluşu bulunmaktadır.

Bağlı kuruluşu olan Eskişehir Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü 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/veya dolaylı hissedarı olduğu toplam 8 adet 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 Eskişehir Büyükşehir Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

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

**Tablo 2: 2022 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu**

| E-Kod1        | Giderin Türü                                       | Geçen Yılandan Devreden Ödenek (TL) | Bütçe İle Verilen Ödenek (TL) | Eklenen / Düşülen Ödenek (TL) | Ödenek Toplamı (TL)     | Bütçe Gideri Toplamı (TL) | İptal Edilen Ödenek (TL) | Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL) |
|---------------|--|-------------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------|---------------------------|--------------------------|----------------------------------|
| 01            | Personel Giderleri                                 | 0,00                                | 231.086.000,00                | 4.869.000,00                  | 235.955.000,00          | 228.184.017,63            | 7.770.982,37             | 0,00                             |
| 02            | Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri | 0,00                                | 32.687.000,00                 | 1.182.000,00                  | 33.869.000,00           | 31.446.982,70             | 2.422.017,30             | 0,00                             |
| 03            | Mal ve Hizmet Alım Giderleri                       | 0,00                                | 1.102.282.000,00              | 195.093.000,00                | 1.297.375.000,00        | 1.155.991.382,36          | 141.383.617,64           | 0,00                             |
| 04            | Faiz Giderleri                                     | 0,00                                | 93.900.000,00                 | 23.500.000,00                 | 117.400.000,00          | 110.751.934,15            | 6.648.065,85             | 0,00                             |
| 05            | Cari Transferler                                   | 0,00                                | 71.528.000,00                 | 15.710.000,00                 | 87.238.000,00           | 82.786.633,95             | 4.451.366,05             | 0,00                             |
| 06            | Sermaye Giderleri                                  | 487.458.357,60                      | 683.390.000,00                | -117.899.000,00               | 1.052.949.357,60        | 306.583.502,32            | 154.304.497,68           | 592.061.357,60                   |
| 07            | Sermaye Transferleri                               | 0,00                                | 3.891.000,00                  | 0,00                          | 3.891.000,00            | 3.870.657,01              | 20.342,99                | 0,00                             |
| 08            | Borç Verme   | 0,00                                | 1.300.000,00                  | 800.000,00                    | 2.100.000,00            | 2.000.000,00              | 100.000,00               | 0,00                             |
| 09            | Yedek Ödenek                                       | 0,00                                | 123.700.000,00                | -123.255.000,00               | 445.000,00              | 0,00                      | 445.000,00               | 0,00                             |
| <b>Toplam</b> |  | <b>487.458.357,60</b>               | <b>2.343.764.000,00</b>       | <b>0,00</b>                   | <b>2.831.222.357,60</b> | <b>1.921.615.110,12</b>   | <b>317.545.889,88</b>    | <b>592.061.357,60</b>            |

Eskişehir Büyükşehir Belediyesinin 2022 mali yılı bütçesi ile 1.662.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup önceki yıldan devreden 487.458.357,60 TL ve yıl içinde verilen

681.764.000,00 TL ek ödenekle birlikte 2022 yılı ödenek toplamı 2.831.222.357,60 TL olmuştur. Yıl içinde 1.921.615.110,12 TL Bütçe Gideri yapılmış, 317.545.889,88 TL ödenek iptal edilmiş, kalan 592.061.357,60 TL ödenek ise 2023 yılına devretmiştir.

Büyükşehir Belediyesinin 2022 yılı Bütçesi “(A) Ödenek Cetvelinde” 2.343.764.000,00 TL ödenek, “(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması” cetvelinde ise 1.656.464.000,00 TL gelir tahmini öngörülmüş olup gider bütçesindeki ödenek toplamı ile gelir bütçesinde tahmin edilen gelir toplamı arasındaki fark, Finansmanın Ekonomik Sınıflandırılması Cetvelindeki borçlanma, borç ödemeleri ile gösterilen 687.300.000,00 TL ile giderilmiş olup bütçe dengliği sağlanmıştır.

**Tablo 3: 2022 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu**

| Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu      | Başlangıç Bütçesi Gelir Tahmini (TL) | Tahsilat Tutarı (TL)    | Red ve İadeler (TL) | Net Tahsilat (TL)       | Gerçekleşme Yüzdesi (%) |
|------------------------------------|--------------------------------------|-------------------------|---------------------|-------------------------|-------------------------|
| 01- Vergi Gelirleri                | 22.083.000,00                        | 21.462.248,41           | 35.422,13           | 21.426.826,28           | 97,03                   |
| 03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri | 214.613.000,00                       | 265.250.145,15          | 214.864,58          | 265.035.280,57          | 123,49                  |
| 04- Alınan Bağış ve Yardımlar      | 20.000,00                            | 1.101.869,60            | 0,00                | 1.101.869,60            | 5.509,35                |
| 05- Diğer Gelirler                 | 1.299.788.000,00                     | 1.777.987.981,66        | 349.081,81          | 1.777.638.899,85        | 136,76                  |
| 06- Sermaye Gelirleri              | 120.007.000,00                       | 1.936.551,99            | 0,00                | 1.936.551,99            | 1,61                    |
| 08- Alacaklardan Tahsilat          | 0,00                                 | 0,00                    | 0,00                | 0,00                    | 0,00                    |
| 09- Red ve İadeler                 | -47.000,00                           | 0,00                    | 0,00                | 0,00                    | 0,00                    |
| <b>Toplam</b>                      | <b>1.656.464.000,00</b>              | <b>2.067.738.796,81</b> | <b>599.368,52</b>   | <b>2.067.139.428,29</b> | <b>124,79</b>           |

Buna göre 2022 yılında net bütçe geliri % 124,79 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri (%97,03), teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%123,49) pandemi sebebiyle 2021 yılının 7 aylık döneminde faaliyet gösteren müze, tiyatro ve operanın 2022 yılında tüm yıl faaliyet göstermesi, 2022 yılında ulaşım bilet fiyatlarındaki artışlar ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında yapılan 2 büyük tutarlı ihaleden elde edilen gelirler sebebiyle, alınan bağış ve yardımlar (%5.509,35) Asri Mezarlık Cami Yapımı Projesi için yapılan bağışlar sebebiyle, diğer gelirler (%136,76) ise Merkezi İdare Vergi Gelirlerinden Alınan Paylardaki artış sebebiyle beklenenin üstünde, sermaye gelirleri (%1,61) ise taşınmaz satışlarının gerçekleşmemesi sebebiyle beklenenin çok altında gerçekleşmiştir.



**Tablo 4: 2022 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu**

| Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu                          | Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL) | Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL) | Gerçekleşme Yüzdesi (%) |
|--|--------------------------------|---------------------------------------|-------------------------|
| 01- Personel Giderleri                                 | 231.086.000,00                 | 228.184.017,63                        | 98,74                   |
| 02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri | 32.687.000,00                  | 31.446.982,70                         | 96,21                   |
| 03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri                       | 1.102.282.000,00               | 1.155.991.382,36                      | 104,87                  |
| 04- Faiz Gideri  | 93.900.000,00                  | 110.751.934,15                        | 117,95                  |
| 05- Cari Transferler                                   | 71.528.000,00                  | 82.786.633,95                         | 115,74                  |
| 06- Sermaye Giderleri                                  | 683.390.000,00                 | 306.583.502,32                        | 44,86                   |
| 07- Sermaye Transferleri                               | 3.891.000,00                   | 3.870.657,01                          | 99,48                   |
| 08- Borç Verme   | 1.300.000,00                   | 2.000.000,00                          | 153,85                  |
| 09- Yedek Ödenekler                                    | 123.700.000,00                 | 0,00                                  | 0,00                    |
| <b>Toplam</b>  | <b>2.343.764.000,00</b>        | <b>1.921.615.110,12</b>               | <b>81,99</b>            |

Buna göre 2022 yılında bütçe giderleri % 81,99 seviyesinde gerçekleşmiştir. Enflasyon oranlarında yaşanan artış sebebiyle mal ve hizmet alım giderlerinde %4,87, cari transferlerde %15,74, borç vermede ise %53,85 oranında başlangıç bütçesi aşılmıştır. Döviz kurundaki artışlar sebebiyle ise faiz giderlerinde başlangıç bütçesinde öngörülen tutar %17,95 oranında aşılmıştır. Sermaye giderleri ise yatırım projelerinin nakit yetersizliği sebebiyle gerçekleştirilememesinden kaynaklı olarak başlangıç bütçesinde öngörülen tutarın altında gerçekleşmiştir.

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

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

| Bütçe Gelirinin Çeşidi          | 2020 Yılı (TL) (A) | 2021 Yılı (TL) (B) | 2022 Yılı (TL) (C) | 2021-2020 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A] | 2022-2021 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B] |
|---------------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|---|---|
| Vergi Gelirleri                 | 9.365.233,60       | 12.080.915,09      | 21.462.248,41      | 29                                      | 78                                      |
| Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri  | 77.802.600,62      | 131.736.236,36     | 265.250.145,15     | 69                                      | 101                                     |
| Alınan Bağış ve Yardım ile Özel | 3.845.045,50       | 789.147,56         | 1.101.869,60       | -79                                     | 40                                      |

|  |                       |                         |                         |           |           |
|--|-----------------------|-------------------------|-------------------------|-----------|-----------|
| Gelirler                                       |                       |                         |                         |           |           |
| Diğer Gelirler                                 | 665.509.449,04        | 930.114.784,87          | 1.777.987.981,66        | 40        | 91        |
| Sermaye Gelirleri                              | 33.488.248,23         | 22.679.367,59           | 1.936.551,99            | -32       | -91       |
| <b>Toplam</b>                                  | <b>790.010.576,99</b> | <b>1.097.400.451,47</b> | <b>2.067.738.796,81</b> | <b>39</b> | <b>88</b> |
| Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-) | 1.131.586,03          | 841.026,35              | 599.368,52              | -26       | -29       |
| <b>Net Toplam</b>                              | <b>788.878.990,96</b> | <b>1.096.559.425,12</b> | <b>2.067.139.428,29</b> | <b>39</b> | <b>89</b> |

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2022 yılında gelirler bir önceki yıla göre 970.580.003,17 TL'lik (%89) artış göstermiştir. Bu çerçevede; sermaye gelirinde 20.742.815,60 TL (%91) azalış olmasına rağmen; vergi gelirlerinde 9.381.333,32 TL (%78), teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde 133.513.908,79 TL (%101), alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirden 312.722,04 TL (%40) ve diğer gelirlerde 847.873.196,79 TL (%91) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur. Vergi gelirlerine kaynak sağlayan payların ve merkezi idare vergi gelirlerinden alınan payların artması sonucu gelirden büyük oranda artış olduğu anlaşılmakla birlikte, gelir yönetiminde sağlanan başarı da bu artışta etkili olmuştur.

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

| Bütçe Giderinin Çeşidi       | 2020 Yılı (TL)<br>(A) | 2021 Yılı (TL)<br>(B) | 2022 Yılı (TL)<br>(C)   | 2021-2020<br>Değişim<br>Oranı (%)<br>[D=(B-A)/A] | 2022-2021<br>Değişim Oranı<br>(%) [E=(C-B)/B] |
|------------------------------|-----------------------|-----------------------|-------------------------|--|---|
| Personel Giderleri           | 118.081.552,83        | 137.215.740,09        | 228.184.017,63          | 16   | 66  |
| SGK Devlet Prim Giderleri    | 17.673.922,67         | 20.662.219,23         | 31.446.982,70           | 17   | 52  |
| Mal ve Hizmet Alım Giderleri | 370.541.067,83        | 558.899.929,48        | 1.155.991.382,36        | 51   | 107   |
| Faiz Giderleri               | 79.324.528,63         | 94.156.888,84         | 110.751.934,15          | 19   | 18  |
| Cari Transferler             | 36.316.069,34         | 47.325.927,07         | 82.786.633,95           | 30   | 75  |
| Sermaye Giderleri            | 148.756.666,83        | 116.143.214,55        | 306.578.377,30          | -22  | 164   |
| Sermaye Transferleri         | 3.268.492,00          | 3.454.704,28          | 3.870.657,01            | 6  | 12  |
| Borç Verme                   | 500.000,00            | 750.000,00            | 2.000.000,00            | 50   | 167   |
| <b>Toplam</b>                | <b>774.462.300,13</b> | <b>978.608.623,54</b> | <b>1.921.609.985,10</b> | <b>26</b>  | <b>96</b>                                     |

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2022 yılında 2021 yılına göre 943.001.361,56 TL (%96) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2022 yılında personel giderlerinin 90.968.277,54 TL (%66), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 10.784.763,47 TL (%52) arttığı görülmektedir. Personel harcaması niteliğindeki bu giderlerin artışı personel maaşlarına yapılan yüksek artışlardan kaynaklanmıştır. Artan enflasyon oranları sebebiyle mal alım ve hizmet giderlerinde 597.091.452,88 TL'lik (%107), cari transferlerde 35.460.706,88 TL'lik (%75), sermaye giderlerinde 190.435.162,75 TL'lik (%164), sermaye transferlerinde

415.952,73 TL'lik (%12) ve borç vermede 1.250.000,00 TL'lik (%167) artış olmuştur. Faiz giderlerinde 16.595.045,31 TL'lik (%18) artış döviz kurundaki artıştan kaynaklanmıştır.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2022 yılı Faaliyet Gideri 2.041.418.157,80 TL, Faaliyet Geliri 2.212.225.112,16 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 170.806.954,36 TL olarak gerçekleşmiştir.

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

**Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler**

| Sıra No | Şirketin Adı   | Toplam Sermaye Tutarı (TL) | Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL) | Hisse Oranı (%) |
|---------|--|----------------------------|--|-----------------|
| 1       | ESKİŞEHİR İMAR İNŞAAT VE TİCARET ANONİM ŞİRKETİ  | 16.600.000,00              | 15.444.650,00                                | 93,04           |
| 2       | ESKİŞEHİR KENT HİZMETLERİ ÜRETİM YAPIM BAKIM ONARIM DAĞITIM SANAYİ VE TİCARET LTD. ŞTİ               | 120.000.000,00             | 119.998.675,00                               | 99,99           |
| 3       | ESKİŞEHİR SANAT ÖZEL EĞİTİM KÜLTÜR SPOR ÖZEL SAĞLIK REKLAM VE TANITIM HİZMETLERİ SAN. TİC. LTD. ŞTİ. | 91.112.100,00              | 91.069.500,00                                | 99,9532         |

**Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler**

| Sıra No | Belediye Şirketi                                | Hissedar Olduğu Şirket  | Toplam Sermaye Tutarı (TL) | Belediye Şirketinin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL) | Belediye şirketinin Hisse Oranı (%) |
|---------|---|---|----------------------------|--|-------------------------------------|
| 1       | ESKİŞEHİR İMAR İNŞAAT VE TİCARET ANONİM ŞİRKETİ | ESKİŞEHİR KENT HİZMETLERİ ÜRETİM YAPIM BAKIM ONARIM DAĞITIM SANAYİ VE TİCARET LTD. ŞTİ. | 16.600.000,00              | 1.155.350,00   | 6,96                                |

|   |   |   |                    |                   |        |
|---|---|---|--------------------|-------------------|--------|
| 2 | ESKİŞEHİR KENT HİZMETLERİ<br>ÜRETİM YAPIM BAKIM ONARIM<br>DAĞITIM SANAYİ VE TİCARET LTD.<br>ŞTİ.              | BELKENT BELDE KENT<br>HİZMETLERİ<br>İNŞ.TUR.TAŞ.TİC.İŞLET.İLET.SAN.V<br>E TİC. A.Ş.                           | 120.000.000,0<br>0 | 1.325,00          | 0,01   |
| 3 | ESKİŞEHİR SANAT ÖZEL EĞİTİM<br>KÜLTÜR SPOR ÖZEL SAĞLIK<br>REKLAM VE TANITIM HİZMETLERİ<br>SAN. TİC. LTD. ŞTİ. | BELKENT BELDE KENT<br>HİZMETLERİ<br>İNŞ.TUR.TAŞ.TİC.İŞLET.İLET.SAN.V<br>E TİC. A.Ş.                           | 91.112.100,00      | 42.600,00         | 0,0468 |
| 4 | KENTAŞ ESKİŞEHİR KENT İÇİ<br>TOPLU TAŞIMA NAK.MAK.VE<br>İNŞ.SAN.VE TİC.LTD. ŞTİ.                              | ESKİŞEHİR SANAT ÖZEL EĞİTİM<br>KÜLTÜR SPOR ÖZEL SAĞLIK<br>REKLAM VE TANITIM HİZMETLERİ<br>SAN. TİC. LTD. ŞTİ. | 90.550.000,00      | 90.550.000,0<br>0 | 100    |
| 5 | ESPARK ESKİŞEHİR PARK BAHÇE<br>PEYZAJ TEMİZLİK A.Ş.   | ESKİŞEHİR SANAT ÖZEL EĞİTİM<br>KÜLTÜR SPOR ÖZEL SAĞLIK<br>REKLAM VE TANITIM HİZMETLERİ<br>SAN. TİC. LTD. ŞTİ. | 2.000.000,00       | 1.940.100,00      | 97,01  |
|   |   | BELKENT BELDE KENT<br>HİZMETLERİ<br>İNŞ.TUR.TAŞ.TİC.İŞLET.İLET.SAN.V<br>E TİC. A.Ş.                           |                    | 59.900,00         | 2,99   |
| 6 | BELKENT BELDE KENT<br>HİZMETLERİ<br>İNŞ.TUR.TAŞ.TİC.İŞLET.İLET.SAN.V<br>E TİC. A.Ş.                           | ESKİŞEHİR KENT HİZMETLERİ<br>ÜRETİM YAPIM BAKIM ONARIM<br>DAĞITIM SANAYİ VE TİCARET LTD.<br>ŞTİ.              | 23.836.362,00      | 23.645.385,0<br>0 | 96,54  |
|   |   | ESKİŞEHİR SANAT ÖZEL EĞİTİM<br>KÜLTÜR SPOR ÖZEL SAĞLIK<br>REKLAM VE TANITIM HİZMETLERİ<br>SAN. TİC. LTD. ŞTİ. |                    | 190.977,00        | 3,46   |
| 7 | ESKİŞEHİR HALK EKMEK SANAYİ<br>VE TİCARET A.Ş.  | BELKENT BELDE KENT<br>HİZMETLERİ<br>İNŞ.TUR.TAŞ.TİC.İŞLET.İLET.SAN.V<br>E TİC. A.Ş.                           | 27.789.363,00      | 5.978.555,00      | 21,51  |
|   |   | ESKİŞEHİR SANAT ÖZEL EĞİTİM<br>KÜLTÜR SPOR ÖZEL SAĞLIK<br>REKLAM VE TANITIM HİZMETLERİ<br>SAN. TİC. LTD. ŞTİ. |                    | 618.361,00        | 2,23   |
|   |   | ESPARK ESKİŞEHİR PARK BAHÇE<br>PEYZAJ TEMİZLİK A.Ş.   |                    | 135.525,00        | 0,49   |
|   |   | KENTAŞ ESKİŞEHİR KENT İÇİ<br>TOPLU TAŞIMA NAK.MAK.VE<br>İNŞ.SAN.VE TİC.LTD. ŞTİ.                              |                    | 19.247,00         | 0,07   |

|   |   |  |               |                   |       |
|---|---|--|---------------|-------------------|-------|
|   |   | ESKİŞEHİR KENT HİZMETLERİ<br>ÜRETİM YAPIM BAKIM ONARIM<br>DAĞITIM SANAYİ VE TİCARET LTD.<br>ŞTİ. |               | 21.022.933,0<br>0 | 75,65 |
|   |   | ESTRAM HAFİF RAYLI SİSTEMLER<br>ULAŞIM SANAYİ VE TİCARET A.Ş.                                    |               | 14.742,00         | 0,05  |
| 8 | ESTRAM HAFİF RAYLI SİSTEMLER<br>ULAŞIM SANAYİ VE TİCARET A.Ş. | KENTAŞ ESKİŞEHİR KENT İÇİ<br>TOPLU TAŞIMA NAK.MAK.VE<br>İNŞ.SAN.VE TİC.LTD. ŞTİ.                 | 82.050.000,00 | 82.043.914,4<br>5 | 99,99 |
|   |   | ESPAK ESKİŞEHİR PARK BAHÇE<br>PEYZAJ TEMİZLİK A.Ş.   |               | 6.085,55          | 0,01  |

#### 1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Eskişehir 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 Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun Beşinci kısmında düzenlenmiştir. İç kontrol, idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçler ile iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür.

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

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



türlü yöntem, süreç ve özellikli işlemlere ilişkin standartlar belirlenebileceği belirtilmiştir.

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

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

### **Kontrol Ortamı Standartları**

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları konusunda personelin görev unvanlarına ilişkin yetki ve sorumluluklarını kapsayan görev dağılım çizelgesinin oluşturulmuş ve personele duyurulmuştur.

İdarede “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri” ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yeterlidir. Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirilmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası, belirlenmiştir. Hassas görevlere ilişkin prosedürler belirlenmemiştir.

### **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, görevler 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 6 iç denetçi kadrosu bulunmaktadır. Bu kadrolardan 1'i doludur. İç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin denetim ve raporlama çalışmaları mevcuttur.

Sonuç olarak; İdare bünyesinde iç kontrol sisteminin kurulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi yönünde iç kontrol mevzuatı gereklerinin büyük ölçüde yerine getirildiği ve iç kontrol sistemi ile kurumsal risk yönetiminin, üst yönetim ve İdare personeli tarafından sahiplenildiği görülmüştür.

## **6. DENETİM GÖRÜŞÜ**

Eskişehir Büyükşehir Belediyesinin 2022 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: Coğrafi Bilgi Sisteminde Eksiklikler Bulunması ve Verilerin Güncel Olmaması**

Belediyenin Coğrafi Bilgi Sistemleri (CBS) altyapısının incelenmesi sonucunda, Büyükşehir sınırları içerisinde faaliyet gösteren altyapı ve üst yapıya ilişkin kurum ve kuruluşların yapmış oldukları veya yapacakları yeraltı ve yer üstü hat vb. verilerin tamamını Büyükşehir Belediyesine vermediği, bu sebeple Coğrafi Bilgi Sisteminde sayısallaştırılma işlemlerinin tamamlanmadığı ve eksikliklerin bulunduğu görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin görev ve sorumlulukları" başlıklı 14 üncü maddesinde;

*"Belediye, mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla;*

*a) coğrafi ve kent bilgi sistemleri; yapar ve yaptırır. ..."* hükmüne yer verilmiştir.

Aynı şekilde 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 7 nci maddesinde coğrafi ve kent bilgi sistemlerini kurmak, Büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görev ve sorumlulukları arasında sayılmıştır.

20/3/2015 Tarih ve 29301 sayılı Ulusal Coğrafi Bilgi Sisteminin Kurulması ve Yönetilmesi Hakkında Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 3 üncü maddesinde;

*"...*

*ı) Koordinatör sorumlu kurum: Sorumlu olduğu coğrafi veri temasının kapsamına giren ve farklı kurum ve kuruluşlarca üretilen coğrafi verilerin, coğrafi veri setlerinin ve coğrafi veri servislerinin bu Yönetmelikte belirlenen esaslara uygun olarak üretilmesi, güncelleştirilmesi ve paylaşılması için gerekli koordinasyonu yapan kamu kurum ve kuruluşunu,*

*..."* şeklinde ifade edilmiştir.

Büyükşehir Belediyeleri kendi Kanun'ları gereğince il sınırları içerisinde CBS

verilerini üretip toplayacak koordinatör kurumlar olarak belirlenmişlerdir.

Aynı Yönetmelik'in "Coğrafi veri ve veri setleri" başlıklı 9 uncu maddesinde;

*"... (1) Coğrafi verilerin, coğrafi veri setlerinin ve coğrafi veri servislerinin doğruluğundan, güncelliğinden ve içeriğinden üreticisi kurum ve kuruluş sorumludur.*

...

*(10) Yerel yönetimler, görev alanına giren konulardaki coğrafi verileri ve coğrafi veri setlerini Bakanlıkça belirlenen kent bilgi sistemi uygulama esaslarına uygun olarak üretir."* denilmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere belediyeler coğrafi bilgi sistemlerini kurmak ve/veya kurdurmak zorundadırlar. Bu verileri ilgili yatırımcı kuruluşlardan temin edebilecekleri gibi teyit ve kontrol amacıyla Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Coğrafi Bilgi Sistemleri Genel Müdürlüğünden de edinebileceklerdir.

Doğru ve eksiksiz şekilde üretilmiş CBS verileri yerel yönetimlerin hem kurum içi ihtiyaçlarında hem de halka karşı görev ve sorumluklarını yerine getirmesinde önemli rol oynamaktadır. Coğrafi bilgi sistemleri kurumlar arası koordinasyonu da sağlayarak kaynak israfına engel olmanın yanında vatandaş tarafından oluşturulan şikâyetlerde doğru noktaya hızlı ve etkin müdahale imkânı sunmaktadır.

Yapılan incelemede, ilgili birimlerden Büyükşehir sınırları bazındaki alt yapı kuruluşlarından sahip oldukları hat ve kazı bilgileri istenilmiş ve gelen listelerde bazı kuruluş verilerinin eksik olduğu görülmüştür. Ayrıca bir kısım yatırımcı kuruluşların, hatlarının bilgisini Büyükşehir Belediyesine vermekten imtina gösterdiği ve belediyenin de bu verileri almak için bir çaba sarfetmediği anlaşılmıştır. Yine örneklem için seçilen, veri teyiti yapılan ve bahse konu alanda en ileri düzeyde sayısallaşma altyapısına sahip olan Eskişehir Su ve Kanalizasyon İdaresinin dahi mevcut hat bilgilerinin mekansal veri niteliğinde; koordinatlı ve öznitelik detaylı ve en az X, Y ve Z (kot) formatında bilgilerinin sunulmadığı, dolayısıyla Eskişehir Su ve Kanalizasyon İdaresinin paylaştığı verilerin gerçeği tam olarak yansıtmadığı ve kısmen eksik verilere sahip olduğu görülmüştür.

Anlatıldığı üzere, Coğrafi Bilgi Sistemleri, verilerin toplanması, saklanması, analiz edilmesi, kullanıcıya sunulması gibi işlevleri bütünleştiren bir bilgi sistemidir. Herhangi bir afet ve risk durumunda veya öngörülen söz konusu durumlar için yapılacak planlamayı desteklemek

ve veri envanter niteliğinin güçlendirilmesi amacıyla; tüm altyapı unsurlarının mekansal veri niteliğinde; (koordinatlı ve öznitelik detaylı) ITRF96 (3 derece) sisteminde ve en az X,Y ve Z (kot) bilgilerinin Coğrafi Bilgi Sistemleri ortamında sunulması haritalanmasının amaçlanması ile karar destek sistemine katkı sunulması gerekmektedir. CBS sistemine girilen doğru veriler daha doğru analizler yapılmasını temin etmenin yanı sıra kurum hafızasının kayıt altına alınmasını sağlayacak ve ileride yapılacak hataları en aza indirecektir. Bu sebeple Belediye CBS verilerini tüm kurum ve kuruluşlardan temin etmeli ve kurumlar arası koordinasyonu gerçekleştirerek il genelinde etkin bir sistem bilgi ağı oluşmasını sağlamalıdır.

## **BULGU 2: Duran Varlıklar İçin Yapılan Değer Artırıcı Harcamaların Doğrudan Gider Kaydedilmesi**

Kurumun aktifinde kayıtlı duran varlıkların değerini, kullanım süresini ve hizmet kalitesini artıracak şekilde yapılan harcamaların, duran varlıkların değerine ilave edilmesi gerekirken, doğrudan gider kaydedildiği tespit edilmiştir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin “Maddi Duran Varlıklar İçin Yapılan Değer Artırıcı Harcamalar” başlıklı 27 nci maddesinde;

*“Maddi duran varlıklar için sonradan yapılan ve o varlığın değerini, kullanım süresini, ürün ve hizmet kalitesini, sağlanan faydayı artıran veya üretilen mal veya hizmetlerin üretim maliyetini azaltan her türlü maliyet, ilgili maddi duran varlığın kayıtlı değerine ilave edilir ve amortisman hesaplamasında dikkate alınır. Bunların dışında maddi duran varlıklar için yapılan her türlü normal bakım ve onarım harcamaları gider olarak kaydedilir.”* Denilmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin Maddi Duran Varlıklar hesap grubuna ilişkin işlemlerin düzenlendiği 187 nci maddesinde bir varlık için yapılan harcamaların varlığın iyileştirilmesi, ömrünün uzatılması veya veriminin artırılması sonucunu doğurması durumunda amortisman hesaplamasının varlığın yeni değeri üzerinden yapılması gerektiği belirtilmiştir.

Buna göre, kamu idaresinin kullanımında bulunan duran varlıklar edinme tarihindeki maliyet bedelleri ile duran varlık hesaplarına kaydedilmelidir. Söz konusu varlıkların iyileştirilmesi, ömrünün uzatılması veya veriminin artırılması amacı ile yapılan değer artırıcı harcama tutarlarının da bu varlıkların kayıtlı değerlerine ilave edilmesi gerekmektedir. Söz konusu varlıkların giderleştirilmesi ise, kendilerinden beklenen yararlanma süresi içerisinde

amortisman ayırmak sureti ile yapılmalıdır.

Diğer yandan, amortisman ve tükenme paylarına ilişkin açıklamaların yer aldığı 47 sıra nolu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliğinin 6 ncı maddesinde;

“... ”

(2) *Ancak, maliyet bedeli, 28/12/2006 tarihli ve 2006/11545 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan Taşınır Mal Yönetmeliğinin eki listede yer alan dayanıklı taşınırın her biri için 14.000 TL’yi, 13/9/2006 tarihli ve 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelikte yer alan taşınmazlar için 34.000 TL’yi aşmayan duran varlıklar ile tutarına bakılmaksızın Maddi Olmayan Duran Varlıklar ve Özel Tükenmeye Tabi Varlıklar hesap gruplarında izlenen varlıklar için amortisman oranı % 100 olarak belirlenmiştir. Diğer bir ifadeyle maliyet bedeli bu tutarlara kadar olan duran varlıklar, hesaplara alındığı yılın sonunda tamamen amorti edilir.*

(3) *Hesaplarda kayıtlı duran varlıklar için yapılan harcamalardan yukarıda belirtilen limitleri aşanlar değer artırıcı harcama olarak kabul edilir.”* denilmektedir.

Buna göre, taşınır için yapılan ve 14.000,00 TL’yi aşan harcamalar ile taşınmazlar için yapılan ve 34.000,00 TL’yi aşan harcamaların değer artırıcı harcama olarak kabul edilmesi gerekmektedir.

2022 yılı içerisinde belediyeye ait duran varlıklar için ömürlerini uzatacak ve verimlerini artıracak şekilde toplam 866.710,00 TL tutarında bakım onarım harcaması yapılmış olup, harcama tutarlarının ait oldukları varlıkların değeri ile ilişkilendirilmeksizin 630-Giderler Hesabına kaydedilerek giderleştirilmesi, yılsonu Bilançoda 252-Binalar Hesabının bu tutar kadar noksan görünmesine yol açmaktadır.

### **BULGU 3: Bağlı Su İdaresi Tarafından Yağmur Sularının Uzaklaştırılması İçin Yapılan Harcamaların Büyükşehir Belediyesince Gönderilmemesi**

Eskişehir Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından 2021 yılı içerisinde yağmur sularının uzaklaştırılması ile ilgili tesislerin yapılması veya bu tip tesislerin işletilmesiyle ilgili yapılan harcamalar büyükşehir belediyesinden talep edilmiş ancak idare tarafından gönderim yapılmamış olup harcamaya ilişkin bir tahakkuk kaydı da yapılmamıştır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7 nci maddesinde; büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları arasında su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, bunun için gerekli baraj ve diğer tesisleri kurmak, kurdurmak ve işletmek; derelerin ıslahını yapmak; kaynak suyu veya arıtma sonunda üretilen suları pazarlamak sayılmıştır.

2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'un Ek 5 inci maddesinde; bu Kanun'un diğer büyükşehir belediyelerinde de uygulanacağı belirtilmiştir.

Mezkur Kanun'un "Yağmur sularının uzaklaştırılması" başlıklı 25 inci maddesinde; *"Yağmur sularının uzaklaştırılması ile ilgili tesislerin yapılması veya bu tip tesislerin işletilmesi, gerekli harcamalar ilgili belediyelerce karşılanmak şartıyla İSKİ tarafından yerine getirilir. Bu tesislerin yapılması veya işletilmesine ilişkin harcamalar tarifelere dahil edilemez."* hükümleri mevcuttur.

Su ve kanalizasyon hizmetleri aboneler için ücret karşılığında yapılmakta ve bu hizmetten yararlananlar bunun bedelini ödemektedirler. Oysa yağmur suyunun uzaklaştırılmasına ilişkin harcamalar 2560 sayılı Kanuna göre ilgili su ve kanalizasyon idaresi tarafından yapılmakta ancak buna ilişkin harcamalar tarifelere dahil edilememektedir. Bunun en önemli nedeni, bir kamu hizmeti olan yağmur suyunun uzaklaştırılması işlerinin ilgili belediyenin görev ve sorumluluğu altında olmasıdır.

5216 sayılı Kanun'un 7 nci maddesinin birinci fıkrasında büyükşehir belediyelerine verilen görevler açıkça sayılmıştır. Buna göre, su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, bunun için gerekli baraj ve diğer tesisleri kurmak, kurdurmak ve işletmek; derelerin ıslahını yapmak; kaynak suyu veya arıtma sonunda üretilen suları pazarlamak büyükşehir belediyelerinin görevleri arasındadır. Belirtilen maddenin ikinci fıkrasında ilçe belediyelerinin görevleri sayılmıştır. İlçe belediyelerinin görevleri arasında suyla veya yağmur sularının uzaklaştırılması ile ilgili herhangi bir hususa yer verilmemiştir. Bu kapsamda su ve kanalizasyon hizmetlerinin tek merkezden yürütülmesi için büyükşehirlerde büyükşehir belediyesine bağlı su ve kanalizasyon idareleri kurulmuştur. Su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, dere ıslahını yapmak gibi görevler buna paralel olarak büyükşehir belediyelerine verilmiştir. Buna göre büyükşehir belediyelerinin, yağmur suları ve dere ıslahı için bağlı idareler tarafından yapılan harcamaları karşılaması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Eskişehir Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğünün 07.03.2022 tarih ve E-46515710-845.01-3357 sayılı yazısında 2021 yılında yağmur sularının uzaklaştırılması ile ilgili 3.057.404,62 TL harcamanın talep edildiği, Büyükşehir Belediyesince gönderim sağlanmadığı ve bu tutara ilişkin herhangi bir tahakkuk kaydı yapılmadığı görülmüştür.

Sonuç olarak, su idaresinin abone tarifelerine dahil edemediği yağmur sularının uzaklaştırılmasına ilişkin 3.057.404,62 TL harcamanın 329- Diğer Çeşitli Borçlar Hesabında izlenmesi ve gönderiminin sağlanması gerekmektedir.

#### **BULGU 4: Tüketim Malzemesi Niteliğindeki Alımların Giriş ve Çıkış Kayıtlarının Aynı Anda Yapılması**

Bazı harcama birimlerine ait tüketim malzemesi niteliğindeki alımların taşınır kayıtlarına alındığı anda çıkış işleminin yapılması nedeniyle söz konusu taşınırlar açısından taşınır kayıtlarının gerçek durumu göstermediği tespit edilmiştir.

8.01.2007 tarihli ve 26407 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 13 üncü maddesinin birinci fıkrasında; taşınırların teslim alındığında giriş kaydının yapılacağı, tüketime verildiğinde, satıldığında, başka harcama birimlerine devredildiğinde, bağışlandığında veya yardım yapıldığında, çeşitli nedenlerle kullanılamaz hale geldiğinde, hurdaya ayrıldığında veya kaybolma, çalınma, canlı taşının ölümü gibi yok olma hallerinde çıkış kaydının yapılacağı düzenlenmiştir.

Yapılan incelemede bazı harcama birimlerinde tek seferde toplu alımı gerçekleştirilen ve aynı anda tükenmesi mümkün olmayan tüketim malzemelerinin (temizlik ve kırtasiye malzemeleri gibi) taşınır kayıtlarına alındığı anda tamamının çıkış kayıtlarının da yapıldığı tespit edilmiştir.

Taşınır kaydına alındığı anda tamamının tüketimi henüz gerçekleşmemiş söz konusu malzemelerin çıkışlarının yapılması taşınır kayıtlarında bu malzemelerin tamamının tükenmiş gibi görünmesine dolayısıyla kayıtlar ile fiili durumun birbiriyle uyuşmamasına sebep olmaktadır.

Bu itibarla taşınırların çıkış kayıtlarının gerçeğe uygun olarak gerçekleştirilmesi gerekmektedir.



---

---

## **BULGU 5: Memur ve İşçilerden Kesilen Sendika Aidatlarının Süresinde İlgili Sendikaların Banka Hesaplarına Aktarılmaması**

İdarenin, memur ve işçi personellerden kesilen sendika aidatlarını süresinde ilgili sendikaların banka hesaplarına aktarmadığı belirlenmiştir.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun "Üyelik ödentisi" başlıklı 25 inci maddesinde yer alan; *"Kamu görevlileri sendikasına, kamu görevlisinin ödeyeceği üyelik ödentileri, 14 üncü madde çerçevesinde doldurulan üyelik başvuru formuna ve sendika tüzüğünde belirtilen aylık ödenti tutarına göre kamu işverenince aylığından kesilerek beş gün içinde sendikaların banka hesaplarına yatırılır ve ödenti listesinin bir örneği ilgili sendikaya gönderilir. Kamu işvereni, sendikaya üye olan ve üyelik ödentisi kesilen kamu görevlilerinin listesini her ayın son haftasında, işyerinde herkesin görebileceği yerde ve kurumsal düzeyde duyurulabilecek diğer araçlarla ilan eder."* hükmüne binaen kamu işverenince kamu görevlileri aylığından kesilen üyelik aidatlarının beş gün içinde sendikaların banka hesaplarına yatırılması gerekmektedir.

Diğer yandan, 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'nun "Üyelik aidatı" başlıklı 18 inci maddesinin birinci fıkrasında; üyelik aidatının miktarının kuruluşların (sendika ve konfederasyonların) tüzüklerinde belirtilen usul ve esaslara göre genel kurul tarafından belirleneceği, ikinci fıkrasında, aidatların işçi sendikasının işverene yazılı başvurusu üzerine, işçinin ücretinden kesilmek suretiyle ilgili sendikaya ödeneceği, üçüncü fıkrasında ise, ödenmesi gereken aidatı kesmeyen veya kesmesine rağmen bir ay içinde ilgili işçi sendikasına ödemeyen işverenin bildirim şartı aranmaksızın aidat miktarını bankalarca işletme kredilerine uygulanan en yüksek faiziyle birlikte ödemekle yükümlü olduğu belirtilmiştir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; 2022 yılsonu Bilançosunun 333 Emanetler Hesabında, İdare tarafından personelin aylıklarından kesilmiş ancak süresinde ilgili sendikaların banka hesabına yatırılmayan 4.116.806,12 TL olduğu tespit edilmiştir.

Netice olarak, İdarenin yasal yükümlülüğünün yerine getirilmemesi nedeniyle ek mali külfet ile karşı karşıya kalmaması için personel aylıklarından kesilen aidatların süresinde ilgili sendikalara ödenmesi gerekmektedir.

---

---

## **BULGU 6: Sosyal Güvenlik Kesintilerinin Sosyal Güvenlik Kurumuna Süresinde Gönderilmemesi Sonucunda Ek Mali Külfete Katlanması**

İdarenin sorumlu sıfatıyla kestiği sosyal güvenlik prim kesintilerini Sosyal Güvenlik Kurumuna süresinde göndermemesi sonucunda ek mali külfete katlandığı tespit edilmiştir.

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 87 nci maddesinde 5510 sayılı Kanun'un 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) ve (c) bentlerine tabi olanların prim ödeme yükümlüsünün işverenler olduğu belirtilmiştir.

Mezkûr Kanun'un 88 inci maddesine göre, İdare tarafından istihdam edilen personelin ücretlerinden kesilen prim tutarı ile bu tutara ilave edilen işveren payının ilgili ayı takip eden ay sonuna kadar Sosyal Güvenlik Kurumuna ödenmesi gerekmektedir. Aksi halde süresi içinde ve tam olarak ödenmeyen bu prim tutarları için ek mali külfete maruz kalarak daha fazla maliyete katlanılacaktır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 34 üncü maddesinde; kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderlerin, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödeneceği, 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 verileceği hükmü yer almaktadır.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; 2016 yılından itibaren kamu alacaklarının yapılandırılmasına ilişkin çıkarılan kanunlar kapsamında vadesinde ödenmeyen toplam 56.030.618,46 TL anapara prim borcu yapılandırılmış, İdareye 44.620.116,91 TL ek faiz yükü getirilmiştir. İdarenin 2022 yılsonu itibarıyla yapılandırma haricinde Sosyal Güvenlik Kurumuna 43.535.134,32 TL tutarında ödemesi gereken prim borcu bulunmaktadır. İdarenin sorumlu sıfatıyla kestiği primleri vadesinde ödememesi nedeniyle katlanılan ek külfet ise 12.771.336,44 TL'dir.

Netice olarak; İdarenin, hem mevzuat ile getirilen öncelik gereği hem de yasal yükümlülüğünün yerine getirilmemesi sonucunda ek mali külfet doğurmaması için sorumlu sıfatıyla kestiği primleri süresinde Sosyal Güvenlik Kurumuna göndermesi gerekmektedir.

---

---

**BULGU 7: Vergi Kesintilerinin Gelir İdaresi Başkanlığına Süresinde Gönderilmemesi Sonucunda Ek Mali Külfete Katlanması**

İdarenin sorumlu sıfatıyla kestiği vergileri Gelir İdaresi Başkanlığına süresinde göndermemesi sonucunda ek mali külfete katlandığı tespit edilmiştir.

213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun 8 inci maddesinde; vergi sorumlusunun, verginin ödenmesi bakımından, alacaklı vergi dairesine karşı muhatap olan kişi olduğu; aynı Kanun'un müteakip maddelerinde geçen "mükellef" tabirinin vergi sorumlularına da şamil olduğu hüküm altına alınmıştır.

Mezkûr Kanun'un 11 inci maddesinde yaptıkları veya yapacakları ödemelerden vergi kesmeye mecbur olanların, verginin tam olarak kesilip ödenmesinden ve bununla ilgili diğer ödevleri yerine getirmekten sorumlu olacağı ifade edilmiştir. Belediyeler karşı tarafın vergisini istihkakından kesmek veya makbuz karşılığı tahsil etmek suretiyle vergi yükümlüsü adına vergi dairesine ödemek zorundadır. Bu uygulamanın amacı Devletin vergi alacağını güvence altına almaktır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 34 üncü maddesinde; kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderlerin, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödeneceği, 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 verileceği hükmü yer almaktadır.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; 2016 yılından itibaren kamu alacaklarının yapılandırılmasına ilişkin çıkarılan kanunlar kapsamında vadesinde ödenmeyen toplam 63.834.146,64 TL anapara vergi borcu yapılandırılmış, İdareye 45.786.109,68 TL ek faiz yükü getirilmiştir. İdarenin 2022 yılı sonu itibarıyla yapılandırma haricinde Gelir İdaresi Başkanlığına 29.337.756,98 TL tutarında ödemesi gereken vergi borcu bulunmaktadır. İdarenin sorumlu sıfatıyla kestiği vergileri vadesinde ödememesi nedeniyle katlanılan ek külfet ise 2.190.346,56 TL'dir.

İdarenin sorumlu sıfatıyla kestiği vergileri süresinde Gelir İdaresi Başkanlığına göndermemesi İdare için haksız bir yabancı kaynak yarattığı gibi hukuki sorumluluk da doğurmaktadır. Ayrıca zamanında ve tam ödenmeyen tutarlar için katlanılan gecikme zam ve

faizleri da İdare giderlerinin mevzuata aykırı bir şekilde artmasına neden olmaktadır.

Netice olarak; İdarenin, hem mevzuat ile getirilen öncelik hem de yasal yükümlülüğünün yerine getirilmemesi sonucunda ek mali külfet doğurmaması gereği sorumlu sıfatıyla kestiği vergileri süresinde Gelir İdaresi Başkanlığına göndermesi gerekmektedir.

### **BULGU 8: Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Mevzuatta Belirtilen Sıraya Göre Ödenmemesi**

320 Bütçe Emanetleri Hesabına kaydedilen bütçe giderlerinin hak sahiplerine ödenmesi aşamasında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde belirlenen öncelik sırasına uyulmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun "Ödenemeyen Giderler Ve Bütçeleştirilmiş Borçlar" başlıklı 34 üncü maddesi uyarınca; 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 verilmesi gerekmektedir.

Ayrıca Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 320 no'lu "Hesaba İlişkin İşlemler" başlıklı 249 uncu maddesinin (b) bendine göre 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 sayısı yazılmalı; söz konusu mevzuat hükümleri çerçevesinde nakit yetersizliği gibi nedenlerle ödenemeyip Bütçe Emanetleri hesabına alınan tutarlar ise, daha sonra hesaba alınış sırasına göre ödenmelidir. Dönem sonlarında emanet hesabındaki tutarlar, zamanaşımı süreleri gözetilerek, bu hesabın alt hesaplarına borç ve alacak kaydı yapılarak güncellenmeli; Malın veya hizmetin alındığı malî yılı izleyen beşinci yılın sonuna kadar talep edilmeyen bütçe emanetleri ise, bütçeye gelir

kaydedilmelidir.

İdare tarafından Bütçe Emanetleri Hesabının mevzuatta öngördüğü şekilde çalıştırılmadığı ve bu hesaptaki tutarların emanete alınış sırasına göre ödenmediği tespit edilmiştir. Mevzuatta öngörülen sıralamaya riayet edilmemesi nedeniyle alacaklılar tarafından idareye karşı başlatılacak hukuki süreçler, idareyi icra harçları, mahkeme giderleri, faiz gibi ek külfetlere katlanma riskiyle karşı karşıya bırakabilecektir.

Sonuç olarak, bütçe emanetleri hesaplarına alınan tutarların ilgililerine ödenmesinde, kayda alınış sırasının gözetilmesi ve bu sıralamaya göre ödemelerin yapılması gerekmektedir.

### **BULGU 9: Bütçe Gelir Kesin Hesap Cetvelini Oluşturan Gelir Kalemlerinden Bazılarının Tahakkukun Tahsilata Dönüşme Oranının Düşük Seviyede Gerçekleşmesi**

Tahakkuku yapılan bazı gelir kalemlerinin tahsilat oranlarının düşük olduğu görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun "Büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri" başlıklı 18 inci maddesinde Büyükşehir Belediye Başkanına, belediye teşkilâtının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak, belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek gibi görevler vermiş ve bu hususlarda belediye başkanına sorumluluk yüklemiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun "Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları" başlıklı 61 inci maddesinde; gelirlerin ve alacakların tahsili işlerinin muhasebe yetkilisinin yürüteceği ve bu işlerin yapılmasından sorumlu tutulacağı, 38 inci maddesinde de kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk, tahsiliyle yetkili ve görevli olanların, ilgili kanunlarda öngörülen tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumlu oldukları, ifade edilmiştir.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre; amme alacaklarına ilişkin olarak amme borçlusuna bir "ihbarname" düzenlenmeli ve tebliğ edildikten sonra 1 ay içinde ödeme yapılması istenmelidir. Buna rağmen ödeme yapılmazsa borçluya, 7 gün içinde borçlarını ödemesi veya mal bildiriminde bulunması için bir "ödeme emri" düzenlenerek tebliğ edilmelidir. Düzenlenen ödeme emrinde kişiye, borcunu zamanında ödemez veya mal bildiriminde bulunmazsa borcunun cebren tahsil edileceği ve mal bildiriminde bulununcaya kadar üç ayı geçmemek üzere hapis ile cezalandırılacağı, mal

bildirimini gerçeğe aykırı surette yaptığı takdirde ise 3 aydan 1 yıla kadar hapis ile cezalandırılacağı bildirilmelidir. Ödeme emri üzerine hala ödeme yapılmamış ise “Haciz Varakası” düzenlenmeli ve haciz işlemlerine başlanmalıdır. Bununla birlikte istenen bilgileri zamanında vermeyenler için hem adli para cezası hem de hapis cezası öngörülmüş, bu suçların takibi için ise idarenin o mahaldeki en büyük memuruna Cumhuriyet Savcılığına ihbar yükümlülüğü getirilmiştir.

Yukarıda anılan Kanun hükümleri birlikte değerlendirildiğinde üst yönetici ve muhasebe yetkilisine gelirlerin toplanması konusunda bir takım sorumluluklar yüklenmiş olmasına rağmen, önceki yıldan devir, cari yıl tahakkuk ve tahsilat oranları incelendiğinde kurumun toplam tahsilatının yaklaşık olarak aşağıdaki tabloda görüleceği üzere düşük bir oranda gerçekleştiği görülmüştür. Tahsilat oranlarının düşük seviyede gerçekleşmemesi için tahsil ve takip hususunda yukarıdaki mevzuat hükümleri doğrultusunda hareket edilmesi gerekmektedir.

**Tablo 9: Tahsilat Oranı Düşük Gelirler**

| Gelir Açıklaması                               | Toplam Tahakkuk (TL) | Yılı Net Tahsilatı (TL) | Tahsilat Oranı (%) |
|--|----------------------|-------------------------|--------------------|
| İlan Ve Reklam Vergisi                         | 9.764.087,18         | 4.431.560,49            | 46                 |
| Biletle Girilmeyen Yerlere Ait Eğlence Vergisi | 202.979,89           | 83.702,64               | 41                 |
| Kira Gelirleri                                 | 38.981.320,76        | 24.537.013,63           | 63                 |
| Kişilerden Alacaklar Faizleri                  | 395.502,59           | 13.535,84               | 3                  |
| Yol Harcamalarına Katılma Payı                 | 28.554.431,22        | 11.948.866,83           | 42                 |
| Vergi Cezaları                                 | 1.195.851,03         | 258.342,95              | 22                 |
| Kişilerden Alacaklar                           | 190.292,13           | 47.008,52               | 25                 |

### **BULGU 10: Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması**

Belediyenin tapuda kendi adına kayıtlı taşınmazlarından, cins tashihi yapılmayan taşınmazlar bulunduğu tespit edilmiştir.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik’in 4 üncü maddesinde; cins tashihi; Binalar, arazi ve arsalar ile yer altı ve yer üstü düzenlerinin mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarının farklılık göstermesi durumunda tapu kayıtlarının mevcut kullanım şekli dikkate alınarak düzeltilmesi işlemi şeklinde tanımlanmaktadır.

Aynı Yönetmelik'in "Cins tashihlerinin yapılması" başlıklı 10 uncu maddesinde; Kamu idareleri; mülkiyetlerinde, yönetimlerinde ve kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, tapu kayıtlarında cins tashihinin yapılması için gerekli işlemleri yapacağı ve tahsis edilen ve üzerinde irtifak hakkı tesis edilen taşınmazlar açısından bu yükümlülük kullanan idarenin veya gerçek veya tüzel kişilerin durumu tespit eden yazısı üzerine taşınmaz maliki idareye ait olduğu belirtilmiştir.

Yapılan taşınmaz denetimi sonucunda, idarenin tapuda kayıtlı taşınmazlarından, mevcut kullanım şekli ile tapuda yer alan bilgileri farklı olan 11 adet taşınmaz olduğu tespit edilmiştir.

Mevzuat hükümleri uyarınca, tapuda kayıtlı olan taşınmazların kullanım şekilleri ile tapu bilgilerinin uyumlu hale getirilerek cins tashihlerinin yapılması gerekmektedir.

### **BULGU 11: Kurumun Mülkiyetindeki Bazı Yapıların Yapı Kullanma İzin Belgelerinin Bulunmaması**

Kurumun mülkiyetinde bulunan bazı yapıların yapı kullanma izin belgelerinin bulunmadığı tespit edilmiştir.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 5 inci maddesinde yapı; "Karada ve suda, daimi veya muvakkat, resmi ve hususi yeraltı ve yerüstü inşaatı ile bunların ilave, değişiklik ve tamirlerini içine alan sabit ve müteharrik tesisler" olarak tanımlanmıştır.

Anılan Kanun'un 21 inci maddesi; "Bu Kanunun kapsamına giren bütün yapılar için 27 nci maddede belirtilen istisna dışında belediye veya valiliklerden yapı ruhsatı alınması mecburidir." 30 uncu maddesi; "Yapı tamamen bittiği takdirde tamamının, kısmen kullanılması mümkün kısımları tamamlandığı takdirde bu kısımlarının kullanılabilmesi için, inşaat ruhsatını veren ilgili belediye ve valilik bürolarından; 27 nci maddeye göre ruhsata tabi olmayan yapıların tamamen veya kısmen kullanılabilmesi için ise ilgili belediye ve valilikten izin alınması mecburidir. Mal sahibinin müracaatı üzerine yapının ruhsat ve eklerine uygun olduğu ve kullanılmasında fen bakımından mahzur görülmediğinin tespiti gerekir.",

Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği'nin "Genel İlkeler " bölümünün 5/9'uncu fıkrası; "Kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılacak veya yaptırılacak yapılara; imar planlarında o maksada tahsis edilmiş olmak, plan ve mevzuata aykırı olmamak üzere mimari, statik, tesisat fenni mesuliyeti ve her türlü sorumlulukların bu kamu kurum ve kuruluşlarınca üstlenilmesi ve mülkiyetin belgelenmesi kaydıyla avan projeye göre yapı ruhsatı, ilgili kamu kurumlarının geçici kabulünü müteakip yapı kullanma izin belgesi talep üzerine ilgili idaresince düzenlenir." hükümlerini içerir.

Yapılan incelemede, Kurum mülkiyetinde bulunan ve münferit tarihlerde geçici kabulü yapılmış olan 10 adet yapının yapı kullanma izin belgelerinin bulunmadığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, yukarıda belirtilen mevzuat kapsamında istisna tutulan yapılar hariç olmak üzere tüm yapılar için yapı kullanma izin belgesi alınması gerekliliği bulunmaktadır.

### **BULGU 12: Elektrik Trafolarından Ecrimisil Alınmaması ve Trafo Binalarının Mevzuata Uygun Şekilde İnşa Edilmemesi**

İdarenin hüküm ve tasarrufu altında bulunan elektrik trafoları için ecrimisil tahsil edilmemiş ve bazı trafo binalarının imar planlarında, plan raporunda ve plan notlarında gösterilmeden inşa edildiği görülmüştür.

#### **A-Belediyenin Mülkiyetinde veya Sorumluluk Alanındaki Elektrik Trafoları İçin Dağıtım Şirketlerinden Ecrimisil Alınmaması**

İdarenin hüküm ve tasarrufu altında olan muhtelif yerlerdeki elektrik trafoları için ilgili dağıtım şirketlerinden ecrimisil alınmadığı belirlenmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15 inci maddesi ek fıkrasında; "...2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75 inci maddesi hükümleri belediye taşınmazları hakkında da uygulanır." denilmektedir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Ecrimisil ve tahliye" başlıklı 75 inci maddesinde; "Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malları, özel bütçeli idarelerin mülkiyetinde bulunan taşınmaz mallar ve Vakıflar Genel Müdürlüğü ile idare ve temsil ettiği mazbut vakıflara ait taşınmaz malların, gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine, füzuli şagilden, bu Kanunun 9 uncu maddesindeki yerlerden sorulmak suretiyle, idareden taşınmaz ve değerlendirme konusunda işin ehli veya uzmanı üç kişiden oluşan komisyonca tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve takdir edilecek ecrimisil istenir. Ecrimisil talep edilebilmesi için, idarelerin işgalden dolayı bir zarara uğramış olması gerekmez ve füzuli şagilin kusuru aranmaz." hükmü bulunmaktadır.

Mülkiyeti Belediyeye ait alanlar içinde yapılan incelemeler neticesinde; muhtelif adreslerde toplamda 23 adet trafo bulunduğu ve bu yapılar için bugüne kadar herhangi bir ecrimisil tespit ve tahsilatı yapılmadığı görülmüştür.

Ayrıca Büyükşehir Belediyesinin sorumluluk alanında olan yerlere ilişkin elektrik trafoları ile ilgili bugüne kadar herhangi bir çalışma ve/veya tespit yapılmadığı anlaşılmıştır.



Sonuç itibarıyla, yukarıdaki mevzuat hükümlerine göre hali hazırda belirlenen 23 adet trafo için 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Ecrimisil ve tahliye" başlıklı 75 inci maddesinde düzenlenen esaslar dâhilinde gerekli işlemlerin yapılması ayrıca Büyükşehir Belediyesinin sorumluluk alanındaki yerler içinde trafo olup olmadığının belirlenmesi gerekmektedir.

### **B-Mevzuat Hükümlerine Uyulmadan Trafo İnşa Edilmesi**

Büyükşehir Belediyesinin mülkiyetinde bulunan trafo yerlerinin imar planlarında, plan raporunda ve plan notlarında ayrıntılı gösterilmeden ve mevzuat hükümlerine uyulmadan inşa edildiği görülmüştür.

Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğinin "Mekânsal kullanım tanımları ve esasları" başlıklı 5 inci maddesinin (k) bendinde; Teknik altyapı alanları: Kamu veya özel sektör tarafından yapılacak elektrik, petrol ve doğalgaz iletim hatları, içme ve kullanma suyu ile yer altı ve yer üstü her türlü arıtma, kanalizasyon, atık işleme tesisleri, trafo, her türlü enerji, ulaştırma, haberleşme gibi servislerin temini için yapılan tesisler ile açık veya kapalı otopark kullanışlarına verilen genel isim olduğu,

"Plan raporu" başlıklı 9 uncu maddesinde; İmar planlarında, bu Yönetmelikte tanımlanan veya plan gösteriminde bulunan kullanımlardan birden fazla mekânsal kullanımın aynı alanda bir arada bulunması durumunda uygulamaya yönelik alan kullanım oranları, otopark, yeşil alan ve benzeri sosyal ve teknik altyapı kullanımlarına ilişkin detaylar ile gerektiğinde bağımsız bölüm sayısı, plan raporu ve plan notlarında ayrıntılı olarak açıklanacağı,

"Standartlar" başlıklı 11 inci maddesinde; İmar planlarının yapımı ve değişikliklerinde planlanan alanın veya bölgenin şartları ile gelecekteki gereksinimleri göz önünde tutularak kentsel, sosyal ve teknik altyapı alanlarında bu Yönetmeliğin EK-2 Tablosunda belirtilen asgari standartlara ve alan büyüklüklerine uyulacağı,

"Nazım imar planı" başlıklı 23 üncü maddesinde; İhtiyaç duyulması halinde, nazım imar planlarında, sosyal ve teknik altyapı alanları ve kamuya ayrılan alan dengeleri gözetilmek suretiyle uygulama imar planlarının yapım etapları belirlenebileceği, açık ve yeşil alan ile diğer sosyal ve teknik altyapı alanları bir bütün olarak, erişilebilir şekilde merkezlerle birlikte planlanması gerektiği,

"Uygulama imar planı başlıklı" 24 üncü maddesinde; Nazım imar planları üzerinde

gösterilen sosyal ve teknik altyapı alanlarının konum ile büyüklükleri, toplam standartların altına düşülmemek, nazım imar planının ana kararlarını, sürekliliğini, bütünlüğünü ve genel işleyişini bozmamak ve hizmet etki alanı içinde kalmak şartı ile ilgili kurum ve kuruluşların görüşü dikkate alınarak uygulama imar planlarında değiştirilebileceği hüküm altına alınmıştır.

Yönetmeliğin 11 inci maddesinde belirtilen EK-2 tablosunda belirtilen asgari standartlara ve alan büyüklüklerine uyulup uyulmadığının denetimi imar planında ve plan notlarında ayrıntılı açıklama bulunmadığından idare tarafından herhangi işlem yapılamamıştır. İmar planlarında gösterilmeden inşa edilen trafo yeri için ilgili kurum ve kuruluşların görüşleri alınmamış olup yapılan yerinde denetimler sonucunda yukarıdaki mevzuat hükümlerine uyulmadan 1 tane trafo yeri olduğu belirlenmiştir. Yapılan trafo yerinin, imar planlarında, plan raporu ve plan notlarında ayrıntılı olarak açıklanacağı belirtilmesine rağmen herhangi bir açıklama yapılmamıştır.

Sonuç olarak, Belediye sınırları içerisinde inşa edilen trafo yerlerinin yukarıda bahsedilen mevzuat hükümleri doğrultusunda gerekli işlemlerin yapılarak imar planlarında, plan raporunda ve plan notlarında gösterilmesi gerekmekte ve trafo yerleri için 2886 sayılı Kanun'da düzenlenen esaslar dâhilinde geçmiş yıllar kullanımları da hesaplanarak ilgili elektrik dağıtım şirketinden ecrimisil tahsili gerekmektedir.

### **BULGU 13: 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 yayımlanan İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in 2 nci maddesinde; sıhhî ve gayrisıhhî işyerleri ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerinin ruhsatlandırılması ve denetlenmesine dair iş ve işlemleri kapsadığı belirtilmiştir.

İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in 4 üncü maddesinin a ve n bentlerinde;

*“ a) Yetkili idare: Belediye sınırları ve mücavir alanlar dışı ile kanunlarda münhasıran il özel idaresine yetki verilen hususlarda il özel idaresini; büyükşehir belediyesi sınırları ve mücavir alanlar içinde büyükşehir belediyesinin yetkili olduğu konularda büyükşehir*

*belediyesini, bunların dışında kalan hususlarda büyükşehir ilçe veya ilk kademe belediyesini; belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde belediyeyi ve organize sanayi bölgesi sınırları içinde organize sanayi bölgesi tüzel kişiliğini,*

n) *İşyeri açma ve çalışma ruhsatı: Yetkili idareler tarafından bu Yönetmelik kapsamındaki işyerlerinin açılıp faaliyet göstermesi için verilen izni,...” hükümleri yer almaktadır.*

Aynı Yönetmelik’in “İşyeri açılması” başlıklı 6 ncı maddesinin 1 inci fıkrasında ise; Yetkili idarelerden usulüne uygun olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan işyeri açılmayacağı ve çalıştırılmayacağı belirtilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatının, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde yetkilendirilmiş idari birimler tarafından verileceği, yetkili idareden alınan ruhsat olmadan iş yerinin açılıp çalıştırılmayacağı, ifade edilmiştir.

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” tabi olduğu vurgulanmıştır.

Mezkûr Kanun’un “Çeşitli harçlara ait tarifeler” başlıklı 84 üncü maddesinde yer alan tablonun (3) kısmında işyeri açma izni harcının (beher metrekare için işin mahiyetine göre) 0,10 - 1,00 TL arasında kararlaştırılacağı hüküm altına alınmıştır.

Eskişehir Büyükşehir Belediyesi 2022 yılı denetimi kapsamında kira işlerinin takibini yapan birimden belediyenin kiraya vermiş olduğu işyerleri listesi istenmiş olup İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarının olup olmadığı ruhsat biriminden alınan verilerle karşılaştırılarak sorgulanmıştır. Yapılan inceleme sonucunda belediyenin kiraya vermiş olduğu 17 işletmenin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatının olmadığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı olmayan işyerlerinin denetimi yapılarak belediye gelir kalemlerinden birisi olan İşyeri Açma İzni Harcının tahakkuk ve tahsil işlemlerinin yerine getirilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

---

---

### **BULGU 14: İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Almış İşyerleri İçin Mevzuatın Öngördüğü Şekilde Düzenli Denetimin Yapılmaması**

İdare tarafından işyeri açma ve çalışma ruhsatına ilişkin işyeri türleri itibarıyla ilgili mevzuatı kapsamında aranan şartlara uyumun tesis edilip edilmediğine ve gerekli şartların faaliyetin devamı süresince korunup korunmadığına yönelik düzenli olarak yapılması gereken denetim faaliyetinin yürütülmediği görülmüştür.

Belediye ve mücavir alan sınırları dâhilinde yetkili idarelerden usulüne uygun olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan işyeri açılmayacağı ve çalıştırılmayacağı 10.08.2005 tarih ve 25902 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmeliğin “İşyeri açılması” başlıklı 6 ncı maddesi hükmü gereğidir. Adı geçen Yönetmeliğin “İşyerlerinde aranacak genel şartlar” başlıklı 5 inci maddesinde ise işyeri açma ve çalışma ruhsatı başvurusunda bulunan işyerlerinin taşınması zorunlu şartlara yer verilmiştir. Yine söz konusu Yönetmelik hükümleri kapsamında işyeri açma ve çalışma ruhsatı için gerekli belgeleri tamam olan başvuruçulara ruhsatları işyerinin türüne göre aynı gün veya en geç bir hafta içerisinde düzenlenmek zorundadır.

Diğer taraftan beyan üzerine düzenlenen ruhsatlar ilgililerine müktesep hak oluşturmamasının yanında Yönetmeliğin “İşyeri açma ve çalışma ruhsatının kesinleşmesi” başlıklı 13 üncü maddesi gereği ruhsat verilen işyerlerinin, yetkili idareler tarafından ruhsatın verildiği tarihten itibaren en geç bir ay içinde Yönetmelikte belirtilen şartları taşıyıp taşımadıklarının tespiti amacıyla kontrol edilmesi gerekmektedir. Ayrıca ilgili Yönetmeliğin çeşitli maddelerinde, Gayrisihhi Müessese, Sıhhi Müessese ve Umuma Açık İstirahat ve Eğlence Yeri olarak verilen ruhsatların sıhhat şartlarının uygunluğu veya ruhsata konu faaliyet için gereklilik arz eden belge, rapor vs benzeri yasal zorunlulukların geçerliliği yetkili idare tarafından kontrol edileceği hükümleri mevcuttur.

Ancak, İdare’nin ruhsatlandırma işlemleri, verilen ruhsatlar sonrası yapılan denetimler ve ruhsat alınması için zorunlu olup idare tarafından verilen raporların incelenmesi neticesinde, Yönetmelikte belirtilen bahse konu kontrol mekanizmasının olması gerektiği gibi işletilmediği görülmüştür. Bu kapsamda, Eskişehir’in merkez ilçeleri olan Tepebaşı ve Odunpazarı ilçe sınırları içerisinde örneklem olarak seçilen bazı akaryakıt istasyonları, oteller, eğitim kurumları, umuma açık istirahat ve eğlence yerleri, özel hastaneler, özel eğitim kurumları ile Avm ve Büro binaları da dâhil olmak üzere toplam 70 adet işyerinde mevcut ruhsatların sıhhat şartlarının uygunluğuna ilişkin yerinde denetim yaptırılmıştır. Sıhhi müesseseler dışında kalan işyerleri

için itfaiye uygunluk raporu da istenen belgelerden olduğundan İtfaiye Daire Başkanlığı Önlem Şube Müdürlüğü Denetim Birimi ekipleri tarafından bu denetimlerde itfaiye uygunluk raporunun geçerliliği kontrol edilmiş ve işyerlerinin yangından korunması hakkında ilgili mevzuatında yer alan tedbirlerin yerinde bulunup bulunmadığı yönünde incelemeler yapılmıştır.

Bahse konu denetim faaliyetleri sonucunda, akaryakıt istasyonlarının genelinde asgari emniyet mesafelerinin Binaların Yangından Korunması Hakkında Yönetmelik'e ekli EK-13'de belirtilen uzaklıklardan yakın olduğu tespit edilmiştir. Yukarıda belirtilen Yönetmelik'e ekli EK 13 incelendiğinde; denetime tabi tutulan akaryakıt istasyonlarının çoğunluğunun, topluma açık yerler (Konaklama, tören, ibadet, eğlence, yeme, içme, ulaşım, araç bekleme, alış veriş gibi sebeplerle 50 veya daha fazla kişinin bir araya gelebildiği bütün binalar veya bunların bu amaçla kullanılan bölümleri) diye belirtilen yerlere EK 13'de belirtilen asgari emniyet mesafelerinden daha yakın olduğu belirlenmiştir. Asgari emniyet mesafelerinin amacı; ilgili yerlerin, işletimi, bakımı ve kullanımı safhalarında oluşabilecek tehlikenin en aza indirilmesini ve çıkabilecek bir yangın sebebiyle oluşabilecek can ve mal kaybını en aza indirmesini sağlamaktır. Dolayısıyla Yönetmelikte belirtilen yasal müeyyideler kamu güvenliği ile de doğrudan bağlantılıdır.

Diğer taraftan, seçili otellerde yapılan denetim faaliyetlerinde; otellerden bazılarının yangın merdiveninin veya kaçış yollarının uygun olmadığı belirlenmiş olup ayrıca bazı otellerde acil durum sistemlerinde eksiklikler tespit edilmiştir. Yine acil durum sistemlerinde rastlanılan eksiklikler içkili lokantalarda, eğitim kurumları, hastaneler ve AVM ve büro binalarında da rastlanılmıştır.

Yukarıda yer verilen inceleme sonuçlarından da açıkça görüldüğü üzere, İdare'nin Yönetmelik ile kendisine verilen denetim ve inceleme sorumluluğunu titizlikle yerine getirmesi ve gerekmesi halinde Yönetmeliğin 13, 21, 23 maddelerinde belirtilen faaliyetten geçici süreyle men ve ruhsat iptali gibi idari yaptırımların ve Ek 3 üncü maddesinde belirtilen idari para cezalarının uygulanması gerekmektedir. Ayrıca, ilgililerin yalan, yanlış ve yanıltıcı beyanlarının tespiti halinde, söz konusu ilgililer hakkında Yönetmelikte öngörülen kanunî işlemlerin başlatılması, aksi takdirde yine Yönetmelikte açıkça belirtildiği üzere, kontrol görevini yerine getirmeyen yetkili idare görevlileri hakkında kanunî işlem yapılması gerekeceği değerlendirilmektedir.

---

---

**BULGU 15: Bazı İlçe Belediyelerinin Göndermesi Gereken Çevre Temizlik Vergisi Payının Tahakkuk Ve Tahsilatının Yapılmaması**

Büyükşehir Belediyesi hesaplarının incelenmesi sonucunda, bazı ilçe belediyelerinin göndermesi gereken çevre temizlik vergisi tahakkuk ve tahsilatının yapılmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Çevre temizlik vergisi" başlıklı mükerrer 44 üncü maddesinde, "...

*Büyükşehir belediye sınırları içinde bulunan belediyelerin kendileri tarafından tahsil edilen çevre temizlik vergisinin yüzde yirmisi aynı esaslar çerçevesinde büyük şehir belediyelerine aktarılır."*

denilmiş ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir belediyesinin gelirleri" başlıklı 23 üncü maddesinde de, "*Büyükşehir belediyeleri ve bağlı kuruluşları ile ilçe belediyeleri; tahsil ettikleri vergiler ve benzeri malî yükümlülüklerden birbirlerine ödemeleri gereken paylar ile su, atık su ve doğalgaz bedellerini zamanında yatırmadıkları takdirde, ilgili belediye veya bağlı kuruluşun talebi üzerine söz konusu tutar, İller Bankası tarafından, yükümlü belediyenin genel bütçe vergi gelirleri payından kesilerek alacaklı belediyenin hesabına aktarılır. Gecikmeden kaynaklanacak faiz ve benzeri her türlü zararın tazmininden, ilgili ilçe belediye başkanı ve sayman şahsen sorumludur."* hükmü yer almıştır.

İlçe belediyeleri tahsil ettikleri çevre temizlik vergisinin yüzde yirmisini (süresinde ödenmeyen çevre temizlik vergisinin gecikme zammıyla birlikte tutarının) takip eden ayın yirminci günü akşamına kadar Büyükşehir Belediyelerine aktarmakla yükümlüdür. İdareler tahsil ettikleri çevre temizlik vergisini zamanında Büyükşehir Belediye hesabına yatırmadıkları takdirde, Büyükşehir Belediye Başkanlığının talebi üzerine söz konusu tutar İller Bankası tarafından ilgili idarenin genel bütçe vergi gelirleri payından kesilerek alacaklı Büyükşehir Belediyesinin hesabına aktarılacaktır. İlçe belediyeleri payları zamanında ödemediği için gecikmeden kaynaklanacak gecikme zammı ilçe belediye bütçesinden ödenmemelidir. Büyükşehir Belediyesine ödenecek gecikme zammından ilgili ilçe belediye başkanı ve sayman şahsen sorumlu olduğu için bu tutarın bu kişilerden alınması gerekmektedir.

Çevre temizlik vergi paylarıyla ilgili olarak yapılan incelemede; 2022 yılı içerisinde 5 ilçe belediyesinin tahsil ettikleri çevre temizlik vergisinin yüzde yirmisini büyükşehir belediyesine göndermediği, bu nedenle idare tarafından herhangi bir tahakkuk ve tahsilatın gerçekleştirilmediği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında, 2 ilçe belediyesinin tahsil ettikleri çevre temizlik vergisinin yüzde yirmisine ilişkin tahakkuk işlemlerinin gerçekleştirildiği belirtmiştir. Her ne kadar tahakkuka ilişkin açıklama yapılmış olsa da tahsilat gerçekleştirilmemiş olup, diğer belediyeler için ise tahakkuk ve tahsilat işlemleri tamamlanmamıştır.

İdarenin, çevre temizlik vergisi payının tahsil edilmesi için 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 23 üncü maddesinin son fıkra hükmü de dikkate alınarak gerekli işleme başlaması, gecikmeden kaynaklı faiz ve benzeri giderlerin ise aktarmaları zamanında yapmayan ilgili ilçe belediye başkanı ile muhasebe yetkilisinden alınması için gerekli sürecin işletilmesi gerekmektedir.

### **BULGU 16: Ulusal Bayram Gününde Çalışan İş Yerlerinden Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı Alınmaması**

Belediyenin yetki ve sorumluluğundaki alanlarda faaliyet gösteren işyerlerinden tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcının tahsilinin eksik yapıldığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 58 inci maddesinde, ulusal bayram günlerinde çalışmalarını belediyelerce izne bağlı işyerlerine ruhsat verilmesinin, Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcına tabi olduğu ifade edilmiştir.

2429 sayılı Ulusal Bayram ve Genel Tatiller Hakkında Kanun'un 1 nci maddesine göre, 29 Ekim Cumhuriyet Bayramı ulusal bayramdır. Bayram, 28 Ekim günü saat 13.00 ten itibaren başlar ve 29 Ekim günü devam eder. Aynı Kanun'un 2 nci maddesinin son fıkrasında ise 29 Ekim günü özel iş yerlerinin kapanmasının zorunlu olduğu belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, İdarenin kayıtlarında 1452 ruhsatlı işyeri olduğu ve bu ruhsatlı işyerlerinden Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı başvurusu yapılmadığı, başvuru yapmayan işletmelerin ulusal bayram gününde çalışıp çalışmadığının ise belediye tarafından kontrolünün sağlanmadığı görülmüştür.

Sonuç olarak olarak, tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcının mükellefi olan Cumhuriyet Bayramında çalışan iş yerlerinin tespitinin yapılarak bu harcın takip ve tahsilinin sağlanması gerekmektedir.

---

---

## **BULGU 17: İzinsiz Dağıtılan El İlanlarıyla İlgili İlan ve Reklam Vergisi Tahakkuku Yapılmaması**

Belediye sınırları içinde izin almadan el ile dağıtılan reklamlarla ilgili idari para cezası düzenlenmesine karşın ilan ve reklam vergisi ile ilgili gerekli işlemin yapılmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 12 nci maddesinde, belediye sınırları ile mücavir alanları içinde yapılan her türlü ilan ve reklamın İlan ve Reklam Vergisine tabi olduğu, 13 üncü maddesinde İlan ve Reklam Vergisinin mükellefinin ilan ve reklamı kendi adına yapan veya yaptıran gerçek veya tüzel kişiler olduğu, 15 inci maddenin beşinci sırasında ilân ve reklam amacıyla dağıtılan broşür, katalog, duvar ve cep takvimleri, biblolar veya benzerlerinin her biri için en az 0,01 ve en çok 0,25TL olmak üzere belirlenen tutarda vergi alınacağı hüküm altına alınmıştır. Bu kapsamda, gerçek veya tüzel kişilerce Belediye sınırları içinde el ile dağıtılan ilan ve reklamlar İlan ve Reklam Vergisine tabi olmaktadır. Dağıtımı yapılan el ilanlarına ilişkin verginin matrahına ulaşmak için, ilanı kendi adına yapan veya yaptıran gerçek veya tüzel kişilerden âdeti de içerecek şekilde beyan alınmalıdır.

2464 sayılı Kanun'un 16 ncı maddesinde vergiye tabi ilan ve reklamlarda, beyan edilecek süre ve tarife belirlenmiş ve Kanun'un 98 inci maddesinde de, bu Kanunda aksine hüküm bulunmayan hallerde, bu Kanuna göre alınacak vergi, harç ve katılma payları hakkında reklam 213 sayılı ile 6183 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanacağı hüküm altına alınmıştır. İlan ve reklam vergisi beyannamesinin süresinde verilmemesinin Vergi Usul Kanunu'nun 352/1 inci maddesi uyarınca birinci derece usulsüzlük cezası fiilini oluşturduğu, aynı Kanun'un 336'ncı maddesinin birinci fıkrasında da cezayı istilzam eden tek bir fiil ile vergi ziyayı ve usulsüzlük birlikte işlenmiş olursa bunlara ait cezalardan sadece miktar itibarıyla en ağırının kesileceği belirtilmiştir. İlan ve reklam vergisi beyannamelerinin süreler geçtikten sonra verilmesi halinde kesilecek birinci derece usulsüzlük cezası ile vergi ziyayı cezasının karşılaştırılarak miktar itibarıyla fazla olan cezanın kesilmesi gerekmektedir.

Büyükşehir Belediyesi tarafından 2022 yılı içinde yapılan denetimlerde 670 adet Belediyeden izin almadan bilgi broşürü, insert, el ilanı vb. ile reklam ve tanıtım yapan kişiler hakkında 1608 sayılı Umuru Belediyeye Müteallik Ahkamı Cezaiye Hakkında 16 Nisan 1340 Tarih ve 486 Numaralı Kanunun Bazı Maddelerini Muaddil Kanun'un 1'inci ile 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 32 nci maddesi gereği idari para cezası verilmiştir. Ancak ceza tutanaklarının içeriğine bakıldığında broşür, insert, el ilanı vb. ile reklam ve tanıtım yapan kişilerin yaptıklarının İlan ve Reklam Vergisine tabi olduğu halde bununla ilgili her hangi bir



işlem yapılmamıştır.

2022 yılında el ile dağıtılan 670 adet ilan ve reklamlarla ilgili gerekli tespitler yapılarak bastırılıp dağıtılan miktara göre ilan ve reklam vergisinin alınması ile ilgili gerekli işlemin ve 213 sayılı Kanun'un ilgili hükümlerinin uygulanması gerekmektedir.

### **BULGU 18: Kurum Tarafından Sunulan Çeşitli Hizmetlerde Bazı Kişi ve Kurumlara İndirim Yapılması**

Kurum tarafından sunulan çeşitli hizmetlerde, siyasi partilere, derneklere, vakıflara, sivil toplum kuruluşlarına mevzuata aykırı olarak çeşitli indirimler yapıldığı görülmüştür.

4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen hizmet bedelleri hakkında köklü değişiklikler yapılmış, bir kısım kişi ve kurumların kamu hizmetlerinden faydalanmada diğer kişi ve kurumlardan daha avantajlı olmasının önüne geçilmiştir.

Kanunun 1 inci maddesinin birinci fıkrasında belediye ve bağlı kuruluşlarının da içinde bulunduğu kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen mal ve hizmet bedellerinde herhangi bir kişi veya kurum lehine indirimli veya ücretsiz tarife uygulanamayacağı belirtilmiş, altıncı fıkrasında ise birinci fıkra hükmünden muaf tutulacak kişi ve kurumları tespit etmeye Cumhurbaşkanı'nın, 4736 sayılı Kanun'da 02.07.2018 tarih ve 698 sayılı KHK ile yapılan değişikliğin yürürlük tarihinden önce Bakanlar Kurulunun yetkili olduğu ifade edilmiştir.

Kanun'un yayımı tarihinden itibaren birçok Bakanlar Kurulu Kararı çıkarılmış ve çeşitli kişi ve kurumlara muafiyetler tanınmıştır. 4736 sayılı Kanun sonrasında çıkarılan Bakanlar Kurulu kararları her işlem için ayrıntılı şekilde düzenlenmiş, Kanun'a ilişkin uygulamanın tam olarak yerine getirilebilmesi için hizmetten yararlanmada kamu-özel ayrımı bile yapılmamıştır.

Kanunun yayımı tarihinden itibaren Bakanlar Kurulunca çıkarılan muafiyet kararlarında siyasi partilere, derneklere, vakıflara, sivil toplum kuruluşlarına tanınan genel bir muafiyet kararı bulunmamaktadır.

Bu nedenle Kurum tarafından hazırlanacak tarife cetvellerinde sadece genel nitelikte çıkarılan muafiyet kararları ile diğer kanunlarda belirtilen muafiyet hükümlerinin uygulanabilmesi mümkündür. Mesela şehit aileleri, gaziler ve engelliler için indirimli tarife uygulanması mevzuata aykırı değildir. Zira mezkûr kişiler hakkında gerek 4736 sayılı

Kanun'un 1 inci maddesinde gerekse de 2002/3654 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'nda genel muafiyet hükmü tanınmış ve bu kişilere her türlü işlemde indirimli ve ücretsiz tarife uygulanabilmesinin önü açılmıştır. Ancak haklarında herhangi bir muafiyet hükmü bulunmayan siyasi partilere, derneklere, vakıflara, sivil toplum kuruluşlarına indirimli tarife belirlenmesi mümkün değildir.

Sonuç olarak, Cumhurbaşkanı Kararı ile verilmiş herhangi bir muafiyet hükmü olmadan Belediye tarafından sunulan hizmetlerin Belediye Meclisi tarafından belirlenen bir ücret tarifesi uyarınca çeşitli kurumlara, siyasi partilere, sivil toplum kuruluşlarına indirimli veya ücretsiz sunulması hem hukuka aykırılık oluşturmakta, hem de belediye gelirlerinin artışına engel olmaktadır.

### **BULGU 19: İlan, Reklam ve Tanıtım Yönetmeliğinde Belirtilen Mevzuat Hükümlerine Uyulmaması**

Belediyenin yetki ve sorumluluğundaki alanlarda belediye tarafından yürürlüğe konulan yönetmelik hükümlerine göre bina zemin katlarındaki işletmeler için vergi mükellefiyeti oluşturulduğu fakat "üst katlarda ticari tanıtım, reklam, ilan tabela ve levhaları asılamaz ve konulamaz" hükmüne rağmen aksi durumların tespitinin yapılmayıp, yönetmelikte belirtilen cezai müeyyidelerin uygulanmadığı tespit edilmiştir.

Belediye tarafından yürürlüğe konulan İlan Reklam ve Tanıtım Yönetmeliği hükümleri incelendiğinde;

*"Konut,Konut+Ticaret,Ticaret alanları"* başlıklı 22 nci maddenin ilk fıkrasında;

*"Şehirde görüntü kirliliğini önlemek amacıyla Siyasi Parti Merkezleri, Kamu Kurum ve Kuruluşları ile Meslek Odaları Yönetim Merkezleri hariç binaların zemin katları haricindeki üst katlarda ticari tanıtım, reklam, ilan tabela ve levhaları asılamaz ve konulamaz"* hükmü yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen Yönetmelik hükmü çerçevesinde konu incelendiğinde; Belediyenin "Konut,Konut+Ticaret,Ticaret alanları" başlıklı 22 nci maddenin ilk fıkrasında belirtilen hükümlere göre; ilan ve reklam mükellefiyetinin Siyasi Parti Merkezleri, Kamu Kurum ve Kuruluşları ile Meslek Odaları Yönetim Merkezleri hariç, binaların sadece zemin katlarda bulunan işletmelere ait olduğu belirtilmiştir.

Ancak belediyenin yetki ve sorumluluğundaki caddeler incelendiğinde zemin katların

yanında, üst katlarda da ilan ve reklam tabelalarının bulunduğu belirlenmiştir. Belediye tarafından sadece zemin katlarda bulunan işletmeler için ilan reklam vergisi mükellefiyeti oluşturulmuş fakat Yönetmelik hükümlerine aykırı bir şekilde; İlan, Tabela ve Levha asan üst katlardaki işletme sahipleri için yönetmelikte belirtilen 34 üncü madde gereği denetim yetkisinin kullanılmadığı ve 35 inci maddede belirtilen cezai hükümlerinin uygulanmadığı anlaşılmıştır.

“Denetim” başlıklı 34 üncü Maddenin son fıkrasında:

*“Bu yönetmelik hükümlerine aykırı veya izinsiz konulan ilan, reklam ve tanıtım elemanları Büyükşehir Belediyeleri ve İlçe Belediyeleri denetim elemanlarınca tespit edildiğinde Eskişehir Büyükşehir Belediyesi İlan ve Reklam Komisyonu’na bildirilir. İlan ve Reklam Komisyonu’nun görüşü doğrultusunda ilgili belediyesine bağlı denetim birimlerince kaldırılır.”* hükmü yer almaktadır.

Yine “Ceza Hükümleri” başlıklı 35 inci Maddede:

*“İzinsiz veya bu yönetmelik hükümlerine aykırı olarak yapılan, ilan, tanıtım ve reklamlarla, belirlenmiş reklam, tanıtım yer ve elemanları ile ölçüleri dışında binalar, elektrik direkleri, telefon kabinleri ile dağıtım kutuları, trafolar ve benzeri her türlü kamu malları üzerine yapılandırılan reklamlar ve ilanların meydana getirdiği görüntü kirlilik ve kamu malına verilen zarardan dolayı yapılacak mevzuatta öngörülen para cezaları ve yaptırımlardan reklam ya da ilan sahibi kişi veya firma doğrudan sorumludur.*

.....

*İzinsiz ve yönetmelik hükümlerine aykırı olarak ilan, reklam ve tanıtım elemanlarını koyanlar için, 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu ve ilgili mevzuat hükümleri doğrultusunda işlem yapılması için gerekli mercilere müracaat edilir.”* hükümleri yer almaktadır.

Sonuç olarak, İdarenin yönetmelikte belirtilen mevzuat hükümlerine uygun şekilde hareket etmesi gerekmektedir.

## **BULGU 20: Sebze ve Meyve Taşıyan veya Depolayanlara İdari Yaptırımın Uygulanmaması**

5957 sayılı Sebze ve Meyveler İle Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'a aykırı davranışlara cezalı hal rüsumu

işlemi yapılmakla birlikte Kanun'un 14 üncü maddesi gereği idari para cezası düzenlenmediği görülmüştür.

01.01.2012 tarihinde yürürlüğe giren 5957 sayılı Sebze ve Meyveler İle Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un 8 inci maddesinde hal rüsumun nasıl alınacağı düzenlenmiştir. Maddede hal rüsumunun toptancı halinde satılan mallardan yüzde bir, toptancı hali dışında satılan mallardan yüzde iki oranında tahsil edileceği, toptancı halinden satın alınmadan veya toptancı haline bildirilmeden perakende satılan mallar için hal rüsumunun, tespitin yapıldığı yerdeki toptancı halinde bir önceki gün o mallar için oluşan birim fiyatların en yükseği esas alınarak belirlenen toptan satış bedelinin yüzde yirmi beşi oranında cezalı olarak alınacağı ve hal rüsumunun cezalı olarak alınmasına belediye encümenince karar verileceği belirtilmiştir.

5957 sayılı Kanun'un 14 üncü maddesinde ise idari para cezaları düzenlenmiştir. 14'üncü maddenin birinci fıkrasının (ç) bendinde toptancı halinden satın alınmayan veya toptancı haline bildirilmeyen malları taşıyanlara veya bunları depolayanlara ikibin liranın 2022 yılı güncel tutarı olan 6.966,00 TL idari para cezası verileceği, idarî para cezalarının verilmesini gerektiren fiillerin bir takvim yılı içinde tekrarı hâlinde, idarî para cezalarının her tekrar için iki katı olarak uygulanacağı ve bunun belediye encümenince kullanılacağı belirtilmiştir.

Cezalı hal rüsumu alınması ile idari para cezası farklıdır. Niteliği itibariyle farklı olduğu için Kanun'un iki farklı maddesinde düzenlenmiştir. Kanun'un 14 üncü maddesinin birinci fıkrasının (ç) bendinde idari para cezası malları taşıyanlara veya bunları depolayanlara verilirken, 8 inci maddedeki cezalı hal rüsumu ise mal sahibinden alınmakta, ancak malları taşıyan nakliyeciler ya da depolayanlarda mal sahibiyle birlikte müteselsilen sorumlu olmaktadır. Görüldüğü üzere cezalı hal rüsumunun asıl muhatabı mal sahibi iken idari para cezasının muhatabı ise malları taşıyanlar veya bunları depolayanlardır. Mal sahibi aynı zamanda taşıyan veya depolayan ise bu takdirde idari para cezasına muhatap olacaktır. Dolayısıyla cezalı hal rüsumu uygulanması idari para cezasının uygulanmasına engel değildir.

İl girişlerinde bulunan kontrol noktaları ile yapılan denetimlerde zabıta görevlilerince hal kayıt sistemine bildirim yapılmayan mallarla ilgili zabıta tarafından tutanak tutulmuştur. 2022 yılında 96 adet tutanak karşılığı cezalı hal rüsumu uygulanmıştır. Tutanaklara istinaden Encümenince cezalı hal rüsumu tahakkuk ettirilmesine karşın idari para cezası verilmemiştir.

5957 sayılı Kanun'un 8 inci maddesine göre cezalı hal rüsumu tahakkuk ettirilmesinin

yanı sıra eylem 14'üncü maddenin birinci fıkrasının (ç) bendine girdiğinden dolayı malları taşıyanlara veya bunları depolayanlara idari para cezası verilmesi gerekmektedir.

### **BULGU 21: Taksi Durağı Olarak Kullanılan Taşınmazlara İlişkin İhale Yapılmaması ve Geçmişe Yönelik Ecrimisil Alınmaması**

İdarenin mülkiyetinde ve/veya tasarrufunda olan ve muhtelif lokasyonlarda bulunan 38 adet taksi durağına ilişkin 2886 sayılı kanuna istinaden ihale yapılmadığı ve bugüne kadar ecrimisil alınmadığı belirlenmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 1 inci maddesinde, belediyelerin kiralama işlemlerinin mezkûr Kanun hükümlerine tabi olduğu açıkça ifade edilmiştir. Diğer taraftan, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15 inci maddesinde, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75 inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı ifade edilmiş olup bahsi geçen "Ecrimisil ve tahliye" başlıklı 75 inci maddede ise;

*"Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malları, özel bütçeli idarelerin mülkiyetinde bulunan taşınmaz mallar ve Vakıflar Genel Müdürlüğü ile idare ve temsil ettiği mazbut vakıflara ait taşınmaz malların, gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden, bu Kanununun 9 uncu maddesindeki yerlerden sorulmak suretiyle, idareden taşınmaz ve değerlendirme konusunda işin ehli veya uzmanı üç kişiden oluşan komisyonca tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve takdir edilecek ecrimisil istenir. Ecrimisil talep edilebilmesi için, idarelerin işgalden dolayı bir zarara uğramış olması gerekmez ve fuzuli şagilin kusuru aranmaz.*

*(Ek cümle: 23/7/2010-6009/24 md.) Ecrimisile itiraz edilmemesi halinde yüzde yirmi, peşin ödenmesi halinde ise ayrıca yüzde onbeş indirim uygulanır. Ecrimisil fuzuli şagil tarafından rızaen ödenmez ise, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre tahsil olunur.*

... " hükmü tesis edilmiştir.

Bu bağlamda, İdarenin, gelir getirici nitelikte olan taşınmazların kiralanması hususunda 2886 sayılı Kanun'a göre iş ve işlemlerini gerçekleştirmesi gerekir. Eğer fuzuli şagil tarafından bir işgal söz konusu ise işgal altındaki alanlara ilişkin mevzuatın öngördüğü şekilde ecrimisil tahakkuk ve tahsilatlarının yapılması gerekmekte olup söz konusu taşınmazların tahliyesinin

yapılarak 2886 sayılı Kanun'a göre ihale iş ve işlemleri gerçekleştirilmelidir.

Yukarıda yer alan açıklamalar doğrultusunda, 38 adet taksi durağı için öncelikle 2886 sayılı Kanun'a istinaden ihale yoluyla kiralanması ve ayrıca aynı kanunun 75 inci maddesine istinaden tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere ecrimisil istenmesi gerekmektedir.

## **BULGU 22: Taksi Plakalarının Süresiz Olarak Verilmesi**

Eskişehir sınırları içinde ulaşım sağlamada çalışan taksi plakalarının il/ilçe trafik komisyon kararlarıyla süre belirtilmeksizin bu hakka sahip olmalarına zımni olarak izin verildiği görülmüştür.

18.10.1983 tarih ve 18195 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun 12 nci maddesinde; trafik düzeni ve güvenliği yönünden belediye sınırları içinde ticari amaçla çalıştırılacak yolcu ve yük taşıtları ile motorsuz taşıtların çalışma şekil ve şartları, çalıştırılabileceği yerler ile güzergâhlarını tespit etmek ve sayılarını belirlemek görev ve yetkisi il ve ilçe trafik komisyonlarına verilmiştir.

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

Anılan Usul ve Esaslar'ın "Ticari Plaka Verilecekler" başlıklı 3 üncü maddesinde; *"Ticari plaka verilebilmesi için; a) Şoförlük mesleğini geçim kaynağı olarak seçmiş olduğunu ve sürekli olarak icra ettiğini beyan etmiş olmak b) En az iki yıldan beri o ilde ikamet etmek c) Şoförler derneğine üye olmak şarttır. Ticari plaka sahipleri bu plakaları, taşıtla birlikte veya ayrı olarak yalnız birinci fıkradaki şartları haiz kişilere satabilir."*

"Ticari Plakanın Verilme Usul ve Esasları" başlıklı 5 inci maddesinde aynen; *"Ticari plaka, kapalı tekif usulü ile aşağıdaki şartlar dikkate alınarak, trafik komisyonunun tespit edeceği esaslara göre verilir. a) İlin ihtiyacı dikkate alınarak dağıtılacak ticari plaka sayısı*

*trafik komisyonunca tesbit edilecek ticari plakanın serbest piyasadaki tahmini bedelinin %80'ine takabül eden muhammen bedeli, müracaat şekli, süresi, ihale zamanı ve diğer hususlar mahalli vasıta ve/veya en az iki gazete ile kamuoyuna duyurulur. b) Tesbit edilen ticari plakalar ikişer aylık dönemler bir yılda altı defa verilir. c) Kapalı teklif zarfları trafik komisyonları huzurunda açılır ve en yüksek bedeli teklif edenlerden başlamak üzere o dönem için tesbit edilen miktarda ticari plaka verilir. Eşit ücret teklif edenler arasında trafik komisyonu huzurunda kura çekilir. d) Müracaat edenlerden, trafik komisyonunun tesbit edeceği muhammen bedelin 1/5'i teminat olarak peşin alınır. Plaka bedelinin kalan kısmı ödenmedikçe plaka almaya hak kazananlara plaka verilmez, kazanamayanların teminatları iade edilir.” denilmektedir.*

Öte taraftan mülga 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun “Belediyenin vazifeleri” başlıklı 15 inci maddesinin 9 uncu fıkrası ve “Belediyelerin hakları, salahiyet ve imtiyazları” başlıklı 19 uncu maddesinin 5 inci fıkrasında yer alan hüküm ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun “Belediyenin yetkileri ve imtiyazları” başlıklı 15 inci maddesinin (p) fıkrasındaki hükümlerinden toplu taşıma hakkının belediyelerin görev ve yetkisinde olduğu anlaşılmaktadır.

Gerek 1580 sayılı gerekse 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre toplu taşımaya ilişkin hakların belediyelere de ait olduğu anlaşılmalı birlikte bu hakkın Kanun çerçevesinde ihale yoluyla rekabete uygun ve saydamlığı sağlayarak sürenin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde verilmesi gerekir.

Ancak 5393 sayılı Kanun'un 84 üncü maddesinde; bu Kanun'la, belediyenin sorumlu ve yetkili kılındığı görev ve hizmetlerle sınırlı olarak 2918 sayılı Kanun'un uygulanmayacağı ifade edilmiştir. Bu hüküm çerçevesinde, 5393 sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği 13.07.2005 tarihinden itibaren bu madde ile birlikte belediye sınırları içerisindeki il trafik komisyonunun toplu taşıma yetkisi kaldırılmıştır. Yapılan bu değişiklikler sonrasında, ulaşım hizmetinin nasıl şekilleneceği ve önceden verilen süresiz ruhsatlar ve güzergâh izinlerinin durumlarının ne olacağıyla ilgili olarak örnek yargı kararlarından yararlanılması yerinde olacaktır.

Danıştay 13 üncü Dairesi'nin Esas No: 2015/985, Karar No: 2015/3164 ve aynı Dairenin Esas No: 2014/384, 2014/ 1950 No.lu Kararlarında, belediyelerin yürütmekle görevli ve yetkili oldukları toplu taşıma hizmetini;

Bizzat yapmak yerine imtiyaz suretiyle devrine karar verilmesi için Danıştay'ın görüşü ve İçişleri Bakanlığının onayının alınmasının ön koşul olduğu,

Kiralama yolunu seçmesi hâlinde ise hem taşınır hem taşınmazlar için kira süresinin 10

yılla sınırlı olduğu,

Ruhsat vermek suretiyle yerine getirilmesi usulünde ise ruhsat verilecek sürenin, tespit edilen muhammen bedelin yıllık mı yoksa ruhsat verilen süre için mi öngörüldüğünün, yıllık olarak tespit edilmiş ise her yıla ilişkin artış oranının nasıl belirleneceğinin vb. hususların açık bir şekilde ortaya konulması gerektiği,

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

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

Ayrıca, 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*” denilmektedir.

Kazanılmış hakkın varlığından söz edebilmek için, bu hakkın yürürlükteki hukuk kurallarına uygun olarak tesis edilen bir işlemle elde edilmiş olması gerekmektedir. Nitekim Danıştay 10 uncu Dairesinin 2000/2114 Esas ve 2002/3458 sayılı kararına göre; “...*Kazanılmış hak, bir hak sağlamaya elverişli nesnel kuralların bireylere uygulanması ile onlar için doğan öznel hakkın korunması anlamında kabul edilebileceğinden, kazanılmış bir haktan söz edilebilmesi için bu hakkın yeni düzenlemeden önce yürürlükte olan kurallara göre bütün sonuçlarıyla fiilen elde edilmiş olması gerekmektedir.*”

Anayasa Mahkemesi ise konuyla ilgili 07/04/2021 Tarihli ve 2018/20720 Başvuru Numaralı Kararında özetle; İdarenin uzun yıllardır devam eden ve kişilerde hep devam edeceği kanısı oluşturan toplu ulaşım imtiyazını hak sahipleri tarafından öngörülemeyen ve mağduriyete yol açacak şekilde makul bir zaman önce bildirilmeden iptal edilmesinin hukuka uygun



olmadığına hükmetmiştir.

Yukarıdaki açıklamalar çerçevesinde, 17 adet T plakanın 15.09.1986 tarih ve 1986/22 sayılı ve 20 adet plakanın 11.01.1988 tarih ve 1988/26-1 sayılı İl Trafik Komisyonu kararlarıyla ihale yoluyla verilmesi mevzuata uygun olmasına karşın süresi belirtilmeksizin verilmesi 86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararına aykırı olduğu gibi süresiz olarak verilen toplu taşıma hakkının hat sahipleri açısından kazanılmış bir hak olarak değerlendirilemeyeceği de açıktır.

Bu çerçevede, 37 adet T plakasının süresi ve şartları da belirtilerek Belediye Kanunu'na uygun olarak ihale yoluyla verilmesi sağlanmalıdır.

Ayrıca yukarıda belirtilenlerin dışında kalan 431 adet plakanın hangi tarihli kararlarla ve ne şekilde tahsis edildiğine ilişkin detaylı bilgi ve belgeye ulaşılamamakla birlikte bu plakaların ilgili mevzuat ve 04/05/2021 tarih ve 31474 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesi kararı doğrultusunda hat sahiplerine iyi yönetim kurallarına da riayet edilerek makul bir süre tanınma kaydıyla süre ve şartları da belirtilerek Belediye Kanunu'na uygun olarak ihale yoluyla verilmesi sağlanmalıdır.

### **BULGU 23: Minübüs Hatlarının Süresiz Olarak Verilmesi**

Eskişehir sınırları içinde ulaşım sağlamada çalışan minibüslerin il/ilçe trafik komisyon kararı veya encümen kararları ile süre belirtilmeksizin bu hakka sahip olmalarına zımni olarak izin verildiği görülmüştür.

18.10.1983 tarih ve 18195 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun 12 nci maddesinde; trafik düzeni ve güvenliği yönünden belediye sınırları içinde ticari amaçla çalıştırılacak yolcu ve yük taşıtları ile motorsuz taşıtların çalışma şekil ve şartları, çalıştırılabileceği yerler ile güzergâhlarını tespit etmek ve sayılarını belirlemek görev ve yetkisi il ve ilçe trafik komisyonlarına verilmiştir.

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

plaka tahdidi kararı alınan İllerde uygulanacağı belirtilmiştir.

Anılan Usul ve Esaslar'ın "Ticari Plaka Verilecekler" başlıklı 3 üncü maddesinde; *"Ticari plaka verilebilmesi için; a) Şoförlük mesleğini geçim kaynağı olarak seçmiş olduğunu ve sürekli olarak icra ettiğini beyan etmiş olmak b) En az iki yıldan beri o ilde ikamet etmek c) Şoförler derneğine üye olmak şarttır. Ticari plaka sahipleri bu plakaları, taşıtla birlikte veya ayrı olarak yalnız birinci fıkradaki şartları haiz kişilere satabilir."*

"Ticari Plakanın Verilme Usul ve Esasları" başlıklı başlıklı 5 inci maddesinde aynen; *"Ticari plaka, kapalı teklif usulü ile aşağıdaki şartlar dikkate alınarak, trafik komisyonunun tespit edeceği esaslara göre verilir. a) İlin ihtiyacı dikkate alınarak dağıtılacak ticari plaka sayısı trafik komisyonunca tesbit edilecek ticari plakanın serbest piyasadaki tahmini bedelinin %80'ine takabül eden muhammen bedeli, müracaat şekli, süresi, ihale zamanı ve diğer hususlar mahalli vasıta ve/veya en az iki gazete ile kamuoyuna duyurulur. b) Tesbit edilen ticari plakalar ikişer aylık dönemler bir yılda altı defa verilir. c) Kapalı teklif zarfları trafik komisyonları huzurunda açılır ve en yüksek bedeli teklif edenlerden başlamak üzere o dönem için tesbit edilen miktarda ticari plaka verilir. Eşit ücret teklif edenler arasında trafik komisyonu huzurunda kura çekilir. d) Müracaat edenlerden, trafik komisyonunun tespit edeceği muhammen bedelin 1/5'i teminat olarak peşin alınır. Plaka bedelinin kalan kısmı ödenmedikçe plaka almaya hak kazananlara plaka verilmez, kazanamayanların teminatları iade edilir."* denilmektedir.

Öte taraftan mülga 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin vazifeleri" başlıklı 15 inci maddesinin 9 uncu fıkrası ve "Belediyelerin hakları, salahiyet ve imtiyazları" başlıklı 19 uncu maddesinin 5 inci fıkrasında yer alan hüküm ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15 inci maddesinin (p) fıkrasındaki hükümlerinden toplu taşıma hakkının belediyelerin görev ve yetkisinde olduğu anlaşılmaktadır.

Gerek 1580 sayılı gerekse 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre toplu taşımaya ilişkin hakların belediyelere de ait olduğu anlaşılmalı birlikte bu hakkın Kanun çerçevesinde ihale yoluyla rekabete uygun ve saydamlığı sağlayarak sürenin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde verilmesi gerekir.

Ancak 5393 sayılı Kanun'un 84 üncü maddesinde; bu Kanun'la, belediyenin sorumlu ve yetkili kılındığı görev ve hizmetlerle sınırlı olarak 2918 sayılı Kanun'un uygulanmayacağı ifade edilmiştir. Bu hüküm çerçevesinde, 5393 sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği 13.07.2005

tarihinden itibaren bu madde ile birlikte belediye sınırları içerisindeki il trafik komisyonunun toplu taşıma yetkisi kaldırılmıştır. Yapılan bu değişiklikler sonrasında, ulaşım hizmetinin nasıl şekilleneceği ve önceden verilen süresiz ruhsatlar ve güzergah izinlerinin durumlarının ne olacağıyla ilgili olarak örnek yargı kararlarından yararlanılması yerinde olacaktır.

Danıştay 13 üncü Dairesi'nin Esas No: 2015/985, Karar No: 2015/3164 ve aynı Dairenin Esas No: 2014/384, 2014/ 1950 No.lu Kararlarında, belediyelerin yürütmekle görevli ve yetkili oldukları toplu taşıma hizmetini;

Bizzat yapmak yerine imtiyaz suretiyle devrine karar verilmesi için Danıştayın görüşü ve İçişleri Bakanlığının onayının alınmasının ön koşul olduğu,

Kiralama yolunu seçmesi hâlinde ise hem taşınır hem taşınmazlar için kira süresinin 10 yıla sınırlı olduğu,

Ruhsat vermek suretiyle yerine getirilmesi usulünde ise ruhsat verilecek sürenin, tespit edilen muhammen bedelin yıllık mı yoksa ruhsat verilen süre için mi öngörüldüğünün, yıllık olarak tespit edilmiş ise her yıla ilişkin artış oranının nasıl belirleneceğinin vb. hususların açık bir şekilde ortaya konulması gerektiği,

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

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

Ayrıca, 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*” denilmektedir.

---

Kazanılmış hakkın varlığından söz edebilmek için, bu hakkın yürürlükteki hukuk kurallarına uygun olarak tesis edilen bir işlemle elde edilmiş olması gerekmektedir. Nitekim Danıştay 10'uncu Dairesinin 2000/2114 Esas ve 2002/3458 sayılı kararına göre; “...*Kazanılmış hak, bir hak sağlamaya elverişli nesnel kuralların bireylere uygulanması ile onlar için doğan öznel hakkın korunması anlamında kabul edilebileceğinden, kazanılmış bir haktan söz edilebilmesi için bu hakkın yeni düzenlemeden önce yürürlükte olan kurallara göre bütün sonuçlarıyla fiilen elde edilmiş olması gerekmektedir.*”

Anayasa Mahkemesi ise konuyla ilgili 07/04/2021 Tarihli ve 2018/20720 Başvuru Numaralı Kararında özetle; İdarenin uzun yıllardır devam eden ve kişilerde hep devam edeceği kanısı oluşturan toplu ulaşım imtiyazını hak sahipleri tarafından öngörülemez ve mağduriyete yol açacak şekilde makul bir zaman önce bildirilmeden iptal edilmesinin hukuka uygun olmadığına hükmetmiştir.

Yukarıdaki açıklamalar çerçevesinde, 23.11.1978 tarih ve 1978/26 sayılı karar ile verilen 90 adet ve 17.06.1983 tarih ve 1983/24 sayılı karar ile 36 adet olmak üzere toplam 126 adet minibüs plaka hattının 86/10553 sayılı Usul ve Esasların yürürlüğünden önce verildiği görülmüştür. Eskişehir ilinde 211 adet minibüs hattının aktif olarak faaliyet gösterdiği dikkate alındığında, (211-126) 85 adet M plakanın ihaleyle verilmesi mevzuata uygun olmasına karşın süresi belirtilmeksizin verilmesi 86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararına aykırı olduğu gibi süresiz olarak verilen toplu taşıma hakkının hat sahipleri açısından kazanılmış bir hak olarak değerlendirilemeyeceği de açıktır. Bahsi geçen 85 adet M plakanın; 15 adetinin 25.12.1986 tarih ve 1986/27 sayılı, 15 adetinin 02.02.1987 tarih ve 1987/1 sayılı, 10 adetinin 04.12.1987 tarih ve 1987/24 sayılı, 10 adetinin 25.12.1987 tarih ve 1987/25 sayılı, 10 adetinin 11.01.1988 tarih ve 1988/26-1 sayılı ve 10 adetinin 11.08.1994 tarih ve 1994/27 sayılı İl Trafik Komisyon kararları ile ihale yoluyla verildiği bilgisine ulaşılabilmektedir.

Bu itibarla; yukarıda belirtilen mevzuat ve yüksek yargı kararları ışığında, belediyenin görevine giren bir hizmetin süresiz olarak üçüncü kişilere bir hak olarak verilmesi mümkün görülmemektedir. İdarenin süresi belli olmayan bu hakları kamu yararı ve kanunilik ilkeleri gereği iptal etmesi gerekmektedir. Ancak iptal süreci Anayasa Mahkemesi kararında da belirtildiği üzere hak sahiplerine mağduriyet yaratmayacak, öngörülebilir bir süre tanınarak başlatılmalıdır.

---

---

## **BULGU 24: Dolmuş Plakalarının Süresiz Olarak Verilmesi**

Eskişehir sınırları içinde ulaşım sağlamada çalışan dolmuş plakalarının il/ilçe trafik komisyon kararlarıyla süre belirtilmeksizin bu hakka sahip olmalarına zımni olarak izin verildiği görülmüştür.

18.10.1983 tarih ve 18195 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu’nun 12 nci maddesinde; trafik düzeni ve güvenliği yönünden belediye sınırları içinde ticari amaçla çalıştırılacak yolcu ve yük taşıtları ile motorsuz taşıtların çalışma şekil ve şartları, çalıştırılabileceği yerler ile güzergâhlarını tespit etmek ve sayılarını belirlemek görev ve yetkisi il ve ilçe trafik komisyonlarına verilmiştir.

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

Anılan Usul ve Esaslar’ın “Ticari Plaka Verilecekler” başlıklı 3 üncü maddesinde; *“Ticari plaka verilebilmesi için; a) Şoförlük mesleğini geçim kaynağı olarak seçmiş olduğunu ve sürekli olarak icra ettiğini beyan etmiş olmak b) En az iki yıldan beri o ilde ikamet etmek c) Şoförler derneğine üye olmak şarttır. Ticari plaka sahipleri bu plakaları, taşıtla birlikte veya ayrı olarak yalnız birinci fıkradaki şartları haiz kişilere satabilir.”*

“Ticari Plakanın Verilme Usul ve Esasları” başlıklı başlıklı 5 inci maddesinde aynen; *“Ticari plaka, kapalı teklif usulü ile aşağıdaki şartlar dikkate alınarak, trafik komisyonunun tespit edeceği esaslara göre verilir. a) İlin ihtiyacı dikkate alınarak dağıtılacak ticari plaka sayısı trafik komisyonunca tesbit edilecek ticari plakanın serbest piyasadaki tahmini bedelinin %80’ine takabül eden muhammen bedeli, müracaat şekli, süresi, ihale zamanı ve diğer hususlar mahalli vasıta ve/veya en az iki gazete ile kamuoyuna duyurulur. b) Tesbit edilen ticari plakalar ikişer aylık dönemler bir yılda altı defa verilir. c) Kapalı teklif zarfları trafik komisyonları huzurunda açılır ve en yüksek bedeli teklif edenlerden başlamak üzere o dönem için tesbit edilen miktarda ticari plaka verilir. Eşit ücret teklif edenler arasında trafik*

*komisyonu huzurunda kura çekilir. d) Müracaat edenlerden, trafik komisyonun tesbit edeceği muhammen bedelin 1/5'i teminat olarak peşin alınır. Plaka bedelinin kalan kısmı ödenmedikçe plaka almaya hak kazananlara plaka verilmez, kazanamayanların teminatları iade edilir.” denilmektedir.*

Öte taraftan mülga 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun “Belediyenin vazifeleri” başlıklı 15 inci maddesinin 9 uncu fıkrası ve “Belediyelerin hakları, salahiyet ve imtiyazları” başlıklı 19 uncu maddesinin 5 inci fıkrasında yer alan hüküm ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun “Belediyenin yetkileri ve imtiyazları” başlıklı 15 inci maddesinin (p) fıkrasındaki hükümlerinden toplu taşıma hakkının belediyelerin görev ve yetkisinde olduğu anlaşılmaktadır.

Gerek 1580 sayılı gerekse 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre toplu taşımaya ilişkin hakların belediyelere de ait olduğu anlaşılmalı birlikte bu hakkın Kanun çerçevesinde ihale yoluyla rekabete uygun ve saydamlığı sağlayarak sürenin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde verilmesi gerekir.

Ancak 5393 sayılı Kanun'un 84 üncü maddesinde; bu Kanun'la, belediyenin sorumlu ve yetkili kılındığı görev ve hizmetlerle sınırlı olarak 2918 sayılı Kanun'un uygulanmayacağı ifade edilmiştir. Bu hüküm çerçevesinde, 5393 sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği 13.07.2005 tarihinden itibaren bu madde ile birlikte belediye sınırları içerisindeki il trafik komisyonun toplu taşıma yetkisi kaldırılmıştır. Yapılan bu değişiklikler sonrasında, ulaşım hizmetinin nasıl şekilleneceği ve önceden verilen süresiz ruhsatlar ve güzergah izinlerinin durumlarının ne olacağıyla ilgili olarak örnek yargı kararlarından yararlanılması yerinde olacaktır.

Danıştay 13 üncü Dairesi'nin Esas No: 2015/985, Karar No: 2015/3164 ve aynı Dairenin Esas No: 2014/384, 2014/ 1950 No.lu Kararlarında, belediyelerin yürütmekle görevli ve yetkili oldukları toplu taşıma hizmetini;

Bizzat yapmak yerine imtiyaz suretiyle devrine karar verilmesi için Danıştayın görüşü ve İçişleri Bakanlığının onayının alınmasının ön koşul olduğu,

Kiralama yolunu seçmesi hâlinde ise hem taşınır hem taşınmazlar için kira süresinin 10 yıla sınırlı olduğu,

Ruhsat vermek suretiyle yerine getirilmesi usulünde ise ruhsat verilecek sürenin, tespit edilen muhammen bedelin yıllık mı yoksa ruhsat verilen süre için mi öngörüldüğünün, yıllık olarak tespit edilmiş ise her yıla ilişkin artış oranının nasıl belirleneceğinin vb. hususların açık

bir şekilde ortaya konulması gerektiği,

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

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

Ayrıca, 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*” denilmektedir.

Kazanılmış hakkın varlığından söz edebilmek için, bu hakkın yürürlükteki hukuk kurallarına uygun olarak tesis edilen bir işlemle elde edilmiş olması gerekmektedir. Nitekim Danıştay 10’uncu Dairesinin 2000/2114 Esas ve 2002/3458 sayılı kararına göre; “...*Kazanılmış hak, bir hak sağlamaya elverişli nesnel kuralların bireylere uygulanması ile onlar için doğan öznel hakkın korunması anlamında kabul edilebileceğinden, kazanılmış bir haktan söz edilebilmesi için bu hakkın yeni düzenlemeden önce yürürlükte olan kurallara göre bütün sonuçlarıyla fiilen elde edilmiş olması gerekmektedir.*”

Anayasa Mahkemesi ise konuyla ilgili 07/04/2021 Tarihli ve 2018/20720 Başvuru Numaralı Kararında özetle; İdarenin uzun yıllardır devam eden ve kişilerde hep devam edeceği kanısı oluşturan toplu ulaşım imtiyazını hak sahipleri tarafından öngörülemeyen ve mağduriyete yol açacak şekilde makul bir zaman önce bildirilmeden iptal edilmesinin hukuka uygun olmadığına hükmetmiştir.

Yukarıdaki açıklamalar çerçevesinde, 12 adet D plakanın 11.01.1988 tarih ve 1988/26-1 sayılı il trafik komisyonu kararıyla ihale yoluyla verilmesi mevzuata uygun olmasına karşın süresi belirtilmeksizin verilmesi 86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararına aykırı olduğu gibi

süresiz olarak verilen toplu taşıma hakkının hat sahipleri açısından kazanılmış bir hak olarak değerlendirilemeyeceği de açıktır. Bu çerçevede, 12 adet D plakasının süresi ve şartları da belirtilerek Belediye Kanunu'na uygun olarak ihale yoluyla verilmesi sağlanmalıdır.

Ayrıca yukarıda belirtilenlerin dışında kalan 156 adet plakanın hangi tarihli kararlarla ve ne şekilde tahsis edildiğine ilişkin detaylı bilgi ve belgeye ulaşılamamakla birlikte bu plakaların da anılan ilgili mevzuat ve 04/05/2021 tarih ve 31474 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesi kararı doğrultusunda hat sahiplerine iyi yönetim kurallarına da riayet edilerek makul bir süre tanınma kaydıyla süre ve şartları da belirtilerek Belediye Kanunu'na uygun olarak ihale yoluyla verilmesi sağlanmalıdır.

### **BULGU 25: Servis Araç Plakalarının Süresiz Olarak Verilmesi**

Eskişehir sınırları içinde ulaşım sağlamada çalışan servis araçlarının il/ilçe trafik komisyon kararı veya encümen kararları ile süre belirtilmeksizin bu hakka sahip olmalarına zımni olarak izin verildiği görülmüştür.

18.10.1983 tarih ve 18195 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun 12'nci maddesinde; trafik düzeni ve güvenliği yönünden belediye sınırları içinde ticari amaçla çalıştırılacak yolcu ve yük taşıtları ile motorsuz taşıtların çalışma şekil ve şartları, çalıştırılabileceği yerler ile güzergâhlarını tespit etmek ve sayılarını belirlemek görev ve yetkisi il ve ilçe trafik komisyonlarına verilmiştir.

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

Anılan Usul ve Esaslar'ın "Ticari Plaka Verilecekler" başlıklı 3 üncü maddesinde; *"Ticari plaka verilebilmesi için; a) Şoförlük mesleğini geçim kaynağı olarak seçmiş olduğunu ve sürekli olarak icra ettiğini beyan etmiş olmak b) En az iki yıldan beri o ilde ikamet etmek c) Şoförler derneğine üye olmak şarttır. Ticari plaka sahipleri bu plakaları, taşıtla birlikte veya ayrı olarak yalnız birinci fıkradaki şartları haiz kişilere satabilir."*



“Ticari Plakanın Verilme Usul ve Esasları” başlıklı 5 inci maddesinde aynen; *“Ticari plaka, kapalı tekif usulü ile aşağıdaki şartlar dikkate alınarak, trafik komisyonunun tespit edeceği esaslara göre verilir. a) İlin ihtiyacı dikkate alınarak dağıtılacak ticari plaka sayısı trafik komisyonunca tesbit edilecek ticari plakanın serbest piyasadaki tahmini bedelinin %80’ine takabül eden muhammen bedeli, müracaat şekli, süresi, ihale zamanı ve diğer hususlar mahalli vasıta ve/veya en az iki gazete ile kamuoyuna duyurulur. b) Tesbit edilen ticari plakalar ikişer aylık dönemler bir yılda altı defa verilir. c) Kapalı teklif zarfları trafik komisyonları huzurunda açılır ve en yüksek bedeli teklif edenlerden başlamak üzere o dönem için tesbit edilen miktarda ticari plaka verilir. Eşit ücret teklif edenler arasında trafik komisyonu huzurunda kura çekilir. d) Müracaat edenlerden, trafik komisyonunun tesbit edeceği muhammen bedelin 1/5’i teminat olarak peşin alınır. Plaka bedelinin kalan kısmı ödenmedikçe plaka almaya hak kazananlara plaka verilmez, kazanamayanların teminatları iade edilir.”* denilmektedir.

Öte taraftan mülga 1580 sayılı Belediye Kanunu’nun “Belediyenin vazifeleri” başlıklı 15 inci maddesinin 9 uncu fıkrası ve “Belediyelerin hakları, salahiyet ve imtiyazları” başlıklı 19 uncu maddesinin 5 inci fıkrasında yer alan hüküm ile 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Belediyenin yetkileri ve imtiyazları” başlıklı 15 inci maddesinin (p) fıkrasındaki hükümlerinden toplu taşıma hakkının belediyelerin görev ve yetkisinde olduğu anlaşılmaktadır.

Gerek 1580 sayılı gerekse 5393 sayılı Belediye Kanunu’na göre toplu taşımaya ilişkin hakların belediyelere de ait olduğu anlaşılmalı birlikte bu hakkın Kanun çerçevesinde ihale yoluyla rekabete uygun ve saydamlığı sağlayarak sürenin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde verilmesi gerekir.

Ancak 5393 sayılı Kanun’un 84 üncü maddesinde; bu Kanun’la, belediyenin sorumlu ve yetkili kılındığı görev ve hizmetlerle sınırlı olarak 2918 sayılı Kanun’un uygulanmayacağı ifade edilmiştir. Bu hüküm çerçevesinde, 5393 sayılı Kanun’un yürürlüğe girdiği 13.07.2005 tarihinden itibaren bu madde ile birlikte belediye sınırları içerisindeki il trafik komisyonunun toplu taşıma yetkisi kaldırılmıştır. Yapılan bu değişiklikler sonrasında, ulaşım hizmetinin nasıl şekilleneceği ve önceden verilen süresiz ruhsatlar ve güzergah izinlerinin durumlarının ne olacağıyla ilgili olarak örnek yargı kararlarından yararlanılması yerinde olacaktır.

Danıştay 13 üncü Dairesi’nin Esas No: 2015/985, Karar No: 2015/3164 ve aynı Dairenin Esas No: 2014/384, 2014/ 1950 No.lu Kararlarında, belediyelerin yürütmekle görevli ve yetkili oldukları toplu taşıma hizmetini;

Bizzat yapmak yerine imtiyaz suretiyle devrine karar verilmesi için Danıştayın görüşü ve İçişleri Bakanlığının onayının alınmasının ön koşul olduğu,

Kiralama yolunu seçmesi hâlinde ise hem taşınır hem taşınmazlar için kira süresinin 10 yıla sınırlı olduğu,

Ruhsat vermek suretiyle yerine getirilmesi usulünde ise ruhsat verilecek sürenin, tespit edilen muhammen bedelin yıllık mı yoksa ruhsat verilen süre için mi öngörüldüğünün, yıllık olarak tespit edilmiş ise her yıla ilişkin artış oranının nasıl belirleneceğinin vb. hususların açık bir şekilde ortaya konulması gerektiği,

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

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

Ayrıca, 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*” denilmektedir.

Kazanılmış hakkın varlığından söz edebilmek için, bu hakkın yürürlükteki hukuk kurallarına uygun olarak tesis edilen bir işlemle elde edilmiş olması gerekmektedir. Nitekim Danıştay 10 uncu Dairesinin 2000/2114 Esas ve 2002/3458 sayılı kararına göre; “...*Kazanılmış hak, bir hak sağlamaya elverişli nesnel kuralların bireylere uygulanması ile onlar için doğan öznel hakkın korunması anlamında kabul edilebileceğinden, kazanılmış bir haktan söz edilebilmesi için bu hakkın yeni düzenlemeden önce yürürlükte olan kurallara göre bütün sonuçlarıyla fiilen elde edilmiş olması gerekmektedir.*”

Anayasa Mahkemesi ise konuyla ilgili 07/04/2021 Tarihli ve 2018/20720 Başvuru Numaralı Kararında özetle; İdarenin uzun yıllardır devam eden ve kişilerde hep devam edeceği kanısı oluşturan toplu ulaşım imtiyazını hak sahipleri tarafından öngörülemez ve mağduriyete yol açacak şekilde makul bir zaman önce bildirilmeden iptal edilmesinin hukuka uygun olmadığına hükmetmiştir.

Yukarıdaki açıklamalar çerçevesinde, Eskişehir Büyükşehir Belediyesi merkez bölgesi uygulamasına bakıldığında; 25.01.2006 tarih ve 2006/1 sayılı UKOME kararı ile Eskişehir İl Merkezi mülki hudutları dâhilinde servis taşımacılığı için 1327 adet S plaka belirlenmiş ve aynı kararlar da bu sayı tahditlendirilmiştir. Akabinde 14.06.2006 tarih ve 2006/6-1 sayılı UKOME kararı ile 2 plakanın daha dâhil edilmesiyle mevcut tahditli S plakalı araç sayısı 1329 olmuştur.

Kurum tarafından yeni servis aracı ihtiyacı bağlamında araç sayısının 332 adet arttırılarak 3(üç) etap halinde olacak şekilde ihale yoluyla kiralanmasının uygun olduğuna karar verildiği, bu kapsamda ihale yoluyla 167 adet servis aracı (S) plakalarının işletme haklarının 10 (on) yıl süre ile kiralandığı görülmüştür. Söz konusu uygulama ilgili mevzuatın amir düzenlemelerinin bir gereği olup bu haliyle uygulamaya devam edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Bununla birlikte Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği hükümlerine göre, kara, deniz, göl, nehir, kanal ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını ve tahsis sürelerini belirlemek UKOME'nin yetkisinde olmakla birlikte söz konusu plakaların süresiz ve ihalesiz bir şekilde verilmesi 5216, 5393 ve 2886 sayılı Kanunlara uygun düşmemektedir.

Bu itibarla; 25.01.2006 tarih ve 2006/1 ve 14.06.2006 tarih ve 2006/6-1 sayılı UKOME kararları ile tahditli hale getirilen toplam 1329 adet S plakalı servis aracının, imtiyaz, kiralama veya ruhsat usullerinden biri seçilerek 2886 sayılı Kanun kapsamında yer alan prensipler gözetilerek ihale yoluyla verilmesi yönünde gerekli girişimlere başlanması gerekmektedir.

### **BULGU 26: Akaryakıt Alım İşinde Teslim Edilecek Miktarın Tespitine İlişkin Sözleşmede Yeterince Net Düzenlemeler Yer Almaması ve Sözleşmedeki Hükme Uyulmaması**

2021/810480 ihale kayıt numaralı Akaryakıt Alımı İşinde; teslim alınacak malın tespitinde işin teknik şartnamesinde belirlenen hükme uyulmadığı ve malın teslimine ilişkin gerekli netlikte düzenlemelere yer verilmediği tespit edilmiştir.

Teknik Şartname'nin "Muayene ve Kabul İşlemleri" başlıklı 3 üncü maddesinin (k) bendinde;

*"Akaryakıt tesliminde idare isterse tankeri dolu ve boş olarak tartım yaptırabilecek veya sayaçtan geçirebilecektir. Tartım yapılacak kantar idarenin belirleyeceği resmi bir kuruma ait ve kalibrasyonu yetkili kurumlarca yapılmış olacaktır. Tartım ücretleri yükleniciye aittir. Tartım sonucunda tespit edilen miktar (kg), İlgili şirketin vermiş olduğu sevk irsaliyesinde belirli olan yoğunluk (kesafet) hesaba katılarak hacim (lt) hesaplanacak ve bu miktar yüklenici tarafından düzenlenecek faturaya esas olacaktır."* denilmektedir.

Yukarıda yer verilen madde hükmünden anlaşılacağı üzere idare isterse teslim alınacak mal için tartım yaptırabilecek ve kg cinsinden tartım sonucu faturaya esas olmak üzere sevk irsaliyesinde gösterilen yoğunluk (kesafet) hesaba katılarak litreye dönüştürülecektir.

Yapılan denetimde bazı teslimlerde kantar fişleri mevcut olduğundan söz konusu tartımların gerçekleştirildiği anlaşılmış ancak faturaya esas alınacak mal miktarının litre cinsinden tespitinin teknik şartnamedeki söz konusu hükme göre değil tartımı yapılmayan teslimlerde olduğu gibi teslim esas sevk irsaliyesinde yer alan miktar (litre) üzerinden yapıldığı görülmüştür.

Diğer taraftan mevcut düzenleme de teslim alınacak mal miktarının tespitinde belirsizliğe sebebiyet verilmemesi açısından yeterince net değildir. Zira işin teknik şartnamesinde, tartım yapılmaması durumunda teslim alınacak mal miktarının tespitinin nasıl belirleneceği net olarak düzenlenmemiş, teslim alınacak akaryakıtın niteliği gereği taşıma sırasında kayba uğrayabileceğinden akaryakıt için ticaret odaları tarafından belirli fire oranları kabul edilmesine ve tartım gerçekleştirildiği durumlarda kantarların belirli bir hassasiyet ve sapma değeri dolayısıyla tolerans aralığı söz konusu olmasına rağmen işin ihale dokümanında bu hususlarla ilgili de bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Şayet bu hususlar mal teslimine ilişkin miktarın tespitinde dikkate alınmayacak ise ileride doğabilecek anlaşmazlıklarda belirsizlik yaşanmaması açısından bu hususlarla ilgili düzenlemelere de ihale dokümanında yer verilmesinin daha doğru olacağı düşünülmektedir.

Bu itibarla akaryakıt alım işlerinde teslim alınacak mal miktarının tespitinde tereddüte yol açılmaması için işin özelliği de dikkate alınarak ihale dokümanında ayrıntılı ve net düzenlemelere yer verilmesi ve uygulamada da bu düzenlemelere uygun işlem tesis edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

---

---

## **BULGU 27: İhalenin Geçerli İş Hacmini Gösteren Belge Sunmayan İstekli Üzerinde Bırakılması**

Araç kiralama hizmet alımı işinde tekliflerin değerlendirilmesi aşamasında ihale dokümanında istenen iş hacmini gösteren geçerli belgenin isteklinin sunduğu belgeler arasında yer almamasına rağmen belgenin mevcut ve uygun olarak değerlendirilerek işin söz konusu istekli üzerinde bırakıldığı görülmüştür.

İşe ait idari şartnamenin “*İhaleye katılabilmek için gereken belgeler ve yeterlik kriterleri*” başlıklı 7 nci maddesinde iş hacmini gösteren belge için ihalenin yapıldığı yıldan önceki yıla ait toplam ciroyu gösteren gelir tablosunun veya hizmet işleri ile ilgili ciro tutarını gösteren belgelerden birinin sunulmasının yeterli olduğu, hizmet işleri ile ilgili ciro tutarını tevsik etmek üzere; yeminli mali müşavir veya serbest muhasebeci mali müşavirce standart forma uygun olarak düzenlenen belgenin sunulacağı, toplam cironun teklif edilen bedelin % 15 inden, hizmet işleri ile ilgili cironun ise teklif edilen bedelin % 9'undan az olmaması gerektiği, bu kriterlerden herhangi birini sağlayan ve sağladığı kritere ilişkin belgeyi sunan isteklinin yeterli kabul edileceği, bu kriterleri bir önceki yılda sağlayamayanlar, son iki yıla ait belgelerini sunabileceği, bu takdirde, son iki yılın parasal tutarlarının ortalaması üzerinden yeterlik kriterlerinin sağlanıp sağlanmadığına bakılacağı, gelir tablosunun veya serbest meslek kazanç defteri özetinin, yeminli mali müşavir veya serbest muhasebeci mali müşavir ya da vergi dairesince onaylı olmasının zorunlu olduğu hükümlerine yer verilmiştir.

Söz konusu işe ait ihale dokümanının incelenmesinde işin birinci kısmında ekonomik açıdan en avantajlı teklif kabul edilen firmanın istekli sıfatıyla sunduğu belgeler arasında toplam ciroyu gösteren gelir tablosunun toplam cironun teklif edilen bedelin % 15 inden az olmama şartını sağlayamadığı ve hizmet işleri ile ilgili ciro tutarını tevsik etmek üzere ise yeminli mali müşavir veya serbest muhasebeci mali müşavirce standart forma uygun olarak düzenlenen belgenin teklif zarfı içerisinde sunulan belgeler arasında yer almadığı ancak Zarf Açma ve Belge Kontrol Tutanağında bu belgenin mevcut ve uygun olduğunun ifade edildiği ve ihalenin birinci kısmının söz konusu istekli üzerinde bırakıldığı tespit edilmiştir.

Kamu İhale Kurulunun bu konuya benzer nitelikteki 2020/UH.I-1979 nolu kararında Kamu İhale Mevzuatı hükümlerine göre hizmet işleri ciro tutarının tevsikinin yalnızca ihale dokümanı kapsamında isteklilere verilen hizmet işleri ile ilgili ciro bilgileri tablosu standart formu ile yapılabileceği, yine bu standart formun ne şekilde ve kim tarafından düzenleneceği bilgilerine ihale dokümanı üzerinden ulaşılabildiği, Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama

Yönetmeliği'nde de bu bilgilere yer verildiği; bu kapsamda teklif mektubundaki, ihale dokümanını oluşturan tüm belgelerin taraflarınca okunduğu, anlaşıldığı ve kabul edildiği, ihale dokümanında yer alan tüm düzenlemeler dikkate alınarak teklif verildiği beyanıyla ihaleye katılan başvuru sahibinin, iş hacmine ilişkin olarak aranılan yeterlik kriterini hizmet işleri ciro tutarı ile tevsik edebilmesi için ihale dokümanında standart form olarak da verilen hizmet işleri ciro tutarını gösteren standart formu teklif zarfı içerisinde sunması gerektiği, başvuru sahibi istekli tarafından başvuruya konu ihalede sunulmayacak belgeler tablosunun da kullanılmadığı, kaldı ki, sunulmayacak belgeler tablosunun toplam ciroyu gösteren gelir tablosu için kullanılabilir bir belge olduğu, hizmet işleri ile ilgili ciro bilgilerinin niteliği itibarıyla her halükarda yeminli mali müşavir veya serbest muhasebeci mali müşavirce standart forma uygun olarak düzenlenen belge ile tevsik edilmesi gerektiği, diğer bir ifadeyle, hizmet işleri ile ilgili ciro bilgilerinin teyidi yapılamayacağından, hizmet işleri ile ilgili ciro bilgileri için sunulmayacak belgeler tablosunun kullanılamayacağı, diğer taraftan, kamu ihale mevzuatı uyarınca gelir tablosunda yer alan yurtiçi satışlar tutarı veya satılan hizmet maliyeti hesabında yer alan tutarların hizmet işleri cirosu olarak değerlendirilmesine imkân bulunmadığı, dolayısıyla idarece başvuru sahibi isteklinin teklifinin değerlendirme dışı bırakılması işleminde herhangi bir mevzuata aykırılık bulunmadığı ifade edilmiştir.

Söz konusu Karardan da anlaşılacağı üzere hizmet işleri ile ilgili ciro bilgilerinin yalnızca yeminli mali müşavir veya serbest muhasebeci mali müşavirce standart forma uygun olarak düzenlenen belge ile tevsik edilmesi mümkündür. Dolayısıyla gelir tablosunda yer alan yurtiçi satışlar tutarı veya satılan hizmet maliyeti hesabında yer alan tutarların hizmet işleri cirosu olarak değerlendirilmesi ya da başkaca bir belgenin standart forma uygun olarak düzenlenen söz konusu belge yerine geçebilmesi mümkün değildir.

Sunulan belgeler arasında hizmet işlerine ait bazı faturaların da yer aldığı görülmüştür. Belge kontrol tutanağında ya da ihale kararında bu konudaki değerlendirmenin nasıl yapıldığına ilişkin herhangi bir açıklamaya yer verilmediğinden iş hacmini gösteren belgenin uygunluğuna nasıl karar verildiği de anlaşılamamakla birlikte sunulan belgelerden toplam ciroyu gösteren gelir tablosundaki bilgilerden toplam cironun teklif edilen bedelin % 15 inden az olmama şartını sağlayamadığı ve hizmet işleri ile ilgili ciro bilgileri tablosu standart formunun da belgeler arasında yer almadığı görüldüğünden bu şartın sağlanmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

İhalenin iş hacmini gösteren geçerli belgeyi sunmayan istekli üzerinde bırakılması ihale mevzuatı hükümlerine aykırıdır.

Bu itibarla ihalelerde tekliflerin değerlendirilmesinde ihale mevzuatı hükümlerine uygun işlem tesis edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

**BULGU 28: İhale Edilen Yapım İşleri İçin Yaptırılan Bütün Riskler (All Risk) Sigortalarında Muafiyet Oranlarının Mevzuata Uygun Olmaması**

Kurum tarafından yürütülen yapım işleri için yükleniciler tarafından yaptırılan bütün riskler (all risk) sigorta poliçelerinde mevzuatta belirtilen oran üzerinde muafiyet oranları belirlendiği görülmüştür.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun "İş ve işyerinin sigortalanması" başlıklı 9 uncu maddesinde;

*"Yapım işlerinde yüklenici; işyerlerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu iş için, işin özellik ve niteliğine göre ihale dokümanında belirtilen şekilde, işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı, geçici kabul tarihinden kesin kabul tarihine kadar geçecek süreye ilişkin ise kapsamı ihale dokümanında belirtilen genişletilmiş bakım devresi teminatını içeren sigorta yaptırmak zorundadır."* denilmektedir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin (YİGŞ) "İş ve İşyerlerinin Korunması ve Sigortalanması" başlıklı 9 uncu maddesinin birinci fıkrasında; yapım işi ile ilgili işyerlerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesislerin işe başlama tarihinden kesin kabul tarihine kadar, sözleşme konusu yapım işinin korunmasından yüklenicinin sorumlu olduğu, yüklenicinin belirtilen süre içinde oluşabilecek deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı ihale dokümanında belirtilen şekilde (all risk) sigorta yaptırmak zorunda olduğu, aynı maddenin üçüncü fıkrasında da; yüklenicinin çeşitli risklere karşı yaptıracığı all risk (inşaat sigorta) poliçesinde tüm riskler için uygulanabilecek muafiyet oranının azami %2, deprem, sel, su baskını, toprak kayması ve terör riskleri için uygulanabilecek koasürans oranının ise azami %20 olacağı ve bunun dışında kalan riskler için koasürans uygulanmayacağı hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, yapım işleri için yükleniciler tarafından yaptırılan bütün riskler (all risk) sigorta poliçelerinde; risklere karşı belirlenen muafiyet oranlarının YİGŞ'ne göre belirlenebilecek azami oran olan %2 nin üzerinde olduğu görülmüştür.

Sigorta uygulaması esas itibarıyla yükleniciyi korumak amacıyla getirilmişse de yüklenicinin iradesi dışında ortaya çıkan doğal afetlerin yükleniciyi zor durumda bırakmaması, işi yarım bırakmaması açısından idareyi de koruma amacı gütmektedir. Sigorta poliçesinde tüm riskler için muafiyet oranlarının %2 den üzerinde olması yüklenicinin nihai sorumluluğunu ortadan kaldırmamakla birlikte, karşılaşılabileceği riski artırmaktadır.

Sonuç olarak açıklanan nedenlerle, yapım işleri için yaptırılan bütün riskler (all risk) sigortalarının Yapım İşleri Genel Şartnamesi hükümlerine uygun düzenlenmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

**BULGU 29: İhale Dokümanında Teslim Edilecek Malın Özelliği İle İlgili Çelişkili Düzenlemelere Yer Verilmesi ve Muayene ve Kabul İşlemlerinin Mevzuata Uygun Gerçekleştirilmemesi**

2021/821335 ihale kayıt numaralı yedi kısım halinde ihale edilen Bilgisayar ve Elektronik Malzeme Alımı işinde ihale ve uygulama aşamalarında aşağıdaki sorunlar tespit edilmiştir.

a) İşin teknik şartnamesinde teklif cetveline göre 3 adet alım yapılacağı öngörülen masaüstü bilgisayar ihtiyacı için birden fazla teknik özellik tanımlaması yapılarak teslim alınacak üründe belirsizliğe yol açıldığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanununun “Şartnameler” başlıklı 12 nci maddesinde İhale konusu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin her türlü özelliğini belirten idari ve teknik şartnamelerin idarelerce hazırlanmasının esas olduğu, ihale konusu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin teknik kriterlerine ihale dokümanının bir parçası olan teknik şartnamelerde yer verileceği, belirlenecek teknik kriterlerin, verimliliği ve fonksiyonelliği sağlamaya yönelik olacağı, rekabeti engelleyici hususlar içermeyeceği ve bütün istekliler için fırsat eşitliği sağlayacağı ifade edilmiştir.

Yine aynı Kanunun “Temel İlkeler” başlıklı 5 inci maddesinde idarelerin bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu olduğu hükmü yer almaktadır.

Söz konusu iş kapsamında teklif cetveline göre aynı üründen 3 adet alınan masaüstü bilgisayar için teknik şartnamede iki ayrı teknik özellik belirlendiği görülmüştür.



Aynı ihtiyaç için ihale dokümanında iki farklı teknik özellik tanımlaması yapıldığından isteklilerin aslında hangi özellikteki malın idarece istendiğini anlayabilmelerinin ve buna göre sağlıklı ve gerçekçi teklif verebilmelerinin mümkün olmadığı değerlendirilmektedir.

Bu itibarla ihale ve sözleşme uygulama süreçlerinin sağlıklı gerçekleştirilebilmesini teminen ihale dokümanlarının tereddüte yer vermeyecek şekilde net olarak belirlenmesi gerekmektedir.

**b)** İşin beşinci ve altıncı kısımları ile gerçekleştirilen videowall ve kiosk dokunmatik ekran alımlarının teslim süresi içinde yüklenici tarafından teslim hazır hale getirildiğine dair yazılı bildirim yapılmadığı ve işin teslim süresi bittikten sonra idareden kaynaklı nedenle süre uzatım kararı verildiği görülmüştür.

İşin sözleşmesinden sözleşmenin imzalanma tarihinin 17.02.2022 olduğu, işe sözleşme imzalanmasından itibaren bir takvim günü içinde başlanacağı, sözleşme kapsamındaki tüm alımların 30 takvim günü içinde teslim edileceği, anlaşılmaktadır. Buna göre söz konusu kısımlar kapsamındaki alımların tesliminin de 19.03.2022 tarihine kadar gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Mal Alımları Denetim Muayene ve Kabul İşlemlerine Dair Yönetmelik'in "Muayene İşlemleri" Başlıklı 11 inci maddesinde; bir malın veya yapılan işin komisyon tarafından muayenesine başlanabilmesi için tamamlanması gereken işlemler maddeler halinde sayılmıştır. Buna göre yüklenicinin malı ihale dokümanına uygun şekilde teslim etmesi veya dokümana uygun olarak teslim hazır hale getirildiğini idareye bildirmesinden itibaren en geç beş işgünü içinde idarece muayene ve kabul işlemlerine başlanacağı, idare tarafından öncelikle yükleniciye muayene ve kabul işlemlerinin yapılacağı tarih bildirilerek belirtilen yer, gün ve saatte kendisinin veya yetkili vekilinin hazır olması yazılı olarak bildirileceği, bildirim postaya verilmesini takip eden yedinci gün yükleniciye tebliğ edilmiş sayılacağı, bildirim imza karşılığı elden tebliğ edilmek suretiyle de yapılabileceği ifade edilmiştir.

İşe ait ihale dokümanı ve hakediş ödemelerinin incelenmesinde, ihalenin söz konusu kısımlarına ait teslimlerin 18.05.2022 tarihinde gerçekleştirildiği, ancak işin sözleşmesine göre son teslim tarihi olan 19.03.2022 tarihinden bu tarihe kadar yüklenicinin teslim etmesi gereken malzemelerin teslim hazır hale getirildiğine veya hangi gerekçelerle teslim edilemediğine dair bir dilekçesi ya da yazılı bildirimine rastlanmamıştır.

Diğer taraftan İdare, işin son teslim tarihi olan 19.03.2022 tarihinden sonraki tarih olan

24.03.2022’de söz konusu malzemelerin kullanılacağı bina içerisinde tadilat çalışmalarının devam ettiği gerekçesiyle aldığı kararda söz konusu işle ilgili 40 işgünü süre uzatımı vermiştir.

Yüklenicinin işin süresi içerisinde teslim hazırlanmaya hazır hale getirdiğine dair bildirim ispat edilebilmesi için Yönetmelik hükmünde yer alan “*yüklenicinin malı ihale dokümanına uygun şekilde teslim etmesi veya dokümana uygun olarak teslim hazırlanmaya hazır hale getirildiğini idareye bildirmesi*” ifadesindeki bildirim yazılı olması gerektiği anlaşılmaktadır. Zira ileride doğabilecek sorunlarda ya da işin gecikmeye girmediğinin tespitinin de ancak bu şekilde yapılması mümkün olacaktır. Dolayısıyla bu yazılı bildirim olmadan yüklenicinin işi süresinde teslim etmek istediği ancak idareden kaynaklı nedenle edemediğinin ileri sürülmesi de ispata muhtaç hale gelecektir. Kaldı ki söz konusu işe ait ihale dokümanı içerisinde bu konunun tespitine ilişkin işin teslim süresi henüz bitmeden İdare tarafından düzenlenmiş herhangi bir yazıya, karara veya tutanağa da rastlanmamıştır. Bu nedenle de söz konusu malların teslim süresi içerisinde yüklenici tarafından teslim edilmek istendiğini gösteren kanıtlayıcı bir belge olmaksızın işin teslim süresinden sonra idareden kaynaklı nedenle verilen süre uzatım kararı da, gecikmenin yüklenicinin kusurundan kaynaklanmadığının ispatında yeterli olamayacaktır.

Bu itibarla mal alımlarında teslim, muayene ve kabul süreçleri ile süre uzatım kararlarının ilgili mevzuat hükümlerine uygun ve işlemlerin tereddüte yer vermeyecek netlikte gerçekleştirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

### **BULGU 30: Mal Alım İşinde Muayene ve Kabul İşlemlerinin Mevzuat Hükümlerine Uygun Gerçekleştirilmemesi**

2022/130317 ihale kayıt numaralı Çatılı Mekanizmalı Açılır Kapanır Ünite Sistemi alımı işinde muayene kabul işlemlerinin Yönetmelik hükümlerine uygun gerçekleştirilmediği tespit edilmiştir.

Mal Alımları Denetim Muayene ve Kabul İşlemlerine Dair Yönetmelik’in “Muayene İşlemleri” Başlıklı 11 inci maddesinde; yüklenicinin malı ihale dokümanına uygun şekilde teslim etmesi veya dokümana uygun olarak teslim hazırlanmaya hazır hale getirildiğini idareye bildirmesinden itibaren en geç beş işgünü içinde idarece muayene ve kabul işlemlerine başlanacağı, idare tarafından öncelikle yükleniciye muayene ve kabul işlemlerinin yapılacağı tarih bildirilerek belirtilen yer, gün ve saatte kendisinin veya yetkili vekilinin hazır olmasının yazılı olarak bildirileceği, “Muayene raporlarının düzenlenmesi” başlıklı 20 nci maddesinde de; muayene raporlarına, ihale dokümanında yazılı niteliklerle, muayenede bulunan niteliklerin

ayrı ayrı yazılacağı, bunların karşılaştırılacağı ve sonucun “niteliklerine uygundur” veya “niteliklerine uygun değildir” şeklinde kesin olarak belirtileceği ve komisyon üyeleri tarafından imza edileceği hükümlerine yer verilmiştir.

Yukarıda yer verilen Yönetmelik hükümlerine göre yüklenicinin malı ihale dokümanına uygun şekilde teslim etmesi veya dokümana uygun olarak teslim hazır hale getirildiğini idareye bildirmesi, bu bildirimden sonra idarece muayene ve kabul işlemlerine başlanması, yükleniciye muayene ve kabul işlemlerinin yapılacağı tarih bildirilerek belirtilen yer, gün ve saatte kendisinin veya yetkili vekilinin hazır olması yazılı olarak bildirilmesi, muayene raporlarına ihale dokümanında yazılı niteliklerle, muayenede bulunan niteliklerin ayrı ayrı yazılması, sonucun niteliklerine uygundur” veya “niteliklerine uygun değildir” şeklinde kesin olarak belirtilmesi ve imzalanması gerekmektedir.

Yapılan denetimde söz konusu işin firmanın işin kabulünün yapılmasına ilişkin dilekçesinin 28.06.2022 tarihinde düzenlendiği, bu dilekçenin evrak kaydının 01.07.2022 de gerçekleştirildiği, işe ait muayene ve kabul tutanağının üzerindeki tarihten işin kabulünün ise 14.06.2022 de gerçekleştirildiği görülmüştür.

Muayene ve kabul tutanağındaki tarih dikkate alındığında işin kabulünün firmanın işin kabulüne ilişkin dilekçesi ve evrak kaydından daha önceki bir tarihte gerçekleştirildiğinden sürecin Yönetmelik hükümlerine uygun gerçekleştirilmediği anlaşılmaktadır.

Diğer taraftan muayene ve kabul tutanağı incelendiğinde Yönetmelik’in ilgili hükmü gereği tutanakta ihale dokümanında yazılı niteliklerle, muayenede bulunan niteliklerin ayrı ayrı yazılması, sonucun niteliklerine uygundur” veya “niteliklerine uygun değildir” şeklinde kesin olarak belirtilmesi gerekirken standart bir cümle ile teknik şartnamedeki şartların sağlandığı ifade edilmek suretiyle Tutanak düzenlendiği görülmektedir.

Sonuç olarak mal alım ihalelerinde kabul işlemlerinin Mal Alımları Denetim Muayene ve Kabul İşlemlerine Dair Yönetmelik hükümlerine uygun gerçekleştirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

---

---

### **BULGU 31: Yapım İşlerinde Hakediş Ödemelerinin Gecikmesi Sebebiyle Verilen Süre Uzatım Kararlarında Sorunlar Olması**

Yapım işlerinde hakediş ödemelerinin zamanında ödenebilmesi için gerekli tedbirlerin yeterince alınmadığı, hakedişlerin geç ödenmesi sebebiyle verilen süre uzatımı kararlarının mevzuatta aranan şartları tam olarak sağlamadığı ve süre uzatımına esas gün sayısının belirlenmesinde kullanılan yöntemin hatalı olduğu görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Geçici hakediş raporları" başlıklı 39 uncu maddesinde hakediş raporunun, yüklenici veya vekili tarafından imzalanıp idareye verildiği tarihten başlamak üzere en geç otuz gün içinde onaylandıktan sonra otuz gün içinde tahakkuka bağlanacağı, bu tarihten başlamak üzere sözleşmesinde farklı bir süre belirtilmemiş ise on beş gün içinde de ödeme yapılacağı, "İşin süresi ve sürenin uzatılması" başlıklı 29 uncu maddesinde de idarenin, sözleşmenin ifasına ilişkin yükümlülüklerini yüklenicinin kusuru olmaksızın yerine getirmemesi (yer teslimi, projelerin onaylanması, iş programının onaylanması, ödenek yetersizliği gibi) ve bu sebeple sorumluluğu yükleniciye ait olmayan gecikmelerin meydana gelmesi, bu durumun taahhüdün yerine getirilmesine engel nitelikte olması ve yüklenicinin bu engeli ortadan kaldırmaya gücünün yetmemiş olması halinde, işi engelleyici sebeplere ve yapılacak işin niteliğine göre, işin bir kısmına veya tamamına ait sürenin en az gecikilen süre kadar uzatılacağı hükümleri yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükmünden de anlaşılacağı üzere bir yapım işinde işin yüklenicinin kusurundan kaynaklanmayan nedenlerle gecikmesi, bu durumun taahhüdün yerine getirilmesine engel nitelikte olması ve yüklenicinin bu engeli ortadan kaldırmaya gücünün yetmemiş olması durumlarının birlikte gerçekleşmesi koşuluyla yine yapılacak işin niteliğine göre işin bir kısmına veya tamamına ait sürenin en az gecikilen süre kadar uzatılabilmesi mümkündür.

Yapılan denetimde yapım işlerinin neredeyse tamamında hakediş ödemelerinin bir kısmı ya da tamamının süresinde ödenmemesi sebebiyle en az bir defa olmak üzere idareden kaynaklı gecikme olduğu değerlendirilerek süre uzatım kararları verildiği görülmüştür

İlgili mevzuat hükmüne göre verilecek süre uzatımı gecikme şartına bağlandığı için işin geciktiği ve ne kadar geciktiğinin tespitinin ancak gecikmenin sebebi olarak değerlendirilen hakedişin gecikmeli olarak ödendiği tarih itibarıyla fiilen gerçekleştirilmiş imalatın tespit edilip bunun iş programına göre olan durumu belirlendikten ve gecikme olduğunun ve gecikmenin

yüklenicinin kusurundan kaynaklı olabilecek başka bir sebeple olmadığına da karar verdikten sonra yapılması gerekecektir.

Ancak idarenin gerçekleştirdiği yapım işlerinin tamamına yakınında hakediş ödemelerinde gecikmelerin olduğu ve bunların neredeyse tamamında da hakediş ödemesindeki gecikme sebebiyle işin fiilen gecikilip gecikilmediği ve mevzuatta idareden kaynaklı süre uzatımı verilmesi için gerekli diğer şartlarla ilgili bir tespit yapılmaksızın rutin bir uygulamaya dönüştürülerek her bir işte en az bir kez olmak üzere çok sayıda süre uzatım kararı verilmiştir.

Diğer taraftan mevzuata göre hakediş raporunun yüklenici tarafından imzalanıp idareye verildiği tarihten başlamak üzere en geç otuz gün içinde onaylandıktan sonra otuz gün içinde tahakkuka bağlanacağı, işlere ait sözleşmelerde ödeme gününe ilişkin farklı süreler belirtilmediğinden de bu tarihten başlamak üzere on beş gün içinde ödeme yapılacağı göz önünde bulundurulduğunda hakediş ödemesi için toplam yetmiş beş günlük bir süre söz konusudur.

Bu sürenin elbette onay ve tahakkuk süreleri daha kısa tutularak kısaltılması mümkünse de uygulamada bakıldığında işlerin hakediş ödemelerinin onay ve tahakkuk sürelerinin genellikle kısa tutularak ödemelerin geç gerçekleştirilmesine neden olduğu ve bu durumun rutin bir uygulamaya dönüştürülerek süre uzatım kararları verildiği görülmüştür.

5018 Sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun ilgili hükmüne göre her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak kullanılması ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınması sorumluluğu bulunmaktadır. Söz konusu sorumluluk gereği İdarenin onay, tahakkuk ve ödemeyi gerçekleştiren birimleri arasında koordinasyonun sağlanıp bahsedilen onay, tahakkuk ve ödemeye ilişkin süreler dikkate alınarak bir nakit planlaması yapılmak suretiyle hakediş ödemelerindeki bu gecikmelerin asgari düzeyde tutulmasının sağlanması gerekmektedir.

Diğer taraftan süre uzatım kararlarında verilen süre uzatımların süresinin tespitinde de hem gecikme tutarı açısından hatalı bir tespit hem de iş programı ile bağlantı kurulmaksızın bir hesaplama yapıldığı görülmüştür. Şöyle ki; süre uzatımı gün tespitine esas olan hakedişin geç ödenen kısmıyla ilgili tutar, sözleşme fiyatları ile yapılan iş yanında fiyat farkı ve katma değer vergisi tutarlarının tamamı üzerinden belirlenmiş, işin sözleşme bedelini sözleşmesine göre işin

bitirilmesi gereken süreye bölerek günlük imalat tutarına ulaşılmış ve gecikilen hakediş ödeme tutarı belirlenen bu günlük imalat tutarına bölünerek de verilecek süre uzatımı gün sayıları tespit edilmiştir.

Mevzuatta süre uzatımı gün sayısının tespitine ilişkin yöntem açısından net bir düzenleme olmamakla birlikte öncelikle yüklenicinin geç ödeme sebebiyle iş programının gerisinde kalmış olduğu tespit edildikten sonra yüklenici, imalatı sözleşme bedeli üzerinden belirlenen iş programına göre gerçekleştirmesi gerektiğinden geç ödeme sebebiyle verilecek süre uzatımının da buna göre belirlenmesi gerekecektir. Bu nedenle süre uzatımına esas hakedişin sözleşme fiyatlarıyla yapılan iş tutarı kadarlık geç ödenen kısmının geç ödeme olmasaydı ilgili aydaki iş programına göre yapılması gereken günlük imalat tutarına bölünmesi ile kaç günde harcanabileceği bulunarak verilecek süre uzatımındaki sürenin bu şekilde tespit edilmesinin daha uygun bir yöntem olacağı değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak, hakediş ödemelerinde gecikmelerin asgari düzeyde olması için gerekli tedbirlerin alınması, planlama ve koordinasyonun sağlanması, gecikme durumunda ise bu durumun mevzuata göre idareden kaynaklı nedenle süre uzatımı verilebilmesi için belirlenmiş şartların sağlandığı tespit edildikten sonra süre uzatımı kararı verilmesi ve verilecek süre uzatımına ilişkin gün sayılarının iş programını dikkate alan bir yöntemle belirlenmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

### **BULGU 32: Yapım İşlerinde Yüklenicinin Kusuru Olmasına Rağmen İdareden Kaynaklı Nedenle Süre Uzatımı Verilmesi**

Mahmudiye ve Sivrihisar Katı Atık Aktarma İstasyonu Yapım İşlerinde işlerin yapılacağı araziler üzerinde ihale aşaması öncesinde de mevcut olan işin yapımını engelleyen yapılar gerekçe gösterilerek yer teslim tutanaklarında yüklenicilerin konuya ilişkin herhangi bir tespiti ya da itirazı olmamasına rağmen idareden kaynaklı nedenle süre uzatım kararları verildiği tespit edilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "İşyerinin yükleniciye teslimi" başlıklı 6 ncı maddesinde, sözleşmenin imzalanmasından sonra, sözleşmede yazılı süre içinde işe başlanabilmesi için işyeri, ihaleye esas proje ve mahal listesine göre; eksen kazıkları, someler, röperler ve benzerleri, proje sahası, güzergah, zemin veya buna benzer yerler üzerinde kontrol edilerek, İdare tarafından görevlendirilen yapı denetim görevlisinin de bulunduğu komisyon tarafından yükleniciye teslim edileceği, bu hususta iki taraf arasında bir tutanak düzenleneceği,

“Projelerin yükleniciye teslimi” başlıklı 11 inci maddesinde, anahtar teslimi götürü bedel sözleşmelerde, yapılacak işlerin uygulama projeleri, şartnameler ve diğer teknik belgelerle birlikte, sözleşmenin imzalanması sırasında yükleniciye verileceği, “İşlerin Denetimi” başlıklı 14 üncü maddesinde yüklenici, üstlenmiş olduğu işleri, sorumlu bir meslek adamı olarak fen ve sanat kurallarına uygun olarak yapmayı kabul etmiş olduğundan, kendisine verilen projeye ve/veya teknik belgelere göre işi yapmakla, bu projenin ve/veya teknik belgelerin iş yerinin gereklerine, fen ve sanat kurallarına uygun olduğunu, ayrıca işin yapılacağı yere, kullanılacak her türlü malzemenin nitelik bakımından yeterliliğini incelemiş, kabul etmiş ve bu suretle işin teknik sorumluluğunu üstlenmiş sayılacağı, bununla birlikte yüklenici, kendisine verilen projelerin ve/veya şartnamelerin, teslim edilen işyerinin veya malzemenin veyahut talimatın, sözleşme ve eklerinde bulunan hükümlere aykırı olduğunu veya fen ve sanat kurallarına uymadığı hususundaki karşı görüşlerini teslim ediliş veya talimat alış tarihinden başlayarak on beş gün içinde (özellikli bakımından incelenmesi uzun sürebilecek işlerde, yüklenicinin isteği halinde bu süre idarece artırılabilir) idareye yazı ile bildirmek zorunda olduğu, 29’uncu maddesinde ise idarenin kusurundan kaynaklı nedenlerle süre uzatımı verilebilmesi için idarenin, sözleşmenin ifasına ilişkin yükümlülüklerini yüklenicinin kusuru olmaksızın yerine getirmemesi (yer teslimi, projelerin onaylanması, iş programının onaylanması, ödenek yetersizliği gibi) ve bu sebeple sorumluluğu yükleniciye ait olmayan gecikmelerin meydana gelmesi, bu durumun taahhüdün yerine getirilmesine engel nitelikte olması ve yüklenicinin bu engeli ortadan kaldırmaya gücünün yetmemiş olması halinde, işi engelleyici sebeplere ve yapılacak işin niteliğine göre, işin bir kısmına veya tamamına ait sürenin en az gecikilen süre kadar uzatılacağı ifade edilmiştir.

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu’nun “Tacir olmanın hükümleri” 18 inci maddesinde, her tacirin, ticaretine ait bütün faaliyetlerinde basiretli bir iş adamı gibi hareket etmesi gerektiği hükmüne yer verilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden yapım işlerinde her türlü etüt çalışması da dahil olmak üzere gerekli tüm analizler yapılarak işin bir planlama dâhilinde gerçekleştirilmesi, diğer yandan işin yapımını üstlenen yüklenicinin de yapımın gerçekleştirilmesi için kendisine teslim edilen arazi üzerinde yapacağı inceleme sonrasında yapım sözleşmesinin uzman tarafı olarak ve basiretli bir iş adamı gibi davranma yükümlülüğü gereği arazinin işin projesine uygunluğunu kontrol etmesi ve tasarlanan yapının her açıdan yapım için elverişli olup olmadığını tespit ederek bilmesi ya da bildiğinin kabul edilmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

Arazi üzerinde işin yürütülmesini etkileyecek nitelikteki hususlar ortadan kaldırılmadan yapılacak yer teslimlerinde söz konusu hususların işyeri teslim tutanağında gösterilmesi ve bunların işin yürütülmesini tümüyle engelleyip engellemedikleri, kısmen faaliyet yapılabilirdiyorsa bu kapsamdaki işlerin tespit edilip tutanakta belirtilmesi gerekmektedir. Belirtilen nitelikteki sorunlara rağmen işyeri teslim tutanağını itirazsız imzalayan yüklenicinin bahsedilen gerekçeler ve yükümlülükler nedeniyle süre uzatım hakkı ortadan kalkacaktır.

Diğer taraftan 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak kullanılması ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınması sorumluluğu bulunduğundan bu süreçte sorumlu olan kamu görevlileri de arazi üzerindeki imalata engel hususlar varsa bunları yer teslimi aşamasına gelene kadar tespit edip gerekli tedbirleri alması gerekmektedir.

Yapılan denetimde, anahtar teslim götürü bedel usulü ile ihaleye çıkılan Mahmudiye Katı Atık Aktarma İstasyonu ve Sivrihisar Katı Atık Aktarma İstasyonu yapımı işlerinde işyeri teslim tutanağında konuya ilişkin hiçbir kayıt, yazı, ifade, itiraz olmaması ve yüklenici ile kamu idaresinin bu şekilde tutanakları imzalamış olmalarına ve yer teslimi sonrasında da yüklenicinin konuyla ilgili tespitini gösteren idareye bir yazılı bildirimiminin olmamasına rağmen Belediyenin söz konusu işlerin yapılacağı araziler üzerinde elektrik direği ve bina olduğuna dair tespitlerine istinaden her iki işte de idareden kaynaklı sebeple süre uzatım kararları verildiği görülmüştür.

2021 yılı içerisinde bitirilmesi gerekirken bahsedilen gerekçelerle ve hakediş ödemesindeki gecikmeler nedeniyle verilen süre uzatımlarıyla Mahmudiye Katı Atık Aktarma İstasyonu için 120 gün olan işin süresi 354 güne, Sivrihisar Katı Atık Aktarma İstasyonu için 120 gün olan süre ise 368 güne çıkarak söz konusu işler 2022 yılı sonu itibarıyla halen bitirilememiştir.

Yukarıda da yer verilen YİĞŞ 'nin ilgili maddesinde, idareden kaynaklı nedenlerle süre uzatımı verilebilmesi için belirli şartlar sayılmış ve bu şartların başında ise yüklenicinin kusurunun olmaması, bu nedenle işte sorumluluğu yükleniciye ait olmayan gecikmelerin meydana gelmesi gerektiği ifade edilmiştir. Ancak bahsedildiği üzere söz konusu yapım işlerinde süreçten sorumlu kamu görevlilerinin de kusurundan söz etmek mümkünse de süre uzatımına konu hususlarda yüklenicinin de işyeri teslimi öncesinde bu hususu tespit edip idareyi uyarma yükümlülüğü olması, işyeri teslim tutanağında bu konuda herhangi bir itirazının



olmaması ve tutanak sonrası süreçte de bir yazılı bildirimimin olmaması sebepleriyle kusuru ve sorumluluğu bulunduğundan bu hususta süre uzatımı verilemeyeceği düşünülmektedir.

Kamu idaresince bulguda tespit edilen hususlara ilişkin olarak bundan sonraki süreçte yapım işlerinde her türlü etüt çalışması ve planlama tüm yönleriyle yapılmadan ihale sürecine başlanılmayacağı ifade edilmekle birlikte ihale sonrası süreçte kendileri dışındaki bir kurumun görev ve yetki alanına giren iş ve işlemlerini geç bitirmesi nedeniyle sürenin uzaması dolayısıyla süre uzatımı kararı verildiğinden de bahsedilmektedir. Ancak söz konusu gerekçeler bulguda vurgulanan ve sorunun kaynağı olan ihale süreci öncesi her türlü etüt çalışması ve planlama yapılmadan ve buna yönelik gerekli tedbirler alınmadan ihaleye çıkılmasını ve yer teslim tutanağında bu hususa yer verilmemesini izah eder nitelikte olmadığı değerlendirilmektedir.

Bu itibarla, işyeri teslim aşamasında ve düzenlenen tutanakta bu konuda herhangi bir tespit ya da itiraza yer verilmemiş olmasına rağmen araziler üzerindeki işin yapımını engelleyen veya geciktiren söz konusu yapılar gerekçe gösterilerek yükleniciye süre uzatımı verilebilmesinin mümkün olmadığı ve yapım işlerinde her türlü etüt çalışması ve planlama yapılmadan ihale sürecine başlanmaması gerektiği değerlendirilmektedir.

### **BULGU 33: İşçilerin Kanunda Belirtilen Yıllık İzinlerinin Kullanılmaması**

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

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

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

ilişkin usuller ile işverence tutulması zorunlu kayıtların şekline ilişkin hususların ilgili Bakanlık tarafından hazırlanacak bir Yönetmelik ile gösterileceği belirtilmiştir.

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

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

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

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

Yapılan incelemede idare tarafından istihdam edilen işçi statüsündeki 197 adet personelden 100 günden fazla izin hakkı olan 16, 60-100 gün arası izin hakkı olan 31 çalışanın bulunduğu 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 öngörülemez giderlerin ortaya çıkmasına neden olacaktır.

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

### **BULGU 34: Teftiş Kurulu Yönetmeliğinin Uygun Görüş Olmadan Yürürlüğe Konulması**

Teftiş Kurulu Başkanlığı Çalışma Usul ve Esasları Hakkındaki Yönetmelik'in Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığından uygun görüş alınmadan yürürlüğe konulduğu ve usulüne uygun yürürlüğe konulmayan yönetmelik hükümlerine dayanılarak Teftiş Kurulu Başkanı ataması yapıldığı belirlenmiştir.

22.02.2007 Tarih 26442 Sayılı Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke Ve Standartlarına Dair Yönetmelik'in "Müfettiş ve mali hizmet uzmanı" başlıklı 12 nci maddesinin ikinci fıkrasında;

" ...

*Bu Yönetmelik kapsamında teftiş kurulu başkanlığı ve/veya müdürlüğü bulunan mahalli idareler mevzuata uygun olarak hazırladıkları teftiş kurulu yönetmeliklerini Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığından alınacak uygun görüşten sonra yürürlüğe koyarlar. Söz konusu yönetmelik için uygun görüş alınmadan müfettiş ve müfettiş yardımcılığı kadrolarına atama yapılamaz. " düzenlemesi yapılmıştır.*

Belediye tarafından yürürlüğe konulan, Teftiş Kurulu Başkanlığı Çalışma Usul ve Esasları Hakkındaki Yönetmelik'in "Kurul Başkanının Atanması" başlıklı 8 inci maddesinde "Kurul Başkanı, Başkan tarafından atanır." hükmü yer almaktadır.

Yukarıdaki belirtilen açıklamalara göre; 08.07.2021 tarihli ve 329 sayılı karar ile yürürlüğe konulan Eskişehir Büyükşehir Belediyesi Teftiş Kurulu Yönetmeliğinin, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığından uygun görüş alınmadan yürürlüğe girdiği belirlenmiştir. Halbuki '...Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığından alınacak uygun görüşten sonra yürürlüğe koyarlar" hükmü gereği uygun görüş alınmamasından mütevellit yönetmeliğin usulen sıhhat şartı yerine getirilmemesi sebebiyle geçerli bir hükmü olmadığı değerlendirilmektedir.

Mevzuat hükmüne göre bakanlıktan uygun görüş alınmadan yönetmeliğin yürürlüğe konulması ve bu yönetmelik hükümlerine göre işlem tesis edilmesi mümkün değildir. Usulüne

uygun bir şekilde yürürlüğe girmeyen yönetmelik hükümlerine göre Teftiş Kurulu Başkanı ataması yapılması da hatalı bir atama olacaktır.

Sonuç olarak, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığından alınacak uygun görüşten sonra belirtilen yönetmeliğin yürürlüğe konulması gerektiği ve yapılan Teftiş Kurulu Başkanı atamasının usulüne uygun yürürlüğe konulmuş yönetmeliğe göre yapılması uygun olacaktır.

### **BULGU 35: Mevzuata Göre Kurulma Zorunluluğu Olan Hayvan Bakımevinin Kurulmaması**

Belediyede ilgili mevzuat hükmü gereği belirli bir süreye kadar kurulma zorunluluğu olan hayvan bakımevinin söz konusu süre geçmiş olmasına rağmen kurulmadığı tespit edilmiştir.

5199 Sayılı Hayvanları Koruma Kanunu'nun Geçici 4 üncü maddesinde ;

*“Büyükşehir belediyeleri, il belediyeleri ve nüfusu yetmiş beş bini aşan belediyeler 31/12/2022, diğer belediyeler ise 31/12/2024 tarihine kadar ek 1 inci maddenin birinci fıkrasında belirtilen hayvan bakımevlerini kurmakla yükümlüdür.”*

Hükmü yer almaktadır.

Söz konusu Kanun maddesine göre 31/12/2022 tarihine kadar Büyükşehir belediyeleri, il belediyeleri ve nüfusu yetmiş beş bini aşan belediyelerin hayvan bakımevi kurma zorunluluğu bulunmaktadır.

Yapılan denetimde Eskişehir Büyükşehir Belediyesi'nde mevzuat gereği 31/12/2022 tarihine kadar kurulması zorunlu olan hayvan bakımevinin 2022 yılı sonu itibarıyla kurulmadığı görülmüştür.

Sahipsiz veya güçten düşmüş ya da tehlike arz eden hayvanların korunması ve bakımının yapılması ile rehabilitasyonunun sağlanmasını amaçlayan bu düzenleme gereği kurulması Belediyenin yükümlülüğünde olan söz konusu hayvan bakımevinin kurularak ilgili Kanun hükümlerine göre gerekli tedbirlerin alınması, sokak hayvanları ile ilgili yaşanan güncel gelişmeler de dikkate alındığında önem arz etmektedir.

Bu itibarla, 31/12/2022 tarihine kadar kurulma zorunluluğu bulunan hayvan bakımevinin en kısa süre içerisinde kurulmasının sağlanması gerekmektedir.

---

---

**BULGU 36: Kanun Gereğince Kadınlar ve Çocuklar İçin Açılması Zorunlu Konukevlerinin Açılmaması**

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

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

Kadın konukevleri, fiziksel, duygusal, cinsel, ekonomik ve sözlü istismara veya şiddete uğrayan kadınların, şiddetten korunması, psiko-sosyal ve ekonomik sorunlarının çözülmesi, güçlendirilmesi ve bu dönemde kadınların varsa çocukları ile birlikte ihtiyaçlarının da karşılanmak suretiyle geçici süreyle kalabilecekleri yatılı sosyal hizmet kuruluşlarıdır.

Kadın konukevlerinden hizmet alan kadınların durumlarının, aileleri ya da eşleri ile olan anlaşmazlıklarının incelenmesi ve sorunlarının giderilmesine yönelik mesleki çalışmalar yapılmaktadır. Söz konusu kadın ve beraberindeki çocuklarına doğrudan ya da ilgili kurumlara yönlendirmek suretiyle güvenlik, danışmanlık, tıbbi destek, geçici maddi yardım, kreş, mesleki eğitim kursu, grup çalışmaları, sosyal, sanatsal ve sportif faaliyetler vb. alanlarda destek sunulmaktadır.

Bu kapsamda yapılan inceleme sonucunda İdarenin açmış olduğu herhangi bir konukevi bulunmamaktadır. Belediyelerin önleyici ve koruyucu hizmetler kapsamında mağdur kadın ve çocuklara yönelik desteklerin arttırılmasında etkin rol oynaması gerektiği düşünülmektedir.

**BULGU 37: Mali Hükümler İçeren Yönetmelik Hakkında Sayıştay İstisari Görüşünün Alınmaması**

Kurum tarafından hazırlanan ve mali konular içeren Senfoni Orkestrası Yönetmeliği, Şehir Tiyatrosu Yönetmeliği ve Müze Yönetmeliği Sayıştay istisari görüşü alınmadan uygulanmaktadır.

Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in 6 ncı maddesine göre Cumhurbaşkanlığına sunulmadan önce taslaklar hakkında kanun veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleri gereğince görüş alınması zorunlu olan kurumların ve ilgili bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarının görüşlerinin alınması gerekmektedir.

Söz konusu Yönetmelik'in 6 ncı maddesinin (b) fıkrasında, Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerince Sayıştayın denetim alanına giren mali konularda düzenlenecek yönetmelik ve yönetmelik niteliğindeki düzenleyici işlem taslakları hakkında Sayıştay Başkanlığının görüşünün alınması zorunluluğu belirtilmiştir.

6085 sayılı Sayıştay Kanununun 27 nci maddesinin dördüncü fıkrasına göre, Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerince mali konularda düzenlenecek yönetmelikler ile yönetmelik niteliğindeki düzenleyici işlemler, Sayıştay'ın istişari görüşü alınarak yürürlüğe konulur. Sayıştay, görüşünü istemin yapılması tarihinden itibaren çalışmaya ara verilme süresi hariç en geç otuz gün içinde bildirir. Bu sürenin aşıldığı haller, Sayıştay faaliyet raporunda gerekçeli olarak yer alacağı belirtilmiştir.

Bu kapsamda 10.07.2018 tarih ve 30474 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 99 uncu maddesinin (a) fıkrasında Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü yer almakta, aynı Kararname'nin 100 üncü maddesinin (a) fıkrasında ise "Mahalli idarelerin iş ve işlemlerine dair mevzuatla verilen görev ve hizmetleri yapmak, takip etmek, sonuçlandırmak ve geliştirmek" görev ve yetkisi söz konusu Genel Müdürlüğe verilmiştir. Buna göre mahalli idarelerin kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların uygulanmasını sağlamak üzere düzenleyecekleri yönetmelik taslaklarını Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına göndermeleri, bu Bakanlıkça da 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 27 nci maddesi hükmü uyarınca istişari mütalaa istemiyle Sayıştay'a başvurulması gerekmektedir

Konu ile ilgili yerinde yapılan denetimde, Belediye yönetmeliklerinin içeriği mali hükümler ve görüşe gönderilme süreçleri açısından incelenmiştir. Buna göre; Büyükşehir Belediye Meclisinin 13.05.2010 tarih ve 11/151 sayılı kararı ile kabul edilen Senfoni Orkestrası Yönetmeliği, Şehir Tiyatrosu Yönetmeliği ve Müze Yönetmeliği taslaklarının Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına ve mali konular içermesine rağmen Sayıştay Başkanlığına gönderilmediği tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, mali konular içeren Yönetmelik hükümlerinin Sayıştay görüşü olmaksızın uygulanmaması ve ilgili yönetmeliklerin Sayıştay'a gönderilmesi 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**

| <b>Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu</b>                     |                   |                                       |   |
|---|-------------------|---------------------------------------|---|
| <b>Bulgu Adı</b>  | <b>Yıl/Yıllar</b> | <b>İdare Tarafından Yapılan İşlem</b> | <b>Açıklama</b>   |
| Kurumun Mülkiyetindeki Bazı Yapıların Yapı Kullanma İzin Belgelerinin Bulunmaması             | 2021              | Yerine Getirilmedi                    | Raporun “Diğer Bulgular” bölümünün 11 inci maddesinde yer almaktadır.   |
| Arazi ve Arsalarda Üzerine Yapılan Binaların Tapu Kayıtlarında Cins Tashihlerinin Yapılmaması | 2021              | Yerine Getirilmedi                    | Raporun “Diğer Bulgular” bölümünün 10 uncu maddesinde “Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması” başlığıyla yer almaktadır.                   |
| İşçilerin Yıllık İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmaması                               | 2021              | Kısmen Yerine Getirildi               | Raporun “Diğer Bulgular” bölümünde “İşçilerin Kanunda Belirtilen Yıllık İzinlerinin Kullanılmaması” başlığıyla 33 üncü maddesinde yer almaktadır. |
| Dolmuş Plakalarının Süresiz Olarak Verilmesi  | 2021              | Yerine Getirilmedi                    | Raporun “Diğer Bulgular” bölümünün 24 üncü maddesinde yer almaktadır.   |
| Minübüs Hatlarının Süresiz Olarak Verilmesi   | 2021              | Yerine Getirilmedi                    | Raporun “Diğer Bulgular” bölümünün 23 üncü maddesinde yer almaktadır.   |



|   |      |                    |   |
|---|------|--------------------|---|
| Taksi Plakalarının Süresiz Olarak Verilmesi       | 2021 | Yerine Getirilmedi | Raporun “Diğer Bulgular” bölümünün 22 nci maddesinde yer almaktadır.  |
| Servis Araç Plakalarının Süresiz Olarak Verilmesi | 2021 | Yerine Getirilmedi | Raporun “Diğer Bulgular” bölümünün 25 inci maddesinde yer almaktadır. |