



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ŞANLIURFA 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	10
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	10
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	11
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	14
7.	DENETİM BULGULARI.....	14
8.	EKLER.....	41

TABLolar 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	7
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	8
Tablo 8: Varlık Grubundan Amortisman Ayrılmayan Hesaplar	18
Tablo 9: Varlık Grubundan Değerinden Fazla Amortisman Ayrılan Hesaplar.....	19
Tablo 10 Geriye Dönük Kayıt Kontrolü	22

KISALTMALAR

VERA : Veri Analiz ve Risk Tespiti

UKOME : Ulaştırma Koordinasyon Merkezi

ŞUSKİ : Şanlıurfa Su ve Kanalizasyon Genel Müdürlüğü

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Belediyeye Tahsisi Yapılan Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında Takip Edilmemesi
2. Belediye Tarafından Kamu Kurumlarına Yapılan Tahsislerin Muhasebe Kayıtlarında Takip Edilmemesi
3. Tapuda Kayıtlı Olan Bir Kısım Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında Görünmemesi
4. Tahakkuk Eden Gelirlerin Tahsil Edildikten Sonra Tahakkuk Kayıtlarının Yapılması
5. Taşınmazların Amortisman Hesabı ve Bunlara İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Hatalı Yapılması

B. Diğer Bulgular

1. Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması
2. Kiraya Verilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi
3. Yevmiye Defterinde Boş, Mükerrer ve Geriye Dönük Kayıtların Olması
4. İdarenin Gelir Tahsilat Oranlarının Düşük Olması
5. Belediye Sınırları İçerisinde Faaliyet Gösteren İşyerlerine İlişkin Verilerin Düzenli Bir Şekilde Elde Edilememesi
6. Taksi Plakalarının Süresiz Olarak Verilmesi
7. Özel Halk Otobüsü Hatlarının Süresiz Olarak Verilmesi
8. Servis Plakalarının İhale Yapılmadan Süresiz Verilmesi
9. İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması
10. Sözleşmeli Personelin Şube Müdürlüğü Kadrolarında Görevlendirilmesi
11. Taşınır Mallara İlişkin Dönem Sonu İşlemlerinin Mevzuat Hükümlerine Göre Yürütülmemesi

12. Büyükşehir Sınırları İçerisinde Yer Alan Park Alanlarının İhale Yapılmaksızın Ecrimisil Yoluyla İŞletmeye Açılması ve İŞletilen Alanlar Genişlemesine Rağmen Ecrimisilin Takibinin Yapılmaması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

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

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

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

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

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

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

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

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

6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararname'lerde 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 Belediyesinin 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 85 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 5 adet birim belirlenmiştir. Bunlar; Özel Kalem Müdürlüğü, Hukuk Müşavirliği, Teftiş Kurulu Başkanlığı ve İç Denetim Birimi' dir. Doğrudan Başkana bağlı diğer birim olan Genel Sekreterlik idarenin en önemli icra organıdır.

Genel Sekretere bağlı 3 Genel Sekreter Yardımcısı bulunmaktadır. Belediyenin 22 adet hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili Genel Sekreter Yardımcılıklarına bağlıdır.

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

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	898	336
Sözleşmeli Personel	-	116
Kadrolu İşçi	500	418
Geçici İşçi	-	
Toplam	1395	870
696 sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	2610

Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesinin tek bağlı kurumu Şanlıurfa Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (ŞUSKİ) olup, 2560 sayılı Kanun Ek 5 inci maddesi çerçevesinde, Bakanlar Kurulunun 2014/6072 sayılı Kararı ile su ve atıksu hizmetleri ayrı bir kurumsal yapı olarak Büyükşehir Belediyesine bağlı, müstakil bütçeli ve kamu tüzel kişiliğine haiz bir kuruluş olarak kurulmuş ve Karar 31.03.2014 tarihli ve 28958 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 23'üncü maddesinin (g) bendine göre, hizmetlerin büyükşehir belediyesi tarafından yapılması şartıyla 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda belirtilen oran ve esaslara göre alınacak yol, su ve kanalizasyon harcamalarına katılma payları, 2560 sayılı Kanuna göre Büyükşehir Belediyesi adına ŞUSKİ tarafından tahsil edilmekte, (j) bendine göre ise bağlı kuruluşların (ŞUSKİ) kesin hesaplarındaki gelirleri ile giderleri arasında oluşan fazlalıklar büyükşehir belediyesine aktarılmaktadır.

Ayrıca Büyükşehir Belediyesinin doğrudan ve/veya dolaylı hissedarı olduğu toplam 6 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 Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir. Bütçede dış finansman olarak 275.000.000,00 TL dış finansman öngörülmüş ancak yıl içerisinde gerçekleşmemiştir.

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 Yılandan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Eklene / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri		144.845.000,00	8.889.995,85	153.734.995,85	140.286.412,49	13.448.583,36	
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri		24.015.000,00	-75.000,00	23.940.000,00	21.198.616,91	2.741.383,09	
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri		516.292.500,00	149.661.460,63	665.953.960,63	643.434.379,88	22.519.581,25	
04	Faiz Giderleri		40.000.000,00	959.479,46	40.959.479,46	40.959.479,46		
05	Cari Transferler		42.150.000,00	13.071.038,38	55.221.038,38	54.221.265,39	999.772,99	
06	Sermaye Giderleri		737.197.500,00	196.462.146,31	933.659.646,31	623.350.604,84	5.721.541,47	304.587.500,00
07	Sermaye Transferleri		5.500.000,00	101.030.879,37	106.530.879,37	106.530.879,37		
08	Borç Verme							
09	Yedek Ödenek		120.000.000,00	35.000.000,00/ -155.000.000,00				
Toplam			1.630.000.000,00	350.000.000,00	1.980.000.000,00	1.629.981.637,84	45.430.862,16	304.587.500,00

Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesinin 2021 mali yılı bütçesi ile 1.630.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup; yıl içinde eklenen 350.000.000,00 ödenekle birlikte 2021 yılı ödenek toplamı 1.980.000.000,00 TL olmuştur. Yıl içinde 1.629.981.637,84 TL bütçe gideri yapılmış, 45.430.862,16 TL ödenek iptal edilmiş, kalan 304.587.500,00 TL ödenek ise 2022 yılına devretmiştir.

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	38.226.000,00	29.489.099,14	26.461,87	29.462.637,27	77
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	131.995.000,00	104.724.302,38	102.856,59	104.621.445,59	79
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	83.000.000,00	16.310.107,95	13.000,00	16.297.107,95	20
05- Diğer Gelirler	1.387.289.000,00	1.555.122.854,28	1.600.049,50	1.553.522.804,78	112
06- Sermaye Gelirleri	65.000.000,00	135.172.566,93	70.332,50	135.102.234,43	208
08-Alacaklardan Tahsilat					
09- Red ve İadeler	-510.000,00				
Toplam	1.705.000.000,00	1.840.818.930,68	1.812.700,66	1.839.006.230,02	93
02-Dış Borçlanlama	275.000.000,00				
Genel Toplam	1.980.000.000,00	1.840.818.930,68	1.812.700,66	1.839.006.230,02	93

Buna göre 2021 yılında net bütçe geliri %93 seviyesinde gerçekleşmiştir. Sermaye gelirleri (%208) ve Diğer gelirler (%112) beklenenin üstünde, alınan bağış ve yardımlar ise (%20) beklenenin çok altında gerçekleşmiştir. Bütçe denkliğini oluşturmak için dış borçlanma kullanarak 275.000.000,00 TL bütçe geliri tahmin edilmiş olup tahsilatı yapılmamıştır.

Tablo 4 : 2021 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Ek Ödenek (ek bütçe ile verilen)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
-------------------------------	--------------------------------	----------------------------------	---------------------------------------	-------------------------

01- Personel Giderleri	144.845.000,00	500.000,00	140.286.412,49	97
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	24.015.000,00		21.198.616,91	88
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	516.292.500,00	118.900.000,00	643.434.379,88	101
04- Faiz Gideri	40.000.000,00		40.959.479,46	102
05- Cari Transferler	42.150.000,00	10.400.000,00	54.221.265,39	103
06- Sermaye Giderleri	737.197.500,00	134.500.000,00	623.350.604,84	72
07- Sermaye Transferleri	5.500.000,00	50.700.000,00	106.530.879,37	190
08- Borç Verme				
09- Yedek Ödenekler	120.000.000,00	35.000.000,00		
Toplam	1.630.000.000,00	350.000.000,00	1.629.981.637,84	82

Buna göre 2021 yılında bütçe giderleri %82 seviyesinde gerçekleşmiştir. Sermaye transferleri giderlerinde başlangıç bütçesinde öngörülen tutar % 90 oranında aşılmıştır.

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	25.390.661,54	31.354.989,30	29.489.099,14	23	-6
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	102.239.124,46	81.700.769,46	104.724.302,38	-20	28
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	3.000.731,40	8.941.001,55	16.310.107,95	198	82
Diğer Gelirler	879.313.863,24	1.112.404.423,57	1.555.122.854,28	27	40
Sermaye Gelirleri	43.297.915,36	22.781.426,75	135.172.566,93	-47	493
Toplam	1.053.242.296,00	1.257.182.610,63	1.840.818.930,68	19	46
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	171.872,51	563.635,47	1.812.700,66		
Net Toplam	1.053.070.423,49	1.256.618.975,16	1.839.006.230,02	19	46

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2021 yılında gelirler bir önceki yıla göre 582.387.255,00 TL'lik (%46) artış göstermiştir. Bu çerçevede; alınan bağış ve yardım ile özel gelirlerde 7.369.106,00 TL (%82) artış ile diğer gelirlerde 442.718.431,00 TL (%40) ve

sermaye gelirlerinde 112.391.140,00 TL (%493) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur. Artışın büyük oranda sermaye 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 Çeşidi	Giderinin	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		119.988.031,83	126.026.760,67	140.286.412,49	5	11
SGK Devlet Prim Giderleri		18.926.123,02	20.255.799,50	21.198.616,91	7	5
Mal ve Hizmet Alım Giderleri		420.280.915,23	439.831.729,80	643.434.379,88	5	46
Faiz Giderleri		36.124.746,42	41.866.308,91	40.959.479,46	16	-2
Cari Transferler		30.612.383,64	40.647.702,95	54.221.265,39	33	33
Sermaye Giderleri		283.178.597,33	284.670.966,87	623.350.604,84	0,5	119
Sermaye Transferleri		1.390.000,00	58.953.613,04	106.530.879,37	4241	81
Borç Verme		52.632.550,00				
Toplam		963.133.347,77	1.012.252.881,74	1.629.981.637,84	5	61

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2021 yılında 2020 yılına göre 617.729,056 TL (% 61) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2021 yılında personel giderlerindeki 14.259.652,00 TL'lik (%11) artış, personel maaşlarının enflasyon oranında artmasından kaynaklanmaktadır. Mal alım ve hizmet giderlerinde 203.602.649,00 TL'lik (%46), sermaye giderlerinde 338.679.638,00 TL'lik (%119) artış olmuştur. Sermaye giderlerindeki artışın nedeni yatırım harcamalarının artmasıdır. Ayrıca sermaye transferlerinde 47.577.266,00 TL'lik (%81) artış olmuştur.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2021 yılı Faaliyet Gideri 1.052.304.290,41 TL, Faaliyet Geliri 1.750.878.625,22 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 698.574.334,81 TL olarak gerçekleşmiştir.

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

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	BELSAN İMAR İNŞ.GIDA.SAN.TİC.A.Ş	128.080.000,00	128.000.000,00	99,94
2	BELTUR SOSYAL HİZ.KÜLT.TURZ.SAN.TİC.A.Ş	24.487.500,00	24.487.500,00	100
3	BELTAŞ İMAR SAN. VE TİC.A.Ş	100.100.000,00	100.100.000,00	100
4	ŞANBEL ENERJİ TİCARET A.Ş	12.987.500,00	12.987.500,00	100
5	KÜLTÜR A.Ş	2.037.500,00	2.037.500,00	100
6	BELPER HİZ.SAN.TİC.AŞ	1.982.000,00	1.982.000,00	100

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Şanlıurfa 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

Kamu görevlileri etik sözleşmesi kurum çalışanlarınca imzalanmıştır, ancak etik kurallara ilişkin bilgilendirme toplantıları düzenlenmemiştir.

İdarenin hazırlamış olduğu 2021 yılı Faaliyet Raporunda Harcama Yetkilileri ve Üst Yönetici tarafından imzalanması gereken “İç Kontrol Güvence Beyanları” bulunmaktadır. Ancak kurum faaliyet raporunun mevzuatında öngörülen tüm şartları taşımadığı tespit edilmiştir, bu konu hakkında gerekli bilgiler ilgililere iletilmiştir.

1- İç Kontrol Ortamı

Kurumun misyon ve vizyonuna hazırlanan stratejik planda yer verilmiştir. Stratejik plan, faaliyet raporu ve performans programı kurum web sitesinde yer almaktadır.

Birimlerce yürütülecek görevler yazılı olarak tanımlanmış ve işlem akış şemaları birimler itibarıyla tamamlanmıştır.

Kurum teşkilat şeması mevcut olup, kurum web sitesinde yayınlanmıştır.

Personelin eğitim ihtiyacına ilişkin çeşitli seminerler yapılmıştır, ancak yeterli değildir. Genel olarak, yeni personelin tecrübeli personelce eğitilmesine ağırlık verilmiştir. Hizmet içi eğitim programlarının geliştirilmesi gerekmektedir.

Yer değiştirme, özlük hakları gibi insan kaynakları yönetimine ilişkin hususlar Görevde Yükselme Yönetmeliği'ne göre yürütülmektedir.

Kurum harcama yetkilileri belirlenmiştir.

2-Kurumun Risk Değerlendirmesi:

Kurumca stratejik plan ve faaliyet raporları hazırlanmış, ancak performans programının bütçe ile ilişkisi kurulmamıştır. Kurum personelin düzenlenmesi gereken belge ve raporlar konusunda çok bilgili olmadıkları gözlemlenmiştir. Kurum stratejik planında, stratejik amaçlara uygun olarak hedefler belirlenmiş, güçlü yönler, zayıf yönler, fırsatlar ve tehditlere (SWOT analizi) yer verilmiştir.

Ancak Kurum tarafından amaç ve hedeflere yönelik riskler belirlenmemiş, risk analizleri yapılmamıştır.

3-Kontrol Faaliyetleri:

İç kontrol güvence beyanları faaliyet raporunda yer almaktadır. Ayrıca faaliyet raporu birim faaliyet raporlarının birleştirilmesinden oluşmuş olup, kurum hakkında genel bilgi vermektedir. Ancak faaliyet raporu danışmanlık firması tarafından hazırlanmıştır.

Kurumda iç denetim birimi yoktur. Norm kadroda iki iç denetçi kadrosu bulunmasına rağmen atama yapılmamıştır. İç denetim biriminin olmaması, iç kontrolün etkin olmasını engellemektedir.

Ön mali kontrol faaliyeti mevzuatta öngörüldüğü şekilde işletilmektedir. İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'ın 17 nci maddesine tabii taahhüt evrakları ve sözleşme tasarılarının mali hizmetler birimince kontrolü yapılmaktadır. Bu çerçevede Mali Hizmetler Müdürlüğü bünyesinde iç kontrol birimi oluşturulmuştur.

Gerekli hallerde usulüne uygun olarak vekil görevlendirilmektedir. Görevden ayrılan personel tarafından işlerin durumu ile ilgili bir rapor hazırlanıp yeni görevlendirilen personele verilmemektedir.

4-Bilgi ve İletişim:

Personel görevlerini yerine getirebilmek için gerekli ve yeterli bilgiye ulaşabilmektedir. Yetkili personel için kısıtlama söz konusu değildir.

Bütçelerin ilk 6 aylık uygulama sonuçları ve ikinci 6 aya ilişkin beklentileri içeren mali durum ve beklentiler raporu hazırlanmamaktadır.

Hata, usulsüzlük ve yolsuzlukların bildirim yöntemleri belirlenmemiştir.

5-İzlemeye İlişkin Faaliyetler:

İç kontrol sistemi yıllık olarak değerlendirilmemekte ve üst yöneticiye raporlanmamaktadır.

Güvenli bir bilişim altyapısının bulunmadığı tespit edilmiştir. Kurumun bilişim sistemlerine ilişkin yazılı bir politika veya stratejisinin olmadığı,yönetim bilişim sistemleri güvenlik politikasının tanımlanmadığı,sistem kontrollerinin standartlara uygunluğunun düzenli olarak incelenmesini sağlayacak bir yapının oluşturulmadığı,sistemin düzenli olarak incelendiği, ihtiyaç ve kontrol gereksiniminde test uygulamaları yapıldığı, herhangi bir sistem mühendisi sertifikası olan tecrübeli bir test ekibinin olmadığı,kurumun bilişim sistemi personeli eğitimi ve istihdamına ilişkin politikalarının olmadığı,hizmet içi eğitimin yetersiz olduğu,bilişim sistemlerine ilişkin oluşturulan politika ve prosedürlerin yasalara ve düzenlemelere uygun olması gerektiği kapsamında idarenin bilgisinin olduğu ancak, lisanslı yazılım kullanmak konusunda yetersiz olduğu,kurumun yazılım geliştirme ve değişim yönetimine ilişkin yazılı politika ve prosedürlere sahip olmadığı,kurumun bilişim sistemleri güvenliğinin sağlanması için çevresel kontrollerin de bulunması gerektiğini bildiği ancak, gerekli önlemlerin alınmadığı, server odalarının zemin kaplamalarının yanmaz olmadığı, sunucuların yedeklemesinin de aynı binada yapıldığı, server odasının standartlara uygun olmadığı tespit edilmiştir. Eksik konuların bilişim denetimi standart rehberlerine göre giderilmesi öngörülmüştür.

Genel olarak, kurumda iç kontrol biriminin oluşturulduğu ancak iç kontrol sisteminin birimlere tam olarak yerleştirilemediği, yeterli düzeyde bilgilendirme olmadığı, iç kontrol ön mali kontrol sistemlerinin tam olarak kavranamadığı kanaatine ulaşılmıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Şanlıurfa 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: Belediyeye Tahsisi Yapılan Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında Takip Edilmemesi

Yapılan denetim neticesinde Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesine tahsisi yapılan taşınmazların muhasebe kayıtlarında izlenmediği tespit edilmiştir.

Mahalli idareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 252 Binalar Hesabı Hesabın niteliği başlıklı 192' nci maddesinde, “*Binalar hesabı, eklenti ve bütünleyici parçaları dâhil olmak üzere, kamu idarelerinin mülkiyetinde bulunan binalar ile bunlardan tahsise konu edilenlerin izlenmesi için kullanılır.*” hükmü ile Hesabın İşleyişi başlıklı 252 Binalar Hesabının borç ve alacak kaydına ilişkin 193' üncü maddesinde “*Tahsise konu edilen binalar tahsis edilen kamu idaresine hizmet veren muhasebe birimince kayıtlı değeri üzerinden bu hesaba borç, 500-Net Değer Hesabına alacak kaydedilir. Ayrıca, varlığa ilişkin ayrılmış amortisman tutarı 500-Net Değer Hesabına borç, 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak kaydedilir.*” Hükmü yer almaktadır.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükmü gereği Belediye'ye tahsisi yapılan taşınmazların muhasebe birimince kayıtlı değeri üzerinden Binalar Hesabına borç ve Net Değer hesabına

alacak, ayrılmış amortisman tutarının Net Değer Hesabına borç, Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak kaydedilmesi gerekirken, mevzuat hükümlerinin yerine getirilmemesi ve kaydın yapılmaması nedeniyle tahsis alınan taşınmazların mali tablolarda takibi yapılamamaktadır.

BULGU 2: Belediye Tarafından Kamu Kurumlarına Yapılan Tahsislerin Muhasebe Kayıtlarında Takip Edilmemesi

Yapılan denetimler neticesinde, Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi tarafından kamu kurumlarına yapılan muhtelif taşınmaz tahsisinin muhasebe kayıtlarında izlenmediği tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "252 Binalar Hesabı Hesabın niteliği" başlıklı 192'inci maddesinde, "Binalar hesabı, eklenti ve bütünleyici parçaları dâhil olmak üzere, kamu idarelerinin mülkiyetinde bulunan binalar ile bunlardan tahsise konu edilenlerin izlenmesi için kullanılır." hükmü ile "Hesabın İşleyişi" başlıklı 252 Binalar Hesabının borç ve alacak kaydına ilişkin 193'üncü maddesinde, "Tahsise konu edilen binalar tahsis eden kamu idaresine hizmet veren muhasebe birimince kayıtlı değer üzerinden bu hesaba alacak, 500-Net Değer Hesabına borç kaydedilir. Ayrıca, varlığa ilişkin ayrılmış amortisman tutarı 500-Net Değer Hesabına alacak, 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç kaydedilir." hükmü yer almaktadır.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri gereği belediyenin tahsis ettiği taşınmazların, muhasebe birimince kayıtlı değeri üzerinden Binalar Hesabına alacak ve Net Değer hesabına borç, ayrılmış amortisman tutarının da Net Değer Hesabına Alacak, Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç kaydedilmesi gerekirken, mevzuat hükümlerinin yerine getirilmemesi ve kaydın yapılmaması nedeniyle tahsise konu olan taşınmazların mali tablolarda takibi yapılamamaktadır.

BULGU 3: Tapuda Kayıtlı Olan Bir Kısım Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında Görünmemesi

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

02.10.2006 tarih ve 26307 sayılı ile yayımlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "Kayıt ve kontrol işlemleri" başlıklı 5'inci maddesinde,

“Taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleri, kamu idarelerine ait taşınmazların mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilenlerin ve elden çıkarılanların miktar ve değer olarak takip edilmesi amacıyla kayıt altına alınmasıdır. Kayıtların belgeye dayanması esastır.”

hükmü yer almakta olup , maddenin devamında hangi değer üzerinden taşınmazların kayda alınacağı belirlenmiştir. Söz konusu maddede tapuda kayıtlı olan taşınmazların maliyet bedeli üzerinden veya bu bedel belirlenemiyorsa rayiç değer üzerinden kayda alınması gerektiği ifade edilmiştir. Ancak yapılan incelemede, Belediye adına tapuda kayıtlı olan taşınmazlara ilişkin değer tespitlerinin Yönetmelik’e uygun olarak yapılmadığı ve ilgili muhasebe hesaplarına da taşınmazların kaydedilmediği tespit edilmiştir.

Bu itibarla, Belediye adına tapuda kayıtlı olan ancak değeri hakkında Belediye tarafından herhangi bir çalışma yapılmamış taşınmazların yönetmelik hükümlerine uygun olarak değerlerinin belirlenmesi, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği uyarınca da taşınmazların mali tablolarında gösterilmesi gerekmektedir.

Belediye adına tapuda kayıtlı olan ancak değeri hakkında Belediye tarafından herhangi bir çalışma yapılmamış taşınmazların yönetmelik hükümlerine uygun olarak değerlerinin belirlenmesi, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği gereği de taşınmazların mali tablolarında gösterilmesi gerekmektedir.

B) Kurumun yılı hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde, taşınmaz kayıtlarının Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümlerine uygun şekilde yapılmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 44'üncü maddesinde kamu idarelerinin taşınmazlarının kaydına ilişkin usul ve esasların çıkarılacak yönetmelik ile belirleneceği belirtilmiştir.

Buna istinaden 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik çıkarılmıştır. Yönetmelik'in Kayıt Şekli başlıklı 7'nci maddesinde yer alan hükümlere göre, belediye taşınmazlarının söz konusu Yönetmelik eki Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar Formunda, Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar Formunda, Orta Malları Formu'nda, Genel Hizmet Alanları Formunda, Sınırlı Aynî Haklar ile Kişisel Haklar ve Tahsis Formunda yer alan bilgileri içerecek şekilde bilgisayarda veya deftere yazarak kaydının tutulması ve bu formların esas alınarak taşınmaz icmal cetvellerinin oluşturulması gerekmektedir.

Belediyeye ait taşınmazların değer tespitinin yapılmaması ve muhasebe kayıtlarına alınmaması nedeniyle, 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ve 252 Binalar Hesabının mali tablolarında eksik görünmektedir.

Kuruma ait taşınmazlar için Belediyece böyle bir çalışmanın yapılmadığı görülmüştür. Bu bağlamda İçişleri Bakanlığının yürütmüş olduğu proje kapsamında E-Belediye sisteminde tapu kayıtları ile entegrasyonun olması nedeniyle sözkonusu programa geçmenin hem kurum kaynaklarını verimli kullanma hem de merkezi sistemle uyumlu çalışma açısından kolaylaştırıcı bir aşama olacaktır.

BULGU 4: Tahakkuk Eden Gelirlerin Tahsil Edildikten Sonra Tahakkuk Kayıtlarının Yapılması

Tahakkuk eden gelirlerin tahsil edildikten sonra tahakkuk kaydının yapıldığı tespit edilmiştir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu'nun 49, 50 ve 51'inci maddeleri ile bu Kanun'a dayanılarak çıkarılan ikincil mevzuata göre gelirler tahakkuk ettikleri zamanda kaydedilmek ve alacakların da ilgili alacak hesabında izlenmesi gerekmektedir.

Gelirler zamanında ilgili birim tarafından tahakkuk ettirilip muhasebe kayıtlarını yapan birime bildirilmediğinden yapılan tahsilatlar alacak hesaplarının ters bakiye vermesine neden olmaktadır. Daha sonra tahsil edilen bu alacakların tahakkuk kaydı yapılmaktadır. Emlak ve çevre temizlik vergileri ancak tahsilat yapıldığında tahakkuk kayıtları gerçekleştirilmektedir. Bu durum tahsilat oranlarını yüksek göstermekle beraber, gerçek tahakkuk tahsilat oranlarını yansıtmamaktadır. Emlak istimlak müdürlüğünün ve diğer ilgili birimlerin reel güncellenmiş mükellef kayıtlarını (İlan, reklam, tabela vergileri dahil. tüm vergi çeşitleri dahil,) tespit ederek tahakkuk bazlı vergi/harç gelir takip terkin sisteminin iyileştirilmesinin belediyenin gelirlerinin artırılması ve sağlıklı takibine imkan vereceği açıktır.

Anılan durum tahakkuk kayıtlarının doğru yapılmadığını gösterdiği gibi alacak hesapları olan 120, 121, 122, 220 ve 222 no.lu alacak hesaplarının mali tablolarında eksik görünmesine neden olmaktadır.

Bu itibarla, güncellenmiş mükellef sicil sistemine uygun olarak gelirler tahakkuk ettiği zaman gelir hesapları ile alacak hesaplarına kaydedilmesi ve bu sayede ilgili hesapların doğru ve güvenilir bilgi vermesinin sağlanması gerekir.

BULGU 5: Taşınmazların Amortisman Hesabı ve Bunlara İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Hatalı Yapılması

Maddi duran varlıklara ilişkin amortisman hesaplamalarının Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünün 4.11.2015 tarih ve 29522 Nolu Resmi Gazete'de yayımlanan 47 no.lu Amortisman ve Tükenme Paylarını düzenleyen Genelge Hükümlerine uygun yapılmadığı, dolayısıyla 2021 yılı kesin mizanında 257 ve 268 Birikmiş Amortismanlar Hesaplarının doğru güvenilir sonuçlar üretmediği görülmüştür.

Aşağıda Sayıştaya gönderilen 2021 Yılı Birleştirilmiş Veriler Defterinden Elde Edilen 3. Düzey Duran Varlıklar Amortisman Hesap Tablosunda amortisman ayrılan ilgili hesaplar ve ayrılan toplam amortismanların tutarları ile farkları listelenmiştir. Doğru amortisman ayrılmadığı düşünülen hesap kalemlerine ilişkin tablolar sadeleştirilerek birleştirilmiş veriler tablosundan elde edilerek iki bent halinde sunulmuştur.

A) Varlık grubunda kayıtlı varlık bulunmasına rağmen hiç amortisman ayrılmadığı anlaşılmıştır.

Hangi varlıklar için ne kadar amortisman ayrılması gerektiği "Amortisman Ve Tükenme Payları Hakkında Tebliğ" ve Eki'nde yer almaktadır. Tabloda görüleceği üzere amortismanların toplam değerini gösteren kutucukların değeri hesaplarda varlıklar bulunmasına rağmen "0"dır. Tebliğ ekinde hangi varlık için kaç yıl hangi oranda amortisman ayrılacağı ayrıntılı bir biçimde gösterilmiştir.

Tablo 8: Varlık Grubundan Amortisman Ayrılmayan Hesaplar

Hesap Kodu	Ekod1	Ekod2	Ekod3	Hes Ad	Varlıkların Toplam Değeri	Amortismanların Toplam Değeri	Fark
251	xx	09	01	Su Kuyuları	635.217,60	0,00	635.217,60
			01	Meydanlar	2.950.754,44	0,00	2.950.754,44
		20	03	Mesire Yerleri	1.715.128,39	0,00	1.715.128,39
252	xx	99		Diğer Binalar	3.957.021,73	0,00	3.957.021,73
			xx	03	Fizik Tedavi ve Rehabilitasyon Merkezleri	4.441.926,64	0,00
		04 05		Kurs Merkezleri	301.969,07	0,00	301.969,07
				Sergi ve Fuar Alanları	25.514.065,78	0,00	25.514.065,78
				Düğün, Tören ve Konferans Salonları	435.018,25	0,00	435.018,25
				Spor Salonları	1.134.068,96	0,00	1.134.068,96
				Kortlar	1.633.274,40	0,00	1.633.274,40

			10	Hangarlar, Antrepolar, Silolar ve Depolar	3,00	0,00	3,00
				Diğer	11.350.180,59	0,00	11.350.180,59
		01		Tarım ve Ormancılık Makineleri	3.234.933,90	0,00	3.234.933,90
253	02			Uzay Araçları	1.180,00	0,00	1.180,00
254	03	03					
255	99	01		Seyyar Kulübe, Kabin, Büfe ve Kafesler	216.294,00	0,00	216.294,00
256				Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabı	24.958.400,00	0,00	24.958.400,00

B) Varlık grubunda kayıtlı varlıkların değerinden daha fazla amortisman kaydı bulunduğu anlaşılmıştır.

Hangi varlıklar için ne kadar amortisman ayrılması gerektiği "Amortisman Ve Tükenme Payları Hakkında Tebliğ" ve Eki'nde yer almaktadır. Tabloda görüleceği üzere varlıkların toplam değerleri ile amortismanların toplam değerleri arasındaki farkın hesaplandığı kutucukların değeri hesaplarda varlıklar bulunmamasına rağmen negatiftir. Bu durum elden çıkarılan varlıkların amortismanının hesaplardan düşülmemesinden ya da hatalı alt koda amortisman kaydı yapılmasından kaynaklanabilmektedir. Tebliğ ekinde hangi varlık için kaç yıl hangi oranda amortisman ayrılacağı ayrıntılı bir biçimde gösterilmiştir.

Tablo 9: Varlık Grubundan Değerinden Fazla Amortisman Ayrılan Hesaplar

Hesap Kodu	Ekod1	Ekod2	Ekod3	Hes Ad	Varlıkların Toplam Değeri	Amortismanların Toplam Değeri	Fark
251	xx	01	00	Boru Hatları	0,00	13.353.194,83	-13.353.194,83
		02	00	Enerji Nakil Hatları	0,00	17.483,23	-17.483,23
		08	00	Sulama Kanalları	0,00	20.835,98	-20.835,98
		16	03	Tramvay Hatları ve İstasyonları	0,00	59.647,87	-59.647,87
		20	02	Parklar ve Yeşil Alanlar	104.695.970,28	150.032.312,79	-45.336.342,51
253	02	01		Tarım ve Ormancılık Makineleri ve Aletleri	0,00	2.119.668,46	-2.119.668,46
254	01	06		Mopet ve Motosikletler	294.556,47	339.273,16	-44.716,69
		02	07	Botlar	2.500,00	14.536,00	-12.036,00
255	03	05		Seminer ve Sunum Amaçlı Ürünler	3.515,16	3.550,56	-35,40
		08	01	Eğitim Mobilyaları ve Donanımları	136.621,37	171.718,57	-35.097,20

	02		Öğrenmeyi Kolaylaştırıcı Ekipmanlar	147.255,00	163.893,50	-16.638,50
10	01		Güvenlik ve Korunma Amaçlı Araçlar	532,29	639,51	-107,22
11	02		Duvarda Sergilenen Süs Eşyaları	2.336,40	2.508,20	-171,80
99	03		Sergileme ve Tanıtım Amaçlı Taşınırlar	85.196,00	121.858,60	-36.662,60

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabının niteliğini belirleyen 178 'inci maddesinde bu hesabın, maddi duran varlık bedellerinin ekonomik ömrü içerisinde giderleştirilmesi ve hesaben yok edilmesini izlemek için kullanılacağı hüküm altına alınmıştır. Aynı Yönetmelik'in hesabın işleyişini düzenleyen 179 'uncu maddesinde ise hesaba ilişkin muhasebe kayıtları ayrıntılı olarak açıklanmıştır.268 no.lu hesap ise maddi olmayan duran varlıkların birikmiş amortismanı ile ilgilidir.

Yukarıda açıklanan mevzuat hükümleri doğrultusunda, 4.10.2015 tarih ve 29522 Sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Muhasebat Genel Müdürlüğü Amortisman ve Tükenme Payları başlıklı 47 no.lu genel tebliğine uygun olarak belediyenin tüm taşınır/taşınmaz envanterinin çıkartılarak hesaplara doğru bir şekilde geçirilmesi, maddi olmayan varlıkları ile beraber söz konusu genelgeye uygun olarak amortismanlarının ayrılması ve 257/268 no.lu hesapların düzgün çalıştırılması belediyenin mal varlığını sağlıklı görmesi, tabloların doğru ve güvenilir bilgi vermesi açısından gerekli bulunmaktadır.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması

Belediyenin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların cins tashihlerinin yapılmadığı görülmüştür.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in 4'üncü maddesinde cins tashihi; binalar, arazi ve arsalar ile yer altı ve yer üstü düzenlerinin mevcut kullanım

şekilleri ile tapu kayıtlarının farklılık göstermesi durumunda tapu kayıtlarının mevcut kullanım şekli dikkate alınarak düzeltilmesi işlemi şeklinde tanımlanmaktadır.

Aynı Yönetmelik'in 10'uncu maddesinde kamu idarelerinin cins tashihlerini nasıl yapabileceği ayrıntılı şekilde açıklanmıştır.

Kurumun mevcut kullanım şekli ile tapuda yer alan bilgileri farklı olan taşınmazları bulunmaktadır. Mevzuat hükümleri uyarınca, tapuda kayıtlı olan taşınmazların kullanım şekilleri ile tapu bilgilerinin uyumlu hale getirilerek cins tashihlerinin yapılması gerekmektedir.

BULGU 2: Kiraya Verilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi

Kurumun kiraya verilmiş pek çok taşınmazı bulunmasına rağmen 990 Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabı ile bu hesabın karşılık hesabı niteliğinde olan 999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabının hiç çalışmadığı görülmüştür. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "990 Kiraya verilen duran varlıklar hesabı" ile ilgili 475 (1) ve 476 (1) maddelerinde, kiraya verilen duran varlıkların hangi hesaplarda izleneceği ve kayıtların ne suretle yapılacağı açıklanmıştır.

Bu doğrultuda kurumun kiraya verdiği taşınmazların kayıtlı değerlerinin 990 nolu hesabın borcuna, 999 nolu hesabın alacağına kaydedilmesi, taşınmazın kayıtlı olduğu varlık hesabının kodu ve alt kodlarına paralel alt kod açılması ve takibinin bu alt kodlarda yapılması gerekmektedir. Ancak Kurumun mali tablolarında, 990 ve 999 no.lu hesaplar görünmemektedir. Açıklanan konunun ilgili çalışmaların yapılarak düzeltilmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Yevmiye Defterinde Boş, Mükerrer ve Geriye Dönük Kayıtların Olması

Yevmiye defterinde bazı yevmiye numaralarının atlanarak boş yevmiye bırakıldığı mükerrer kayıtların olduğu ve geriye dönük kayıtların yapıldığı tespit edilmiştir.

A) Sayıştay VERA Programından yevmiye defterinin incelenmesi neticesinde mükerrer yevmiye numaralarının mevcudiyeti görülmüş, bu durumun aynı numaranın yanına /1-2-3-4 gibi ek numaraların verilmesinden kaynaklandığı anlaşılmıştır.

B) Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Yevmiye sistemi, muhasebeleştirme belgeleri ve açılış kayıtları" başlıklı 43'üncü maddesi uyarınca; Ödeme Emri Belgesi'ne veya Muhasebe İşlem Fişi'ne bağlanan her bir işlem için tek bir yevmiye numarası verilmesi gerekmektedir. Yine her yevmiye numarası ait olduğu tarihte kayıtlara girmeli ,varsa

düzeltilme kaydı , Yönetmelik hükümlerine göre ait olduğu tarihte yapılmalıdır. Sayıştay VERA Programından yevmiye defterinin incelenmesi neticesinde aşağıda tabloda görüldüğü üzere geçmişe dönük bir muhasebe kaydı yapılıp yapılmadığı test edilmiştir.. Yevmiye numarasına göre küçükten büyüğe sıralı olan bir yevmiye defterinde her bir yevmiye kaydına ait tarih değerinin, kendisinden önce gelen yevmiye numaralarına ilişkin tarih değerlerinden büyük veya ona eşit olması beklenmektedir. Bu şartı sağlamayan yani kendisinden önce gelen yevmiye numaralarına ait tarih değerlerinden küçük olan yevmiye kayıtları, bu yevmiye kaydına ait tarih değerinden büyük olan yevmiye tarihi değeriyle getirilerek aşağıda tabloya alınmıştır. (Hatalı bütün yevmiye kayıtları tablonun uzamaması açısından alınmamıştır.)

Tablo 10 Geriye Dönük Kayıt Kontrolü

Mali Yıl	Kurum Kod	Yevmiye No	Yevmiye Kaydının Gönderilme Tarihi	Önceki Tarihte Gönderilmiş Yevmiye No	Önceden Gönderilmiş Yevmiye Kaydının Gönderilme Tarihi
2021	46.63.01.00	6953	6.10.2021	6994	5.20.2021

Yönetmelik hükümlerine aykırı yukarıda belirtilen uygulamaların düzeltilmesi ve hataya sebebiyet veren muhasebe programının değiştirilerek, İçişleri Bakanlığının mahalli idareler için uygulamaya soktuğu e-belediye programına geçilmesi uygun olacaktır.

BULGU 4: İdarenin Gelir Tahsilat Oranlarının Düşük Olması

2021 Yılı hesaplarının incelenmesi sonucunda idarenin gelir tahsilat oranlarının düşük kaldığı tespit edilmiştir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri" başlıklı 18'inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde belediye başkanı, belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmekle görevli ve yetkili kılınmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun 60'ıncı maddesinin (e) bendinde, ilgili mevzuatı çerçevesinde idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütmek mali hizmetler biriminin görevleri arasında sayılmış, 61 inci maddesinin birinci ve ikinci fıkrasında, gelir ve alacakların tahsilinin muhasebe hizmeti olduğu, bununla birlikte muhasebe yetkilisinin, bu hizmetlerin yapılmasından ve muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından sorumlu olduğu belirtilmiştir.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un, “Ödeme zamanı ve önce ödeme” başlıklı 37 nci maddesi ve “Ödeme emri” başlıklı 55 inci maddeleri gereğince: amme alacaklarına ilişkin olarak amme borçlusuna bir “ihbarname” düzenlenmeli ve tebliğ edildikten sonra 1 ay içinde ödeme yapılması istenmelidir. Buna rağmen ödeme yapılmazsa borçluya, 7 gün içinde borçlarını ödemesi veya mal bildiriminde bulunması için bir "ödeme emri" düzenlenerek tebliğ edilmelidir.

Kurumun 2021 yılı hesabının incelenmesi neticesinde: Bütçe Gelir Kesin Hesap Cetvelinde önemli görülen ancak tahakkuk tahsilat oranı düşük kalarak gelecek yıla devreden bazı gelir kalemleri aşağıda gösterilmiştir.

Table 13: Büyükşehir Belediyesi Gelirleri Tahsilat Oranları

Vergi Türü	Tahsilat Oranı(%)	
	2020	2021
Özel Tüketim Vergisi	2,67	53,51
Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi	2,67	48,93
İlan ve Reklam Vergisi	18,42	10,43
Çevre Temizlik Vergisinden Alınan Paylar	97,65	82,17
İşgal Harcı	32,22	22,96
Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsat Harcı	33,55	18,70
Kira Gelirleri	32,26	19,99
Taşınmaz Kiraları	32,26	19,99
Ecrimisil Gelirleri	31,1	22,71
Para Cezaları	65,22	69,41

İdare tarafından yönelttiğimiz tespit ve değerlendirmeler kabul edilmiş olup, tahsilat düşüklüğünün pandeme süreci ile ilgili olduğu, gerekli çalışmaların yapılacağı bildirilmiştir.

Yukarıda da görüldüğü üzere Büyükşehir Belediyesinin sağlıklı ve sürdürülebilir gelir yapısına kavuşması vergi ve diğer gelirlerini yeterli ve sağlıklı bir şekilde toplamasına bağlıdır. Her ne kadar 2021 yılındaki salgın koşulları nedeniyle gelirlerin toplanmasında güçlüklerle karşılaşılrsa da müteakip yıllarda tahsilat oranlarının artırılması için gerekli tedbirlerin alınması uygun olacaktır.

BULGU 5: Belediye Sınırları İçerisinde Faaliyet Gösteren İşyerlerine İlişkin Verilerin Düzenli Bir Şekilde Elde Edilememesi

Kurumun görev ve yetkileri içerisindeki işyerlerinin tespiti ve ruhsatlandırılmasıyla ilgili verilerin düzenli bir şekilde elde edilemediği tespit edilmiştir.

10.08.2005 tarih ve 25902 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'e göre belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bu Yönetmelik kapsamındaki işyerlerinin açılıp faaliyet göstermesi için ilgili belediyeden işyeri açma ve çalışma ruhsatının olması gerekmektedir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "İşyeri Açma İzni Harcı" başlıklı 81 inci maddesinde; Belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir işyerinin açılmasının, işyeri açma izni harcına tabi olacağı belirtilmektedir.

Kurumun 2021 yılı hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; belediye sınırları içerisinde işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmaksızın faaliyet yürüten işletmelerin olduğu tespit edilmiştir. Ruhsat Denetim Şube Müdürlüğünden alınan verilere göre, Belediye yetki ve görev sınırları içinde 31.12.2021 tarihi itibarıyla 609 adet işyeri açma ve çalışma ruhsatı verildiği, 2021 yılı içerisinde ise 117 işletmeye ruhsat verildiği ve sadece bu işyerlerinden işyeri açma ve çalışma ruhsatı harcı tahsil edildiği tespit edilmiştir.

2464 sayılı Kanun'un "İlan ve Reklam Vergisi" başlıklı bölümün "Konu" başlıklı 12 nci maddesinde: Belediye sınırları ile mücavir alanları içinde yapılan her türlü ilan ve reklamın, İlan ve Reklam Vergisine tabi olduğu 13 üncü maddesinde ise verginin mükelleflerinin, ilan ve reklamı kendi adına yapan veya yaptıran gerçek veya tüzelkişiler olduğu ifade edilmiştir.

İlan ve Reklam Şefliğinden alınan verilere göre; ilan ve reklam vergisi beyanı bulunan 17.886 aktif işletme olduğu, 2021 yılı içerisinde 1897 adet işletmeye ilan ve reklam vergisi tahakkuk ettirildiği, 1315 işletmenin ise mükellefiyeti terk ettiği tespit edilmiştir. 17.886 işyerinin ilan ve reklam vergisi beyanının olduğu görülmüş olup, buna karşılık İdarenin görev ve yetki sınırları içerisinde kaç adet işletmenin bulunduğu ilişkin ve bu bunların mükellefiyeti hakkında herhangi bir veri bulunamamıştır. Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun çıkmasından sonra ilçe belediyelerine aktarılan yetkiler kapsamında koordineli bir biçimde, fiili durumun, yetki paylaşımının ve daha önce büyükşehir uhdesinde iken ilçe belediyelerine kalan ruhsatlandırma sayılarının kullanılan programlarda güncellenmesi, ilan ve reklam vergisi mükellef sayıları ile ruhsat verilen işletme sayısı arasındaki farkın izahı ve takibinin yapılması gerekmektedir.

Kamu idaresi göndermiş olduğu cevapta özetle; büyükşehir belediyesi ile merkez ilçe belediyeleri arasında kanundan kaynaklanan yetki ve sorumluluk ihtilafları yaşandığını, kullanılan otomasyon (bilgisayar programı) sisteminin güncel olmadığı ve mükerrer kayıtlar

İçerdiği, ilan ve reklam vergisi mükellefi ile iş yeri ruhsat sahibi mükellefleri arasındaki tutar farklığı nedeni açıklanmış, bu durumların düzeltilmesi için çalışmalara başlandığı belirtilmiştir.

Netice itibarıyla; Kurumun mevzuat hükümleri doğrultusunda, söz konusu verginin sağlıklı tahakkuk ve tahsilatının sağlanması amacıyla gereken denetim ve tespit işlemlerini yapması gerekmektedir.

BULGU 6: Taksi Plakalarının Süresiz Olarak Verilmesi

Taksi Plakalarının (T Plaka) il trafik komisyonun kararı veya encümen kararı ile süre belirtilmeden verildiği tespit edilmiştir.

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

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

Anılan Usul ve Esaslar'ın 3'üncü ve 5'inci maddeleri birlikte değerlendirildiğinde, taksi plakalarının; geçim kaynağı şoförlük mesleği olanlara muhammen bedeli ve süresi belirtilmek şartıyla il trafik komisyonu tarafından ihale yoluyla verilmesi gerektiği sonucuna ulaşılmaktadır.

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 birinci fıkrasının (p) bendindeki hükümlerinden toplu taşıma hakkının belediyelerin görev ve yetkisinde olduğu anlaşılmaktadır.

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

5393 sayılı Kanun'un 84'üncü maddesinde; bu Kanun'la, belediyenin sorumlu ve yetkili kılındığı görev ve hizmetlerle sınırlı olarak 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun uygulanmayacağı ifade edilmiştir.

5393 sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği 13.07.2005 tarihinden itibaren bu madde ile birlikte belediye sınırları içerisinde il trafik komisyonunun toplu taşıma yetkisi kaldırılmıştır. Bu tarihten sonra alınan il trafik komisyon kararları yetki yönüyle geçersizdir.

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

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

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

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

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

Aynı Dairenin Esas No:2014 / 1735, Karar No: 2014 / 2859 kararında; “..., davacı kooperatifin il trafik komisyonu kararları ile kazanılmış haklarının bulunduğu iddiasına yönelik olarak, toplu taşıma hatlarını işletme ve işletirme imtiyazına sahip olan belediyelere imtiyaz hakkı bedeli veya kira ücreti ödmeden, il trafik komisyonlarının verdiği kararların kazanılmış

hak oluşturacağı iddiasıyla toplu taşıma hatlarının bedelsiz kullanımının söz konusu olamayacağı gerekçesiyle ilk derece mahkemesi tarafından davanın reddine karar verilmiş olup, bu karar Danıştay tarafından da onanmıştır.”

Danıştay’ın bu kararı ve bu yöndeki müstakar kararları; toplu ulaşım haklarının ihale süreçlerine ve yukarıda belirtilen usullere uyulmaksızın devrinin mümkün olmayacağını ve bu usullere tabi olmaksızın elde edilen hakların da kazanılmış hak olarak değerlendirilemeyeceğini ortaya koymaktadır.

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

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

Yukarıda belirtilen yüksek yargı kararları ışığında, belediyenin görevine giren bir hizmetin süresiz olarak üçüncü kişilere bir hak olarak verilmesi suretiyle gördürülebilmesi hukuken mümkün gözükmemekle birlikte mevzuata aykırı olarak tesis edilen ve belirtilen nitelikteki işlemlerin ilgililer yönünden kazanılmış hak doğurması da aynı nedenle mümkün değildir.

Yukarıdaki açıklamalar çerçevesinde, büyükşehir belediyesi olmadan önce verildiği anlaşılan aktif (T) plakalı 568 adet plakanın hangi tarihli kararlarla ve ne şekilde tahsis edildiğine ilişkin detaylı bilgi ve belgeye ulaşılamamakla birlikte bu plakaların ilgili mevzuat ve 04.05.2021 tarih ve 31474 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Anayasa Mahkemesi kararı doğrultusunda hat sahiplerine iyi yönetim kurallarına da riayet edilerek makul bir süre tanınma kaydıyla süre ve şartları da belirtilerek Belediye Kanunu’na uygun olarak ihale yoluyla verilmesi uygun olacaktır.

BULGU 7: Özel Halk Otobüsü Hatlarının Süresiz Olarak Verilmesi

Şanlıurfa ilinde hizmet gösteren özel halk otobüsü plaka (H) hatlarının il trafik komisyon kararı veya encümen kararı ile süre belirtilmeden verildiği tespit edilmiştir.

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

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

Anılan Karar'ın 3'üncü ve 5'inci maddeleri birlikte değerlendirildiğinde, minibüs plakalarının; geçim kaynağı şoförlük mesleği olanlara muhammen bedeli ve süresi belirtilmek şartıyla il trafik komisyonu tarafından ihale yoluyla verilmesi gerektiği sonucuna ulaşılmaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nu 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) bendindeki hükümlerinden toplu taşıma hakkının belediyelerin görev ve yetkisinde olduğu anlaşılmaktadır.

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

5393 sayılı Kanun'un 84'üncü maddesinde; bu Kanun'la, belediyenin sorumlu ve yetkili kılındığı görev ve hizmetlerle sınırlı olarak 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun uygulanmayacağı ifade edilmiştir.

5393 sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği 13.07.2005 tarihinden itibaren bu madde ile birlikte belediye sınırları içerisinde il trafik komisyonunun toplu taşıma yetkisi kaldırılmıştır. Bu tarihten sonra alınan il trafik komisyon kararları yetki yönüyle geçersizdir.

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

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

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

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

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

Aynı Dairenin Esas No:2014/1735, 2014/2859 No.lu Kararında; “... *davacı kooperatifin il trafik komisyonu kararları ile kazanılmış haklarının bulunduğu iddiasına yönelik olarak, toplu taşıma hatlarını işletme ve işletirme imtiyazına sahip olan belediyelere imtiyaz hakkı bedeli veya kira ücreti ödemededen, il trafik komisyonlarının verdiği kararların kazanılmış hak oluşturacağı iddiasıyla toplu taşıma hatlarının bedelsiz kullanımının söz konusu olamayacağı gerekçesiyle, ilk derece mahkemesi tarafından davanın reddine karar verilmiş olup, bu Danıştay tarafından da onanmıştır.*”

Danıştay'ın bu kararı ve bu yöndeki müstakar diğer kararları; toplu ulaşım haklarının ihale süreçlerine ve yukarıda belirtilen usullere uyulmaksızın devrinin mümkün olmayacağını ve bu usullere tabi olmaksızın elde edilen hakların da kazanılmış hak olarak değerlendirilemeyeceğini ortaya koymaktadır.

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

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

Yukarıda belirtilen yüksek yargı kararları ışığında, belediyenin görevine giren bir hizmetin süresiz olarak üçüncü kişilere bir hak olarak verilmesi suretiyle gördürülebilmesi hukuken mümkün gözükmemekle birlikte mevzuata aykırı olarak tesis edilen ve belirtilen nitelikteki işlemlerin ilgililer yönünden kazanılmış hak doğurması da aynı nedenle mümkün değildir.

Yukarıdaki açıklamalar çerçevesinde, il trafik komisyonu tarafından 13 adet H plakanın ihaleyle verilmesi uygun görülmeyle birlikte, kira süresinin belirtilmeksizin 344 adet plakanın hangi tarihli kararlarla ve ne şekilde tahsis edildiğine ilişkin detaylı bilgi ve belgeye ulaşılamaması nedeniyle, bu plakaların ilgili mevzuat ve 04.05.2021 tarih ve 31474 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Anayasa Mahkemesi kararı doğrultusunda hat sahiplerine, makul bir süre tanınma kaydıyla süre ve şartları da belirtilerek Belediye Kanunu’na uygun olarak ihale yoluyla verilmesi sağlanmalıdır.

İdare tarafından yönelttiğimiz tespit ve değerlendirmeler kısmen kabul edilmiş olup gerekli çalışmaların yapılacağı bildirilmiştir. Bulgumuzda Özel Halk Otobüslerinin ihale yolu ile ve süreli verilmesi gerektiği belirtilmiştir. İdare mevcut uygulamalarının bu yönde olduğunu ifade etmiştir. Ancak bulgumuzda da belirttiğimiz üzere belediyeden bu imtiyazı önceki yıllarda ihalesiz ve süresiz almış çok sayıda plaka mevcuttur. Bunlarında uygun zaman ve şartlarda süreli ihale edilmesi gerektiği , idarenin bu yönde de çalışma yapması mevzuata uygunluk ve kamu kaynaklarının etkin , verimli kullanılması açısından önem arz etmektedir.

BULGU 8: Servis Plakalarının İhale Yapılmadan Süresiz Verilmesi

Şanlıurfa Büyükşehir Belediye sınırları içinde faaliyet gösteren servis plakalarının (S) il trafik komisyonu veya encümen kararı ile ihalesiz ve süresiz olarak verildiği tespit edilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (f) ve (p) bentlerine göre; 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, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dahil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek belediyelerin görev ve yetkisindedir.

Nitekim bu husus 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinin birinci fıkrasının (p) bendindeki, "*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...*" denilmek suretiyle aynen zikredilmiştir.

Yukarıdaki maddelerde yer alan hükümlerden servis araçları ile ilgili gerekli belirleme ve hakkın kullanımına ilişkin düzenleme yapmanın belediyenin görev ve yetkisinde olduğu anlaşılmaktadır.

5216 sayılı Kanun'un "Ulaşım hizmetleri" başlıklı 9'uncu maddesinde; büyükşehir belediyesine verilen trafik hizmetlerini plânlama, koordinasyon ve güzergâh belirlemesi, taksi, dolmuş ve servis araçlarının durak ve araç park yerleri ile sayısının tespitine ilişkin yetkiler ile büyükşehir sınırları dâhilinde il trafik komisyonu yetkilerinin ulaşım koordinasyon merkezi tarafından kullanılacağı, ayrıca büyükşehir belediyelerine bu Kanun ile verilen görev ve yetkilerin uygulanmasında, 13.10.1983 tarihli ve 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun bu Kanuna aykırı hükümlerinin uygulanmayacağı belirtilmiştir.

Yukarıdaki Kanun hükmünde belirtildiği üzere belediyenin sorumlu ve yetkili kılındığı görev ve hizmetlerde 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nda 5216 sayılı Kanun hükümlerine aykırılık bulunması durumunda 5216 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir.

2918 sayılı Kanun'da personel servis aracı ve umumi servis aracının tanımları yapılmış olup bu tanımlarda bulguda belirtilen hususlara aykırı bir hüküm yer almamaktadır. Bu tanımdan servis araçlarının şahıs ve/veya şirketlere ait olan minibüs ve otobüsler şeklindeki ticari araçlar olduğu belirtilmiştir. Bulguda eleştiri konusu yapılan husus bu hizmetin şahıs veya şirket eli ile gördürülmesi değil servis plakalarının ihalesiz ve süresiz olarak verilmesine ilişkindir.

Nitekim 5216 sayılı Kanun'un 8 ve 9'uncu maddelerine istinaden yayımlanan Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin 18/ç maddesinde "*Kara, deniz, göl, nehir, kanal ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek*" ile 28/2'nci maddesinde, "*Taksi, dolmuş, minibüs ve umum servis araçları ile toplu taşıma araçlarının tahsis süreleri, ticari plaka sayıları ile bu plakaların verilmesine ilişkin usul, esas ve devir ücretleri UKOME'ce tespit edilir.*" denilmek suretiyle Ulaştırma ve Koordinasyon Merkezi (UKOME)'nin ulaşım hizmetlerine ilişkin görev yetkileri açıkça belirtilmiştir.

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.

5216 ve 5393 sayılı Kanunlara göre belediyeye ait olan servis hizmetlerine ilişkin hakkın 2886 sayılı 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 işlemlerinin belediye encümenince yapılması gerekmektedir.

Öte yandan 4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ve bu Kanun'a istinaden yayımlanan "Ücretsiz veya İndirimli Seyahat Kartları Yönetmeliği"ndeki tanımdan hareketle *servis hizmetlerinin toplu taşıma hizmetinden farklı ve dışında olduğu düşüncesi doğru bir yaklaşım tarzı değildir.* Çünkü anılan Kanun ile Yönetmelik, kamu tarafından üretilen hizmetlerden ücretsiz veya indirimli yolcu taşıma hizmeti verecek toplu taşıma araçlarının belirlenmesine ilişkin bir düzenlemedir. Bu mevzuattaki düzenlemeyle "*şehir içi toplu taşıma hizmetleri*" tanımlanmak suretiyle özel sektör eliyle gördürülen şehir içi kara ve deniz taşımacılığındaki taksi, taksi dolmuş, dolmuş, rekreatif, turistik ve servis amaçlı kullanılan araçlar bu düzenlemenin dışında tutulmuştur. Aksi durumda örneğin yapılacak bir kamu mevzuat düzenlemesi ile dolmuş hizmetlerinin ücretsiz olarak gördürülmesi gibi bir durumla karşılanabilir. Bu çerçevede, Kurumca atıfta bulunulan mevzuatın servis dahil diğer toplu taşıma hizmetlerinin gördürülmesine veya bunların ihale süreçlerine ilişkin bir düzenleme olmadığı, bulguda belirtilen eleştiriyi karşılamaktan uzak olduğu ortadadır.

Danıştay 13'üncü Dairesinin Esas No:2015/985 ve Karar No:2015/3164, Esas No:2014/1735 ve Karar No: 2014/2859, Esas No:2011/1134 ve Karar No:2012/2226, Esas No:2014/384 ve Karar No:2014/1950 kararı numaralı kararlarında belirtildiği üzere belediyelerin görevli ve yetkili olduğu hizmeti imtiyaz, kiralama ve ruhsat verme suretiyle gördürebileceği, 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.

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.

Kurumca zaman içerisinde servis araçlarından alınan ücretin mahiyeti, çalışma ruhsat bedeli olmasıdır. Bu ücret ihaleye veya toplu taşıma hizmetleri hakkının devredilmesine ilişkin değildir. Bu ücret araçların faaliyette bulunabilmesi için çalışma ruhsatı almaları karşılığında ödenen bir ücrettir. Nasıl ki belediyeden kiralanmış bir taşınmazın belli bir amaç doğrultusunda kullanılabilmesi için çalışma ruhsatı alınması gerekiyorsa söz konusu araçların da faaliyette bulunabilmesi için çalışma ruhsatının alınması gerekir. Ama kiracının gayrimenkulün belli süre kullanımı karşılığında idareye belli bir kira bedeli ödemesi gerekir ki, bu da bu hakkın kiralanması karşılığında alınan bir bedeldir. Bu yönüyle esaslı bir şekilde birbirinden ayrılmaktadır.

Kurum tarafından bu kapsamda 2021 yılında ise ihale yoluyla 35 adet servis aracı (S) plakalarının işletme haklarının 10 (on) yıl süre ile kiralandığı görülmüştür. Söz konusu uygulama ilgili mevzuatın amir düzenlemelerinin bir gereği olup bu haliyle uygulamaya devam edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

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

Bu itibarla; daha önceki yıllarda süresiz olarak tahsis edildiği anlaşılan toplam 2032 adet S plakalı servis aracının, imtiyaz, kiralama veya ruhsat usullerinden biri seçilerek 2886 sayılı Kanun kapsamında yer alan prensipler gözetilerek ihale yoluyla verilmesi yönünde gerekli girişimlere başlanması uygun olacaktır.

BULGU 9: İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması

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

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

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

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

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

Ayrıca Cumhurbaşkanlığı'nın 30.06.2021 tarih ve 31527 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Tasarruf Tedbirleri konulu 2021/14 sayılı Genelge'sinde; 4857 sayılı Kanun kapsamında çalışan işçilerin yıl içinde kazandıkları yıllık ücretli izin sürelerinin ilgili yıl

İçerisinde, önceki yıllarda hak kazanıp kullanmadıkları yıllık izin sürelerinin de yürütülen hizmetlerde aksamaya sebep olmayacak şekilde azami üç yıl içerisinde kullandırılması gerektiği belirtilmiştir.

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

Yapılan incelemede Belediyede görev alan kadrolu 413 işçiden 185'inin 100 ile 200 gün arasında, 48'inin 200 ile 300 gün arasında, 15'inin 300 ile 400 gün arasında kullanmadığı izinlerinin olduğu tespit edilmiştir. Bu işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları işçinin son ücreti dikkate alınarak izin ücreti ödeneceğinden idareler açısından öngörülemeyen giderlerin ortaya çıkmasına neden olacaktır.

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

BULGU 10: Sözleşmeli Personelin Şube Müdürlüğü Kadrolarında Görevlendirilmesi

Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesinde 2021 Hesap Dönemi içerisinde 96 adet Müdürlük kadrosundan 27 tanesinin sözleşmeli olarak istihdam edilen personel tarafından yürütüldüğü görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49'uncu maddesinin üçüncü fıkrasında; belediyelerin hangi ünvanlar için sözleşmeli personel istihdam edebileceği açıklanmış ancak bu personele idari görev verilmesine ilişkin bir düzenlemeye yer verilmemiştir.

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 (4 üncü maddenin ikinci fıkrası hükmü uyarınca) 28.6.1978 tarih ve 16330 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar'ın 6 ncı maddesinde belirtilen; *“İlgililer sözleşmelerinde belirtilen görev dışında başka bir işte çalıştırılmaz.”* hükmüne aykırıdır.

Belediyelerde genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerinin yerine getirilmesiyle görevli birim yetkililerininin 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi devlet memuru olmaları gerekmektedir.

Ayrıca 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49 uncu maddesinin üçüncü fıkrasında sayılan unvanlara ilişkin görevlerde tam zamanlı sözleşmeli personel olarak istihdam edilen kişilerin birim müdürü ve üstü yönetici kadroları tarafından yürütülmesi gereken işlerde görevlendirilmemesi gerekmektedir.

Belediyede müdür kadrolarına ilişkin atamalar ya 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na göre istihdam edilen devlet memurları arasından ya da 5393 sayılı Kanun'un 49 uncu maddesinin altıncı fıkrası kapsamında diğer kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan memurlar arasından karşılanmalıdır.

BULGU 11: Taşınır Mallara İlişkin Dönem Sonu İşlemlerinin Mevzuat Hükümlerine Göre Yürütülmemesi

Kurumda yapılan incelemede mevzuat hükümlerince yapılması gereken işlemlerin yapılmadığı ve İdare Taşınır Mal Yönetimi Ayrıntılı Hesap Cetveli ile İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetveli'nin mevcut kayıtlar üzerinden düzenlendiği görülmüştür.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Sayım ve Devir İşlemleri" başlıklı 6'ncı bölümünün, "Sayım ve sayım sonrası yapılacak işlemler" başlıklı 32'nci ve 34'üncü maddelerinde:

- Taşınırın harcama yetkilisince, kendisinin veya görevlendireceği bir kişinin başkanlığında taşınır kayıt yetkilisinin de katılımıyla, en az üç kişiden oluşturulan sayım kurulu tarafından yıl sonlarında ve taşınır yetkilisinin lüzum gördüğü hal ve zamanlarda sayılacağı,

- Kayıtların sayım sonuçlarıyla uygunluğu sağlandıktan sonra sayım kurulu tarafından Taşınır Sayım ve Döküm Cetveli düzenlenip imzalanacağı, bu cetvelin ekleriyle birlikte taşınır kayıt yetkilisinin yıl sonu hesabını oluşturacağı,

- Taşınır mal yönetim hesabının; Yılsonu sayımına ilişkin Sayım Tutanağı, Taşınır

Sayım ve Döküm Cetveli ve Yılsonu itibarıyla en son düzenlenen Taşınır İşlem Fişinin sıra numarasını gösterir tutanak'tan oluşacağı, belirtildikten sonra, Taşınır mal yönetim hesabının hangi usullerle hazırlanacağı, ne suretle onaylatılacağı ve nasıl muhafaza edileceği,

Ayrıntılı biçimde açıklanmıştır.

Aynı şekilde Büyükşehir Belediyesindeki tüm harcama birimlerindeki taşınır malların fiziki olarak sayılması ve kayda alınarak (Oda bazında dahil) taşınır işlem cetvelindeki rakam ve miktarlarla uyumlaştırılması Büyükşehir Belediyesinin Taşınır Envanterini sağlıklı ve doğru vermesi, mal varlığını bilmesi, mali tabloların güvenilirliği açısından uygun olacaktır.

Diğer taraftan Belediyeye ait değerli tarihi eserleri barındıran Şanlıurfa Belediye müzelerindeki (Kent Müzesi, Tatlıses Müzik Müzesi gibi) eserlerinde taşınır hesabında kayıt altına alınması gerekli defterlerinin tutulması gerekmektedir. Bu eserlerin kaydı ve tutulması gereken defterler, Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 9 ve 10' uncu maddelerinde ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

Sonuç olarak; İdare Taşınır Mal Yönetimi Ayrıntılı Hesap Cetveli ile İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetveli'nin yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine göre düzenlenmesi, çalışmaların başlatılması gerekmektedir.

BULGU 12: Büyükşehir Sınırları İçerisinde Yer Alan Park Alanlarının İhale Yapılmaksızın Ecrimisil Yoluyla İşletmeye Açılması ve İşletilen Alanlar Genişlemesine Rağmen Ecrimisilin Takibinin Yapılmaması

Yapılan denetimler neticesinde Belediye sınırları içerisinde yer alan park alanlarının işgal edildiği, füzuli şağil durumunda olanlara ecrimisil takdir edilmediği görülmüştür. Büyükşehir Belediyesi park ve bahçelerinde kiraya verilen alanlarda işletme sahiplerinin özellikle balıklı göl civarında yaz aylarında kamuya açık parkın kullanımını alan tecavüzü ile engelledikleri, masa sandalye koyarak, satış alanları tertip ederek belediye ile olan sözleşmelerinin ötesinde yer işgal ettikleri gözlemlenmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 1'inci maddesinde belediyeler de Kanunun kapsamında sayılmış, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 18'inci maddesinin (e) bendinde, Belediye Meclisinin bu konudaki görev ve yetkileri, 34'üncü maddesinde de encümenin görev ve yetkileri düzenlenmiştir.

Öte yandan, 2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinde; devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malları ve Vakıflar Genel Müdürlüğü ile idare ve temsil ettiği mazbut vakıflara ait taşınmaz malların, gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden ecrimisil alınması ve tahliyesine ilişkin hususlar düzenlenmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun Belediyenin yetkileri ve İmtiyazları başlıklı 15'inci maddesinde; 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı belirtilmektedir. Buna göre kurum taşınmazları hakkında da 2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesi uygulanmalıdır.

İfade edilen mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, gerçek veya tüzel kişiler tarafından işgale uğrayan yerlerin tespit edilmesinin ardından kurulacak komisyon tarafından fuzuli şagile ecrimisil takdir edilmeli ve tahliyesi için işlemlere başlanmalı ve bu yerler 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre ihale edilmelidir. Ayrıca belediyenin, özellikle halkın kullanımına açık alanlar bakımından, kira sözleşmelerine aykırı uygulamaları önlemek amacıyla tedbir alması uygun olacaktır.

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
Yevmiye Sisteminin Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği Hükümlerine Aykırı Olarak Boş, Mükerrer ve Geriye Dönük Yevmiyeler İçermesi	2020	Kısmen Yerine Getirildi	Diğer Bulgular bölümünün 1 nci maddesinde "Yevmiye Defterinde Boş, Mükerrer ve Geriye Dönük Kayıtların Olması" başlığı ile bulgu konusu yapıldı.
Belediye Sınırları İçerisinde Faaliyet Gösteren İşyerlerine İlişkin Verilerin Sağlıklı Bir Şekilde Takibinin Yapılamaması	2020	Kısmen Yerine Getirildi	Diğer Bulgular bölümünün 7 inci maddesinde "Belediye Sınırları İçerisinde

			Faaliyet Gösteren İşyerlerine İlişkin Verilerin Düzenli Bir Şekilde Elde Edilememesi" başlığı ile bulgu konusu yapılmıştır.
Gelir Tahakkuklarının Zamanında Yapılıp Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması	2020	Kısmen Yerine Getirildi	Diğer Bulgular bölümünün 5 nci maddesinde "Tahakkuk Eden Gelirlerin Tahsil Edildikten Sonra Tahakkuk Kayıtlarının Yapılması" başlığı ile bulgu konusu yapılmıştır.

Kiraya Verilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi	2020	Kısmen Yerine Getirildi	Diğer Bulgular bölümünün 14 üncü maddesinde "Kiraya Verilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi" başlığı ile bulgu konusu yapılmıştır.
Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması	2020	Kısmen Yerine Getirildi	Diğer Bulgular bölümünün 13 üncü maddesi ile aynı başlıkla bulgu konusu yapılmıştır.
İdarenin Gelir Tahsilat Oranlarının Düşük Olması	2020	Kısmen Yerine Getirildi	Diğer Bulgular bölümünün 6 ncı maddesi ile aynı başlıkla bulgu konusu yapılmıştır.

Belediyeye Ait Taşınmazların Değer Tespitinin Yapılmaması ve Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması	2020	Yerine Getirilmedi	Denetim Görüşünün dayanağı bulgular bölümünün 15 nci maddesinde "Tapuda Kayıtlı Olan Bir Kısım Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında Görünmemesi" başlığının (A) kısmı ile bulgu konusu yapılmıştır.
Belediyeye Tahsisi Yapılan Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında Takip Edilmemesi	2020	Kısmen Yerine Getirildi	Denetim Görüşünün dayanağı bulgular bölümünün 17nci maddesi ile aynı başlıkla bulgu konusu yapılmıştır.

Taşınır Mallara İlişkin Dönem Sonu İşlemlerinin Mevzuat Hükümlerine Göre Yürütülmemesi	2020	Kısmen Yerine Getirildi	Denetim Görüşünün dayanağı bulgular bölümünün 18 inci madesi ile aynı başlıkla bulgu konusu yapılmıştır.
Tapuda Kayıtlı Olan Bir Kısım Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında Görünmemesi	2020	Yerine Getirilmedi	Denetim Görüşünün dayanağı bulgular bölümünün 15 nci maddesinde "Tapuda Kayıtlı Olan Bir Kısım Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında Görünmemesi" başlığının (B) kısmı ile bulgu konusu yapılmıştır.

Belediye Tarafından Kamu Kurumlarına Yapılan Tahsislerin Muhasebe Kayıtlarında Takip Edilmemesi	2020	Kısmen Yerine Getirildi	Denetim Görüşünün dayanağı bulgular bölümünün 16 ncı maddesi ile aynı başlıkla bulgu konusu yapılmıştır.
---	------	-------------------------	--