



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ESKİŞEHİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

2021 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2022



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	12
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	12
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	13
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	13
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	16
7.	DENETİM BULGULARI.....	16
8.	EKLER.....	57

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: 2021 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	4
Tablo 3: Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu.....	5
Tablo 4: 2021 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri.....	6
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri	7
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	8
Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler	8
Tablo 9: 2021 Ecrimisil Listesi	22
Tablo 10:Yapı Kullanım İzin Belgesi olmayan Binalar	24
Tablo 11: Cins Tashihi Yapılmamış Binalar	26
Tablo 12: Taşıt Bakım-Onarım Hizmet Alım Listesi.....	31
Tablo 13: Bütün Risk (All Risk) Sigorta Güncellemesi Olmayan İşler	54

KISALTMALAR

AŞ	: Anonim Şirketi
ESKİ	: Eskişehir Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü
ESPARK A.Ş.	: Eskişehir Park Bahçe Peyzaj Temizlik Anonim Şirketi
KDV	: Katma Değer Vergisi
KENTAŞ	: Eskişehir Kent İçi Toplu Taşıma Nakliye Ltd.Şti
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
UKOME	: Ulaşım ve Koordinasyon Merkezi
BEBKA	: Bursa, Eskişehir, Bilecik Kalkınma Ajansı
EKAP	: Elektronik Kamu Alım Platformu

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Yap-İşlet-Devret Kapsamında Bulunan Taşınmazlara İlişkin Muhasebe İşlemlerinin Hatalı Yapılması

B. Diğer Bulgular

1. Kiraya Verilen veya İrtifak Hakkı Tesis Edilen Taşınmazlar ile Bu Taşınmazlardan Elde Edilen Gelirlerin Tamamının Nazım Hesaplarda İzlenmemesi

2. Belediye Şirketlerine Devredilen Yerlerin İhalesiz Olarak Alt Kiracılara Kiralanması

3. Belediyenin Bazı Taşınmazlarının Ecrimisil Karşılığı Kullandırılması ve Tahliye İşlemi Başlatılmaması

4. Kurumun Mülkiyetindeki Bazı Yapıların Yapı Kullanma İzin Belgelerinin Bulunmaması

5. Kiraya Verilecek Taşınmazlar İçin Tahmini Bedel Tespitinde Yeterli Araştırmanın Yapılmaması

6. Arazi ve Arsaların Üzerine Yapılan Binaların Tapu Kayıtlarında Cins Tashihlerinin Yapılmaması

7. İşçilerin Yıllık İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması

8. Geçerliliği Kalmamış Teminat Mektuplarının Muhasebe Kayıtlarından Çıkarılmaması

9. Taşıt Bakım Onarım Hizmetlerinin Kısımlara Bölünerek Doğrudan Temin Yöntemiyle Satın Alınması

10. Yapım İşinin İş Artışları ile Projesinden Farklı Bir Hale Getirilmesi

11. Mukayeseli Hesap Yapılmadan İş Artışı ve Yeni Birim Fiyat Onaylarının Verilmesi

12. Dolmuş Plakalarının Süresiz Olarak Verilmesi

13. Minübüs Hatlarının Süresiz Olarak Verilmesi

14. Taksi Plakalarının Süresiz Olarak Verilmesi

15. Servis Araç Plakalarının Süresiz Olarak Verilmesi

16. Zamanaşımı Süreleri Dolmuş İhale Teminatlarının Bütçeye Gelir Kaydedilmemesi

17. Doğrudan Temin Yöntemiyle Yapılan Alımların EKAP'A Kaydedilmemesi

18. Bütün Riskler (All-Risk) Sigorta Güncellemelerinin Yapılmaması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5216 sayılı Kanun'da Büyükşehir Belediye organları; Büyükşehir Belediye Meclisi, Büyükşehir Belediye Encümeni ve Büyükşehir Belediye Başkanı olarak öngörülmüştür. Karar organı olan Büyükşehir Belediye Meclisi, biri Büyükşehir Belediye Başkanı olmak üzere 45 üyeden oluşmaktadır.

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

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

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

Hukuk Müşavirliği ile İnsan Kaynakları ve Eğitim Dairesi Başkanlığı doğrudan Genel Sekretere bağlı olan birimlerdir. Genel Sekretere bağlı 4 Genel Sekreter Yardımcısı bulunmaktadır. Belediyenin 23 adet hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili Genel Sekreter Yardımcılıklarına bağlıdır.

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

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	1.683	573
Sözleşmeli Personel (5393 s.k.49.md.)	-	148
Sözleşmeli Sanatçı (657 / ek geçici 13-16.md.)	-	175
Kadrolu İşçi	825	237
Geçici İşçi	-	-
Toplam		1.133
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	2675

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

Bağlı kuruluşu olan Eskişehir Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Büyükşehir Belediyesine bağlı olarak büyükşehir belediye sınırları içerisinde İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü'nün kuruluşu hakkındaki 2560 sayılı Kanuna 3305 sayılı Kanunla eklenen EK-4'üncü madde ve 28.12.1994 tarih 94/6516 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 18.02.1995 tarih ve 22206 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Eskişehir Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü olarak su ve kanalizasyon işlerini yapmak üzere kurulmuştur.

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

1.3. Mali Yapı

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

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

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

Tablo 2: 2021 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod 1	Giderin Türü	Geçen Yılandan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Eklenen / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	0,00	139.077.000,00	6.399.000,00	145.476.000,00	137.215.740,09	8.260.259,91	-
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	23.010.000,00	792.000,00	23.802.000,00	20.662.219,23	3.139.780,77	-
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	401.150,02	493.512.000,00	111.027.000,00	604.940.150,02	558.899.929,48	46.040.220,54	-
04	Faiz Giderleri	0,00	73.400.000,00	20.850.000,00	94.250.000,00	94.156.888,84	93.111,16	-
05	Cari Transferler	0,00	38.813.000,00	13.618.000,00	52.431.000,00	47.325.927,07	5.105.072,93	-
06	Sermaye Giderleri	199.988.987,83	511.063.000,00	-72.211.000,00	638.840.987,83	116.143.214,55	35.239.415,68	487.458.357,60
07	Sermaye Transferleri	0,00	3.475.000,00	0,00	3.475.000,00	3.454.704,28	20.295,72	-
08	Borç Verme	0,00	650.000,00	500.000,00	1.150.000,00	750.000,00	400.000,00	-
09	Yedek Ödenek	0,00	82.000.000,00	-80.975.000,00	1.025.000,00	0,00	1.025.000,00	-
Toplam		200.390.137,85	1.365.000.000,00	0,00	1.565.390.137,85	978.608.623,54	99.323.156,71	487.458.357,60

Eskişehir Büyükşehir Belediyesinin 2021 mali yılı bütçesi ile 1.365.000.000,00 TL

ödenek öngörülmüş olup önceki yıldan devreden 200.390.137,85 TL yıl içinde eklenen ödenekle birlikte 2021 yılı ödenek toplamı 1.565.390.137,85 TL olmuştur. Yıl içinde 978.608.623,54 TL bütçe gideri yapılmış, 99.323.156,71 TL ödenek iptal edilmiş, kalan 487.458.357,60 TL ödenek ise 2022 yılına devretmiştir.

Büyükşehir Belediyesinin 2021 yılı Bütçesi “(A) Ödenek Cetvelinde” 1.365.000.000,00 TL ödenek, “(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması” cetvelinde ise 1.102.500.000,00 TL gelir tahmini öngörülmüş olup gider bütçesindeki ödenek toplamı ile gelir bütçesinde tahmin edilen gelir toplamı arasındaki fark, Finansmanın Ekonomik Sınıflandırılması Cetvelindeki borçlanma ile gösterilen 262.500.000,00 TL ile giderilmiş olup bütçe denkliliği sağlanmıştır.

Tablo 3: Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	12.675.000,00	12.080.915,09	19.686,72	12.061.228,37	95,16
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	298.113.000,00	131.736.236,36	780.391,98	130.955.844,38	43,93
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	20.000,00	789.147,56	104,00	789.043,56	3.945,22
05- Diğer Gelirler	691.731.000,00	930.114.784,87	40.843,65	930.073.941,22	134,46
06- Sermaye Gelirleri	100.008.000,00	22.679.367,59	0,00	22.679.367,59	22,68
08-Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09- Red ve İadeler	-47.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	1.102.500.000,00	1.097.400.451,47	841.026,35	1.096.559.425,12	99,46

Buna göre 2021 yılında net bütçe geliri % 96,46 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri (%95,16) ve teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%43,93), alınan bağış ve yardımlar (%3.945,22) Asri Mezarlık Cami Yapımı Projesine yapılan bağışlar sebebiyle beklenenin üstünde, diğer gelirler (%134,46) Merkezi İdare Vergi Gelirlerinden Alınan Paylardaki artış sebebiyle beklenenin üstünde, sermaye gelirleri ise (%22,68) taşınmaz satışları gerçekleşmemesinden dolayı beklenenin altında gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2021 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	139.077.000,00	137.215.740,09	98,66

02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	23.010.000,00	20.662.219,23	89,80
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	493.512.000,00	558.899.929,48	113,25
04- Faiz Gideri	73.400.000,00	94.156.888,84	128,28
05- Cari Transferler	38.813.000,00	47.325.927,07	121,93
06- Sermaye Giderleri	511.063.000,00	116.143.214,55	22,73
07- Sermaye Transferleri	3.475.000,00	3.454.704,28	99,42
08- Borç Verme	650.000,00	750.000,00	115,38
09- Yedek Ödenekler	82.000.000,00	0,00	0,00
Toplam	1.365.000.000,00	978.608.623,54	71,69

2021 yılında bütçe giderleri % 71,69 seviyesinde gerçekleşmiştir. Mal ve hizmet alımları giderlerinde başlangıç bütçesinde öngörülen tutar kamulaştırmaz el atma davaları sebebiyle % 13,25 oranında aşılmıştır. Faiz Giderleri başlangıç bütçesinde öngörülen tutarı kur artışından dolayı döviz cinsi kredi borçlarının faizlerindeki artış sebebiyle %28,28 oranında aşılmıştır. Cari transferler İller Bankası sermaye paylarının beklenenden yüksek tahakkuk etmesi sebebiyle %21,93 oranında aşılmıştır. Sermaye giderleri ise nakit yetersizliği sebebiyle gerçekleştirilemeyen yatırım projeleri sebebiyle başlangıç bütçesinde öngörülen tutarın %77,27 altında gerçekleşmiştir.

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

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

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2019 Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B-)/A]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C-)/B]
Vergi Gelirleri	7.963.613,91	9.365.233,60	12.080.915,09	0,18	0,29
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	137.592.577,25	77.802.600,62	131.736.236,36	-0,43	0,69
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	326.968,89	3.845.045,50	789.147,56	10,76	-0,79
Diğer Gelirler	557.340.115,51	665.509.449,04	930.114.784,87	0,19	0,40
Sermaye Gelirleri	190.000,00	33.488.248,23	22.679.367,59	175,25	-0,32
Toplam	703.413.275,56	790.010.576,99	1.097.400.451,47	0,12	0,39
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	2.001.398,59	1.131.586,03	841.026,35	-0,43	-0,26

Net Toplam	701.411.876,97	788.878.990,96	1.096.559.425,12	0,12	0,39
-------------------	-----------------------	-----------------------	-------------------------	-------------	-------------

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2021 yılında gelirler bir önceki yıla göre 307.680.434,16 TL'lik (%39) artış göstermiştir. Bu çerçevede; alınan bağış ve yardım ile özel gelirlerde 3.055.897,94 TL (%79), sermaye gelirlerinde 10.808.880,64 TL (%32) azalış olmasına rağmen; vergi gelirlerinde 2.715.681,49 TL (%29), teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde 53.933.635,74 TL (%69), diğer gelirlerde 264.605.335,83 TL (%40) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur. Artışın büyük oranda elektronik haberleşme geçiş hakkı gelirleri ve Bütçe İçi İşletmeler Şube Müdürlüğü'nün gelirlerinin muhasebe kayıtları ve merkezi idare vergi gelirlerinden alınan paylarının artması sonucu olduğu anlaşılmakla birlikte, gelir yönetiminde sağlanan başarı da bu artışta etkili olmuştur.

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

Bütçe Giderinin Çeşidi	2019 Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	105.730.232,06	118.081.552,83	137.215.740,09	0,12	0,16
SGK Devlet Prim Giderleri	15.714.363,63	17.673.922,67	20.662.219,23	0,12	0,17
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	376.654.131,54	370.541.067,83	558.899.929,48	-0,02	0,51
Faiz Giderleri	80.478.400,30	79.324.528,63	94.156.888,84	-0,01	0,19
Cari Transferler	40.907.333,90	36.316.069,34	47.325.927,07	-0,11	0,30
Sermaye Giderleri	151.306.791,07	148.756.666,83	116.143.214,55	-0,02	-0,22
Sermaye Transferleri	177.518.979,00	3.268.492,00	3.454.704,28	-0,98	0,06
Borç Verme	200.000,00	500.000,00	750.000,00	1,50	0,50
Toplam	948.510.231,50	774.462.300,13	978.608.623,54	-0,18	0,26

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2021 yılında 2020 yılına göre 204.146.323,41 TL (%26) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2021 yılında personel giderlerinin 19.134.187,26 TL (%16), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 2.988.296,56 TL (%17), mal alım ve hizmet giderlerinde 188.358.861,65 TL'lik (%51) artış olmuştur. Mal ve Hizmet Alımlarındaki artış artan kamulaştırmaz el atma giderlerinin faizlerinden kaynaklanmaktadır. Faiz giderlerinde 14.832.360,21 TL'lik (%19), cari transferler giderlerinde 11.009.857,73 TL (%30), sermaye transferlerinde 186.212,28 TL (%6), borç vermede 250.000,00 TL (%50) arttığı görülmektedir. Sermaye giderlerinde 32.613.452,28 TL'lik (%22) azalış olmuştur.

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

faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2021 yılı Faaliyet Gideri 1.323.130.827,02 TL, Faaliyet Geliri 1.413.188.441,99 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 90.057.614,97 TL olarak gerçekleşmiştir.

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

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Eskişehir İmar İnşaat Ve Ticaret Anonim Şirketi	16.600.000,00	15.444.650,00	93,04
2	Eskişehir Kent Hizmetleri Üretim Yapım Bakım Onarım Dağıtım Sanayi Ve Ticaret Ltd. Şti	120.000.000,00	119.998.675,00	99,99
3	Eskişehir Sanat Özel Eğitim Kültür Spor Özel Sağlık Reklam Ve Tanıtım Hizmetleri San. Tic. Ltd. Şti.	91.112.100,00	91.069.500,00	99,95
4	Eskişehir Doğalgaz Dağıtım AŞ	1.000.000,00	100.000,00	10,00

Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Belediye Şirketi	Hissedar Olduğu Şirket	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediye Şirketinin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Belediye şirketinin Hisse Oranı (%)
1	Eskişehir İmar İnşaat ve Ticaret Anonim Şirketi	Eskişehir Kent Hizmetleri Üretim Yapım Bakım Onarım Dağıtım Sanayi ve Ticaret Ltd. Şti.	16.600.000,00	1.155.350,00	6,96
2	Eskişehir Kent Hizmetleri Üretim Yapım Bakım Onarım Dağıtım Sanayi ve Ticaret Ltd. Şti.	Belmar Belde Marketleri Tic.İşlt.Paz.Tur.Eğl. Spor San.ve Tic.Merk.San. Tic.Ltd. Şti	120.000.000,00	1.325,00	0,01
3	Eskişehir Sanat Özel Eğitim Kültür Spor Özel Sağlık Reklam ve Tanıtım Hizmetleri San. Tic. Ltd. Şti.	Belmar Belde Marketleri Tic.İşlt.Paz.Tur.Eğl. Spor San.ve Tic.Merk.San. Tic.Ltd. Şti	91.112.100,00	42.600,00	0,0468

4	Kentaş Eskişehir Kent İçi Toplu Taşıma Nak.Mak.ve İnş.San.ve Tic.Ltd.Şti.	Eskişehir Sanat Özel Eğitim Kültür Spor Özel Sağlık Reklam ve Tanıtım Hizmetleri San. Tic. Ltd. Şti.	90.550.000,00	90.550.000,00	100
5	Espark Eskişehir Park Bahçe Peyzaj Temizlik AŞ	Eskişehir Kent Hizmetleri Üretim Yapım Bakım Onarım Dağıtım Sanayi ve Ticaret Ltd. Şti.	2.000.000,00	1.779.550,00	88,98
		Eskişehir Sanat Özel Eğitim Kültür Spor Özel Sağlık Reklam ve Tanıtım Hizmetleri San. Tic. Ltd. Şti.		160.550,00	8,03
		Belmar Belde Marketleri Tic.İşlt.Paz.Tur.Eğl.Spor San.ve Tic.Merk.San. Tic.Ltd. Şti		59.900,00	2,99
6	Belmar Belde Marketleri Tic.İşlt.Paz.Tur.Eğl.Spor San.ve Tic.Merk.San. Tic.Ltd. Şti.	Eskişehir Kent Hizmetleri Üretim Yapım Bakım Onarım Dağıtım Sanayi ve Ticaret Ltd. Şti.	3.216.450,00	2.914.800,00	96,54
		Eskişehir Sanat Özel Eğitim Kültür Spor Özel Sağlık Reklam ve Tanıtım Hizmetleri San. Tic. Ltd. Şti.		301.650,00	3,46
7	Eskişehir Halk Ekmek Sanayi Ve Ticaret AŞ	Belmar Belde Marketleri Tic.İşlt.Paz.Tur.Eğl.Spor San.ve Tic.Merk.San. Tic.Ltd. Şti	3.039.363,00	1.097.489,00	36,11
		Eskişehir Sanat Özel Eğitim Kültür Spor Özel Sağlık Reklam ve Tanıtım Hizmetleri San. Tic. Ltd. Şti.		618.361,00	20,35
		Espark Eskişehir Park Bahçe Peyzaj Temizlik A.Ş.		135.525,00	4,46
		Kentaş Eskişehir Kent İçi Toplu Taşıma Nak.Mak.ve İnş.San.ve Tic.Ltd.Şti.		19.247,00	0,63

		Eskişehir Kent Hizmetleri Üretim Yapım Bakım Onarım Dağıtım Sanayi ve Ticaret Ltd. Şti.		1.022.933,00	33,66
		Belkent Belde Kent Hizmetleri İnş.Tur.Taş.Tic.İşlet. İlet.San.ve Tic. AŞ		131.066,00	4,31
		Estram Hafif Raylı Sistemler Ulaşım Sanayi ve Ticaret AŞ		14.742,00	0,49
8	Belkent Belde Kent Hizmetleri İnş.Tur.Taş.Tic.İşlet. İlet.San.ve Tic. AŞ	Eskişehir Kent Hizmetleri Üretim Yapım Bakım Onarım Dağıtım Sanayi ve Ticaret Ltd. Şti.	17.050.000,00	17.050.000,00	100
9	Estram Hafif Raylı Sistemler Ulaşım Sanayi ve Ticaret AŞ	Kentaş Eskişehir Kent İçi Toplu Taşıma Nak.Mak.ve İnş.San.ve Tic.Ltd.Şti.	67.050.000,00	67.043.914,45	99,99
		Espark Eskişehir Park Bahçe Peyzaj Temizlik AŞ		6.085,55	0,01

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

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

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

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

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

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

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesi gereğince hesap dönemi

sonunda Sayıştay Başkanlığına gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuştur:

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

hesabı icmal cetveli.

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

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak yansıtmamasından 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

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda, mali saydamlık, hesap verme sorumluluğu, stratejik planlama, performans esaslı ve çok yıllık bütçeleme ile iç kontrol ve iç denetim konuları, mali yönetim ve kontrol sistemini oluşturan temel unsurlar olarak düzenlenmiştir.

İç kontrol; kamu kaynaklarının etkili, ekonomik, verimli ve idarenin amaçlarına uygun bir şekilde kullanılması, iş ve işlemlerin mevzuata uygunluğu, faaliyetler hakkında düzenli, zamanında ve güvenilir bilgi üretilmesi, idarenin varlıklarının korunması, yolsuzluk ve usulsüzlüklerin önlenmesi konularında yeterli ve makul güvence sağlayan bir yönetim aracı olarak tanımlanmaktadır.

İç kontrol sistemi, sadece kontrol faaliyetlerini değil, idarenin organizasyon yapısını, işleyişini, görev, yetki ve sorumluluklarını ve karar alma süreçlerini kapsayan ve idarenin tüm yöneticilerinin ve çalışanlarının tamamının rol alması gereken dinamik bir süreçtir. Bu nedenle, iç kontrol sisteminin kurulması, işletilmesi, izlenmesi, değerlendirilmesi ve gerekli önlemlerin zamanında alınması konularında üst yönetimin liderliği büyük önem arz etmektedir.

Kurum üst yönetim ve çalışanlarının iç kontrol sisteminin geliştirilmesi yönündeki pozitif ve destekleyici tavırlarının sistemin kalitesini olumlu yönde etkileyen bir yönetim anlayışı oluşturduğu ifade edilebilir. Bu yönde atılmış adımlardan biri olan etik sözleşmelerin imzalanması ve personel dosyalarına konulması özü itibarıyla biçimsel bir gelişmeyi yansıtsa da bu alandaki farkındalığın ve sorumluluğun geliştirilmesindeki etkisi önemlidir.

Kurumda, çalışanlarının katılımıyla ve ilgili mevzuat gereklilikleriyle uyumlu bir çerçevede stratejik plan ve stratejik planın yıllık uygulamasına yönelik performans programının hazırlanmış olması, faaliyet sonuçlarına ilişkin değerlendirmelerin idare faaliyet raporunda gösterilmesi performans yönetimini oluşturmada önemli bir adımdır. Stratejik plan amaçlarını gerçekleştirmeye yönelik hedefler ve bu hedeflere ilişkin faaliyetlerin bütçe kaynaklarına ilişkin gerçeklikler çerçevesinde belirlenmesi ve sağlam kaynaklara dayandırılması da daha gerçekçi bir bütçe oluşumuna katkıda bulunmaktadır.

İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu'nun kurulmuş ve İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planının hazırlanmış olması önemli bir aşama olmakla beraber bu çabaların ve iç kontrollerin işlerliğinin daha üst bir seviyeye taşınabilmesi İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planında yer alan eylemlerin gerçekleşme sonuçlarının izlenmesi, gerektiğinde planın revize edilmesi ve sonuçlarının raporlanmasıyla mümkün olacaktır. Bu husustaki gelişime katkı sunması beklenen “Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı İzleme Raporu” ve “İç Kontrol Sistemi Değerlendirme Raporu”nun hazırlanmış olması da geleceğe dönük faydalı bir gelişme olarak değerlendirilmektedir.

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

İdarelerin uluslararası standartlarda iç kontrol sistemi oluşturmalarını teminen Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği, 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak

yürürlüğe girmiştir. Anılan Tebliğ’de, iç kontrolün standartlarını ve bileşenlerini tesis etmeyi yönelik şartlar düzenlenmiştir. Bu şartlar tesis edilerek iç kontrol sistemi sağlıklı bir şekilde kurulana kadar İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planları hazırlanmıştır. Anılan Tebliğ kapsamında hazırlanan İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planında yer alan eylemlerin gerçekleşme sonuçlarının izlendiği, planın revize edilmesi çalışmalarının takibinin yapıldığı ve raporlandığı görülmüştür.

Yukarıda belirtilen açıklamalar çerçevesinde, Kurumda genel hatlarıyla iç kontrol sisteminin kurulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi yönünde mevzuatın gerektirdiği hususlardan genelinin yerine getirildiği görülmüştür. Ancak iç kontrol sisteminin önemli unsurlarından bir olan İç Denetim Birim Başkanlığı’nın kurulmadığı görülmüştür.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 63’üncü maddesinde iç denetim; kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyeti olarak tanımlanmış olup, kamu idarelerinin yapısı ve personel sayısı dikkate alınmak suretiyle, İç Denetim Koordinasyon Kurulunun uygun görüşü üzerine, doğrudan üst yöneticiye bağlı iç denetim birimi başkanlıkları kurulabileceği düzenlenmiştir.

5018 sayılı Kanun kapsamında, nesnel risk analizlerine dayanarak kamu idarelerinin yönetim ve kontrol yapılarını değerlendirmek, kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması bakımından incelemeler yapmak ve önerilerde bulunmak, harcama sonrasında yasal uygunluk denetimi yapmak, malî yönetim ve kontrol süreçlerinin sistem denetimini yapmak ve bu konularda önerilerde bulunmak gibi daha birçok önemli görevler tevdi edilen iç denetçilerin iç kontrol sistemi içerisindeki önemi yadsınamaz bir niteliktedir. Eskişehir Büyükşehir Belediyesinde 6 adet iç denetçi kadrosu bulunmakla birlikte 2021 yılı itibarıyla 1 iç denetçi aktif görev yapmakta ve Büyükşehir Belediye Başkanına bağlı olarak faaliyetlerini yürütmektedir.

Sonuç olarak; Kurumda genel çerçevede iç kontrol sisteminin kurulduğu ve işlediği kanaatine varılmakla birlikte İç Denetim Birim Başkanlığının kurulması ve bu kapsamda aktif olarak görev yapan iç denetçi sayısının artırılmasının sistemin gelişimine katkı sağlayacağı değerlendirilmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Eskişehir Büyükşehir Belediyesi 2021 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: Yap-İşlet-Devret Kapsamında Bulunan Taşınmazlara İlişkin Muhasebe İşlemlerinin Hatalı Yapılması

Büyükşehir Belediyesi tarafından 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında yap-işlet-devret usulü çerçevesinde yaptırılan muhasebe işlemlerinin incelenmesinde aşağıdaki hususlar tespit edilmiştir.

a) Gelecek Aylara Ait Gelirler ile Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesaplarının Hatalı Tutar Üzerinden Muhasebeleştirilmesi

Hizmet imtiyaz varlıkları hesabında takip edilen taşınmazlara yönelik kullanılan gelecek aylara ait gelirler hesabı ile gelecek yıllara ait gelirler hesaplarının gerçek durumu yansıtmadığı görülmüştür.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin “Hizmet imtiyaz sözleşmesine konu varlıklar” başlıklı 24/4'üncü maddesinde; işletmeciyeye, kamu idaresi adına kamu hizmeti sunması karşılığında üçüncü taraflardan veya diğer bir gelir getirici varlıktan gelir elde etme hakkının devredilmesi durumunda, hizmet imtiyaz varlığı ile aynı tutarda gelecekte elde etmesi muhtemel vazgeçilen gelir kadar yükümlülük kaydı yapılacağı ifade edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 201'inci maddesinde ise; "256 Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabı" ile ilgili kayıtlara yönelik işleyiş düzenlenmiştir.

Anılan Yönetmelik'in "380 Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı"nın niteliğini düzenleyen 286'ncı maddesinde; bu hesabın, içinde bulunulan dönemde ortaya çıkan ancak, gelecek aylara ait olan peşin tahsil edilmiş gelirlerin izlenmesi için kullanılacağı,

Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabının niteliğini düzenleyen 335'inci maddesinde ise; bu hesabın, dönem içinde tahsil edilen ancak, gelecek yılların faaliyet hesaplarına dâhil edilecek olan gelirlerin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Belediyenin mali tablo, hesap ve işlemleri üzerinde yapılan incelemelerde, yap-işlet-devret usulü ile yaptırılan taşınmazlarına yönelik ilk kayıtların, 2019 yılı Sayıştay Denetim Raporuna binaen yapıldığı, ancak gerçekleştirilen projelerin maliyet bedelleri üzerinden kayıt edilmesi gerekirken üzerine irtifak hakkı tesis edilen taşınmaz bedelleri baz alınarak muhasebe kayıtlarına geçirildiği, 31.12.2021 tarihi itibarıyla muhtelif meclis kararları ile hayata geçen 12 adet projenin bulunduğu, projelerin maliyet bedellerinin "256 Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabı"na kaydedilmesi gerekirken üzerine irtifak hakkı tesis edilen 12 taşınmazın toplam değeri olan 67.400.185,70 TL üzerinden muhasebe kaydının gerçekleştirildiği,

Gelecek aylara ve yıllara ilişkin kayıtların ise yine cari yıl içinde "380 Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı" ile "480 Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabı"na kaydedildiği ancak kaydedilen tutarın, mevcut işletmelerin kalan kira süreleri ve maliyet bedelleri dikkate alınmadan yeni hizmete alınmış gibi ve yine üzerine irtifak hakkı tesis edilen taşınmaz bedelleri dikkate alınarak 380 No.lu hesaba 2.917.731,12 TL, 480 No.lu hesaba ise 64.482.454,58 TL olmak üzere toplam 67.400.185,70 TL bedel üzerinden kayıt işlemlerinin gerçekleştirildiği, yıl sonunda bu hesapların kapatıldığı ve yıl içinde gelir kaydedilmesi gereken tutarların ve dönem sonu işlemlerinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Emlak ve İstimlak Dairesi Başkanlığından alınan verilerde, yap-işlet-devret usulü çerçevesinde işletmeye alınan ve "256 Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabı"na kaydedilmesi gereken 12 projenin bulunduğu ve bunların toplam maliyet bedelinin 75.476.396,99 TL olduğu, söz konusu verilere yönelik yapılan çalışmalar neticesinde mali rapor ve tablolarda 380 No.lu hesabın 3.210.921,41 TL, 480 No.lu hesabın ise 49.245.836,24 TL olarak yer alması gerektiği hesaplanmıştır.

Yukarıda izah edilen hatalı uygulama nedeniyle kesin mizan ve bilançoda;

"256 Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabı" 8.076.211,29 TL eksik,

"380 Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı" 3.210.921,41 TL eksik,

"480 Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabı" 49.245.836,24 TL eksik

Faaliyet sonuçları tablosunda ise "600 Gelirler Hesabı" 3.210.921,41 TL eksik gösterilmekte olup, bu durumdan dolayı mali rapor ve tablolar doğru ve güvenilir bilgi sunmamaktadır.

b) Kamu Özel İş Birliği Modeli Taahhütleri Hesabının Gerçek Durumu Göstermemesi

Büyükşehir Belediyesi tarafından 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında yap-işlet-devret usulü çerçevesinde yaptırılan işlere ilişkin taahhüt hesaplarının gerçek durumu yansıtmadığı tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "922 Kamu Özel İş Birliği Modeli Taahhütleri Hesabı"nın niteliğini düzenleyen 454'üncü maddesinde; bu hesabın kamu-özel iş birliği modeli çerçevesinde girişilen taahhütlerin, bunlara yapılan ilavelerin, fiyat güncellemeleri ile bunlardan yerine getirilenlerin veya feshedilenlerin sözleşme fiyatlarıyla izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir.

Belediye tarafından yap-işlet-devret usulü çerçevesinde gerçekleştirilen taşınmazlar üzerinde yapılan incelemelerde, söz konusu taşınmazlara yönelik taahhütlere ilişkin ilk kayıtların 2019 yılı Sayıştay Denetim Raporuna binaen yapıldığı, ancak yalnızca sözleşmesi imzalanan ve işletmeye alınmayan tutarlara yönelik taahhütlerin muhasebe kayıtlarına alınması gerekirken üzerine irtifak hakkı tesis edilen taşınmaz bedelleri olan 67.400.185,70 TL üzerinden kayıt yapıldığı ve bu tutarın mali rapor ve tablolarda yer aldığı görülmüş olup,

31.12.2021 tarihi itibarıyla muhtelif meclis kararları ile hayata geçen 12 projenin bulunduğu görülmüştür.

Yukarıda izah edilen mevzuata aykırı uygulama nedeniyle mali rapor ve tablolarda "922 Kamu Özel İş Birliği Modeli Taahhütleri Hesabı" ile "923 Kamu-Özel İş Birliği Modeli Taahhütleri Karşılığı Hesabı" 61.601.401,70 TL fazla gösterilmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Kiraya Verilen veya İrtifak Hakkı Tesis Edilen Taşınmazlar ile Bu Taşınmazlardan Elde Edilen Gelirlerin Tamamının Nazım Hesaplarda İzlenmemesi

Kurum tarafından gerçekleştirilen taşınmaz kiralamaları veya irtifak hakkı tesisleri ile bu taşınmazlardan elde edilen gelirlerin mevzuata uygun şekilde muhasebe kayıtlarına yansıtılmadığı tespit edilmiştir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "990 Kiraya Verilen veya İrtifak Hakkı Tesis Edilen Maddi Duran Varlıkların Kayıtlı Değerleri Hesabı"nın anlatıldığı 306/T maddesinde; bu hesabın kamu idarelerine ait maddi duran varlıklardan kiraya verilen veya üzerinde irtifak hakkı tesis edilenlerin sözleşme sonuna kadar kayıtlı değerleri üzerinden izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiş olup,

Aynı Yönetmelik'in "993 Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabı"nın anlatıldığı 306/U maddesinde ise; kamu idarelerine ait maddi duran varlıklardan kiraya verilen veya üzerinde irtifak hakkı tesis edilenlere ilişkin olarak sözleşmelerinde yer alan kira ve irtifak hakkı gelirlerinin bu hesapta izlenmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Hesabın işleyişi" başlıklı 476'ncı maddesinde; kiraya verilen duran varlıkların, kayıtlı değerleri üzerinden "990 Kiraya Verilen veya İrtifak Hakkı Tesis Edilen Maddi Duran Varlıkların Kayıtlı Değerleri Hesabı"na borç, "999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabı"na alacak kaydedileceği, kiraya verilen duran varlıklardan kira süresi sona erenlerin kayıtlı değerleri üzerinden bu hesaba alacak, 999- Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına borç kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Her ne kadar Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde "993 Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabı"na yer verilmemiş olsa da aynı Yönetmelik'in 45'nci maddesinin üçüncü fıkrası gereğince çıkarılan Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planında yer aldığından bu hesabın mahalli idareler tarafından kullanılması gerekmektedir.

Kurumun tasarrufunda bulunan ve kiralama veya irtifak hakkı tesis edilen taşınmazlara ilişkin Emlak ve İstimlak Dairesi Başkanlığından alınan veriler üzerinde yapılan incelemelerde, 68 adet kiralama veya irtifak hakkı tesis edilen taşınmazın olduğu, bu taşınmazlarda 611

müstecirin bulunduğu, mali yılsonu itibariyle 81.438.358,71 TL kira gelirinin beklendiği söz konusu taşınmazların kayıtlı değerleri toplamının ise 701.975.917,79 TL olduğu,

Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığından temin edilen verilerde ise söz konusu uygulamaların tam ve eksiksiz olarak muhasebe kayıtlarına yansıtılmadığı ve mali tablolarında "990 Kiraya Verilen veya İrtifak Hakkı Tesis Edilen Maddi Duran Varlıkların Kayıtlı Değerleri Hesabı"nın 301.795.367,76 TL, "993 Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabı"nın 67.780.293,60 TL ve "999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabı"nın ise 369.575.661,36 TL olarak yer aldığı görülmüş olup yukarıda izah edilen tespite 2019 ve 2020 yılları Sayıştay Denetim Raporunda da yer verilmiştir.

Kurum tarafından kiraya verilen taşınmazlar veya tesis edilen irtifak hakları ile bunlardan elde edilen gelirlerin tamamının muhasebe kayıtlarına yansıtıldığı ifade edilmiş ise de kiralamalara ilişkin noksan kayıtlar nedeniyle;

"990 Kiraya Verilen veya İrtifak Hakkı Tesis Edilen Maddi Duran Varlıkların Kayıtlı Değerleri Hesabı" 400.180.550,03 TL,

"993 Maddi Duran Varlıkların Kira Ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabı" 13.658.065,11 TL,

"999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabı" ise 413.838.615,14 TL eksik gösterilmekte olup, Kurumun kiraya verdiği ya da irtifak hakkı tesis ettiği taşınmazlar ve bunlardan elde edilen gelirler hakkında mali rapor ve tablolar, tam ve güvenilir bilgi sunmamaktadır.

BULGU 2: Belediye Şirketlerine Devredilen Yerlerin İhalesiz Olarak Alt Kiracılara Kiralanması

Belediye şirketlerine 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 26'ncı maddesi uyarınca devredilen yerlerin, şirketler tarafından 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine aykırı olarak alt kiracılara kiralandığı tespit edilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 26'ncı maddesinde: "... *Büyükşehir belediyesi, mülkiyeti veya tasarrufundaki hafriyat sahalarını, toplu ulaşım hizmetlerini, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçelerini işletebilir; ya da bu yerlerin belediye veya bağlı kuruluşlarının % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, 8/9/1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu*

hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebilir. (Ek cümle:12/11/2012-6360/10 md.) Ancak, bu yerlerin belediye şirketlerince üçüncü kişilere devri 2886 sayılı Kanun hükümlerine tabidir.” hükmü yer almaktadır.

Anılan madde uyarınca belediye şirketlerinin kendilerine devredilen yerleri üçüncü kişilere devredebilmeleri için 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine uygun olarak ihale yapmaları gerekmektedir.

Belediyenin kendi şirketlerine 5216 sayılı Kanun’un 26’ncı maddesine göre devrettiği muhtelif yerlerde bulunan sosyal tesis, büfe, otopark ve çay bahçesi gibi alanlar bulunmaktadır. Emlak Daire Başkanlığından alınan bilgilerden, belediye şirketlerince 2886 sayılı Kanun kapsamında ihale yapılmaksızın mevcut sözleşmelere süre uzatım kararları vermek suretiyle aynı kiracılara işlettirildiği tespit edilmiştir.

Buna göre; Belediyenin kendi şirketlerine devrettiği yerlerin üçüncü kişilere devrinde alt kiralamaların 2886 sayılı Kanun hükümlerine uygun olarak gerçekleştirilmesi ve belediyenin kiraladığı yerlere ilişkin gözetim ve denetim yükümlülüğünün yerine getirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 3: Belediyenin Bazı Taşınmazlarının Ecrimisil Karşılığı Kullanılması ve Tahliye İşlemi Başlatılmaması

Belediyenin mülkiyetinde olan bazı taşınmazların gerçek ve tüzel kişiler tarafından işgal edildiği ve bu işgalcilerin mezkûr yerlerden çıkarılmadığı, bunun yerine mevzuata aykırı şekilde ecrimisil karşılığında işgallerin devam etmesine olanak tanındığı tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Belediyenin yetkileri ve imtiyazları” başlıklı 15’inci maddesinde yer alan “*Belediye mallarına karşı suç işleyenler Devlet malına karşı suç işlemiş sayılır. 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun 75’inci maddesi hükümleri belediye taşınmazları hakkında da uygulanır*” hükmüne binaen belediye taşınmazlarının işgali durumunda 2886 sayılı Kanun’da düzenlenen yaptırımların uygulanması gerekmektedir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun “Ecrimisil ve tahliye” başlıklı 75’inci maddesinin birinci fıkrası aynen; “*Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malları ve Vakıflar Genel Müdürlüğü ile idare ve temsil ettiği mazbut vakıflara ait taşınmaz malların, gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, füzuli şağilden, bu Kanunun 9’uncu maddesindeki yerlerden sorulmak suretiyle, idareden taşınmaz ve değerlendirme konusunda işin ehli veya uzmanı üç kişiden oluşan komisyonca tespit tarihinden geriye doğru beş yılı*

geçmemek üzere tespit ve takdir edilecek ecrimisil istenir. Ecrimisil talep edilebilmesi için, Hazinesinin işgalden dolayı bir zarara uğramış olması gerekmez ve fuzuli şağilin kusuru aranmaz.” şeklindedir.

Aynı maddenin dördüncü fıkrasında ise;

“İşgal edilen taşınmaz mal, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edilir.” denilmektedir.

Yukarıdaki mevzuattan da anlaşılacağı üzere, ecrimisil bir kiralama yöntemi değildir. Ecrimisil uygulaması, işgale uğrayan ve işgal hali sonradan tespit edilen kamuya ait taşınmaz malın işgalli kullanımını için fuzuli işgalciden bunun bedelinin bir tazminat suretinde alınmasıdır. Öte yandan, işgal edilen taşınmazın tahliyesi için mülkiye amirine talepte bulunulması ve mülkiye amirince söz konusu taşınmazın 15 gün içinde tahliye ettirilmesi esastır.

İşgalli kullanılan Belediye taşınmazlarının bilgisi ve ne şekilde kullanıldığı aşağıdaki tabloda yer almaktadır:

Tablo 9: 2021 Ecrimisil Listesi

SIRA NO	İLÇE	MAHALLE	ADA PARSEL	KULLANIM ŞEKLİ	KİRA BAŞLAMA TARİHİ	KİRA BİTİM TARİHİ	AYLIK ECRİMİSİL BEDELİ(TL)
1	ODUN PAZARI	ORHANGAZI	15447/143	BAHÇE			
2	ODUN PAZARI	KURTULUŞ	2694/4	AYAKKABICI	12.01.2015	11.01.2018	500.00
3	ODUN PAZARI	KURTULUŞ	2694/4	GIYİM	7.11.2018	6.11.2018	600.00
4	BEYLİKOVA	MERKEZ	/5022	SÜT TOPLAMA MERKEZİ			350.00
5	ODUN PAZARI	KURTULUŞ	4226/1	ZÜCCACIYE	1.01.2012	31.12.2014	400.00
6	ODUN PAZARI	KURTULUŞ	4226/1	ZÜCCACIYE	1.01.2012	31.12.2014	400.00
7	ODUN PAZARI	KURTULUŞ	4226/1	SEBZE VE MEYVE	1.01.2012	31.12.2014	400.00
8	ODUN PAZARI	KURTULUŞ	4226/1	KURU GIDA	17.02.2012	16.02.2015	400.00

9	ODUN PAZARI	KURTULUŞ	4226/1	SEBZE VE MEYVE	1.01.2012	31.12.2014	400.00
10	ODUN PAZARI	KURTULUŞ	4226/1	SAKATAT	10.02.2012	9.02.2015	410.00
11	ODUN PAZARI	KURTULUŞ	4226/1	SEBZE VE MEYVE	12.01.2012	11.01.2015	400.00
12	TEPEBAŞI	ŞEKER		BÜROLU BİLET GİŞESİ	18.04.2014	30.06.2021	
13	TEPEBAŞI	ŞEKER		BÜFE	15.04.2014	27.06.2021	3,100.00
14	TEPEBAŞI	ŞEKER		BÜFE	9.04.2014	21.06.2021	4,750.00
15	TEPEBAŞI	ŞEKER		BÜFE	7.04.2014	19.06.2021	3,600.00

BULGU 4: Kurumun Mülkiyetindeki Bazı Yapıların Yapı Kullanma İzin Belgelerinin Bulunmaması

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

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

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

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

geçici kabulünü müteakip yapı kullanma izin belgesi talep üzerine ilgili idaresince düzenlenir.”

hükümlerini içerir.

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

Yapılan incelemede, Kurum mülkiyetinde bulunan ve münferit tarihlerde geçici kabulü yapılmış olan 14 adet yapının yapı kullanma izin belgelerinin bulunmadığı görülmüş olup ayrıntıları aşağıdaki tabloda belirtilmiştir.

Tablo 10:Yapı Kullanım İzin Belgesi olmayan Binalar

SIRA NO.	YAPININ ADI	ADA	PARSEL	YAPI RUHSATI TARİH/NO.	BÜLTEN NO.	YAPI KULLANMA İZİN BELGESİ TARİH/NO.
1	AKPINAR ASFALT ÜR. TES. LABORATUVAR B.	14074	2	23.02.2015/02	121038467	Yapı Kullanma İzin Belgesi Düzenlendi Islak İmza süreci devam ediyor
2	YOLBAKIM ONARIM PREFABRİK KONTEYNER	7974	1	16.01.2015/01	112198544	Yapı Kullanma İzin Belgesi Düzenlendi Islak İmza süreci devam ediyor
3	HAYVANAT BAHÇESİ GİRİŞ K. (SAZOVA)	2156	31	25.12.2013/13	2476532	Yapı Kullanma İzin Belgesi verildi 01.02.2022/03
4	ANİMATÖR EVİ (SAZOVA)	2157	6	25.12.2013/12	2476296	Yapı Kullanma İzin Belgesi verildi 01.02.2022/04
5	COŞKUN HALICI SPOR KOMP.-KAFE (SAZOVA)	2157	6	24.05.2012/02	1852822	YOK
6	BETON EKİPMAN YAPIM TESİSİ		2510_89	03.09.2004/24		YOK
7	ODUNPAZARI EV. KÜLTÜR MER. (CAM MÜZESİ)	147	63_64_65	03.09.2004/17		YOK
8	KÜLTÜR MER. (OPERA BİNASI)	1063	20	03.09.2004/27		YOK
9	MASAL ŞATOSU (SAZOVA)	2157	6	11.01.2010/01	1520449	YOK
10	ÇOCUK BİLİM MERKEZİ (SAZOVA)	2156	31	25.04.2008/03		YOK
11	KOCATEPE KAHVE EVİ (SAZOVA)	2157	6	23.02.2007/07		YOK
12	RESTAURANT-ESKİ MEZBAHA (KENTPARK)	1038	8	23.02.2007/06		YOK

13	AMFİ (SAZOVA) TİYATRO	2157		23.02.2007/09		YOK
14	TERMİNAL BİNASI	1121	194(183)	ARŞİVDE YOK		ARŞİVDE YOK

BULGU 5: Kiraya Verilecek Taşınmazlar İçin Tahmini Bedel Tespitinde Yeterli Araştırmanın Yapılmaması

Eskişehir Büyükşehir Belediyesinde taşınmaz malların kiralanmasına, satışına ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisine ilişkin ihalelerde çoğu taşınmazın tahmini bedeli tespit etmek amacıyla yeterince araştırma yapılmadığı, değer tespiti yapılırken ilgili yerlerden örneğin Emlakçılar Odasından görüş sorulmadığı, kıymet takdir komisyonunca tespite ilişkin dayanakların tahmin edilen bedel hesap tutanağında gösterilmediği anlaşılmıştır.

Genel bütçeye ve özel bütçeye dâhil kamu idareleri ile özel idare ve belediyelere ait taşınmazların kiraya verilmesine yönelik işlemler, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nda düzenlenmiştir. Buna göre taşınmaz kiralamalarında kira bedelinin anılan Kanun hükümlerine istinaden belirlenmesi esastır.

Taşınmaz kiralamalarında ilk yıl kira bedeli; yapılacak ihale sonucunda belirlenen uygun bedeldir. Kanun'un 28'inci maddesinde uygun bedel; tahmin edilen bedelden aşağı olmamak üzere teklif edilen bedellerin en yükseği olarak ifade edilmiştir. Dolayısıyla taşınmazların mevzuata uygun olarak kiraya verilmesinde idarenin en önemli sorumluluklarından biri, tahmin edilen bedelin sağlıklı belirlenmesidir.

Mezkûr Kanun'un 9'uncu maddesine göre tahmin edilen bedelin veya bu bedelin hesabında kullanılacak fiyatların, ticaret odası, emlakçılar odası, sanayi odası gibi kuruluşlardan veya bilirkişilerden soruşturularak tespit edilmesi ve tespite ilişkin dayanakların da tahmin edilen bedel hesap tutanağında gösterilmesi gerekmektedir.

BULGU 6: Arazi ve Arsaların Üzerine Yapılan Binaların Tapu Kayıtlarında Cins Tashihlerinin Yapılmaması

Belediyenin kullanımında olan arazi ve arsaların üzerine yapılan binaların tapu kayıtlarında cins tashihlerinin yapılmadığı görülmüştür.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in 'Cins tashihlerinin yapılması ' başlıklı 10'uncu maddesinde ;

“(1) 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 tashihinin yapılması için gerekli işlemleri yaparlar.” denilmektedir.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükmüne göre belediyeye ait arazi ve arsaların üzerine yapılan binaların tapu kayıtlarında cins tashihinin yapılması gerekmektedir.

Cins tashihi yapılmamış binaların bilgisi aşağıdaki tabloda yer almaktadır:

Tablo 11: Cins Tashihi Yapılmamış Binalar

Sıra	İlçesi	Mahallesi	Ada/ parsel	Yüzölçümü/ m2	Kullanım şekli	Tapu Kaydındaki Hali
1	ODUNPAZARI	AKARBAŞI	24164/1	335,00	ÜZERİNDE ABACI KONAK OTEL BİNALARI	ALTI AHŞAP BİR BAHÇELİ AHŞAP BİR KERPiÇ OLMAK ÜZERE TOPLAM SEKİZ EV
2	ODUNPAZARI	AKARBAŞI	13350/4	413,00	ÜZERİNDE ABACI KONAK OTEL BİNALARI	BİR BAHÇELİ AHŞAP İKİ KERPiÇ EV VE ARSASI
3	ODUNPAZARI	AKARBAŞI	13350/3	2.095,54	ÜZERİNDE ABACI KONAK OTEL BİNALARI	ARSA
4	ODUNPAZARI	AKARBAŞI	13351/1	100,14	ÜZERİNDE ABACI KONAK OTEL BİNALARI	AHŞAP EV
5	ODUNPAZARI	AKARBAŞI	13351/2	289,20	ÜZERİNDE ABACI KONAK OTEL BİNALARI	BAHÇELİ KARGİR EV
6	ODUNPAZARI	AKARBAŞI	13352/32	1.933,08	BİNA İNŞAATI DEVAM EDİYOR	İKİ ADET AHŞAP EV VE ARSASI
7	ODUNPAZARI	AKARBAŞI	24165/1	1.004,48	BİNA İNŞAATI DEVAM EDİYOR	ARSA
8	ODUNPAZARI	AKARBAŞI	24166/1	750,45	BİNA İNŞAATI DEVAM EDİYOR	ARSA
9	ODUNPAZARI	IHLAMURKEN T	16720/71	1.019.465,56	CAMİ İNŞAATI DEVAM EDİYOR	MEZARLIK YERİ
10	ODUNPAZARI	KANLIPINAR	15999/1	11.021,86	GENEL EV, KAFE, BÜFE, WC BİNALARI	ARSA
11	ODUNPAZARI	ORHANGAZİ	15457/1	3.000,87	RESTORAN BİNASI	TARLA
12	ODUNPAZARI	ORHANGAZİ	15458/1	4.760,15	RESTORAN BİNASI	TARLA
13	ODUNPAZARI	SARISUNGUR	14020/9	93.614,07	DEPOLAMA ENERJİ ÜRETİM TESİSİ BİNALARI	TARLA
14	ODUNPAZARI	ŞARKİYE	12768/42	2.841,46	MÜZE KOMPLEKS BİNALARI	ARSA
15	ODUNPAZARI	ŞARKİYE	12770/31	1.438,20	OTOPARK VE İŞYERİ BİNASI	ARSA
16	ODUNPAZARI	ŞARKİYE	12770/35	61,97	OTOPARK VE İŞYERİ BİNASI	KERPiÇ EV VE BAHÇE

17	ODUNPAZARI	ŞARKİYE	12770/39	1.181,93	HAMAM MÜZESİ İNŞAATI DEVAM EDİYOR	ARSA
18	ODUNPAZARI	ŞARKİYE	12768/17	96,17	BİNA YIKILDI	BAHÇELİ AHŞAP EV
19	ODUNPAZARI	ŞARKİYE	12768/23	93,02	BİNA YIKILDI	BAHÇELİ AHŞAP EV
20	TEPEBAŞI	ESKİBAĞLAR	4152/6	831,00	SOSYAL TESİS BİNASI	ARSA
21	TEPEBAŞI	HOŞNUDİYE	435/23	1.637,18	KATLI OTOPARK BİNASI	ARSA
22	TEPEBAŞI	HOŞNUDİYE	442/37	6.806,75	İBİS OTEL, EĞLENCE MERKEZİ BULUNAN BİNALAR	ARSA VE OFİS LOJMANI VE KARGİR ARDİYE
23	TEPEBAŞI	KUMLUBEL	25308/1	40.698,92	ESKİ BAKIM ŞANTİYE ONARIM BİNALARI	ARSA
24	TEPEBAŞI	M.K.PAŞA	17456/1	1.658,65	AKARYAKIT İSTASYONU	ARSA
25	TEPEBAŞI	SAZOVA	15089/8	132.951,60	BİLİM DENEY, HAYVANAT BAHÇESİ BİNALARI	ARSA
26	TEPEBAŞI	ULUÖNDER	14418/3	30.271,82	RESTORAN BİNASI	TARLA

BULGU 7: İşçilerin Yıllık İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması

Eskişehir Büyükşehir Belediyesinde kadrolu işçilerin çoğunluğunun yıllık izinlerini kullanmayıp biriktirdiği ve biriktirilen izinlerin emeklilik aşamasında toplu izin ücreti ödemelerine dönüştürüldüğü görülmüştür.

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

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

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

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

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

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

Yapılan incelemede emekliye ayrılan 16 kadrolu işçiye geçmişten bu tarihe kadar kullanmadıkları izinlerinden dolayı, 2021 yılında 133.371,77 TL toplu izin ücreti ödendiği anlaşılmıştır.

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

BULGU 8: Geçerliliği Kalmamış Teminat Mektuplarının Muhasebe Kayıtlarından Çıkarılmaması

Büyükşehir Belediyesi tarafından teminat ve depozito olarak teslim alınan teminat mektuplarından geçerliliği kalmamış olanların muhasebe kayıtlarından çıkarılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "910 Teminat Mektupları Hesabı"nın niteliğini açıklayan 434'üncü maddesinde; bu hesabın, muhasebe birimlerine teminat ve depozito olarak teslim edilen teminat ve garanti mektupları ile şahsi ve garantiye ilişkin belgeler ve bunlardan ilgililerine geri verilenler veya paraya çevrilenlerin izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiş,

“Hesaba ilişkin işlemler” başlıklı 435'inci maddesinin a/1 bendinde; teminat olarak alınan değerlerin muhasebe biriminde gereksiz olarak bekletilmesini önlemek için alınan teminata ait işin sonuçlandırılıp sonuçlandırılmadığı, mevzuatındaki süreler de dikkate alınarak muhasebe birimince takip edileceği ve her mali yılsonunda teminata ilişkin belgeler hakkında ilgili birimden yeni bilgi alınacağı ve alınan bilgi doğrultusunda söz konusu mektup ve belgelerin ilgisine veya ilgili bankaya iade edileceği ya da ertesi mali yıla devredileceği,

Banka teminat mektuplarının, müteahhit veya müşterinin sözleşme yapmaya yanaşmaması ya da sözleşmeden doğan yükümlülüklerini yerine getirmemesi gibi ilgili mevzuatında belirtilen hallerin muhasebe birimine bildirilmesinden sonra paraya çevrilebileceği ve yukarıda belirtilen paraya çevrilme hallerinin dışında, teminat konusu iş devam ettiği sürece muhafaza edileceği,

Aynı fıkranın devamında ise; yapım işlerinde kesin hesap ve kesin kabul tutanağının onaylanmasından, diğer işlerde ise işin kabul tarihinden veya varsa garanti süresinin bitim tarihinden itibaren iki yıl içinde idarenin yazılı uyarısına rağmen talep edilmemesi nedeniyle iade edilemeyen kesin teminat mektuplarının hükümsüz kalacağı ve bankasına iade edileceği belirtilmiştir.

Belediye hesap ve işlemleri üzerinde yapılan incelemelerde, 2021 yıl sonu itibariyle belediyenin muhasebe kayıtlarında hükümsüz kalan 122 adet teminat mektubunun bulunduğu, toplam tutarının ise 4.348.227,82 TL olduğu görülmüştür.

Teminat mektuplarına yönelik kesin mizan verilerine bakıldığında 31.12.2021 itibariyle

61.982.146,68 TL tutarında teminat mektubunun muhasebe kayıtlarında yer aldığı, bu durumda mevcut teminat mektuplarının yaklaşık %7'sinin geçerlilik süresinin sona ererek hükümsüz kalmasına rağmen muhafaza edilmeye devam edildiği tespit edilmiştir.

Geçerlilik süresi sona ererek hükümsüz kalmasına rağmen muhafaza edilen teminat mektupları nedeniyle kesin mizanda "910 Teminat Mektupları Hesabı" 4.348.227,82 TL fazla gösterilmekte olup, bu durumdan dolayı mali rapor ve tablolar doğru ve güvenilir bilgi sunmamaktadır.

BULGU 9: Taşıt Bakım Onarım Hizmetlerinin Kısımlara Bölünerek Doğrudan Temin Yöntemiyle Satın Alınması

Eskişehir Büyükşehir Belediyesi tarafından taşıt bakım-onarım giderlerinin 4734 sayılı Kamu İhale Kanununda öngörülen temel ihale usulleri olan açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü ile ihale edilmesi gerekirken kısımlara bölerek doğrudan teminle gerçekleştirildiği görülmüştür.

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

"İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur. Aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri bir arada ihale edilemez. Eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işleri kısımlara bölünemez ..."

denilmekte, aynı Kanun'un doğrudan temin başlıklı 22'inci maddesinin (d) fıkrasında ise Büyükşehir Belediyesi sınırları dahilinde bulunan idarelerin 121.405 TL'sini, diğer idarelerin 40.443 TL'sini aşmayan ihtiyaçların ilân yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temini usulü ile karşılanabileceği belirtilmektedir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin 22.5.1.2. numaralı maddesinde ise ;

"...4734 sayılı Kanun'un 19'uncu maddesine göre açık ihale usulü ile temini gereken ihtiyacın, kanunun 22'nci maddesinin (d) bendi için öngörülen parasal sınırların altında kalacak şekilde, adet bazında veya aynı ihale konusu içinde yer alabilecek nitelikteki mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin, kalemlere veya gruplara bölünmek suretiyle aynı kanunun 22'nci maddesinin (d) bendine göre temini, 4734 sayılı Kanun'un temel ilkelerine aykırılık teşkil

ettiğinden, bu yönde uygulamaların sorumluluk doğuracağı hususuna dikkat edilmesi gereklidir."

denilmek suretiyle aynı husus tekrar edilerek aynı nitelikteki mal ve hizmet alımlarının kalemlere veya gruplara bölünerek yapılmasının 4734 sayılı Kanun'un temel ilkelerine aykırılık teşkil ettiği belirtilmektedir.

Ayrıca Büyükşehir Belediyesi bünyesinde "Makine İkmal Bakım ve Onarım Daire Başkanlığı" ve buraya bağlı "taşıt tamir-bakım atölyesi" de mevcutken "taşıt tamir-bakım hizmeti" satın alındığı görülmektedir.

Aşağıdaki tabloda Büyükşehir Belediyesinin 01.01.2021-01.11.2021 tarihleri arasında aynı firmadan birbirine yakın zamanlarda yapmış olduğu 70 adet "tamir-bakım" hizmet alımına ait tarih ve tutarlar, örnek teşkil etmesi açısından sıralanmıştır:

Tablo 12: Taşıt Bakım-Onarım Hizmet Alım Listesi

Sıra No	Onay Tarihi ve Numarası	Tutar
1	582-11.02.2021	114.000,00
2	659-16.02.2021	91.500,00
3	782-22.01.2021	8.500,00
4	836-24.02.2021	112.000,00
5	903-26.02.2021	94.500,00
6	947-02.03.2021	91.000,00
7	997-04.03.2021	93.000,00
8	1038-05.03.2021	92.500,00
9	1129-10.03.2021	73.500,00
10	1086-09.03.2021	91.300,00
11	1170-12.03.2021	80.000,00
12	1367-23.03.2021	86.000,00
13	1222-25.03.2021	75.900,00
14	1267-18.03.2021	63.750,00
15	1429-25.03.2021	63.000,00
16	1330-22.03.2021	87.500,00
17	1596-05.04.2021	110.000,00
18	1568-01.04.2021	112.000,00

19	1504-30.03.2021	44.800,00
20	1680-08.04.2021	87.500,00
21	1634-06.04.2021	85.750,00
22	1526-31.03.2021	88.200,00
23	1748-12.04.2021	87.000,00
24	1722-09.04.2021	1.250,00
25	1723-09.04.2021	91.500,00
26	1818-14.04.2021	89.500,00
27	1877-16.04.2021	84.700,00
28	1954-21.04.2021	39.500,00
29	1953-20.04.2021	90.000,00
30	1662-07.04.2021	33.565,00
31	2584-03.06.2021	90.000,00
32	2791-15.06.2021	90.000,00
33	2862-17.06.2021	32.000,00
34	3001-25.06.2021	94.000,00
35	2918-22.06.2021	98.750,00
36	3055-29.06.2021	90.000,00
37	3293-09.07.2021	59.500,00
38	3031-28.06.2021	115.000,00
39	3138-02.07.2021	81.500,00
40	3208-06.07.2021	115.000,00
41	3200-06.07.2021	700,00
42	3199-06.07.2021	2.700,00
43	3730-10.08.2021	42.000,00
44	3727-09.08.2021	106.000,00
45	3764-11.08.2021	90.000,00
46	3795-12.08.2021	88.900,00
47	3821-13.08.2021	96.500,00
48	4112-27.08.2021	87.000,00
49	3918-19.08.2021	89.000,00
50	3991-23.08.2021	89.000,00
51	4083-26.08.2021	63.000,00
52	3961-20.08.2021	91.500,00
53	4224-03.08.2021	81.000,00
54	4049-25.08.2021	110.000,00
55	4019-24.08.2021	94.000,00
56	4142-31.08.2021	32.000,00
57	4167-01.09.2021	92.000,00

58	4194-02.09.2021	95.000,00
59	4272-07.09.2021	94.000,00
60	4246-06.09.2021	95.500,00
61	4302-08.09.2021	98.350,00
62	4486-19.09.2021	5.500,00
63	4406-14.09.2021	68.000,00
64	4464-16.09.2021	70.000,00
65	4434-15.09.2021	78.000,00
66	4998-13.10.2021	84.000,00
67	4944-12.10.2021	105.000,00
68	5077-18.10.2021	90.000,00
69	5138-20.10.2021	91.500,00
70	5217-26.10.2021	76.500,00
TOPLAM TUTAR		5.535.615 TL+KDV

2021 yılı içinde ağırlıklı olarak belediye otobüslerinin, genel olarak tüm taşıtların arızalanması sonucu tamir ve bakımları doğrudan temin yöntemi ile bu ve benzeri birkaç firmaya yaptırılmıştır. Yukarıdaki tablodan da görüleceği üzere 01.01.2021-01.11.2021 tarihleri arasında aynı firmadan birbirine yakın zamanlarda toplam 70 adet “tamir-onarım-bakım” hizmet alımı gerçekleştirilmiştir.

Kamu idaresi ise genel olarak,

"Mevcut personel sayısının yetersizliği ve araç sayısının fazlalığı nedeniyle arızaların tamamının *Makine İkmal Bakım ve Onarım Daire Başkanlığı* bünyesinde giderilmesinin mümkün olmadığını ,

Farklı tarihlerde ortaya çıkan ve farklı türden arızalar için yapılan hizmet alımının kısımlara bölme sayılmayacağını ,

Araç arızalarının önceden öngörülemediğini,

Hizmet alımının bütçesinin %10'unu geçmeyecek şekilde doğrudan temin yöntemiyle karşılanmasında hukuka aykırı bir durum olmadığı; diğer taraftan açık ihaleye çıkılmasının doğrudan temine göre idare için daha külfetli olacağını ,"

belirtmektedir.

Ancak belirtilen bu gerekçeler yasal dayanaktan yoksundur. Zira sadece bir firmadan birbirine yakın zamanlarda toplam 70 adet “tamir-onarım-bakım” hizmet alımı yukarıda sıralanmıştır.Bu sadece bir firmadan yapılan alım olup başka firmalardan da aynı şekilde sürekli doğrudan teminle hizmet alımı yapıldığı görülmüştür.Bu durum aynı nitelikteki hizmet

alımlarının kalemlere veya gruplara bölünerek yapılması anlamı taşımaktadır ve 4734 sayılı Kanun'un temel ilkelerine aykırılık teşkil etmektedir.

Sonuç olarak 4734 sayılı Kanun'un 22-d maddesiyle 2021 yılında her bir alım için belirlenen 121.405 TL'lik limite uyulmuş olmakla birlikte niteliği itibariyle yıl içerisinde sürekli tekrarlanan ve yakın tarihlerde birkaç firmadan yapılan Taşıt Bakım Onarım Hizmet Alımları parçalara bölünmek suretiyle gerçekleştirilmiştir. Yapılan uygulamayla, açık ihale usulü ile belli istekliler arasında ihale usulünün temel usul olmaktan çıkarıldığı ve bu konuda doğrudan temin usulünün genel bir uygulama haline getirildiği anlaşılmaktadır. Bu şekilde, ihalelerde saydamlık, rekabet, eşit muamele, güvenilirlik, kaynakların verimli kullanılması ilkelerinin ihlal edildiği kanaatine varılmıştır

BULGU 10: Yapım İşinin İş Artışları ile Projesinden Farklı Bir Hale Getirilmesi

Belediye tarafından 21.03.2019 tarihinde ihale edilen ve 18.195.557 TL ihale bedelli "Tramvay Uzatma, Bağlantı ve İlave Depo Hatları İçin ilave Elektromekanik Sistem Elemanları Yapım İşinde önce %34 "iş eksilişi" sonra %54 iş artışı" nedeniyle projesinden farklı yeni bir iş oluşmasına, böylece rekabete sunulmadan fiyat belirlenmesi sonucuna yol açılmıştır.

İşe ait Hakediş Raporu ve Mukayeseli Keşif Listesinin incelenmesi sonucunda;

1) Önce 6.2238.257 TL' lik "iş eksilişi", ardından da 10.768.933 TL'lik "iş artışı" gerçekleşmiştir. Böylece bazı imalatlarda değişiklik yapıldığı, olmayan birçok imalatın yeni birim fiyat düzenlenerek iş kapsamına alındığı ve bu uygulama nedeniyle "iş artışı" sınırlarında kalabilmek için "iş eksilişlerine" gidildiği, sonuçta iş artış miktarının sözleşme bedelinin %20 'si oranında kaldığı,

2) Sözleşmenin 28.03.2019 tarihinde imzalanmış olduğu ve sözleşmeye göre iş bitim tarihi 29.09.2019 olması gerekirken iş artışı, yeni işler ve diğer sebepler nedeniyle 9 kez süre uzatım kararı verilerek iş bitim tarihinin 28.03 2021 tarihine kadar uzadığı,

görülmüştür.

Yapım işleri Genel Şartnamesinin "Sözleşme kapsamında yaptırılacak ilave işler, iş eksilişi ve işin tasfiyesi" başlıklı 21 'nci maddesinde ;

(1) Yapım sözleşmelerinde, öngörülemeyen durumlar nedeniyle bir iş artışının zorunlu olması halinde, artışa konu olan işin;

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 yapım işleri sözleşmelerinde ise % 20'sine kadar oran dahilinde, süre hariç sözleşme ve ihale dokümanındaki hükümler çerçevesinde aynı yükleniciye yaptırılabilir." denilmektedir.

Bu hükme göre sözleşmenin uygulanması sırasında taahhüt edilen işe ait projede, malzemede, detayda, imalatın cins veya miktarlarında öngörülemez durumlar nedeniyle bir iş artışının zorunlu olması gerekmektedir. Ancak bu işte öngörülemez bir durum olmadığı halde iş eksilişi/iş artışı yapıldığı ve buna bağlı olarak mukayeseli keşif listesi düzenlendiği görülmüştür. Şartnamedeki "öngörülemez durumlar" ifadesi, "öngörülmezen durumlar" olarak yorumlanmış, yetersiz hazırlanan proje sonucu öngörülmezen yeni imalatlar için sanki "öngörülemez durum" gibi imalatlarda değişiklik yapılmış, olmayan imalatlar yeni birim fiyat düzenlenerek iş kapsamına alınmıştır.

İşe ait projelerin, mevzuat uyarınca yapının tüm detaylarının belirtildiği, sahada aplikasyonun yapılabileceği projelerdir. Projede değişikliğinin ihale öncesinde öngörülemez bir gerekçe içermesi gerekmektedir. Dolayısıyla iş değişikliği hususunda idarenin sınırsız yetkisi bulunmamaktadır. Zira teklif sahipleri ihalelerde tekliflerini ihale dokümanlarındaki projelere göre vermektedirler. Toplamda 18.195.557 TL ihale bedelli bu işte 10.768.933 TL'lik iş artışı yapılmış olması; %50 oranından daha fazla birçok imalatın yeni birim fiyat düzenlenerek iş kapsamına alınması anlamını taşımaktadır.

"Tramvay Uzatma, Bağlantı ve İlave Depo Hatları İçin ilave Elektromekanik Sistem Elemanları" yapım işinde hazırlanan projeler ile mahal listelerinde imalatlar, ölçüler ve miktarların doğru hesaplanmamış olduğu anlaşılmaktadır. Eksik hesaplanan imalatlar nedeniyle işin uygulaması aşamasında iş eksilişi/iş artışına gidilmiş ve söz konusu iş ihale konusu iş olmaktan çıkmıştır.

Kamu İdaresi ise ;

"Sözleşmenin yürütülmesi sürecinde birim fiyat teklif cetvelinde yer almayan bir kısım ilave imalatların yaptırılması veya cetvelde yer alan imalatların değiştirilmesi zarureti ortaya çıkabildiği,

İdarelerin, sözleşme konusu işlerin tamamlanmasının fiilen imkansız olduğu hallerde, işin sözleşmede belirtilen niteliğine uygun bir şekilde tamamlanmasını sağlayacak şekilde gerekli değişiklikleri yapmaya yetkili olduğunu,

İş kalemlerinin miktarlarında artışlar ve/veya eksilişler veya ortaya çıkan ilave işler nedeniyle birim fiyat teklif cetvelinde yer almayan yeni iş kalemlerinin yapılması gereği ortaya çıkabildiği,

Proje değişikliği konusunda idarenin yasal yetkisi olduğunu,

Bundan sonraki süreçte bulgu doğrultusunda işlem yapılacağını,"

İfade etmektedir.

Ancak yapılan tespit "iş kalemlerinde ortaya çıkan ilave işler için yeni iş kalemleri yapılamaz veya bu konuda idarenin yetkisi yoktur " şeklinde değildir. Çünkü sözkonusu yapım işinde yetersiz hazırlanan proje sonucu imalatlarda büyük oranda değişiklik yapılmış ve önce %34 "iş eksilişi" sonra %54 "iş artışı" yapılmak suretiyle olmayan imalatlar yeni birim fiyat düzenlenerek iş kapsamına alınmıştır. Böylece söz konusu iş ihale konusu iş olmaktan çıkmış ve bu durum rekabete sunulmadan fiyat belirlenmesi sonucunu doğurmuştur.

BULGU 11: Mukayeseli Hesap Yapılmadan İş Artışı ve Yeni Birim Fiyat Onaylarının Verilmesi

Yapım ihalelerinde, yapılan işlerin bir kısmında ortaya çıkan ilave işlerin ne kadarlık tutarda artış getireceğine yönelik mukayeseli hesap yapılmadan iş artışı ve yeni birim fiyat olurlarının verildiği görülmüştür.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun, "Sözleşme kapsamında yaptırılacak ilave işler, iş eksilişi ve işin tasfiyesi" başlığı altında yer alan, 24'üncü maddesi uyarınca iş artışına konu ilave işlerin toplam tutarı, anahtar teslimi götürü bedel ihale edilen yapım işlerinde sözleşme bedelinin %10'u; birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilen yapım işleri sözleşmelerinde ise % 20'si ile sınırlandırılmıştır. Bu tutar ancak yapılacak olan mukayeseli hesapla belirlenebilecektir.

Örneğin 18.195.557 TL İhale Bedelli "Tramvay Uzatma, Bağlantı ve İlave Depo Hatları İçin ilave Elektromekanik Sistem Elemanları Yapım" işine ait Yeni Birim Fiyat olurunun 29.06.2020 tarihinde alınmış olduğu buna karşın Mukayeseli Keşif Tablosunun 15 gün sonra yani 14.07.2020 tarihinde hazırlandığı görülmüştür. Sözleşme bedelinde artış getiren ilave işlerin tutarları hesap edilmeden iş artışına konu olan işlerin yapılmalarına onay verilmiştir.

İş artışının yapılabilmesi yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri çerçevesinde gerçekleştirilebilmektedir. Anahtar teslimi götürü bedel ihalesi yapılan yapım işlerinde artışa konu işlerin toplam tutarının sözleşme bedelinin %10'unu; birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilen yapım işleri sözleşmelerinde ise % 20'sini geçmediğinin tespitine yönelik mukayeseli hesabın onay öncesinde yapılarak, onay yazıları ekinde yer almasının sağlanması ve sonrasında ilave imalatlara başlanması gerekmektedir.

Kamu idaresi ise ,

"Mukayeseli keşfin oluşturulabilmesi için öncelikle iş kapsamına eklenecek yeni iş kalemlerinin birim fiyatlarının bilinmesi gerektiğini, daha sonra mukayeseli hesabın yapılabileceğini"

ifade etmektedir. Ancak yapım işlerinde sözleşme kapsamında yaptırılacak ilave işler, yasayla belirlenen yüzde ile sınırlandırılmış olduğundan ilave işlerin ne kadarlık tutarda artış getireceğine yönelik mukayeseli hesap düzenlenmeden iş artışı olurlarının verilmemesi gerekmektedir. Dolayısıyla mukayeseli hesabın onay öncesinde yapılarak, onay yazıları ekinde yer alması gerekmektedir. Dolayısıyla Büyükşehir Belediyesi tarafından söz konusu ilave işlerin ne kadarlık tutarda artış getireceğine yönelik mukayeseli hesap düzenlenmeden iş artışı olurlarının verilmesinin Kamu İhale mevzuatı hükümlerine aykırı olduğu değerlendirilmektedir.

BULGU 12: Dolmuş Plakalarının Süresiz Olarak Verilmesi

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

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

Bu Kanun'a dayanılarak 03.05.1986 tarih ve 19096 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe konulan 86/10553 sayılı Ticari Plakaların Verilmesinde Uyulacak Usul ve Esaslar Hakkında Kararın amacı; *vatandaşın ulaşım ihtiyacını karşılamak üzere toplu taşımacılığın geliştirilmesi, plaka karaborsacılığının ve korsan taşımacılığın önlenmesi, filen*

çalışmakta olan şoför esnafının haklarının korunması maksadıyla taksi, dolmuş, minibüs ve umum servis araçlarına verilecek ticari plakaların sayısı, verilme usul ve esaslarını tespit etmek olup, kararın 2918 sayılı Kanun'un 12'nci maddesi hükümlerine göre, il trafik komisyonlarınınca plaka tahdidi kararı alınan İllerde uygulanacağı belirtilmiştir.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ayrıca, Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin 29'uncu maddesinde; *“Büyükşehir belediyeleri dâhilinde daha önce il trafik komisyonları veya valiliklerce alınan karar veya izinlerle elde edilmiş haklar saklıdır”* denilmektedir.

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

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

Yukarıdaki açıklamalar çerçevesinde, 12 adet D plakanın 11.01.1988 tarih ve 1988/26-1 sayılı il trafik komisyonu kararıyla ihale yoluyla verilmesi mevzuata uygun olmasına karşın süresi belirtilmeksizin verilmesi 86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararına aykırı olduğu gibi süresiz olarak verilen toplu taşıma hakkının hat sahipleri açısından kazanılmış bir hak olarak değerlendirilemeyeceği de açıktır. Bu çerçevede, 12 adet D plakasının süresi ve şartları da belirtilerek Belediye Kanunu'na uygun olarak ihale yoluyla verilmesi sağlanmalıdır.

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

BULGU 13: Minübüs Hatlarının Süresiz Olarak Verilmesi

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ruhsat vermek suretiyle yerine getirilmesi usulünde ise ruhsat verilecek sürenin, tespit edilen muhammen bedelin yıllık mı yoksa ruhsat verilen süre için mi öngörüldüğünün,

yıllık olarak tespit edilmiş ise her yıla ilişkin artış oranının nasıl belirleneceğinin vb. hususların açık bir şekilde ortaya konulması gerektiği,

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

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

Ayrıca, Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği’nin 29’uncu maddesinde; “*Büyükşehir belediyeleri dâhilinde daha önce il trafik komisyonları veya valiliklerce alınan karar veya izinlerle elde edilmiş haklar saklıdır*” denilmektedir.

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

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

Yukarıdaki açıklamalar çerçevesinde, 23.11.1978 tarih ve 1978/26 sayılı karar ile verilen 90 adet ve 17.06.1983 tarih ve 1983/24 sayılı karar ile 36 adet olmak üzere toplam 126

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

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

BULGU 14: Taksi Plakalarının Süresiz Olarak Verilmesi

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

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

Bu Kanun’a dayanılarak 03.05.1986 tarih ve 19096 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe konulan 86/10553 sayılı Ticari Plakaların Verilmesinde Uyulacak Usul ve Esaslar Hakkında Kararın amacı; *vatandaşın ulaşım ihtiyacını karşılamak üzere toplu*

taşımacılığın geliştirilmesi, plaka karaborsacılığının ve korsan taşımacılığın önlenmesi, fiilen çalışmakta olan şoför esnafının haklarının korunması maksadıyla taksi, dolmuş, minibüs ve umum servis araçlarına verilecek ticari plakaların sayısı, verilme usul ve esaslarını tespit etmek olup, kararın 2918 sayılı Kanun'un 12'nci maddesi hükümlerine göre, il trafik komisyonlarınca plaka tahdidi kararı alınan İllerde uygulanacağı belirtilmiştir.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ayrıca, Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin 29'uncu maddesinde; *“Büyükşehir belediyeleri dâhilinde daha önce il trafik komisyonları veya valiliklerce alınan karar veya izinlerle elde edilmiş haklar saklıdır”* denilmektedir.

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

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

Yukarıdaki açıklamalar çerçevesinde, 17 adet T plakanın 15.09.1986 tarih ve 1986/22 sayılı ve 20 adet plakanın 11.01.1988 tarih ve 1988/26-1 sayılı İl Trafik Komisyonu kararlarıyla ihale yoluyla verilmesi mevzuata uygun olmasına karşın süresi belirtilmeksizin verilmesi 86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararına aykırı olduğu gibi süresiz olarak verilen toplu taşıma hakkının hat sahipleri açısından kazanılmış bir hak olarak değerlendirilemeyeceği de açıktır. Bu çerçevede, 37 adet T plakasının süresi ve şartları da belirtilerek Belediye Kanunu'na uygun olarak ihale yoluyla verilmesi sağlanmalıdır.

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

BULGU 15: Servis Araç Plakalarının Süresiz Olarak Verilmesi

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ruhsat vermek suretiyle yerine getirilmesi usulünde ise ruhsat verilecek sürenin, tespit edilen muhammen bedelin yıllık mı yoksa ruhsat verilen süre için mi öngörüldüğünün,

yıllık olarak tespit edilmiş ise her yıla ilişkin artış oranının nasıl belirleneceğinin vb. hususların açık bir şekilde ortaya konulması gerektiği,

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

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

Ayrıca, Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği’nin 29’uncu maddesinde; “*Büyükşehir belediyeleri dâhilinde daha önce il trafik komisyonları veya valiliklerce alınan karar veya izinlerle elde edilmiş haklar saklıdır*” denilmektedir.

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

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

Yukarıdaki açıklamalar çerçevesinde, Eskişehir Büyükşehir Belediyesi merkez bölgesi uygulamasına bakıldığında; 25.01.2006 tarih ve 2006/1 sayılı UKOME kararı ile Eskişehir İl

Merkezi mülki hudutları dâhilinde servis taşımacılığı için 1327 adet S plaka belirlenmiş ve aynı kararla da bu sayı tahditlendirilmiştir. Akabinde 14.06.2006 tarih ve 2006/6-1 sayılı UKOME kararı ile 2 plakanın daha dâhil edilmesiyle mevcut tahditli S plakalı araç sayısı 1329 olmuştur.

Kurum tarafından yeni servis aracı ihtiyacı bağlamında araç sayısının 332 adet arttırılarak 3(üç) etap halinde olacak şekilde ihale yoluyla kiralanmasının uygun olduğuna karar verildiği, bu kapsamda 2020 yılında ise ihale yoluyla 21 adet servis aracı (S) plakalarının işletme haklarının 10 (on) yıl süre ile kiralandığı görülmüştür. Söz konusu uygulama ilgili mevzuatın amir düzenlemelerinin bir gereği olup bu haliyle uygulamaya devam edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

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

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

BULGU 16: Zamanaşımı Süreleri Dolmuş İhale Teminatlarının Bütçeye Gelir Kaydedilmemesi

Eskişehir Büyükşehir Belediyesi 2021 yılsonu itibariyle muhasebe kayıtlarında yapılan incelemede, Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabında kayıtlı olup zamanaşımı süreleri dolan geçici ve kesin teminatlar olduğu tespit edilmiştir.

"330 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı"na ilişkin olarak Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin " Hesaba İlişkin İşlemler" başlıklı 258'inci maddesinin (c) bendinde:

"c) Zamanaşımı süreleri

1) Muhasebe birimlerin tahsil edilerek bu hesaba kaydedilen paralar, aşağıda belirtilen hallerde zamanaşımına uğradığında bütçeye gelir kaydedilir.

2) İsteklilerden alınan geçici teminatlar, ihale başkası üzerinde kaldığı takdirde; en avantajlı ikinci teklifi veren istekli için sözleşmenin yapıldığı tarihi, diğer istekliler için ihale kararının verildiği tarihi, komisyonca ihaleden vazgeçildiği takdirde; bu husustaki karar tarihini, geçici teminatını yatıran istekli ihaleye girmekten vazgeçtiği takdirde; bu isteğini bildirdiği veya en geç ihalenin başkası üzerinde kaldığı tarihi izleyen günden başlamak üzere 10 yıllık zamanaşımına tabidir.

3) İstekli veya yüklenicilerden alınan kesin teminatlar, taahhüdün sözleşme ve şartname hükümlerine uygun biçimde yerine getirilmesi nedeniyle teminatın geri verilmesi gerektiği tarihi, idarece, yüklenici veya alt yüklenici kusurlu görülerek sözleşme bozulduğu ve teminatını geri almak için yüklenici veya alt yüklenici tarafından mahkemedен karar alındığı takdirde; hüküm tarihini izleyen günden başlamak üzere 10 yıllık zamanaşımına tabidir.

denilmektedir.

Yukarıda ayrıntılı şekilde belirtildiği üzere ihalelerden alınan geçici ve kesin teminatlar 10 yıllık zamanaşımına tabidir.

2021 yılsonu itibariyle Eskişehir Büyükşehir Belediyesinde geçmiş yıl ihalelerinden alınmış geçici ve kesin teminatlar incelenmiş olup, 347.282 TL tutarında geçici teminat ve 269.556 TL tutarında kesin teminat olmak üzere toplam 616.838 TL tutarında ihale teminatının 10 yıllık zamanaşımını doldurmuş olduğu anlaşılmıştır.

Yukarıda belirtilen mevzuat gereği söz konusu geçici ve kesin teminat tutarlarının bütçeye gelir kaydedilmesi gerekmektedir.

BULGU 17: Doğrudan Temin Yöntemiyle Yapılan Alımların EKAP'A Kaydedilmemesi

Eskişehir Büyükşehir Belediyesi tarafından doğrudan temin yöntemiyle gerçekleştirilen alımlarla ilgili bilgilerin çoğunlukla, satın alma süreçlerinin yönetildiği "Elektronik Kamu Alım Platformuna (EKAP)" kaydedilmediği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 53'üncü maddesi Kamu İhale Kurumu ile ilgili hükümleri düzenlemiştir. İlgili maddeye göre Kamu İhale Kurumu bu kanunda belirtilen esas, usul ve işlemlerin doğru olarak uygulanması konusunda görevli ve yetkili kılınmıştır.

Anılan maddede Kurumun görev ve yetkileri de sayılmıştır. Buna göre; 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'na ilişkin bütün mevzuatı, standart ihale dokümanlarını ve tip sözleşmeleri hazırlamak, geliştirmek ve uygulamayı yönlendirmek, yönetmelik ve tebliğler çıkarmak Kurumun görev ve yetkileri arasındadır.

Yine 4734 sayılı Kanun'da ihale ve diğer satın alma süreçlerinin yürütülmesi için Kamu İhale Kurumu tarafından oluşturulan EKAP'a ilişkin hükümler düzenlenmiştir. İlgili kanun maddesinde EKAP'ın kurulması ve işletilmesi ile ihale sürecinde elektronik araçların kullanımına ilişkin esas ve usullerin Kurum tarafından belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda değinilen görev ve yetkilere istinaden Kamu İhale Kurumu, satın alma işlemlerin uygulanmasına yönelik Kamu İhale Genel Tebliğini yayımlamıştır. Tebliğin "Doğrudan temin kayıt formu" başlıklı 30.9.2. maddesine göre doğrudan temin yoluyla yapılan alımların, takip eden ayın onuncu gününe kadar "Doğrudan Temin Kayıt Formu" doldurularak EKAP üzerinden kayıt altına alınması gerekmektedir.

EKAP üzerinden yapılan doğrudan temin işlem süreçlerinde idare kullanıcısı, kaydı yapılan satın alma işlemi ile ilgili hususları detayları ile EKAP'a kaydedebilmektedir. Doğrudan temin işleminin mal, hizmet veya yapım işi olarak türü ve 22'nci maddenin hangi bendi ile alım yapıldığı gibi bilgiler bu hususlar arasındadır.

Yapılan incelemelerde belediyede doğrudan temin ile yapılan satın alma işlemlerinin EKAP'a kaydedilmediği görülmüştür. Açıklandığı üzere belirtilen işlemin yapılmaması mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

Ayrıca 4734 sayılı Kanun'un 62'nci maddesinin (1) bendinde bu Kanun'un 21 ve 22'nci maddelerindeki parasal limitler dâhilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamının, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamayacağı belirtilmiştir. İdarenin doğrudan teminleri EKAP'a kaydetmemesi, mali yıl içerisinde Kanun'un 21'inci ve 22'nci maddelerindeki parasal limitler dâhilinde yapılan toplam harcama tutarının EKAP verileri ile elde edilememesine sebep olmaktadır.

Doğrudan temin yöntemiyle yapılan alımların EKAP sistemine kaydedilmesi, belediye tarafından Kanun'un 21'inci ve 22'nci maddeleri kapsamında yapılan harcamaların düzenlenen oran dahilinde kalmasının takibi açısından da gerekli bir uygulamadır.

BULGU 18: Bütün Riskler (All-Risk) Sigorta Güncellemelerinin Yapılmaması

Büyükşehir Belediyesinde 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na göre ihalesi yapılan ve iş artışı ile süre uzatımı verilen yapım işlerinde Bütün Riskler (All Risk) sigortalarının güncellenmediği görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "İş ve işyerlerinin korunması ve sigortalanması" başlıklı 9'uncu maddesinde; "Yüklenici, işyerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu yapım işinin korunmasından 43'üncü madde hükümleri dikkate alınmak şartı ile işe başlama tarihinden kesin kabul tarihine kadar sorumludur. Bu sebeple yüklenici, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 9'uncu maddesi hükümleri dâhilinde; işyerlerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu iş için, işin özellik ve niteliğine göre ihale dokümanında belirtilen şekilde, işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı "inşaat sigortası (bütün riskler)", geçici kabul tarihinden kesin kabul tarihine kadar geçecek süreye ilişkin ise yürürlükteki İnşaat Sigortası (Bütün Riskler) Genel Şartları çerçevesinde kapsamı ihale dokümanında belirtilen genişletilmiş bakım devresi teminatını içeren sigorta yaptırmak zorundadır." denilmektedir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 9'uncu maddesi gereğince; 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na göre ihalesi yapılan yapım işlerinde Bütün Riskler (All Risk) sigortalarının süre uzatımı verilen ya da sözleşmede olmayan ilave imalatın bulunmasından dolayı iş artışına gidilmesi gereken durumlarda ise Bütün Risk (All Risk) sigortasının güncellenmesi sağlanmalıdır. 2021 yılında devam eden ve iş artışı olup Bütün Riskler (All Risk) sigortalarının fiyat ve süre güncellemesi yapılmamış olan sözleşmeler aşağıdadır.

Tablo 13: Bütün Risk (All Risk) Sigorta Güncellemesi Olmayan İşler

İşin Adı	Sözleşme Tarihi	Sözleşme Bedeli (TL)	Yeni İş Bitim Tarihi	Rev.İş Programı
----------	-----------------	----------------------	----------------------	-----------------

1	İstiklal Mahallesi Katlı Otoparkı Tadilat Ve Onarım Yapım İşi	25.01.2021	943.266	22.06.2021	Var
2	Bilim Deney Merkezi Ek Bina Yapım İşi	31.03.2021	2.158.000	31.12.2021	Var
3	Odun pazarı Ön Görünüm Bölgesi 176-177 Ada Projesi B-C Blok Ve Ahşap Bina Yapım İşi	18.10.2018	9.670.000	13.07.2021	Var
4	Odunpazarı Ön Görünüm Bölgesi 176-177 Ada Projesi A Blok Yapım İşi	18.07.2018	10.792.000	26.11.2021	Var
5	Müze Ve Ticari Alan İkmal İnşaatı Yapım İşi	27.07.2020	5.100.000	22.10.2021	Var
6	Tramvay Uzatma, Bağlantı Ve İlave Depo Hatları İçin İlave Elektromekanik Sistem Elemanları Yapım İşi	28.03.2019	18.195.557	28.03.2021	Var
7	Asri Mezarlık Cami Ve Hizmet Tesisleri Yapım İşi	12.11.2020	14.844.000	21.3. 2022	Var
8	Kent Evi Nikah Salonu İç Mimari Tadilat Yapılması İşi	30.10.2020	1.281.900	14.7. 2021	Var

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

06520 Balgat / ANKARA

Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

<https://www.sayistay.gov.tr>

8. EKLER**EK 1: ÖNCEKİ YIL/YILLAR SAYIŞTAY DENETİM RAPORUNA İLİŞKİN İZLEME FORMU**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Kiraya Verilen veya İrtifak Hakkı Tesis Edilen Taşınmazlar ile Bu Taşınmazlardan Elde Edilen Gelirlerin Tamamının Nazım Hesaplarda İzlenmemesi	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu husus 2021 yılında da devam etmekte olup,raporun 2'nci maddesinde "Diğer Bulgular" bölümünde yer almaktadır.
Geçerliliği Kalmamış Teminat Mektuplarının Muhasebe Kayıtlarından Çıkarılmaması	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu husus 2021 yılında da devam etmekte olup,raporun 14'üncü maddesinde "Diğer Bulgular" bölümünde yer almaktadır.

Kurumun Mülkiyetindeki Bazı Yapıların Yapı Kullanma İzin Belgelerinin Bulunmaması	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu husus 2021 yılında da devam etmekte olup, raporun 5'inci maddesinde "Diğer Bulgular" bölümünde yer almaktadır.
Dolmuş Hatlarının Süresiz Olarak Verilmesi	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu husus 2021 yılında da devam etmekte olup, raporun 21'inci maddesinde "Diğer Bulgular" bölümünde yer almaktadır.
Taksi Plakalarının Süresiz Olarak Verilmesi	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu husus 2021 yılında da devam etmekte olup, raporun 23'üncü maddesinde "Diğer Bulgular" bölümünde yer almaktadır.

Servis Plakalarının İhale Yapılmadan Süresiz Verilmesi	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu husus 2021 yılında da devam etmekte olup, raporun 24'üncü maddesinde "Diğer Bulgular" bölümünde yer almaktadır.
Minibüs Hatlarının Süresiz Olarak Verilmesi	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu husus 2021 yılında da devam etmekte olup, raporun 22'inci maddesinde "Diğer Bulgular" bölümünde yer almaktadır.
Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu husus 2021 yılında da devam etmekte olup, raporun 7'inci maddesinde "Arazi ve Arsaların

			Üzerine Yapılan Binaların Tapu Kayıtlarında Cins Tahsislerinin Yapılmaması" başlığı ile "Diğer Bulgular" bölümünde yer almaktadır.
İşçilere Ücretli Yıllık İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmaması	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu husus 2021 yılında da devam etmekte olup, raporun 8'inci maddesinde "İşçilerin Yıllık İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmaması" başlığı ile "Diğer Bulgular" bölümünde yer almaktadır.
İşletme Hakkı Şirketlere Devredilen Taşınmazların Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabında Takip Edilmemesi	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu husus 2021 yılında da devam etmekte olup, raporun 1'inci

			maddesinin a bendinde "Denetim Görüşünün Dayanakları " bölümünde yer almaktadır.
Yap-İşlet-Devret Kapsamında Bulunan Taşınmazlara İlişkin Muhasebe İşlemlerinin Hatalı Yapılması	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu husus 2021 yılında da devam etmekte olup, raporun 1'inci maddesinde "Denetim Görüşünün Dayanakları " bölümünde yer almaktadır.