



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

KAYSERİ 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.....	10
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	11
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	11
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	12
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	14
7.	DENETİM BULGULARI.....	14
8.	EKLER.....	116

TABLULAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: 2021 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	4
Tablo 3: 2021 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.....	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	7
Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler	8
Tablo 9: Hal Kompleksi Kira Artışları.....	83

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
A.Ş	Anonim Şirket
AYKOME	Alt Yapı Koordinasyon Merkezi
CBS	Coğrafi Bilgi Sistemi
DİE	Devlet İstatistik Enstitüsü
EPDK	Enerji Piyasası Dzenleme Kurumu
KASKİ	Kayseri Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel M¼d¼rl¼đ¼
KDV	Katma Değer Vergisi
SGK	Sosyal G¼venlik Kurumu
T¼FE	T¼keticici Fiyat Endeksi
T¼İK	T¼rkiye İstatistik Kurumu
UKOME	Ulaşım Koordinasyon Merkezi
¼FE	¼retici Fiyat Endeksi

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Taşınmazların Değer Tespitinin Yapılmaması
2. Ödenmemiş Sermaye Taahhütlerinin Bazılarının Mali Tablolarda Görünmemesi
3. İller Bankasına Aktarılan Ortaklık Payının Mali Tablolarda Fazla Gösterilmesi
4. Bilgisayar Yazılımlarına İlişkin Alım ve Güncelleme Bedellerinin Haklar Hesabında İzlenmemesi
5. Bazı Alımlara İlişkin Sözleşmelere İstinaden Girişilen Taahhütlerin Nazım Hesaplarda Takip Edilmemesi
6. İşletme Hakkı Şirketlere Devredilen Taşınmazların Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabında Takip Edilmemesi

B. Diğer Bulgular

1. Niteliği İtibarıyla Hizmet Alımı Olarak Değerlendirilmesi Gereken İşlerin Mal Alımı Olarak İhale Edilmesi
2. Yapım İhalelerinde Yüklenici Tarafından Bulundurulması Gereken Teknik Personel Konusunda Eksiklikler Bulunması
3. İhale ve Doğrudan Temin Yöntemiyle Yapılan Alımlarda Muayene ve Kabul İşlemlerinde Hatalı Uygulamalar Yapılması
4. Tasarruf Hakkı Devredilen Taşınmazların Elektrik, Su ve Doğalgaz Aboneliklerinin Belediye Üzerinde Kalmaya Devam Etmesi
5. Altyapı Kazı Ruhsat Harcına İlişkin Takibin Yapılmaması
6. Gecekondu Fonu Kapsamındaki Gelirlerin Bir Kısımının Fon Hesabına Aktarılmaması, Aktarılanların da Amacı Dışında Kullanılması
7. Sözleşmeli Personel veya İşçi Olarak İstihdam Edilmekte Olan Personelin Birim Müdürü Olarak Görevlendirilmesi

8. Altyapı Koordinasyon Merkezinin Mevzuatta Öngörülen İş ve Eylemler ile İlgili Gerekli Çalışmaları Zamanında Yapmaması
9. Coğrafi Bilgi Sisteminde Eksiklikler Bulunması ve Verilerin Güncel Olmaması
10. Şehirler Arası Otobüs İşletmesi İşine İlişkin; Yüklenicinin Şartname Hükümlerini Yerine Getirmesinin Sağlanmaması ve Gelir Takibinin Yapılmaması
11. Doğrudan Temin Suretiyle Yapılan Alımlarda Piyasa Araştırmalarında Teknik Şartnamelerin İlgilisine Gönderilmemesi
12. Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisinin Tahakkuk ve Tahsilinin Yapılmaması
13. Gelirlerden Alacaklar Hesabının Alt Hesap Kodlarının Belirli Dönemler İtibari ile Alacak Bakiyesi Vermesi
14. Hakediş Hazırlanmasında Yaşanan Düzensizlik Sebebiyle Uygulama Sürecinde Kontrol Zaafiyeti Doğması
15. İhalelerde Tip Sözleşme ve Teknik Şartnamelerde Farklı Cezalar Öngörülmesi
16. Mal Alım İhalelerinde Herhangi Bir Gerekçe Gösterilmeksizin %20' yi Aşan Oranlarda İş Eksilişleri Yapılması
17. Belediye Şirket Denetimlerine İlişkin Sayıştay Denetim Raporlarının Belediye Meclisinin Bilgisine Sunulmaması
18. İş Artışı Yapılan Yapım İşlerinde Tüm Riskler Sigorta Bedellerinin Güncellenmemesi
19. Tüm Riskler Sigortası Kapsamında Yer Alan Risk Kalemlerinde Muafiyet Oranının %2'den Fazla Belirlenmesi
20. Kurum İhalelerinde İdareden Kaynaklanan Sebepler Gerekçe Gösterilerek Makul Olmayan Süre Uzatımları Verilmesi
21. Süresi Geçen Teminat Mektuplarının İade Edilmemesi
22. Altyapı Koordinasyon Merkezi (AYKOME) ve Ulaşım Koordinasyon Merkezinin (UKOME) Daire Başkanlıklarına Bağlı Müdürlük Olarak Çalışmaları
23. İlan ve Reklam Vergilerinin İlçe Belediyelerine Devredilmesi

24. Şehir İçi Halk Otobüslerinin İhalesiz Çalıştırılması
25. 10 Yıllık Kira Süresi Dolan İşletmelerin Süresinin İhalesiz Uzatılması
26. Şehir İçi Çalışan Halk Otobüslerinin İmtiyaz Oluru Olmasına Karşın İhale Şartnamesi ve Sözleşmesinde Süre Belirtilmediği Halde Sürenin 49 Yıl Olarak Kabul Edilmesi
27. Şehirlerarası Otobüs Terminali İşletmesi Süresinin İhalesiz Uzatılması
28. Hal Kompleksi İşletmecilik Hakkının 10 Yıllığına Devredilmesine İlişkin Kiralamada Kira Artışının Hatalı Yapılması
29. Okul Servis Çalışma Hakkının İhale Yapılmadan Sürdürülmesi
30. Spor Kompleksinin Profesyonel Spor Kulübüne Kiralanmasında Rekabeti Engelleyici Uygulamalar Olması
31. 10 Yıl Süre ile Kiraya Verilen Taşınmazların 5 Yıldan Sonraki Kira Bedelinin Hâkim Tarafından Belirlenmemesi
32. İmtiyaz Hakkı Kapsamında Gesi Belediyesi Tarafından İhale Edilip Büyükşehir Belediyesine Devredilen 12 Hatta İlişkin Süre 10 Yıl Olduğu Halde Encümen Kararıyla Sürenin 49 Yıl Olarak Belirlenmesi
33. İmtiyaz Hakkı Kapsamında İhale Edilen Şehir İçi Halk Otobüslerinden Şartnamede Yer Alan Durak Katkı Payının Alınmaması
34. Personel Servis Çalışma Hakkının İhale Yapılmadan Sürdürülmesi
35. İç Denetçi Kadrolarının Boş Olması ve İç Denetim Biriminin Etkinleştirilmemesi
36. Kiraya Verilen Taşınmazların İlgili Nazım Hesaplarda Takip Edilmemesi
37. Türkiye Belediyeler Birliğine Aktarılan Payların İlgili Hesabında İzlenmek Yerine Doğrudan Giderleştirilmesi
38. Müfettiş Kadrosundaki Tek Personelin İdari Göreve Atanması

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.

Kayseri 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 70 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 4 birim belirlenmiştir. Bunlar; Özel Kalem Müdürlüğü, Teftiş Kurulu Başkanlığı İç Denetim Birim Başkanlığı, Sivil Savunma Uzmanlığı'dır. Doğrudan Başkana bağlı diğer birim olan Genel Sekreterlik idarenin en önemli icra organıdır.

Genel Sekretere bağlı 3 Genel Sekreter Yardımcısı bulunmaktadır. Belediyenin 23 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	1083	540
Sözleşmeli Personel	-	141
Kadrolu İşçi	825	189
Geçici İşçi	-	7
Toplam		877
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel		2580

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

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

Ayrıca Büyükşehir Belediyesinin doğrudan ve/veya dolaylı hissedarı olduğu toplam 15 adet şirket bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

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

Bütçe; belediyenin stratejik planına ve performans programına uygun olarak, analitik

bütçe sistemine göre belediye başkanı tarafından hazırlanan, mali yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren ve belediye meclisince kabul edilen bir karardır. Bu kapsamda Kayseri 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-Kod1	Giderin Türü	Geçen Yıldan 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		131.250.000	1.112.000/-32.446.000	99.916.000	95.557.877,52	4.358.122,48	
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri		16.770.000	-1.309.000	15.461.000	14.678.072,37	782.927,63	
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri		384.975.801	78.968.120/-53.893.423	411.050.498	405.405.321,11	5.645.176,89	
04	Faiz Giderleri		74.891.501	213.000/-8.608.700	66.495.801	66.492.122,43	3.678,57	
05	Cari Transferler		107.158.499	22.727.000/-39.119.000	90.766.499	90.403.601,68	362.897,32	
06	Sermaye Giderleri		456.565.199	253.524.490/-95.041.487,00	654.048.202	603.827.418,68	2.220.783,32	48.000.000
07	Sermaye Transferleri		194.100.000	8.904.000/-930.000	462.074.000	462.061.895,63	12.104,37	
08	Borç Verme		1.000	-1.000,00				
09	Yedek Ödenek		134.288.000	-134.100.000	188.000,00		188.000,00	
Toplam			1.500.000.000	365.448.610/-365.448.610	1.800.000.000	1.738.426.309,42	13.573.690,58	48.000.000

Kayseri Büyükşehir Belediyesinin 2021 mali yılı bütçesi ile 1.500.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup yıl içinde 365.448.610,00 TL eklenmiş ve düşülmüştür. Buna ilaveten 300.000.000,00 TL ek ödenekle birlikte 2021 yılı ödenek toplamı 1.800.000.000,00 TL olmuştur. Yıl içinde 1.738.426.309,42 TL bütçe gideri yapılmış, 13.573.690,58 TL ödenek iptal edilmiş, kalan 48.000.000,00 TL ödenek ise 2022 yılına devretmiştir.

Büyükşehir Belediyesinin 2021 yılı Bütçesi “(A) Ödenek Cetvelinde” 1.500.000.000,00 TL ödenek, “(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması” cetvelinde ise 1.477.000.000,00 TL gelir tahmini öngörülmüş olup gider bütçesindeki ödenek toplamı ile gelir bütçesinde tahmin edilen gelir toplamı arasındaki fark, Finansmanın Ekonomik Sınıflandırılması Cetvelindeki borçlanma, borç ödemeleri ve likidite amaçlı banka hesabında tutulan nakit karşılığı ile

gösterilen 23.000.000,00 TL ile giderilmiş olup bütçe denkliliği sağlanmıştır.

Tablo 3: 2021 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	8.545.000,00	8.103.839,33	11.341,62	8.092.497,71	95
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	142.550.000,00	158.496.410,07	1.235.998,26	157.260.411,78	110
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	38.700.000,00	8.601.202,00		8.601.202,00	22
05- Diğer Gelirler	1.230.805.000,00	1.330.625.880,20	489.430,49	1.330.136.449,71	108
06- Sermaye Gelirleri	356.400.000,00	263.914.242,86		263.914.242,86	74
08-Alacaklardan Tahsilat					
09- Red ve İadeler					
Toplam	1.777.000.000	1.769.741.574,46	1.736.770,40	1.768.004.804,06	99

Buna göre 2021 yılında net bütçe geliri %99 seviyesinde gerçekleşmiştir. Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%110) beklenenin üstünde, vergi gelirleri (%95) ve sermaye gelirleri ise (%74) 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	131.250.000,00	95.557.877,52	73
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	16.770.000,00	14.678.072,37	88
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	384.975.801,00	405.405.321,11	105
04- Faiz Gideri	74.891.501,00	66.492.122,43	89
05- Cari Transferler	107.158.499,00	90.403.601,68	84
06- Sermaye Giderleri	456.565.199,00	603.827.418,68	132
07- Sermaye Transferleri	194.100.000,00	462.061.895,63	238
08- Borç Verme	1.000,00		
09- Yedek Ödenekler	134.288.000,00		
Toplam	1.500.000.000	1.738.426.309,42	116

Buna göre 2021 yılında bütçe giderleri %116 seviyesinde gerçekleşmiştir. Mal ve hizmet alım giderlerinde başlangıç bütçesinde öngörülen tutar %5 oranında aşılmıştır. sermaye giderleri harcamalarına ilişkin gider kalemleri beklenenin üstünde %132 oranında, sermaye transferleri giderlerinde beklenenin üstünde %238 oranında gerçekleşmiştir.

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

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

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2019 Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	5.956.990,83	5.348.352,90	8.103.839,33	-10	52
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	90.692.234,00	108.955.507,98	158.496.410,07	20	45
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	1.155.000,00	16.050.112,50	8.601.202,00	1290	-46
Diğer Gelirler	738.153.649,14	903.059.264,30	1.330.625.880,20	22	47
Sermaye Gelirleri	138.170.318,26	207.694.773,65	263.914.242,86	50	27
Toplam	974.128.192,23	1.241.108.011,33	1.769.741.574,46	27	43
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	3.460.191,97	7.948.573,72	1.736.770,40	130	-78
Net Toplam	970.668.000,26	1.233.159.437,60	1.768.004.804,06	27	43

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2021 yılında gelirler bir önceki yıla göre 534.845.366,46 TL'lik (%43) artış göstermiştir. Bu çerçevede; alınan bağış ve yardım ile özel gelirlerde 7.448.910,50 TL (%46) azalış olmasına rağmen; vergi gelirlerinde 2.755.486,43 TL (%52), diğer gelirlerde 427.566.615,90 TL (%47) ve sermaye gelirlerinde 56.219.469,21 TL (%27) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur. Artışın büyük oranda devralınan belde belediyelerin gelirlerinin ve aynı şekilde merkezi idare vergi gelirlerinden alınan paylarının eklenmesi sonucu arttığı 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	84.949.645,23	92.063.126,84	95.557.877,52	8	4

SGK Devlet Prim Giderleri	13.422.414,61	14.025.652,12	14.678.072,37	4	5
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	291.383.914,89	304.312.096,06	405.405.321,11	4	33
Faiz Giderleri	99.868.752,41	87.943.583,20	66.492.122,43	-12	-24
Cari Transferler	97.543.660,99	70.274.741,06	90.403.601,68	-28	29
Sermaye Giderleri	200.901.055,47	215.232.974,32	603.827.418,68	7	181
Sermaye Transferleri	115.769.872,62	389.644.280,61	462.061.895,63	237	19
Toplam	903.839.316,22	1.173.496.454,21	1.738.426.309,42	30	48

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2021 yılında 2020 yılına göre 564.929.855,21 TL (%48) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2021 yılında personel giderlerinin 3.494.750,68 TL (%4), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 652.420,25 TL (%5) arttığı görülmektedir. Personel harcaması niteliğindeki bu giderlerin artışı memur katsayı artışları ile işçi sözleşmelerinden dolayı kaynaklanmıştır. Mal alım ve hizmet giderlerinde 101.093.225,05TL'lik (%33), sermaye giderlerinde 388.594.444,36TL'lik (%181) ve sermaye transferlerinde 72.417.615,02TL'lik (%19) artış olmuş, buna karşın faiz giderlerinde 21.451.460,77 TL'lik (-%24) bir azalış olmuştur.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2021 yılı faaliyet gideri 1.118.639.530,59 TL, faaliyet geliri 1.746.597.566,55 TL olup dönem olumlu faaliyet sonucu ise 627.958.035,96 TL olarak gerçekleşmiştir.

Kayseri 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	Kayseri Mesleki Eğitim ve Kültür A.Ş.	22.000.000 TL	22.000.000 TL	100
2	Kayseri İmar Tic. San. A.Ş.	162.500.000 TL	162.061.250 TL	99,73
3	Kayseri Spor Etkinlikleri Turizm İnşaat Sanayi ve Ticaret A.Ş.	11.000.000 TL	10.880.000 TL	98,91
4	Kayseri Ulaşım Turizm İnşaat Taahhüt Müşavirlik Telekomünikasyon Sanayi ve Ticaret A.Ş.	141.000.000,00 TL	138.893.927,70	98,51
5	Kayseri Turizm Eğitim Kültür Tic. San.A.Ş.	18.450.000 TL	18.385.425 TL	99,65
6	Kayseri Erciyes Turizm İnşaat Spor Etkinlikleri San. Tic. A.Ş.	24.000.000 TL	23.810.000 TL	99,21

7	Kayseri Büyükşehir Enerji Tarım Hayv. Tic.A.Ş. (Yaktaş)	5.850.000 TL	4.290.000 TL	73.33
8	Erciyes Enerji Üretim A.Ş.	247.450.000 TL	81.195.412,22 TL	32,81
9	Kayseri KCETAŞ	288.288.000 TL	98.055.397,44	34,01300
10	KEPSAŞ A.Ş.	63.000.000 TL	21.428.190 TL	34,01300
11	Dünya Ticaret Mer.A.Ş.	250.000 TL	55.000 TL	22,00000
12	Kayseri Gaz A.Ş.	6.500.000 TL	650.000 TL	10,00000
13	Kay-Ser A.Ş.	15.120.000 TL	270.000 TL	1,79000
14	Kayseri Elk.Üret.A.Ş	80.000.000 TL	60.000 TL	0,07500
15	Er Yağ A.Ş	5.000.000 TL	3.048 TL	0,06096

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	Kayseri Mesleki Eğitim ve Kültür A.Ş.	Kayseri Ulaşım Turizm İnşaat Taahhüt Müşavirlik Telekomünikasyon Sanayi ve Ticaret A.Ş.	141.000.000,00	696.072,80	0,49367
		Kayseri Spor Etkinlikleri Turizm İnşaat Sanayi ve Ticaret A.Ş.	11.000.000,00	10.000,10	0,09091
		Kayseri İmar Tic. San. A.Ş	162.500.000,00	438.750,00	0,27
2	Kayseri İmar Tic. San. A.Ş.	Kayseri Ulaşım Turizm İnşaat Taahhüt Müşavirlik Telekomünikasyon Sanayi ve Ticaret A.Ş.	141.000.000,00	560.000,00	1,00
		Kayseri Spor Etkinlikleri Turizm İnşaat Sanayi ve Ticaret A.Ş.	11.000.000,00	110.000,00	1,00
3	Kayseri Spor Etkinlikleri Turizm İnşaat Sanayi ve Ticaret A.Ş.	Kayseri Erciyes Turizm İnşaat Spor Etkinlikleri San. Tic. A.Ş.	24.000.000,00	190.000,00	0,7916

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Kayseri Büyükşehir Belediyesinin muhasebe kayıt işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Mahalli idarelerin hesap planı, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 46'ncı maddesinde ana hesap grupları, hesap grupları ve hesaplar itibariyle belirlenmiş çerçeve hesap planında yer alan hesaplardan

oluşmaktadır. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer almamakla birlikte, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer alan herhangi bir hesabın kullanılması gerekliliği ortaya çıkarsa Yönetmelik'teki hesap planına ilave hesap eklemeye veya çıkarmaya, Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı yetkilidir.

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

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

a) Mizan cetveli

b) Temel mali tablolar

1) Bilanço

2) Faaliyet sonuçları tablosu

3) Nakit akış tablosu

c) Diğer mali tablolar

1) Bütçe uygulama sonuçları tablosu

2) Gelirlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu

3) Giderlerin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu

4) Giderlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu

5) Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu

6) Bütçe giderlerinin kurumsal sınıflandırılması tablosu

7) Bütçe giderlerinin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu

8) Bütçe giderlerinin finansal sınıflandırılması tablosu

9) Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu

10) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu.

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

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

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

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

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak yansıtmasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan;

mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

Denetimlerin dayanağı; 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, uluslararası denetim standartları, Sayıştay ikincil mevzuatı ve denetim rehberleridir.

Denetimler, kamu idaresinin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek ve mali rapor ve tablolarının kamu idaresinin tüm faaliyet ve işlemlerinin sonucunu doğru ve güvenilir olarak yansıttığına ilişkin makul güvence elde etmek ve mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek amacıyla yürütülmüştür.

Kamu idaresinin mali rapor ve tabloları ile bunları oluşturan hesap ve işlemlerinin doğruluğu, güvenilirliği ve uygunluğuna ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere yürütülen denetimler; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile risk değerlendirmesi yöntemiyle gerçekleştirilmiştir. Risk değerlendirmesi sırasında, uygulanacak denetim prosedürlerinin tasarlanmasına esas olmak üzere, mali tabloların üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilmiştir.

Denetimin kapsamını, kamu idaresinin mali rapor ve tabloları ile gelir, gider ve mallarına ilişkin tüm mali faaliyet, karar ve işlemleri ve bunlara ilişkin kayıt, defter, bilgi, belge ve verileri (elektronik olanlar dâhil) ile mali yönetim ve iç kontrol sistemleri oluşturmaktadır.

Bu hususlarla ilgili denetim sonucunda denetim görüşü oluşturmak üzere yeterli ve uygun denetim kanıtı elde edilmiştir.

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

İç kontrol sistemi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Beşinci kısmında düzenlenmiştir. İç kontrol, idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçler ile iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür.

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

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

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

Kayseri Büyükşehir Belediyesinde iç kontrol sisteminin kurulması ve uygulanması kapsamında yapılan incelenmeler sonucunda iç kontrol sistemleri ile ilgili tespitler aşağıda belirtilmiştir:

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve ilgili diğer mevzuat uyarınca, Büyükşehir Belediyesince kamu iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi çalışmaları, Belediyenin yönetim sorumluluğu kapsamında daire başkanlıkları

ile ortak çalışma yapılarak Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı (2021-2022) hazırlanmıştır.

Bu çerçevede; Belediyede Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan ve kurumlara gönderilen Kamu İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planı Rehberi de dikkate alınarak etkin bir iç kontrol sisteminin kurulması ve uygulanmasının sağlanması çalışmaları devam etmektedir.

İç kontrol sistem ve işleyişinin üst yönetici ve personel tarafından sahiplenilmesi ve desteklenmesi sağlanmaya çalışılmaktadır. Kurumdaki tüm personel, Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in Ek 1'inde yer alan Etik Sözleşmesini imzalamış olup özlük dosyalarında yer almaktadır. Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar açıkça ifade edilmiştir.

Kurum organizasyon yapısı içerisinde personelin ve müdürlüklerin görev, yetki ve sorumlulukları açık bir şekilde belirlenmiş olup personel görev tanımları İnsan Kaynakları ve Eğitim Daire Başkanlığı tarafından yapılmıştır. Yetkiler ve yetki devrinin sınırları Daire Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esasları Hakkındaki Yönetmelik'lerde belirlenmiştir.

Stratejik plan, idarenin paydaş görüşleri alınarak birimlerinin ve personelinin katkılarıyla mevzuata uygun bir şekilde hazırlanmış ve idarenin yürüteceği program, faaliyet ve projeleri ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren performans programı oluşturulmuştur.

Stratejik plan hazırlanırken riskler değerlendirilmiş ve plan içerisinde yer verilmiştir. Belediyenin misyon, vizyon, stratejik amaç, performans hedef ve faaliyetlerin gerçekleşmesini engelleyecek risklerin belirlenmesi, olası etkilerinin hesaplanması ve alınacak önlemleri de içeren risk envanteri kütüğü hazırlanmıştır.

Ön mali kontrol işlemleri Mali Hizmetler Daire Başkanlığı personelinden ön mali kontrol görevlisi olarak görevlendirilen personel tarafından başkanlık makamından olur alınarak yürütülmektedir. İç denetim birimi, belediye başkanına doğrudan bağlı olarak oluşturulmuş olup mevcut 6 adet boş iç denetçi kadrosundan 1 tanesi için atama yapılmıştır. Ancak 2021 yılı içerisinde iç denetim faaliyeti yapılmamış ve iç denetim raporu düzenlenmemiştir.

Kurumun tüm birimlerinde yapılan işlerin iş tanımları yapılmış olup daire başkanlıklarının çalışma yönetmelikleri güncellenip tamamlanmıştır. Süreç kontrolünü sağlamak amacıyla, tüm birimlerde iş akış şeması hazırlanmıştır.

Yönetimin ihtiyaç duyduğu gerekli bilgileri ve raporları üretecek ve analiz yapma imkanı sunacak bir yönetim bilgi sistemi bulunmaktadır. (FlexCity) Akıllı Şehir Yönetimi programı ile ihtiyaç duyulan raporlar ve analizler yapılmaktadır.

Faaliyet sonuçları ve değerlendirmeler, idare faaliyet raporunda gösterilmekte ve Belediye web sitesinden duyurulmaktadır.

İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu, üst yöneticinin onayı ile görevlendirilmiştir. Kayseri Büyükşehir Belediyesi Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı (2021-2022) hazırlanmış ve kurumun internet sitesinde yayınlanmıştır. İç kontrol eylem planının 6 aylık gerçekleştirmeleri başkanlık makamına raporlanmaktadır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Kayseri 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: Taşınmazların Değer Tespitinin Yapılmaması

Belediye adına tapuda kayıtlı olan taşınmazların değer tespitinin yapılmadığı ve ilgili muhasebe hesaplarına kaydedilmediği görülmüştür.

Taşınmazların yönetimi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 44, 45, 47 ve 60'ncı maddelerinde düzenlenmiştir. 5018 sayılı Kanun kapsamında olan kurum ve kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde ve kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmallерinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemek üzere bu Kanun'un 44, 45 ve 60'ncü maddelerine dayanılarak Maliye Bakanlığınca hazırlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik 13.09.2006 tarih ve 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulmuştur.

Yönetmelik'in "Kayıt ve kontrol işlemleri" başlıklı 5'inci maddesinde, tapuda kayıtlı olan taşınmazların maliyet bedeli üzerinden, bu taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenemeyenlerin ise rayiç değerleri üzerinden kayıtlara alınacağı düzenlenmiştir. Ancak bu taşınmazlardan maliyet ve rayiç bedeli belirlenemeyen taşınmazlar ile tapuda kayıtlı olmayan taşınmazlar başlığı altında yer alan taşınmazlardan sadece ekonomik olarak değerlendirmeye konu olanlar ile kamusal ihtiyaçlarda kullanılan taşınmazların, orta malları ve genel hizmet alanları başlığı altında yer alan taşınmazların ve de Bakanlık tarafından iz bedeli ile takip edilmesine karar verilen taşınmazların iz bedeli üzerinden kayıtlara alınacağı düzenlenmiştir.

17.03.2017 tarih ve 30010 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik ile söz konusu Yönetmelik'te değişiklik yapılmıştır. Buna göre kurumların, 31.12.2017 tarihine kadar taşınmazların fiili envanterini kural olarak maliyet bedeli üzerinden, maliyet bedeli belirlenemeyenlerin ise rayiç değerleri üzerinden kayıtlara almaları gerekmektedir. Yönetmelik'e göre, taşınmazların rayiç değerinin; maliki kamu idaresince, başka bir kamu idaresinin yönetiminde veya kullanımında olanların ise bu idarelerce tespit edilmesi gerekmektedir. Ayrıca, taşınmazların kayıtlara alınan değerinin Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre güncellenmesi gerekmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 187'nci maddesine göre, maddi duran varlıklar hakkında, Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in ilgili hükümleri ile bu maddede geçen hükümlere göre işlem yapılmaktadır. Maddeye göre, edinilen maddi duran varlıkların maliyet bedeli ile hesaplara alınması, bu Yönetmelik'in

yürürlüğe girdiği tarihte mevcut olup hesaplarda yer almayan maddi duran varlıklardan envanter ve değerlemesi yapılanların ise muhasebe birimlerince ilgili maddi duran varlık hesabı ve net değer hesabına kaydedilmek suretiyle hesaplara alınması gerekmektedir. Diğer taraftan, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 08.01.2018 tarihli ve 2018/11321 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı eki Yönetmelik ile değiştirilen ve 01.01.2018 tarihinden geçerli olmak üzere yürürlüğe giren "Maddi duran varlıkların kayıt değerleri" başlıklı 26'ncı maddesine göre, gerek yatırım ve gerekse kullanım amacıyla edinilen maddi duran varlıkların maliyet bedeliyle muhasebeleştirilmesi, herhangi bir maliyet yüklenilmeksizin edinilen maddi duran varlıkların ise gerçeğe uygun değeriyle muhasebeleştirilmesi, varlığın gerçeğe uygun değeri bilinmiyorsa idarece tespit edilen değerinin esas alınması gerekmektedir.

Yönetmelik'in 4'üncü maddesine göre gerçeğe uygun değer, piyasa koşullarında muvazaasız bir işlemde bilgili ve istekli taraflar arasında bir varlığın el değiştirmesi veya bir borcun ödenmesi için belirlenen tutarı ifade etmektedir.

Sonuç olarak, 2020 Sayıştay Denetim Raporunda da açıklandığı üzere; mevzuat hükümlerine göre, kamu idarelerinin mülkiyetinde bulunan taşınmazların rayiç değerlerinin belirlenerek ilgili maddi duran varlık hesaplarına kaydedilmesi gerekmektedir. Belediyeye ait taşınmazların rayiç değer tespitlerinin yapılmadığı ve muhasebe kayıtlarına alınmadığı görülmüştür. Belirtilen nedenlerle de mali tablolarda 250-Arsa ve Araziler, 251-Yeraltı ve Yerüstü ve 252-Binalar Hesaplarında eksik bilgi oluşmasına neden olunmuştur.

BULGU 2: Ödenmemiş Sermaye Taahhütlerinin Bazılarının Mali Tablolarda Görünmemesi

Belediye şirketlerine sermaye artırımına ilişkin muhasebe kayıtlarında, ödenmeyen tutarların takibi için 247-Sermaye Taahhütleri Hesabının kullanılmaması suretiyle hatalı işlem tesis edildiği tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 181'inci maddesinde mal ve hizmet üreten kuruluşlara (şirketlere) nakden veya ayni olarak verilen sermaye tutarlarının 241 no'lu hesapta izleneceği belirtilmiştir. Aynı Yönetmelik'in 184 ve 185'inci maddelerine göre sermaye taahhüt tutarlarının 241-Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına borç, 247-Sermaye Taahhütleri Hesabına alacak kaydedilmesi ve bu taahhütler yerine getirildiğinde ise ilgili tutarların 247-Sermaye Taahhütleri Hesabına borç, taahhüdün yerine getirilme şekline göre ilgili hesaplara alacak kaydedilmesi gerekmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, Belediyenin bir şirketine sermaye taahhüdü altına girmesi durumunda, söz konusu taahhüt tutarının tamamı için 241 no'lu hesap borç, karşılığında 247 no'lu hesap alacak çalışmalıdır. Bundan sonra ödenen sermaye tutarlarının; 247 no'lu hesap borçlu ve ödemeye esas ilgili aktif hesap alacak çalışarak ve bunun yanı sıra bütçe gider kaydı da yapılarak sermaye taahhütleri hesabından düşülmesi gerekmektedir. Bu suretle mali tablo okuyucuları, bilançoda 241 no'lu hesaba bakarak, Belediyenin ilgili şirketteki toplam sermaye tutarını görebilecek; 247 no'lu hesaba bakarak ise taahhüt edilen ancak henüz ödenmemiş bulunan sermaye tutarını görebileceklerdir.

Yapılan inceleme esnasında; Kayseri Büyükşehir Belediyesi tarafından şirketlere sermaye artırımını taahhüdünde bulunulduğunda, 247-Sermaye Taahhütleri Hesabına kayıt yapıldığı ancak taahhüt edilen sermayenin yerine getirilip getirilmediğine bakılmaksızın 247 no'lu hesaptaki kayıt, 320-Bütçe Emanetleri Hesabına alınarak kapatıldığı anlaşılmıştır. Belediyece Sermaye taahhüdünde bulunulduğunda; 320-Bütçe Emanetleri Hesabı yerine 247-Sermaye Taahhütleri Hesabının kullanılması, taahhütler yerine getirildikçe 247 no'lu hesaptan çıkışların yapılması ve taahhüt ödemeleri gerçekleştikçe bütçe gideri hesabının çalıştırılması gerekmektedir. Ayrıca, henüz yerine getirilmeyen sermaye taahhüdünün 320-Bütçe Emanetleri hesabında izlenmesi durumunda; daha sonraki yıllarda (taahhüt yerine getirildiğinde; yerine getirilen kısım kadar tutar) da hatalı şekilde bütçe emanetine alınan yılın bütçe gideri olarak yansımaya neden olacaktır.

Sonuç olarak, yerine getirilmeyen sermaye taahhütlerinin 320-Bütçe Emanetleri Hesabı yerine 247-Sermaye Taahhütleri Hesabında izlenmesi, taahhütler yerine getirildikçe 247 no'lu hesaptan çıkışların yapılması ve yine taahhüt ödemeleri gerçekleştikçe, ödemenin gerçekleştiği kısım kadarı bütçe gideri hesabına kaydedilmesi gerekmektedir.

BULGU 3: İller Bankasına Aktarılan Ortaklık Payının Mali Tablolarda Fazla Gösterilmesi

İller Bankası tarafından Belediye adına kesilen sermaye payı tutarı bilgileri ile bu payların takip edildiği 240-Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında kayıtlı tutarın birbiriyle uyumlu olmadığı tespit edilmiştir.

6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun'un 4'üncü maddesinde; belediyelerin Bankanın ortağı olduğu, 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'a göre her ay Maliye Bakanlığı ve

İller Bankası tarafından dağıtılacak vergi gelirleri paylarının toplamı üzerinden aylık %2 oranında kesilecek miktarın, Bankanın sermayesine ekleneceği ifade edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 178'inci maddesinde mali kuruluşların sermayesine iştirak edilen tutarların 240-Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına kaydedilmesi gerektiği belirtilmektedir.

Yukarıda bahsedilen mevzuat uyarınca Kayseri Büyükşehir Belediyesinin genel bütçe vergi gelirlerinden alacağı paydan yapılan kesintilerin izlendiği 240-Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında yer alan tutarın, İller Bankası A.Ş. kayıtlarındaki tutardan 1.678.393,95 TL fazla olduğu görülmüştür. Dolayısıyla İller Bankası A.Ş. kayıtları ile belediye muhasebe kayıtları arasında tutarsızlık bulunmaktadır.

Sonuç olarak, mali tabloların belediye varlıklarını doğru bir şekilde yansıtması için ilgili mevzuat uyarınca kesilen sermaye paylarından hatalı yapılan kayıtların düzeltilmesi gerekmektedir.

BULGU 4: Bilgisayar Yazılımlarına İlişkin Alım ve Güncelleme Bedellerinin Haklar Hesabında İzlenmemesi

Bilgisayar yazılımları ile ilgili program alım ve bakım, onarım, destek hizmeti alımı adı altında yapılan harcamaların 260-Haklar Hesabına alınmayıp doğrudan giderleştirildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 260-Haklar Hesabını düzenleyen "Hesabın niteliği" başlıklı 210'uncu maddesinde, bu hesabın, bedeli karşılığı edinilen hukuki tasarruflar ile belirli alanlarda tanınan kullanma ve yararlanma gibi hak ve yetkiler dolayısıyla yapılan ve ekonomik değer taşıyan harcamaların izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Amortisman ve Tükenme Paylarına ilişkin 47 Sıra No'lu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'ne göre 260-Haklar Hesabında yer alan varlıklara ayrılacak amortisman için süre 1 yıl olarak belirlenmiş olup Haklar Hesabına kaydedilen tutarların tamamına yılsonunda amortisman hesaplanması gerekmektedir. Bu kapsamda yapılan harcamaların 260-Haklar Hesabına kaydedilmesi durumunda yapılan harcamaların toplamı hem bilançoda görülecek hem de harcamaların tamamına ayrılan amortisman tutarı yılsonunda faaliyet sonuçları tablosunda raporlanabilecektir.

Bilgisayar yazılımlarına ilişkin söz konusu harcamaların 260-Haklar Hesabına kaydedilmeyip doğrudan giderleştirilmesi bilançoda 260-Haklar Hesabı ile 268-Birikmiş Amortismanlar Hesabının kaydedilmeyen tutar kadar eksik görünmesine neden olduğundan bu kapsamdaki harcamaların yılı içerisinde 260-Haklar Hesabında izlenmesi ve dönem sonunda amortismanına tabi tutularak giderleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 5: Bazı Alımlara İlişkin Sözleşmelere İstinaden Girişilen Taahhütlerin Nazım Hesaplarda Takip Edilmemesi

Belediye tarafından mal, hizmet ve yapım işlerine ilişkin bağitlanan sözleşmelere dayanılarak girişilen taahhütlerden tek hakediş düzenlenen taahhüt tutarlarının 920-Gider Taahhütleri Hesabı ile 921-Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabında izlenmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 449'uncu maddesinde, ihale işlemleri tamamlanarak mal ve hizmet alımı ve yapım işleri için yapılan sözleşmelere ilişkin gider taahhütleri hesabının muhasebeleştirilmesine ilişkin ayrıntılı açıklamalar yapılmıştır.

Aynı Yönetmelik'in 450'nci maddesinde; yılı için geçerli sözleşmeler ile ertesi mali yıl veya yıllara geçerli olmak üzere yapılan sözleşmelere dayanılarak girişilen ve mevzuatı gereğince bunlara ilave edilen taahhüt tutarlarıyla bunlardan yerine getirilenler ve feshedilenlerin sözleşme fiyatlarıyla izlenmesi için 920-Gider Taahhütleri Hesabının kullanılacağı belirtilmekte olup, hesabın işleyişi ise 451'inci maddede açıklanmıştır.

Diğer taraftan adı geçen Yönetmelik'in 452'nci maddesinde ise 921-Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabının da Gider Taahhütleri Hesabına borç ve alacak yazılan tutarların kaydedilmesi için kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.

Mezkûr Yönetmelik'in ilgili maddelerinden anlaşılacağı üzere, Belediye tarafından ihale sonucunda sözleşme imzalandığı zaman giriştiği taahhüt tutarı söz konusu hesaplara kaydedilmelidir. Ancak Belediyenin mal, hizmet ve yapım işleri ihaleleri sonucunda imzalanan sözleşmelerden bazılarının 920-Gider Taahhütleri Hesabına kaydedilmediği görülmüştür.

Girişilen taahhütlerin muhasebe kayıtlarının tutulması, idarelerin yılı içinde taahhüt ettiği ödemelere karşılık o tutarda ödeneğin bulunması ve bu ödeneğin başka bir işe kullanılmayarak saklanması açısından önemlidir. Bununla birlikte muhasebenin bilgi verme ve izleme fonksiyonunu yerine getirmek üzere belediye tarafından sözleşme ile girişilen

taahhütlerin 920-Gider Taahhütleri, 921-Gider Taahhütleri Karşılığı hesaplarında izlenmesi gerekmektedir.

BULGU 6: İşletme Hakkı Şirketlere Devredilen Taşınmazların Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabında Takip Edilmemesi

Belediyenin mülkiyetinde veya tasarrufunda bulunan taşınmazlardan; otopark, büfe ve sosyal tesis gibi bir kısım yerlerin işletme haklarının belirlenen sürelerde geçerli olmak üzere, meclis kararı ile belediyeye ait şirketlere devredilmesine rağmen söz konusu taşınmazların 256-Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabında takip edilmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabının niteliğini açıklayan 200'üncü maddesinin birinci fıkrasında; bu hesabın, hizmet imtiyaz sözleşmesine konu maddi duran varlıkların izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiş olup hesabın işleyişi başlıklı 201'inci maddesinin (a) bendinin birinci fıkrasında; mahalli idarelere ait maddi duran varlıklardan hizmet imtiyaz sözleşmesine konu edilenlerin işletme süresinin başladığı tarihte bu hesaba borç, ilgili maddi duran varlık hesabına alacak kaydedileceği ve anılan maddenin (b) bendinin birinci fıkrasında ise hizmet imtiyaz sözleşmesinin sona erdiğinde, hizmet imtiyaz varlıklarının kayıtlı değerleri üzerinden bu hesaba alacak, ilgili maddi duran varlık hesabına borç kaydedileceği belirtilmiştir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere hizmet imtiyaz sözleşmesine konu edilen sosyal tesisler ve otopark gibi taşınmazların, işletme süresinin başladığı tarihten itibaren ilgili varlık hesaplarından çıkarılıp 256-Hizmet İmtiyaz Varlıkları hesabında takip edilmesi gerekmektedir.

Bu bağlamda, Kayseri Büyükşehir Belediyesi tarafından, farklı tarihlerde alınan meclis kararlarına istinaden işletme hakları belediye şirketlerine devredilen; otopark, büfe ve sosyal tesis gibi taşınmazların ilgili duran varlık hesabından çıkarılarak, 256-Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabına aktarılması gerekmektedir.

Belediyenin bu şekilde birçok işletme hakkı devri bulunmasına rağmen, yılsonu bilançosunda "Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabının" bulunmayışı muhasebe kayıtlarının "Tam Açıklama İlkesi" açısından önemli bir eksiklik olarak görülmüştür. Sonuç olarak, işletme hakkı şirketlere devredilen taşınmazların 256-Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabında takip edilmesi gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Niteliği İtibarıyla Hizmet Alımı Olarak Değerlendirilmesi Gereken İşlerin Mal Alımı Olarak İhale Edilmesi

Belediye ihalelerinde yapılan incelemelerde, işin gerçekleştirilme ve tedarik sürecinin 1 yılı kapsadığı bakım, temizlik, onarım vb. organizasyona ihtiyaç duyulan bazı işlerin niteliği itibarıyla hizmet alımı olarak değerlendirilmesi ve hizmet alımı olarak ihale edilmesi gerekirken idarece mal alımı olarak ihaleye çıktığı, bu sebeple uygulama sürecinde çeşitli sorunların yaşandığı ve birim fiyatları itibarıyla birbirinden ayıramaması sebebiyle de uygulama sürecinde çeşitli problemlerle karşılaşıldığı görülmektedir.

22/1/2002 Tarih ve 24648 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun “Tanımlar” başlıklı 4’üncü maddesinde;

“Mal : Satın alınan her türlü ihtiyaç maddeleri ile taşınır ve taşınmaz mal ve hakları,

Hizmet: (Değişik: 30/7/2003-4964/3 md.) Bakım ve onarım, taşıma, haberleşme, sigorta, araştırma ve geliştirme, muhasebe, piyasa araştırması ve anket, danışmanlık, (...) (1), tanıtım, basım ve yayım, temizlik, yemek hazırlama ve dağıtım, toplantı, organizasyon, sergileme, koruma ve güvenlik, meslekî eğitim, fotoğraf, film, fikrî ve güzel sanat, bilgisayar sistemlerine yönelik hizmetler ile yazılım hizmetlerini, taşınır ve taşınmaz mal ve hakların kiralanmasını ve benzeri diğer hizmetleri, ... ifade eder” denilmektedir.

Ayrıca “Temel ilkeler” başlıklı 5’inci maddesinde *“Aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri bir arada ihale edilemez.”* denilmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere mal alımı ile hizmet alımı arasında niteliği itibarı ile önemli farklılıklar bulunmaktadır. Mal alımları daha çok ihtiyaç duyulan taşınır ve taşınmazların alınması ve teslimiyle ilgiliyken hizmet alımları belirli bir süreci ve organizasyonu gerektiren işlerin öngörüldüğü şekilde yerine getirilmesiyle ilgilidir.

Yine aralarında doğal bir bağlantı olmadığı sürece bu alımların birlikte ihale edilmemesi de Kanun'un temel ilkeleri arasında yer almakta ve büyük önem arz etmektedir.

Ancak belediye ihalelerinde yapılan incelemelerde mal alımı olarak ihale edilen, niteliği itibariyle mal teslimi yapılması gereken ve yüklenicinin sorumluluğunun malın teslimiyle bitmesi gereken bazı işlerde ilgili malın tesliminden sonra, 6 ay veya 1 yıl gibi çeşitli sürelerle bakımının yapılması, temizlenmesi, sulanması, ilaçlama ve gübrelemelerinin yapılması gibi hizmet alımlarının kapsamında değerlendirilecek şartname ve sözleşme hükümlerine ihalelerde yer verildiği görülmektedir.

Yukarıda bahsi geçen durum, uygulamada çeşitli sorunlara sebebiyet vermektedir. Mal alımı şeklinde ihale edilen işlerde firmalardan fiyat teklifi alınırken teknik şartnamede yukarıda bahsi geçen bakım, temizlik vb. hükümlere yer verildiği ve tekliflerin buna göre alındığı görülmektedir. İhale uygulama safhasında ise firmalar bakım, temizlik, sulama vb. süreçleri yerine getirmediğinde veya eksik olarak yaptığında birim fiyat içerisinde bahsi geçen hizmetlerin ayrımının yapılamadığı ve yüklenici ile uyuşmazlıklar yaşandığı görülmektedir. Bu durum idare tarafından firmalara ödeme yapılmaması yönünde karar alınırca hakedişlerden neye istinaden ve hangi miktarda kesinti yapılacağına tam olarak tespit edilmesine engel olmaktadır. Çünkü yükleniciler teknik şartnamede yazan şekliyle ilgili mal kalemlerine teklif vermektedirler.

Örneğin; Belediyenin yapmış olduğu, çim, çalı, ağaç vb. alımlarının mal alımı şeklinde ihaleye çıkıldığı, yaklaşık maliyet belirlenirken veya sözleşme imzalanırken ürün kalemleri üzerinden fiyat alındığı görülmüştür. Fiyat teklif cetvelinde Kadın Tuzluğu adet 14.000, Lavantin adet 20.000, Taflan adet 2.800 şeklinde fiyat teklifleri alınmakta ancak teknik şartname aşağıda yer alan hükümlere yer verilmektedir.

İşin Kapsamı *“İş, listede belirtilen bitkilerin fidanlığa nakli, alanın dikime hazır hale getirilmesi, idarenin belirlediği dikim aralıkları ve derinliklerine göre çukur açımı, idarenin temin ettiği bitkisel kompostların alana naklini sağlayarak toprak hazırlıklarının yapılması, tuzdan zarar görmemesi için dikilmeyen alanların taban örtüsü ve poza taşı dökülerek kapatılması, iş başlama tarihinden başlayıp mayıs 2021 sonuna kadar dikiminin yapılması, işin devamında 2021 kasım sonuna kadar bitkilerin otlarının büyümeden alınması, dikim yapılan alanların eksiksiz, usulüne uygun tanker ya da mevcut su hatlarının kullanılarak sulamasının yapılması, her türlü zararlıya karşı ilaçlama, gübreleme programlarının yapılması, iş sürecinde çapalama ve ot alımlarının yapılması...”* olarak belirlenmiştir.

Görüleceği üzere yüklenici bu iş kapsamında yukarıda kalem olarak sayılan 20.000 adet lavantine fiyat teklifi vermiş ancak fiyat teklifinin içeriğinde ilaçlama, çapalama, sulama gibi hizmetler de tanımlanmıştır. Firma bahsi geçen hizmetleri kusurlu yerine getirirse veya hiç yerine getirmese fiyat teklifi içerisindeki mal alımından ayrılması imkânsız olduğu için idare zor durumda kalmakta ve sadece yükleniciye yazılarla ikazda bulunmaktadır.

5018 sayılı Kanun'un "*Hesap verme sorumluluğu*" başlıklı 8'inci maddesinde:

"Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır." denilerek kamu görevlilerinin kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun kullanılmasında her çeşit kamu görevlisinin sorumlu olduğu belirtilmektedir. Görevlilerin kamu ihalelerinin temel dayanağı olan Kamu İhale Kanunu'nun temel ilkelerine ve amir hükümlerine aykırı olarak mal ve hizmet alımlarını birbirinden ayırmayarak ihale etmesi kurum kaynaklarında israfa sebebiyet verecek ve sorumlulukların doğmasına neden olacaktır.

BULGU 2: Yapım İhalelerinde Yüklenici Tarafından Bulundurulması Gereken Teknik Personel Konusunda Eksiklikler Bulunması

Belediye ihalelerinde yapılan incelemelerde ihalelerin yürütülmesi için elzem olan ve İhale Kanunları ile Yapım İşleri Genel Şartnamesi, Kamu İhale Genel Tebliği, TİP sözleşme gibi ihale mevzuatında detaylıca düzenlenen ve yüklenicinin sorumluluğunu yerine getirirken işin başında bulundurması gerekli olan teknik personele ilişkin çeşitli eksiklikler ve hatalı uygulamaların olduğu görülmüştür.

A- Teknik Personel Bildiriminin Geç Yapılması, Bildirimin Yapılmaması veya Bildirimlerde Evrakların Eksik Olması

Kurum ihalelerinde yapılan incelemelerde yapım işlerinde yükleniciler tarafından idareye bildirilmesi gereken teknik personelin bazen hiç bildirilmediği, bazen bildirim mevzuatta öngörülen süreye uyulmadan yapıldığı, verilen bildirimlerin bazılarının ise sadece taahhütnameden oluştuğu ve taahhütname eki belgelerinin (diploma, meslek odası kayıt belgesi vb.) idareye teslim edilmediği görülmüştür.

İdareler, sözleşme konusu yapım işinin fen ve sanat kuralları ile sözleşme hükümleri çerçevesinde gerçekleştirilmesini sağlamak için yüklenici firmadan işin niteliğine uygun teknik personeli iş başında bulundurmasını isteyebilirler. Sözleşme kapsamında çalıştırılacak teknik personellere ilişkin düzenlemeler ihale mevzuatında TİP Sözleşme'nin 23'üncü maddesinde, Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 19'uncu maddesinde, Kamu İhale Genel Tebliği 48'inci maddesinde yapılmıştır.

04.03.2009 tarih ve 27159 sayılı Resmî Gazete 'de yayımlanarak yürürlüğe giren Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin "İsteklinin organizasyon yapısı ve personel durumuna ilişkin belgeler" başlıklı 40'ıncı maddesinde;

"İhale konusu işte çalıştırılması öngörülen teknik personelin nitelik ve sayısı, sözleşme tasarisının 'Teknik personel, makine, teçhizat ve ekipman bulundurulması' başlıklı bölümünde belirtilir. Bu durumda, yüklenicinin, işin yürütülmesi sırasında çalıştıracağı teknik personelin idarece öngörülen nitelik ve sayıda olduğuna dair belgeleri, (Değişik ibare: 08.08.2019-30856 R.G./1. md., yürürlük: 18.08.2019) Yapım İşleri Genel Şartnamesinde yer alan süreler içinde idareye sunması zorunludur." denilmektedir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "İşin yürütülmesi için gerekli personel ve araçlar" başlıklı 19'uncu maddesinde;

"Yüklenici, sözleşmesine göre işyerinde bulundurulması istenen teknik personelin isimleri ile belgelerini (diploma, meslek odası kayıt belgesi, noterden alınan taahhütname) Teknik Personel Bildirimi ile birlikte yer tesliminin yapıldığı tarihten itibaren on gün içerisinde İdareye sunmak zorundadır. İdare, bu personel hakkında gerekli incelemeyi yaptıktan sonra kabul edip etmediğini on gün içinde Yükleniciye bildirir. İdare tarafından bu süre içerisinde herhangi bir bildirim yapılmadığı takdirde Teknik Personel Bildirimindeki teknik personel kabul edilmiş sayılır. Teknik personele ait bilgi ve belgelerden herhangi birinin idareye süresinde sunulmaması halinde, söz konusu personelin iş başında bulundurulmadığı kabul edilerek, verilen sürenin bitiminden sonra başlamak üzere usulüne uygun olarak bildirilmeyen her bir teknik personel için sözleşmesinde öngörülen günlük cezalar uygulanır." denilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere idare ihale konusu işte çalıştırılması öngörülen teknik personelin nitelik ve sayısını sözleşme tasarisında belirtecek, yüklenici ise çalıştıracağı teknik personelin idarece öngörülen nitelik ve sayıda olduğuna dair diploma, taahhütname, meslek odası kayıt belgesi gibi belgeleri süresi içerisinde idareye

sunacaktır. Şayet yüklenici öngörülen 10 günlük süre içerisinde bunları yerine getirmese, sözleşmede yer alan ceza tutarları ile cezai müeyyideye tabi olacaktır. Ayrıca teknik bilgi ve belgelerden bir kısmını sunulup bir kısmının sunulmadığı durumlarda da bildirim yapılmış sayılmayacağı ve yine cezai müeyyidelerin devreye gireceği belirtilmiştir.

Belediyenin yapım ihalelerinin bir kısmında teknik personel bildirimini hiç yapılmadığı, bir kısmında ise 10 günlük sürenin aşarak bildirildiği görülmektedir. Yine bazı ihalelerde yüklenici noterden almış olduğu taahhünameyi idareye bildirmiş ancak taahhünamenin yanında sunması gereken diploma, oda kayıt belgesi gibi belgeleri idareye teslim etmemiştir. Yalnızca taahhüname ile yapılacak bildirim teknik personelin sözleşmede yer alan şartlara ve unvanlara uygunluğunun kontrolü için yeterli değildir. Taahhünamede ilgili kişinin işin başından sonuna kadar işte bulunacağına ilişkin ibare yer almakla birlikte mezuniyet yılı, unvanı, deneyim şartı gibi hususlar yer almamaktadır. Dolayısı ile yalnızca taahhüname ile yapılacak bildirim de yukarıda bahsedildiği üzere eksik bildirim olarak sayılacak ve sözleşmenin cezai hükümlerinin uygulanmasına sebebiyet verecektir.

Sonuç olarak yüklenicilerden sözleşme hükümlerine uygun olarak teknik personeli işin başında bulundurması, teknik personele ilişkin mevzuatta yer alan belgelerin zamanında ve eksiksiz olarak alınmasının sağlanması, taahhünamede yer alan bilgilerin doğruluğunun kontrol edilmesi ve bu yükümlülükleri yerine getirmeyen yüklenicilere gerekli cezai müeyyideleri uygulaması gerekmektedir.

B- Teknik Personel Taahhüdünün Kurum Tarafından Kontrol Edilmemesi

Belediye ihalelerinde yapılan incelemelerde yapım işlerinde yükleniciler tarafından idareye bildirilmesi gereken teknik personelin yapım işleri genel şartnamesi ve ihalede belirtilen niteliklere uymadığı halde, idarece bu konuda bir şey yapılmadığı, sözleşmede yer alan personel niteliklerine uymayan farklı unvanlardaki personelin iş başında bulunduğu, bazı ihalelerde personelin deneyim şartının tutmadığı, idarenin bu hususta herhangi bir yaptırım uygulamadığı ve firmaya bu hususta uyarıda bulunmadığı görülmüştür.

İdareler, sözleşme konusu yapım işinin fen ve sanat kuralları ile sözleşme hükümleri çerçevesinde gerçekleştirilmesini sağlamak için yüklenici firmadan işin niteliğine uygun teknik personeli iş başında bulundurmasını isteyebilirler. Sözleşme kapsamında çalıştırılacak teknik personellere ilişkin düzenlemeler ihale mevzuatında TİP Sözleşme'nin 23'üncü maddesinde,

Yapım İşleri Genel Şartnamesi' nin 19'uncu maddesinde, Kamu İhale Genel Tebliği 48'inci maddesinde yapılmıştır.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi' nin "İşin yürütülmesi için gerekli personel ve araçlar" başlıklı 19'uncu maddesinde:

"...

(6) Yüklenici, sözleşmesine göre işyerinde bulundurulması istenen teknik personelin isimleri ile belgelerini (diploma, meslek odası kayıt belgesi, noterden alınan taahhütname) Teknik Personel Bildirimi ile birlikte yer tesliminin yapıldığı tarihten itibaren on gün içerisinde İdareye sunmak zorundadır. İdare, bu personel hakkında gerekli incelemeyi yaptıktan sonra kabul edip etmediğini on gün içinde Yükleniciye bildirir. İdare tarafından bu süre içerisinde herhangi bir bildirim yapılmadığı takdirde Teknik Personel Bildirimindeki teknik personel kabul edilmiş sayılır. Teknik personele ait bilgi ve belgelerden herhangi birinin idareye süresinde sunulmaması halinde, söz konusu personelin iş başında bulundurulmadığı kabul edilerek, verilen sürenin bitiminden sonra başlamak üzere usulüne uygun olarak bildirilmeyen her bir teknik personel için sözleşmesinde öngörülen günlük cezalar uygulanır." denilmektedir.

Madde hükmünden de anlaşılacağı üzere, ihale sözleşmesine göre işyerinde bulundurulması istenen teknik personelin bilgilerinin yer tesliminden itibaren 10 gün içerisinde idareye sunması ve idarenin gerekli kontrolleri yaptıktan sonra neticeyi yükleniciye 10 gün içerisinde bildirmesi gerekmektedir. Şayet bu süre içerisinde idarece bildirimde bulunulmaz ise teknik personelin kabul edilmiş sayılacağı ifade edilmektedir.

Belediye tarafından yükleniciler ile yapılan sözleşmelerin teknik personele ilişkin düzenlemelerin yer aldığı 23'üncü maddesinde ihale şartları ve işin niteliği göz önüne alınarak her ihaleye özgü teknik personel unvanı ve niteliğinin belirlendiği ihale dokümanlarından anlaşılmaktadır.

Yukarıda yer verilen hükümlere istinaden yükleniciler tarafından teknik personel bildirimlerinin idareye yapıldığı görülmekle birlikte idarece bazı ihalelerde bu personelin sözleşme hükümlerine uygunluğunun kontrolünün yapılmadığı ve yükleniciye herhangi bir cevap verilmeyerek zımni kabulün yapıldığı görülmektedir.

Sonuç olarak, belediye tarafından yüklenicilerce verilen belgelerin kontrolünün yapılması ve sözleşmede yer alan hükümlere uygunluğunun kontrol edilmesi, sözleşmede yer alan personelden farklı unvanlarda personelin çalışmasına izin verilmemesi gerekmektedir.

BULGU 3: İhale ve Doğrudan Temin Yöntemiyle Yapılan Alımlarda Muayene ve Kabul İşlemlerinde Hatalı Uygulamalar Yapılması

Belediye mal ve hizmet alım işlerinde yapılan incelemelerde; ihaleyle veya doğrudan temin yöntemiyle yapılan alımlarda, muayene ve kabul işlemlerinde hatalı uygulamaların yapıldığı, şartnameye uygun teslim edilmeyen ve iadesi yapılan bazı işlerde kabul tutanağı düzenlendiği ve tutanağa kabul tarihi verilerek kabul evrakının beklemeye alındığı, yüklenicinin teslimi şartnameye uygun hale getirdiği tarihte ise eski tarihli evrakın işleme konulduğu, bu sebeple işin eksiksiz teslim alındığı tarihten önceki dönemlerde alınmış gibi kayıtlara girdiği, sonucunda da gecikme cezası ve diğer yaptırımların uygulanması için teslim tarihinin belirlenemediği ve uygulanmadığı, yine idare depolarında resmi olarak teslimi yapılmayan ürünler bulunması sebebiyle kayıtlar ile gerçek durumun birbirini tutmadığı görülmüştür.

19.12.2002 tarihli 24968 sayılı Resmi Gazete’ de yayımlanarak yürürlüğe giren Mal Alımları Denetim Muayene ve Kabul İşlemlerine Dair Yönetmelik’in “İlkeler” başlıklı 5’inci maddesinde “*Satın alınan mal yüklenici tarafından idareye teslim edilmedikçe muayene ve kabul işlemleri yapılamaz.*” denilmektedir.

19.12.2002 tarih ve 24968 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Hizmet Alımları Muayene ve Kabul Yönetmeliği’nin “İlkeler” başlıklı “*Taahhüt konusu hizmet yerine getirilmedikçe muayene ve kabul işlemleri yapılamaz.*”

Muayene ve kabul işlemlerinin hangi süre içinde tamamlanacağına sözleşme ve eklerinde belirtilmesi zorunludur.” denilmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, gerek mal gerekse de hizmet alımlarında mal ve hizmetin şartnameye uygun olarak yerine getirilmediği sürece muayene ve kabul işlemlerinin yapılamayacağı ve hangi süre içerisinde tamamlanacağına sözleşme ve eklerinde belirtilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Yerinde yapılan incelemede; Belediyece teslim/tesellümü fiilen gerçekleştirilen işlerde, şartnameye uygun olmaması durumunda ürünlerin bir kısmının teslim alınarak idare deposunda

uygun bir alanda muhafaza edildiği ve kalan eksikliklerin tamamlanması için yükleniciye sözlü talimat verildiği anlaşılmıştır. Firma tarafından eksiklikler tamamlanana kadar teslim alınan malın idare depolarında kayıt altına alınmadan muhafaza edildiği, muayene ve kabul tutanağının da hazırlanıp, tarih atılarak beklemeye alındığı tespit edilmiştir. Yüklenici tarafından ürünler ileriki dönemde tamamlanarak eksiklikler giderildiğinde, önceden hazırlanan ve geçmiş tarihli muayene kabul komisyonu tutanağının işleme alındığı anlaşılmıştır. Bu durum ürünlerin şartname ve sözleşmeye uygun olarak teslim alındığı tarihin yani cezai yaptırım bitiş tarihinin tam olarak belirlenememesine dolayısıyla cezai yaptırım uygulanması gerekirken uygulanmaması/uygulanamamasına yol açmaktadır.

Bu duruma bağlı olarak ortaya çıkan başka bir konu ise; depo sayımında oluşan ürün fazlalığıdır. Emaneten alınan ürünlerin giriş kayıtları yapılmadığından, depo kayıtlarında fazla ürün yer almaktadır. Ayrıca kayıtlarda yer almadığı halde fiilen ve fiziken depoda var olan bu ürünlere ilişkin doğal afet veya hırsızlık gibi sebeplerle oluşacak zararların da idare ile yüklenici arasında sorunlara neden olabileceği açıktır.

Yukarıda belirtilen sebeplerle, belediyenin yapmış olduğu mal ve hizmet alımlarında Muayene ve Kabul Yönetmelikler'inde yer alan hususlara dikkat etmesi, mal teslimi ve hizmetlerin zamanında yapılmadığı durumlarda cezai yaptırımın başlatılması, kabul işleminin tamamlandığı tarihte ise komisyonca o günün tarihi ile birlikte kabulün yapılması uygun olacaktır.

BULGU 4: Tasarruf Hakkı Devredilen Taşınmazların Elektrik, Su ve Doğalgaz Aboneliklerinin Belediye Üzerinde Kalmaya Devam Etmesi

Belediye hesap ve işlemlerinde yapılan incelemelerde mülkiyeti Belediyeye ait olan; kira, tahsis, işletme hakkı vb. usuller ile yönetim ve tasarruf hakkı devredilen bazı taşınmazlara ait elektrik, su ve doğalgaz aboneliklerinin belediye üzerinde kaldığı, kullanıcısı tarafından ödenmeyen fatura bedelleri nedeni ile de ilgili kurumlar nezdinde borçlu görüldüğü anlaşılmıştır.

EPDK'nın yayınladığı Elektrik Piyasası Tüketici Hizmetleri Yönetmeliği'nin 48'inci maddesine göre; *“Kendi adına perakende satış sözleşmesi veya ikili anlaşması olmadan daha önceki tüketici adına düzenlenen ödeme bildirimlerini ödemek suretiyle elektrik enerjisi tüketmesi”* usulsüz elektrik kullanımı olarak tanımlanmıştır.

Elektrik Piyasası Tüketici Hizmetleri Yönetmeliği'ne göre, usulsüz kullanım durumunda; *“elektrik tedarikçisi tarafından, tüketiciye yükümlülüklerini yerine getirmesi için 15 gün süre verildiğini belirten kesme ihbarı bırakılır. Yükümlülüklerini yerine getirmeyen tüketicinin dâhil olduğu tüketici grubundan ait olduğu yıla ilişkin Kurul Kararı ile belirlenen kesme-bağlama bedelinin 5 katı ücret tahsil edilerek doğrudan elektriği kesilir”* denilmektedir.

Görüldüğü üzere, Yönetmelik'te; aboneliğin kullanıcı üzerinde olmaması durumu usulsüz kullanım olarak belirlenmiş ve çeşitli cezai müeyyidelerin yaptırım olarak uygulanması öngörülmüştür. Su ve gaz aboneliğine ilişkin durumlar da benzer niteliktedir.

Belediye kayıtlarında ise bazı taşınmazlara ilişkin kullanım hakkı belediyede olmasa dahi aboneliklerin belediye üzerinde olduğu ve her ay gelen faturaların belediye tarafından kullanıcılarına bildirildiği, ilgili ödemeleri kullanıcıların yaptığı, ancak bazı kullanıcıların ödemelerini düzenli yapmadığı ve firmalar nezdinde, ödenmeyen faturalar sebebiyle belediyenin borçlu görüldüğü anlaşılmaktadır.

Yukarıda belirtilen sebeplerle; kiralama veya başka usuller ile taşınmaz üzerinde tasarruf yetkisi alan kişi veya kuruluşlar, %100 sermayesi belediyeye ait şirket dahi olsa, tasarrufundaki taşınmaza ilişkin abonelikleri üzerlerine almalı ve Belediye tarafından da kullanıcılara bu abonelik devirleri bir an önce gerçekleştirilmelidir. Aksi takdirde taraflar arasında gelecekte çeşitli hukuki uzlaşmazlıklar çıkabileceği gibi kurum bir başka kullanıcının kullanımından dolayı maddi ve cezai mükellefiyetle karşı karşıya kalabilecektir.

Belediye gayrimenkulleri üzerinde konuya ilişkin detaylı bir çalışma yapılarak, kullanım ve tasarruf hakkı Belediye tarafından devredilen taşınmazlarının abonelik işlemlerini taşınmazın kullanıcılarına devretmesi; elektrik, su ve gaz dağıtım firmalarında tasarrufu kendisinde olmadığı halde belediye üzerine görülen ve ödenmeyen abone borçlarının ilgililerine ödettirilmesi gerekmektedir.

BULGU 5: Altyapı Kazı Ruhsat Harcına İlişkin Takibin Yapılmaması

Belediye hesaplarına ilişkin incelemelerde, İl sınırları içerisinde yapılan kazılara ilişkin kazı ruhsat bedellerinin alınmadığı, kaçak kazı, inşaat bölgesi ile ilgili güvenlik tedbirlerinin alınmaması ve çevre kirliliği gibi hususlarla ilgili bugüne kadar herhangi bir yaptırımın uygulanmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Altyapı kazı izni harcı" başlıklı Mükerrer 79'uncu maddesinde;

"Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde umumi hizmet alanlarında yapılacak kazı işlemleri için belediyece verilecek altyapı kazı izni, altyapı kazı izni harcına tabidir. Bu harcın mükellefi altyapı kazı izni talebinde bulunanlardır.

Altyapı kazı izni harcının matrahı, öncelikle Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca yayımlanan birim fiyatlar olmak üzere Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı veya bunların ilgili birimlerinde yayımlanan birim fiyatlarının, bu idarelerde kazı alanı türü itibarıyla birim fiyatının olmaması halinde diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca yayımlanan birim fiyatlarının, kazı alanıyla çarpılması sonucu bulunan ve alan tahrip tutarı olarak tanımlanan tutardır. Altyapı kazı izni harcı, alan tahrip tutarı üzerinden binde 2 oranında alınır. Cumhurbaşkanı belediye grupları itibarıyla bu oranı yarısına kadar indirmeye, on katına kadar artırmaya yetkilidir." denilmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye Başkanının Görev ve Yetkileri" başlıklı 38'inci maddesinin (f) bendindeki düzenleme gereği, belediye başkanı belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmekle görevli ve yetkilidir.

Aynı Kanun'un "Alt yapı hizmetleri" başlıklı 8'inci maddesinde de, büyükşehir sınırları içindeki alt yapı hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla alt yapı koordinasyon merkezlerinin kurulacağı; koordinasyon merkezleri tarafından alınan ortak yatırım ve toplu taşımayla ilgili kararların, belediye ve bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilgililer için bağlayıcı olduğu; alt yapı koordinasyon merkezinin çalışma esas ve usulleri ile bu kurullara katılacak kamu kurum ve kuruluş temsilcilerinin, İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

Bu bağlamda çıkarılan Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin Alt Yapı Koordinasyon Merkezlerinin görev ve yetkilerinin düzenlendiği 8'inci maddesinde, AYKOME'nin, büyükşehir dâhilindeki alt yapı hizmetlerini etkili ve koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla, alt yapı ile ilgili kazı yapacak gerçek ve tüzel kişilere izin ve kazı ruhsatı vereceği ve buna ilişkin bedeli belirleyeceği belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in "Alt Yapı Yatırım Hesabının" oluşumunu ve gelirlerini düzenleyen 14'üncü maddesinde; *"Büyükşehir ve ilçe belediyeleri cadde, bulvar, meydan ve sokaklarında yapılacak tüm kazılardan elde edilecek gelirler büyükşehir belediyesi bünyesinde açılacak alt*

yapı yatırım hesabında toplanır. Sokakların kazısından elde edilen gelirler ilgili belediyeye aktarılır. Bu paralar büyükşehir ilçe belediyeleri tarafından sadece cadde, bulvar, meydan ve sokakların asfalt ve kaldırımların yapımında kullanılır. Bu gelirler amacı dışında kullanılamaz.” denilmektedir.

Anılan mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere belediye başkanları, belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmekle görevli ve yetkilidir. Diğer yandan, büyükşehir sınırları içindeki alt yapı hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla alt yapı koordinasyon merkezleri kurulmakta, koordinasyon merkezleri tarafından alınan ortak yatırım ve toplu taşımayla ilgili kararlar belediye ve bütün kamu kurum ve kuruluşları ve diğer ilgililer için bağlayıcı olmaktadır. Belediye sınırları içerisinde kazı çalışması yapacak kuruluşların izin almaları zorunlu olup izin alabilmeleri için ise ruhsat bedellerini büyükşehir belediyesi altyapı yatırım hesabına yatırmaları ve ödemeye ilişkin dekontları AYKOME Şube Müdürlüğü'ne sunmaları gerekmektedir. İzinsiz kazı çalışması yapılması, çevre güvenliğinin sağlanmaması veya zemin ve çevre kirliliği gibi durumlarda cezai müeyyideler uygulanmalı ve bu gelirler de tahsil edilmelidir.

Ancak, belediye hesaplarında yapılan incelemelerde AYKOME'ye kazı ruhsatı için başvuran kuruluşlardan yalnızca bozmuş oldukları asfaltın, yolun veya kaldırımın tahrip bedellerinin alındığı, bu bedellerin kazı ruhsat bedeli olarak düşünüldüğü görülmüştür. Oysa bu bedeller bozulan zeminin eski hale getirilmesine ilişkin alınan bedellerdir. Yine kaçak kazı, çevre güvenlik ve kirliliğine ilişkin geçmişten günümüze herhangi bir bedel tahsilatının yapılmadığı hatta hesaplardan anlaşılmaktadır.

Sonuç olarak, belediyece bozulan zeminin eski hale getirilmesi amacıyla tahsil edilen bedellere ilaveten kazı ruhsat bedellerinin alınması ve kaçak kazı vb. cezai müeyyideyi gerektiren durumlarda bu bedellerin tahsili de gerekmektedir.

BULGU 6: Gecekondu Fonu Kapsamındaki Gelirlerin Bir Kısımının Fon Hesabına Aktarılmaması, Aktarılanların da Amacı Dışında Kullanılması

Belediye sınırları içerisinde hazineye ait taşınmazların satışından elde edilen Gecekondu Fonu kapsamındaki gelirlerin bir kısmının gecekondu fonu hesabına aktarılmadığı, gecekondu fonu hesabına aktarılan tutarların ise amacı dışında kullanıldığı görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde, 20.7.1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nda belediyelere verilen yetkileri kullanmak, büyükşehir belediyelerinin görev ve yetkileri arasında sayılmıştır.

4706 sayılı Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un "Taksitle ödeme, satış bedelinden pay verilmesi, belediyelere devir" başlıklı 5'inci maddesinde, belediye ve mücavir alan sınırları içindeki Hazineye ait taşınmazların satış bedellerinin tahsil edilen kısmından %10'unun, ilgili belediyelerin 20.7.1966 tarihli ve 775 sayılı Kanun hükümlerine göre oluşturulan fon hesabına aktarılacağı, kalan kısmından ise ilgili belediyeye %30, varsa büyükşehir belediyesine %10 oranında pay verileceği düzenlenmiştir.

775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun "Fonların teşkili ve kullanılması" başlıklı 12'nci maddesinde, belirtilen kaynaklardan sağlanacak gelirlerin Türkiye Emlak Kredi Bankasında, ilgili belediyeler adına açılacak özel hesaplarda toplanacağı, 13'üncü maddesinde ise bu fonlarda toplanan paraların nerelerde kullanılacağı açıklanmıştır.

İlgili fonda biriken paralar 775 sayılı Kanun'un 13'üncü maddesinde açıklanan yerlerde kullanılabilecek bunun dışındaki yerlerde kullanılamayacaktır.

Yapılan inceleme neticesinde, 2021 yılı içinde, 4706 sayılı Kanun'un 5'inci maddesi kapsamında yapılan satışlardan toplam 5.491.659,33 TL belediyeye aktarıldığı, aktarılan tutarların bir kısmının gecekondu fonu hesabına alınmadan doğrudan cari hesaplara alındığı, aktarılan tutardan 4.513.117,83 TL'nin gecekondu fonu hesabına alındığı ancak bu tutarın da mevzuatta öngülenen amaca yönelik kullanılmadığı tespit edilmiştir.

Belediye tarafından söz konusu fon kapsamındaki gelirlerin fonun kullanım amacına aykırı olarak kullanıldığı görülmüş olup 775 sayılı Kanun'a uygun olarak, gecekondu fon hesabında yer alan tutarların gecekondu fonunun ıslahı, tasfiyesi, yeniden gecekondu yapımının önlenmesi ve bu amaçlarla alınması gereken tedbirler için kullanılması, mevzuatta belirtilen bu amaçlar dışında kullanılmaması gerekmektedir.

BULGU 7: Sözleşmeli Personel veya İşçi Olarak İstihdam Edilmekte Olan Personelin Birim Müdürü Olarak Görevlendirilmesi

Belediye tarafından 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49'uncu maddesi uyarınca sözleşmeli olarak istihdam edilen personel ile 4857 sayılı İş Kanunu'na göre istihdam edilen işçi personelin birim müdürü olarak görevlendirildiği tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49'uncu maddesinin 3'üncü fıkrasında kimlerin hangi unvanlar ile sözleşmeli olarak çalıştırılabileceği belirlenmiş olup, bu unvanlar arasında müdür kadroları yer almamaktadır.

Belediyelerde görevli, sözleşmeli personelin müdür kadrolarına ilişkin hizmetleri vekâleten veya görevlendirme yolu ile yürütmeleri, gerek 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4 ve 86'ncı maddelerine, gerekse de 28.6.1978 tarih ve 16330 Sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslara aykırıdır. Yine 4857 sayılı İş Kanunu hükümlerine göre istihdam edilen personel için de aynı durum geçerlidir.

Genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerinin yerine getirilmesiyle görevli birim yetkililerinin, 657 sayılı Kanun'a tabi devlet memuru olmaları gerektiği açıktır. Mühendis, mimar, tekniker ve eğitici gibi kadro unvanlarına ilişkin görevlerde tam zamanlı sözleşmeli personel olarak istihdam edilen kişilerin ayrıca birim müdürü ve üstü yönetici kadrolar tarafından yürütülmesi gereken işlerde görevlendirilmemesi, kendilerine birim müdürü ve üstü yönetici kadrolarına ilişkin imza yetkisinin verilmemesi gerekmektedir. Söz konusu istihdam ihtiyacı; ya 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na göre istihdam edilen devlet memurları arasından; ya da 5393 sayılı Kanunun 49'uncu maddesinin altıncı fıkrası kapsamında diğer kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan memurlar arasından karşılanmalıdır.

Belediye personel işlemlerine ilişkin yapılan incelemelerde; birden çok birimde, müdürlük kadrosunda, sözleşmeli personel veya işçi personelin görevlendirildiği görülmüştür. Yine bazı müdürlük kadrolarında ise, atamaların yapılmadığı veya aynı kişinin vekâlet veya görevlendirme yoluyla iki, hatta üç birim müdürlüğün kadrosunu görevlendirme yolu ile ve mevzuat hükümlerine aykırı olarak işgal ettiği tespit edilmiştir.

Sonuç olarak birim müdürlüklerine yapılan görevlendirmelerin yürürlükte bulunan mevzuatın öngördüğü şekilde yapılması ve mevzuata aykırı görevlendirmelerin düzeltilmesi gerekmektedir.

BULGU 8: Altyapı Koordinasyon Merkezinin Mevzuatta Öngörülen İş ve Eylemler ile İlgili Gerekli Çalışmaları Zamanında Yapmaması

Belediye iş ve işlemlerine ilişkin yapılan yapılan incelemelerde; Altyapı Koordinasyon Merkezinin (AYKOME) etkin olarak faaliyet göstermediği, AYKOME Yönetmeliği'nde il sınırları içerisinde tekdüzeliği sağlamak üzere yerine getirilmesi gereken; kazı sırasında can ve mal güvenliğinin sağlanması, çevrenin korunması ve güvenliği, kazı izni başvurularının ne şekilde ve hangi belgeler ile yapılacağı, tranşe ve asfaltın hangi usul ve şekillerde açılacağı, hangi nitelik ve şartlardaki malzemelerin kullanılması gerektiği, ruhsat bedelleri, izinsiz kazı yapılması veya çevre güvenliği ve kirliliğinin öngörülen koşulları sağlamadığı durumlarda yaptırılacak müeyyideler gibi düzenlemelere yer verilmediği ve uygulama birlikteliğinin ve kurumlar arası koordinasyonun sağlanarak kaynak israfının engellenmediği görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Alt yapı hizmetleri" başlıklı 8'inci maddesinde, büyükşehir içindeki alt yapı hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla alt yapı koordinasyon merkezlerinin kurulacağı; koordinasyon merkezleri tarafından alınan ortak yatırım ve toplu taşımayla ilgili kararların, belediye ve bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilgililer için bağlayıcı olduğu; alt yapı koordinasyon merkezinin çalışma esas ve usulleri ile bu kurullara katılacak kamu kurum ve kuruluş temsilcilerinin, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

Bu bağlamda çıkarılan Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin Alt Yapı Koordinasyon Merkezlerinin görev ve yetkilerinin düzenlendiği 8'inci maddesinde; AYKOME'nin; büyükşehir dâhilindeki alt yapı hizmetlerinin etkili ve koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla, alt yapı ile ilgili kazı yapacak gerçek ve tüzel kişilere izin ve kazı ruhsatı vereceği ve buna ilişkin bedeli belirleyeceği belirtilmiştir.

Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin "Bağlayıcılık" başlıklı 6'ncı maddesinde;

“Alt yapı koordinasyon merkezi ile ulaşım koordinasyon merkezi tarafından alınan ortak yatırım ve toplu taşımayla ilgili kararlar; büyükşehir belediyesi, büyükşehir dâhilindeki diğer belediyeler ve büyükşehir sınırları içindeki kamu kurum ve kuruluşları ile diğer gerçek ve tüzel kişileri bağlar.” denilmektedir.

Altyapı Koordinasyon Biriminin görevlerinin düzenlendiği 12’nci maddesinde;

“... ç) Birden fazla kurumca aynı yer ve aynı anda yapılması gereken alt yapı yatırımlarını ortak program taslağına alır ve AYKOME’nin onayına sunar. Kamu kurum ve kuruluşlarının ortak programa alınmayan alt yapı yatırımları için hazırlanan programlara uygun olarak ruhsat verilmesini teklif eder. Ruhsatsız kazı yapılmasını önler. Ruhsatsız kazı yapıldığının tespiti durumunda, kazı yapanlar hakkında gerekli işlemin yapılmasını sağlar.

d) Ortak programa alınan alt yapı yatırımları için tranşe, galeri ve tünel gibi inşaat tipini belirler, projesini ve ihale dosyasını hazırlar, alt yapı yatırımları ihale edildiği takdirde ihale komisyonunun sekreteryaya görevini yürütür.

e) Ortak programa girmediği için kurumların kendilerince yapılan alt yapı yatırımlarının AYKOME programına ve kararlarına uygun yapıp yapılmadığını izler. ...”

denilmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden de görüleceği üzere, büyükşehir belediyesi sınırları içindeki alt yapı hizmetlerinin eşgüdümlü bir şekilde yürütülmesi amacıyla alt yapı ve koordinasyon merkezleri kurulmakta, koordinasyon merkezleri tarafından alınan ortak yatırım ve toplu taşımayla ilgili kararlar, belediye ve bütün kamu kurum ve kuruluşları ve diğer ilgililer için bağlayıcı olmaktadır. Belediye sınırları içerisinde kazı çalışması yapacak kuruluşların izin almaları zorunlu olup, yapılacak kazılarda AYKOME tarafından belirlenen tranşe, galeri ve tünel gibi inşaat tiplerine ilişkin faaliyetlerin uygun şekilde yerine getirilip getirilmediği takip edilecektir.

AYKOME’nin etkinliğinin artırılarak, İl sınırları içerisinde, kazı sırasında can ve mal güvenliğinin sağlanması, çevrenin korunması ve güvenliği, kazı izni başvurularının ne şekilde ve hangi belgeler ile yapılacağı, tranşe ve asfaltın hangi usul ve şekillerde yapılacağı, hangi nitelik ve şartlardaki malzemelerin kullanılması gerektiği, ruhsat bedelleri, izinsiz kazı yapılması veya çevre güvenliği ve kirliliğinin öngörülen nitelikte sağlanmadığı durumlarda

yaptırılacak müeyyideler gibi hususların Yönetmelik'te düzenlenmesi ve kurum ve kuruluşların bu düzenlemelere uygun şekilde işlerini yürütmesinin takibinin yapılması gerekmektedir.

BULGU 9: Coğrafi Bilgi Sisteminde Eksiklikler Bulunması ve Verilerin Güncel Olmaması

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

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "belediyenin görev ve sorumluluklarının" başlıklı 14'üncü maddesinde;

"Belediye, mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla; a) coğrafi ve kent bilgi sistemleri; yapar ve yaptırır. ..." hükmüne yer verilmiştir. Aynı şekilde 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 7'nci maddesinde coğrafi ve kent bilgi sistemlerini kurmak, Büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görev ve sorumlulukları arasında sayılmıştır.

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

"ı) Koordinatör sorumlu kurum: Sorumlu olduğu coğrafi veri temasının kapsamına giren ve farklı kurum ve kuruluşlarca üretilen coğrafi verilerin, coğrafi veri setlerinin ve coğrafi veri servislerinin bu Yönetmelikte belirlenen esaslara uygun olarak üretilmesi, güncelleştirilmesi ve paylaşılması için gerekli koordinasyonu yapan kamu kurum ve kuruluşunu," şeklinde ifade edilmiştir. Büyükşehir Belediyeleri kendi Kanun'ları gereğince il sınırları içerisinde CBS verilerini üretilip toplayacak koordinatör kurumlar olarak belirlenmişlerdir.

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

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

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

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

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

Yapılan incelemede, ilgili birimlerden il bazındaki alt yapı kuruluşlarının sahip oldukları hat ve kazı bilgileri istenilmiş ve gelen listelerde bazı kuruluş verilerinin eksik olduğu görülmüştür. Bir kısım yatırımcı kuruluşların, hatlarının bilgisini Büyükşehir Belediyesine vermek istemediği ve belediyenin de bu verileri almak için bir çaba göstermediği anlaşılmıştır. Yine örneklem için seçilen ve veri teyiti yapılan ve en büyük alt yapı yatırım kuruluşu olan, bahse konu alanda en ileri düzeyde sayısallaşma altyapısına sahip olan Kayseri Su ve Kanalizasyon İdaresinin dahi mevcut hat bilgilerinin gerçeği tam olarak yansıtmadığı ve kısmen eksik verilere sahip olduğu görülmüştür.

Anlatıldığı üzere, Coğrafi Bilgi Sistemleri, verilerin toplanması, saklanması, analiz edilmesi, kullanıcıya sunulması gibi işlevleri bütünleştiren bir bilgi sistemidir. CBS sistemine girilen doğru veriler daha doğru analizler yapılmasını temin etmenin yanı sıra kurum hafızasının kayıt altına alınmasını sağlayacak ve ileride yapılacak hataları en aza indirecektir. Bu sebeple belediye CBS verilerini bütün kurum ve kuruluşlardan temin etmeli ve kurumlar arası koordinasyonu gerçekleştirerek il genelinde etkin bir sistem bilgi ağı oluşmasını sağlamalıdır.

BULGU 10: Şehirler Arası Otobüs İşletmesi İşine İlişkin; Yüklenicinin Şartname Hükümlerini Yerine Getirmesinin Sağlanmaması ve Gelir Takibinin Yapılmaması

Belediye işlemlerinde yapılan incelemelerde; 10 yıllık kira süresi sona eren ve encümen kararıyla 2 defa sözleşmesi uzatılan ve teslim süresi yaklaşan şehirlerarası otobüs terminalinin

ilk kira sözleşmesinde yer alan şartname ve sözleşme hükümlerinin uygulanmadığı ve gelir kontrolünün yapılmadığı görülmüştür.

Yüklenici ile yapılan kira sözleşmesinin “Kira Bedeli” başlıklı 5’inci maddesinde:

“Yıllık sabit kira bedeli 1.000.000 TL ile KDV hariç elde edilen gelirlerden yıllık cironun %26’sıdır.” hükmü,

“Kiracının yükümlülükleri” başlıklı 9’uncu maddesinde:

“... Bu araçların giriş ve çıkışlarını denetleyen tam otomasyon sistemiyle çalışan, barkotlu bir kapı düzeneği kullanılacaktır. Aynı zamanda bu kapıdan giriş çıkış yapan tüm araçların her türlü bilgileri de belediyemiz mali hizmetler daire başkanlığında bilgi işlem ağından da kontrol edilebilecek şekilde tam otomasyon sistemi kurulmalıdır. Bu sistem masraflarıyla birlikte ilgili muhatabı (kiracı ya da yüklenici firma) tarafından, işletme faaliyete başlamadan öncelikle kesinlikle kurulacak ve çalışması test edilecektir.

Yolcu otobüslerinin, otogara giriş ve çıkış saatleri ile güzergâhlarını ve diğer bilgileri belirten son teknoloji olarak elektronik bilgilendirme panosu kiracı tarafından, kiralayan idarenin belirleyeceği yerlere yaptırılacaktır.

... Alt kiracılarla yapılan her türlü sözleşme ve şartnamelerin taraflarca onaylanmış bir örneği KİRALAYAN İDAREDE bulunacaktır.” hükümleri gereğince;

Yüklenici firma yıllık cirosunun %26’sını belediyeye verecektir.

Bu ciro içerisinde, araçlardan ve alt kiracılardan elde edilen tutarlar yer almaktadır. Yüklenicinin cirosunun tespiti amacıyla; hem alt yükleniciler ile yapılan kira sözleşmelerinin birer örneğinin belediyeye bildirilmesi, hem de araç giriş çıkışlarının kontrol edilebileceği tam otomasyon sisteminin kurulmasının gerekliliği sözleşmede yer almaktadır. Hatta tam otomasyon sisteminin işletme faaliyete başlatılmadan ön koşul olarak sözleşmede yer alması, sistemin yürütülmesi için ne kadar önemli olduğunu göstermektedir. Yine sözleşmede güzergâh saatlerinin yer alacağı son teknoloji elektronik bilgilendirme panosunun da yapılacağı yer almaktadır.

Yüklenici tarafından yukarıda yer verilen sözleşme hükümlerine uyulmaması, idarenin gelir tespit ve kontrolünü eksik yapmasına sebebiyet vermenin yanında, ihale içerisinde fiyatlandırılan otomasyon sistemi ve ilan panosu gibi imalatları da yükleniciden temin etmediği

anlamına gelecektir. Sözleşme süresi biten ve encümen kararıyla süre uzatımı verilen yerin belediyeye devrinin yaklaştığı göz önünde bulundurulunca, belediyenin hak kaybına uğramaması için sözleşmesinde ve şartnamesinde yer alan yükümlülüklerin yükleniciye tamamlattırılması doğru olacaktır. Aksi durumda, kamu zararına sebebiyet verilecek ve kamu görevlilerinin sorumluluğu durumu doğacaktır. Yine kamu zararına sebebiyet vermemek için yüklenici ile mevcut sözleşme sona ermeden, geçmişe yönelik kira sözleşmeleri ve otobüs giriş kayıtları incelenerek rakamların doğruluğu üzerinde idari bir inceleme yapılması ve bu konuda müfettiş görevlendirilmesi ve bir mutabakata varılması uygun olacaktır.

24/12/2003 tarih 25326 sayılı Resmi Gazete 'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Hesap verme sorumluluğu" başlıklı 8'inci maddesinde:

"Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır." denilmektedir.

5018 sayılı Kanun hükmünden anlaşılacağı üzere kamu görevlileri kaynakları hukuka uygun ve etkili kullanma noktasında sorumlu tutulmuşlardır. Bu sebeple sözleşme ve şartname hükümlerinin kontrol edilerek bahse konu eksikliklerin giderilmesi, yüklenicinin yükümlülüklerini yerine getirmesinin bir an önce sağlanması noktasında gerekli tedbirlerin alınması gerekmektedir.

BULGU 11: Doğrudan Temin Suretiyle Yapılan Alımlarda Piyasa Araştırmalarında Teknik Şartnamelerin İlgilisine Gönderilmemesi

Belediyenin hesap ve işlemlerinde yapılan incelemelerde doğrudan temin kapsamında bazı mal ve hizmet alımlarına ilişkin piyasa fiyat araştırma sürecinde piyasadan fiyat teklifleri alınırken yapılacak işin teknik şartnamesinin hazırlanmadığı, ilgililerine gönderilmediği ve gönderilen fiyat teklif belgesinde sadece teklif istenecek kalemlerin adlarına ve miktarına yer verildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 4'üncü maddesinde doğrudan temin: *“Bu Kanunda belirtilen hallerde ihtiyaçların, idare tarafından davet edilen isteklilerle teknik şartların ve fiyatın görüşülerek doğrudan temin edilebildiği usulü”* şeklinde tanımlanmıştır.

Yine aynı Kanun'un “Doğrudan Temin” başlıklı 22'nci maddesinde: *“Bu maddeye göre yapılacak alımlarda, ihale komisyonu kurma ve 10 uncu maddede sayılan yeterlik kurallarını arama zorunluluğu bulunmaksızın, ihale yetkilisince görevlendirilecek kişi veya kişiler tarafından piyasada fiyat araştırması yapılarak ihtiyaçlar temin edilir.”* denilmektedir.

Görüleceği üzere doğrudan temin bir ihale yöntemi değildir ve idareler tarafından ihtiyaçların, piyasa fiyat araştırması yapıldıktan sonra temin edilmesi gerekmektedir. Yine doğrudan teminin tanımının yapıldığı madde hükmünden de anlaşılacağı üzere idarenin ihtiyaç duyduğu mal ve hizmet alımlarında, isteklilerin davet edildiği ve işin teknik şartlarının ve fiyatının görüşülmek suretiyle temin edildiği alım türü olarak ifade edilmiştir.

Yani, idareler ihtiyaç duydukları mal ve hizmet kalemlerinin teknik şartlarını ve fiyatını piyasa araştırması yaparak temin edeceklerdir. Dolayısıyla kurumun doğrudan temin yöntemiyle alımlarının bir kısmında, işin teknik kısmının fiyata doğrudan etki edecek mahiyette olması nedeni ile piyasa araştırma sürecinde ilgililer bilgilendirilmeden fiyat tekliflerinin alınması mümkün değildir.

Fiyat teklifi eki olması gereken teknik şartların belirlenmeden dolayısıyla da ilgililerince görülmeden fiyat teklifi verilmiş olması, sağlıksız fiyat oluşumlarına sebebiyet verecek, hem idareyi hem de isteklileri doğru ürün/doğru fiyat noktasında hataya sevk edecektir.

Belediyenin, doğrudan temin yöntemi ile alımlarının büyük kısmında teknik şartların isteklilere gönderilmesi suretiyle piyasa araştırması yapmış olduğu görülse de; teknik şartlar görüşülmeden fiyat teklifi alınan işlerin de olduğu tespit edilmiştir. Belediyece, fiyat araştırmasının mevzuata uygun şekilde yapılması ve fiyat ile birlikte teknik şartların da isteklilerle görüşülerek alımların gerçekleştirilmesi kamu kaynaklarının verimli ve etkili kullanılmasını sağlayacaktır.

BULGU 12: Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisinin Tahakkuk ve Tahsilinin Yapılmaması

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 23'üncü maddesi gereği büyükşehir belediyesine bırakılan sosyal ve kültürel tesisler, spor, eğlence ve dinlenme yerleri ile yeşil

sahalar içindeki yerler için söz konusu olan elektrik ve havagazı tüketim vergisinin tahakkuk ve tahsilatının düzenli bir şekilde yapılmadığı tespit edilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 34'üncü maddesinde, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde elektrik ve havagazı tüketiminin elektrik ve havagazı tüketim vergisine tabi olduğu; 35'inci maddesinde, elektrik ve havagazı tüketenlerin elektrik ve havagazı tüketim vergisini ödemekle mükellef oldukları, 20/2/2001 tarihli ve 4628 sayılı Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'a (Elektrik Piyasası Kanunu) göre elektrik enerjisini tedarik eden ve havagazını dağıtan kuruluşların satış bedeli ile birlikte bu verginin tahsilinden ve ilgili belediyeye yatırılmasından sorumlu oldukları; 39'uncu maddesinde de elektrik enerjisini tedarik eden veya havagazını dağıtan kuruluşların tahsil ettikleri vergiyi, tahsil tarihini takip eden ayın 20'nci günü akşamına kadar belediyeye bir beyanname ile bildirmeye ve aynı sürede ödemeye mecbur oldukları hükme bağlanmıştır.

Öte yandan, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 23'üncü maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde; büyükşehir belediyesine bırakılan sosyal ve kültürel tesisler, spor, eğlence ve dinlenme yerleri ile yeşil sahalarda tahsil edilecek her türlü belediye vergi, resim ve harçlarının büyükşehir belediyesinin gelirleri arasında olduğu belirtilmiştir.

Buna göre, büyükşehir belediyesine bırakılan sosyal ve kültürel tesisler, spor, eğlence ve dinlenme yerleri ile yeşil sahalarda içinde, elektrik enerjisini tedarik eden veya havagazını dağıtan kuruluşlarca tahsil edilen elektrik ve havagazı tüketim vergisinin, tahsil tarihini takip eden ayın 20'nci günü akşamına kadar bir beyanname ile büyükşehir belediyesine bildirilmesi ve aynı sürede ödenmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 23'üncü maddesi gereği büyükşehir belediyesine bırakılan sosyal ve kültürel tesisler, spor, eğlence ve dinlenme yerleri ile yeşil sahalarda içindeki yerlere ilişkin bir listenin hazırlanmadığı, bu yerlerden kiraya verilenlerin elektrik aboneliklerinin müstecirlere devredilmediği, elektrik faturalarında abone olarak belediyenin görünmesi nedeniyle müstecirlerin dolaylı olarak muafiyetten yararlandığı dolayısıyla yapılması gereken tahakkuk ve tahsilatların yapılmadığı anlaşılmıştır.

Sonuç olarak; bahse konu gelirin tahakkuk ve tahsiline yönelik 5216 sayılı Kanun'da belirtildiği üzere Büyükşehir Belediyesi'ne bırakılan yerlerin tespiti ile bu yerlerden kiraya verilenlerin elektrik aboneliklerinin müstecirlere devrinin yapılması gerekmektedir.

BULGU 13: Gelirlerden Alacaklar Hesabının Alt Hesap Kodlarının Belirli Dönemler İtibari ile Alacak Bakiyesi Vermesi

120-Gelirlerden Alacaklar Hesabının yangın sigortası vergisi, işyeri açma harcı, toptancı hali resmi, kira gelirleri, faiz gelirleri, para cezaları gibi gelirlerin takip edildiği alt hesaplarının yıl boyunca aylık dönemlerde alacak bakiyesi verdiği tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabının niteliği ve işleyişini düzenleyen 86 ve 88'inci maddelerinde; genel olarak bu hesabın tahakkuk ettirilen faaliyet alacakları ile bunlardan yapılan tahsilatların izlenmesi için kullanılacağı hüküm altına alındıktan sonra tahakkuk işlemi neticesinde 120 no'lu hesabın borç, karşılığında 600-Gelirler Hesabının alacak çalıştırılacağı, tahsilat aşamasında ise 120 no'lu hesabın alacak çalıştırılacağı belirtilmiştir. Buradan da anlaşılacağı üzere 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabına, gelir tahakkuku sırasında öncelikle borç kaydı ile giriş yapılması ve daha sonra ilgili gelirin tahsilatı ile birlikte bu hesaba alacak kaydı yapılarak çıkışın sağlanması gerekmektedir.

Belediye muhasebe kayıtları üzerinde yapılan inceleme neticesinde, aktif karakterli 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabının bazı alt hesaplarının, aylık dönemlerde, tahakkuk kaydı yapılmaksızın öncelikle tahsilat aşamasında alacak çalıştırıldığı ve ay sonlarında ise tahakkuk kaydı yapılarak muhasebe denkliğinin sağlandığı tespit edilmiştir. Buradan hareketle, 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabıyla ilgili alt hesapların yıl içinde muhasebe tekniğine aykırı olarak alacak bakiyesi verdiği ve bu suretle yapılacak dönem içi değerlendirmelerde mali tablo kullanıcılarına hatalı veri üretilmesine neden olduğu tespit edilmiştir.

Yer verilen mevzuat ve yapılan açıklamalar gereğince belediye mali tablo kullanıcıları açısından dönem içi hatalı değerlendirme oluşmaması için aktif karakterli 120-Gelirden Alacaklar Hesabında tahsilat kaydından önce tahakkuk kaydının yapılması sağlanmalıdır.

BULGU 14: Hakediş Hazırlanmasında Yaşanan Düzensizlik Sebebiyle Uygulama Sürecinde Kontrol Zaafiyeti Doğması

Belediye ihalelerinde yapılan incelemelerde, belediyece ihale edilen yapım işlerinde yüklenicinin sözleşme kapsamında yapmış olduğu işlerin karşılığı olarak, ödemenin yapılabilmesi için gerekli olan ve çeşitli belge ve formların yer aldığı hakediş raporlarının, aksine hüküm olmadıkça aylık düzenlenmesi gerekirken bu kurala uyulmadığı, yüklenici

tarafından 3-4 ay boyunca yapılan işlerin tek hakedişe bağlandığı, bu durumun yüklenicinin iş programına uygun çalışmasının denetimi, fiyat farkı hesaplamaları vb. konularda hesaplama, kontrol ve takip gücülüğü ortaya çıkardığı görülmüştür.

04.03.2009 tarih 27159 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği’nin eki olan Yapım İşleri Genel Şartnamesi’nin “hakediş raporları” başlıklı sekizinci bölümünde hakedişlerin nasıl düzenleneceği, neleri içereceği, düzenlenecek hakedişlerde hangi usullere uyulacağı detaylıca açıklanmıştır.

Şartname’nin “Geçici hakediş raporları” başlıklı 39’uncu maddesinde:

“ ...

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

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

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

...

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

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

....

g) Gerek bu madde hükümlerine göre geçici hakediş raporlarının, gerekse 40 ncı madde hükümlerine göre kesin hesapların ve kesin hakediş raporunun hazırlanması ve gerekli ölçmelerin ve bunlarla ilgili diğer hizmetlerin yapılması için yüklenici, yeterli sayıda işçi ve personeli bedelsiz olarak yapı denetim görevlisinin emrine verir.”

hükümlerine yer verilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere hakediş raporları yüklenicinin başvurusu üzerine her ayın ilk 5 günü, eğer yüklenici başvurusu olmazsa en çok üç ay içerisinde idarece yapılabilecektir. Hakedişler düzenlenirken yüklenici tarafından yapılan iş miktarları, görevlilerce ölçülecek ve karşılıklı imza altına alınarak mutabakat sağlanacaktır.

Hakediş hazırlama sürecinde yüklenicinin gerçekleştirdiği imalatlar projesine uygun olarak ölçülerek miktarlar bulunur, yeşil defterde önceki hakediş miktarları ile bu hakedişte girilen miktarlar toplanarak kümülatif iş miktarları bulunur, yapılan işler listesinde yeşil defterden gelen miktarlar ile sözleşme birim fiyatları çarpılarak yapılan iş tutarı elde edilir, fiyat farkı verileceği belirtilen işlerde fiyat farkı hesabı yapılır, yapılan işin tutarı ve fiyat farkı toplanarak hakediş tutarı elde edilir ve bu tutar üzerinden KDV hesaplanarak tahakkuk tutarı elde edilir. Bu hakediş için yükleniciden kesilecek tutarlar (damga vergisi, gelir kurumlar vergisi, geçici kabul kesintisi, cezalar vb.) tahakkuk tutarından düşülerek yükleniciye ödenmesi gereken tutar hesaplanır.

Ancak belediye yapım ihalelerinde hakedişlerin belirli bir düzen içerisinde hazırlanmadığı, yüklenici tarafından hazırlanmayan hakedişlerin en geç 3 ay içerisinde idarece hazırlanması gerekirken bu kurala uyulmadığı, bazı ihalelerde yüklenici tarafından 3-5 ay boyunca yapılan işlerin tek hakedişe bağlandığı, yine sözleşme süresi 1 yıl olarak belirlenen ihalede 12 adet hakediş düzenlenmesi gerekirken 2 hakediş ile yapım sürecinin sona erdirildiği görülmüştür.

Yukarıda açıklanan durum yukarıda da bahsedildiği üzere çeşitli sakıncalar doğurmaktadır. Bilindiği üzere yükleniciler sözleşme imzalandıktan sonra 10 gün içerisinde hazırladıkları iş programlarını belediyeye sunacaklardır. Belediye bu iş programları ve yapılan iş miktarını gösteren hakedişler üzerinden işin gidişatını kontrol edecek ve işin programa uygun yapılmasını sağlayacaktır.

Yine varsa fiyat farkı ödemeleri iş programı ve hakedişlerde ölçümü yapılan iş miktarı arasındaki orantıya göre hesaplanacaktır. Hakedişler arasındaki sürenin uzatılması neticesinde aylar itibariyle yapılan iş miktarları bilinmediği için ve iş programlarında revizeler yapıp yeni iş programları ortaya çıktıkça fiyat farkı hesabının yapılması güçleşecektir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri ile yapılan değerlendirmelerden görüleceği üzere mevzuata uygun olarak hakedişlerin mümkün olduğunca düzenli hazırlanması, aylık yapılamıyorsa bile en geç 3 ayda bir idarece yapılması, iş programının ve yapılan işin idarece kontrol ve takibinin aksatılmaması gerekmektedir.

BULGU 15: İhalelerde Tip Sözleşme ve Teknik Şartnamelerde Farklı Cezalar Öngörülmesi

Belediye ihalelerinde yapılan incelemelerde ihale öncesi hazırlanan ihale dokümanı evraklarından tip sözleşme ile belediye tarafından hazırlanan teknik şartnamelerde işin zamanında yapılmaması durumunda farklı cezai yaptırımlar öngörüldüğü, bu sebeple yüklenicilerin cezalı duruma düşmeleri halinde karışıklıkların ortaya çıktığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde ihale dokümanı:

"İhale konusu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinde; isteklilere talimatları da içeren idari şartnameler ile yaptırılacak işin projesini de kapsayan teknik şartnameler, sözleşme tasarısı ve gerekli diğer belge ve bilgileri," şeklinde tanımlanmıştır.

Görüleceği üzere ihale dokümanını oluşturan belgeler idari şartname, teknik şartname, sözleşme tasarısı ve gerekli diğer belgelerden oluşmaktadır. Buna istinaden idare yaptığı alımlarda ihale dokümanı belgelerini hazırlayarak ihaleye çıkmıştır.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun "Tip sözleşmeler" başlıklı 5'inci maddesinde:

“Bu Kanunun uygulanmasında uygulama birliğini sağlamak üzere mal veya hizmet alımları ile yapım işlerine ilişkin Tip Sözleşmeler Resmi Gazetede yayımlanır.

(Değişik ikinci fıkra: 20/11/2008-5812/31 md.) İdarelerce yapılacak sözleşmeler Tip Sözleşme hükümleri esas alınarak düzenlenir.” denilmektedir.

Görüleceği üzere uygulama birliğinin sağlanması açısından mal ve hizmet alımları ve yapım işlerine ilişkin Tip Sözleşmeler önceden belirlenmiştir. Mal, Hizmet ve Yapım İşleri Tip Sözleşmesi’nde birbirine benzer hükümlere yer verilmekle birlikte Mal Alımlarına Ait Tip Sözleşme hükümlerine örnek olması açısından aşağıda yer verilmiştir.

Mal Alımlarına Ait Tip Sözleşme’nin “Gecikme halinde uygulanacak cezalar ve kesintiler ile sözleşmenin feshi” başlıklı 34’üncü maddesinde *“Yüklenicinin, sözleşmeye uygun olarak malı süresinde teslim etmemesi halinde, gecikilen her takvim günü için sözleşme bedelinin(yazıyla) oranında (53) gecikme cezası uygulanır.”* denilerek belirli noktaların idareler tarafından doldurulmasını teminen dip notlarda açıklamalar getirilmiştir.

53 numaralı dip notta ise *“İdare, gecikilen her takvim günü için, sözleşme bedelinin onbinde birden az, yüzde ikisinden fazla olmamak üzere gecikme cezası oranı belirleyerek madde metnine yazacaktır.”* denilmiştir. Bu oranlar dahilinde idarece gecikme cezaları belirlenerek ihale sözleşmesinde yer verilmiştir.

Örneğin 2020/697043 ihale kayıt numaralı çalı ve ağaç alımı işinde Tip Sözleşme hükmüne istinaden yüklenicinin, sözleşmeye uygun olarak malı süresinde teslim etmemesi halinde, gecikilen her takvim günü için sözleşme bedelinin % 0,05 (on binde beş) oranında gecikme cezası uygulanacağı hükmüne yer verildiği görülmektedir. Bu işe ilişkin hazırlanan Teknik Şartnamenin “Diğer Hususlar” başlıklı 12’nci maddesinde ise *belirtilen sürelerde getirilmeyen bitkiler, alanlar gösterildiği halde dikimi yapılmayan bitkiler ve firma tarafından bakım sebebi ile kurutulan bitkiler yenilenmediği durumlar için, günlük 2.000 tl para cezası uygulanacaktır* denilmektedir. Teknik şartnamenin devamında işin yapımında ortaya çıkacak kusurlara farklı ceza tutarları ve yaptırımlar öngörülmekte ve bu durum tip sözleşme hükümleri ile çelişmektedir. Aynı hususta, yani işin süresinde yapılmadığı durumlara istinaden uygulanacak cezai yaptırımlardaki farklılıklar sebebiyle sorunlar ortaya çıkabilecektir.

İşin yüklenimini yapan firma ihalede geçen bitkileri süresinde teslim etmemiş ve idare tarafından iptarda bulunarak cezai yaptırım uygulanmıştır. Her ne kadar sözleşmede süresinde teslim edilmeyen ürün için on binde beş ceza uygulanacağı hükmüne yer verilse de süresinde

getirilmeyen bitkiler sebebiyle uygulanacak cezai yaptırımın teknik şartnamede yer alan hükme istinaden yükleniciden tahsil edildiği görülmektedir.

Nitekim Tip Sözleşme'nin "Sözleşmenin ekleri" başlıklı 8'inci maddesinde:

"8.1. İhale dokümanı, bu sözleşmenin eki ve ayrılmaz parçası olup İdareyi ve Yükleniciyi bağlar. Ancak, sözleşme hükümleri ile ihale dokümanını oluşturan belgelerdeki hükümler arasında çelişki veya farklılıklar olması halinde ihale dokümanında yer alan hükümler esas alınır.

8.2. İhale dokümanını oluşturan belgeler arasındaki öncelik sıralaması aşağıdaki gibidir:

1) İdari şartname

2) Teknik şartname

3) Sözleşme tasarısı

4) Yazılı açıklamalar

5)13.....(13) İdarece ihale dokümanı kapsamında verilecek diğer belgeler burada belirtilecektir." hükmü gereği ihale dokümanı belgeler arasında çıkacak uyumsuzluklarda yukarıda belirtilen sıralamaya uyulacağı ifade edilmektedir ve bu sıralamada teknik şartname hükümleri sözleşme hükümlerinin önünde gelmektedir.

Yine Sayıştay Dairesinin 11.05.2010 tarih ve 6690 sayılı kararında da benzer şekilde sözleşme ile teknik şartname arasında çelişki, birbirine muhalif düzenlemeler olması halinde öncelik sıralamasına göre hareket edileceği ve sorunun sıralamaya istinaden çözüleceği ifade edilmektedir.

Yukarıda yer verilen Tip Sözleşme ve Sayıştay Daire Kararı gereğince birbirine aykırı hükümlerin bulunması durumunda sözleşmede yer alan sıralamaya uygun olarak sorunun çözüleceği bilinmekle birlikte idareye ait ihalelerin genelinde bu duruma yer verildiği görülmekte ve farklı hükümlerin varlığı sebebiyle zaman zaman yüklenicilerden fazla ceza kesilmesi durumunda yapılacak itirazlar ve yargı başvuruları sonucunda idare ilave maddi külfete muhatap olacak ve taraflar arasında anlaşmazlık çıkmasına sebebiyet verebilecektir.

Bazen de idarenin kesmesi gereken cezanın daha azını kesmesine sebebiyet vererek kamu kaynağında eksilmeye sebep olabilecektir.

Yukarıda belirtilen nedenlerle, tip sözleşme ve teknik şartnamede aynı hususa ilişkin yazılacak gecikme cezalarında yeknesaklığın sağlanması tereddütleri ve ileride çıkması muhtemel uyuşmazlıkları ortadan kaldıracaktır.

BULGU 16: Mal Alım İhalelerinde Herhangi Bir Gerekçe Gösterilmeksizin %20'yi Aşan Oranlarda İş Eksilişleri Yapılması

Belediye tarafından ihale edilerek alımı yapılması planlanan mal ve malzeme alımlarında herhangi bir ihtiyaç değişikliği veya teknik bir gerekçe olmadan iş eksilişlerine gidildiği, mevzuatta yer alan her bir kalem için %20'ye kadar iş eksilişi yapılabilmesi kuralına uyulmayarak bazı mal ve malzeme kalemlerine ilişkin alımların kimi zaman tamamından vazgeçildiği görülmüştür.

22.08.2009 tarih ve 27327 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Mal ve hizmet alımlarında iş artışı ve iş eksilişi" başlıklı 26'ncı maddesinde:

"Birden çok mal kaleminden oluşan mal alımlarında 4735 sayılı Kanunun 24 üncü maddesi çerçevesinde iş artışı ve iş eksilişinde aşağıdaki hususların esas alınması gerekmektedir:

1) İş artışı veya iş eksilişinde temel kural her bir kalemden kalem tutarının %20'si oranına kadar iş eksilişi veya iş artışı yapılmasıdır. ..." denilerek mal alımlarında iş eksilişi yapılabileceği ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen madde hükmünden anlaşılacağı üzere, idareler mal alım ihalelerinde yer alan malzeme kalemlerinin her birinin %20'sine kadar iş eksilişi yapabilecektir. İhalede yer alan kalemlerin herhangi birinin tamamından veya %20'yi aşacak şekilde herhangi bir ihale kaleminin %30, %40'ı gibi vazgeçilmesine imkân verilmemiştir.

Ancak belediye tarafından ihale edilen mal alımlarının bir kısmında; yükleniciler ile sözleşmeler imzalanmış ve işin devamı sırasında idare tarafından herhangi bir gerekçeye dayanmayan ve ilgili daire başkanı ve genel sekreter yardımcılarının imzasıyla, örneğin; "... ihale kayıt numaralı Ağaç ve çalı alımı işi kapsamında Ltd. Şti. firması ile imzalanan sözleşmenin ilgili maddesine göre %20 oranına kadar iş eksilişi yapılması" denilerek iş

eksilişine gidildiği ve ihale bedeli üzerinden %20 eksiliş yapılarak bazı ihale kalemlerinin ise %20'nin üzerinde eksiltildiği, bazı ihale kalemlerinin ise tamamından vazgeçildiği görülmektedir.

Mevzuat hükmünde her bir kalem için %20 iş eksilişi sınırı getirilmesindeki sebep birim fiyat teklif usulü ile ihale edilen işlerde yüklenicinin belli iş kalemlerine düşük fiyat teklif ederek “toplam bedel üzerinden avantajlı duruma gelerek” ihaleyi alması ve ihale sürecinde rayiç bedelinden düşük teklif verilen ihale kalemlerinde iş eksilişlerine gidilerek veya malzemenin alımından tamamen vazgeçilerek İhale Kanun'u ilkelerinin zedelenmesini engellemek ve saydamlık, rekabet ve eşitlik ilkelerini temin etmektir.

Ayrıca mal alımları niteliği itibari ile hizmet alımları ile yapım işlerinden farklılık arz etmektedir. Hizmet alımlarında idare tarafından 100 kişilik bir etkinlik düşünülerek alım yapıldığı halde etkinliğe daha az kişinin katılması ve iş eksilişi gerçekleşmesi mümkün olabilecektir. Yine yapım işlerinde işin projesinde, güzergahında veya teknolojiye ortaya çıkan değişikliklere istinaden değişiklik ihtiyacı doğabilecek ve iş eksilişi yaşanabilecektir. Ancak mal alımları niteliği itibari ile idarenin çoğunlukla yıllardır süre gelen, geçmiş yıllarda kullandığı miktar ve çeşitlere göre, yani idarenin ihtiyaç duyduğu mal ve malzemelerin temini için yapılan alım çeşididir. Bu sebeple idareler mal alım ihalelerine çıkmadan önce hangi miktarda ve hangi ürünlere ihtiyaç duyduğunu doğru şekilde belirlemelidir. Zaman zaman çeşitli etkenlerle ihale kalemlerinin miktarlarında değişiklik yaşansa bile alımı planlanan bir ürünün yarısından veya tamamından vazgeçilmesi, idarenin ihale öncesi planlama ve ihtiyaç ve doğru zamanlama yapamamış olmasından kaynaklanacaktır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri ve uygulamanın doğuracağı sakıncalar birlikte değerlendirildiğinde, belediyenin mal alımlarında ihtiyaç duyduğu malzemeleri doğru tespit ederek ihale sürecinde ortaya çıkabilecek rekabet ve eşitliği engelleyecek faktörleri en aza indirmesi, kurum kaynaklarının etkili ekonomik ve verimli kullanılmasının sağlanması açısından son derece önemlidir.

BULGU 17: Belediye Şirket Denetimlerine İlişkin Sayıştay Denetim Raporlarının Belediye Meclisinin Bilgisine Sunulmaması

Belediye işlemlerinde yapılan incelemelerde sermayesinin bir kısmı veya tamamı belediyeye ait olan şirketlere ilişkin gerçekleştirilen Sayıştay Denetimleri sonucunda, hazırlanan Denetim Raporlarının Belediye Meclisinin bilgisine sunulmadığı görülmüştür.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun "Denetim alanı" başlıklı 4'üncü maddesinde:

"a) Merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarını, mahallî idareleri, sermayesinde doğrudan veya dolaylı olarak kamu payı olan özel kanunlar veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kurulmuş anonim ortaklıkları, diğer kamu idarelerini (kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları hariç),

b) (a) bendinde sayılan idarelere bağlı veya bu idarelerin kurdukları veya doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak ortak oldukları her çeşit idare, kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketleri, ... denetler." denilmektedir.

Yine 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Denetimin kapsamı ve türleri" başlıklı 55'inci maddesinde:

"Belediyelerde iç ve dış denetim yapılır. Denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, malî ve performans denetimini kapsar.

İç ve dış denetim 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılır.

Ayrıca, belediyenin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından da denetlenir.

Belediyelere bağlı kuruluş ve işletmeler de yukarıdaki esaslara göre denetlenir.

Denetime ilişkin sonuçlar kamuoyuna açıklanır ve meclisin bilgisine sunulur." denilmektedir.

Sayıştay Kanunu'nun denetim alanına ilişkin düzenlemelerinden de görüleceği üzere mahalli idareler ile mahalli idarelerin doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak ortak oldukları her çeşit işletme ve şirketler Sayıştay denetimine tabidir.

Bu hükümlere ilaveten, 5393 sayılı Kanun'da belediyelerde iç ve dış denetimin yapılacağı, denetim sürecinde 5018 sayılı Kanun hükümlerine riayet edileceği, belediyelere bağlı kuruluş ve işletmelerin de bu esaslara göre denetleneceği ve denetime ilişkin sonuçların kamuoyuna açıklanacağı ve belediye meclislerine sunulacağı ifade edilmektedir.

Ancak belediye işlemlerinin incelenmesinde; Büyükşehir Belediyesi denetimlerine istinaden düzenlenen Sayıştay Denetim Raporunun Belediye Başkanı tarafından meclis

üyelerine gönderildiği ve meclis toplantısında rapor maddelerinin tümünün görüşülmesi yerine daha önce bilgilerine sunulan rapor hakkında itiraz olunan hükümler varsa bunların görüşülmesi hususunda talep olup olmadığı sorulduğu görülmekte, ancak aynı yıl denetimi gerçekleştirilen belediyeye ait şirket raporlarının meclis bilgisine sunulmadığı anlaşılmaktadır.

İlgili Kanun hükmünde, raporların meclisin bilgisine sunulacağına ilişkin düzenlemeye yer verilmesine rağmen rapor maddelerinin ne şekilde görüşüleceğine ilişkin bir düzenleme yapılmadığı görülmektedir. Bu sebeple rapor maddelerinin tek tek okutulup değerlendirilmemesi hususu göz ardı edilse dahi, şirket raporlarının da usulüne uygun olarak belediye meclisinin bilgisine sunulması gerekmektedir.

Nitekim 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 18'inci maddesinde bütçe içi işletme ile 6762 sayılı Türk Ticaret Kanunu'na tâbi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek yetkisi belediye meclislerine verilmiştir. Görüleceği üzere belediyelerin şirketlerle ortaklık kurması veya ortaklıktan ayrılması, sermaye artışına gidilmesi gibi kararlarının kendi meclisince alınacağı açık olarak ifade edilmektedir. Meclis üyeleri şirket kurmak, sermaye artırmak, ortaklıktan ayrılmak gibi kararlar alma yetkisine sahip oldukları için, şirket kaynaklarının denetimlerine istinaden hazırlanacak raporlar hakkında da bilgilendirilmeli ve aldıkları kararlar hakkında değerlendirme yapabilme imkânı sağlanması yasal gerekliliktir.

Yukarıda yer verilen gerekçelerle, denetimler sonucunda şirketler hakkında hazırlanan raporların Büyükşehir Belediye Meclisinin bilgisine tam olarak sunulması gerekmektedir.

BULGU 18: İş Artışı Yapılan Yapım İşlerinde Tüm Riskler Sigorta Bedellerinin Güncellenmemesi

Belediyenin yapım işlerinde iş artışı yapılan işlerle ilgili olarak tüm riskler sigortasında ek sigorta poliçesi yapılmaması nedeniyle sigorta bedellerinin güncellenmediği görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "İş ve İşyerlerinin Korunması ve Sigortalanması" başlıklı 9'uncu maddesinin 2'nci fıkrası; "Sigortaya esas alınacak bedeller, işin kendisi için sözleşme bedeli, her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ve benzeri için ise piyasa rayiçlerine göre hesaplanan bedellerdir. Ödenen toplam hakediş tahakkuk tutarının (fiyat farkları dâhil) poliçedeki sigorta bedelini aşması ve/veya poliçede öngörülen sigorta bitiş tarihinin süre uzatımı veya cezalı çalışma sebebiyle aşılması hallerinde,

zeyilname ile sigorta bedelinin artırılması ve/veya sigorta süresinin uzatılması zorunludur.” şeklinde düzenlenmiştir.

Mevzuat hükmünden anlaşılacağı üzere, yüklenicinin yapım işinin yerine getirilmesinde genel bir koruma sorumluluğu bulunmaktadır. Sigorta yükümlülüğünün amacı, sözleşme konusu işin değer itibarıyla güvence altına alınması olduğundan, iş artışını içermeyen bir sigorta işleminin bu güvenceyi tam olarak sağlayamayacağı açıktır.

Yapılan incelemede, iş artışı yapılması suretiyle sözleşme bedelinin yükseldiği bazı yapım işlerinde yüklenici tarafından ek sigorta poliçesi yapılmadığı ve tüm riskler sigorta bedelinin iş artışı ile güncellenen sözleşme bedelinden düşük kaldığı anlaşılmıştır.

Mevzuata uygunluğun sağlanması ve yüklenicinin koruma sorumluluğunun tam olarak tesis edilebilmesi bakımından, yapım işlerinde iş artışı yapılan hallerde ek sigorta poliçesi yapılarak sigorta bedelinin güncellenmesi gerekmektedir.

BULGU 19: Tüm Riskler Sigortası Kapsamında Yer Alan Risk Kalemlerinde Muafiyet Oranının %2’den Fazla Belirlenmesi

Yapım işi yüklenicileri tarafından yaptırılan tüm riskler (all risks) sigortası kapsamında yer alan risk kalemlerinden bazılarında %2’den fazla muafiyet uygulandığı görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi’nin “İş ve işyerlerinin korunması ve sigortalanması” başlıklı 9’uncu maddesinin 1’inci fıkrasında;

“Yüklenici, işyerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu yapım işinin korunmasından 43 üncü madde hükümleri dikkate alınmak şartı ile işe başlama tarihinden kesin kabul tarihine kadar sorumludur. Bu sebeple yüklenici, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun 9 uncu maddesi hükümleri dahilinde; 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” denildikten sonra aynı maddenin 3’üncü fıkrasında;

“(3)(Değişik:RG-3/7/2009-27277)Sigorta poliçesinde; idare işveren sıfatıyla, yüklenici işi gerçekleştiren sıfatıyla yer almalı, alt yüklenicilerin vereceği zararların da teminat kapsamı dahilinde olduğu belirtilmelidir. Kıymetlerin sigortalanmasında aşağıda belirtilen hususlar dikkate alınarak muafiyet ve koasürans uygulamalarına yer verilebilir:

(a)Tüm riskler için uygulanabilecek muafiyet oranı azami % 2’dir.

(b)Deprem, sel, su baskını, toprak kayması ve terör riskleri için uygulanabilecek koasürans oranı azami %20’dir. Bunun dışında kalan riskler için koasürans uygulanmaz.

(c)Muafiyet ve koasürans kısmına isabet eden hasarların karşılanması yüklenicinin sorumluluğundadır” hükmüne yer verilmiştir.

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

Yapılan incelemede bazı yapım işinde mevzuata aykırı olarak bütün risk sigortaları kapsamında yer alan kalemler %2’den fazla muafiyet uygulandığı tespit edilmiştir. Yüklenici tarafından belediyeye sunulan sigorta poliçelerinde “tabiat olayları, bakım devresi, hırsızlık, kazık iksa ankraj, diğer hasarlar, 3’üncü şahıs mali mesuliyet hasarı” gibi durumlarda %10 oranında muafiyet belirlendiği görülmüştür.

Sigorta poliçesinde muafiyet oranlarının %2’den fazla olması yüklenicinin nihai sorumluluğunu kaldırmamakla birlikte, karşılaşılabileceği riski artırması bakımından önem arz etmektedir. Dolayısıyla Yapım İşleri Genel Şartnamesi’nin ilgili hükmünde belirtildiği üzere tüm riskler için uygulanabilecek muafiyet oranının azami %2 olması konusunda kontrollerin yapılması gerekmektedir.

BULGU 20: Kurum İhalelerinde İdareden Kaynaklanan Sebepler Gerekçe Gösterilerek Makul Olmayan Süre Uzatımları Verilmesi

Belediye iş ve işlemlerinde yapılan incelemelerde; belediyenin mal, hizmet ve yapım işine ilişkin ihalelerinde süre uzatımlarının çok fazla olduğu, birçok iş için ihale dokümanında işin bitirilmesi gereken süreleri oldukça aşan miktarlarda süre uzatımlarının verildiği görülmüştür.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu’nun “Mücbir Sebepler” başlıklı 10’ uncu maddesinde;

“Mücbir sebep olarak kabul edilebilecek haller aşağıda belirtilmiştir:

- a) Doğal afetler.*
- b) Kanuni grev.*
- c) Genel salgın hastalık.*
- d) Kısmî veya genel seferberlik ilânı.*
- e) Gerektiğinde Kurum tarafından belirlenecek benzeri diğer haller.*

Süre uzatımı verilmesi, sözleşmenin feshi gibi durumlar da dahil olmak üzere, idare tarafından yukarıda belirtilen hallerin mücbir sebep olarak kabul edilebilmesi için; yükleniciden kaynaklanan bir kusurdan ileri gelmemiş olması, taahhüdün yerine getirilmesine engel nitelikte olması, yüklenicinin bu engeli ortadan kaldırmaya gücünün yetmemiş bulunması, mücbir sebebin meydana geldiği tarihi izleyen yirmi gün içinde yüklenicinin idareye yazılı olarak bildirimde bulunması ve yetkili merciler tarafından belgelendirilmesi zorunludur” hükmüne yer verilmiştir.

Kamu İhale Sözleşmeli Kanunu’nda yer verilen bu hükümlere istinaden çıkarılan Yapım İşleri Genel Şartnamesinin “İşin süresi ve sürenin uzatılması” başlıklı 29’uncu maddesinde;

“(1) İşin, sözleşmesinde belirlenen zamanda tamamlanıp geçici kabule hazır hale getirilmemesi durumunda, gecikilen her gün için sözleşmesinde öngörülen günlük gecikme cezası uygulanır.

...

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

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

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

...” hükmüne yer verilmiştir. Yine Hizmet İşleri Genel Şartnamesi ile Mal Alımlarına Ait Tıp Sözleşmede de işin süresi ve sürenin uzatılması başlığı altında benzer düzenlemelere yer verilmiştir. Yüklenicinin kusuru olmadan yer teslimi, projelerin onaylanması, iş programının onaylanması, ödenek yetersizliği gibi sebeplerin ortaya çıkması durumunda da idarece süre uzatımında bulunulabileceği belirlenmiştir.

Her ne kadar Kamu İhale Kurumu tarafından yüklenicinin herhangi bir kusuru olmadan idarenin kusurundan kaynaklanan durumlarda süre uzatımı verilebileceği belirtilmiş ise de ilgili hüküm belli ilkeler gözetilerek ve idarenin kendi kusurundan kaynaklanan sebeplerle yükleniciyi zarara uğratmasının önüne geçilmesi içindir. İdarenin kusurunu ortadan kaldıran bir durum değildir. Nitekim 657 sayılı Devlet Memurlar Kanunu’nun

“Amir durumda olan devlet memurlarının görev ve sorumlulukları” başlıklı 10’uncu maddesi;

“Devlet memurları amiri oldukları kuruluş ve hizmet birimlerinde kanun ve diğer mevzuatla belirlenen görevleri zamanında ve eksiksiz olarak yapmaktan ve yaptırmaktan, maiyetindeki memurlarını yetiştirmekten, hal ve hareketlerini takip ve kontrol etmekten görevli sorumludurlar.” hükmü,

“Devlet memurlarının görev ve sorumlulukları” başlıklı 11’inci maddesi;

“Devlet memurları kanun ve diğer mevzuatta belirtilen esaslara uymakla ve amirler tarafından verilen görevleri yerine getirmekle yükümlü ve görevlerinin iyi ve doğru yürütülmesinden amirlerine karşı sorumludurlar.” hükmü ile

“Kişisel sorumluluk ve zarar” başlıklı 12’ nci maddesi;

“Devlet memurları, görevlerini dikkat ve itina ile yerine getirmek ve kendilerine teslim edilen Devlet malını korumak ve her an hizmete hazır halde bulundurmak için gerekli tedbirleri almak zorundadırlar. Devlet memurunun kasıt, kusur, ihmâl veya tedbirsizliği sonucu idare zarara uğratılmışsa, bu zararın ilgili memur tarafından rayiç bedeli üzerinden ödenmesi esastır.” hükümleri gereğince kamu görevlileri kendilerine Kanun ve mevzuattaki diğer

hükümler gereği verilen görevleri zamanında ve eksiksiz olarak yerine getirmekle sorumlu tutulmaktadır.

Ayrıca, Sayıştay Dairelerinde ve Temyiz Kurulunda kurumun vermiş olduğu süre uzatımlarına istinaden yapılan hatalı uygulamalara yönelik tazmin kararları ile, kamu görevlilerinin bu durumlarda sorumlu oldukları ortaya konulmaktadır.

Yukarıda belirtilen gerekçelerle yüklenicinin kusuru olmaksızın yer teslimi, projelerin onaylanması, iş programının onaylanması, ödenek yetersizliği gibi gerekçelerle süre uzatımına sebebiyet veren görevlilerin sorumluluğu doğmaktadır. Belediye kayıtlarında yapılan incelemelerde ihaleli işlerde süre uzatımı miktarlarının oldukça fazla olduğu, bazı işlerinde süre uzatımlarının iş artışlarına dayanmasına rağmen artışı gerçekleştirilen işle orantılı olmadığı, kimi işlerde ise işin normal süresinin oldukça üzerinde olduğu, süre uzatımlarının verildiği görülmektedir.

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." hükmüne yer verilmiştir. Görüleceği üzere idare yapmış olduğu ihalelerde rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını sağlamaktan sorumludur. İdare tarafından 300 günde yapılması ön görülen bir işin makul olmayan süre uzatımları ile 500 günde yaptırılması birçok sakıncalar doğurmaktadır. Örneğin, işi 300 günde bitiremeyeceğini düşünen yüklenicilerin ihaleye teklif vermesini engelleyip rekabeti engelleyebileceği gibi idarenin güvenilirliğini de etkileyecektir.

Yukarıda belirtilen sebeplerle her ne kadar idarenin kusurundan kaynaklanan gerekçeler öne sürülerek süre uzatımı verilecek olsa da bu husus idareler tarafından sürekli başvuru bir yol olarak görülmemeli, ödenek planlaması ve iş süreleri daha öngörülü tespit edilmeli ve ihalelerde rekabeti engelleyici hususlara izin verilmemelidir.

BULGU 21: Süresi Geçen Teminat Mektuplarının İade Edilmemesi

Belediye muhasebe kayıtlarında yapılan incelemelerde geçmiş yıllarda gerçekleştirilen iş ve işlemler için yüklenicilerden alınan teminat mektuplarının bir kısmının süresinin geçtiği,

süresiz verilenlerden bazılarının ise teminat konusu işler tamamlanmasına rağmen iade edilmedikleri ve kurum muhasebe kayıtlarında yer aldıkları görülmüştür.

Muhasebe Yetkilisi Mutemetlerinin Görevlendirilmeleri, Yetkileri, Denetimi ve Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in "Yıl Sonu İşlemleri" başlıklı 17'nci maddesinde;

"Muhasebe birimlerinin vezne ve ambarlarında bulunan hazır değerler, değerli kâğıtlar, menkul kıymet ve varlıklar ile teminat mektupları gibi değerler, mali yılın son günü itibarıyla muhasebe yetkilisinin veya yetki devrinde bulunduğu yardımcısının başkanlığı altında, ilgili muhasebe yetkilisi mutemedinin katılacağı ve en az üç kişiden oluşan kurul tarafından sayılır.

...

Yılsonunda yapılan sayımlarda; kasa ve bankada bulunan para mevcudu, alınmış ancak henüz tahsil edilmemiş çekler, kamu idaresine ve kişilere ait menkul kıymet ve varlıklar, teminat mektupları, değerli kâğıtlar için ayrı ayrı olmak üzere tutanak düzenlenir ve sayım kurullarınca imzalanır. Elçilik ve konsolosluklardaki mutemetliklerde düzenlenen tutanakların iki nüshası yönetim dönemi hesabı cetvellerine bağlanmak üzere bağlı bulunulan muhasebe birimine gönderilir, bir nüshası ise mutemetlikte saklanır. Tutanaklarda gösterilen sayım sonuçları, yardımcı defter ve muhasebe kayıtları ile karşılaştırılır."

hükümlerine yer verilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 910-Teminat Mektupları Hesabı'na ilişkin "Hesabın İşleyişi" başlıklı 435'inci maddesinde aynen;

"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 edilir ve her mali yılsonunda teminata ilişkin belgeler hakkında ilgili birimden yeni bilgi alınır ve alınan bilgi doğrultusunda söz konusu mektup ve belgeler ilgisine veya ilgili bankaya iade edilir ya da ertesi mali yıla devredilir. Banka teminat mektupları, müteahhit veya müşterinin sözleşme yapmaya yanaşmaması ya da sözleşmeden doğan yükümlülüklerini yerine getirmemesi gibi ilgili mevzuatında belirtilen hallerin muhasebe birimine bildirilmesinden sonra paraya çevrilebilir. Banka teminat mektupları yukarıda belirtilen paraya çevrilme hallerinin dışında, teminat

konusu iş devam ettiği sürece muhafaza edilir. 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 mektupları hükümsüz kalır ve bankasına iade edilir.”

denilmektedir.

Buradan anlaşılacağı üzere, bir teminat mektubunun ilgisine veya ilgili bankasına iadesi veyahut ertesi yıla devri konularında, takip görevi, muhasebe birimine verilmiştir. Muhasebe birimi her mali yılsonunda teminata ilişkin belgeler hakkında bilgi alacak ve aldığı bilgiler ışığında bu görevini yerine getirecektir. Banka teminat mektupları, yüklenici veya müşterinin sözleşme yapmaya yanaşmaması ya da sözleşmeden doğan yükümlülüklerini yerine getirmemesi gibi ilgili mevzuatında belirtilen hallerin muhasebe birimine bildirilmesinden sonra paraya çevrilecektir. Açıktır ki, burada bildirim görevi, teminat alınmasını gerektirecek işin ihalesini yapmış harcama birimine aittir. Teminat mektubunun ilgili olduğu işin takip süreci tamamıyla bu işin ihalesini yürütmüş harcama biriminin görevidir. Harcama birimi 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu ve 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun ilgili hükümleri ışığında muhasebe birimini bilgilendirmek zorundadır. 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 mektupları hükümsüz kalacak ve bankasına iade edilecektir. Dolayısıyla harcama birimi ve teminat mektuplarının muhafazasından sorumlu muhasebe birimi arası, koordine ve uyumlu çalışma, süresi geçmiş ve fonksiyonunu yitirmiş teminat mektuplarının gereksiz olarak mali hizmetler veznesinde tutulmasının önüne geçecektir. Aksi halde geçerlilik süresi dolmuş, teminat olma vasfını yitirmiş teminat mektupları mali hizmetler veznesinde gereksiz olarak saklanacak, bu durum ise mali tabloların gerçeği yansıtmasına engel olacaktır.

Mali hizmetler veznesinde teminat vasfını kaybetmiş, süresi geçmiş teminat mektuplarının gereksiz olarak bekletilmesini engellemek için ne gibi bir yol izleneceğine dair, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne ek olarak 4735 Sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 13 ve 14'üncü maddelerin de ayrıca göz önünde bulundurulması gerekmektedir.

4735 Sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun "Kesin Teminat ve Ek Kesin Teminatların Geri Verilmesi" başlıklı 13'üncü maddesinde;

"Taahhüdün, sözleşme ve ihale dokümanı hükümlerine uygun olarak yerine getirildiği ve yüklenicinin bu işten dolayı idareye herhangi bir borcunun olmadığı tespit edildikten sonra alınmış olan kesin teminat ve varsa ek kesin teminatların;

a- Yapım işlerinde; varsa eksik ve kusurların giderilerek geçici kabul tutanağının onaylanmasından sonra yarısı, Sosyal Sigortalar Kurumu'ndan ilişiksiz belgesi getirilmesi ve kesin kabul tutanağının onaylanmasından sonra kalanı,

b- Yapım işleri dışındaki işlerde Sosyal Sigortalar Kurumu'ndan ilişiksiz belgesinin getirildiği saptandıktan sonra; alınan mal veya yapılan iş için bir garanti süresi öngörülmesi halinde yarısı, garanti süresi dolduktan sonra kalanı, garanti süresi öngörülme hallerde ise tamamı,

Yükleniciye iade edilir.

Yüklenicinin bu iş nedeniyle idareye ve Sosyal Sigortalar Kurumu'na olan borçları ile ücret ve ücret sayılan ödemelerden yapılan kanunî vergi kesintilerinin yapım işlerinde kesin kabul tarihine, diğer işlerde kabul tarihine veya varsa garanti süresinin bitimine kadar ödenmemesi halinde, protesto çekmeye ve hüküm almaya gerek kalmaksızın kesin teminatlar paraya çevrilerek borçlarına karşılık mahsup edilir, varsa kalanı yükleniciye geri verilir.

İşin konusunun piyasadan hazır halde alınıp satılan mal alımı olması halinde, Sosyal Sigortalar Kurumu'ndan ilişiksiz belgesi getirilmesi şartı aranmaz."

"İade edilmeyen teminatlar" başlıklı 14'üncü maddesinde;

"13 üncü maddeye göre mahsup işlemi yapılmasına gerek bulunmayan hallerde; 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 mektupları hükümsüz kalır ve bankasına iade edilir. Teminat mektubu dışındaki teminatlar sürenin bitiminde Hazineye gelir kaydedilir." hükümleri yer almaktadır.

Söz konusu hükümlerden de açıkça anlaşılacağı üzere; idare yükleniciden taahhüdü karşılığı aldığı teminat mektuplarını, yüklenicinin taahhüdünü, sözleşme ve ihale dokümanı

hükümlerine uygun olarak yerine getirmiş olması, yüklenicinin bu işten dolayı idareye herhangi bir borcunun olmaması ve de Sosyal Güvenlik Kurumuna karşı mali yükümlülüklerini yerine getirmiş olması şartları doğrultusunda peyderpey ya da bir bütün olarak iade edecek veyahut aksi durumlarda teminatlarını paraya çevirerek borçlarına karşılık mahsup edecektir. Mahsup işlemi yapılmasına gerek bulunmayan hallerde; 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 mektupları hükümsüz kalacak ve bankasına iade edilecektir. Teminat mektubu dışındaki teminatlar sürenin bitiminde Hazine'ye gelir kaydedilecektir. Burada dikkat edilmesi gereken husus idarenin zararlarına karşılık mahsup ettiği kesin teminat tutarlarını kendi bütçesine gelir kaydetmesi gerekirken, teminat mektubu dışındaki teminatların iki yıllık süre sonunda hazineye gelir kaydedilmesi gerekliliğidir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; belediye, yüklenicilerin teminat mektuplarını talep etmemeleri halinde kesin teminatın mevzuatına göre kısmen veya tamamen iadesi imkânının başladığı tarihten itibaren on beş gün içinde Sosyal Güvenlik Kurumuna yüklenicinin borcunun olup olmadığını soracak, yüklenicinin borcu varsa teminat mektubunu nakde çevirip Sosyal Güvenlik Kurumu borcunu ödedikten sonra kalan miktarı yükleniciye iade edecektir. İdarenin, yüklenicinin borcu yoksa yükleniciyi teminat mektubunu alması konusunda yazılı olarak uarması, buna rağmen yüklenici teminat mektubunu almıyorsa yapım işlerinde kesin hesap ve kesin kabul tutanağının onaylanmasından, diğer işlerde ise işin kabul tarihinden veya varsa garanti süresinin bitim tarihinden itibaren iki yıl süre geçmişse teminat mektubunu bankasına iade etmesi gerekmektedir.

Belediyenin muhasebe kayıtlarında yer alan ve iade edilmesi gereken 105.335.446,00 TL tutarındaki teminat mektuplarının mali tablolardaki ilgili bölümleri olduğundan yüksek gösterdiği düşünülmektedir.

BULGU 22: Altyapı Koordinasyon Merkezi (AYKOME) ve Ulaşım Koordinasyon Merkezinin (UKOME) Daire Başkanlıklarına Bağlı Müdürlük Olarak Çalışmaları

Kayseri Büyükşehir Belediyesi Altyapı Koordinasyon Merkezi (AYKOME) ve Ulaşım Koordinasyon Merkezinin (UKOME) sırasıyla bir şube müdürlüğü olarak Fen İşleri Daire Başkanlığı ve Ulaşım Dairesi Başkanlığına bağlı alt birim olarak çalıştığı tespit edilmiştir.

Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin "Bağlılık ve Bağlayıcılık" başlıklı 5'inci ve 6'ncı maddelerinde sırasıyla;

"Bağlılık

(1) Büyükşehir belediyesi alt yapı koordinasyon merkezi ile ulaşım koordinasyon merkezi büyükşehir belediye başkanına bağlıdır. Başkan bu görevi bizzat veya görevlendireceği kişi eliyle yürütür.

Bağlayıcılık

(1) Alt yapı koordinasyon merkezi ile ulaşım koordinasyon merkezi tarafından alınan ortak yatırım ve toplu taşımayla ilgili kararlar; büyükşehir belediyesi, büyükşehir dâhilindeki diğer belediyeler ve büyükşehir sınırları içindeki kamu kurum ve kuruluşları ile diğer gerçek ve tüzel kişileri bağlar." Denilmektedir.

Aynı Yönetmelik'in "Harcama Yetkilisi" başlıklı 16 ncı maddesinde de;

" (1) Alt yapı yatırım hesabının harcama yetkilisi alt yapı koordinasyon biriminin en üst yöneticisidir." denilmektedir

Mevzuat hükmünden de görüleceği üzere AYKOME ve UKOME birimleri doğrudan büyükşehir belediye başkanına bağlıdır ve aldığı kararlar büyükşehir belediyesi sınırları içerisindeki tüm kamu kurumları ile diğer gerçek ve tüzel kişileri de bağlamaktadır. Zaten söz konusu kurulda diğer kamu kurumları ile belirli anonim şirketler de bulunmaktadır. Dolayısıyla tamamen karma olan, kararlarının herkesi bağladığı ve mevzuat hükmüne göre doğrudan büyükşehir belediye başkanına bağlı olduğu belirtilen birimlerin Fen İşleri ve Ulaşım Dairesi Başkanlıkları altında şube müdürlüğü olarak hizmet vermesi etkinlik ve idari hiyerarşi açısından da uygun değildir.

Kaldı ki söz konusu husus uygulamada da sorunlar yaratmaktadır. AYKOME biriminin alınan kararlar doğrultusunda yaptığı ya da yapacağı denetimler Fen İşleri Daire Başkanlığının yaptığı işleri de kapsamakta olup, denetimler sonucu ilgili Daire Başkanlığına faaliyetlerinden dolayı ceza kesme sonucunu da doğurabilmektedir. AYKOME Şube Müdürlüğünün bağlı olduğu daire başkanlığına ceza kesme yetkisini kullanması uygulamada bir takım sorunları da ortaya çıkarmaktadır.

Aynı şekilde UKOME de tüm şehirdeki ulaşımın en üst karar mercii olmasına ve de bu kararlara tüm kurumlar gibi Ulaşım Dairesi Başkanlığı'nın da uymakla yükümlü olmasına rağmen ilgili Daire Başkanlığına bağlı bir şube müdürlüğü olarak yapılandırılmış durumdadır.

Bunların dışında, aynı Yönetmelik'in 16'ncı maddesinde de görüleceği üzere AYKOME biriminin başındaki kişinin harcama yetkilisi olduğunu açıkça belirtmektedir. Büyükşehir Belediyesinde harcama yetkilileri Daire Başkanlarıdır.

Bahse konusu her iki merkez ve bunlara ilişkin idari yapılanma; günümüz koşullarında son derece önemli fonksiyonları icra edecek olup kurum organizasyon şemasında doğru konumlandırılmaları halinde ulaşım ve altyapı alanında yatırımlar ve uygulamalar açısından verimliliği, etkinliği ve tasarrufu artırıcı bir rol üstleneceklerdir.

Anılan gerekçelerle; Kayseri Büyükşehir Belediyesi Altyapı Koordinasyon Merkezi (AYKOME) ve Ulaşım Koordinasyon Merkezinin (UKOME) sırasıyla Büyükşehir Belediyesinde bir müdürlük olarak Fen İşleri Daire Başkanlığı ve Ulaşım Dairesi Başkanlığı'nın altında değil; ya Daire Başkanlığı şeklinde ya da Teftiş Kurulu Başkanlığı ve İç Denetim Birim Başkanlığı gibi doğrudan büyükşehir belediye başkanına bağlı birim olarak organizasyon şemasında yer alması ve çalışmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 23: İlan ve Reklam Vergilerinin İlçe Belediyelerine Devredilmesi

Büyükşehir Belediyesine ait yerlerde yapılan ilan ve reklamlara ait vergi gelirlerinin ilçe Belediyelerine devredildiği görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinin (g) fıkrasında, "*Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yollar, meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımı ile bu yolların temizliği ve karla mücadele çalışmalarını yürütmek; kentsel tasarım projelerine uygun olarak bu yerlere cephesi bulunan yapılara ilişkin yükümlülükler koymak; ilân ve reklam asılacak yerleri ve bunların şekil ve ebadını belirlemek; meydan, bulvar, cadde, yol ve sokak ad ve numaraları ile bunlar üzerindeki binalara numara verilmesi işlerini gerçekleştirmek.*", "Büyükşehir belediyesinin gelirleri" başlıklı 23'üncü maddesinin (e) fıkrasında, "*7 nci maddenin birinci fıkrasının (g) bendinde belirtilen alanlar ile bu alanlara cephesi bulunan binalar üzerindeki her türlü ilân ve reklamların vergileri ile asma, tahsis ve bakım ücretleri.*", "Belediyeler arası hizmet ilişkileri

ve koordinasyon” başlıklı 27’nci maddesinin ikinci fıkrasında, “*büyükşehir belediyelerinde meydan, bulvar, cadde, yol, sokak, park, spor ve kültürel tesislerin büyükşehir belediyesi ile büyükşehir kapsamındaki diğer belediyeler arasında dağılımına ilişkin esaslar büyükşehir belediye meclisi tarafından belirlenir.*” düzenlemeleri yer almaktadır. Anayasanın 73’üncü maddesinin üçüncü fıkrasında, “*Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır.*” hükmüne yer verilmiştir.

Büyükşehir Belediye Meclisinin 17.02.2012 gün ve 127 sayılı kararı ile Kayseri Büyükşehir Belediyesinin belediye sınırları ile mücavir alanları içindeki her türlü ilan ve reklam vergisine ilişkin hakları meclis kararı ile ilçe belediyelerine devredilmiş, bu durumun mevzuata aykırı olduğu tespiti 2015 Yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer almıştır. Bu rapordaki tespit üzerine Büyükşehir Belediye Meclisince 09.01.2017 gün ve 30 sayılı meclis kararı alınmıştır. Bu kararda “*Belediye Meclisinin 17.02.2012 gün ve 127 sayılı kararının Sayıştay Başkanlığı Denetim Raporu ile yok hükmünde tavih edilmesi ve 5216 sayılı Kanununun 27. Maddesi gereğince, 16 ilçemiz ile protokol yapılacağından protokol yapılması talebinin kabulüne oy birliğiyle karar verildi.*” denilmiştir. Bu karara istinaden yapılan protokoller ile ilgili ilçe belediyesinin mücavir alan sınırları içerisindeki meydan, bulvar, cadde ve anayollardaki her türlü ilan ve reklam vergisinin tahakkuk ve tahsilatını yapacağı, yılı içerisinde tahsilatı yapılan ilan ve reklam vergilerinin tahakkuk, tahsilat ve denetimi için yapılan masraflar karşılığında her iki belediye arasında bu tahsilatın %50 oranında eşit olarak paylaşılacağı, hesaplanan tahsilat miktarının %50’sinin bir sonraki yılın Mayıs ayı sonuna kadar Kayseri Büyükşehir Belediyesi hesabına aktarılacağı belirtilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri bir bütün olarak değerlendirildiğinde, vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin ancak kanun ile devredilebileceği, büyükşehir belediyesinin kendi yetki alanındaki ilan ve reklam vergilerini devredemeyeceği anlaşılmaktadır. 2012 yılında alınan Meclis kararıyla ilan ve reklam vergi gelirlerinin tamamının ilçe belediyelerine verilmesinin mevzuata aykırı olduğu hususu 2015 Yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer almış iken, bu rapor ilgi tutularak 2017 yılında alınan karar ve protokol ile ilan ve reklam vergi gelirlerinin %50’sinin ilçe belediyelerine verilmesi anlaşılır değildir. 2020 Yılı Sayıştay Denetim Raporunda da belirtildiği üzere büyükşehir belediyesinin kendi yetki alanındaki ilan ve reklam vergilerini devredemeyeceği açıktır.

BULGU 24: Şehir İçi Halk Otobüslerinin İhalesiz Çalıştırılması

Kayseri'nin Büyükşehir olmasından önce verilmiş şekli belli olmayan dolmuşların otobüse dönüştürüldüğü ve bu şekilde verilen toplu ulaşım hakkının Büyükşehir Belediyesi olduktan sonra aynı şekilde sürdürülmesinin mevzuata aykırı olduğu görülmüştür.

1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinin dokuzuncu fıkrasında, "*Belediye sınırı dâhilindeki deniz, göl ve nehirlerde belde sınırı dahiline münhasır olmak üzere, seyrüsefer eden istimbot, motörbot ve her nevi kayık, mavuna ve salapurya gibi denizdeki ufak nakliye vasıtalarıyla hususi sandal ve kayıklar ve karada belediye sınırı dahilinde umuma mahsus mahallerde seyrüsefer eden yük ve binek araba ve hayvanları ve otobüs, otomobil ve emsali (şimendiferlerden maada) nakliye vasıtalarının sağlamlığına, temizliğine dikkat ederek bunların azami haddi istiabisini ve tahammül derecelerini ve sınıflarını ve numaralarını tayin ve işletenlerin ehliyet ve sıhhatlerini murakabe ve ücret tarifelerine riayetlerini temin edecek tedbirler ittihaz etmek ve icabında bunları bizzat temin ve idare eylemek ve mevzu kanunlar mucibince salahiyettar dairelerden verilen vesikalara **müsteniden işlemlerini ruhsata bağlamak.** (Deniz vasıtalarının haddi istiabisini ve sağlamlığını tayinde mahalli liman dairesiyle ticaret müdürlüklerinin mütalaası alınır); Beldeler veya beldelerle köyler arasında seyrüsefer eden yük ve binek araba ve hayvanları ile otomobil, otobüs ve kamyonların sağlamlığına, temizliğine dikkat ederek bunların azami haddi istiabisi ve tahammül derecelerini tesbit ve sınıflarını, numaralarını tayin ve işletenlerin ehliyet ve sıhhatlerini murakebe etmek bu vesait sahiplerinin daimi ikametgahlarının mensup olduğu kaza belediye idaresine aittir."* ve aynı Kanun'un 19'uncu maddesinin beşinci fıkrasında, "*(Değişik: 5/7/1939-3666/1 md.) Belediye hudutları dâhilinde muayyen muntakalar arasında yolcu nakil vasıtası olarak otobüs, omnibüs, otokar, tünel trolley, füniküler işletmek ve mezbahalarda kesilen etleri Belediye Meclisince tayin ve Dahiliye Vekaletince tasdik edilecek ücret mukabilinde satış yerlerine nakletmek münhasıran Belediyelerin hakkıdır.*

(Ek - 6) (Değişik : 4/7/1988 - KHK -336/1 md.; Aynen kabul :7/2/1990 - 3612/11 md.) Bunların, belediyelerin de iştirak edecekleri şirketler vasıtasıyla yapılması ve işletilmesi veya icara verilmesi veyahut imtiyazın devri İçişleri Bakanlığının kararına bağlıdır. Belediyeler dilerse inhisarı tazammun etmemek şartıyla bunların işletilmesine ruhsat dahi verebilir.

Hususi mahiyette elektrik tesisatı gibi işlerin yapılmasına ve umuma ait suların ihtiyaçtan fazlasının hususi istihsalatta kullanılmasına ve beldenin muayyen mevkileri arasında

yük başına ücret alan nakil vasıtalarının işletilmesine, inhisarı tazammun etmemek üzere, ruhsat vermek de belediyelere aittir.

(Ek: 10/6/1982-2678/2 md.) 15 nci maddenin 77 nci fıkrasında belirtilen faaliyetleri yapmak üzere kurulan kombinalar için, bu fıkra yer alan hükümler uygulanmaz.”

hükmü bulunmaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu ile yürürlükten kaldırılan 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun “Belediyenin vazifeleri” başlıklı 15’inci maddesinin dokuzuncu fıkrası ve “Belediyelerin hakları, salahiyet ve imtiyazları” başlıklı 19’uncu maddesinin beşinci fıkrasında yer alan hüküm ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun “Belediyenin yetkileri ve imtiyazları” başlıklı 15’inci maddesinin (p) fıkrasındaki, “*Kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek.*” hükümlerinden toplu taşıma hakkının belediyenin görev ve yetkisinde olduğu anlaşılmaktadır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun “Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları” başlıklı 7’nci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde, “*Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek.*”, (p) bendinde, “*Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dahil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek. (Ek cümle: 16/5/2018-7144/14 md.) Büyükşehir içindeki toplu taşıma hatlarıyla ilgili olarak; şehir merkezine olan uzaklık, nüfus ve hattı kullanan sayısı kriterleri esas alınarak tespit edilecek hatlarla ilgili toplu taşıma hizmetlerinin işletirilmesine karar vermek.*” ve ikinci fıkrasında, “*...(Ek üç cümle: 16/5/2018-7144/14 md.) Büyükşehir belediyeleri, birinci fıkranın (p) bendinin ikinci cümlesinde yer alan kriterler esas alınarak büyükşehir belediye meclisi kararıyla belirlenen yerlerdeki toplu taşıma hatlarının işletmesinin o bölgede kurulu taşıma*

birlik veya kooperatiflerinden temin edilmesine karar verebilir. Bu durumda ihaleye katılacaklarda ve kullanılacak taşıma araçlarında aranacak şartlar belediyelerce belirlenir. Taşıma birlik veya kooperatiflerine, belediye bütçelerinden toplu taşıma hizmetlerinden ücretsiz veya indirimli olarak yararlanacaklara ilişkin gelir desteği ödemeleri yapılabilir.” düzenlemeleri yer almaktadır.

13.07.2005 gün ve 25874 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Uygulanmayacak hükümler” başlıklı 84’üncü maddesinde, Bu Kanunla belediyenin sorumlu ve yetkili kılındığı görev ve hizmetlerle sınırlı olarak 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu’nda bu Kanun hükümlerine aykırılık bulunması durumunda bu Kanun hükümlerinin uygulanacağı, 23.07.2004 gün ve 25531 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun “Diğer hükümler” başlıklı 28’inci maddesinde, Belediye Kanunu ve diğer ilgili Kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümlerinin ilgisine göre büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanacağı belirtilmiştir.

Gerek 1580 sayılı gerekse 5393 sayılı Belediye Kanunu’na göre toplu taşımaya ilişkin haklar belediyeye aittir. Belediyeye ait olan bu hakkın Kanun çerçevesinde ihale yoluyla rekabete uygun, saydamlığı sağlayarak sürenin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde verilmesi gerekir. Bu yetki belediye adına Belediye Meclisine aittir. Belediye meclisince bu yönde alınan karara uygun olarak ve bu kararda verilen yetkiye dayanılarak ihale işlemleri ile ilgili olarak Belediye Encümenince de konuya ilişkin kararlar alınmasında hukuka aykırılık bulunmamaktadır. Bu çerçevede toplu taşıma hizmetleri bakımından görevli ve yetkili olan Belediyenin ihale yapmadan rekabetsiz bir şekilde izin verebilmesi mümkün değildir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun, 1’inci maddesinde yer alan, “.....belediyelerin..... satım, hizmet....., kira, trampa, mülkiyetin gayri aynı hak tesisi ve taşıma işleri bu kanuna göre yürütülür.” hükmüne göre bu hakkın ihale ile verilmesi ve aynı Kanun’un “Kiralarda sözleşme süresi” başlıklı 64’üncü maddesinde yer alan, “**Kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira süresi, on yıldan çok olamaz.** Turistik tesis kurulacak yerlerin ve turistik tesislerin (Ek ibare: 20/2/2001 - 4628/17 md.) ve enerji üretimi tesisleri ile iletim ve dağıtım tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin (Ek ibare: 18/4/2001 - 4646/13 md.) ve doğal gaz iletim, dağıtım ve depolama tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin on yıldan fazla süre ile kiraya verilmesi mümkündür.

Üç yıldan fazla süre ile kiraya verme işlerinde, önceden Maliye Bakanlığından izin alınması şarttır. Katma bütçeli idarelerde bu izin, idarelerin bağlı buldukları bakanlıktan alınır. Özel İdare ve belediyeler için kendi özel kanunları uygulanır.

Üç yıldan fazla süre ile kiraya verme işlerinde, kira bedeli her yıl şartname ve sözleşmesindeki esaslara göre yeniden tespit edilir.” hükmü gereği kiralamalarda sürenin 10 yıl ile sınırlı olduğu açıktır.

Danıştay Onüçüncü Dairesinin Esas No:2015/985, Karar No: 2015/3164 numaralı kararı, “..., kiralama yolunu seçmesi hâlinde ise hem taşınır hem taşınmazlar için kira süresinin 10 yıla sınırlı olduğu ve her iki durumunda Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olduğu anlaşılmakta ve toplu taşıma hizmetlerinin ruhsat vermek suretiyle yerine getirilmesi usulünde ise ruhsat verilecek sürenin, tespit edilen muhammen bedelin yıllık mı yoksa ruhsat verilen süre için mi öngörüldüğünün, yıllık olarak tespit edilmiş ise her yıla ilişkin artış oranının nasıl belirleneceğinin vb. hususların açık bir şekilde ortaya konularak söz konusu ihalenin yine Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yapılması gerektiği, toplu taşıma hizmetlerinin gördürülmesinde ruhsat verme yönteminin seçilmesi hâlinde verilecek olan ruhsatın süresiz bir şekilde verilemeyeceği, belli bir süre dâhilinde ruhsat verilmesi gerektiği görülmektedir.

...

Bu durumda, ilgili mevzuat ve dosyadaki bilgi ve belgelerin incelenmesi sonucunda; toplu taşıma hizmetinin yerine getirilmesinde ruhsat verme yönteminin seçilmesi hâlinde, süresiz olarak ruhsat vermenin söz konusu olmadığı, belli bir süre dâhilinde ruhsatın verilmesi gerektiği, bu süreye göre muhammen bedelin belirlenmesinin şart olduğu, bu hususlar ortaya konulduktan sonra Devlet İhale Kanunu hükümlerine uygun bir şekilde ihalenin yapılması gerektiği”,

Aynı Dairenin Esas No:2014/384, Karar No: 2014/1950 kararı, “Yukarıda yer verilen hükümlerin birlikte değerlendirilmesinden; büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde toplu taşıma hizmetlerini yürütmenin ve bu amaçla toplu taşıma vasıtalarının işletilmesi ve işlettirilmesinin kamu hizmeti olarak münhasıran büyükşehir belediyelerine imtiyaz olarak verilmiş olduğu; toplu taşıma vasıtalarını işlettirmenin ise imtiyaz sözleşmesi, ruhsat verme, kiralama veya hizmet satın alma yoluyla gördürülebileceği; anılan usullerden herhangi birinin seçilmesi yoluyla toplu taşıma hizmetinin özel hukuk kişileri eliyle sağlanması hâlinde büyükşehir belediyesinin kanunlarla kendisine verilen ulaşım hizmetlerine ilişkin imtiyazdan

vazgeçmiş sayılacağı sonucuna varılmakta olup; söz konusu vazgeçme iradesinin ise, ancak, belediye adına imtiyaz verilmesinde görevli ve yetkili kılınan belediye meclisince ortaya konulması hâlinde geçerli olacağıın kabulü gerekmektedir.”,

Aynı Dairenin Esas No: 2011/1134, Karar No: 2012/2226 kararı, “*Belediye Meclisince alınan karara dayanılarak Encümenince toplu taşıma hatlarının 10 yıllığına kiraya verilmesinin hukuka uygun olduğuna”*

Aynı Dairenin Esas No: 2014/1735, Karar No: 2014/2859 kararı, “*...dava konusu minibüs hatlarının 10 yıllığına kiraya verilmesine ilişkin 08.01.2013 günlü 3 sayılı belediye encümen kararı ile bu karara dayanılarak 04.02.2013 tarihinde ihaleye çıkarılmasına ilişkin işlem 5393 sayılı yasanın 15. maddesinin (f) ve (p) bentlerinin belediyelere verdiği yetki ve imtiyaz hakkı sınırları içinde kararlar olduğu ve bu yönüyle hukuka uygun olduğu, 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 ödmeden, **il trafik komisyonlarının verdiği kararların kazanılmış hak oluşturacağı iddiasıyla toplu taşıma hatlarının bedelsiz kullanımının söz konusu olamayacağı** gerekçesiyle davanın reddine karar verilmiş, bu karar davacı tarafından temyiz edilmiştir.*

Davanın yukarıda özetlenen gerekçeyle reddi yolundaki temyize konu Eskişehir 1. İdare Mahkemesi'nin 28.11.2013 tarih ve E:2013/86, K:2013/1019 sayılı kararında, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 49. maddesinin 1. fıkrasında sayılan bozma nedenlerinden hiçbirisi bulunmadığından, temyiz istemi yerinde görülmemekle anılan Mahkeme kararının ONANMASINA”

şeklindedir. İlgili mevzuat ve kararlar birlikte değerlendirildiğinde belediyedeki yetkili organın kararıyla ihale yoluyla rekabete uygun, saydam bir şekilde sürenin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde ulaşımın verilmesi gerekir.

Toplu taşıma hizmetlerinin imtiyaz, kiralama ve ruhsat usullerinden biri ile üçüncü kişilere gördürülebilmesi mümkün olmakla birlikte her üç yöntem bakımından da bu hizmetin üçüncü kişilere gördürülmesinde mutlak olarak belirli bir sürenin öngörülmüş olması zorunludur. Kanunda öngörülen sürelerden daha uzun bir sürenin öngörülmesi ya da hiçbir şekilde süre öngörülmemesi durumlarında bu durumun hukuka aykırılık oluşturacağı kuşkusuzdur. Hukuka aykırı olarak tesis edilen işlemlerin ilgililer yönünden geleceğe yönelik

olarak kazanılmış hak oluşturması ise mümkün değildir. İlgililerin hiçbir hilesi ya da idareyi yanıltan bir davranışı olmaksızın idarece tesis edilen mevzuata aykırı işlemlerin düzeltilmesi zorunlu olmakla birlikte, söz konusu hukuka aykırı işlemlerin ortadan kaldırıldığı tarihe kadar bu işlemlerin ilgililere sağlamış olduğu haklar ilgililer yönünden kazanılmış hak oluşturur. Bir başka deyişle, kazanılmış haktan bahsedilebilmesi ancak mevzuata aykırı işlemin ortadan kaldırıldığı tarihe kadar gerçekleşmiş olan haklar, yani geçmişe yönelik haklar yönünden mümkün olabilir.

İhale ile verilmiş olmasına rağmen süre belirtilmeyenlerle ilgili olarak bu hatların ruhsat ve imtiyaz şeklinde verilmediği, verilme şeklinin kiralama olduğu anlaşılmaktadır. 2886 sayılı Kanun'un 64'üncü maddesinde belirtildiği üzere kiralamalarda süre 10 yıllla sınırlıdır. Bu nedenle ihale ile verilen hatlardan 10 yıllık süreyi dolduranların ihale ile verilmesi gerekir.

Kayseri Büyükşehir sınırlarında şehir içi ulaşımda çalışan AB plakalı halk otobüslerinin birçoğunun minibüs olarak çalışmaya başladıkları, 14.06.1994 tarih ve 1994/12 sayılı il trafik komisyon kararı ile 558 adet minibüs hattının sınırlandırıldığı, minibüs olarak çalışan bu araçların 1999 ve takip eden yıllarda otobüse dönüştürüldükleri ve Büyükşehir Belediyesinin kaydına ve denetimine girdikleri, ilk olarak ne zaman çalışmaya başladıklarına dair dosyalarda bilgi bulunmamakla birlikte uzun süre önceleri çalışmaya başladıkları ve bu sürenin her halde 10 yılı geçtiği anlaşılmıştır. Toplu ulaşım hizmetini fiili bir durum olarak ve süresiz gerçekleştirmesinin mevzuatta karşılığı olmayan uygulama olması nedeniyle sürdürülebilmesi mümkün değildir. Bu güne kadar olan süreçte verilen çalışma hakkının imtiyaz süresini aştığı göz önüne alınmalıdır.

Belediyenin toplu ulaşım hizmetlerini Danıştayın görüşü ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının kararıyla süresi kırkdokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebileceği göz önüne alındığında, imtiyazı aşan şekilde fiili olarak hattın ihalesiz kullanılması kabul edilebilir değildir.

Mevzuata aykırı işlemlerin, mevzuata aykırılıklarının tespit edildiği tarih itibarıyla hukuk düzeninden çıkarılmaları hukuk devletinin bir gereğidir. Bu nedenle, yukarıda açıklanan hususlar da gözetildiğinde bu durumun düzeltilmesi zorunludur. Bu kapsamda belediyece toplu taşıma hizmetlerinin üçüncü kişilere gördürülmesinin yöntemini belirleme ve bu konuda yeniden bir ihale yapıp yapmama konusunda belediyenin takdir yetkisi bulunmakla birlikte, söz konusu hukuki durumun mevcut sözleşmelerin/işlemlerin iptalini gerektireceği kuşkusuzdur. Bu konu en kısa sürede yeniden bir ihale yapılınca kadar geçecek süre zarfında toplu taşıma

hizmetlerinden yararlanan belde halkının mağduriyetine yol açmayacak şekilde çözümlenmelidir.

Sonuç olarak, 2020 Sayıştay Denetim Raporunda da açıklandığı üzere; Faaliyette bulunan bu otobüslerin çalışma durumlarının izin/tahsis suretiyle sürekli uzatılması şeklinde verilen ve yıllardır devam eden bu uygulama kazanılmış hak oluşturmaz. Kazanılmış hakkın varlığından söz edebilmek için, bu hakkın yürürlükteki hukuk kurallarına uygun olarak tesis edilen bir işlemle elde edilmiş olması gerekmektedir. Belediyenin yürütmekle yükümlü olduğu bir hizmeti bizzat yerine getirmeyip, üçüncü kişilere gördürebilmesi mümkün olmakla birlikte bu husus söz konusu hizmetin bir kamu hizmeti olma niteliğini ortadan kaldırmadığı gibi, bu konuda belediyenin görevinin sona ermesine yol açmamakta ve bu hizmetin yerine getirilmesi yönünden sorumluluğu devam etmektedir. Bu niteliği gözetildiğinde, belediyenin görevine giren bir hizmetin süresiz olarak üçüncü kişilere bir hak verilmesi suretiyle gördürülebilmesi hukuken mümkün değildir. Mevzuata aykırı olarak tesis edilen ve belirtilen nitelikteki işlemlerin ilgililer yönünden kazanılmış hak doğurması da aynı nedenle mümkün değildir. Aksi takdirde, mevzuata aykırı tesis edilen bir belediye işleminin, bir kanunun dahi üstüne geçmesi, o kanunun uygulanamaması sonucuna yol açacağı da bir gerçektir. Bu hizmetin belediyeler tarafından yürütülmesi ya da üçüncü kişilere gördürülmesi, söz konusu hizmetin kamu hizmeti olmasına ve bu hizmetin belediyelerce yürütülmesinde kamu yararı bulunduğu düşüncesine dayandığından, kazanılmış hak adı altında bireysel yararların kamu yararına üstün tutulması sonucunu doğuracak bir kazanılmış hak anlayışı kabul edilemez.

BULGU 25: 10 Yıllık Kira Süresi Dolan İşletmelerin Süresinin İhalesiz Uzatılması

Büyükşehir Belediyesinin 10 yıllığına kiraya verdiği işletmelerin kira süresinin bitiminde ihalesiz olarak aynı firmaya verildiği görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun,

1'inci maddesinde, “.....belediyelerin..... satım, hizmet....., kira, trampa, mülkiyetin gayri aynı hak tesisi ve taşıma işleri bu kanuna göre yürütülür.”

75'inci maddesinde, “...Kira sözleşmesinin bitim tarihinden itibaren, işgalin devam etmesi halinde, sözleşmede hüküm varsa ona göre hareket edilir. Aksi halde ecrimisil alınır. İşgal edilen taşınmaz mal, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edilir.”

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun,

15'inci maddesinin altıncı fıkrasında, “*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.*”

18'inci maddesinin (e) fıkrasında, “*Taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde tahsisin kaldırılmasına; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar vermek.*”

34'üncü maddesinin (g) fıkrasında, “*Taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek.*” şeklinde yer alan düzenlemelerde belediyelerin sahip olduğu taşınmazların kiralanması ve kiralanma sonrası yapılacak işlemler belirlenmiştir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun “Diğer hükümler” başlıklı 28'inci maddesinde, “*Belediye Kanunu ve diğer ilgili Kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümleri ilgisine göre büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanır.*” hükmü bulunmaktadır.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun “Kiralarda sözleşme süresi” başlıklı 64'üncü maddesinde, “*Kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira süresi, on yıldan çok olamaz. Turistik tesis kurulacak yerlerin ve turistik tesislerin ve enerji üretimi tesisleri ile iletim ve dağıtım tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin ve doğal gaz iletim, dağıtım ve depolama tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin on yıldan fazla süre ile kiraya verilmesi mümkündür.*”

Üç yıldan fazla süre ile kiraya verme işlerinde, önceden Maliye Bakanlığından izin alınması şarttır. Katma bütçeli idarelerde bu izin, idarelerin bağlı buldukları bakanlıktan alınır. Özel İdare ve belediyeler için kendi özel kanunları uygulanır.

Üç yıldan fazla süre ile kiraya verme işlerinde, kira bedeli her yıl şartname ve sözleşmesindeki esaslara göre yeniden tespit edilir.” yer alan hükmüne göre kiralamalarda süre en fazla 10 yıl olabilir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun yürürlüğe girmesinden sonra belediyelerin sahip olduğu taşınmazların gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine, füzuli şağilden ecrimisil istenmesi, füzuli şağil tarafından rızaen ödenmeyen ecrimisil için 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil

Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre tahsil yoluna gidilmesi ve işgal edilen belediye taşınmazının belediyenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, belediyeye teslim edilmesi gerekmektedir.

5393 sayılı Kanun'a göre üç yıla kadar olan kiralamalar encümenince, üç yılı aşanlar ise meclis tarafından yapılmalıdır. Taşınmazların üç yıldan fazla olarak kiraya verileceği durumlarda meclis kararında taşınmazın kaç yıllığına kiraya verileceği belirlenmeli ve bu sürenin bitiminde yeniden ihaleye çıkılmalıdır. Sürenin bitiminde kiracının tahliyesinde 5393 sayılı Kanun'un 15'inci ve 2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesine göre işlem yapılmalıdır. Encümen kendisinde olmayan yetkiyi kullanarak taşınmazı üç yıldan fazla veya her yıl kira miktarını belirlemek suretiyle ucu açık bir şekilde yıllarca kiraya vermemeli ve kira süresinin belirsiz bir şekilde uzamasına neden olmamalıdır.

“Mülkiyeti Belediyeye Ait Arsa Üzerine Ayırıştırma Tesisi Kurulması, Çöp Transfer İstasyonu ile Molu Çöp Depolama Sahası İşletmeciliği ve Molu Çöp Depolama Sahasının Rehabilitasyonu İşi”nin işletmesinin 10 yıl olarak kiraya verildiği ve kira başlangıç tarihinin 10.09.2010 olduğu anlaşılmıştır. İşin idari şartnamesinde, *“Tüm bu işler; 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 51/g maddesi gereğince yapılacak pazarlık usulü ihale ile yap – işlet modeli ile 10 yıllığına yapılacaktır.”*, işin teknik şartnamesinde, *“Yapım aşaması süresince ve tesisin işleme alınmasına kadar ki süreçte T. C. Çevre ve Orman Bakanlığı'nın yayınlamış olduğu yönerge ve yönetmelik değişikliklerine uyulacaktır. Sözleşme süresi sonunda tüm rehabilite alan, üzerindeki müstemilatı ve tesisleri ile İdareye teslim edilecektir.”* hükümleri yer almıştır. Encümenin 16.10.2019 gün ve 2019/2097 sayılı kararında, firmanın 3 yıl süre uzatılma talebinde bulunduğu, molu çöp depolama sahasının kaç yıl kullanılabilceği ile ilgili Çevre Koruma ve Kontrol Daire Başkanlığı tarafından oluşturulacak komisyon tarafından incelenerek rapor hazırlanmasına karar verilmiş, bu karar üzerine 22.10.2019 tarihli rapor hazırlanmış, Encümenin 23.10.2019 gün ve 2019/2212 sayılı kararında, *“... ilgili raporda belirtilen çöp depolama sahasından 3 yıla yakın depolama ve kot yükseltme alanının bulunduğu ve tüm işlerin, rehabilitasyon işlerinin tamamlanabilmesi için yüklenicinin talep ettiği sözleşme süresinin 36 ay (3 yıl) uzatılmasına bu süre içerisinde depolama ve kot yükseltme alanı kapasitesinin tamamlanması halinde hiçbir şarta bağlı kalınmaksızın sözleşmenin karşılıklı olarak feshedilmesine”* denilmiştir.

“Mülkiyeti Belediyeye Ait Arsa Üzerinde Kurulacak Tıbbi Atık İmha Tesis İşletmecilik Hakkının Kiraya Verilmesi İşi”ne ilişkin işletmenin 10 yıl olarak kiraya verildiği ve kira

sözleşmesinin 29.08.2005 tarihinde noter tarafından tasdik edildiği anlaşılmıştır. İşe ait idari şartnamenin 23'üncü maddesinde, “Belediye Encümeni kiranın bitiş süresinden sonraki 11. ve daha sonraki yıllar için işletmecilik kirası olan net satışlardan verilecek pay ile ilgili pay oranını emsal rayiç mevzuat, hak ve nefaset kuralları nazara alınmak şartı ile yeniden belirleyebilecektir.” denilmiştir. Encümenin 04.02.2015 gün ve 2015/281 sayılı kararında, firmanın 3 yıl süre uzatılma talebinde bulunduğu, söz konusu tesis için Büyükşehir Belediyesine verilecek tesis işletmecilik payının %10'dan %15'e yükseltilecek sözleşmenin 29.08.2015 tarihinden itibaren 3 yıl uzatılmasına,

Encümenin 29.08.2018 gün ve 1485 sayılı kararında, “Kayseri İli Tıbbi Atıkların Toplanması, Taşınması, Sterilizasyonu ve Bertarafı, Tıbbi Atık Sterilizasyon Tesisi Kurulması ve İşletilmesi ihalesi, 21/03/2018 tarihinde yapılmış ve ihaleyi kazanan,adresinde faaliyet gösteren İnş. Ltd. Şti. ile 06 Nisan 2018 tarihinde sözleşme imzalanmıştır.

Halen bu işi yapan ... İnş. Taah. Ltd. Şti.'nin sözleşmesi 29 Ağustos 2018 tarihinde sona erecek olup, yeni firmaya işyeri teslimi 01 Ekim 2018 tarihinde gerçekleşecektir. Bu bağlamda; konunun hassasiyeti , hizmetin aksatılmadan devam edebilmesi ve lisanslı toplama taşıma araçlarına sahip başka firmaların araç ekipman ve personellerinin kısa dönem için tedarik edilemeyeceği; son ihaleyi kazanarak sözleşme imzalayan İnş. Ltd. Şti.'nin 24.07.2018 tarih ve 2018-19713 sayılı yazılarında, sözleşmenin fesih edilmesi ve teminat mektuplarının iadesi hakkındaki talepleri dikkate alınarak;

30.08.2018-29.10.2018 tarihleri arasında toplanacak tıbbi atıkların, yönetmelik hükümleri gereğince hazırlanan ve Çevre ve Şehircilik Müdürlüğü tarafından onaylanan Tıbbi Atık Yönetim Planı kapsamında en yakın vilayet olan, Nevşehir İline nakledilmesi gerektiği, bu tesisin ise Kayseri İlinde tıbbi atık bertaraf hizmetini yürüten firmaya ait olması nedenleriyle ;İnş. Taah. Ltd. Şti. nin sözleşmesinin 29 Ekim 2018 tarihine kadar uzatılması ve gereği için evrakın Çevre Koruma ve Kontrol Daire Başkanlığı'na tevdiine oy birliği ile karar verildi.”, Encümenin 24.10.2018 gün ve 1924 sayılı kararında, “Yapılan müzakere neticesinde ; Kayseri İli Tıbbi Atıkların Toplanması, Taşınması, Sterilizasyonu ve Bertarafı, Tıbbi Atık Sterilizasyon Tesisi Kurulması ve İşletilmesi ihalesi, 21.03.2018 tarihinde yapılmış ve ihaleyi kazanan, Nişan taş Mah. Vatan Cad. Ergün İşhanı No:5/504 Selçuklu/KONYA adresinde faaliyet gösteren ... Taah. Tar. ve İnş. Ltd. Şti. ile 06 Nisan 2018 tarihinde sözleşme imzalanmıştır.

Firma sözleşme imzalamasına rağmen iş yeri teslimini almadığından 16.10.2018 tarihinde sözleşme fesih edilerek teminatı irat kaydedilmiştir.

Hizmetin sürekliliği ve kalitesinin devam ettirilmesi, lisanslı toplama taşıma araçlarına sahip firmaların araç ekipman ve personel yönünden kısa dönem için tedarik edilememesi nedeni ile halihazırda yüklenici firma olanLtd. Şti.'nin sözleşmesinin, mevcut sözleşmede yıllık olarak ödeneceği belirtilen %15'lik işletmecilik payının aylık olarak değiştirilerek 31 Aralık 2019 tarihine kadar uzatılmasına, bilgi için evrakın Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığı'na , gereği için Çevre Koruma ve Kontrol Daire Başkanlığı'na tevdiin e oy birliği ile karar verildi.” denilmektedir.

Ayrıca Encümenin 03.07.2019 gün ve 2019/927 sayılı kararı, “firmanın 3 yıl süre uzatılma talebinde bulunduğu, idari şartnamenin 23’üncü maddesinde, “Belediye Encümeni kiranın bitiş süresinden sonraki 11. ve daha sonraki yıllar için işletmecilik kirası olan net satışlardan verilecek pay ile ilgili pay oranını emsal rayiç mevzuat, hak ve nefaset kuralları nazara alınmak şartı ile yeniden belirleyebilecektir.” denildiği, söz konusu tesis için Belediyesine verilecek tesis işletmecilik payının 01.01.2020 tarihinden itibaren %17 olarak belirlenmesine ve sözleşmenin 31.12.2022 tarihine kadar uzatılmasına karar verilmiştir.” şeklindedir.

İdari şartnamesinin 23’üncü maddesine göre 11’inci ve daha sonraki yıllar için Belediye encümenine yetki verilmiş ise de, şartname ve sözleşme hükmünün Kanuna aykırı olamayacağı açık olduğuna ve 2886 sayılı Kanun’un 64’üncü maddesine göre kira süresinin 10 yıldan çok olamayacağı belirtildiğine göre Kanuna aykırı şartname hükmü geçersizdir. Kaldı ki 2018 yılında ihale yapıp başka bir firmayla sözleşme imzalandıktan sonra, sözleşmenin fesih edilmesi nedeniyle bir önceki firmaya işin verilmesi mümkün değildir. Arada başka bir ihale olduğuna göre, oluşan yeni duruma göre açık ihale yapılana kadar geçen süre için iş pazarlıkla ihale edilebilir. 10 yıllık süre için ihale edilen işin süresi 17 yıla ulaşacaktır.

Sonuç olarak, 2020 Sayıştay Denetim Raporunda da açıklandığı üzere söz konusu işletmelerin 10 yıllığına kiraya verildiği belirli ve öngörülebilir bir durumdur. Hangi gerekçe olursa olsun kira süresi 10 yıldan fazla uzatılamaz. 10 yıllığına kiralanan taşınmazın süre bitiminde yeniden ihaleye çıkılarak şayet 3 yıllığına verilecekse encümence 3 yıldan fazla ise meclis kararıyla kiraya verilmesi gerekir. Encümenin süre uzatım kararında belirttiği gerekçe yeni kiralamaya ilişkin ihalenin şartnamesinde yer alacak husustur. Belirtilen husus Kanuna aykırı olarak kira sözleşmesinin uzatılma gerekçesi olamaz. Bu şekilde yapılarak ihaleye

katılımın engellenmesi bir yana, bu şekilde uzatılmada imzaları olan kamu görevlileri görevlerini Kanuna uygun yapmadıkları gibi kiracı firmaya da avantaj sağlanmasına neden olmuşlardır.

BULGU 26: Şehir İçi Çalışan Halk Otobüslerinin İmtiyaz Oluru Olmasına Karşın İhale Şartnamesi ve Sözleşmesinde Süre Belirtilmediği Halde Sürenin 49 Yıl Olarak Kabul Edilmesi

Kayseri Büyükşehir Belediyesinin verilecek hatlarla ilgili imtiyaz oluru alındığı, hatların verilmesine ilişkin şartname ve sözleşmede süre belirtilmemesine karşın verilen hatların süresinin 49 yıl olarak kabul edildiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu ile yürürlükten kaldırılan 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin vazifeleri" başlıklı 15'inci maddesinin dokuzuncu fıkrası ve "Belediyelerin hakları, salahiyet ve imtiyazları" başlıklı 19'uncu maddesinin beşinci fıkrasında yer alan hüküm ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinin (p) fıkrasındaki, "*Kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işletirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek.*" hükümlerinden toplu taşıma hakkının belediyenin görev ve yetkisinde olduğu anlaşılmaktadır.

İhalelerin yapıldığı tarihte yürürlükte olan 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'un 6'ncı maddesinde, Büyükşehir dahilindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak işletmek veya işletirmek Büyükşehir Belediyesinin görevleri arasında sayılmıştır.

23.07.2004 tarih ve 25531 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde, "*Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri*

yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek.”, (p) bendinde, “Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dahil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek. (Ek cümle: 16/5/2018-7144/14 md.) Büyükşehir içindeki toplu taşıma hatlarıyla ilgili olarak; şehir merkezine olan uzaklık, nüfus ve hattı kullanan sayısı kriterleri esas alınarak tespit edilecek hatlarla ilgili toplu taşıma hizmetlerinin işlettilmesine karar vermek.” ve ikinci fıkrasında, “...(Ek üç cümle: 16/5/2018-7144/14 md.) Büyükşehir belediyeleri, birinci fıkranın (p) bendinin ikinci cümlesinde yer alan kriterler esas alınarak büyükşehir belediye meclisi kararıyla belirlenen yerlerdeki toplu taşıma hatlarının işletmesinin o bölgede kurulu taşıma birlik veya kooperatiflerinden temin edilmesine karar verebilir. Bu durumda ihaleye katılacaklarda ve kullanılacak taşıma araçlarında aranacak şartlar belediyelerce belirlenir. Taşıma birlik veya kooperatiflerine, belediye bütçelerinden toplu taşıma hizmetlerinden ücretsiz veya indirimli olarak yararlanacaklara ilişkin gelir desteği ödemeleri yapılabilir.” düzenlemeleri yer almaktadır.

13.07.2005 gün ve 25874 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Uygulanmayacak hükümler” başlıklı 84’üncü maddesinde, Bu Kanunla belediyenin sorumlu ve yetkili kılındığı görev ve hizmetlerle sınırlı olarak 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu’nda bu Kanun hükümlerine aykırılık bulunması durumunda bu Kanun hükümleri uygulanacağı, 23.07.2004 gün ve 25531 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun “Diğer hükümler” başlıklı 28’inci maddesinde, Belediye Kanunu ve diğer ilgili Kanun’ların bu kanuna aykırı olmayan hükümlerinin ilgisine göre büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanacağı belirtilmiştir.

Gerek 1580 sayılı gerekse 5393 ve 3030 sayılı Kanun’larda toplu taşımaya ilişkin haklar belediyeye aittir. Belediyeye ait olan bu hakkın Kanun çerçevesinde ihale yoluyla rekabete uygun, saydamlığı sağlayarak sürenin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde verilmesi gerekir. Bu yetki belediye adına Belediye Meclisine aittir. Belediye meclisince bu yönde alınan karara uygun olarak ve bu kararda verilen yetkiye dayanılarak ihale işlemleri ile ilgili olarak Belediye Encümenince de konuya ilişkin kararlar alınmasında hukuka aykırılık bulunmamaktadır. Bu çerçevede toplu taşıma hizmetleri bakımından görevli ve yetkili olan Belediyenin ihale yapmadan rekabetsiz bir şekilde izin verebilmesi mümkün değildir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun, 1'inci maddesinde yer alan, “.....belediyelerin..... satım, hizmet....., kira, trampa, mülkiyetin gayri aynı hak tesisi ve taşıma işleri bu kanuna göre yürütülür.” hükmüne göre bu hakkın ihale ile verilmesi ve aynı Kanun'un “Kiralarda sözleşme süresi” başlıklı 64'üncü maddesinde yer alan, “Kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların **kira süresi, on yıldan çok olamaz.** Turistik tesis kurulacak yerlerin ve turistik tesislerin (Ek ibare: 20/2/2001 - 4628/17 md.) ve enerji üretimi tesisleri ile iletim ve dağıtım tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin (Ek ibare: 18/4/2001 - 4646/13 md.) ve doğal gaz iletim, dağıtım ve depolama tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin on yıldan fazla süre ile kiraya verilmesi mümkündür.

Üç yıldan fazla süre ile kiraya verme işlerinde, önceden Maliye Bakanlığından izin alınması şarttır. Katma bütçeli idarelerde bu izin, idarelerin bağlı buldukları bakanlıktan alınır. Özel İdare ve belediyeler için kendi özel kanunları uygulanır.

Üç yıldan fazla süre ile kiraya verme işlerinde, kira bedeli her yıl şartname ve sözleşmesindeki esaslara göre yeniden tespit edilir.” hükmü gereği kiralamalarda sürenin 10 yıl ile sınırlı olduğu açıktır.

Danıştay Onüçüncü Dairesinin Esas No:2015/985, Karar No: 2015/3164 numaralı kararı, Esas No:2014/384 ve Karar No: 2014/1950 kararı, Esas No: 2011/1134 ve Karar No: 2012/2226 kararı ile Esas No: 2014/1735 ve Karar No: 2014/2859 kararı değerlendirildiğinde belediye'deki yetkili organın kararıyla ihale yoluyla rekabete uygun, saydam bir şekilde sürenin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde ulaşımın verilmesi gerekir. Şartname ve sözleşmede süre belirtilmediği durumda sürenin bulunmadığı esas alınarak 49 yıl olarak esas alınması kabulü mümkün değildir.

Gerek 1580 ve gerekse de 5393 sayılı Kanun'da ulaşım hizmetleri Danıştayın görüşü ve Çevre ve Şehircilik (İçişleri) Bakanlığının kararıyla süresi kırkdokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredilir. Ancak imtiyaz yoluyla verilmesi için Bakanlığın kararının olması verilen hattın 49 yıl olarak verildiği anlamına gelmemektedir. Bakanlık kararında süre belirtilmemekte, imtiyazın devredilmesi kararı verilmektedir. Kanunda azami süre kırkdokuz yıl olarak belirtilmiştir. İmtiyaz iznini alan belediye yapacağı ihalede sürenin kaç yıl olduğunu ihale şartnamesinde 20, 30, 40 veya 49 yıl gibi açıkça belirtmesi gerekir. Sürenin belirtilmediği durumda bu sürenin 49 yıl olduğu kabulünün temeli bulunmamaktadır. İmtiyaz suretiyle yapılan ihalede sürenin şartnamede belirtilmemesi durumunda, sürenin ya idare tarafından belirlenerek ilgililerin bu süreye karşı idari yargı yoluna giderek yargı kararına göre sürenin

belirlenmesi, ya da idare tarafından sürenin belirlenmesi için tespit davası açılarak karar sonucuna göre işlem tesisi gerekir. Şartname ve sözleşmede süre belirtilmediği halde bu süreyi fiili olarak kırkdokuz yıl olarak kabul etmenin dayanağı bulunmamaktadır.

Toplu taşıma hizmetlerinin imtiyaz, kiralama ve ruhsat usullerinden biri ile üçüncü kişilere gördürülebilmesi mümkün olmakla birlikte her üç yöntem bakımından da bu hizmetin üçüncü kişilere gördürülmesinde mutlak olarak belirli bir sürenin öngörülmüş olması zorunludur.

İhale ile verilmiş olmasına rağmen süre belirtilmeyenlerle ilgili olarak bu hatlar imtiyaz şeklinde verilmiştir. İmtiyaz şeklinde verilme hattın bir şekilde kiralanmasıdır. Kira ile imtiyaz arasındaki fark süre yönündendir. Kiralamada süre 10 yılı geçemez iken, imtiyaz da ise bu süre 49 yılı geçememektedir. 2886 sayılı Kanun'un 64'üncü maddesinde belirtildiği üzere kiralamalarda süre 10 yıllla sınırlıdır.

Kayseri Büyükşehir Belediyesi sınırlarında şehir içi ulaşımda çalışan AB plakalı halk otobüslerinden 55 tanesi imtiyaz izni ile ihale edilmiştir. İçişleri Bakanlığının 25.04.2000 gün ve B050MAH0740001/ sayılı yazısı ile “...işlemlerde açıklık ve rekabet ilkesi çerçevesinde 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre yürütülmesi kaydıyla 100 adet otobüs ve hattının imtiyazının devredilmesine” olur verilmiştir.

İhale öncesi hazırlanan ve tüm katılımcılar için esas olan şartnamede işin süresinin belirtilmiş olması gerekir. Şartnamede sürenin belirli ve öngörülebilir olması asıldır.

55 Adet Hattın Verilmesi ile İlgili Bilgiler şu şekildedir:

27.07.2000 tarih ve 57/826 sayılı encümen kararı ile ihale edilen birinci etap 8 hat ve 01.08.2000 tarih ve 58/829 sayılı encümen kararı ile ihale edilen birinci etap 4 hat olmak üzere toplam 12 hatta ilişkin işin ihale şartnamesinde işin süresi ile ilgili olarak, “Uygulama sonucunda taraflarca yapılacak sözleşme tarihinden itibaren geçerlilik süresi Belediye tarafından belirlenecektir.” denilmiş, işin sözleşmesinin 7'nci maddesinde ise, “Sözleşmenin Süresi: 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 19. maddesinin 5.fıkrası gereğince sözleşme süresizdir. Gerek bu Kanunda gerekse diğer Kanunlardaki sözleşme süreleri ile ilgili yasa hükümleri saklıdır.” hükmü yer almıştır. 10.10.2000 tarih ve 78/1138 sayılı encümen kararı ile ihale edilen ikinci etap 12 hatta ilişkin işin idari şartnamesinin 11'inci maddesinde, “1580 Sayılı Belediye Kanununun 19.Maddesinin 5.fıkrası gereğince sözleşme süresizdir. Gerek bu Kanunda gerekse diğer Kanunlardaki sözleşme süreleri ile ilgili yasa hükümleri saklıdır.”

denilmiş ve sözleşmenin 7'nci maddesinde ise, “İhale şartnamesi ve sözleşmesindeki hükümlülüklerin yerine getirilmesi şartı ile 1580 sayılı Belediye Kanununun 19. Maddesinin 5.fıkrası gereğince sözleşme süresizdir. Gerek bu kanunda gerekse diğer kanunlardaki sözleşme süreleri ile ilgili yasa hükümleri saklıdır.” hükmü yer almıştır. 28.06.2001 tarih ve 50/852 sayılı encümen kararı ile ihale edilen üçüncü etap 1 hat ve 03.07.2001 tarih ve 51/877 sayılı encümen kararı ile ihale edilen üçüncü etap 5 hat olmak üzere toplam 6 hatta ilişkin idari şartnamenin 12'nci maddesinde, “Sözleşme süresi konusunda 1580 sayılı Kanun, 3030 sayılı Kanun ve süre ile ilgili diğer kanun hükümleri saklıdır.” denilmiş ve sözleşmenin 7'nci maddesinde ise, “Sözleşmenin Süresi: Sözleşmenin süresi konusunda her hangi bir sınırlama getirilmemiştir. Ancak 1580 sayılı Kanun, 3030 sayılı Kanun ve diğer kanunların öngörülen süre ile ilgili hükümler saklıdır.” hükmü yer almıştır. 24.07.2001 tarih ve 57/976 sayılı encümen kararı ile ihale edilen dördüncü etap 3 hat, 26.07.2001 tarih ve 58/991 sayılı encümen kararı ile ihale edilen dördüncü etap 1 hat ve 07.08.2001 tarih ve 61-1055 sayılı encümen kararı ile ihale edilen dördüncü etap 3 hat olmak üzere toplam 7 hatta ilişkin idari şartnamenin 12'nci maddesinde, “Sözleşme süresi konusunda 1580 sayılı Kanun, 3030 sayılı Kanun ve süre ile ilgili diğer kanuni hükümleri saklıdır.” denilmiş ve sözleşmenin 7'nci maddesinde ise, “Sözleşmenin Süresi: Sözleşmenin süresi konusunda her hangi bir sınırlama getirilmemiştir. Ancak 1580 sayılı Kanun, 3030 sayılı Kanun ve diğer kanunların öngörülen süre ile ilgili hükümler saklıdır.” hükmü yer almıştır. 03.06.2004 tarih ve 40/364 sayılı encümen kararı ile ihale edilen beşinci etap 11 hatta ilişkin idari şartnamesinin 12'inci maddesinde, “Sözleşme süresizdir. Süre konusunda 1580 sayılı Kanun, 3030 sayılı Kanun ve süre ile ilgili diğer kanuni hükümleri saklıdır.” denilmiş ve sözleşmesinin 7'nci maddesinde ise, “Sözleşmenin süresi: Sözleşmenin süresi konusunda her hangi bir sınırlama getirilmemiştir. Ancak 1580 sayılı kanun, 3030 sayılı kanun ve diğer kanunlarda öngörülen süre ile ilgili hükümler saklıdır.” hükmü yer almıştır. 20.09.2006 tarih ve 39/712 sayılı encümen kararı ile ihale edilen altıncı etap 7 hatta ilişkin ihale teknik şartnamesinin genel hükümler kısmının 6'ncı maddesinde, “İmtiyaz hakkı devri ihalesine çıkartılan hatlar da çalışma süresi 49 yıldır. Bu sürenin bitiminde sürenin uzatılıp uzatılmaması konusunda Belediye Encümeni yetkilidir.” denilmiş ve sözleşmenin 7'nci maddesinde ise, “Sözleşmenin süresi: Sözleşmenin süresi konusunda her hangi bir sınırlama getirilmemiştir. Ancak 1580 sayılı kanun, 3030 sayılı kanun ve diğer kanunlarda öngörülen süre ile ilgili hükümler saklıdır.” hükmü yer almıştır.

Şartname ve sözleşmede yer alan süreye ilişkin hüküm belirsizdir. Bu belirsizlik esas alınarak sözleşme süreleri 49 yıl kabul edilmiştir.

Sonuç olarak, 2020 Sayıştay Denetim Raporunda da açıklandığı üzere; 20.09.2006 tarih ve 39/712 sayılı encümen kararıyla ihale edilen 7 hatta ait işin şartnamesinde hatların süresi kırkdokuz yıl olarak belirtildiği için, bu hatların süresinin 49 yıl kabul edilmesi gerekir. Çeşitli tarihlerde ihale edilen toplam 48 hattın süresinin 49 yıl olarak kabul edilmesi sürdürülebilir bir durum değildir. Yapılması gereken 48 adet hattın ihale şartnamesi, sözleşmesi ve Kanun hükümlerini dikkate alarak belirsizliği gidermektir. Bunun en iyi yolu da her bir etaptaki bir kişi ile ilgili sürenin belirlenmesi için tespit davası açmaktır. Kesinleşen yargı kararı emsal olacağı için, aynı etapta yer alan diğerleri içinde süre konusundaki tereddüt ortadan kalkmış olacaktır.

BULGU 27: Şehirlerarası Otobüs Terminali İşletmesi Süresinin İhalesiz Uzatılması

Şehirlerarası otobüs işletmesi hakkının 10 yıllık kiralama süresinin bitiminde ihalesiz olarak aynı firmaya verildiği görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun, 1'inci maddesinde, “.....belediyelerin..... satım, hizmet....., kira, trampa, mülkiyetin gayri aynı hak tesisi ve taşıma işleri bu kanuna göre yürütülür.”

75 inci maddesinde, “...Kira sözleşmesinin bitim tarihinden itibaren, işgalin devam etmesi halinde, sözleşmede hüküm varsa ona göre hareket edilir. Aksi halde ecrimisil alınır. İşgal edilen taşınmaz mal, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edilir.”

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun,

15'inci maddesinin altıncı fıkrasında, “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.”

18'inci maddesinin (e) fıkrasında, “Taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde tahsisin kaldırılmasına; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar vermek.”

34'üncü maddesinin (g) fıkrasında, “Taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar

vermek.” şeklinde yer alan düzenlemelerde belediyelerin sahip olduğu taşınmazların kiralanması ve kiralanma sonrası yapılacak işlemler belirlenmiştir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun “Diğer hükümler” başlıklı 28’inci maddesinde, “*Belediye Kanunu ve diğer ilgili Kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümleri ilgisine göre büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanır.*” hükmü bulunmaktadır.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun “Kiralarda sözleşme süresi” başlıklı 64’üncü maddesinde, “*Kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira süresi, on yıldan çok olamaz. Turistik tesis kurulacak yerlerin ve turistik tesislerin ve enerji üretimi tesisleri ile iletim ve dağıtım tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin ve doğal gaz iletim, dağıtım ve depolama tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin on yıldan fazla süre ile kiraya verilmesi mümkündür.*”

Üç yıldan fazla süre ile kiraya verme işlerinde, önceden Maliye Bakanlığından izin alınması şarttır. Katma bütçeli idarelerde bu izin, idarelerin bağlı buldukları bakanlıktan alınır. Özel İdare ve belediyeler için kendi özel kanunları uygulanır.

Üç yıldan fazla süre ile kiraya verme işlerinde, kira bedeli her yıl şartname ve sözleşmesindeki esaslara göre yeniden tespit edilir.” yer alan hükmüne göre kiralamalarda süre en fazla 10 yıl olabilir.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun yürürlüğe girmesinden sonra belediyelerin sahip olduğu taşınmazların gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine, füzuli şağilden ecrimisil istenmesi, füzuli şağil tarafından rızaen ödenmeyen ecrimisil için 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre tahsil yoluna gidilmesi ve işgal edilen belediye taşınmazının belediyenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, belediyeye teslim edilmesi gerekmektedir.

5393 sayılı Kanun’a göre üç yıla kadar olan kiralamalar encümenince, üç yılı aşanlar ise meclis tarafından yapılmalıdır. Taşınmazların üç yıldan fazla olarak kiraya verileceği durumlarda meclis kararında taşınmazın kaç yıllığına kiraya verileceği belirlenmeli ve bu sürenin bitiminde yeniden ihaleye çıkılmalıdır. Sürenin bitiminde kiracının tahliyesinde 5393 sayılı Kanun’un 15’inci ve 2886 sayılı Kanun’un 75’inci maddesine göre işlem yapılmalıdır. Encümen kendisinde olmayan yetkiyi kullanarak taşınmazı üç yıldan fazla veya her yıl kira miktarını belirlemek suretiyle ucu açık bir şekilde yıllarca kiraya vermemeli ve kira süresinin belirsiz bir şekilde uzamasına neden olmamalıdır.

Büyükşehir Belediye meclisinin 12.02.2007 gün ve 86 sayılı kararıyla şehirlerarası otobüs terminal işletmeciliğinin 10 yıllığına kiraya verilmesi için Belediye encümenine oybirliğiyle yetki verilmiş, Encümenin 15.08.2007 gün ve 37-604 sayılı ihale ihale kararıyla 2 katılımcının olduğu katılımcılardan birinin yıllık kira bedeli 1.000.000,00 TL + yıllık cirodan (KDV hariç) %13,50, diğerinin yıllık kira bedeli 1.000.000,00 TL + yıllık cirodan (KDV hariç) %26'lık teklif verdiği ve ihalenin bu teklif sahibine verildiği, 21.09.2007 gün ve 24183 sayılı noter tasdikli sözleşme gereği terminalin tesliminden itibaren süre başlayacak olup, buna göre kira süresi 04.11.2017 tarihinde sona erecektir. Firmanın 28.08.2017 gün ve GEN.MD.401 07 00.28/609 sayılı yazı ile işletme süresinin 3 yıl aynı koşullarla 3 yıl daha uzatılma talebi Encümenin 06.09.2017 gün ve 2017/1434 sayılı kararıyla, *“Yapılan görüşmelerde yıllık cirodan (KDV hariç) verilen %26'lık oranın aynen korunması, 05.11.2016 tarihinde başlayan son yıl 1.000.000,-TL sabit kiranın ise süre uzatımı verilen her yıl için ayrı ayrı DİE TÜFE bir önceki yılın aynı ayına göre değişim oranında arttırılması ve yeni inşa edilecek terminal binasının 3 yıldan daha erken zamanda hizmete girecek olması halinde süre uzatımının hangi devresinde olursa olsun tahliye konusunda Belediye tarafından yapılacak bildirimde müteakip sözleşmenin kendiliğinden fesih olunması, tahliye işleminin başlatılması ve bu durumun dava konusu yapılmaması şartıyla talebin kabulüne, sözleşmenin 3 yıllığına uzatılmasına ve gereği için evrakın Mali Hizmetler Daire Başkanlığı'na tevdiine oy birliği ile karar verildi.”* gerekçesiyle sözleşmenin 3 yıllığına uzatılmasına karar verilmiş, idare ile yüklenici arasında kira başlangıcı 05.11.2017 ve kira bitiş tarihi 04.11.2020 olmak üzere ek kira sözleşmesi imzalanmıştır.

Kayseri Büyükşehir Belediyesi Şehirlerarası ve İlçeler İşletmeciliğinin İşletmesinin Kiraya Verilmesi İhale Şartnamesinin “Sözleşmenin Sona Ermesi - Fesih – Boşaltma” başlıklı 5'inci maddesinin 5.6'ncı sırasında, *“Kiracı kira süresinin sonunda hiçbir ihtara gerek kalmaksızın ihale konusu yeri tahliye edecektir. Söz konusu yer imar planında "Şehirlerarası ve ilçeler otobüs terminali" olup, Devlet İhale Yasası hükümleri gereğince ihale neticesi kiralanacak, yine aynı yasanın 75.maddesi hükmü gereğince tahliye edilecek ve kiracı bu tahliye usulüne hiçbir şekilde itiraz etmeyecektir. Kiracı kira süresinin sonunda ihaleye konu yeri kendiliğinden tahliye etmezse her gün için 2.000 (ikibin) YTL. Ecri misil ödeyecek ve Devlet İhale Yasasının 75.maddesine göre tahliye edilecektir.”* denilmektedir.

Sonuç olarak, 2020 Sayıştay Denetim Raporunda da açıklandığı üzere; 10 yıllığına kiralanan taşınmazın süre bitiminde yeniden ihaleye çıkılarak şayet 3 yıllığına verilecekse encümenince 3 yıldan fazla ise meclis kararıyla kiraya verilmesi gerekir. Encümenin süre uzatım

kararında belirttiği gerekçe yeni kiralamaya ilişkin ihalenin şartnamesinde yer alacak husustur. Belirtilen husus Kanuna aykırı olarak kira sözleşmesinin uzatılma gerekçesi olamaz. Diğer taraftan ihale öncesi tüm katılımcılar için geçerli olan Kayseri Büyükşehir Belediyesi Şehirlerarası ve İlçeler İşletmeciliğinin İşletmesinin Kiraya Verilmesi İhale Şartnamesinin 5.6'ncı maddesine de aykırı davranıldığı açıktır. Bu şekilde yapılarak ihaleye katılımın engellenmesinin yanında bu şekilde uzatılmada imzaları olan kamu görevlileri görevlerini Kanuna uygun yapmadıkları gibi kiracı firmaya da avantaj sağlanmasına neden olunmuştur.

BULGU 28: Hal Kompleksi İşletmecilik Hakkının 10 Yıllığına Devredilmesine İlişkin Kiralamada Kira Artışının Hatalı Yapılması

Kayseri Büyükşehir Belediyesine Ait Yeni Hal Kompleksi İşletmecilik Hakkının 10 Yıllığına Devredilmesine İlişkin Kiralama İşinde artışların üretici fiyatları endeksi olması gerekirken 2018 yılı için bu endeksin kullanılmadığı görülmüştür.

Kayseri Büyükşehir Belediyesine Ait Yeni Hal Kompleksi İşletmecilik Hakkının 10 Yıllığına Devredilmesine İlişkin İdari Şartnamenin 3'üncü maddesinde, “*kiraya verilecek Hal işletmecilik hakkının bir yıllığının muhammen bedeli KDV dahil 1.100.000,00TL olup, geçici teminatı 33.000,00TL'dir. İkinci yıl ve müteakip yıllar kira bedelleri, cari yıl kira bedelinin Devlet İstatistik Enstitüsünce artışın yapılacağı ayda yayınlanan Üretici Fiyatları Endeksi (bir önceki yılın aynı ayına % değişim oranı) oranında artırılması suretiyle hesaplanacaktır. İhalede artırıma konu olacak bedel ilk yıl kirası olacaktır.*”, 12'nci maddesinde, “*ihalede belirlenen bedelin 1/12'si sözleşmenin başlangıç tarihinde, geri kalan kısım ise sözleşmenin başlangıç tarihini takip eden 11 ay içerisinde 11 taksitte ödenecektir.*”, sözleşmesinde ise “*ihale şartnamesinin 12'nci maddesi gereğince 1/12'si sözleşmenin başlangıç tarihinde, geri kalan kısım ise sözleşmenin başlangıç tarihini takip eden 11 ay içerisinde 11 taksitte ödenecektir.*” düzenlemeleri yapılmıştır. Sözleşmenin başlangıç tarihi 28.09.2014'tür. Bu hükümlere göre her ayın 28'inde kira bedelinin yatırılması, yatırılmadığı takdirde ise gecikilen süre için akdi faiz alınması gerekmektedir. Sözleşmenin başlangıcı 28.09.2014 olduğuna göre, artışlarda uygulanacak endeks ilgili yılın Eylül ayı başında yayımlanan Ağustos ayı endeksi olacaktır. 2018 yılı Eylül ayına kadar sözleşme gereği ÜFE endeksi uygulanmış, Eylül 2018'de ÜFE yerine TÜFE oranı uygulanmış, Eylül 2019 tarihinde tekrar ÜFE oranı uygulanmıştır.

Tablo 9: Hal Kompleksi Kira Artışları

Dönem	TÜFE	ÜFE	İdarenin Uyguladığı Oran	İdarenin Uyguladığı Yıllık Kira Bedeli	Olması Gereken Yıllık Kira Bedeli
Eylül 2015	7,14	6,21	6,21	1.110.000,00	1.110.000,00

Eylül 2016	8,05	3,03	3,03	1.178.931,00	1.178.931,00
Eylül 2017	10,68	16,34	16,34	1.413,127,00	1.413,127,00
Eylül 2018	17,90	32,13	17,90	1.666.077,00	1.867.165,00
Eylül 2019	15,01	13,45	13,45	1.890,000,00	2.118.299,00
Eylül 2020	11,77	11,53	11,53	2.108.099,90	2.362.539,00
Eylül 2021	15,78	45,52	45,52	2.908.999,29	3.437.966,75

2020 Sayıştay Denetim Raporunda da yer verildiği üzere; Mevzuata aykırı olarak Eylül 2018 tarihinde ÜFE yerine TÜFE oranının uygulanması sonucu Eylül 2018-Eylül 2019 arası için 201.088,00 TL, Eylül 2019-Eylül 2020 arası için 228.299,00 TL, Eylül 2020-Eylül 2021 arası için 244.240,00 TL ve Eylül 2021-Eylül 2022 528.967,46 TL olmak üzere toplam 1.202.594,46 TL eksik kira tahakkuk ve tahsilatına neden olunmuştur.

BULGU 29: Okul Servis Çalışma Hakkının İhale Yapılmadan Sürdürülmesi

Büyükşehir Belediyesinin yetki ve görev alanına girmeden önce izne istinaden çalışan okul servislerinin çalışma durumlarının aynı şekilde sürdürülmesinin mevzuata aykırı olduğu görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde, "*Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek.*", (p) bendinde, "*Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dahil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek. (Ek cümle: 16/5/2018-7144/14 md.) Büyükşehir içindeki toplu taşıma hatlarıyla ilgili olarak; şehir merkezine olan uzaklık, nüfus ve hattı kullanan sayısı kriterleri esas alınarak tespit edilecek hatlarla ilgili toplu taşıma hizmetlerinin işlettilmesine karar vermek.*" ve ikinci fıkrasında, "*...(Ek üç cümle: 16/5/2018-7144/14 md.) Büyükşehir belediyeleri, birinci fıkranın (p) bendinin ikinci cümlesinde yer alan kriterler esas alınarak büyükşehir belediye meclisi kararıyla belirlenen yerlerdeki toplu taşıma hatlarının işletmesinin o bölgede kurulu taşıma birlik veya kooperatiflerinden temin edilmesine karar verebilir. Bu durumda ihaleye*

katılacaklarda ve kullanılacak taşıma araçlarında aranacak şartlar belediyelerce belirlenir. Taşıma birlik veya kooperatiflerine, belediye bütçelerinden toplu taşıma hizmetlerinden ücretsiz veya indirimli olarak yararlanacaklara ilişkin gelir desteği ödemeleri yapılabilir.” düzenlemeleri yer almaktadır. Maddede yer alan hükümlerden servis araçları ile ilgili gerekli belirleme ve hakkın kullanımına ilişkin düzenleme yapmanın büyükşehir belediyesinin görev ve yetkisinde olduğu anlaşılmaktadır. Aynı Kanun’un “Ulaşım hizmetleri” başlıklı 9’uncu maddesinde, “*Büyükşehir içindeki kara, deniz, su, göl ve demiryolu üzerindeki her türlü taşımacılık hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla büyükşehir belediye başkanı ya da görevlendirdiği kişinin başkanlığında, yönetmelikle belirlenecek kamu kurum ve kuruluşları ile, Türkiye Şoförler ve Otomobilciler Federasyonunun görevlendireceği ilgili odanın temsilcisinin katılacağı Ulaşım Koordinasyon Merkezi kurulur. İlçe belediye başkanları kendi belediyesini ilgilendiren konuların görüşülmesinde koordinasyon merkezlerine üye olarak katılırlar. Ulaşım Koordinasyon Merkezi toplantılarına ayrıca gündemdeki konularla ilgili üye olarak belirlenmeyen ulaşım sektörü ile ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından ihtisas meslek odalarının temsilcileri de davet edilerek görüşleri alınır.*

*Bu Kanun ile büyükşehir belediyesine verilen trafik hizmetlerini plânlama, koordinasyon ve güzergâh belirlemesi ile taksi, dolmuş ve **servis araçlarının durak ve araç park yerleri ile sayısının tespitine ilişkin yetkiler ile** büyükşehir sınırları dahilinde il trafik komisyonunun yetkileri ulaşım koordinasyon merkezi tarafından kullanılır.*

Ulaşım koordinasyon merkezi kararları, büyükşehir belediye başkanının onayı ile yürürlüğe girer.

Ulaşım koordinasyon merkezi tarafından toplu taşıma ile ilgili alınan kararlar, belediyeler ve bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilgililer için bağlayıcıdır.

Koordinasyon merkezinin çalışma esas ve usulleri ile bu kurullara katılacak kamu kurum ve kuruluş temsilcileri, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile İçişleri Bakanlığı tarafından müştereken çıkarılan yönetmelikle belirlenir.

Büyükşehir belediyelerine bu Kanun ile verilen görev ve yetkilerin uygulanmasında, 13.10.1983 tarihli ve 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanununun bu Kanuna aykırı hükümleri uygulanmaz.”

denilmektedir. Ulaşım Koordinasyon Merkezine (UKOME) verilen yetki servis araçlarının durak ve araç park yerleri ile sayısının tespitine ilişkindir. Sayıları belirlenen

servislerin verilmesi kamu hakkı olup herkesin bilgisinin olabileceği rekabete uygun ihale yoluyla verilmelidir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 1'inci maddesinde yer alan, ".....belediyelerin..... satım, hizmet....., kira, trampa, mülkiyetin gayri aynı hak tesisi ve taşıma işleri bu kanuna göre yürütülür." hükmüne göre bu hakkın ihale ile verilmesi ve aynı Kanun'un "Kiralarda sözleşme süresi" başlıklı 64'üncü maddesinde yer alan, "Kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira süresi, **on yıldan çok olamaz.** Turistik tesis kurulacak yerlerin ve turistik tesislerin (Ek ibare: 20/2/2001 - 4628/17 md.) ve enerji üretimi tesisleri ile iletim ve dağıtım tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin (Ek ibare: 18/4/2001 - 4646/13 md.) ve doğal gaz iletim, dağıtım ve depolama tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin on yıldan fazla süre ile kiraya verilmesi mümkündür.

Üç yıldan fazla süre ile kiraya verme işlerinde, önceden Maliye Bakanlığından izin alınması şarttır. Katma bütçeli idarelerde bu izin, idarelerin bağlı buldukları bakanlıktan alınır. Özel İdare ve belediyeler için kendi özel kanunları uygulanır.

Üç yıldan fazla süre ile kiraya verme işlerinde, kira bedeli her yıl şartname ve sözleşmesindeki esaslara göre yeniden tespit edilir." hükmü gereği kiralamalarda sürenin 10 yıl ile sınırlı olduğu açıktır.

27.09.1996 gün ve 1996/40 sayılı İl Trafik Komisyon Kararında, servis araçlarının 21.05.1992 gün ve 21234 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Okul Servis Araçları Hizmet Yönetmeliği'nde belirtilen şartların sağlanmasına yönelik araç uygunluk belgesi almaları gerektiğine karar verilmiştir. 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun "İl ve ilçe trafik komisyonları" başlıklı 12'nci maddesinin (b) fıkrasının üçüncü bendinde, "Karayolu taşımacılığına ait mevzuat hükümleri saklı kalmak üzere, 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 güzergahlarını tespit etmek ve sayılarını belirlemek," hükmü gereği 17.11.2000 gün ve 2000/36 sayılı İl Trafik Komisyon Kararında, 38 S 0001-38 S 9999 plakaların öğrenci servis araçlarına tahsisine, araç uygunluk belgesi olanların 17 Kasım 2000 tarihi ile 17 Mayıs 2001 tarihleri arasındaki 6 aylık dönemde tahsis edilen plakaların mevcut çalışan araçlara takılması, takmayanların taşımalarına izin verilmemesi, Trafik Denetleme Müdürlüğünce eğitim-öğretim yılı başında gerekli kontrollerin yapılması, sürücülerin uyacakları kurallar belirtilmiş olup, uymayanlar hakkında S plakası ile okul taşıtı

uygunluk belgesinin iptal edileceği belirtilmiştir. Büyükşehir Belediyesinin yetkisine geçtiği tarihe kadar 797 adet S plakalı servis aracı faaliyette bulunmaktadır.

13.07.2005 gün ve 25874 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Uygulanmayacak hükümler" başlıklı 84'üncü maddesinde, Bu Kanunla belediyenin sorumlu ve yetkili kılındığı görev ve hizmetlerle sınırlı olarak 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanununda bu Kanun hükümlerine aykırılık bulunması durumunda bu Kanun hükümlerinin uygulanacağı, 23.07.2004 gün ve 25531 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Diğer hükümler" başlıklı 28'inci maddesinde, Belediye Kanunu ve diğer ilgili Kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümlerinin ilgisine göre büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanacağı belirtilmiştir.

Kayseri Büyükşehir olmadan önce Valilik veya il trafik komisyonu kararına istinaden çalışan servis araçlarının 5216 sayılı Kanun yürürlüğe girdikten sonra Büyükşehir'in izni ve denetimi altında çalıştıkları, verilen çalışma izninin Büyükşehir Belediyesi olduktan sonra da aynı şekilde sürekli olarak sürdürüldüğü anlaşılmıştır.

5216 ve 5393 sayılı Kanunlar yürürlüğe girene kadar servisler konusunda Belediyelerin yetkileri bulunmamaktadır. Servis taşımacılığı yapan kişiler İl Trafik Komisyonundan çalışma izni alarak çalışmışlardır. 5216 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle artık Büyükşehir alanları içindeki servislerle ilgili hak Büyükşehir'e geçmiştir. Bu bağlamda servislerle ilgili hak konusunda Büyükşehir yetkilidir. Nitekim bu şekilde çalışan servis araçlarına her yıl Büyükşehir Belediyesince her yıl çalışma izni verildiği gibi denetimi de yapılmaktadır. Artık İl Trafik Komisyonlarının 5216 sayılı Kanun sonrası yetkisi kalmamıştır.

5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (f) ve (p) bendinde yer alan düzenlemelerden bu yetkinin Büyükşehir Belediyesinde olduğu açıkça anlaşılmaktadır.

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

Belediyeye ait olan bu hakkın Kanun çerçevesinde ihale yoluyla rekabete uygun, saydamlığı sağlayarak sürenin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde verilmesi gerekir.

Bu yetki belediye adına Belediye Meclisine aittir. Belediye meclisince bu yönde alınan karara uygun olarak ve bu kararda verilen yetkiye dayanılarak ihale işlemleri ile ilgili olarak Belediye Encümenince de konuya ilişkin kararlar alınmasında hukuka aykırılık bulunmamaktadır. Bu çerçevede servis hizmetleri bakımından görevli ve yetkili olan Belediyenin ihale yapmadan rekabetsiz bir şekilde izin verebilmesi mümkün değildir.

Danıştay Onüçüncü Dairesinin Esas No: 2015/985, Karar No: 2015/3164, Esas No:2014/384, Karar No: 2014/1950, Esas No:2011/1134, Karar No: 2012/2226, Esas No:2014/1735, Karar No: 2014/2859 numaralı kararlarından da anlaşılacağı üzere belediyedeki yetkili organın kararıyla ihale yoluyla rekabete uygun, saydam bir şekilde süresinin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde toplu ulaşım ile ilgili işlemin yapılması gerekir. 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kiralarda sözleşme süresi" başlıklı 64'üncü maddesinde, "Kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira süresi, **on yıldan çok olamaz. Turistik tesis kurulacak yerlerin ve turistik tesislerin (Ek ibare: 20/2/2001 - 4628/17 md.) ve enerji üretimi tesisleri ile iletim ve dağıtım tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin (Ek ibare: 18/4/2001 - 4646/13 md.) ve doğal gaz iletim, dağıtım ve depolama tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin on yıldan fazla süre ile kiraya verilmesi mümkündür.**

Üç yıldan fazla süre ile kiraya verme işlerinde, önceden Maliye Bakanlığından izin alınması şarttır. Katma bütçeli idarelerde bu izin, idarelerin bağlı buldukları bakanlıktan alınır. Özel İdare ve belediyeler için kendi özel kanunları uygulanır.

Üç yıldan fazla süre ile kiraya verme işlerinde, kira bedeli her yıl şartname ve sözleşmesindeki esaslara göre yeniden tespit edilir." yer alan hüküm ile Danıştay Onüçüncü Dairesinin Esas No:2015 / 985, Karar No: 2015 / 3164 numaralı kararında belirtildiği üzere kiralamalarda süre 10 yıllı sınırlıdır. Bu nedenle ihale ile verilen hatlardan 10 yıllık süreyi dolduranların ihale ile verilmesi gerekir. Danıştay Onüçüncü Dairesinin Esas No:2015/985, Karar No: 2015/3164 numaralı kararında kiralamalarda sürenin 10 yıllı sınırlı olduğu, toplu taşıma hizmetinin yerine getirilmesinde ruhsat verme yönteminin seçilmesi hâlinde, süresiz olarak ruhsat vermenin söz konusu olmadığı, belli bir süre dâhilinde ruhsatın verilmesi gerektiği, bu süreye göre muhammen bedelin belirlenmesinin şart olduğu, bu hususlar ortaya konulduktan sonra Devlet İhale Kanunu hükümlerine uygun bir şekilde ihalenin yapılması gerektiği, dolayısıyla her yıl uzatılma konusunda idareye yetki veren düzenlemenin hukuka aykırı olduğuna karar verilmiştir.

Servis hizmetlerinin imtiyaz, kiralama ve ruhsat usullerinden biri ile üçüncü kişilere gördürülebilmesi mümkün olmakla birlikte her üç yöntem bakımından da bu hizmetin üçüncü kişilere gördürülmesinde mutlak olarak belirli bir sürenin öngörülmesi zorunludur. Kanunda öngörülen sürelerden daha uzun bir sürenin öngörülmesi ya da hiçbir şekilde süre öngörülmemesi durumlarında bu durumun hukuka aykırılık oluşturacağı kuşkusuzdur. Hukuka aykırı olarak tesis edilen işlemlerin ilgililer yönünden geleceğe yönelik olarak kazanılmış hak oluşturması ise mümkün değildir. İlgililerin hiçbir hilesi ya da idareyi yanıltan bir davranışı olmaksızın idarece tesis edilen mevzuata aykırı işlemlerin düzeltilmesi zorunlu olmakla birlikte, söz konusu hukuka aykırı işlemlerin ortadan kaldırıldığı tarihe kadar bu işlemlerin ilgililere sağlamış olduğu haklar ilgililer yönünden kazanılmış hak oluşturur. Bir başka deyişle, kazanılmış haktan bahsedilebilmesi ancak mevzuata aykırı işlemin ortadan kaldırıldığı tarihe kadar gerçekleşmiş olan haklar, yani geçmişe yönelik haklar yönünden mümkün olabilir.

Servis hizmeti yapan araçlar fiili durum/il trafik komisyon kararına göre çalışmaya başlamış, alınan izinlere istinaden çalışma bu güne kadar süre gelmiştir. Daha önce il trafik komisyonu kararıyla izin verilen servisler konusunda fiili durum olarak her yıl izin verilerek sürdürülmesi mümkün değildir. Yetki Büyükşehirde olduğuna göre söz konusu hakkın süre ve şartları belirlenerek ihale yoluyla verilmesi gerekir.

Belediyenin imtiyazı aşan şekilde fiili olarak servislerin süresiz ihalesiz kullanılması kabul edilebilir değildir. Mevzuata aykırı işlemlerin, mevzuata aykırılıklarının tespit edildiği tarih itibarıyla hukuk düzeninden çıkarılmaları hukuk devletinin bir gereğidir. Bu nedenle, yukarıda açıklanan hususlar da gözetildiğinde bu durumun düzeltilmesi zorunludur. Bu kapsamda belediyece servis hizmetlerinin üçüncü kişilere gördürülmesinin yöntemini belirleme ve bu konuda yeniden bir ihale yapıp yapmama konusunda belediyenin takdir yetkisi bulunmakla birlikte, söz konusu hukuki durumun mevcut sözleşmelerin/işlemlerin iptalini gerektireceği kuşkusuzdur. Bu konu en kısa sürede yeniden bir ihale yapılınca kadar geçecek süre zarfında servis hizmetlerinden yararlananların mağduriyetine yol açmayacak şekilde çözümlenmelidir.

Belediyenin yürütmekle yükümlü olduğu bir hizmeti bizzat yerine getirmeyip, üçüncü kişilere gördürebilmesi mümkün olmakla birlikte bu husus söz konusu hizmetin bir kamu hizmeti olma niteliğini ortadan kaldırmadığı gibi bu konuda belediyenin görevinin sona ermesine yol açmamakta ve bu hizmetin yerine getirilmesi yönünden sorumluluğu devam etmektedir. Bu niteliği gözetildiğinde, belediyenin görevine giren bir hizmetin süresiz olarak

üçüncü kişilere bir hak verilmesi suretiyle gördürülebilmesi hukuken mümkün değildir. Mevzuata aykırı olarak tesis edilen ve belirtilen nitelikteki işlemlerin ilgililer yönünden kazanılmış hak doğurması da aynı nedenle mümkün değildir. Aksi takdirde, mevzuata aykırı tesis edilen bir belediye işleminin, bir kanunun dahi üstüne geçmesi, o kanunun uygulanamaması sonucuna yol açacağı da bir gerçektir. Bu hizmetin belediyeler tarafından yürütülmesi ya da üçüncü kişilere gördürülmesi, söz konusu hizmetin kamu hizmeti olmasına ve bu hizmetin belediyelerce yürütülmesinde kamu yararı bulunduğu düşüncesine dayandığından, kazanılmış hak adı altında bireysel yararların kamu yararına üstün tutulması sonucunu doğuracak bir kazanılmış hak anlayışı kabul edilemez.

6360 sayılı “On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 10’uncu maddesi ile 5216 sayılı Kanun'un 26’ncı maddesinde yapılan düzenlemenin iptal talebine ilişkin 31.12.2013 gün ve 28868 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 2011/63 Esas ve 2013/28 Karar sayılı kararında,

“...Kamu kurum ve kuruluşları tarafından yapılan mal ve hizmet alımları ile yapım işleri 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu kapsamında; kira ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi işlemleri ise 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yürütülmektedir. Devlet İhale Kanunu'nun yürütülmesinde, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması esastır.

Devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların gözetim ve denetimleri altında, genel ve ortak gereksinimleri karşılamak, kamu yararını ya da çıkarını sağlamak için yapılan ve topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinlikler olarak tanımlanan kamu hizmetinin, kamu hukukunun genel ilkeleri gereğince, doğrudan idare, kuruluş ve kurumları eliyle, kamusal yönetim biçimine göre yürütülmesi asıl ve olağandır. Ancak, kanun koyucu, kimi zaman hukuki ve fiili eşitliği sağlamak kimi zaman da kamu yararını korumak veya kamu hizmetlerinin yürütülmesini sağlamak amacıyla temel kanunlardaki prensiplere istisna teşkil eden düzenlemeler yapabilir.” denilmektedir. Anayasa Mahkemesi kararında temel düzenlemelere istisna teşkil edilecek düzenlemenin yasa koyucu tarafından kamu yararını korumak veya kamu hizmetlerinin yürütülmesini sağlamak amacıyla yapılabileceği belirtilmiştir. Temel kanunlardaki prensiplere istisna teşkil eden düzenlemelerin yasa koyucu tarafından yapılabileceği açık olup, gerek 5216 ile 5393 ve gerekse de 2886 sayılı Kanun'dan

ayrılmayı gerektiren bir Kanuni düzenleme bulunmadığı anlaşılmaktadır. Bu nedenle servis plakalarına ilişkin hakkın verilmesi kamuyu ilgilendirdiği için bunun ihale kanunu çerçevesinde şartların ve verilme süresinin belirli olduğu ve herkesin katılımına açık olan ihale usulü ile verilmesi yukarıda belirtilen kanun hükümleri gereğince bir zorunluluktur. Sonuç olarak, 2020 Sayıştay Denetim Raporunda da açıklandığı üzere; Danıştay Sekizinci Dairesinin Esas 2016/1293 ve Karar 2017/3229 sayılı ilamında da belirtildiği üzere belediyelerin, tahsis ettikleri hatlar ile mevcut hatların kiralanmasında, 2886 sayılı Devlet ihale Kanunu hükümlerine uygun olarak ihale yoluyla objektif ve aleniyet ilkelerine uygun olarak herkesin ihaleye katılımını sağlamak suretiyle işlem yapması gerekir.

BULGU 30: Spor Kompleksinin Profesyonel Spor Kulübüne Kiralanmasında Rekabeti Engelleyici Uygulamalar Olması

Mülkiyeti İdareye ait, Kocasinan İlçesi, Karpuzatan mevki sınırları içerisinde bulunan spor kompleksinin 3 yıllığına kiralanması işinin rekabeti engelleyici uygulamalar içerdiği değerlendirilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Diğer hükümler" başlıklı 28'inci maddesinde, Belediye Kanunu ve diğer ilgili Kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümlerinin ilgisine göre büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanacağı belirtilmiş, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin görev ve sorumlulukları" başlıklı 14'üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde, "...Gerektiğinde, sporu teşvik etmek amacıyla gençlere spor malzemesi verir, amatör spor kulüplerine ayni ve nakdî yardım yapar ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan öğrencilere, sporculara, teknik yöneticilere ve antrenörlere belediye meclisi kararıyla ödül verebilir." denilmiş ve ikinci fıkrasında da, "Belediyelerin birinci fıkranın (b) bendi uyarınca, sporu teşvik etmek amacıyla yapacakları nakdi yardım, bir önceki yıl genel bütçe vergi gelirlerinden belediyeleri için tahakkuk eden miktarın; büyükşehir belediyeleri için binde yedisini, diğer belediyeler için binde on ikisini geçemez." hükmü yer almaktadır.

Yapılan düzenlemeye göre belediyeler amatör spor kulüplerine ayni ve/veya nakdi yardım yapabilecek iken, profesyonel spor kulüplerine ayni ve/veya nakdi yardım yapabilmesine imkân tanınmamıştır.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Tahmin edilen bedelin tespiti" başlıklı 9'uncu maddesinde, "*Tahmin edilen bedel, idarelerce tespit edilir veya ettirilir. İşin özelliğine göre gerektiğinde bu bedel veya bu bedelin hesabında kullanılacak fiyatlar belediye, ticaret odası, sanayi odası, borsa gibi kuruluşlardan veya bilirkişilerden soruşturulur. Tahmin edilen bedel, bunun dayanaklarının da eklendiği bir hesap tutanağında gösterilir ve asıl evrak arasında saklanır. Bu bedel gerektiğinde ihale komisyonlarınca tahkik ettirilir. Ancak, yapım işlerinde bu işler için kanunların verdiği yetkiye dayanılarak ilgili dairelerce tespit edilmiş birim fiyatları varsa, bunlar uygulanır.*" denilmektedir.

Yapılan incelemede, Kocasinan İlçesinde bulunan, 15.000 metrekaresi kapalı olmak üzere toplamda 66.856 metrekare alana kurulu; bünyesinde yeme, içme, konaklama bölümü, yüzme, SPA ve diğer ihtiyaçları karşılayabilecek sosyal alanları, açık ve kapalı antrenman sahaları bulunan, havaalanı ve şehir merkezine çok yakın bir konumda olan spor kompleksinin üç yıllığına kiralanması için 03.11.2020 tarihinde ihaleye çıkıldığı, yapılan ihaleye yalnızca bir isteklinin teklif verdiği, söz konusu spor kompleksinin de ilk yıl için 15.000,00 TL karşılığında kiraya verildiği anlaşılmıştır.

İhaleye ilişkin İdari Şartnamenin 4'üncü maddesinde, "*İştirakçilerin ihaleye katılabilmesi için şehrimizi temsil eden profesyonel takımlardan birisi olması...*" ibarelerine yer verildiği görülmüş olup, şartnamenin bu maddesinin belirli bir istekliyi işaret ettiği anlaşılmaktadır.

Sonuç olarak, 2020 Sayıştay Denetim Raporunda da açıklandığı üzere; Söz konusu taşınmazın kiralanmasına ilişkin olarak, tahmin edilen bedel tespit tutanağında yine aynı taşınmazın, önceki yıllardaki enflasyon oranları nispetinde artırılan kiralama bedelinin emsal alındığı görülmüşse de; konumu ve nitelikleri belirtilen, 66 dönüm büyüklüğündeki böyle bir spor kompleksi için biçilen yıllık 15.000,00 TL kira bedelinin sembolik kaldığı değerlendirilmiştir. Taşınmazın tahmin edilen bedeli 2886 sayılı Kanun'un 9'uncu maddesine uygun belirlenmediği gibi, gerçeğe uyumlu olmayan bir rakam ortaya konulmuştur.

BULGU 31: 10 Yıl Süre ile Kiraya Verilen Taşınmazların 5 Yıldan Sonraki Kira Bedelinin Hâkim Tarafından Belirlenmemesi

Kayseri Büyükşehir Belediyesine ait taşınmazlardan 10 yıllığına kiraya verilenlerin her beş yılın sonunda, yeni kira yılında uygulanacak kira bedeli, hâkim tarafından tüketici fiyat endeksindeki oniki aylık ortalamalara göre değişim oranı, kiralananın durumu ve emsal kira

bedelleri göz önünde tutularak hakkaniyete uygun biçimde belirlenir hükmüne aykırı işlem yapıldığı görülmüştür.

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun "Uygulama alanı" başlıklı 339'uncu maddesinde, konut ve çatılı işyeri kiralarına ilişkin hükümlerin kamu kurum ve kuruluşlarının, hangi usul ve esaslar içinde olursa olsun yaptıkları bütün kira sözleşmelerine de uygulanacağı, 344'üncü maddesinin birinci fıkrasında, tarafların yenilenen kira dönemlerinde uygulanacak kira bedeline ilişkin anlaşmalarının bir önceki kira yılında tüketici fiyat endeksindeki oniki aylık ortalamalara göre değişim oranını geçmemek koşuluyla geçerli olduğu, aynı maddenin üçüncü fıkrasında, taraflarca bu konuda bir anlaşma yapıp yapılmadığına bakılmaksızın, beş yıldan uzun süreli veya beş yıldan sonra yenilenen kira sözleşmelerinde ve bundan sonraki her beş yılın sonunda, yeni kira yılında uygulanacak kira bedelinin, hâkim tarafından tüketici fiyat endeksindeki oniki aylık ortalamalara göre değişim oranı, kiralananın durumu ve emsal kira bedelleri göz önünde tutularak hakkaniyete uygun biçimde belirleneceği, her beş yıldan sonraki kira yılında bu biçimde belirlenen kira bedelinin, önceki fıkralarda yer alan ilkelere göre değiştirilebileceği belirtilmiştir.

Kayseri Büyükşehir Belediyesi tarafından 10 yıl süre ile kiraya verilen taşınmazların beş yıldan sonraki kira artışları 6098 sayılı Kanun'un 344'üncü maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan hükmün aksine sözleşmesinde belirtilen ÜFE veya TÜFE oranında artırılmıştır. Dolayısıyla çatılı işyeri olan taşınmazların beş yıldan sonraki kira bedelinin, hâkim tarafından tüketici fiyat endeksindeki oniki aylık ortalamalara göre değişim oranı, kiralananın durumu ve emsal kira bedelleri göz önünde tutularak hakkaniyete uygun biçimde belirlenmesi Kanunun amir hükmüdür.

Kiraya verilen taşınmazlarla ilgili bilgilerin yer aldığı, kurumdan alınan listede, 1-126 arası 126 işyerinin sözleşme tarihi 25.01.2012, 199 nolu işyerinin sözleşme tarihi ise 09.06.2015'dir. Taşınmazlar 10 yıllığına kiraya verilmiştir. 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'na 04.07.2012 gün ve 6353 sayılı Kanun'un 53'üncü maddesiyle eklenen geçici 2'nci maddesine göre, işyerlerinin kiracısı tacir, özel hukuk ve kamu hukuku tüzel kişisi ise 01.07.2020 tarihine kadar Türk Borçlar Kanunu'nun 344'üncü maddesi uygulanmayacaktır. Ancak yürürlükten kalktığı 01.07.2020 tarihinden itibaren uygulanmaya başlanacaktır. Bu bağlamda geçici 2'nci madde kapsamında olmayan ve 10 yıllığına kiraya verilen 100 adet işyerinin beş yıldan sonraki kiralari 6098 sayılı Kanun'un 344'üncü maddesinin üçüncü fıkrasına göre belirlenmelidir.

Sonuç olarak, 2020 Sayıştay Denetim Raporunda da açıklandığı üzere 10 yıllığına kiraya verilen taşınmazların beş yıldan sonraki kira bedelleri 6098 sayılı Kanun'un 344'üncü maddesinin üçüncü fıkrasına uygun belirlenmelidir.

BULGU 32: İmtiyaz Hakkı Kapsamında Gesi Belediyesi Tarafından İhale Edilip Büyükşehir Belediyesine Devredilen 12 Hatta İlişkin Süre 10 Yıl Olduğu Halde Encümen Kararıyla Sürenin 49 Yıl Olarak Belirlenmesi

Gesi Belediyesi tarafından ihale edilen 12 hatta ilişkin işin şartnamesi ve sözleşmesinde sürenin 10 yıl olduğu belli olduğu halde, süre bittikten sonra Kanuna aykırı olarak Encümen kararıyla sürenin 49 yıl olarak belirlendiği görülmüştür.

1580, 5393, 3030 ve 5216 sayılı Kanunlarda toplu taşımaya ilişkin haklar belediyeye aittir. Belediyeye ait olan bu hakkın Kanun çerçevesinde ihale yoluyla rekabete uygun, saydamlığı sağlayarak sürenin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde verilmesi gerekir. Bu çerçevede toplu taşıma hizmetleri bakımından görevli ve yetkili olan Belediyenin ihale şartnamesini düzenleyerek şeffaf ve rekabete uygun şekilde ihalenin yapılması gerekir. Toplu taşıma hizmetlerinin imtiyaz, kiralama ve ruhsat usullerinden biri ile üçüncü kişilere gördürülebilmesi mümkün olmakla birlikte her üç yöntem bakımından da bu hizmetin üçüncü kişilere gördürülmesinde mutlak olarak belirli bir sürenin öngörülmüş olması zorunludur. Belediyenin yürütmekle yükümlü olduğu bir hizmeti bizzat yerine getirmeyip, üçüncü kişilere gördürebilmesi mümkün olmakla birlikte bu husus söz konusu hizmetin bir kamu hizmeti olma niteliğini ortadan kaldırmadığı gibi, bu konuda belediyenin görevinin sona ermesine yol açmamakta ve bu hizmetin yerine getirilmesi yönünden sorumluluğu devam etmektedir.

Gerek 1580 ve gerekse de 5393 sayılı Kanun'da ulaşım hizmetleri Danıştayın görüşü ve Çevre ve Şehircilik (İçişleri) Bakanlığının kararıyla süresi kırkdokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebileceği hükmüne istinaden İçişleri Bakanlığının 01.06.2000 gün ve B050MAH0740001/ sayılı yazısı ile “...işlemlerinin açıklık ve rekabet ilkesi çerçevesinde 28886 sayılı Kanun hükümlerine göre yürütülmesi kaydıyla 25 adet hat imtiyazının devredilmesine” olur verilmiştir. Sözleşmeleri 27.07.2000 (1 adet), 18.07.2000 (1 adet), 03.08.2000 (3 adet), 22.08.2000 (6 adet) ve 01.09.2000 (1 adet) tarihinde imzalanan ve ihale edilen 12 hatta ilişkin işin ihale şartnamesinin “Güvence ve Kesin Teminatın Geri Verilmesi” başlıklı 7'nci maddesinde, “A) Kesin teminat hattın son taksiti ödendikten sonra Belediyeye hiçbir borcu kalmaz ise iade edilir. GÜVENCE BEDELİ: 10 Yıllığına Belediyede tutulur,

teminat mektubu verdi ise mektup her yıl bilet ücretinin artışı oranına göre artırılarak yenilenir.” ve 26’ncı maddesinde, “Bu şartnamede bulunmayan durumlarda 2886 sayılı Devlet İhale- Kanunu, Medeni Borçlar Kanunu ile yürürlükteki kanun hükümleri uygulanır.” denilmiş ve aynı hükümler sözleşmede de yer almıştır.

Şartnamede ve sözleşmede süreye ilişkin açık hüküm bulunmamakla birlikte, şartname ve gerekse sözleşmede yer alan “*Bu şartnamede bulunmayan durumlarda 2886 sayılı Devlet İhale- Kanunu, Medeni Borçlar Kanunu ile yürürlükteki kanun hükümleri uygulanır.”* hükmünün delaletiyle 2886 sayılı Kanun’un, “Kiralarda sözleşme süresi” başlıklı 64’üncü maddesinde yer alan, “*Kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira süresi, on yıldan çok olamaz...*” hükmü gereği kiralamalarda sürenin 10 yıl ile sınırlı olduğu ve bu işte de sürenin 10 yıl olduğu anlaşılmaktadır. Nitekim şartname ve sözleşmenin “*Güvence ve Kesin Teminatın Geri Verilmesi*” başlıklı 7’nci maddesinde yer alan, “*GÜVENCE BEDELİ: 10 Yıllığına Belediyede tutulur, teminat mektubu verdi ise mektup her yıl bilet ücretinin artışı oranına göre artırılarak yenilenir.*” ifadesinden de sürenin 10 yıl olduğu anlaşılmaktadır.

İhaleyi alan 12 kişiden 11’i tarafından açılan taraflar arasında yapılan sözleşmenin hukuki niteliği ve sözleşmenin tespiti davasında Kayseri İkinci Asliye Hukuk Mahkemesinin E:2002/399, K:2003/551 sayılı kararıyla,

“...1580 sayılı kanununun 19/5 maddesine göre üçüncü şahıslara yaptırılmasındaki süre, 2886 sayılı yasanın 64. maddesinde getirilen azami 10 yıl olarak belirlendiği” görüşü ile taraflar arasındaki yapılan sözleşmenin 26. maddesinde bu doğrultuda bulunması nedeniyle taraflar arasında yapılan sözleşme süresinin 10 yıllık olduğunun tespitine dair aşağıdaki hüküm kurulmuştur.

HÜKÜM: açıklanan nedenlerle,

Davacılar ile davalı Gesi Belediyesi arasında düzenlenen Özel Halk Otobüsleri işletme sözleşmesi Belediye sınırları içerisindeki toplu taşımacılık hizmetlerinin 1580 sayılı kanununun 19/5 maddesine göre üçüncü şahıslara yaptırılmasındaki süre 2886 sayılı yasanın 64. maddesinde getirilen azami 10 yıl olarak belirlendiğinden 10 yıl olarak yapıldığının tespitine,”

denilmiş ve sözleşme süresinin 10 yıl olduğunun tespitine dair verilen kararın temyizi üzerine Yargıtay Onüçüncü Hukuk Dairesinin 13.10.2005 tarih 2005/10786-15119 sayılı kararı ile mahkeme kararının onanmasına oybirliğiyle karar verilmiştir. Davacılar vekili karar düzeltme ve akabinde davadan feragat ettiklerine dair dilekçe vermişlerdir. Yargıtay Onüçüncü

Hukuk Dairesi 05.05.2011 tarih ve 2011/6665-7297 sayılı kararı ile feragat nedeniyle işlem yapılmak üzere dosya bozulmuş ve yerel mahkemeye gönderilmiştir. Bunun üzerine Kayseri İkinci Asliye Hukuk Mahkemesinin 28.06.2011 günlü E:2011/311, K:2011/389 sayılı kararında, “...Dava, taraflar arasındaki yapılan sözleşmenin hukuki niteliğine göre süresinin tespiti talebi olup, sonuçta sözleşme süresinin 10 yıl olduğunun tespitine dair mahkememizce daha önce verilen karar Yargıtayca onandığı, karar düzeltme aşamasında davacılar vekilince dava ve taleplerinden feragat edilmiş olup, bu nedenle bozulup mahkememize gönderildiği, Yargıtay bozma ilamına mahkememizce uyulduğu, bu aşamada davalı Melikgazi belediyesi yanında feri müdahil olduğunu belirten ... ve arkadaşları vekilince müdahillik talebinde bulunulduğu, öncelikle müdahale dilekçesinin harçsız olduğu, ayrıca feragat Hukuk Usulü Muhakemeleri kanununa göre davayı sonlandıran taraf işlem olmakla, ayrıca davacı davasından feragat ederek kendi aleyhine olarak bir daha dava açamayacak şekilde feragat ettiğinden davalı yanında feri müdahil olmak istemekle hukuki yararında olmadığından tüm deliller ile davacılar vekilinin feragat vekaletinde yetkisi bulunan vekaletnameye dayalı feragat beyanları dikkate alınarak davanın feragat nedeniyle reddine dair aşağıdaki hüküm kurulmuştur.

H Ü K Ü M: Açıklanan nedenlerle;

I -Feragat nedeniyle davanın reddine”denilmiştir.

Kayseri Büyükşehir Belediyesi Encümenininin 17.06.2011 tarih ve 25-468 sayı ve “Gesi İlk Kademe Belediyesinden gelen Özel Halk Otobüslerinden sözleşmesi biten ve çalışmaları durdurulan 12 adet otobüs hakkında bir karar verilmesi hususunda hazırlanan komisyon raporu” kararında,

“...

Hat sahipleri sözleşmenin hukuki niteliği ve olası süresiyle ilgili olarak İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Öğretim Üyesi Prof Dr. mütalaa talep etmişlerdir. Mütalaada imtiyaz sözleşmesinin normal sözleşmelerden daha uzun olması gerektiği belirtilmiştir.

Aynı dönemde Büyükşehir Belediyesi tarafından yapılan hat satışları ile Gesi belediyesince gerçekleştirilen hat satışları mukayese edildiğinde Gesi Belediyesi hat satış bedellerinin düşük olduğu gözlemlenmiştir.

Bu nedenle, aynı dönemde Büyükşehir Belediyesi tarafından yapılan hat satış bedellerinin TEFE oranlarıyla güncellenmesi neticesinde tüm otobüslerin katlandıkları maliyet ile sağlanan fayda arasında denge oluşturmak ve kendi aralarında iş barışını sağlamak amacıyla Gesi Belediyesinden gelen 38 DF 542, 38 DE 584, 38 DA 829, 38 DE 821, 38 DE 196, 38 DE 583, 38 LP 756, 38 KC 960, 38 EU 705, 38 PF 600, 38 DF 805, 38 DE 723 plakalı araçların ekte sunulan hesap tablosuna göre plaka başına Belediyeye 200.324,00TL ödenmesi halinde araçların çalışma sürelerinin 5393 Sayılı Kanununun 15. Maddesinde “Belediye, (e), (f) ve (g) bentlerinde belirtilen hizmetleri Danıştayın görüşü ve İçişleri Bakanlığının kararıyla süresi kırkdokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebilir; toplu taşıma hizmetlerini imtiyaz veya tekel oluşturmayacak şekilde ruhsat vermek suretiyle yerine getirebileceği gibi toplu taşıma hatlarını kiraya verme veya 67’nci maddedeki esaslara göre hizmet satın alma yoluyla yerine getirebilir.” hükmü çerçevesinde ilk ihale tarihinden itibaren 49 yıl olarak tespit edilmesi hususunun uygun olacağı” belirtilmiştir.

Söz konusu araçlar ile ilgili hazırlanan komisyon raporunun ve hesap tablosunun kabulü İle yukarıda plakaları yazılı olan otobüslerden 01.07.2011 tarihinden 31.12.2011 tarihine kadar 200.324.00TL’yi 6 eşit taksitle ödeyenlerden faiz alınmamasına, bu tarihten sonra ödeme yapanların ise borç bakiyesi için birer ay arayla azami 24 eşit taksitte yasal faizi ile birlikte ödemelerine ayrıca araç sahiplerinin Encümen kararını kabul ettiklerine dair dilekçe vermeleri kaydıyla araçlarının çalışmalarına İzin verilmesine ve gereği İçin evrakin Makine Bakım Onarım Daire Başkanlığı-Mali Hizmetler Daire Başkanlığı’na tevdiine oy birliği ile karar verildi.”denilmiştir.

İhale öncesi hazırlanan ve tüm katılımcılar için esas olan şartnamede işin süresinin belirtilmiş olması gerekir. Şartnamede sürenin belirli ve öngörülebilir olması asıldır. Söz konusu hatlar imtiyaz iznine ilişkin olarak kiraya verilmiş olsa da, yukarıda belirtildiği üzere şartname ve sözleşmedeki sürenin 10 yıl olduğu anlaşılmaktadır. Buna rağmen davacıların sürenin tespitine ilişkin açtıkları davanın sonucunda mahkemenin süreyi 10 yıl olarak kabul etmesi, bu kararın Yargıtay Onüçüncü Hukuk Dairesince oybirliğiyle onanması sürenin 10 yıl olduğunu göstermektedir. Davacıların karar düzeltme aşamasında feragat etmeleri nedeniyle daha sonra davanın reddine karar verilmesi bu gerçeği değiştirmemektedir.

Sonuç olarak, 2020 Sayıştay Denetim Raporunda da açıklandığı üzere; Bu gerçekler ortada iken bağlayıcılığı olmayan bir görüşe dayanılarak 2011 yılında alınan Encümen kararıyla, hesaplama yapılarak ve ilave bedel alınarak sürenin 49 yıl olarak kabul edilmesi, işin

ihale edildiği şartname, sözleşme ve Kanuna aykırıdır. Yapılması gereken 10 yıllık süresi bittiğinde hatları iptal etmek veya yeniden ihale ederek vermektir. Encümenin kendisine tanınmayan yetkiyle bu hatların süresini 49 yıla uzatması hukuken mümkün değildir. Kişilerden alınan ilave bedelin bu hatların iptal edileceği süreye kadar olan kısmına isabet eden tutarı düşüldükten sonra kalan tutarın hat sahiplerine iadesi gerekir. İlave bedel alınarak da olsa ihale yapılmaksızın 2010 yılından itibaren bu hatların çalışılmasının yasal dayanağı bulunmamaktadır.

BULGU 33: İmtiyaz Hakkı Kapsamında İhale Edilen Şehir İçi Halk Otobüslerinden Şartnamede Yer Alan Durak Katkı Payının Alınmaması

Kayseri Büyükşehir Belediyesinin imtiyaz oluru alınarak ihale ettiği 55 adet hattın şartnamesinde durak katkı payı alınacağı belirtilmesine karşın 2016 ve 2021 yılında alınan meclis kararına istinaden bu ücretin alınmadığı görülmüştür.

1580, 5393, 3030 ve 5216 sayılı Kanunlara göre; toplu taşımaya ilişkin haklar belediyeye aittir. Belediyeye ait olan bu hakkın Kanun çerçevesinde ihale yoluyla rekabete uygun, saydamlığı sağlayarak sürenin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde verilmesi gerekir. Bu çerçevede toplu taşıma hizmetleri bakımından görevli ve yetkili olan Belediyenin ihale şartnamesini düzenleyerek şeffaf ve rekabete uygun şekilde ihalenin yapılması gerekir.

Gerek 1580 ve gerekse de 5393 sayılı Kanun'da ulaşım hizmetlerinin Danıştayın görüşü ve Çevre ve Şehircilik (İçişleri) Bakanlığının kararıyla süresi kırkdokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebileceği hükmüne istinaden İçişleri Bakanlığının 25.04.2000 gün ve B050MAH0740001/ sayılı yazısı ile, "...işlemlerde açıklık ve rekabet ilkesi çerçevesinde 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre yürütülmesi kaydıyla 100 adet otobüs ve hattının imtiyazının devredilmesine" olur verilmiştir. Bu olura istinaden Kayseri Büyükşehir Belediyesi tarafından 6 etapta toplam 55 hat imtiyaz yoluyla kiraya verilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 1'inci maddesinde, belediyelerin kira, trampa, mülkiyetin gayri aynı hak tesisi ve taşıma işlerinin bu kanuna göre yürütüleceği, "Şartnameler" başlıklı 7'nci maddesinde, ihale konusu işlerin her türlü özelliğini belirten şartname ve varsa eklerinin idarelerce hazırlanacağı, işin mahiyetine göre konulacak özel ve teknik şartlardan başka genel olarak yer alacak hususların şartnamelerde gösterilmesinin zorunlu olduğu belirtilmiştir. İhtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanmasının esas olduğu, bunu sağlamanın bir yolunun da herkes için

geçerli şartnamenin hazırlanması ve şartnamede yer alan hükümlerin uygulanmasından geçtiği unutulmamalıdır. İhale öncesi hazırlanan, ihaleye teklif verecek olan kişilerin hak ve yükümlülüklerinin belirtildiği şartname tüm katılımcılar için önemlidir. Şartnamede yer alan hükümlerin hukukta var olan belirlilik ve öngörülebilirlik ilkesine uygun olması gerekir.

Şartnamede idarenin ve ihaleye girecek olanların haklarını korumak amacıyla ödemenin nasıl olacağı, peşinatın veya taksitlerin süresinde ödenmemesi durumunda yaptırımların ne olacağı gibi hususlara açıkça yer verilmelidir. Büyükşehir Belediyesinin imtiyaz yoluyla ihale ettiği toplam 55 adet hattın şartnamesinde (1.Etap: Madde 8/A-14, 2.Etap: Madde 8, 3.Etap: Madde 8, 4.Etap: Madde 8, 5.Etap: Madde 8, 6.Etap: Madde 15) “*KBBOİ, ÖTA biletlerinden %5 oranında durak katkı payı alınacaktır.*” denilmiş ve 1.Etap, 2.Etap, 3.Etap, 4.Etap, 5.Etap ve 6.Etap ihalelerine ilişkin işin sözleşmelerinde de, “*Sözleşmeden Doğacak Anlaşmazlıklar: Bu Madde ile birlikte 11(12) maddeden İbaret bu sözleşme ve şartnameyi taraflar kabul etmişlerdir.*” şeklinde hüküm bulunmaktadır.

Büyükşehir Belediye Meclisinin; 08.02.2016 tarih ve 99 sayılı kararında, “*Yapılan müzakere ve oylama neticesinde; Kayseri Büyükşehir Belediyesi Denetimli Özel Halk Otobüsleri Çalışma Yönetmeliği'nin 15.a maddesi gereğince kesilen %5 oranındaki durak katkı payının 5 yıl süreyle alınmaması talebinin kabulüne oy birliği ile karar verildi*”,

08.03.2021 tarih ve 90 sayılı kararında da, “*Koronavirüs (Covid-19) Salgının ekonomik etkilerini azaltmaya yönelik olarak Kayseri Büyükşehir Belediyesinin %5 durak katkı payı kesintisinin 5 yıl süre ile ertelenmesi talebinin kabulüne oy çokluğu ile karar verildi.*” denilmektedir.

Söz konusu hatların imtiyaz suretiyle ihale edilmesine ilişkin İçişleri Bakanlığı'ndan olur alınmış, muhammen bedeli belirlenerek ve şartname düzenlenerek ihale edilmiştir. İhale sonucu kişiler ile sözleşme imzalanmıştır. Şartnamelerde ve sözleşmelerde ihale bedelinin yanında ihaleyi kazananlara yönelik bazı mali yükümlülükler de yer almıştır. İhalede teklif edilen fiyatın yanında şartname ve sözleşmede yer alan durak katkı payı da ihale bedelinin bileşenidir. Yani ihale bedelini oluşturan teklif bedeli gibi unsurlardan birisidir. Şartname ve sözleşmesinde durak katkı payı alınacağına dair olan hüküm ihale hukukunu ilgilendirmektedir. Şartnamede “*KBBOİ, ÖTA biletlerinden %5 oranında durak katkı payı alınacaktır.*” yerine “*KBBOİ, ÖTA biletlerinden %5 oranında katkı payı alınacaktır.*” denmesinin sonuç itibarıyla hiçbir farkı bulunmamaktadır. İhale şartnamesinde yer alan hükümle ihaleye teklif verenlerin

teklif fiyatının yanında satılan biletin %5'i tutarında katkı payı ödeyeceğini bildiği, öngörülebilir ve şeffaf bir hüküm olduğu açıktır.

İhaleye teklif verenlerin ihale öncesi hazırlanan şartnameye göre teklif verdikleri tabiidir. Şartnamede yer alan hükümde idari karar, encümen veya meclis kararıyla değişiklik yapılamaz. Bu bağlamda ihale edilen işin şartnamesinde yer alan ve ödeme şartlarından biri olan durak katkı payı alınmayacağına ilişkin alınan meclis kararının geçerliliği bulunmamaktadır. Şartnameye aykırı alınan meclis kararının uygulanabilir bir yönü bulunmamaktadır.

Şartnameye aykırı olarak meclis kararı alan kişiler idare alacağının tahsil edilmemesine neden olarak kamu gelirinde azalmaya neden olmuşlardır. Bu bağlamda kararda imzası olanların bu gelir kaybında sorumluluğu bulunmaktadır. Gelir kaybında sorumluluğu bulunan kişiler hakkında idare tarafından gerekli idari ve adli sürecin işletilmesi gerekir. Meclis kararına istinaden alınmayan ancak ihale şartnamesi gereği 55 adet otobüs hattından alınması gereken biletlerin %5'i oranındaki durak katkı payının alınmaması sonucu oluşan gelir kaybının hesaplanarak ilgili ve sorumluluğu bulunan kişilerden alınması gerekir.

Sonuç olarak, 2020 Sayıştay Denetim Raporunda da açıklandığı üzere; İhale edilen 55 adet hattın ihale şartnamesinde yer alan hüküm gereği alınması gerektiği alınmayan durak katkı bedelinin alınmadığı, 2016 yılından itibaren hesaplanarak tahsili yoluna gidilmesi ve söz konusu gelir kaybında sorumluluğu bulunan kişiler hakkında gerekli idari ve adli sürecin işletilmesi gerekir.

BULGU 34: Personel Servis Çalışma Hakkının İhale Yapılmadan Sürdürülmesi

Büyükşehir Belediyesinin yetki ve görev alanında olduğu personel servis hizmetinin UKOME kararına istinaden ihale yapılmadan tahsis suretiyle verildiği görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde, "*Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek;*

kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek.”, (p) bendinde, “Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve **servis araçları dahil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek**. (Ek cümle: 16/5/2018-7144/14 md.) Büyükşehir içindeki toplu taşıma hatlarıyla ilgili olarak; şehir merkezine olan uzaklık, nüfus ve hattı kullanan sayısı kriterleri esas alınarak tespit edilecek hatlarla ilgili toplu taşıma hizmetlerinin işlettilmesine karar vermek.” ve ikinci fıkrasında, “...(Ek üç cümle: 16/5/2018-7144/14 md.) Büyükşehir belediyeleri, birinci fıkranın (p) bendinin ikinci cümlesinde yer alan kriterler esas alınarak büyükşehir belediye meclisi kararıyla belirlenen yerlerdeki toplu taşıma hatlarının işletmesinin o bölgede kurulu taşıma birlik veya kooperatiflerinden temin edilmesine karar verebilir. Bu durumda ihaleye katılacaklarda ve kullanılacak taşıma araçlarında aranacak şartlar belediyelerce belirlenir. Taşıma birlik veya kooperatiflerine, belediye bütçelerinden toplu taşıma hizmetlerinden ücretsiz veya indirimli olarak yararlanacaklara ilişkin gelir desteği ödemeleri yapılabilir.” düzenlemeleri yer almaktadır. Maddede yer alan hükümlerden servis araçları ile ilgili gerekli belirleme ve hakkın kullanımına ilişkin düzenleme yapmanın büyükşehir belediyesinin görev ve yetkisinde olduğu anlaşılmaktadır. Aynı Kanun’un “Ulaşım hizmetleri” başlıklı 9’uncu maddesinde, “Büyükşehir içindeki kara, deniz, su, göl ve demiryolu üzerindeki her türlü taşımacılık hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla büyükşehir belediye başkanı ya da görevlendirdiği kişinin başkanlığında, yönetmelikle belirlenecek kamu kurum ve kuruluşları ile, Türkiye Şoförler ve Otomobilciler Federasyonunun görevlendireceği ilgili odanın temsilcisinin katılacağı Ulaşım Koordinasyon Merkezi kurulur. İlçe belediye başkanları kendi belediyesini ilgilendiren konuların görüşülmesinde koordinasyon merkezlerine üye olarak katılırlar. Ulaşım Koordinasyon Merkezi toplantılarına ayrıca gündemdeki konularla ilgili üye olarak belirlenmeyen ulaşım sektörü ile ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından ihtisas meslek odalarının temsilcileri de davet edilerek görüşleri alınır.

Bu Kanun ile büyükşehir belediyesine verilen trafik hizmetlerini plânlama, koordinasyon ve güzergâh belirlemesi ile taksi, dolmuş ve **servis araçlarının durak ve araç park yerleri ile sayısının tespitine ilişkin yetkiler ile** büyükşehir sınırları dahilinde il trafik komisyonunun yetkileri ulaşım koordinasyon merkezi tarafından kullanılır.

Ulaşım koordinasyon merkezi kararları, büyükşehir belediye başkanının onayı ile yürürlüğe girer.

Ulaşım koordinasyon merkezi tarafından toplu taşıma ile ilgili alınan kararlar, belediyeler ve bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilgililer için bağlayıcıdır.

Koordinasyon merkezinin çalışma esas ve usulleri ile bu kurullara katılacak kamu kurum ve kuruluş temsilcileri, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile İçişleri Bakanlığı tarafından müştereken çıkarılan yönetmelikle belirlenir.

Büyükşehir belediyelerine bu Kanun ile verilen görev ve yetkilerin uygulanmasında, 13.10.1983 tarihli ve 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanununun bu Kanuna aykırı hükümleri uygulanmaz.”

denilmektedir. Ulaşım Koordinasyon Merkezine (UKOME) verilen yetki servis araçlarının durak ve araç park yerleri ile sayısının tespitine ilişkindir. Sayıları belirlenen servislerin verilmesi kamu hakkı olup herkesin bilgisinin olabileceği rekabete uygun ihale yoluyla verilmelidir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 1'inci maddesinde yer alan, “.....belediyelerin..... satım, hizmet....., kira, trampa, mülkiyetin gayri aynı hak tesisi ve taşıma işleri bu kanuna göre yürütülür.” hükmüne göre bu hakkın ihale ile verilmesi ve aynı Kanun'un “Kiralarda sözleşme süresi” başlıklı 64'üncü maddesinde yer alan, “Kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira süresi, **on yıldan çok olamaz.** Turistik tesis kurulacak yerlerin ve turistik tesislerin (Ek ibare: 20/2/2001 - 4628/17 md.) ve enerji üretimi tesisleri ile iletim ve dağıtım tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin (Ek ibare: 18/4/2001 - 4646/13 md.) ve doğal gaz iletim, dağıtım ve depolama tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin on yıldan fazla süre ile kiraya verilmesi mümkündür.

Üç yıldan fazla süre ile kiraya verme işlerinde, önceden Maliye Bakanlığından izin alınması şarttır. Katma bütçeli idarelerde bu izin, idarelerin bağlı buldukları bakanlıktan alınır. Özel İdare ve belediyeler için kendi özel kanunları uygulanır.

Üç yıldan fazla süre ile kiraya verme işlerinde, kira bedeli her yıl şartname ve sözleşmesindeki esaslara göre yeniden tespit edilir.” hükmü gereği kiralamalarda sürenin 10 yıl ile sınırlı olduğu açıktır.

13.07.2005 gün ve 25874 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun “Uygulanmayacak hükümler” başlıklı 84'üncü maddesinde, Bu Kanunla belediyenin sorumlu ve yetkili kılındığı görev ve hizmetlerle sınırlı olarak 2918 sayılı

Karayolları Trafik Kanunu'nda bu Kanun hükümlerine aykırılık bulunması durumunda bu Kanun hükümlerinin uygulanacağı, 23.07.2004 gün ve 25531 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Diğer hükümler" başlıklı 28'inci maddesinde, Belediye Kanunu ve diğer ilgili Kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümlerinin ilgisine göre büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanacağı belirtilmiştir.

UKOME Kurulunun 12.12.2012 gün ve 2012/12-47 sayılı kararları ile personel servis araçları için şartlar belirlenmiş ve şartları taşıyanlara "P" plaka tahsisi yapılması kararı alınmıştır. İlgililer tarafından müracaatlar yapılmış şartları uyan 2224 hak sahibine plaka tahsisi yapılmıştır. UKOME kararları gereği tahsisi yapılan plakalardan süresi içinde 2139 hak sahibine trafik tescil tarafından "P" plaka tahsisi yapılmış, 85 plaka hak sahipleri tarafından süresinde müracaat etmemeleri veya farklı sebeplerle plakalarını takmamışlardır. Sonuç olarak 2139 kişiye ihale yapılmaksızın servis hakkı verilmiştir. İhalesiz yapılan plaka tahsisi Kanuna uygun değildir.

24.02.2016 tarihinde yapılan ihale ile 60 kişiye "P" plaka satışı yapılmış, 14 hak sahibi ihaleden vazgeçmiş ve teminatları irad kaydedilmiştir. Geriye kalan 46 hak sahibi plakalarını araçlarına takmışlardır. 04.12.2019 gün ve 2019/2674 sayılı ihale komisyonu kararıyla 200 adet servis hakkı ihale ile verilmiştir.

Mevcut durumda UKOME kurul kararına istinaden ihalesiz 2139 adet servis hakkı ve ihaleden 46 adet olmak üzere toplam 2185 servis plakası mevcuttur.

5216 Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na göre servis hizmetine ilişkin haklar Büyükşehir Belediyesine aittir. Belediyeye ait olan bu hakkın Kanun çerçevesinde ihale yoluyla rekabete uygun bir şekilde ve saydamlığı sağlayarak sürenin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde verilmesi gerekir. Belediye meclisince bu yönde alınan karara uygun olarak ve bu kararda verilen yetkiye dayanılarak ihale işlemleri ile ilgili olarak Belediye Encümenince de konuya ilişkin kararlar alınmasında hukuka aykırılık bulunmamaktadır. Bu çerçevede servis hizmetleri bakımından görevli ve yetkili olan Belediyece ihale yapılmadan rekabetsiz bir şekilde izin verilebilmesi mümkün değildir. Belediye servislere çalışma iznini "ihalede şeffaflık ve rekabet ilkeleri" gibi kamu yararını sağlamayı amaçlayan ihale usulüne başvurmaksızın UKOME kararına istinaden verilmiştir. İhale yapılmadan fiili bir durum olarak yapılan ancak mevzuatta karşılığı olmayan bu uygulamanın sürdürülebilmesi mümkün değildir. Faaliyette bulunan servislerin çalışma durumları kazanılmış hak oluşturmaz. Kazanılmış hakkın

varlığından söz edebilmek için, hakkın yürürlükteki hukuk kurallarına uygun olarak tesis edilen bir işlemle elde edilmesi gerekmektedir. Hukuka aykırı olarak tesis edilen bu işlemlerin kazanılmış hak doğurması mümkün değildir.

Danıştay Onüçüncü Dairesinin Esas No:2015/985 ve Karar No:2015/3164, Esas No:2014/1735, Karar No: 2014 / 2859 kararı Aynı Dairenin Esas No:2011/1134, Karar No: 2012/2226 kararı Aynı Dairenin Esas No:2014/384, Karar No: 2014/1950 kararı numaralı kararlarında belirtildiği üzere belediyelerin görevli ve yetkili olduğu hizmeti imtiyaz, kiralama ve ruhsat verme suretiyle verebileceği, kiralamada sürenin 10 yılı geçemeyeceği, ruhsat vermek suretiyle yerine getirilmesi usulünde ise ruhsat verilecek sürenin, her yıla ait artış oranı gibi hususların belirtilerek Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yapılması gerektiği, ruhsat verme yönteminin seçilmesi hâlinde verilecek olan ruhsatın süresiz bir şekilde verilemeyeceği, belli bir süre dâhilinde ruhsat verilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Hukuka aykırı olarak tesis edilen bu işlemlerin ilgililer yönünden geleceğe yönelik olarak kazanılmış hak oluşturması mümkün değildir. İlgililerin hiçbir hilesi ya da idareyi yanıltan bir davranışı olmaksızın idarece tesis edilen mevzuata aykırı işlemlerin düzeltilmesi zorunlu olmakla birlikte, söz konusu hukuka aykırı işlemlerin ortadan kaldırıldığı tarihe kadar bu işlemlerin ilgililere sağlamış olduğu haklar ilgililer yönünden kazanılmış hak oluşturur. Bir başka deyişle, kazanılmış haktan bahsedilebilmesi ancak mevzuata aykırı işlemin ortadan kaldırıldığı tarihe kadar gerçekleşmiş olan haklar, yani geçmişe yönelik haklar yönünden mümkün olabilir.

Belediyenin yürütmekle yükümlü olduğu bir hizmeti bizzat yerine getirmeyip, üçüncü kişilere gördürebilmesi mümkün olmakla birlikte, bu husus söz konusu hizmetin bir kamu hizmeti olma niteliğini ortadan kaldırmadığı gibi, bu konuda belediyenin görevinin sona ermesine yol açmamakta ve bu hizmetin yerine getirilmesi yönünden sorumluluğu devam etmektedir. Bu niteliği gözetildiğinde, belediyenin görevine giren bir hizmetin süresiz olarak üçüncü kişilere bir hak verilmesi suretiyle gördürülebilmesi hukuken mümkün değildir. Mevzuata aykırı olarak tesis edilen ve belirtilen nitelikteki işlemlerin ilgililer yönünden kazanılmış hak doğurması da aynı nedenle mümkün değildir. Aksi takdirde, mevzuata aykırı tesis edilen bir belediye işleminin, bir kanunun dahi üstüne geçmesi, o kanunun uygulanamaması sonucuna yol açacağı da bir gerçektir. Bu hizmetin belediyeler tarafından yürütülmesi ya da üçüncü kişilere gördürülmesi, söz konusu hizmetin kamu hizmeti olmasına ve bu hizmetin belediyelerce yürütülmesinde kamu yararı bulunduğu düşüncesine

dayandığından, kazanılmış hak adı altında bireysel yararların kamu yararından üstün tutulması sonucunu doğuracak bir kazanılmış hak anlayışı kabul edilemez.

6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 10'uncu maddesi ile 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesinde yapılan düzenlemenin iptal talebine ilişkin 31.12.2013 gün ve 28868 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 2011/63 Esas ve 2013/28 Karar sayılı kararında,

“ ...Kamu kurum ve kuruluşları tarafından yapılan mal ve hizmet alımları ile yapım işleri 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu kapsamında; kira ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi işlemleri ise 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yürütülmektedir. Devlet İhale Kanunu'nun yürütülmesinde, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması esastır.

Devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların gözetim ve denetimleri altında, genel ve ortak gereksinimleri karşılamak, kamu yararını ya da çıkarını sağlamak için yapılan ve topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinlikler olarak tanımlanan kamu hizmetinin, kamu hukukunun genel ilkeleri gereğince, doğrudan idare, kuruluş ve kurumları eliyle, kamusal yönetim biçimine göre yürütülmesi asıl ve olağandır. Ancak, kanun koyucu, kimi zaman hukuki ve fiili eşitliği sağlamak kimi zaman da kamu yararını korumak veya kamu hizmetlerinin yürütülmesini sağlamak amacıyla temel kanunlardaki prensiplere istisna teşkil eden düzenlemeler yapabilir.” denilmektedir. Anayasa Mahkemesi kararında temel düzenlemelere istisna teşkil edilecek düzenlemenin yasa koyucu tarafından kamu yararını korumak veya kamu hizmetlerinin yürütülmesini sağlamak amacıyla yapılabileceği belirtilmiştir. Temel kanunlardaki prensiplere istisna teşkil eden düzenlemelerin yasa koyucu tarafından yapılabileceği açık olup, gerek 5216 ile 5393 ve gerekse de 2886 sayılı Kanun'dan ayrılmayı gerektiren bir kanuni düzenleme bulunmadığı anlaşılmaktadır. Bu nedenle servis plakalarına ilişkin hakkın verilmesi kamuyu ilgilendirdiği için bunun ihale kanunu çerçevesinde şartların ve verilme süresinin belirli olduğu ve herkesin katılımına açık olan ihale usulü ile verilmesi yukarıda belirtilen kanun hükümleri gereğince bir zorunluluktur.

Danıştay Sekizinci Dairesinin Esas 2016/1293 ve Karar 2017/3229 sayılı ilamında,

“ ...

2886 sayılı Kanunun 1. maddesinde; Genel bütçeye dâhil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işleri bu Kanunda yazılı hükümlere göre yürütüleceği hükme bağlanmış, 64. maddesinde ise; Kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira süresi, on yıldan çok olamayacağı hükmüne yer verilmiştir.

...

Anayasa Mahkemesinin yukarıda yer alan kararındaki yorumuna göre, belediyelere imtiyaz olarak diğer bir ifadeyle tekel olarak verilen toplu taşıma işini doğrudan kendisi yapabileceği gibi imtiyaz sözleşmesi ya da ihale ile özel sektöre de yaptırabileceği tartışmasızdır.

Bu durumda, Mevzuat hükümlerinin ve anılan Anayasa Mahkemesi kararının birlikte değerlendirilmesi neticesinde; belediye hududu içerisinde, toplu taşıma araçlarının sayıları, bilet ücret ve tarifeleri, zaman ve güzergahları, Belediye Kanunu ve ilgili mevzuat çerçevesinde doğrudan belediyeler tarafından belirlenmekte olup, belediyelerin, tahsis ettikleri hatlar ile mevcut hatların kiralanmasında, 2886 sayılı Devlet ihale Kanunu hükümlerine uygun olarak ihale yoluyla objektif ve aleniyet ilkelerine uygun olarak herkesin ihaleye katılımını sağlamak suretiyle işlem yapması gerektiğinden, bu yönetime başvurulmaksızın şartları taşıyan herkese plaka tahsisi verilmesi suretiyle yürütülen yolcu taşımacılığı faaliyetinde hukuka uygunluk bulunmadığından, mahkeme kararının bozulması gerektiği sonuç ve kanaatine varılmıştır.” denilmiştir.

Sonuç olarak, 2020 Sayıştay Denetim Raporunda da açıklandığı üzere; Belediyenin imtiyazı aşan şekilde fiili olarak servislerin süresiz ihalesiz kullanılması kabul edilebilir değildir. Mevzuata aykırı işlemlerin, mevzuata aykırılıklarının tespit edildiği tarih itibarıyla hukuk düzeninden çıkarılmaları hukuk devletinin bir gereğidir. Bu nedenle, yukarıda açıklanan hususlar da gözetildiğinde bu durumun düzeltilmesi zorunludur. Bu kapsamda belediyece servis hizmetlerinin üçüncü kişilere gördürülmesinin yöntemini belirleme ve bu konuda yeniden bir ihale yapıp yapmama konusunda belediyenin takdir yetkisi bulunmakla birlikte, söz konusu hukuki durumun mevcut sözleşmelerin/işlemlerin iptalini gerektireceği kuşkusuzdur. Bu konu en kısa sürede yeniden bir ihale yapılınca kadar geçecek süre zarfında servis hizmetlerinden yararlananların mağduriyetine yol açmayacak şekilde çözümlenmelidir.

BULGU 35: İç Denetçi Kadrolarının Boş Olması ve İç Denetim Biriminin Etkinleştirilmemesi

Belediye işlemleri üzerinde yapılan incelemelerde, iç denetim biriminin etkin olmadığı, 6 adet iç denetçi kadrosu ihdas edilmesine rağmen yalnızca 1 adet kadronun dolu olduğu, 2021 yılı içerisinde hazırlanmış bir iç denetim programı olmadığı, yıl içerisinde ve önceki yıllarda iç denetçinin çalıştırılmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "İç denetim" başlıklı 63'üncü maddesine göre "*İç 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 faaliyetidir. Bu faaliyetler, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile mali işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir.*

(Düzenleme ikinci fıkra: 22/12/2005-5436/10 md.) İç denetim, iç denetçiler tarafından yapılır. (Ek cümle: 22/12/2005-5436/10 md.) Kamu idarelerinin yapısı ve personel sayısı dikkate alınmak suretiyle, İç Denetim Koordinasyon Kurulunun uygun görüşü üzerine, doğrudan üst yöneticiye bağlı iç denetim birimi başkanlıkları kurulabilir." denilmektedir.

Yine aynı Kanun'un "İç denetçinin görevleri" başlıklı 64'üncü maddesinde:

"Kamu idarelerinin yıllık iç denetim programı üst yöneticinin önerileri de dikkate alınarak iç denetçiler tarafından hazırlanır ve üst yönetici tarafından onaylanır.

İç denetçi, aşağıda belirtilen görevleri yerine getirir:

a) *Nesnel risk analizlerine dayanarak kamu idarelerinin yönetim ve kontrol yapılarını değerlendirmek.*

b) *Kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması bakımından incelemeler yapmak ve önerilerde bulunmak.*

c) *Harcama sonrasında yasal uygunluk denetimi yapmak.*

d) İdarenin harcamalarının, malî işlemlere ilişkin karar ve tasarruflarının, amaç ve politikalara, kalkınma planına, programlara, stratejik planlara ve performans programlarına uygunluğunu denetlemek ve değerlendirmek.

e) Malî yönetim ve kontrol süreçlerinin sistem denetimini yapmak ve bu konularda önerilerde bulunmak.

f) Denetim sonuçları çerçevesinde iyileştirmelere yönelik önerilerde bulunmak.

g) Denetim sırasında veya denetim sonuçlarına göre soruşturma açılmasını gerektirecek bir duruma rastlandığında, ilgili idarenin en üst amirine bildirmek.

İç denetçi bu görevlerini, İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenen ve uluslararası kabul görmüş kontrol ve denetim standartlarına uygun şekilde yerine getirir.

İç denetçi, görevinde bağımsızdır ve iç denetçiye asli görevi dışında hiçbir görev verilemez ve yaptırılamaz.

İç denetçiler, raporlarını doğrudan üst yöneticiye sunar. Bu raporlar üst yönetici tarafından değerlendirmek suretiyle gereği için ilgili birimler ile malî hizmetler birimine verilir. İç denetim raporları ile bunlar üzerine yapılan işlemler, üst yönetici tarafından en geç iki ay içinde İç Denetim Koordinasyon Kuruluna gönderilir.” denilmiştir.

Yukarıda yer verilen madde hükümlerinden anlaşılacağı üzere kamu mali yönetiminin temellerinin düzenlendiği 5018 sayılı Kanun’da İç Denetim detaylı şekilde düzenlenmiş, iç denetim konusunda belirli standartlar ortaya konulmuş ve iç denetim kurumu kamu mali yönetiminin ayrılmaz bir parçası olarak tasarlanmıştır.

İç denetim; idarenin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek, kaynakların etkili, ekonomik ve verimlilik esasına göre yönetilmesi noktasında rehberlik etmek amacıyla kurulan danışmanlık faaliyeti olarak nitelendirilmiştir. Yine bu önemli görevlerin iç denetçiler aracılığıyla yerine getirileceği belirtilmiş ve iç denetçiler yıllık iç denetim programlarının hazırlanması, harcama sonrası mevzuata uygunluk denetiminin yapılması, idare harcamalarının ve işlemlerinin stratejik plan ve performans programlarına uygunluğunun denetlenmesi, mali yönetim ve kontrol süreçlerinin denetlenmesi, denetim sonrası önerilerde bulunulması, denetim sonuçlarına göre soruşturma açılmasını gerektirecek durumların ortaya çıkması durumunda üst yöneticiye bildirilmesi gibi kritik görevler ve yetkilerle donatılmıştır. Ayrıca iç denetçilerin

görevlerinde bağımsız olduğu ve iç denetçilere asli görevleri dışında hiçbir iş verilemeyeceği net olarak ifade edilmiştir.

Yapılan incelemelerde Kayseri Büyükşehir Belediyesine 2006/10911 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile 5 iç denetçi kadrosu ihdas edilmiş ve daha sonra 2013/4747 sayılı Kararname ile 1 kadro daha ihdas edilerek toplam iç denetçi kadro sayısının 6'ya çıkarıldığı görülmüştür. Ancak, idarenin bu iç denetçi kadrolarından yalnızca 1 tanesine atama yaptığı, diğer iç denetçi kadrolarının boş olduğu görülmektedir. Önceki yıllar ve 2021 yılı için iç denetim programı hazırlanmadığı, idare bünyesinde iç denetim faaliyetlerinin yapılmadığı ve herhangi bir iç denetim raporunun hazırlanmadığı anlaşılmıştır.

5018 sayılı Kanunun üst yöneticilerin görev ve yetkilerine yönelik düzenlemelerin yapıldığı 11'inci maddesinde; üst yöneticilerin sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde, elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve kanunlar ile Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden sorumlu oldukları ve bu sorumluluğun gereklerini; harcama yetkilileri, malî hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getireceği ifade edilmiş ve iç denetime verilen önem bir kez daha belirtilmiştir.

Büyükşehir Belediyesi gibi bir kurumsal organizasyonun, 2006 yılında yapılan mevzuat düzenlemelerine uyum sürecini bu kadar uzatması ve atamalarını tamamlayamaması, mali yönetimin önemli mekanizmalarından iç denetim birimini oluşturma ve iç denetçi atama sürecini gerçekleştirmemiş olması, 16 yıllık geçen süre göz önünde bulundurulduğunda makul ve kabul edilebilir değildir. Çünkü yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinde de ifade edildiği üzere kamu mali yönetimi mekanizmasının önemli bir güvence mekanizmasının eksik olması çeşitli hata ve aksaklıklara yol açacağı açıktır ve açmaktadır.

Anılan nedenlerle, ataması yapılmış olan iç denetçinin üst yönetici tarafından görevlendirilerek iç denetim programının düzenlenmesi, denetim biriminin aktif hale getirilmesi ve boş kalan diğer iç denetçi kadrolarına da yeteri kadar atamanın yapılarak aktif hale getirilmesi gerekmektedir.

BULGU 36: Kiraya Verilen Taşınmazların İlgili Nazım Hesaplarda Takip Edilmemesi

Belediyenin mülkiyetinde bulunmakla beraber kiralanmak suretiyle tasarruf yetkisinin kısıtlandığı taşınmazlara ilişkin bilgilerin nazım hesaplarda detaylı olarak raporlanmadığı tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 475'inci maddesinde, 990-Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabının, kurumun, bilançolarında kayıtlı duran varlıklardan kiraya verilenlerin izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiş, hesabın işleyişine ilişkin 476'ıncı maddesinde ise; kiraya verilen duran varlıkların, kayıtlı değerleri üzerinden 990-Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabına borç, 999-Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına alacak kaydedileceği, kiraya verilen duran varlıklardan kira süresi sona erenlerin ise kayıtlı değerleri üzerinden 990-Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabına alacak, 999-Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına borç kaydedileceği belirtilmiştir.

Bununla birlikte Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planına, kiraya verilen taşınmazların kira bedellerinin takibine yönelik olarak 993-Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabı eklenmiştir.

990 ve 993 no'lu hesapların işleyişine ilişkin olarak Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünün 26.11.2014 tarihli ve 13278 sayılı genel yazısında;

“1-Kiraya verilen taşınmazlar ile üzerinde irtifak hakkı tesis edilen taşınmazlara ilişkin belgeler muhasebe birimlerine verildiğinde, kayıtlı değerleri üzerinden 990 Kiraya Verilen, İrtifak Hakkı Tesis Edilen Maddi Duran Varlıkların Kayıtlı Değerleri Hesabının ilgili yardımcı hesabına borç, 999-Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına alacak; diğer taraftan toplam kira ve irtifak hakkı tesisi gelirleri (peşin tahsil edilenler hariç) tahsil edileceği yıllara göre 993 Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabının bölümlenmiş yardımcı hesaplarına borç, 999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına alacak kaydedilecektir.

2- Dönem sonlarında, 993-Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabının bölümlenmiş yardımcı hesaplarında kayıtlı tutarlar sürenin güncellenmesi amacıyla bu hesaba borç ve alacak kaydedilecektir.

3- Kira ve irtifak hakkı tesisi gelirleri tahsil edildiğinde 999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına borç, 993-Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri

Hesabına alacak kaydedilir. Kira sözleşmesi ya da irtifak hakkı tesisi süresi sona erdiğinde 999- Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına borç, 990-Kiraya Verilen, İrtifak Hakkı Tesis Edilen Maddi Duran Varlıkların Kayıtlı Değerleri Hesabına alacak kaydedilecektir.

...” denilmektedir.

Yukarıda yer verilen düzenlemelere göre idare tarafından kiraya verilen taşınmazların; kayıtlı tutarlarının 990-Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabı ve 999-Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabında; diğer taraftan toplam kira gelirlerinin (peşin tahsil edilenler hariç) tahsil edileceği yıllara göre 993-Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabı ve 999-Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

Kiralama işlemi malikin taşınmaz üzerindeki yetkilerini kısıtlayıcı nitelikte olduğundan belediyenin söz konusu işlem kapsamında değerlendirdiği taşınmazlarına ilişkin bilginin mali tablolarda sunulması saydamlık ilkesinin gereğidir.

Yapılan incelemede belediye tarafından yıl içerisinde yeni kiralamalar yapılmasına rağmen 990, 993 ve 999 No’lu hesaplar sadece açılış kaydında kullanıldığı, kiraya verilen yerlerden yıl içinde elde edilen kira geliri toplamı ile 993 No’lu hesaba kaydedilen toplam tutarın uyuşmadığı tespit edilmiştir. Dolayısıyla kiraya verilen her bir taşınmazın kayıtlı değeri ve elde edilecek kira gelirinine ilişkin gerekli açıklayıcı bilginin mali tablolarda sunulmadığı görülmektedir.

Sonuç olarak, yukarıda yer verilen mevzuat ve yapılan açıklamalar gereğince Belediyenin mülkiyetindeki taşınmazlardan kiraya verilenlerin kayıtlı değerleri üzerinden 990-Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabına, yıllara göre elde edilecek kira geliri 993-Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabına ve 999-Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı hesaplarına kaydedilerek mali tablolarda raporlanması gerekmektedir.

BULGU 37: Türkiye Belediyeler Birliğine Aktarılan Payların İlgili Hesabında İzlenmek Yerine Doğrudan Giderleştirilmesi

Belediye bütçesinden Türkiye Belediyeler Birliğine aktarılan payların 363-Kamu İdareleri Payları Hesabına kaydedilmeden, doğrudan 630-Giderler Hesabına kaydedildiği görülmüştür.

5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nun “Birliğin gelirleri” başlıklı 15’inci maddesinin birinci fıkrasının a bendinde; birliğin gelirlerinin birlik üyelerinin, birliğin kuruluş

ve faaliyet giderlerine katılma paylarından oluştuğu belirtilmiştir. Türkiye Belediyeler Birliği Tüzüğünde ise birlik meclisince belirlenecek oranda üyelik aidatının alınacağı hüküm altına alınmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 363-Kamu İdareleri Payları Hesabı, Hesabın niteliği başlıklı 276'ncı maddesinde; bu hesabın, bütçe geliri olarak nakden veya mahsuben tahsil edilip, özel kanunları gereğince diğer kurumlara aktarılmak üzere hesaplanan tutarların izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir. Aynı Yönetmelik'in Hesabın işleyişi başlıklı 277' nci maddesinde ise; Bütçe geliri olarak tahsil edilip, özel kanunları gereğince diğer kurumlara aktarılmak üzere hesaplanan tutarların bir taraftan 363-Kamu İdareleri Payları Hesabına alacak, 630-Giderler Hesabına borç; diğer taraftan 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak, 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç kaydedileceği belirtilmiştir. Ayrıca 363-Kamu İdareleri Payları Hesabında kayıtlı tutarlardan nakden veya mahsuben ödenen tutarların 363-Kamu İdareleri Payları Hesabına borç, 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

2021 yılında Türkiye Belediyeler Birliğine 2.576.953,01 TL tutarında pay aktarılmış, ancak aktarılan bu pay 363-Kamu İdareleri Payları Hesabına kaydedilmeden doğrudan 630-Giderler Hesabına kaydedilerek giderleştirilmiştir. Oysa ki; Türkiye Belediyeler Birliğine aktarılacak paylar için öncelikle 363-Kamu İdareleri Payları Hesabının kullanılması gerekmektedir.

BULGU 38: Müfettiş Kadrosundaki Tek Personelin İdari Göreve Atanması

Belediye personel işlemlerinde yapılan incelemelerde; belediye bünyesinde müfettiş kadrosunda bulunan tek müfettişin geçici görevlendirme suretiyle gelir şube müdürlüğü görevini vekâleten yürüttüğü ve idari görev yaptığı, teftiş kurulunda ise müfettiş olmayan veya mesleğe yarışma sınavıyla girmeyen ve idari görevlerde bulunan kişilerin çalıştırıldığı görülmüştür.

657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 3'üncü maddesinde sınıflandırma, kariyer ve liyakatin Kanun'un temel ilkeleri olduğu ifade edilmiştir. Bu ilkeler göz önüne alındığı zaman müfettişliğin bir kariyer meslek olduğundan bahisle görevini kendi kariyer sınıfı içerisinde sürdürmesi tabiidir. Nitekim yine 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 36/A-11 maddesi hükmü de müfettişlik mesleğinin bir kariyer meslek olarak doğrudan Kanun ile belirlendiğinin açık bir göstergesidir. Öte yandan Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri

Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik'in "Müfettiş ve Mali Hizmet Uzmanı" başlıklı 12'nci maddesinde de müfettişlerin ancak özel yarışma sınavıyla mesleğe alınacağı ve en az üç yıl çalışmak şartıyla açılacak yeterlik sınavına girme hakkını elde ederek yapılacak yeterlik sınavında başarılı olanların müfettiş olarak atanabilecekleri belirtilmek suretiyle yine müfettişliğin kariyer bir meslek olduğu hüküm altına alınmıştır.

Kayseri Büyükşehir Belediye Başkanlığı Teftiş Kurulu Yönetmeliği'nin "Müfettişlik Güvencesi" başlıklı 37'nci maddesinde:

"Teftiş Hizmetleri, diğer idari görevlerden ayrı bir kariyer olarak düzenlendiğinden; Müfettişler kendi istekleri dışında veya teftiş hizmetlerinin gerekleriyle bağdaşmayan sıhhi, ahlaki ve mesleki yetersizlikleri tespit edilmedikçe görevden alınamaz; diğer idari görevlere atanamazlar. Sıhhi, ahlaki veya mesleki yetersizlik hallerinin; yargı kararı, sağlık kurulu raporu, müfettiş raporu gibi belgelerle tevsiki esastır." denilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde denetim ve teftiş hizmetlerinin yürütülmesinde; mesleki bilgi, tecrübe ve temsil kabiliyetinin yadsınamaz önemi gereği, denetim ve teftiş işleriyle görevli olanların anılan nitelikleri kazanmaları için 657 sayılı Kanun'un 3'üncü madde hükmündeki ilkeler çerçevesinde çalışmaları ve yetiştirilmeleri önem arz etmektedir. Bu bağlamda denetim ve teftiş birimlerinin kurumların iş ve işlemlerinin hatadan arındırılması ve çalışanlarının disiplin hükümlerine riayet ederek çalışması noktasında ciddi bir fonksiyon icra ettiği ve dolayısıyla kamu kaynaklarının etkili ve verimli kullanılmasına imkân sağladığı bilinmektedir.

Kuruma ait 2019 ve 2020 yılı Sayıştay denetim raporlarında teftiş kurulu başkanlığına atanan 11 adet müfettişin tamamının hatalı atamaya dayandığı, müfettiş kadrosuna sahip olmayan ve idari görevlerde bulunan personelin bu görevlere atanarak teftiş hizmetlerinin onlara yaptırıldığı tespit edilerek bu husustaki bulgulara denetim raporunda yer verilmiştir.

Ancak belediye personeli arasında yer alan ve mesleğe özel yarışma sınavıyla giren ve diğer bütün şartları taşıyan müfettiş unvanlı tek personelin insan kaynakları daire başkanının 28.01.2020 tarihli yazısı ve başkanlık makamının onayıyla idari göreve geçici süreyle atandığı ve 2 yılı aşkın süredir bu görevi yürüttüğü anlaşılmaktadır. Sayıştay raporlarında da görüleceği üzere idari görevdeki personel müfettişlik hizmetini yürütmekte, yine müfettişlik unvanındaki personel ise idari görevi yerine getirmektedir.

Belediyenin teftiş birimi olan Teftiş Kurulu Başkanlığı bünyesinde atamasının sıhhati bakımından tek Müfettiş olan ilgilinin, vekâleten idari görevlendirme yapılmak suretiyle kariyer ve liyakatinin tabii bir gereği olan denetim ve teftiş hizmetlerinin dışında aktif bir idari görevde çalıştırılması, iç denetim ve teftiş hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesi noktasında gereken özen ve hassasiyetin sergilenmediğini göstermektedir.

Bu bağlamda 657 sayılı Kanunun 3'üncü ve 36/A-11 hükümleri, Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik'in 12'nci maddesi hükmü, Kayseri Büyükşehir Belediye Başkanlığı Teftiş Kurulu Yönetmeliği'nin 37'nci maddesi hükümleri ile 5018 sayılı Kanun uyarınca kamu idarelerinin kamu kaynaklarını etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanmasını düzenleyen hükmü gereğince belediye müfettişi ile ilgili yapılan gelir şube müdürlüğü vekâleti görevlendirmesinin sonlandırılması ve kişinin kariyeri gereğince teftiş kurulu başkanlığına atanarak kendi kariyer sınıfında görev yapmasının sağlanması gerekmektedir.

T.C. SAYIşTAY BAşKANLIğI

06520 Balgat / ANKARA

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

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

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

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

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
10 Yıl Süre ile Kiraya Verilen Taşınmazların 5 Yılda Sonraki Kira Bedelinin Hâkim Tarafından Belirlenmemesi	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusunda belediye tarafından her hangi bir işlem yapılmamış ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 64'üncü maddesine göre işlem yapıp enflasyona göre kira bedeli alınmaya devam edilmiştir. Bu Hususa 2021 yılı Raporunun Diğer Bulgular bölümünde 31 no.lu bulgu ile yer verilmiştir.
10 Yıllık Kira Süresi Dolan İşletmelerin Süresinin İhalesiz Uzatılması	2020	Yerine Getirilmedi	Kamu idaresi raporda yer alan hususlara yönelik herhangi bir idari işlem uygulamamış olup uygulamayı sürdürmeye kamu menfaatini gerekçe göstererek devam etmektedir. Konuya Diğer Bulgular bölümünde 25 no.lu bulguyla yeniden raporda yer verilmiştir.
Hal Kompleksi İşletmecilik Hakkının 10 Yıllığına Devredilmesine	2020	Yerine Getirilmedi	Kurum tarafından raporda yer alan mevzuat doğrultusunda işlem yapılmamış ve gerekli düzeltme

İlişkin Kiralamada Kira Artışının Hatalı Yapılması			kayıtları işlenmemiştir. Dolayısı ile bu hususa 2021 yılı denetim Raporunun Diğer Bulgular bölümünde bulgu 28 ile yer verilmiştir.
İlan ve Reklam Vergilerinin İlçe Belediyelerine Devredilmesi ve Payın Alınma Sürecinin İşletilmemesi	2020	Kısmen Yerine Getirildi	Bulgu hususunda ilgili ilçe belediyeler tarafından toplanan bedeller büyükşehir belediyesine aktarılmış ancak geliri toplamaya devam etmişlerdir. Dolayısı ile bu hususa 2021 yılı Denetim Raporunun Diğer Bulgular bölümünde bulgu 23 ile yer verilmiştir.
İmtiyaz Hakkı Kapsamında Gesi Belediyesi Tarafından İhale Edilip Büyükşehir Belediyesine Devredilen 12 Hatta İlişkin Süre 10 Yıl Olduğu Halde Encümen Kararıyla Sürenin 49 Yıl Olarak Belirlenmesi	2020	Yerine Getirilmedi	Kurum tarafından bulgu hususunda herhangi bir çalışma yapılmadığı ve hatalı uygulamanın sürdürüldüğü görülmüştür. Dolayısı ile bu hususa 2021 yılı Denetim Raporunun Diğer Bulgular bölümünde bulgu 32 ile yer verilmiştir.
Şehir İçi Çalışan Halk Otobüslerinin İmtiyaz Oluru Olmasına Karşın İhale Şartnamesi ve Sözleşmesinde Süre Belirtilmediği Halde	2020	Yerine Getirilmedi	Kurum tarafından bulgu hususunda her hangi bir çalışma yapılmadığı, tespit davalarının açılmadığı ve belirsizliğin devam ettiği görülmüştür. Bu sebeple bu hususa 2021 yılı denetim Raporunun Diğer

Sürenin 49 Yıl Olarak Kabul Edilmesi			Bulgular bölümünde bulgu 26 ile yer verilmiştir.
Şehir İçi Çalışan Halk Otobüslerinin İhalesiz Çalıştırılması	2020	Yerine Getirilmedi	Belediye tarafından bulgu hususunda bir düzenleme yapılmamış ve idarenin bu yönde herhangi bir çalışması olmadığı da ifade edilmiştir. Dolayısı ile bu hususa 2021 yılı denetim Raporunun Diğer Bulgular bölümünde bulgu 24 ile yer verilmiştir.
Okul Servis Çalışma Hakkının İhale Yapılmadan Sürdürülmesi	2020	Yerine Getirilmedi	Kurum tarafından bulgu hususunda herhangi bir çalışma yapılmadığı, bu hakların il trafik komisyonu tarafından verilen karara istinaden geçmişten geldiği, idarenin mevcut uygulama üzerinde işlem yapmayı düşünmediği ifade edilmiştir. Dolayısı ile bu hususa 2021 yılı denetim Raporunun Diğer Bulgular bölümünde bulgu 29 ile yer verilmiştir.
Personel Servis Çalışma Hakkının İhale Yapılmadan Sürdürülmesi	2020	Yerine Getirilmedi	Belediye tarafından mevcut uygulama devam ettirilmekte ve herhangi bir düzenleme yapılmamaktadır. Yapılan sözleşmelerde süre konulmadığı ve sonsuz bir uygulamanın sürdürüldüğü görülmektedir. Dolayısı ile bu hususa 2021 yılı Denetim Raporunun Diğer Bulgular

			bölümünde bulgu 34 ile yer verilmiştir.
Spor Kompleksinin Profesyonel Spor Kulübüne Kiralanmasında Rekabeti Engelleyici Uygulamalar Olması	2020	Yerine Getirilmedi	Kurum tarafından uygulamanın devam ettirildiği görülmüş ve düzeltme yapılmamıştır. Dolayısı ile bu hususa 2021 yılı Denetim Raporunun Diğer Bulgular bölümünde bulgu 30 ile yer verilmiştir.
Şehirlerarası Otobüs Terminali İşletmesi Süresinin İhalesiz Uzatılması	2020	Yerine Getirilmedi	Kurum tarafından uygulamanın sürdürüldüğü görülmüş ve düzeltmelerin yapılmadığı görülmüştür. Bu sebeple bu hususa 2021 yılı denetim Raporunun Diğer Bulgular bölümünde bulgu 27 ile yer verilmiştir.
Taşınmazların Değer Tespitinin Yapılmaması	2020	Yerine Getirilmedi	Kurum İmar daire başkanlığı tapu ve istimlak şube müdürlüğü bulgu konusunda mevcut olan kıymet takdir komisyonu ile taşınmazların değer tespitinin yapılması için gerekli çalışmalara başlamıştır. Aynı zaman Mali Hizmetler ile ortak hareket ederek taşınmazların muhasebe kayıtlarında doğru bilgi içermesini temin etmeye çalışmaktadırlar. Ancak kurum taşınmaz sayısının 6000 üzerinde olması sebebiyle başlanan çalışmaların tamamlanmadığı ve komisyon çalışmalarına devam edildiği görülmüştür. Dolayısı ile bu

			hususla 2021 yılı Denetim Raporunun Denetim Görüşünün Dayanakları bölümünde bulgu 1 ile yer verilmiştir.
--	--	--	--