



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ZONGULDAK BELEDİYESİ

2023 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2024



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU	8
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	8
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	8
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	9
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ	11
7.	DENETİM BULGULARI	11
8.	EKLER.....	45

TABLULAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Kadro ve Çalışan Sayıları	2
Tablo 2: 2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu.....	3
Tablo 3: Bütçe Gelir Tahminler ve Tahsilat Rakamları	4
Tablo 4: 2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu	4
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri	5
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri	5
Tablo 7: Belediyenin Hissedarı Olduğu Şirketler	6
Tablo 8: İhale Detayları ve Tespitler.....	20
Tablo 9: İş Artış ve Eksilişlerinin Detayı ve Gerekçeleri.....	23
Tablo 10: Son Beş Yıllık Dönemdeki Su Kayıp Kaçak Oranları.....	36

KISALTMALAR

AŞ	: Anonim Şirket
AVM	: Alış Veriş Merkezi
CBS	: Coğrafi Bilgi Sistemi
EKAP	: Elektronik Kamu Alımları Platformu
GYMY	: Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KİK	: Kamu İhale Kurumu
LTD	: Limited
MİBMY	: Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği
SCADA	: Supervisory Control and Data Acquisition (Veri Tabanlı Kontrol ve Gözetleme Sistemi)
TL	: Türk Lirası
ZONBEL	: Zonguldak Belediyesi

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. Diğer Bulgular

1. Borçlanma Stoku Limitleri ile Bakanlık Onayı Konularındaki İşlemlerin Sağlıklı Bir Şekilde Yürütülmemesi
2. Kurumun Tasarrufunda Bulunan Taşınmazların Herhangi Bir İhale Olmaksızın Ecrimisil Karşılığında Üçüncü Kişilere Kullandırılması
3. Taşınmaz Tahsislerinin Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi
4. İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması
5. Kadrosu Zabıta Memuru Olmayan Personelin Zabıta Hizmetlerinde Görevlendirilmesi
6. İhalelere Ait Teknik Şartnamelerde Yer Alan Teknik Özelliklere Göre İhtiyacın Karşılanıp Karşılanmadığının Belediye Personeli Tarafından Tam Olarak Sorgulanmaması ve Teknik Şartname İle Sözleşmede Düzenleme Yapılmamış Alanlar Olması
7. İş Artışı ve İş Eksilişi Yapılmasına Dair İşlemlerin Mevzuatın Öngördüğü İçerikten Uzak Olması
8. Belediye Tarafından Kiralanan ve Tüm Giderleri Ödenen Otobüsün Profesyonel Spor Kulübü Hizmetlerinde Kullanılması
9. Araç Kiralama İhalelerinin Yüksek Bedellerle Sonuçlanmasına Neden Olunması
10. Taksi, Servis ve Minibüs Hatlarının Süresiz ve İhalesiz Kullandırılması
11. Otopark Hesabından Otopark İhtiyacı Dışında Harcama Yapılması ve Faiz Gelirinden Yoksun Kalınması
12. Hafriyat Toprağı, İnşaat ve Yıkıntı Atıklarının Depolanacağı Yer ile İlgili Belediye Tarafından Belirleme Yapılmaması
13. Su Kayıp-Kaçak Oranlarının Mevzuatta Öngörülen Seviyenin Üzerinde Olması

14. Belediye Mülkiyetindeki Taşınmazda Uzun Yıllardır Fuzuli Şagil Konumunda Olan Kişilere Rezerv Alanında Tahsis Edilen Dükkanlardan Kira Alınmaması
15. Belediye Tarafından Üst Hakkı Verilen Alışveriş Merkezi İçerisindeki İşletmelerin Belediyeye Ödediği Ciro Payı Rakamlarının Teyit Edilememesi
16. Taşınmaz Kiralama İhalelerinin Açık İhale Usulü Yerine Pazarlık Usulü ile Kiralanması
17. Taşınmaz Tahsisi Yapılamayacak Olan Gerçek ve Tüzel Kişilere Tahsis İşlemi Yapılması
18. Taşınmazların Cins Tashihi İşlemlerinin Yapılmamış Olması Nedeniyle Mevcut Kullanım Şekli ve Tapu Kayıtlarının Uyumlu Olmaması

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

Belediyenin temel mevzuatı, 5393 sayılı Belediye Kanunu olup, bu Kanun'da kurumun görev, yetki, imtiyaz ve sorumlulukları ile organları, teşkilatı, bütçe ve denetimi gibi temel hususlar düzenlenmektedir.

5393 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinde, belediyelerin mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla; kentsel altyapı, çevre sağlığı, temizlik, katı atık, zabıta, itfaiye, mezarlıklar, park ve yeşil alanlar, konut, kültür ve sanat, öğrenci yurtları, sosyal hizmetler, nikâh ve benzeri hizmetleri yapacağı veya yaptıracığı bunun yanı sıra devlet okullarının ve mabetlerin tüm ihtiyaçlarını karşılayabileceği, sağlıkla ilgili tesisler açabileceği, sporu teşvik edebileceği ve gıda bankacılığı yapabileceği hüküm altına alınmıştır.

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

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5393 sayılı Kanun'a göre ilçe belediyesinin organları; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır.

Zonguldak Belediyesinin karar organı olan Belediye Meclisi, Belediye Başkanı da dahil olmak üzere 32 üyeden oluşmaktadır. Belediye teşkilâtı; norm kadro esaslarına uygun olarak yazı işleri, mali hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşmaktadır.

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

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

Belediyenin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı Özel Kalem Müdürlüğü, Zabıta Müdürlüğü, İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü ve Hukuk İşleri Müdürlüğü bulunmaktadır. Başkana bağlı üç adet başkan yardımcısı görev yapmakta olup toplamda 20 adet müdürlük bulunmaktadır.

Belediye hizmetlerinin yerine getirilmesinde memur, sözleşmeli personel ve işçiler çalıştırılmaktadır. Çalıştırılan belediye personeline ilişkin bilgiler aşağıdaki tabloda detaylandırılmıştır. Buna göre; Belediyede 696 sayılı KHK ile çalışılanlar da dahil olmak üzere toplam 957 personel bulunmaktadır. Bunlardan memur, sözleşmeli personel, kadrolu işçi ve geçici işçiler için ihdas edilen kadroların %34'ü doludur.

Tablo 1: Personel Kadro ve Çalışan Sayıları

Personel İstihdam Türü	Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı	Boş Kadro Sayısı
Memur	422	202	220
Sözleşmeli Personel	-	-	-

Kadrolu İşçi	227	19	208
Geçici İşçi	-	-	-
Toplam	649	221	428
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel		736	

1.3. Mali Yapı

5018 sayılı Kamu Malî 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 Zonguldak Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

Zonguldak Belediyesinin 2023 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir. Buna göre, 2023 yılında verilen toplam ödeneğin %64,7'si harcanmış, geriye kalan ödenek ertesi yıla devretmiştir.

Tablo 2: 2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

Giderin Türü	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Eklenen / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
01- Personel Giderleri	82.915.000,00	26.349.577,85	109.264.577,85	84.752.569,84	24.512.008,01
02- Sos. Güv. Kur. Dev. Pr. G.	11.945.500,00	2.119.090,18	14.064.590,18	10.576.001,52	3.488.588,66
03- Mal ve Hizmet Alım G.	371.820.800,00	319.891.109,46	691.711.909,46	463.181.435,95	228.530.473,51
04-Faiz Giderleri	20.000.000,00	8.924.133,07	28.924.133,07	28.903.101,09	21.031,98
05-Cari Transferler	4.428.800,00	4.534.735,26	8.963.535,26	2.383.077,11	6.580.458,15
06- Sermaye Giderleri	270.950.000,00	-55.623.859,56	215.326.140,44	116.310.800,83	99.015.339,61
07- Sermaye Transferleri	20.068.979,60	6.112.443,29	26.181.422,89	2.581.340,38	23.600.082,51

08-Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09-Yedek Ödenek	47.870.920,40	-47.870.920,40			
Toplam	830.000.000,00	264.436.309,15	1.094.436.309,15	708.688.326,72	385.747.982,43

Kurumun 2023 yılı bütçe gelir tahminleri ve gerçekleştirmeleri aşağıdaki tabloda gösterilmektedir. Buna göre, vergi gelirleri, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri ile diğer gelirlerdeki artış tahminlerin üzerinde gerçekleşmiştir. Alınan bağış ve yardımlar ile sermaye gelirlerinde ise beklenenin altında tahsilat meydana gelmiştir.

Tablo 3: Bütçe Gelir Tahminler ve Tahsilat Rakamları

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL) (a)	Tahsilat Tutarı (TL) (b)	Gerçekleşme Yüzdesi (%) (b)/(a)
01- Vergi Gelirleri	25.667.000,00	40.894.733,83	159,33
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	62.510.000,00	89.599.329,05	143,34
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	150.150.000,00	110.386.574,94	73,52
05- Diğer Gelirler	341.123.000,00	422.874.590,50	123,97
06- Sermaye Gelirleri	20.550.000,00	3.776.982,99	18,38
08- Alacaklardan Tahsilat	0	0	0
09- Red ve İadeler	0	0	0
Toplam	600.000.000,00	667.532.211,31	112,5

Kurumun 2023 yılı bütçe gider tahminleri ve gerçekleştirmeleri aşağıdaki tabloda gösterilmektedir. Buna göre, faiz giderlerinde beklenene çok yakın bir gerçekleşme olmuş, diğer kalemlerde ise sapmalar meydana gelmiştir. Diğer gider kalemlerindeki gerçekleştirmeler düşük seviyelerde olup, Sermaye transferleri ile cari transferlerdeki gider gerçekleşme oranlarının oldukça düşük seviyelerde olması dikkat çekicidir.

Tablo 4: 2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe Ödeneği (TL) (a)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL) (b)	Gerçekleşme Yüzdesi (%) (b)/(a)
01- Personel Giderleri	109.264.577,85	84.752.569,84	77,57
02- Sosyal Güvenlik Kur. Devlet Primi Giderleri	14.064.590,18	10.576.001,52	75,20
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	691.711.909,46	463.181.435,95	66,96
04- Faiz Gideri	28.924.133,07	28.903.101,09	99,93
05- Cari Transferler	8.963.535,26	2.383.077,11	26,59
06- Sermaye Giderleri	215.326.140,44	116.310.800,83	54,02
07- Sermaye Transferleri	26.181.422,89	2.581.340,38	9,86
08- Borç Verme	-	-	
09- Yedek Ödenekler	-	-	
Toplam	1.094.436.309,15	708.688.326,72	64,7

Belediyenin bütçe gelirleri ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2022 yılının 2021 yılına, 2023 yılının 2022 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki

tablolarda yer almaktadır. Buna göre, 2022 yılına göre 2023 yılında sermaye gelirleri hariç tüm gelir kalemlerinde artış meydana gelmiştir. Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirlerdeki artış yönündeki değişim ise dikkat çekicidir. Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri de 2022-2021 yılı karşılaştırma sütununda yer alan orana göre 2023 yılında önemli bir artış göstermiştir.

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

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2021 Yılı (TL) (A)	2022 Yılı (TL) (B)	2023 Yılı (TL) (C)	2022-2021 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2023-2022 Değişim Oranı (%) [E=(C- B)/B]
Vergi Gelirleri	14.767.366,95	26.998.757,98	40.894.733,83	82,83	51,47
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	34.662.021,15	44.146.807,68	89.599.329,05	27,36	102,96
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	6.470.422,42	57.912.012,38	110.386.574,94	8,95	90,61
Diğer Gelirler	132.862.900,03	246.633.565,86	422.874.590,50	85,63	71,46
Sermaye Gelirleri	2.135.251,02	37.418.990,14	3.776.982,99	1.752,44	89,91
Alacaklardan Tahsilat	-	-	-	-	-
Toplam	190.897.961,57	413.110.134,04	667.532.211,31	116,40	61,59
Bütçe Gelir. Red ve İadeler Toplamı (-)	-	-	-	-	-
Net Toplam	190.897.961,57	413.110.134,04	667.532.211,31		

Belediyenin bütçe gider kalemleri, cari transferler hariç, 2023 yılında bir önceki yıla göre artış göstermiştir. Tabloda yer alan son iki sütun karşılaştırıldığında, sermaye giderlerinde önemli bir artış meydana geldiği görülmektedir. Faiz gidelerinde ise görece bir azalma meydana gelmiştir.

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

Bütçe Giderinin Çeşidi	2021 Yılı (TL) (A)	2022 Yılı (TL) (B)	2023 Yılı (TL) (C)	2022-2021 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2023-2022 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	29.200.552,98	42.379.388,70	84.752.569,84	45,13	99,99
SGK Devlet Prim Giderleri	3.991.576,23	6.090.576,38	10.576.001,52	52,59	73,65
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	135.925.884,89	272.370.114,14	463.181.435,95	100,38	70,06
Faiz Giderleri	2.494.414,11	13.319.082,01	28.903.101,09	433,96	117,01
Cari Transferler	3.305.077,33	6.070.778,26	2.383.077,11	82,68	60,75
Sermaye Giderleri	47.535.614,99	48.143.567,92	116.310.800,83	1,28	141,59
Sermaye Transferleri	2.713.535,49	2.222.210,77	2.581.340,38	18,11	16,16
Borç Verme	-	-	-	-	-
Toplam	225.166.656,02	390.595.718,18	708.688.326,72		

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin

faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2023 yılı Faaliyet Gideri 777.497.759,74 TL, Faaliyet Geliri 678.876.100,31 TL olup, Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu ise 98.621.659,43 TL olarak gerçekleşmiştir.

Belediyenin doğrudan hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 7: Belediyenin Hissedarı Olduğu Şirketler

Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Kurumun Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Kurumun Hisse Oranı (%)
Zonguldak Belediyesi Personel Ltd. Şti	10.000	10.000	100
Zonguldak Belediyesi İnşaat San. ve Tic. Ltd. Şti.	350.000	350.000	100

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Zonguldak 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:

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

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

31.12.2005 tarihli ve 26040 (3. Mükerrer) sayılı Resmî 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 Resmî 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.

İç 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 açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmiş olup, iş akış süreçleri belirlenmemiştir. Yetki devirleri ve sınırları yazılı olarak belirlenmiş olup, İdare yaptığı görevlendirmelerde görevler ayrılığı ilkesini dikkate almaktadır. Kamu İç Kontrol Standartları Tebliğine uygun olarak hazırlanmış Kamu İç kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı bulunmaktadır. İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yapılmakta olup; personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur. Hassas görevlere ilişkin prosedürler belirlenmiş, Kurumda ihtiyaç analizine dayalı hizmet içi eğitim planlamasının yapıldığı görülmüştür.

Risk Değerlendirme Standartları

İdarenin kendi birimleri ve personelinin katkılarıyla hazırlanmış stratejik planı bulunmaktadır. Buna uygun olarak performans programı hazırlanmış, Kurumun bütçesi performans hedefleri ve faaliyetlerle ilişkilendirilmiştir. İdare, kurum personelinin katılımı ile kurumsal ve iç kontrol riskler belirlenmiştir. Ancak risklerin değerlendirilmesi yönünde çalışma yapılmamaktadır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetlerinin belirlenmesi yönünde çalışmalar yapılmamaktadır. Kontrol faaliyetinin uygulanması için sorumlular belirlenmemiştir. Ön mali kontrol sisteminin İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslara uygun olarak kurulması yönünde çalışmalar yapılıyor olmakla birlikte henüz tamamlanmamıştır.

Bilgi ve İletişim Standartları

Yönetimin ihtiyaç duyduğu gerekli bilgileri ve raporları üretecek ve analiz yapma imkanı sunacak yönetim bilgi sistemleri bulunmaktadır. İçerik olarak mevzuata uygun hazırlanmış İdare faaliyet raporu hazırlanmış ve Kurum web sitesinde yayınlanmıştır. Faaliyet sonuçları ile değerlendirmelerinin idare faaliyet raporunda gösterilmesi yönünde çalışmalar mevcuttur ancak tamamlanmamıştır. Kurumda veri kayıt ve dosyalama sistemi mevcut olup, mevcut bilgi yönetim sistemleri bilgi güvenliğini ve yedekleme gerekliliklerini sağlayacak

şekilde dizayn edilmesi yönündeki çalışmalar tamamlanmış, uygulamaya geçilmiş ancak uygulamada yetersizlikler mevcuttur.

İzleme Standartları

İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulunun üst yöneticinin onayı ile görevlendirilmiştir. İdarenin tüm birimlerinin iç kontrol sistemlerini yılda en az bir kez değerlendirmesi ve İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kuruluna raporlaması yönündeki çalışmalar tamamlanmış, uygulamaya geçilmiş ancak uygulamada yetersizlikler mevcuttur. Dolayısıyla İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulunun bu raporları değerlendirerek üst yöneticinin onayına sunması yönünde çalışmalar yapılıyor olmakla birlikte henüz istenilen seviyede değildir. Bu durum, iç kontrol bileşenlerine ilişkin yetersizliklerin giderilmesine yönelik çalışmaların yapılamamasına sebep olmaktadır.

Kurumda iç denetçi ve dolayısıyla iç denetim raporu bulunmamaktadır. Üst yönetici ve mali hizmetler birimi yöneticisi dışındaki harcama yetkilileri iç kontrol güvence beyanını imzalamamışlardır.

İç kontrol sistemi ve kurumsal risk yönetimi bütün yönleriyle değerlendirildiğinde, bu alanda Kurumda önemli eksiklikler bulunduğu, üst yönetim ve kurum personelinin sahiplenme düzeyinin düşük olduğu değerlendirilmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Zonguldak Belediyesi 2023 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Borçlanma Stoku Limitleri ile Bakanlık Onayı Konularındaki İşlemlerin Sağlıklı Bir Şekilde Yürütülmemesi

Belediye borç stoku hesaplaması ve borçlanılabilecek limitin bulunup bulunmadığı konularında sağlıklı bir sürecin işletilmediği, borçlanma üst limitinin yüzde onunu aşan iç borçlanmalarda Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının onayının alınmadığı görülmüştür.

Belediyeler, görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla borçlanma yapabilmektedir. Bunların usul ve esasları 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 68'inci maddesinde açıklanmıştır. Söz konusu maddenin (d) ve (e) fıkralarında;

“d) Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşamaz. Bu miktar büyükşehir belediyeleri için bir buçuk kat olarak uygulanır.

e) Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketler, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam yüzde onunu geçmeyen iç borçlanmayı belediye meclisinin kararı; yüzde onunu geçen iç borçlanma için ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının onayı ile yapabilir.” denilmiştir.

Yukarıdaki (d) fıkrasında yer alan hükmün doğru bir şekilde uygulanabilmesi için en başta belediye borç stokunun sağlıklı bir şekilde hesaplanması gerekmektedir. Söz konusu hesaplama yapıldıktan sonra borçlanma üst limitine göre borçlanabilecek limitinin bulunup bulunmadığı ortaya çıkacaktır.

Konu ile ilgili yapılan incelemede, kurum borç stokunun Belediye ve bağlı kuruluşları üzerinden sağlıklı bir şekilde hesaplanmadığı, borçlanma kararından önce limitin varlığı

konusunda resmi bir çalışma yapılmadığı görülmüştür. Bu durum, borçlanma üst limitine uygunluk durumu tam olarak bilinmeden borçlanma kararı alınmasına sebep olmaktadır.

Diğer taraftan iç borçlanmalarda borçlanma limitinin yüzde onunu aşan durumlarda meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı üzerine Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının onayının alınması gerekmektedir. Bu konuda üst limitin yüzde onunu aşan borçlanmaların sadece meclis kararı ile yapıldığı, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının onayının alınması yönünde bir sürecin işletilmediği tespit edilmiş olup, Kamu İdaresi tarafından verilen cevapta, bundan sonraki süreçte gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Belediyeler açısından mali kural niteliğinde olan ve 68'inci maddede belirtilen usûl ve esaslara aykırı olarak borçlanan belediye yetkilileri hakkında 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun görevi kötüye kullanmaya ilişkin hükümlerinin uygulanacağı dikkate alındığında, belediye borç stokunun mevzuatın öngördüğü şekilde hesaplanarak, borçlanabilecek limitin bulunup bulunmadığı kontrol edilmeli ve ortaya çıkan sonuçların borçlanma kararlarından önce ilgili karar organlarına resmi bir çerçevede bildirim yapılmalıdır. Ayrıca, borçlanma üst limitinin yüzde onunu aşan iç borçlanmalar konusunda da Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının onayının alınması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 2: Kurumun Tasarrufunda Bulunan Taşınmazların Herhangi Bir İhale Olmaksızın Ecrimisil Karşılığında Üçüncü Kişilere Kullandırılması

Kuruma ait taşınmazların bir kısmının kişiler tarafından işgal edildiği, bu işgalcilerin tahliye süreçlerinin işletilmediği, bunun yerine geçmişe dönük olarak tespit edilen ecrimisil uygulamasının sürekli hale dönüştürülerek ecrimisilin bir idare şekli olarak benimsendiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinde 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı hüküm altına alınmıştır. 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Ecrimisil ve Tahliye" başlıklı 75'inci maddesinde; devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malların gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden ecrimisil isteneceği ayrıca işgal edilen taşınmaz malın, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edileceği belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, ecrimisil bir kiralama yöntemi olmadığı gibi olağan bir taşınmaz yönetim sistemi de değildir. İşgale uğrayan kamuya ait taşınmaz mal için fuzuli şagilden bunun bedelinin alınmasıdır. Maddenin dördüncü fıkrasında da belirtildiği üzere işgal edilen taşınmaz mal için mülkiye amirine talepte bulunulması ve mülkiye amirince söz konusu taşınmazın 15 gün içinde tahliye ettirilmesi esastır. Aksi bir uygulama, yani işgal eden kişinin ödemesi için tespit edilen ecrimisil bedelinin kira ödemesi gibi esas alınarak ileriye doğru devam ettirilmesi, 2886 sayılı Kanun'un her türlü satış ve kiralamada ihale yoluna gidilmesi gerektiğini ifade eden amir hükümlerine aykırı olacaktır, Ayrıca bu tarz uygulamalar, idare malını haksız ve hukuksuz bir şekilde işgal edenin ödüllendirmesi sonucunu da doğuracaktır.

Konu ile ilgili yapılan incelemede; Zonguldak Tren Garı içerisindeki 36 adet dükkanın, 28 adet muhtelif taşınmazın (büfe, otopark, çay bahçesi, umumi tuvalet vb.), 6 adet padok ve deri stoklama yeri ve 7 adet tüp depolama yerinin işgal edildiği, bunların tahliye edilmesi yönünde işlem yapılmadığı, bunun yerine ecrimisil uygulamasının kira uygulamasına dönüştürülerek aylık ecrimisiller alındığı ve işgallerin bu suretle devam ettirildiği tespit edilmiştir.

Zonguldak Belediyesi 2019 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetimi Raporunda da yer alan konu ile ilgili Kamu İdaresi tarafından verilen cevapta, 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre işlem yapılacağı ifade edilmiş olup, işgallerin önlenmesi adına tahliye işlemlerinin hızlı bir şekilde sonuçlandırılarak kiraya verme süreçlerinin işletilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 3: Taşınmaz Tahsislerinin Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi

Belediye tarafından başka kurumlara tahsis edilen taşınmazların muhasebe kayıtlarında izlenmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin maddi duran varlıklara ait "Hesap Grubuna İlişkin İşlemler" başlıklı 187'nci maddesinde, kamu idaresinin mülkiyetinde olan taşınmazlardan diğer kamu idarelerine tahsis edilenler ve kamu idarelerince tahsisli olarak kullanılanların yardımcı hesaplar itibarıyla izleneceği, varlığın değerini artırıcı harcamaların varlığın kayıtlı değerine ilave edileceği ve amortisman hesaplamasında dikkate alınacağı, taşınmazların tahsisinin kaldırılmasına karar verilmesi halinde taşınmazı tahsis eden idare ile taşınmazın tahsis edildiği idarenin muhasebe hizmetlerini yürüten muhasebe birimleri tarafından tahsise ilişkin muhasebe kayıtlarının kapatılacağı hükmü yer almaktadır.

Yönetmelik'in 188'inci maddesine göre 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, kamu idarelerinin her türlü arazi ve arsaları ile bunlardan tahsise konu edilenlerin izlenmesi için kullanılmaktadır. 189'uncu maddede ise bu hesabın işleyişine dair hükümlere yer verilmiştir. Aynı Yönetmelik'in 252 Binalar Hesabı başlıklı 192'nci maddesine göre binalar hesabı, eklenti ve bütünleyici parçaları dâhil olmak üzere, kamu idarelerinin mülkiyetinde bulunan binalar ile bunlardan tahsise konu edilenlerin izlenmesi için kullanılmaktadır. 193'üncü maddede de hesabın işleyişine yer verilmiştir.

Konu ile ilgili yapılan incelemede, Belediye taşınmazlarından bazılarının diğer kurum ve kuruluşlara tahsis edildiği ancak bu tür işlemlerin muhasebe kayıtlarında takibinin yapılmadığı görülmüştür. 250 Arazi ve Arsalar Hesabı ile 252 Binalar Hesabına kayıtlı rakamların bilençoda gerçek durumu yansıtmamasına sebep olan ve Zonguldak Belediyesi 2019 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetimi Raporunda da yer alan konu ile ilgili, Kamu İdaresi tarafından verilen cevapta gerekli düzeltmelerin yapılacağı ifade edilmiş olup, bu yöndeki çalışmaların ivedi bir şekilde sonuçlandırılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 4: İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması

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

Anayasa'nın "Çalışma Şartları ve Dinlenme Hakkı" başlıklı 50'nci maddesinde; dinlenmenin çalışanların hakkı olduğu ve bu haklar ile şartlarının kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır. 4857 sayılı İş Kanunu'nun 53'üncü maddesinde işçilere yıllık izin verileceği ve yıllık ücretli izin 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 iki yüz yirmi 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.

Zonguldak Belediyesi 2019 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetimi Raporunda da yer alan konu ile ilgili 2023 yılı denetiminde izleme yapılmış, Belediye bünyesindeki on dokuz işçiden on beşinin yüz günün üzerinde kullanılmayan izinleri olduğu görülmüştür.

Kamu İdaresi tarafından verilen cevapta, her ne kadar "işçilerin yıllık ücretli izinleri görev yapmakta oldukları müdürlüklerince Kanuna uygun olarak kullandırılmaktadır." denilmiş olsa da, yukarıda ifade edildiği üzere bu alandaki sorunun devam ettiği görülmektedir. Bu bakımdan Belediyede çalışan işçilerin yıllık ücretli izinlerinin, mevzuata uygunluk ve belediyeye ek mali külfet getirmemesi amacıyla biriktirilmeden, zamanında ve düzenli olarak kullandırılması yönündeki çalışmaların hızlandırılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 5: Kadrosu Zabıta Memuru Olmayan Personelin Zabıta Hizmetlerinde Görevlendirilmesi

Zabıta memurlarının başka birimlerde görevlendirildiği, kadrosu zabıta olmayan personellerin ise zabıta hizmetlerinde görevlendirildiği görülmüştür.

Belediye Zabıta Yönetmeliği'nin "Geçici Görevlendirme" başlıklı 41'inci maddesinde zorunlu hallerde, belediye memurlarından ihtiyacı karşılayacak sayıda personelin zabıta biriminin sadece büro hizmetlerinde geçici olarak görevlendirilebileceği ve geçici görev süresinin bir yıl içinde altı ayı geçemeyeceği hükmü yer almaktadır.

Aynı Yönetmelik'in "Belediye Zabıta Görevlilerine Başka Hizmet Verilmesi" başlıklı 42'nci maddesinde ise belediye zabıta görevlilerine zabıta hizmetleri dışında bir görev verilemeyeceği, ancak olağanüstü hallerde mülki amir veya belediye başkanının emri ile geçici olarak hizmetin gerektirdiği başka görevler verilebileceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre belediye zabıta hizmetlerinde ancak kadrosu zabıta olan personel görevlendirilebilecek, diğer personel sadece zorunlu hallerde geçici olarak büro hizmetlerinde görevlendirilebilecektir. Ayrıca kadrosu zabıta olan personele zabıta hizmetleri dışında bir görev verilemeyecek, ancak olağanüstü hallerde geçici olarak başka görevler verilebilecektir.

Konu ile ilgili 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'nin "Personelin Yeterliliği ve Performansı" başlıklı üç nolu standardın içerisinde;

- *"İnsan kaynakları yönetimi, idarenin amaç ve hedeflerinin gerçekleşmesini sağlamaya yönelik olmalıdır.*
- *İdarenin yönetici ve personeli görevlerini etkin ve etkili bir şekilde yürütebilecek bilgi, deneyim ve yeteneğe sahip olmalıdır.*
- *Mesleki yeterliliğe önem verilmeli ve her görev için en uygun personel seçilmelidir."*

denilmek suretiyle görevin özelliğine uygun personelin belirlenmesi ve buna göre görevlendirmelerin yapılması gerektiğinin altı çizilmiştir. Bu husus, insan kaynakları politikalarının en temel ilkelerinden biri olup, kurumun görevlerini etkin ve verimli bir şekilde yerine getirebilmesi açısından da son derece önemlidir.

dokümanın bir parçası olan teknik şartnamelerde yer verileceği belirtilmiştir. Buna göre, Kurum tarafından gerçekleştirilecek mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin her türlü teknik özelliği, işin ne şekilde yapılacağı, kullanılacak malzemeler ile gerçekleştirilecek hizmetin kalitesi, bu kapsamda çalıştırılacak kişilerin özellikleri gibi bilgilerin teknik şartnamelerde ayrıntılı bir şekilde düzenlenmesi gerekmektedir. Sözleşmeye bağlanan iş için öngörülen birim fiyatların yükleniciye tam olarak ödenebilmesi için teknik şartnamede yazılı hususların söz konusu iş kapsamında eksiksiz bir şekilde yerine getirilmiş olması gerekmektedir.

İşin teknik şartnamesinde yazılı hususlara göre eksiksiz olarak yapılıp yapılmadığının kontrolü ise muayene ve kabul yönetmelikleri doğrultusunda İdare tarafından görevlendirilen muayene ve kabul komisyonlarının kontrol edilerek tutanak altına alınacaktır. Komisyonca teknik şartnameye göre tam olarak yapılmadığı değerlendirilen işler tespit edilerek tamamlattırılmak üzere yükleniciye bildirilmesi, buna rağmen eksikliklerin giderilmemesi halinde eksik işler için tespit edilen bedelin yüklenicinin alacağından veya teminatından kesilmesi, cezai hükümlerin uygulanması gerekmektedir.

Muayene ve kabul komisyonu başkan ve üyeleri, kontrol teşkilatı üyeleri ile diğer ilgililerin görevlerini kanuni gereklere uygun veya tarafsızlıkla yapmadıklarının, taraflardan birinin zararına yol açacak ihmalde veya kusurlu hareketlerde bulduklarının tespiti halinde, haklarında ilgili mevzuatları gereğince disiplin cezası uygulanması gerekmektedir. Ayrıca, fiil veya davranışlarının özelliğine göre haklarında ceza kovuşturması da yapılabilmekte ve hükmolunacak ceza ile birlikte tarafların uğradıkları zarar ve ziyanların genel hükümlere göre kendilerine tazmin ettirilebilmektedir.

Konu ile ilgili yerinde yapılan denetimlerde örneklem yöntemiyle seçilen ihalelere ait teknik ve idari şartnameler ile sözleşmelerde yer alan hükümler ve bunlar çerçevesinde yüklenimlerin yerine getirilme durumları ve muayene kabul komisyonlarının işlemleri incelenmiştir. Buna göre, aşağıdaki tabloda da yer verildiği üzere, şartnamelerde yer alan teknik özellikler yükleniciler tarafından zaman zaman karşılanmamasına rağmen, muayene ve kabul komisyonlarının uygundur onayı verdikleri tespit edilmiştir. Ya da yüklenici tarafından ihale konusu işlem istenilen şekilde sağlanamamasına rağmen bunlarla ilgili uygulanması gereken yaptırımlar konusunda ihale dokümanlarında yeterli düzenlemelere yer verilmediği tespit edilmiştir.

Tablo 8: İhale Detayları ve Tespitler

İhtiyacın Niteliği	İhale Kayıt No	İhale Adı	Tespit
Mal Alımı	2023/231199	Kompozit Çerçevesi Mazgal Alımı	200 adet satın alınan cam elyaf takviyeli polyester (Kompozit) D 400 sınıf 45*60*7 yağmur suyu ızgara takımı teknik şartnamede öngörülen teknik çizimden farklı şekilde ve dolayısıyla işleve sahiptir.
Yapım İşi	2023/897547	Yol ve Kaldırım Yapılması	Şartnamede, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca belirlenen sayıdaki numunelerin 7 ve 28 günlük laboratuvar deneylerinin yüklenici tarafından yaptırılacağı ve sonuçların İdareye hakediş öncesinde teslim edeceği yazmasına rağmen 7 günlük analiz sonuçlarına göre hareket edilerek ödeme yapılmakta, 28 günlük sonuçlar beklenmemektedir.
Mal Alımı	2023/83439	Hazır Beton Alımı	Şartnamelerde dayanım testi için betondan alınacak numune sayılarına dair detaylı bilgiye yer verilmemiştir. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının 2022/7 sayılı genelgesine göre, yaklaşık 150-200 adet numune alınması gerekmesine rağmen sadece 4 adet numune alınmıştır. Şartnameye göre hakedişe esas beton miktarının hesabı yükleniciye ait kantarlarda yapılmaktadır. Kantarın kalibrasyonu olup olmadığı veya yapılan tartımın doğruluğunun çapraz kontrolüne yönelik şartnameye bir hüküm konulmamıştır.
Gelir Getirici Kiralama	24.05.2022/3	Şehiriçi Toplu Taşıma İşletmeciliği Yapıtırılmasına İlişkin Hat Kiraya Verme İşi	Teknik şartnameye göre, yüklenicinin uygun sınıf iş güvenliği uzmanı ve hekimi bulundurması istenmiş, bu şart sağlanmadığı halde kabul işlemi yapılmıştır. Benzer şekilde araçlarda araç takip sistemi olması gerektiği halde bu sistemin bulunmadığı görülmüştür. Ancak bu durumda uygulanması gereken yaptırıma dair dokümanlarda net bir düzenleme de bulunmamaktadır. Şartnamede tek hatta vardiyalı 2 şoför çalıştırılması şartı sağlanmadığı halde herhangi bir işlem yapılmamıştır.
Hizmet Alımı	2021/123740	Sürücüsüz Araç Kiralama	İhale kapsamında 22 adet araç kiralama öngörülmüştür. Sözleşmeye göre, araçların aynı anda %50'sinden fazlasının 10 gün süre ile çalışmaması hali için uygulanması gereken yaptırıma yer verilmiş olup, %50'den daha az sayıda araç temin edilememesi durumunda uygulanacak yaptırımlara dair dokümanlarda net bir düzenleme bulunmamaktadır.
Hizmet Alımı	2022/316578	Araç ve İş Makinesi Kiralama	İşin devamı sürecinde araçlarda arıza meydana gelmesi ya da bakım gerektirmesi gibi durumlarda ikame araç temini, arızaların giderilme süresi, süreyi aşan durumların ne kadar zaman dilimini ifade edeceği ve böyle durumlarda uygulanması gereken yaptırımlar sözleşme ve eklerinde detaylandırılmamıştır.

5018 sayılı Kanun'a göre, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde

edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludurlar.

Açıklanan nedenlerle, ihale dokümanlarının ihtiyaç duyulan mal veya hizmet alımı ile yapım işlerine ait tüm teknik özellik ve devamındaki unsurları içerecek şekilde hazırlanması, ihtiyaçların istenilen teknik özelliklere uygunluğu tam olarak kontrol edildikten sonra kabul işlemlerinin yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu İdaresi tarafından verilen cevapta, personele gerekli uyarıların yapıldığı ifade edilmiş olup, bundan sonraki süreçte mevzuatın öngördüğü şekilde işlemlerin yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 7: İş Artışı ve İş Eksilişi Yapılmasına Dair İşlemlerin Mevzuatın Öngördüğü İçerikten Uzak Olması

Belediye tarafından yapılan araç kiralama ihalelerinde, ihale edilen iş kapsamında öngörülemeyen zorunlu bir durum söz konusu olmadığı halde mevzuata aykırı olarak iş artışları yapıldığı ve kabul edilebilir bir gerekçeye dayanmayan iş eksilişleri yoluna gidildiği görülmüştür.

Belediye hizmetlerinin yerine getirilmesi konusunda mal alımı yapılabildiği gibi, hizmet alımı ya da yapım işleri gerçekleştirilebilmektedir. Bunlar, 4734 sayılı Kanun ve buna göre hazırlanan ikincil düzenlemelere ihale edilmektedir. İhale sonucunda gerçekleşen ve sözleşmeye bağlanan tutarlar, yükleniciye ödenmesi gereken rakamı ifade etmektedir. Bu rakam normal koşullar altında yükleniciye ödenebilecek maksimum tutarı ifade etmektedir. Ancak mevzuatta buna istisna getirilerek, oluşan koşullara göre iş artışı veya eksilişi yapılabileceği ve bu doğrultuda sözleşme bedelinin yukarı ya da aşağı yönde revize edilebileceği ifade edilmiştir.

Bu kapsamda 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun "Sözleşme Kapsamında Yaptırılabilir İlave İşler, İş Eksilişi ve İşin Tasfiyesi" başlıklı 24'üncü maddesinde;

"Mal ve hizmet alımlarıyla yapım sözleşmelerinde, öngörülemeyen durumlar nedeniyle bir iş artışının zorunlu olması halinde, artışa konu olan iş;

a) Sözleşmeye esas proje içinde kalması,

b) İdareyi külfete sokmaksızın asıl işten ayrılmasının teknik veya ekonomik olarak mümkün olmaması,

Şartlarıyla, anahtar teslimi götürü bedel ihale edilen yapım işlerinde sözleşme bedelinin %10'una, birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilen mal ve hizmet alımlarıyla yapım işleri sözleşmelerinde ise %20'sine kadar oran dahilinde, süre hariç sözleşme ve ihale dokümanındaki hükümler çerçevesinde aynı yükleniciye yaptırılabilir.

Birim fiyat sözleşme ile yürütülen yapım işlerinde, Bakanlar Kurulu bu oranı sözleşme bazında %40'a kadar artırmaya yetkilidir.

İşin bu şartlar dahilinde tamamlanamayacağına anlaşılması durumunda ise artış yapılmaksızın hesabı genel hükümlere göre tasfiye edilir. Ancak bu durumda, işin tamamının ihale dokümanı ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirilmesi zorunludur.

Sözleşme bedelinin %80'inden daha düşük bedelle tamamlanacağı anlaşılan işlerde, yüklenici işi bitirmek zorundadır. Bu durumda yükleniciye, yapmış olduğu gerçek giderleri ve yüklenici kârına karşılık olarak, sözleşme bedelinin %80'i ile sözleşme fiyatlarıyla yaptığı işin tutarı arasındaki bedel farkının %5'i geçici kabul tarihindeki fiyatlar üzerinden ödenir.”

Denilerek iş artışı ve eksilişinin hangi koşullarda yapılabileceği detaylandırılmıştır.

Buna göre, artışa konu olan işin iş artışı kapsamında değerlendirilebilmesi için öncelikli olarak öngörülemeyen bir durumun varlığı ortaya çıkmalı ve bu kapsamda iş artışı yapılması zorunlu hale gelmelidir.

Aksi takdirde ihale öncesinde zaten belli olan bir işin, işin gerçekleştirilmesi sırasında iş artışı yoluyla temin edilmesi hukuki dayanaktan yoksun olacaktır. İş artışı yapılması konusunda öngörülemeyen durumun varlığı tek başına yeterli olmayıp, artışa konu olan işin hem sözleşmeye esas proje içerisinde olması, hem de idareyi külfete sokmaksızın asıl işten ayrılmasının teknik veya ekonomik olarak mümkün olmaması gerekmektedir.

Bu iki şartın her ikisi de meydana gelmediği müddetçe iş artışı yapılamayacaktır. İş artışı yapılabilmesinin şartlarından bir tanesi de, yapılacak iş artışı ile işin tamamlanması gerekmektedir.

Eğer yapılacak iş artışı ile işin tamamlanması mümkün olamayacaksa bu tür ihalelerde iş artışı yapılabilmesi olanaklı değildir. Diğer taraftan iş artışı yapılabilecek oran sınırsız olmayıp, buna dair de sınırlamalar getirilmiştir.

Sözleşme bedelinin altında tamamlanan işlerde ise iş eksilişi ortaya çıkmaktadır. İş eksilişinin büyüklüğü her ihalede farklılık gösterecektir. Sözleşme bedeline oranla %20'ye kadar olan iş eksilişlerinde, idareler tarafından yüklenicilere herhangi bir ödemede bulunulmayacaktır.

Eğer gerçekleştirilen işin toplam sözleşme bedeline oranı %80'in altında ise bu tür ihalelerde yükleniciye yapılacak ödemelerde 4735 sayılı Kanun'un 24'üncü maddesine göre işlem yapılacaktır.

Konu ile ilgili Belediye tarafından yapılan iş artışı ve eksilişi işlemleri incelenmiş, tespit edilen hususlara aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.

Tablo 9: İş Artış ve Eksilişlerinin Detayı ve Gerekçeleri

İhale Kayıt No	İşin Adı	İşin Başladığı Tarih ve Süresi	Yapılan İş Artışı ve Eksilişleri	İş Artış ve Eksilişlerinin Gerekçeleri
2021/123740	Sürücüsüz Araç Kiralama	01.06.2021 36 Ay	05.01.2021 tarihli olur ile "Panelvan 1+1 kişilik kamyonet (doblo, fiorino vb. tip)" sayısı 2'den 4'e çıkarılmıştır.	Kararda herhangi bir gerekçeye yer verilmemiştir.
			01.07.2021 tarihli olur ile 10.000-15.000 kg taşıma kapasitesine sahip kamyon sayısı 6'dan 1'e azaltılmış, 3.000-5.250 kg taşıma kapasiteli kamyon sayısı 1'den 6'ya artırılmıştır.	İlin bölgesel şartları
			15.09.2022 tarihli olur ile 3.000-5.250 kg taşıma kapasitesine sahip damperli kamyonların sayısı 6'dan 5'e azaltılmış, camlı panelvan kamyonetlerin sayısı 4'ten 3'e azaltılmıştır.	İlin zorlayıcı bölgesel yapısı
2021/135498	Sürücüsüz Araç Kiralama	01.07.2021 36 Ay	19.08.2021 tarihinde 4 adet 4x2 pick-up ve 1 adet 4-9 ton kamyon için iş artışı	İhtiyacın ortaya çıkması
			16.08.2021 tarihli 283.032,26 TL tutarlı 1 adet 10-15 ton taşıma kapasiteli kamyon için iş eksilişi	İhtiyaç fazlası
			22.06.2022 tarihli 176.175,00 TL tutarlı 1 adet 4-9 ton taşıma kapasiteli kamyon için iş eksilişi	İhtiyaç fazlası
			12.09.2022 tarihli 840.541,53 TL tutarlı 3 adet çift kabin 4x4 pick-up, 1 adet çift kabin 4x2 pick-up, 1 adet camlı panelvan kamyonet, 1 adet 20-30 ton taşıma kapasiteli kamyon için iş eksilişi	İhtiyaç fazlası
			26.10.2022 tarihli 146.208,34 TL tutarlı 1 adet 4-9 ton taşıma kapasiteli kamyon için iş eksilişi	İhtiyaç fazlası
			12.10.2023 tarihli 131.938,71 TL tutarlı 1 adet kazıcı yükleyici iş makinası için iş eksilişi	İhtiyaç fazlası

Yukarıdaki tablodan görüleceği üzere, ihalelerde işe başlama tarihinden çok kısa bir süre sonra iş artışı veya eksilişi kararlarının verildiği görülmektedir. Diğer taraftan iş artışı ve eksilişlerinin bazılarında herhangi bir gerekçe belirtilmemiş, bazılarında ise bölgesel koşullar

ifadesine yer verilmiştir. Bölgesel koşullar olarak ifade edilen genel gerekçe ihale öncesinde de bilinen ve dolayısıyla öngörülemeyen bir durum değildir. Benzer şekilde, “birimlerden gelen talepler”, “ihtiyaç fazlası”, “ihtiyacın ortaya çıkması” gibi gerekçeler de iş artışı veya eksilişi yapılabilmesine imkan tanıyan bir dayanak değildir. Şöyle ki, birden çok birimin taşıt ihtiyacını kapsayan ihalelerde, ihale öncesinde tüm birimlere yazı yazılarak taşıt ihtiyaçlarının bildirilmesi istenmekte, buna göre ihale süreci işletilmektedir. İhale gerçekleştirildikten sonra birimlerden gelen taleplere göre ya da ihtiyaç fazlası gibi sebeplere dayanarak iş artışı ya da eksiliş yapılması, idarenin ihtiyaçlarını planlama, organize etme ve bunları karşılama noktasında yetersiz kaldığını ortaya koymaktadır. Bu bakımdan tabloda yer alan gerekçelerle iş artışı veya eksilişine gidilmesi hukuki dayanaktan yoksundur. Mevzuata uygun olmayan bu tür işlemlerin önlenmesi adına, Belediyenin ihtiyaç planlamalarını bütün yönleriyle gözden geçirmesi ve iş artışı eksilişi gibi hususların ilgili yasal düzenlemelerdeki şartların oluşması halinde yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu İdaresi tarafından verilen cevapta, bundan sonraki süreçte mevzuat hükümlerine uygun hareket edileceği ifade edilmiş olup, gerekli hassasiyetin gösterilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 8: Belediye Tarafından Kiralanan ve Tüm Giderleri Ödenen Otobüsün Profesyonel Spor Kulübü Hizmetlerinde Kullanılması

Belediye ihtiyaçları çerçevesinde hizmet alımı yöntemi ile kiralanan ve tüm giderleri Belediye bütçesinden karşılanan otobüsün profesyonel spor kulübünün şehir dışı maçlarında ve kamp etkinliklerinde herhangi bir bedel alınmadan kullanıldığı tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun “Belediyenin Görev ve Sorumlulukları” başlıklı 14'üncü maddesinde; Belediyenin gerektiğinde, sporu teşvik etmek amacıyla gençlere spor malzemesi verebileceği, amatör spor kulüplerine ayni ve nakdî yardım yapabileceği ve gerekli desteği sağlayabileceği, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenleyebileceği, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan öğrencilere, sporculara, teknik yöneticilere ve antrenörlere belediye meclisi kararıyla ödül verebileceği hüküm altına alınmıştır. Yine aynı maddede; belediyelerin, sporu teşvik etmek amacıyla yapacakları nakdi yardımın, bir önceki yıl genel bütçe vergi gelirlerinden belediyeleri için tahakkuk eden miktarın; büyükşehir belediyeleri için binde yedisini, diğer belediyeler için binde on ikisini geçemeyeceği belirtilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde; Belediyenin amatör spor kulüplerine yardım yapabileceği, profesyonel spor kulüplerine doğrudan veya dolaylı bir şekilde aynı veya nakdi herhangi bir yardım yapamayacağı açıktır.

Konu ile ilgili 4734 sayılı Kanun'un 21 (f) maddesine göre Fen İşleri Müdürlüğü tarafından yapılan sürücülü araç kiralama ihalesi (2023/748728 ihale kayıt numarası) ve devamında aracın kullanım durumları incelenmiştir.

Pazarlık usulü ile temin edilen işin ihale bedeli 702.000 TL olup, 17.08.2023 tarihinde dokuz aylık sözleşme imzalanmıştır.

Yapılan hizmet alımına dair teknik şartnamenin birinci maddesinde işin konu ve kapsamı *“Bu ihalenin konusu ve kapsamı şehrimizin temsili, şehir içi ve şehir dışı katılımın ve ulaşımın sağlanması ve Belediyecilik hizmetlerinin ve Belediyemize yapılabilecek taleplerin karşılanması amacı ile bu Teknik Şartnamede niteliği, çeşidi, miktarı belirtilen sürücülü aracın yakıt ve ücretli geçiş giderleri hariç kiralanasıdır.”* şeklinde belirlenmiştir.

Teknik şartnamenin devamında, ihale konusu otobüsün en az 43+1 kişilik olacağı, 24 saat çalışma esasına göre kiralama yapıldığı, aracın yakıt ve ücretli geçiş giderlerinin Belediye tarafından, sürücüsünün ise yüklenici tarafından karşılanacağına yer verilmiştir. Teknik Şartnamenin 2.7'nci maddesinde *“İdare gerektiğinde il sınırları dışında da araç görevlendirebilir.”*, 2.10'uncu maddesinde *“Aracın görevlendirileceği güzergahlar İdare tarafından belirlenecektir.”* ve 5.2'nci maddesinde *“Araç İdare başkanlığı emrinde çalıştığı sürece, ön camına kolayca okunabilecek büyüklükte (en az 35 punto) “Resmi Hizmete Mahsustur” ibaresi yazılı bir levha asılacaktır.”* denilmiştir.

Teknik şartnamenin hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, yapılan kiralamanın belediyecilik hizmetleri doğrultusunda yöre ihtiyaçları için gerçekleştirildiği, aracın olası şehir dışı kullanımlarının da bu paralelde olabileceği görülmektedir.

Ancak kiralanan otobüsün fiili kullanımı incelendiğinde, kiralama bedeli Belediye bütçesinden ödenen otobüsün dış cephesinin büyük bir bölümünün profesyonel spor kulübü olan Zonguldak Kömürspor A.Ş'nin logoları ile giydirilerek söz konusu aracın resmi hizmetten ziyade özel kullanıma tahsis edildiği görülmüştür. Bir başka deyişle, işe ait teknik şartnamenin konu ve kapsamına girmeyen bu tür tahsisler yoluyla Belediye tarafından profesyonel spor kulübüne dolaylı bir nakdi destek sağlanmıştır.

Kamu İdaresi tarafından verilen cevapta, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14'üncü maddesi çerçevesinde yapılan işlemin 18.05.2024 tarihinde sona erdirildiği, bundan böyle bu gibi konularla herhangi bir hizmet sunumu yapılmayacağı ifade edilmiş olup, bu işlem ile ilgili tarafımıza herhangi bir kanıtlayıcı belge sunulmamıştır.

Mevzuata uygun düşmeyen bu tür faaliyetler konusunda gerekli hassasiyetin gösterilmesi, Belediye tarafından profesyonel spor kulübüne doğrudan veya dolaylı bir şekilde aynı veya nakdi yardım yapılmaması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 9: Araç Kiralama İhalelerinin Yüksek Bedellerle Sonuçlanmasına Neden Olunması

Araç kiralama ihalelerine ilişkin yaklaşık maliyetlerin hesabında, aşırı yüksek fiyatların ortalamaya dahil edilmesi ve ihalelerin kısmi teklife kapalı olarak yapılmasıyla ihalelerin yüksek bedellerle sonuçlanmasına neden olduğu tespit edilmiştir.

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

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

Söz konusu Kanun'un 9'uncu maddesinde ise,

"Mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalesi yapılmadan önce idarece, her türlü fiyat araştırması yapılarak katma değer vergisi hariç olmak üzere yaklaşık maliyet belirlenir ve dayanaklarıyla birlikte bir hesap cetvelinde gösterilir. ..." hükümleri yer almaktadır.

Aynı Kanun'un "Aşırı düşük teklifler" başlıklı 38'inci maddesinde ise; ihale komisyonu tarafından diğer tekliflere veya idarenin tespit ettiği yaklaşık maliyete göre teklif fiyatı aşırı düşük olanların tespit edileceği, teklif sahiplerinden teklifte önemli olduğu İdarece tespit edilen bileşenler ile ilgili ayrıntılı bilgi isteneceği, aşırı düşük tekliflerin tespit ve değerlendirilmesinde Kamu İhale Kurumu tarafından yapılan düzenlemelerin esas alınacağı ifade edilmiştir.

Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin "*Yaklaşık maliyetin hesaplanmasına esas miktar ve fiyatların tespiti*" başlıklı 8'inci maddesinde,

"(2) Yaklaşık maliyete ilişkin fiyatların tespitinde;

a) Kamu kurum ve kuruluşlarınca işin niteliğine göre belirlenmiş fiyatlar,

b) İhaleyi yapan idare veya diğer idarelerce gerçekleştirilmiş aynı veya benzer işlerdeki fiyatlar, ...

ç) ... piyasadaki yapılacak fiyat araştırması kapsamında elde edilecek fiyat tekliflerinin aritmetik ortalaması alınmak suretiyle ya da konusunda uzman bilirkişi ve ekspertizlerden soruşturularak oluşturulan fiyatlar, ... esas alınır.

(3) İdareler yaklaşık maliyete ilişkin fiyatların tespitinde, (a), (b), (c), (ç) ve (d) bentlerinde belirtilen fiyatların birini, birkaçını veya tamamını herhangi bir öncelik sırası olmaksızın kullanabilirler.

(4) ... gerçek piyasa rayiçlerini yansıtmadığı düşünülen fiyat bildirimleri ... değerlendirmeye alınmaz ...”

Hükümleri yer almaktadır.

Bu hükümlere göre, yaklaşık maliyetin hesaplanmasında; gerçek piyasa fiyatlarını yansıtmayan fiyat bildirimlerinin değerlendirmeye alınmaması gerekmektedir.

Temizlik İşleri Müdürlüğünün 2022/316578 ihale kayıt numaralı araç kiralama ihalesine ilişkin yaklaşık maliyet mevzuata uygun hesaplanmamış olup, hesaplamada aşırı yüksek fiyatlar dikkate alınmıştır. Yaklaşık maliyetin yüksek hesaplanması, sınır değer de yüksek gerçekleşmesine neden olmuştur. Bunun sonucunda, ihaleyi kazanan teklife göre daha ekonomik olan teklif, aşırı düşük bedel sorgulamasıyla değerlendirme dışı bırakılmıştır.

Örneğin; küçük sıkıştırılmalı çöp kamyonu yaklaşık maliyet hesabında esas alınan dört adet fiyat bildirimlerinin ortalaması 3.381.000 TL iken, 6.496.000 TL aşırı yüksek fiyat bildirimleri de yaklaşık maliyet hesabına dahil edilmiştir. Aynı şekilde, damperli küçük kamyonet yaklaşık maliyet hesabında esas alınan dört adet fiyat bildirimlerinin ortalaması 1.256.000 TL iken, 3.023.000 TL aşırı yüksek fiyat bildirimleri de yaklaşık maliyet hesabına dahil edilmiştir.

Fen İşleri Müdürlüğünün 14.187.120 TL yaklaşık maliyetli ve 2021/135498 ihale kayıt numaralı araç kiralama ihalesine (01.07.2021/30.06.2024) ilişkin yaklaşık maliyet hesabında ise, yeterli ölçüde fiyat araştırması yapılmamış olup, aşırı yüksek fiyat bildirimleri dikkate alınmıştır.

Örneğin; damperli kamyon (hardox kasalı) için yaklaşık maliyete esas alınan üç fiyat bildiriminden ikisinin ortalaması 1.044.000 TL iken, üçüncü fiyat teklifi 2.520.000 TL'dir. Su ve tuzlama tankeri için esas alınan iki fiyatın ortalaması 468.000 TL iken, 1.416.000 TL aşırı

yüksek fiyat bildirimini de ortalamaya dahil edilmiştir. Dokuz adet geçerli teklifin bulunduğu bu ihaledeki tekliflerin en yükseği (13.941.000 TL) bile yaklaşık maliyetin altındadır.

Fen İşleri Müdürlüğünün araç kiralama ihalesinde de ekonomik teklif aşırı düşük bedel sorgulamasına tabi tutulmuştur. Ancak sorgulama sonucunda ihaleyi ekonomik teklif sahibi kazanmıştır.

Kamu İhale Kanunu'nda yapılan düzenlemelerle, ihale sürecinin başından sonuna kadar idare tarafından yapılacak birçok işlem yaklaşık maliyetin tutarına bağlanmıştır. Anılan Kanun incelendiğinde, ihale yetkilisinin ihtiyacın ihale edilmesi kararı, ihale usulünün tespit edilmesi, ihalenin ilan süreleri, ödeneklerin kontrol edilmesi, istekliler tarafından verilen tekliflerden aşırı düşük fiyatlı olanların tespit edilmesi işlemlerinde yaklaşık maliyetin belirleyici bir unsur olduğu görülmektedir.

Yaklaşık maliyetin belirleyici olduğu önemli işlemlerden biri de isteklilerce verilen tekliflerin diğer tekliflere veya idarenin tespit ettiği yaklaşığa göre teklif fiyatı aşırı düşük olanların tespit edilmesidir. Bu işlem, Kamu İhale Genel Tebliği'nde yer alan düzenlemeler uyarınca matematiksel bir formül kullanılarak yapılmaktadır. Bu formülde yaklaşık maliyet, isteklilerce verilen teklifler ve belirlenmiş bir katsayı bulunmaktadır. Formülün yapısı gereği yaklaşık maliyetin tutarı ile sınır değeri arasında doğru bir orantı bulunmakta, yaklaşık maliyet arttıkça sınır değeri de artmaktadır.

Hal böyleyken, yaklaşık maliyetin gerçekçi olmayan bir biçimde, piyasa rayiçlerinden yüksek belirlendiği durumlarda sınır değeri aynı şekilde gerçekçi yansıtmayan bir tutar olarak karşımıza çıkacaktır. Zira sınır değeri olması gerekenden yüksek olması, piyasa rayiçlerinde olan bir teklifin aşırı düşük teklif olarak değerlendirilerek reddedilmesi; dolayısıyla alımın veya işin piyasa fiyatlarının üzerinde gerçekleşmesi gibi riskleri beraberinde getirecektir.

Bu itibarla, yaklaşık maliyetin gerçekçi belirlenmediği durumlarda, ihale sürecinin yanlış yürütülmesi ve sonuçlandırılması riski ile birlikte kamu kaynaklarını etkili, ekonomik ve verimli kullanması noktasında da zafiyetler oluşabilecektir. Bu riskler ise ancak, yaklaşık maliyet belirleme sürecinin dikkatli ve özenli bir biçimde yürütülmesi, bu noktada yasal düzenlemelerin öngördüğü yöntemlerden yararlanılarak gerçekçi bir maliyet analizinin yapılması ile bertaraf edilebilecektir.

Öte yandan, ihalelerin kısmi teklife kapalı olarak yapılması da, ihalelerde rekabeti engelleyici nitelikte olup, ihalelerin yüksek bedellerle sonuçlanmasına neden olmaktadır.

İhalelerin kısmi teklife açık olarak yapılması halinde, katılım daha fazla olabilir ve ihaleler daha ekonomik bedellerle sonuçlandırılabilir. İhalelerin kısmi teklife kapalı olarak yapılmasıyla, ihalenin belli kısımlarına teklif verebilecek firmalar elenmiş olmaktadır.

Örneğin; Temizlik İşleri Müdürlüğünün araç kiralama ihalesinde, küçük sıkıştırılmalı çöp kamyonu için ihaleyi kazanan firmanın teklif fiyatı 4.704.000 TL iken, ihaleye katılan firmalardan birisi 2.576.000 TL teklif vermiştir. Aynı şekilde, büyük sıkıştırılmalı çöp kamyonu için ihaleyi kazanan firmanın teklif fiyatı 5.040.000 TL iken, ihaleye katılan firmalardan birinin teklifi 3.248.000 TL'dir.

Fen İşleri Müdürlüğünün araç kiralama ihalesinde ise, 4x4 çift kabin pikap için ihaleyi kazanan firmanın teklif fiyatı 1.701.000 TL iken, ihaleye katılan firmalardan birisi 1.296.000 TL teklif vermiştir. Sedan binek oto için ihaleyi kazanan firmanın teklif fiyatı 668.448 TL iken, ihaleye katılan firmalardan birisi 360.000 TL tutarında teklif vermiştir.

Ayrıca Fen İşleri Müdürlüğünün araç kiralama ihalesinde, camlı panelvan kamyonet için ihaleyi kazanan firmanın teklif fiyatı 1.145.664 TL iken, ihaleye katılan firmalardan ikisi de 648.000 TL teklif vermiştir.

İhalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlama sorumluluğu çerçevesinde, araç kiralama ihalelerinin kısmi teklife açık olarak yapılması ve ihalelerde rekabetin sağlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresinin Temizlik İşleri Müdürlüğünün araç kiralama ihalelerine ilişkin cevabında, ihalelerin kısmi teklife kapalı olarak yapılmasının gerekçeleri açıklanmış olup; yaklaşık maliyetlerin hesabında aşırı yüksek fiyatların ortalamaya dahil edilmesiyle, ihalelerin yüksek bedellerle sonuçlanmasına neden olunmasına cevap verilmemiştir.

Örneğin; 2022/316578 ihale kayıt numaralı araç kiralama ihalesine ilişkin yaklaşık maliyet hesabında aşırı yüksek fiyatların dikkate alınmasıyla, bulguda açıklandığı üzere ihalenin 1.207.164,00 TL yüksek bedelle sonuçlanmasına neden olunmuştur.

Kurum cevabında ihalelerin kısmi teklife kapalı olarak yapılmasının gerekçeleri açıklanmışsa da, bulguda açıklandığı üzere ihalelerin mümkün olduğu ölçüde belli araç grupları itibarıyla kısmi teklife açık olarak yapılmasında kamu yararı bulunmaktadır. Zira bulgudaki örneklerde görüldüğü gibi, ihaleler çok daha ekonomik bedellerle sonuçlanabilir.

Kamu idaresi tarafından Fen İşleri Müdürlüğünün ihalelerine ilişkin bulguda yer alan tespitlere ise, cevap verilmemiştir.

Sonuç olarak; araç kiralama ihalelerinin yüksek bedellerle sonuçlanmasına neden olunmaması için, yaklaşık maliyetlerin mevzuata uygun hesaplanması ve ihalelerin mümkün olduğu ölçüde belli araç grupları itibarıyla kısmi teklife açık olarak yapılması gerekmektedir.

BULGU 10: Taksi, Servis ve Minibüs Hatlarının Süresiz ve İhalesiz Kullanılması

Geçmiş yıllarda ihalesiz ve süresiz bir şekilde verilen ticari taksi, servis ve minibüs plakalarının kullanılmasına devam edildiği ve bu plakaların 2886 sayılı Kanun'a göre ihale edilmediği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin Yetkileri ve İmtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde; "Toplu taşıma yapmak; bu amaçla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel, raylı sistem dâhil her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirmek." hükmü yer almaktadır. Aynı maddenin (p) fıkrasında "*Kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek.*" hükmüne yer verilmiştir. Bu doğrultuda toplu taşıma hakkı ile ilgili görev ve yetkilerin belediyelerde olduğu görülmektedir.

5393 sayılı Kanun'un 15'inci maddesinin devamında, idarelerin (f) bendinde yer alan hizmetleri, Danıştayın görüşü ve T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı kararıyla süresi kırkdokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebileceği; toplu taşıma hizmetlerini imtiyaz veya tekel oluşturmayacak şekilde ruhsat vermek suretiyle yerine getirebileceği gibi toplu taşıma hatlarını kiraya verme veya hizmet satın alma yoluyla yerine getirebileceği ifade edilmiştir.

Konu ile ilgili Danıştay 13. Dairesinin Esas No:2015/985, Karar No: 2015/3164 numaralı Kararı'nda, "*Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinin birlikte değerlendirilmesinden; 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 yıla sınırlı olduğu ve her iki durumunda Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olduğu anlaşılmakta ve toplu taşıma hizmetlerinin ruhsat vermek suretiyle yerine getirilmesi usulünde ise ruhsat verilecek sürenin, tespit edilen muhammen bedelin yıllık mı yoksa ruhsat verilen süre için mi öngörüldüğünün, yıllık olarak tespit edilmiş ise her yıla ilişkin artış oranının nasıl belirleneceğinin vb. hususların açık bir şekilde ortaya konularak söz konusu ihalenin yine Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yapılması gerektiği, toplu taşıma hizmetlerinin gördürülmesinde ruhsat verme yönteminin seçilmesi hâlinde verilecek olan ruhsatın süresiz bir şekilde verilemeyeceği, belli bir süre dâhilinde ruhsat verilmesi gerektiği görülmektedir. ... Bu durumda, ilgili mevzuat ve dosyadaki bilgi ve belgelerin incelenmesi sonucunda; toplu taşıma hizmetinin yerine getirilmesinde ruhsat verme yönteminin seçilmesi hâlinde, süresiz olarak ruhsat vermenin söz konusu olmadığı, belli bir süre dâhilinde ruhsatın verilmesi gerektiği, bu süreye göre muhammen bedelin belirlenmesinin şart olduğu, bu hususlar ortaya konulduktan sonra Devlet İhale Kanunu hükümlerine uygun bir şekilde ihalenin yapılması gerektiği” denilmiştir.

Toplu ulaşım hizmetleri ile ilgili 5393 sayılı Kanun’un ilgili hükümleri ve Danıştay 13. Dairesinin yukarıda yer verilen Kararı birlikte değerlendirildiğinde;

- Toplu taşıma hizmetlerinin yerine getirilmesinde belediyelerin görevli ve yetkili oldukları,
- Belediyelerin bu hizmetleri imtiyaz yoluyla süresi kırkdokuz yılı geçmeyecek şekilde devredebilecekleri gibi; ruhsat verme, toplu taşıma hatlarını kiraya verme ya da hizmet satın alma yoluyla yerine getirebilecekleri,
- Toplu taşıma hizmetlerinin ruhsat verme ya da toplu taşıma hatlarını kiraya verme yoluyla yerine getirilmesine karar verilmesi halinde, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerinin uygulanmasının zorunlu olduğu,
- Ruhsat verme halinde verilecek ruhsatın süresiz olamayacağı, kiraya verme durumunda ise belirli bir sürenin olduğu, anlaşılmaktadır.

Konu ile ilgili yapılan incelemede, 24.12.1997 tarihli ve 1997/46 sayılı Zonguldak İl Trafik Komisyonu kararı ile; minibüs, dolmuş, servis ve taksi plakaları için güzergahlara göre sayıların tespit edildiği ve bunların tahsis edilmesine dönük şartların belirlenerek süreçlerin işletildiği görülmüştür. Bir başka deyişle, ticari plakaların verilmesinde süresiz bir tahsis işlemi gerçekleştirilmiş ve herhangi bir ihale yapılmamıştır. İl Trafik Komisyonu kararından sonra

Belediye tarafından yeni plaka satışı yapılmamış olup, mevcut durumda 336 adet taksi, 276 adet minibüs ve 138 adet servis plakası bulunmaktadır.

Kamu İdaresi tarafından verilen cevapta, Zonguldak İl Trafik Komisyonu tarafından verilen plakaların müktesep hak olduğu, 2005 yılında belediyelere devredilen plakalardan sonra Zonguldak Belediyesi tarafından plaka çıkarılmadığı ifade edilmiştir. Ancak Danıştay 13'üncü Dairesinin Esas No: 2015/985 - Karar No: 2015/3164, Esas No: 2014/384 - Karar No: 2014/1950, Esas No: 2011/1134 - Karar No: 2012/2226, Esas No: 2014/1735 - Karar No: 2014/2859 ve Esas No: 2018/899 - Karar No: 2018/1427 numaralı kararlarında özetle;

"Belediyelerin kiralama yolunu seçmesi hâlinde hem taşınır hem taşınmazlar için kira süresinin 10 yıllı sınırlı olduğu ve Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olduğu, Toplu taşıma hizmetlerinin ihalesinin de Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yapılması gerektiği, Belediye Meclisince alınan karara dayanılarak Encümenince toplu taşıma hatlarının 10 yıllığına kiraya verilmesinin hukuka uygun olduğu, Toplu taşıma hizmetlerinin imtiyaz, kiralama, ruhsat veya hizmet satın alma usullerinden biri ile üçüncü kişilere ihale yoluyla gördürülebilmesinin gerektiği, bu yöntemlerin her birinde mutlak olarak belirli bir sürenin öngörülmüş olmasının zorunlu olduğu ve Devlet İhale Kanununda öngörülen sürelerden daha uzun bir sürenin öngörülmesi ya da hiçbir şekilde süre öngörülmemesi durumlarında bu durumun hukuka aykırılık oluşturacağı, Toplu taşıma hatlarının işletme ve işletme imtiyazına sahip olan belediyelere imtiyaz bedeli veya kira ücreti ödmeden, herhangi bir ihale veya sözleşme yapmadan İl Trafik Komisyonlarının verdiği kararların kazanılmış hak oluşturmayacağı" hususları yer almaktadır.

Bu bakımdan Zonguldak İl Trafik Komisyonu tarafından daha önceki yıllarda verilen plakaların kazanılmış hak kavramı içerisinde değerlendirilmesi mümkün değildir. Bu plakalarla ilgili yetki ve imtiyazlar 5393 sayılı Belediye Kanunu ile birlikte belediyelere verilmiş olup, önceki yıllarda yapılan süresiz tahsis işlemi yerine süre ve şartlar belirlenerek 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre ihale yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 11: Otopark Hesabından Otopark İhtiyacı Dışında Harcama Yapılması ve Faiz Gelirinden Yoksun Kalınması

Otopark Yönetmeliği'ne göre tahsil edilen paralardan otopark ihtiyacı dışındaki harcamaların finanse edildiği, bu tutarların otopark hesabına geri gönderildiği tarihe kadar olan faiz gelirinden yoksun kalındığı görülmüştür.

3194 sayılı İmar Kanunu'na dayanılarak yürürlüğe konulan 22.02.2018 tarih ve 30340 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Otopark Yönetmeliği'nin 4'üncü maddesinin (a) fıkrasına göre, otopark ihtiyacının parselinde karşılanması esastır. Ancak aynı maddenin (e) ve (f) fıkralarına göre parselinde otopark ihtiyacı karşılanamayan durumlarda Yönetmelik hükümlerine göre hesaplanacak otopark miktarına göre ortaya çıkan otopark bedelinin ilgili belediyeye yatırılması gerekmektedir.

Yönetmelik'in 12'nci maddesinin dördüncü fıkrasına göre, otopark bedellerinin kamu bankalarından herhangi birinde açılacak otopark hesabına yatırılması gerekmekte olup, bu hesapta toplanan meblağa yasaların öngördüğü faiz oranının uygulanma zorunluluğu bulunmaktadır. Yönetmelik'in 13'üncü maddesinin ikinci fıkrasına göre, otopark hesabında toplanan meblağın otopark tesisi dışında başka bir amaçla kullanılmaması gerekmektedir.

Konu ile ilgili yapılan incelemede, Otopark Yönetmeliği kapsamında açılan banka hesabı ve dökümleri incelenmiştir. Buna göre 13.01.2023 tarihinde iki ayrı gönderimle toplamda 3.000.000. TL ve 24.02.2023 tarihinde de 2.410.276,40. TL olmak üzere toplam 5.410.276,40. TL otopark hesabından çıkış yapılarak, yapım işlerine ait hakediş ödemeleri ve elektrik ödemeleri gerçekleştirilmiştir. Söz konusu tutar, 27.10.2023 tarihinde otopark hesabına tekrar aktarılmıştır.

Sonuç olarak, otopark hesabında toplanan meblağın otopark tesisi dışında başka bir amaçla kullanımı gerçekleştirildiği gibi, bu tutar üzerinden Belediye yaklaşık 9-10 ay boyunca faiz geliri elde edememiştir.

Kamu İdaresi tarafından verilen cevapta, ekonomik sıkıntılar nedeniyle otopark hesabında toplanan paralardan başka alanlara harcama yapıldığı ve bunların hesaba ide edildiği ifade edilmiş olsa da, bu alandaki mevzuat hükmü açıktır. Bu bakımdan kaynak yetersizliği veya herhangi bir sebeple otopark hesabında toplanan paraların otopark ihtiyacı dışındaki diğer alanlarda kullanımına son verilmesi, Belediye açısından gelir kaybı meydana getirilmemesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 12: Hafriyat Toprağı, İnşaat ve Yıkıntı Atıklarının Depolanacağı Yer ile İlgili Belediye Tarafından Belirleme Yapılmaması

Zonguldak Belediye sınırları içerisinde hafriyat toprağı, inşaat ve yıkıntı atıklarının depolanacağı yer ile ilgili Belediyenin birtakım çalışmalar içerisinde olduğu ancak mevcut durumda bu faaliyet için bir saha bulunmadığı görülmüştür.

18.03.2004 tarih ve 25406 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Hafriyat Toprağı, İnşaat Ve Yıkıntı Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği ile birlikte hafriyat toprağı ile inşaat yıkıntı atıklarının çevreye zarar vermeyecek şekilde öncelikle kaynaktan azaltılması, toplanması, geçici biriktirilmesi, taşınması, geri kazanılması, değerlendirilmesi ve bertaraf edilmesi ile ilgili uyulması gereken konular düzenlenmiştir.

Yönetmelik’in “Belediyelerin Görev ve Yetkileri” başlıklı 8’inci maddesine göre il belediye mücavir alanı içerisinde il ve ilçe belediyeleri;

“a) Hafriyat toprağı, inşaat/yıkıntı atıkları ile doğal afet atıklarının toplanması, geçici biriktirilmesi, taşınması, geri kazanılması ve bertarafı ile ilgili yönetim planı hazırlamakla,

b) Hafriyat toprağı ve inşaat/yıkıntı atıkları geri kazanım tesisleri sahaları ile depolama sahalarını belirlemek, kurmak/kurdurtmak ve işletmek/işlettirmekle,

c) Depolama sahası yerinin seçimi, inşaatı veya işletilmesi sırasında çevre ve insan sağlığını olumsuz etkilemeyecek şekilde gerekli tedbirleri almak veya aldirtmakla,

d) Hafriyat toprağı ve inşaat/yıkıntı atıklarının toplanması, taşınması ve bertaraf bedelini belirlemekle,

e) Hafriyat toprağı ve inşaat/yıkıntı atıkları için toplama, taşıma hizmeti verecek firmaların adresleri ve telefon numaraları ile nakliye bedellerini halkın bilgileneceğı şekilde ilan etmekle,

f) Hafriyat toprağı ve inşaat/yıkıntı atıklarının toplanması, geçici biriktirilmesi, taşınması ve bertarafı faaliyetlerini denetlemekle,

g) Belediye sınırları içindeki hafriyat toprağı ve inşaat/yıkıntı atıkları geri kazanım tesisleri ile depolama sahalarına izin vermek ve gerektiğinde bu izni iptal etmekle,

h) Toplanan inşaat/yıkıntı atıklarını öncelikle altyapı çalışmalarında kullanmak/kullandırmakla,

ı) Belediye sınırları içinde oluşan, toplanan, geri kazanılan ve bertaraf edilen hafriyat toprağı ile inşaat/yıkıntı atıklarına ilişkin istatistikî bilgileri valilikler aracılığı ile yılsonunda Bakanlığa bildirmekle” sorumludur.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri incelendiğinde; hafriyat toprağı, inşaat ve yıkıntı atıklarının kontrol altına alınabilmesi ve takibinin yapılabilmesi için öncelikle söz konusu atıkların depolanacağı yer veya yerlerin ilgili Belediyelerce belirlenmesi gerekmektedir.

Zonguldak Belediyesi sorumluluk alanı içerisinde bu şekilde bir belirleme yapılmadığından, bir başka ifade ile atıklar için bir depolama sahası bulunmadığından, yukarıda sayılan mevzuat hükümleri hayata geçirilememektedir.

Konu ile ilgili farklı zamanlarda çalışmalar yapılmış olmakla birlikte bunlar nihayete erdirilememiştir. Son durumda, Zonguldak Valiliği “İl Mahalli Çevre Kurulunun” 16.01.2023 tarih ve 490 sayılı kararı ile Zonguldak Merkez, Ereğli Bölgesi ile Çaycuma Bölgeleri olmak üzere 3 bölgede ayrı ayrı “Hafriyat Toprağı ile İnşaat, Yıkıntı Atıkları Düzenli Depolama ve Geri Kazanım Tesisi” için yer seçim çalışmalarının yapılması kararı alınmıştır. Bu karar doğrultusunda; Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Zonguldak İl Müdürlüğü önderliğinde “Alt Komisyon” çalışmaları devam etmektedir.

Çevresel açıdan birçok olumsuzlukları beraberinde getirme riski olan bu durum aynı zamanda söz konusu faaliyet üzerinden Belediyenin elde edeceği gelirin de tahsil edilememesine sebep olmaktadır.

Kamu İdaresi tarafından verilen cevapta, bu alanda çalışmaların yapılacağı ifade edilmiş olup; hafriyat toprağı, inşaat ve yıkıntı atıklarının etkin bir şekilde yönetimi için depolama alanlarının belirlenmesi ve devamındaki süreçlerle ilgili faaliyetlerin ivedi bir şekilde sonuçlandırılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 13: Su Kayıp-Kaçak Oranlarının Mevzuatta Öngörülen Seviyenin Üzerinde Olması

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

İçme ve kullanma suyunun etkin ve verimli kullanılması için su temin ve dağıtım sistemlerindeki kayıplarının azaltılması ve kontrolü amacıyla 08.05.2014 tarihinde çıkarılan İçme Suyu Temin ve Dağıtım Sistemlerindeki Su Kayıplarının Kontrolü Yönetmeliği'nin “Su Kayıplarının Azaltılması” başlıklı 9'uncu maddesinde;

“İdareler su kayıp oranlarını, bu Yönetmeliğin yürürlük tarihinden itibaren, büyükşehir ve il belediyelerinde 5 yıl içerisinde en fazla %30, takip eden 4 yıl içerisinde ise en fazla %25 düzeyine; diğer belediyelerde 9 yıl içerisinde en fazla %30, takip eden 5 yıl içerisinde ise en fazla %25 düzeyine indirmekle yükümlüdürler. Bu kapsamda, bu Yönetmelik uyarınca

çıkartılacak Teknik Usuller Tebliğinde verilen yöntemler çerçevesinde gerekli faaliyetler yürütülür.” denilmektedir.

İçme Suyu Temin ve Dağıtım Sistemlerindeki Su Kayıplarının Kontrolü Yönetmeliği Teknik Usuller Tebliği'nin 5'inci maddesi ile Su ve Kanalizasyon İdarelerine; fiziki su kayıplarının ölçüme dayalı olarak belirlenmesi, şebekede etkili bir basınç ve debi yönetimi ile optimum işletme şartlarının sağlanması, sistemi izlemesi ve kayıt altına alması ve etkili bir su yönetim sistemi sağlanması yükümlülüğü verilmiştir.

Tebliğ'in devamında ise bu işlemlere ilişkin ayrıntılar getirilerek;

- Su temin miktarlarının hesaplanması maksadıyla gerekli yerlere debi ölçer cihazlarının takılması,
- Coğrafi Bilgi Sistemi (CBS) veri tabanının kurulmasını, bu sisteme altyapı ve üstyapıların aktarılmasını, CBS'nin ulusal adres veri tabanı, coğrafi adres bilgi sistemi ve abone veri tabanı ile entegre çalışması,
- İçme-kullanma suyu temin ve dağıtım sisteminin uzaktan sevk ve kontrolü için veri kontrol ve izleme sistemi (SCADA) kurulması ve
- Mevcut içme-kullanma suyu temin ve dağıtım sistemlerinin hidrolik modellemesi ve kalibrasyonunun yapılması maddeler halinde sayılmıştır.

Bu doğrultuda, aşağıdaki tablodan görüleceği üzere, Zonguldak Belediyesi tarafından yapılan çalışmalar neticesinde su kayıp-kaçak oranları mevzuatın öngördüğü oranların çok yukarıdadır.

Tablo 10: Son Beş Yıllık Dönemdeki Su Kayıp Kaçak Oranları

Yıl	Su Kayıp-Kaçak Oranı (%)
2019	78,0
2020	67,0
2021	59,8
2022	50,8
2023	52,9

Kamu İdaresi tarafından verilen cevapta, içme ve kullanma suyundaki kayıp-kaçak oranlarının belirlenen yükümlülük seviyesine indirilmesi yönündeki çalışmaların devam ettiği ifade edilmiş olup, su kaynaklarının etkin bir şekilde kullanılması için bu yöndeki faaliyetlere hız verilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 14: Belediye Mülkiyetindeki Taşınmazda Uzun Yıllardır Fuzuli Şagil Konumunda Olan Kişilere Rezerv Alanında Tahsis Edilen Dükkanlardan Kira Alınmaması

Belediye mülkiyetindeki taşınmazda (riskli alan ilan edilerek yıkılan Fevkani Köprüsü) uzun yıllardır fuzuli şagil konumunda olan kişilere rezerv alanında (Elmaspark) tahsis edilen dükkanlardan kira alınmadığı ve 2 yıllık tahsis süresi sonunda dükkanları tahliye etmelerine ilişkin taahhütname istenmediği görülmüştür.

6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun'un 5 inci maddesinin (1) numaralı fıkrasında,

“Riskli yapıların yıktırılmasında ve bunların bulunduğu alanlar ile riskli alanlar ve rezerv yapı alanlarındaki uygulamalarda, öncelikli olarak malikler ile anlaşma yoluna gidilmesi esastır. (Değişik cümle:29/11/2018-7153/22 md.) Anlaşma ile tahliye edilen yapıların maliklerine, kiracılarına ve yapıda ikamet etmek şartıyla sınırlı aynı hak sahiplerine geçici konut veya işyeri tahsisi ya da kira yardımı ve yapım için yardım yapılabilir. (Ek cümle:7/11/2023-7471/9 md.) Yapım için yapılacak yardımın usul ve esasları Cumhurbaşkanınca belirlenir.” hükümleri yer almaktadır.

6306 sayılı Kanun'un Uygulama Yönetmeliği'nin 16'ncı maddesinin (1) numaralı fıkrasında ise,

“(Değişik: RG-21/6/2019-30808) Anlaşma ile tahliye edilen uygulama alanındaki yapıların maliklerine tahliye veya yıkım tarihinden itibaren Bakanlıkça kararlaştırılacak aylık kira yardımı yapılabilir. Yardım süresi riskli alan dışındaki riskli yapılarda 18 aydır. (Değişik cümle: RG-24/4/2020-31108) Riskli ve rezerv yapı alanlarında kira yardımı süresi 48 ayı geçmemek şartı ile ilgili kurumca belirlenir. Aylık kira bedeli Bakanlıkça belirlenir. İnşaat halinde olup içinde ikamet edilen yapılarda kira yardımı veya faiz desteğinden, sadece inşaat halindeki yapıda ikamet edilen bağımsız bölümlerin malik, kiracı ve sınırlı aynı sahipleri faydalanır. Anlaşma ile tahliye edilen yapıların maliklerine mümkün olması hâlinde, kira yardımı yerine tahliye tarihinden itibaren konut ve işyerlerinin teslim tarihine kadar geçici konut veya işyeri tahsisi yapılabilir.” denilmektedir.

Bu hükümlere göre, kira yardımı ile geçici konut veya işyeri tahsisinden riskli yapıların malikleri, kiracıları ve bu yapılarda sınırlı aynı hak sahibi olanlar faydalanabilir.

Öte yandan uzun yıllardır Belediye mülkiyetindeki taşınmazlarda işgalci konumunda olan kişilerin iki yıllık tahsis süresi sonunda dükkanları tahliye etmeyerek fuzuli şagil konumlarını devam ettirmeleri riski bulunmaktadır.

Bu nedenlerle riskli yapılarda ticari amaçlarla işgalci konumunda olanlara geçici olarak tahsis edilen dükkanlardan kira alınmamasının mevzuata uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

Kurum cevabında, Maliye Hâzinesine ait olan 32 ticari bağımsız bölümün Zonguldak Belediye Başkanlığı adına 2 (iki) yıl süreyle bedelsiz olarak geçici kullanım hakkı verildiği belirtilmektedir. Ancak Belediyeye bedelsiz olarak tahsis edilen dükkanlar için fuzuli şagil konumundaki kişilerden piyasa rayiçlerine uygun kira alınmamasının mevzuata uygun olmadığı düşünülmektedir.

Kurum cevabında, yer tahsisi yapılan her dükkan için, gerçek ve tüzel kişilerden tahsis protokolü düzenlenerek kendilerinin 26.09.2025 tarihinde söz konusu dükkanları boşaltacaklarına karşın imzalarının alındığı belirtiliyorsa da, bu imzaların hukuki geçerliliğinin tartışmalı olabileceği ve dükkanların boşaltılmama riski bulunduğu değerlendirilmektedir.

Belediye mülkiyetindeki taşınmazda uzun yıllardır fuzuli şagil konumunda olan kişilere rezerv alanında tahsis edilen dükkanlardan kira alınması ve bu dükkanların zamanında boşaltılması gerekmektedir.

BULGU 15: Belediye Tarafından Üst Hakkı Verilen Alışveriş Merkezi İçerisindeki İşletmelerin Belediyeye Ödediği Ciro Payı Rakamlarının Teyit Edilememesi

Belediyeye ait taşınmaz üzerine üst hakkı kullanımı yoluyla inşa edilen AVM içerisindeki işletmeler tarafından ödenen ciro bedellerinin firmaların kendileri tarafından hesaplandığı, bu rakamların Belediye tarafından teyidinde dair mali müşavir onaylı belgelerin bulunmadığı görülmüştür.

5393 sayılı Kanun'un "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinin (h) fıkrasına göre, belediyeler mahallî müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, belediye ve mücavir alan sınırları içerisindeki taşınmazlarını kiraya verebilmekte veya bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesis edebilmektedirler. Kanun'un 18'inci maddesinin (e) fıkrasına göre, süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla taşınmazlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar verme yetkisi Belediye Meclisinin görev ve yetkileri arasındadır.

Bu kapsamda, Belediye Meclisinin 05.07.2013 tarih ve 146 sayılı kararına göre, 14 pafta, 371 ada ve 512 parselde kayıtlı 9.110,16 m2 yüzölçümlü taşınmaz üzerine yap-işlet-devret modeli ile inşaat yapılması ve bu inşaat üzerinde belirlenen süre zarfında mülkiyet hakkına sahip olunması çerçevesinde ilgili firmaya üst hakkı verilmiştir. Taraflar arasında 01.08.2017 tarihinde sözleşme imzalanmıştır. Sözleşmenin 15'inci maddesine göre, üst hakkı sahibi tarafından inşa edilen bölümlerdeki işletmelerin faaliyet alanlarına göre belirlenen oranlar dahilindeki brüt ciroların üç ayda bir Belediyeye göndermeleri gerekmektedir.

Konu ile ilgili yapılan incelemede, üst hakkına konu taşınmazın Alış Veriş Merkezi (Demirpark AVM) olarak faaliyet gösterdiği ve çok sayıda büyük ölçekli işletmenin bünyesinde yer aldığı görülmüştür. Üst hakkı sahibi tarafından Belediyeye yapılan ciro payı bildirimleri ve hesaplaması ise AVM içerisindeki firmalarca hazırlanan tablolardan üzerinden gerçekleştirilmektedir. Her ne kadar Belediye tarafından AVM yönetimine konu ile ilgili yazı gönderilerek, bildirimlerin mali müşavir onaylı olması gerektiği ifade edilmişse de, bu yönde bir gelişme sağlanamamıştır.

Kamu İdaresi tarafından verilen cevapta, denetim ekibine ciro payı bildirim ve hesaplamalarının firmaların mali tabloları ile birlikte yapılarak müşavir onaylı bir şekilde gönderildiği ifade edilmiş olmasına rağmen, bu yönde bir kanıtlayıcı belge sunulmamıştır.

Belediyeye gönderilen ciro paylarının gerçek durumu yansıtmadığının sağlıklı bir şekilde bilinmemesine sebep olan bu durumun düzeltilmesi adına, ciro payı bildirim ve hesaplamalarının firmaların mali tabloları ile birlikte yapılarak mali müşavir onaylı bir şekilde Belediyeye gönderilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 16: Taşınmaz Kiralama İhalelerinin Açık İhale Usulü Yerine Pazarlık Usulü ile Kiralanması

Belediye mülkiyetinde bulunan bazı taşınmazların, Belediye şirketine pazarlık usulü ile kiraya verildiği görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 2'nci maddesinde; *“Bu Kanunun yürütülmesinde, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması esastır.”* denilmiştir.

Aynı Kanun'un 36'ncı maddesinde; *“Bu Kanunun 1'inci maddesinde yazılı işlere ilişkin ihalelerde, tekliflerin gizli olarak verilmesini sağlayan kapalı teklif usulü esastır. Kanun'un*

51'nci maddesinin (g) bendinde; "Kullanışlarının özelliği, idarelere yararlı olması veya ivediliği nedeniyle kapalı veya açık teklif yöntemleriyle ihalesi uygun görülmeyen, Devletin özel mülkiyetindeki taşınır ve taşınmaz malların kiralanması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralanması ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi,..." hükümlerine yer verilmiştir.

Yukarıda yer verilen Kanun hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; ihalede açıklık ve rekabetin sağlanmasının, Kanun'un temel ilke ve prensiplerinden olduğu ve bu ilke ve prensibin gereği olarak, Kanun'un 36'ncı maddesinde yer alan kapalı teklif usulünün esas usul, diğer usullerin ise belirli şartlar dahilinde uygulanacak istisnai usuller olduğu anlaşılmaktadır. Buna göre, taşınmazların kiraya verilmesine ilişkin ihalelerin, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 51/g maddesine istinaden pazarlıkla yapılması mümkün değildir. Zira mezkur madde; pazarlık usulünün kullanılabilmesi için, ilgili taşınmaz malın Devletin özel mülkiyetinde veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında olmasını şart koşmaktadır. Dolayısıyla, Belediyelerin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazlar için pazarlık ihalesi yapılması mümkün görünmemektedir. Her ne kadar, 2886 sayılı Kanun'un "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde; belediyelerin alım, satım, yapım, kira, hizmet trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanundaki yazılı hükümlere göre yürütüleceği belirtilmişse de, "Devletin özel mülkiyetindeki" ve "Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler" ifadelerinden; Belediyelerin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazların aksine Hazineye ait olan taşınmazların tarif edildiği hususu aşikârdır.

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

Konu ile ilgili yapılan incelemede, Kapuz Plajı ve içerisindeki lokanta ile Yayla Mahallesiindeki çay bahçesi ve kafenin Belediye şirketi olan ZONBEL İnş. San. ve Tic. Ltd. Şti.'ye pazarlık usulü ile kiralandığı görülmüştür.

Kamu İdaresi tarafından verilen cevapta, bulguda geçen taşınmazların mülkiyetinin başka kurumlarda olduğu, kurumlar arasında yapılan sözleşmelere göre bunların alt kiracılara sezonluk bir şekilde verildiği ve kamu yararının gözetildiği ifade edilmiştir. Ancak, taşınmazların mülkiyetinin Belediyede olması yada başka kurumlar tarafından Belediyeye kullandırılması bunların ihale yöntemleri yerine pazarlık usulü ile kiraya verilmesi gerektiği gerçeğini değiştirmemektedir. Kamu yararı yada sezonluk kiralama yapılması nedeniyle bu yola başvurulduğu gerekçesi de bulgu içeriğini değiştirmemektedir. Bu bakımdan Belediyenin pazarlık usulü ile taşınmazları kiraya vermeleri veya üzerlerinde gayri ayni hak tesis etmeleri hukuka aykırı olarak değerlendirilmektedir. Bu nedenle, söz konusu taşınmazların mevzuata uygun usullerle ihale edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 17: Taşınmaz Tahsisi Yapılamayacak Olan Gerçek ve Tüzel Kişilere Tahsis İşlemi Yapılması

Tahsis yapılması mümkün olmayan gerçek ve tüzel kişilere Belediye taşınmazlarının bazılarının tahsis edildiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75'inci maddesinde; "Belediye, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda;c) *Kamu Kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, Bakanlar Kurulunca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve 7/6/2005 tarihli ve 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar Meslek Kuruluşları Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir. Diğer dernek ve vakıflar ile gerçekleştirilecek ortak hizmet projeleri için mahallin en büyük mülki idare amirinin izninin alınması gerekir. d) Kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebilir veya süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere tahsis edebilir. Bu taşınmazlar aynı kuruluşlara kiraya da verilebilir. Bu taşınmazların, tahsis amacı dışında kullanılması hâlinde, tahsis işlemi iptal edilir. Tahsis süresi sonunda, aynı esaslara göre yeniden tahsis mümkündür.....*" hükmü yer almaktadır. Söz konusu düzenlemede, belediyelerin dernek ve vakıflarla ortak hizmet projeleri geliştirebileceğinin belirtildiği ancak mülkiyetindeki taşınmazları dernek ve vakıflara veyahut spor kulüplerine tahsis edebileceğine ilişkin herhangi bir hükmün yer almadığı görülmektedir.

Konu ile ilgili yapılan incelemede; toptancı hali içerisindeki 24 adet dükkanın, tren gar sahası içerisindeki 37 adet ikinci el eşya satış yerlerinin kişilere, Belediye pazar yeri üst tarafındaki otoparkın Pazar Odası Derneğine, fener tenis kortu arka kısmının Şehit Aileleri Derneğine tahsis edildiği görülmüştür. Söz konusu tahsislerden bedel alınıyor olmakla birlikte, bu durum yapılan işlemin tahsis niteliğini ortadan kaldırmamakta ve taşınmazın kiralandığı anlamına gelmemektedir.

Zonguldak Belediyesi 2019 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetimi Raporunda da yer alan konu ile ilgili, Kamu İdaresi tarafından verilen cevapta tahsis işlemlerinin iptal edileceği ifade edilmiş olup, bu yöndeki işlemlerin ivedi bir şekilde sonuçlandırılması, taşınmazların kiralama işlemlerinin 2886 sayılı Kanun hükümlerine uygun olarak yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 18: Taşınmazların Cins Tashihi İşlemlerinin Yapılmamış Olması Nedeniyle Mevcut Kullanım Şekli ve Tapu Kayıtlarının Uyumlu Olmaması

Zonguldak Belediyesi adına kayıtlı taşınmazların bazılarının mevcut kullanım şekli ve tapu kayıtlarının uyumlu olmadığı tespit edilmiştir.

02.10.2006 tarih ve 26307 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik’in tanımlar başlıklı 4’üncü maddesinin (b) fıkrasında cins tashihi “*Binalar, arazi ve arsalar ile yer altı ve yer üstü düzenlerinin mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarının farklılık göstermesi durumunda tapu kayıtlarının mevcut kullanım şekli dikkate alınarak düzeltilmesi işlemi*” olarak tanımlanmıştır.

Yönetmelik’in “Cins Tashihlerinin Yapılması” başlıklı 10’uncu maddesinde;

“(1) (Değişik: 3/6/2014-2014/6455 K.) Kamu idarelerince; mülkiyetlerinde, yönetimlerinde veya kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, taşınmazlar mevcut kullanım şekli ile kayıtlara alınır. Kamu idareleri taşınmazların cins tashihi için gerekli işlemleri yaparlar. (Ek cümle:RG-16/12/2020-31336-C.K.-3304/4 md.) Ancak kamu idarelerinin savunma, güvenlik ve istihbarat hizmetlerinde kullandığı taşınmazlardan, ilgili idarelerce belirlenenlerin cins tashihleri yapılır. (2) 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 aittir. Ancak cins tashihi ile ilgili gerekli belgeler ile buna ilişkin malî yükümlülükler kullanıcılar tarafından karşılanır.” denilmektedir.

Konu ile ilgili yapılan incelemede, tapuda Zonguldak Belediyesi adına kayıtlı olan arsa ve tarlalar üzerinden örneklem suretiyle inceleme yapılmıştır. Buna göre, cinsi arsa veya tarla olan bazı taşınmazların fiili durumda konut, hizmet binası, yol, pazar yeri olduğu tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından verilen cevapta, gerekli düzeltmelerin yapılacağı ifade edilmiş olup, bu tür eksikliklerin giderilmesi adına taşınmazların fiili kullanım şekli ile cins tashihlerinin uyumlu hale getirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

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

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

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Belediye Mülkiyetindeki Taşınmazların Mevzuata Uygun Kullanılmaması	2019	Yerine Getirilmedi	BULGU 2: Kurumun Tasarrufunda Bulunan Taşınmazların Herhangi Bir İhale Olmaksızın Ecrimisil Karşılığında Üçüncü Kişilere Kullanılması
Belediye Zabıta Yönetmeliğine Aykırı Görevlendirmeler Yapılması	2019	Yerine Getirilmedi	BULGU 5: Kadrosu Zabıta Memuru Olmayan Personelin Zabıta Hizmetlerinde Görevlendirilmesi
İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmaması	2019	Yerine Getirilmedi	BULGU 4: İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması
Taşınmaz Tahsislerinin Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi	2019	Yerine Getirilmedi	BULGU 3: Taşınmaz Tahsislerinin Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi

Belediyenin Borç Stokunun Limitleri Aşması ve Borçların Muhasebe Kayıtlarının Doğru Bilgi Vermemesi	2019	Kısmen Yerine Getirildi	<p>BULGU 1: Borçlanma Stoku Limitleri ile Bakanlık Onayı Konularındaki İşlemlerin Sağlıklı Bir Şekilde Yürütülmemesi</p> <p>KISMEN YERİNE GETİRME: 2023 yılında borçlanma stoku limiti aşılmamıştır.</p>
---	------	-------------------------	--