



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

KAYSERİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

2024 YILI

SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2025



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	13
7. DENETİM BULGULARI	13
8. EKLER	85

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: 2024 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	4
Tablo 3: 2024 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	4
Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri	5
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	7
Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler	7
Tablo 9: İştiraklerin Altı Yıllık Sermaye Artışı ve Kâr/Zarar Durumu Tablosu	61
Tablo 10: Doğrudan Temin Yöntemi ile Yapılan Alımlar Listesi	78
Tablo 11: Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulü ile Yapılan Mal Alımlarında Ödenek Sınırı Aşımı	80

KISALTMALAR

AŞ	Anonim Şirketi
BGYS	Bilgi Güvenliği Yönetim Sistemi
BT	Bilgi Teknolojileri
DLP	(Data Loss Prevention) Veri Kaybı Önleme
KAYMEK	Kaymek Kayseri Mesleki Eğitim ve Kültür Anonim Şirketi
KAYTUR AŞ	Kayseri Turizm, Eğitim, Kültür, Ticaret, Sanayi Anonim Şirketi
KCETAŞ	Kayseri ve Civarı Elektrik Türk Anonim Şirketi
KEPSAŞ	Kayseri Elektrik Perakende Satış Anonim Şirketi
KHK	Kanun Hükmünde Karaname
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
TL	Türk Lirası
ULAŞIM AŞ	Kayseri Ulaşım, Turizm, İnşaat, Taahhüt, Müşavirlik, Telekomünikasyon Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. İşletme Hakkı Şirketlere Devredilen Taşınmazların Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabında Takip Edilmemesi
2. Taşınmazların Değer Tespitinin Yapılmaması
3. İç Kaynaklarla Geliştirilen Yazılımların Muhasebe Kayıtlarında Yer Almaması
4. Demirbaş veya Yerüstü Düzeni Niteliğindeki Varlıkların İlk Madde ve Malzeme Hesabında İzlenmesi
5. Tahsis Edilen Taşınmazlara Ait Birikmiş Amortismanların Net Değer Hesabında İzlenmemesi
6. Duran Varlıklar İçin Yapılan Değer Artırıcı Harcamaların Doğrudan Gider Kaydedilmesi

B. Diğer Bulgular

1. Elektrik Dağıtım İşlemleri Dolayısıyla Yapılan Taşınmaz Tahsislerinde Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Tarafından Çıkarılan Yönetmelik Esaslarına Uyulmaması
2. İlân ve Reklam Vergilerinin İlçe Belediyelerine Devredilmesi
3. Tüm Riskler Sigortası Kapsamında Yer Alan Risk Kalemlerinde Muafiyet Oranının %2'den Fazla Belirlenmesi
4. Yapım İşlerinde İş Artış ve İş Eksilişine İlişkin Gerekçelerin Yeterli Olmaması
5. Yapım İşlerine Ait Nihai Projelerin İdareye Teslim Edilmemesi
6. Yeni Birim Fiyat Tespitinin Yapım İşleri Genel Şartnamesi Hükümlerine Aykırı Yapılması
7. İhalelerde İdarenin Kusurundan Kaynaklı Süre Uzatımlarının Yaygın Bir Uygulama Haline Gelmesi
8. İmtiyaz Oluru Olan Şehir İçi Çalışan Halk Otobüslerinin İhale Şartnamesi ve Sözleşmesinde Süre Belirtilmediği Halde Sürenin 49 Yıl Olarak Kabul Edilmesi
9. Şehir İçi Halk Otobüslerinin İhalesiz Çalıştırılması

10. Büyükşehir Belediyesine Devredilen 12 Adet Halk Otobüsü Hattına İlişkin Kiralama Süresinin Encümen Kararıyla 49 Yıl Olarak Belirlenmesi
11. Vergi ve SGK Borcu Sorgulaması Sonucu Borçlu Olduğu Görülen Belediye Şirketlerinden Gerekli Kesintilerin Yapılmaması
12. Ulusal Bayram Gününde Çalışan İş Yerlerinden Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı Alınmaması
13. İlçe Belediyelerinden Alınması Gereken Çevre Temizlik Vergisi Payının Takibinin Yapılmaması
14. Büyükşehir Belediyesi Tarafından Elde Edilen Otopark ve Müze Gelirlerinin İlçe Belediyelerine Düzenli Aktarılmaması
15. Belediye Şirketine İşletme Hakkı Devredilen İşyerlerinin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarının Olmaması
16. İşletme Hakkının Kiralanması İşinde Tahmini Bedelin Mevzuatın Öngördüğü Şekilde Yapılmaması
17. Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisinin Tahakkuk ve Tahsilatının Yapılmaması
18. Sayıştay İlamlarının İnfaz Edilmemesi
19. Büyükşehir Belediye İştiraklerinin Bazılarının Sürekli Zarar Etmesini Önleyici Tedbirlerin Alınmaması
20. İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması
21. Belediye Şirketlerine Sunulan Sunucu ve Veri Barındırma Hizmetinin Sözleşme Yapılmadan Verilmesi
22. Kurum Bilgi Sistemlerinin Kontrol Eksiklikleri İçermesi
23. Belediye Tarafından Yapılan Harcamalarda Tasarruf Tedbirlerine Riayet Edilmemesi
24. Belediye Şirketlerinin İnternet Fatura Bedellerinin Belediye Tarafından Karşılanması
25. Profesyonel Alanda Faaliyet Gösteren Spor Kulübüne Nakdi Yardım Yapılması

26. Sayıştay Denetim Raporlarının Belediye Meclisine Sunulmaması
27. Yapım İşlerine İlişkin Uygulama Projelerinde İdarenin Onayı Olmadan Değişiklik Yapılması
28. Taşınmazların Cins Tashihinin Yapılmaması
29. Açık İhale ile Yapılması Gereken Bazı Alımların Kısımlara Bölünerek Doğrudan Teminle Yapılması
30. Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Mal Alımları İçin Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması
31. Taksi Duraklarına İlişkin İş ve İşlemlerin İlçe Belediyelerine Bırakılması
32. Belediye Taşınmazının Belediye Şirketine Tahsis Edilmesi

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, Büyükşehir Belediye Başkanı ve 69 üyeden oluşmaktadır. Büyükşehir Belediye Meclisi 2024 yılında 17 toplantı yapmış 596 karar almıştır. Büyükşehir Belediye Encümeni 2024 yılında 53 toplantı yapmış 2107 karar almıştır.

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, Sivil Savunma Uzmanlığı, İç Denetim Birim Başkanlığıdır. Doğrudan Başkana bağlı diğer birim de Genel Sekreterliktir.

Genel Sekretere bağlı 4 Genel Sekreter Yardımcısı bulunmaktadır. Belediyenin 25 Daire Başkanlığı ve 1 adet 1. Hukuk Müşavirliği olmak üzere toplam 26 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	1058	660
Sözleşmeli Personel	69	69
Kadrolu İşçi	825	47
Geçici İşçi		
Toplam	1952	776
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel		3042

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 Bakanlar Kurulunun 14.12.1989 tarih ve 89/14886 sayılı kararı ile kurulmuştur.

Ayrıca Büyükşehir Belediyesinin doğrudan veya hissedarı olduğu 15 şirketi 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 2024 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2024 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod1	Giderin Türü	Geçen Yıllan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe ile Verilen Ödenek (TL)	Ek Bütçe ile Verilen Ödenek	Eklenen /Düşülen Ödenek (TL)		Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri		538.100.000		96.746.500	39.500	634.807.000	620.425.982,04	14.381.017,96
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri		58.660.000		13.442.000	0,00	72.102.000	69.232.476,88	2.869.523,12
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri		2.626.249.500		604.367.190	28.445.320	3.202.171.370	2.967.362.455,20	234.808.914,80
04	Faiz Giderleri		149.516.000		163.800.000	0,00	313.316.000	311.787.600,72	1.528.399,28
05	Cari Transferler		901.425.000		502.925.200	0,00	1.404.350.200	1.304.913.999,27	99.436.200,73
06	Sermaye Giderleri		4.051.806.500		1.624.944.930	1.265.220.000	4.411.531.430	3.902.013.789,70	509.517.640,30
07	Sermaye Transferleri		2.121.305.000		20.436.000	680.020.000	1.461.721.000	1.330.079.628,19	131.641.371,81
08	Borç Verme		1.000		0,00	0,00	1.000		1.000
09	Yedek Ödenek		1.052.937.000		0,00	1.052.937.000	0,00	0,00	0,00
Toplam			11.500.000.000		3.026.661.820	3.026.661.820	11.500.000.000	10.505.815.932	994.184.068

Kayseri Büyükşehir Belediyesinin 2024 mali yılı bütçesi ile 11.500.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup, yıl içinde ek bütçe ile ödenek alınmamıştır. Yıl içinde 10.505.815.932,00 TL bütçe gideri yapılmış, 994.184.068,00 TL tutarında ödenek iptal edilmiş, 2025 yılına ödenek devredilmemiştir.

Tablo 3: 2024 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	30.000.000	37.944.525,88	32.536,53	37.911.989,35	126,48
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	857.200.000	525.884.866,37	26.646.280,61	499.238.585,76	61,35
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	2.200.000.000	211.754.210,20	0,00	211.754.210,20	9,63
05- Diğer Gelirler	5.302.453.000	7.976.838.170,05	783.038,54	7.976.055.131,51	150,44
06- Sermaye Gelirleri	2.369.347.000	1.621.859.674,64	0,00	1.621.859.674,64	68,45
08-Alacaklardan Tahsilat					
09- Red ve İadeler					
Toplam	10.759.000.000	10.374.281.447,14	27.461.855,68	10.346.819.591,46	96,42

2024 yılında bütçe gelirleri öngörülene göre %96,42 seviyesinde gerçekleşmiştir. Bütçe gelirlerinin öngörülene göre düşük gerçekleşmesi, taşınmaz satışlarının beklenenden düşük olması nedeniyle sermaye gelirlerinin %68,45 oranında gerçekleşmesi, diğer taraftan teşebbüs ve mülkiyet gelirleri %61,35 oranında, alınan bağış ve yardımların %9,63 oranında, diğer gelirlerin %150,44 oranında beklenenin üstünde gerçekleşmesinden kaynaklanmaktadır.

Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi
01- Personel Giderleri	538.100.000	620.425.982,04	115
02- Sosyal Güvenlik Kuramlarına Devlet Primi Giderleri	58.660.000	69.232.476,88	118
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	2.626.249.500	2.967.362.455,20	113
04- Faiz Gideri	149.516.000	311.787.600,72	209
05- Cari Transferler	901.425.000	1.304.913.999,27	145
06- Sermaye Giderleri	4.051.806.500	3.902.013.789,70	96
07- Sermaye Transferleri	2.121.305.000	1.330.079.628,19	63
08- Borç Verme	1.000		
09- Yedek Ödenekler	1.052.937.000		
Toplam	11.500.000.000	10.505.815.932	91

2024 yılında bütçe giderleri, başlangıç bütçesi 11.500.000.000,00 TL ve ek bütçe alınmamıştır. 11.500.000.000,00 TL tutarında belirlenen ödeneğe göre %91 seviyesinde gerçekleşmiştir. Bütçe giderlerinde başlangıç bütçesinde öngörülen tutar aşılmamıştır.

Belediyenin bütçe gelirleri ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2023 yılının 2022 yılına, 2024 yılının 2023 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2022 Yılı (TL) (A)	2023 Yılı (TL) (B)	2024 Yılı (TL) (C)	2023-2022 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2024-2022 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	12.229.879,42	23.943.592,65	37.944.525,88	96	58
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	205.264.355,88	345.358.155,61	525.884.866,37	68	52
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	72.165.718,37	73.614.388,69	211.754.210,20	02	188
Diğer Gelirler	2.465.604.520,64	4.613.256.935,73	7.976.838.170,05	87	73
Sermaye Gelirleri	314.863.972,52	717.290.815,13	1.621.859.674,64	128	126
Toplam	3.070.128.446,83	5.773.463.887,81	10.374.281.447,14	88	80

Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	9.185.979,71	5.351.128,24	27.461.855,68	-42	413
Net Toplam	3.060.942.467,12	5.768.112.759,57	10.346.819.591,46	88	79

2023 yılı net bütçe gelirleri 2022 yılına göre 2.707.170.292,45 TL tutarında ve %88 oranında artış göstermiştir. Bu artışın 2.147.652.415,09 TL tutarındaki kısmı diğer gelirlerdeki artıştan kaynaklanmaktadır.

2024 yılı net bütçe gelirleri ise 2023 yılına göre 4.578.706.831,89 TL tutarında %79 oranında artış göstermiştir. Bu artışın da 3.363.581.234,32 TL'lik kısmı yine diğer gelirler kalemindeki artış ile ilgilidir.

Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri

Bütçe Çeşidi	Giderinin	2022 Yılı (TL) (A)	2023 Yılı (TL) (B)	2024 Yılı (TL) (C)	2023-2022 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2024-2023 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri		164.679.613,51	360.570.158,54	620.425.982,04	119	72
SGK Devlet Prim Giderleri		26.030.643,08	44.108.435,34	69.232.476,88	69	57
Mal ve Hizmet Alım Giderleri		849.931.193,24	1.670.380.413,03	2.967.362.455,20	97	78
Faiz Giderleri		53.462.040,69	114.501.317,44	311.787.600,72	114	172
Cari Transferler		377.206.611,94	726.534.399,65	1.304.913.999,27	93	80
Sermaye Giderleri		1.908.320.804,40	3.374.656.046,71	3.902.013.789,70	77	16
Sermaye Transferleri		536.331.835,81	1.680.856.028,79	1.330.079.628,19	213	-21
Toplam		3.915.962.742,67	7.971.606.799,50	10.505.815.932,00	104	32

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2023 yılında 2022 yılına göre 4.055.644.056,83TL tutarında ve %104 oranında artış göstermiş, 2024 yılında ise 2023 yılına göre 2.534.209.132,50 TL tutarında ve %32 oranında artış göstermiştir.

2024 yılında 2023 yılına göre %32 düzeyindeki artışta, yıl içinde yapılan mal ve hizmet alım giderlerinin %78 oranında, çeşitli destek ödemeleri ve şirket zararlarının karşılanması nedeniyle cari transferlerin %80 oranında, yıl içinde yapılan yatırımlar nedeniyle sermaye giderlerinin %16 oranında artması etkili olmuştur.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2024 yılı faaliyet gideri 7.408.298.761,20 TL, faaliyet geliri 10.503.210.858,51 TL olup dönem olumlu faaliyet sonucu ise 3.094.912.097,31 TL, 7.071.874.343,45 TL enflasyon düzeltmesi ilavesi ile toplam 10.166.786.440,76 TL olarak gerçekleşmiştir.

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	Kayseri Mesleki Eğitim ve Kültür AŞ (KAYMEK)	22.000.000,00	22.000.000,00	100,00
2	Kayseri İmar, Ticaret, Sanayi AŞ	462.500.000,00	461.251.250,00	99,73
3	Kayseri Spor Etkinlikleri Turizm, İnşaat, Sanayi ve Ticaret AŞ	30.000.000,00	29.673.000,00	98,91
4	Kayseri Ulaşım, Turizm, İnşaat, Taahhüt, Müşavirlik, Telekomünikasyon Sanayi ve Ticaret AŞ	549.000.000,00	540.799.751,70	98,51
5	Kayseri Turizm, Eğitim, Kültür, Ticaret, Sanayi AŞ	256.220.000,00	256.161.426,00	99,96
6	Kayseri Erciyes Turizm, İnşaat, Spor Etkinlikleri, Sanayi, Ticaret AŞ	24.000.000,00	23.810.000,00	99,21
7	Kayseri Büyükşehir Enerji Tarım Hayvancılık Ticaret AŞ (YAKTAŞ)	5.850.000,00	4.290.000,00	73,33
8	Erciyes Enerji Üretim AŞ	247.450.000,00	81.195.412,22	32,81
9	Kayseri KCETAŞ	288.288.000,00	98.055.397,44	34,01
10	KEPSAŞ	63.000.000,00	21.428.190,00	33,72
11	Dünya Ticaret Merkezi AŞ	250.000,00	55.000,00	22,00
12	Kayseri Gaz AŞ	6.500.000,00	650.000,00	10,00
13	Kay-Ser AŞ	15.120.000,00	270.000,00	1,78
14	Kayseri Elektrik Üretim AŞ	80.000.000,00	60.000,00	0,08
15	Er Yağ AŞ	5.000.000,00	3.048,00	0,06
TOPLAM*		2.055.178.000,00	1.539.702.475,36	

*Belediyenin sahip olduğu sermaye tutarı toplamı 1.926.332.394,05 TL enflasyon düzeltmesi olumlu farkı ilavesi ile 3.466.051.329,81 TL'dir.

Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Belediye Şirketi	Hissedar Olduğu Şirket	Toplam Sermaye (TL)	Belediye Şirketinin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Belediye Şirketinin Hisse Oranı (%)
1	Kaymek Kayseri Mesleki Eğitim ve Kültür AŞ	Kayseri Ulaşım, Turizm, İnşaat, Taahhüt, Müşavirlik, Telekomünikasyon Sanayi ve Ticaret AŞ	549.000.000,00	2.690.100,00	0,49
		Kayseri Spor Etkinlikleri Turizm, İnşaat, Sanayi ve Ticaret AŞ	30.000.000,00	27.000,00	0,09
		Kayseri İmar, Ticaret, Sanayi AŞ	462.500.000,00	1.248.750,00	0,27
		Kayseri KCETAŞ	288.288.000,00	25.695.109,44	8,91
		KEPSAŞ	63.000.000,00	5.614.875,00	8,91
		Erciyes Enerji Üretim AŞ	247.450.000,00	23.516.419,05	9,50
2	Kayseri İmar, Ticaret, Sanayi AŞ	Kayseri Ulaşım, Turizm, İnşaat, Taahhüt, Müşavirlik, Telekomünikasyon Sanayi ve Ticaret AŞ	549.000.000,00	5.490.000,00	1,00

		Kayseri Spor Etkinlikleri Turizm, İnşaat, Sanayi ve Ticaret AŞ	30.000.000,00	300.000,00	1,00
3	Kayseri Spor Etkinlikleri Turizm, İnşaat, Sanayi ve Ticaret AŞ	Kayseri Erciyes Turizm, İnşaat, Spor Etkinlikleri, Sanayi, Ticaret AŞ	24.000.000,00	190.000,00	0,79
4	Kayseri Ulaşım, Turizm, İnşaat, Taahhüt, Müşavirlik, Telekomünikasyon Sanayi ve Ticaret AŞ	Erciyes Enerji Üretim AŞ	247.450.000,00	610.122,176	0,24656

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

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

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

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

- a) Mizan cetveli
- b) Temel mali tablolar

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

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

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

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

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

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak yansıtmamasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

Denetimlerin dayanağı; 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, uluslararası denetim standartları, Sayıştay ikincil mevzuatı ve denetim rehberleridir. Denetimler, kamu idaresinin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek ve mali rapor ve tablolarının kamu idaresinin tüm faaliyet ve işlemlerinin sonucunu doğru ve güvenilir olarak yansıttığına ilişkin makul güvence elde etmek ve mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek amacıyla yürütülmüştür.

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

Denetimin kapsamını, kamu idaresinin mali rapor ve tabloları ile gelir, gider ve mallarına ilişkin tüm mali faaliyet, karar ve işlemleri ve bunlara ilişkin kayıt, defter, bilgi, belge ve verileri (elektronik olanlar dâhil) ile mali yönetim ve iç kontrol sistemleri oluşturmaktadır. Bu hususlarla ilgili denetim sonucunda denetim görüşü oluşturmak üzere yeterli ve uygun denetim kanıtı elde edilmiştir.

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

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

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

31.12.2005 tarih 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.

Kontrol Ortamı Standartları

Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'nde idarelerin misyonu ile birimlerin ve personelin

görev tanımlarının yazılı olarak belirlenmesi, personele duyurulması ve idarede uygun bir organizasyon yapısı oluşturulması gerektiği belirtilmiştir. Kurum organizasyon yapısı içerisindeki görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları tam ve açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmiştir. İdarede “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri” ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yeterlidir. Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası, personelin yeterlilik-performans değerlendirilmesine yönelik tüm birimlerini kapsayan bir çalışma yapılmamış olması yönleriyle eksiktir, buna karşın hazırlanan bu prosedürler duyurulmuştur. Hassas görevlere ilişkin prosedürler, tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur.

Risk Değerlendirme Standartları

Stratejik plan, zamanında yayımlanmış ve içerik açısından mevzuata uygundur. İdare performans programı içerik olarak mevzuata uygun şekilde hazırlanmış ve zamanında yayımlanmıştır. İdare iç kontrol risklerini tam ve doğru şekilde belirlemiştir. Risklerin değerlendirilmesine yönelik çalışma (Risklerin gerçekleşme ihtimali-olası etkisi belirlenerek önem düzeyine karar verme) yapılmıştır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmıştır ve personele duyurulmuştur. İdare tarafından yetki devirleri mevzuata uygun yapılmıştır. İdarede yapılan görevlendirmelerde, bunları farklı kişiler arasında dağıtarak “görevler ayrılığı” ilkesine uyulmuştur. İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeyine indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri ve sorumluları belirlenmiştir. Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar’a uygun olarak kurulmuş ancak yeterli personelle desteklenmesi açısından iyileştirilmesi gerekmektedir. Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi mevcut değildir.

Bilgi ve İletişim Standartları

İç kontrol sisteminin diğer unsurları olan kontrol ortamı, risk değerlendirme, kontrol faaliyetleri ve izleme arasındaki koordinasyonu sağlar. Bu anlamda kurumun belirlenen amaç ve hedeflerine ulaşması için yürütülen faaliyetler ile söz konusu faaliyetlere yönelik tespit edilen risklerin ve belirlenen kontrol faaliyetlerinin ilgili tüm görevlilere zamanında, uygun bir şekilde aktarılması bilgi ve iletişim bileşeni tarafından sağlanır.

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır. İdarenin Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı (2023-2024) mevcuttur ve içerik olarak Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'ne uygundur. Yönetimin ihtiyaç duyduğu gerekli bilgileri ve raporları üretecek ve analiz yapma imkânı sunacak bir yönetim bilgi sistemi bulunmaktadır. (FlexCity) Akıllı Şehir Yönetimi Programı ile ihtiyaç duyulan raporlar ve analizler yapılmaktadır.

İzleme Standartları

İzleme, iç kontrol sürecinin performansını tespit etmek amacıyla, söz konusu sürecin belirlenen uygun aralıklarla düzenli olarak izlenmesidir. Bu kapsamda izleme bileşeni, diğer iç kontrol bileşenlerine ilişkin faaliyetlerin uygun şekilde belirlenerek yürütülmesini izler ve belirli aralıklarla sürekli olarak değerlendirmeler yapar. Söz konusu değerlendirme sonucunda tespit edilen eksiklikler belirlenerek ilgililere iletilir.

İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi, yılda en az bir kez değerlendirilmekte ve değerlendirme sonuçları İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kuruluna raporlanmaktadır. Kamu idaresinde iç denetim birimi kurulmuş olup 6 iç denetçi kadrosu bulunmaktadır. Bu kadrolardan 1'i doludur. İç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin İç denetim çalışması mevcut değildir.

Yapılan tüm açıklamalar doğrultusunda; İç kontrol sistemi yapılandırma çalışmaları genel olarak tamamlanmış olup halen İdarede yukarıda belirtilen eksikliklerin mevcut olduğu sonucuna varılmıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Kayseri Büyükşehir Belediyesi 2024 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: İşletme Hakkı Şirketlere Devredilen Taşınmazların Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabında Takip Edilmemesi

Büyükşehir Belediyesi mülkiyetinde ve/veya tasarrufunda bulunan, meclis kararı ile işletme haklarının belirlenen sürelerde geçerli olmak üzere Büyükşehir Belediyesine ait şirketlere devredilen otopark, büfe ve sosyal tesis, vb. taşınmazların 256- Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabında takip edilmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabının niteliğini açıklayan 200'üncü maddesinde; 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, ifade edilmiştir.

Anılan mevzuat hükümlerinden, meclis kararlarına istinaden işletme hakları belediye şirketlerine devredilen söz konusu taşınmazların, işletme süresinin başladığı tarihten itibaren ilgili duran varlık hesabından çıkarılarak, 256- Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabına aktarılacağı anlaşılmaktadır. Hal böyle iken, işletme hakkı devredilen varlıkların, yılsonu bilançosunda "Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabı"nda bulunmadığı, dolayısıyla muhasebe kayıtlarının "Tam Açıklama İlkesi" açısından önemli bir eksiklik oluşturduğu tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, 2022 ve 2023 Yılı Sayıştay Denetim Raporlarında da açıklandığı üzere işletme hakkı şirketlere devredilen taşınmazların 256- Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabında takip edilmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Taşınmazların Değer Tespitinin Yapılmaması

Büyükşehir Belediyesi 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 icmalllerinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemek üzere bu Kanun’un 44, 45 ve 60’ncı 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.

Anılan 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 Hazine ve Maliye Bakanlığı 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.

Anılan 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.

Yapılan incelemede, Büyükşehir Belediyesine ait taşınmazların rayiç değer tespitlerinin yapılmadığı ve muhasebe kayıtlarına alınmadığı, ayrıca bu hususun 2022 ve 2023 yılı Sayıştay Denetim Raporlarında yer aldığı halde bulguya ilişkin gerekliliklerin 2024 yılı içinde yerine getirilmediği ve belirtilen nedenlerle de mali tablolarda 250- Arsa ve Araziler, 251- Yeraltı ve Yerüstü ve 252-Binalar Hesaplarında eksik bilgi oluşmasına neden olduğu tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, Belediye adına tapuda kayıtlı olan taşınmazların, Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümlerine uygun olarak değerlerinin belirlenmesi ve Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği gereği de taşınmazların muhasebe kayıtlarının bu değerler üzerinden yapılarak mali tablolarda yer alması gerekmektedir.

BULGU 3: İç Kaynaklarla Geliştirilen Yazılımların Muhasebe Kayıtlarında Yer Almaması

Belediye tarafından iç kaynaklar kullanılarak geliştirilmiş olan özgün yazılımların kurumun maddi olmayan duran varlık hesaplarında takip edilmediği tespit edilmiştir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin “26 Maddi olmayan duran varlıklar” başlıklı 140'ıncı maddesine göre; hesap grubunun herhangi bir fiziksel varlığı bulunmayan, kamu idarelerinin belli bir şekilde yararlandığı veya yararlanmayı beklediği aktifleştirilen giderler ve belli koşullar altında hukuken himaye gören haklar gibi varlıklar, bunlar için hesaplanan birikmiş amortismanlar ve değer düşüklüğü karşılıklarının kaydı için kullanılacağı ve aşağıda sayılan hesaplardan oluştuğu belirtilmiştir:

260 Haklar Hesabı

263 Ürün ve Teknoloji Geliştirme Giderleri Hesabı

264 Özel Maliyetler Hesabı

267 Diğer Maddi Olmayan Duran Varlıklar Hesabı

268 Birikmiş Amortismanlar ve Değer Düşüklüğü Karşılığı Hesabı (-)

20.04.2011 tarih ve 27911 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Devlet Muhasebesi Standardı 31'e (DMS 31) göre maddi olmayan duran varlık; *"Fiziki bir unsuru olmamakla birlikte fayda yaratma potansiyeli, diğerlerinden ayrıştırılabilir ve tanımlanabilir özelliği olan, malların üretilmesinde ve hizmetlerin yerine getirilmesinde kullanılabilen, üçüncü kişilerin faydalanmasına bırakılabilen veya sahibi tarafından kullanılabilen varlık"* olarak tanımlanmıştır.

Yine aynı standartta; *"Kamu idareleri, maddi olmayan kaynakların (bilimsel ya da teknik bilgi, yeni süreç veya sistemlerin tasarım ve uygulanması, lisans, fikri mülkiyet hakları, piyasa bilgisi, marka isimleri ve yayın hakları dahil markalar gibi) elde edilmesi, geliştirilmesi, bakımı veya iyileştirilmesi sırasında çeşitli yükümlülükler tesis edebilirler. Bilgisayar yazılımı, patentler, telif hakları, sinema filmleri, müşteri listeleri, ipotek hizmeti sunma hakları, balıkçılık lisansları, ithalat kotaları, isim hakları, müşteri ve tedarikçi ilişkileri, maddi olmayan duran varlık örnekleridir."* denilmektedir.

Kurumda geliştirilen yazılımların maliyetlerinin çıkarılmasında uyulacak ilkeler de mezkûr standartta belirtilmiştir. Standardın 59 ve 60 numaralı açıklamalarına göre kurumda oluşturulan maddi olmayan duran varlık maliyeti;

- Kurumda oluşturulan bir maddi olmayan duran varlığın maliyeti, ilgili varlığın muhasebeleştirilme ölçütlerini ilk defa sağladığı tarihten itibaren yapılan harcamaların toplamıdır. Daha önceki dönemlerde gider olarak muhasebeleştirilen harcamalar, varlığın maliyetine dâhil edilmez.

- Kurumda oluşturulan maddi olmayan duran varlığın maliyeti, yönetim tarafından amaçlanan şekilde çalışabilmesi için ilgili varlığın oluşturulması, üretilmesi ve hazırlanmasında gerekli olan ve varlıkla doğrudan ilişkilendirilebilen maliyetlerin tümünü içerir. Varlıkla doğrudan ilişkilendirilebilen maliyetlere ilişkin örnekler aşağıdaki gibidir:

1) Maddi olmayan duran varlığın oluşturulmasında kullanılan veya tüketilen malzeme ve hizmet maliyetleri,

2) Maddi olmayan duran varlığın oluşturulmasından kaynaklanan çalışanlara sağlanan faydalara ilişkin maliyetler,

3) Yasal hakkın tesciline yönelik ödemeler,

4) Maddi olmayan duran varlığın oluşturulmasında kullanılan patent ve lisansların itfa payları.” şeklinde tanımlanmıştır.

Kayseri Büyükşehir Belediyesi Akıllı Şehircilik ve Bilgi İşlem Daire Başkanlığı tarafından iç kaynak kullanılmak suretiyle özgün bazı uygulama yazılımları geliştirilmektedir. Bu yazılımlara örnek olarak başvuru uygulaması, coğrafi bilgi sistemleri uygulaması ve portal uygulaması verilebilecektir. Kurumda geliştirilen bu ve benzeri uygulamaların başlı başına bir maddi olmayan duran varlık olarak ilgili hesap grubunda takip edilmesi gerekirken geliştirilen bu değerlerin maliyet değerleriyle muhasebe kayıtlarına intikal ettirilmediği ve amortismanlarının ayrılmadığı görülmüştür.

İdarenin kendi iç imkânlarıyla geliştirmiş olduğu ve Kuruma değer katan bu tür yazılımlar için harcamış olduğu emek, zaman ve materyal anlamdaki çalışmalarının 31 No.lu Devlet Muhasebesi Standardında tanımlanan ilkelere uygun olarak muhasebe kayıtlarına alınmaması, mali tablolarla maddi olmayan duran varlıklara ilişkin kayıtların gerçeği tam ve doğru olarak göstermesine engel olmaktadır. Ek olarak, bu durum ileride bu nitelikteki varlıkların kiraya verilmesi, satışı vb. durumlarda varlıkların gerçek değeri ile değerlendirilmesine de mani olacaktır.

Kamu idaresi tarafından bundan sonraki süreçte gerçekleştirilecek olan özgün yazılım çalışmalarında “Devlet Muhasebesi Standardı 31 (DMS 31)” maddi olmayan duran varlıklar esasına uyularak muhasebeleştirme işlemlerinin gerçekleştirileceği ifade edilmiştir.

Bahsi geçen mevzuat hükümleri uyarınca Kurum bünyesinde geliştirilen özgün yazılımların maliyet bedelleri ile muhasebe kayıtlarına alınması ve Kurum mali tablolarında gösterilmesi gerekmektedir.

BULGU 4: Demirbaş veya Yerüstü Düzeni Niteliğindeki Varlıkların İlk Madde ve Malzeme Hesabında İzlenmesi

Kurum tarafından satın alınan iktisadi kıymet niteliğindeki bazı demirbaş ve yerüstü düzeni niteliğindeki ürünlerin 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı veya 255 Demirbaşlar Hesabı yerine, 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabında izlendiği, dolayısıyla mali tabloların

gerçek durumu yansıtmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğine göre; 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabının herhangi bir işin gerçekleşmesini sağlamak veya kolaylaştırmak için, yeraltında veya yerüstünde inşa edilmiş her türlü yol, köprü, baraj, tünel, bölme, sarnıç, iskele, hark ve benzeri yapılar ile bunların eklenti ve bütünleyici parçalarının ve bunlardan tahsise konu edilenlerin izlenmesi için kullanılacağı; 255 Demirbaşlar Hesabının kurum faaliyetlerinin yürütülmesinde kullanılan her türlü büro makine ve cihazları ile döşeme, masa, koltuk, dolap, mobilya gibi uzun süre kullanılabilen varlıkların izlenmesi için kullanılacağı; 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabının ise Kurum faaliyetlerinde kullanılmak ya da tüketilmek üzere edinilen tüketim malzemelerinin izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir.

Yapılan incelemelerde; Kurum tarafından alınan iktisadi kıymet niteliğindeki taksi durağı, oyun parkı, güvenlik kulübesi, oturma bankı ve salıncak bank, piknik masası, mangal atık ünitesi, kuzineli soba vb. demirbaş ve yerüstü düzenlerinin ilgili olduğu maddi duran varlık hesapları yerine 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabına kaydedildiği, bu yüzden maddi duran varlıkların mali tablolarda doğru takip edilmediği, 251, 255 ve 150 numaralı muhasebe hesapların gerçek durumu yansıtmadığı ve bu varlıklar için amortisman ayrılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresince, bulguda tespit edilen hususlara ilişkin olarak bundan sonraki muhasebe kayıtlarında daha dikkatli davranılacağı belirtilmiştir. Ancak, İdare tarafından söz konusu muhasebe kayıtlarının düzeltilmesine yönelik bir işlem gerçekleştirilmemiştir.

Belirtilen mevzuat hükümleri uyarınca söz konusu varlıkların 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabı yerine niteliğine uygun olarak 255 Demirbaşlar Hesabına veya 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabına kaydedilmesi gerekmektedir.

BULGU 5: Tahsis Edilen Taşınmazlara Ait Birikmiş Amortismanların Net Değer Hesabında İzlenmemesi

Kamu İdaresince tahsis edilen taşınmazlara ait birikmiş amortismanların 500-Net Değer Hesabında izlenmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabı'nın işleyişini açıklayan 203'üncü maddesinde; tahsise konu edilen taşınmazların, tahsis eden kamu idaresine hizmet veren muhasebe birimince kayıtlı değeri üzerinden 500-Net Değer

Hesabı'na borç, ilgili maddi duran varlık hesabına alacak kaydedileceği, varlığa ilişkin ayrılmış amortisman tutarının ise bu hesaba borç, 500-Net Değer Hesabı'na alacak kaydedileceği belirtilmiştir.

Ayrıca, Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından oluşturulan Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planında, 500.13-Tahsis Edilen Taşınmazlar İçin Ayrılan Amortisman Tutarları alt detay koduna yer verilmiştir. Buna göre, Kamu İdaresi tarafından tahsis edilen taşınmazlara ait amortismanların, 500-Net Değer Hesabı'nda izlenmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede; Kamu İdaresince 80 adet taşınmazın tahsis edildiği, ancak bu taşınmazlara ait birikmiş amortismanların 500-Net Değer Hesabında izlenmediği görülmüştür.

Tahsis edilen taşınmazlara ait birikmiş amortismanların 500-Net Değer Hesabı'nda izlenmesi gerekmektedir.

BULGU 6: Duran Varlıklar İçin Yapılan Değer Artırıcı Harcamaların Doğrudan Gider Kaydedilmesi

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

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin “Maddi Duran Varlıklar İçin Yapılan Değer Artırıcı Harcamalar” başlıklı 27’nci maddesinde;

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

Denilmektedir.

Diğer yandan, amortisman ve tükenme paylarına ilişkin açıklamaların yer aldığı 47 sıra no’lu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliğinin 6’ncı maddesinde de;

“... (2) Ancak, maliyet bedeli, 28/12/2006 tarihli ve 2006/11545 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan Taşınır Mal Yönetmeliğinin eki listede yer alan dayanaklı

taşınırların her biri için 14.000 TL 'yi, 13/9/2006 tarihli ve 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelikte yer alan taşınmazlar için 34.000 TL'yi aşmayan duran varlıklar ile tutarına bakılmaksızın Maddi Olmayan Duran Varlıklar ve Özel Tükenmeye Tabi Varlıklar hesap gruplarında izlenen varlıklar için amortisman oranı %100 olarak belirlenmiştir. Diğer bir ifadeyle maliyet bedeli bu tutarlara kadar olan duran varlıklar, hesaplara alındığı yılın sonunda tamamen amorti edilir.

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

Denilmektedir.

Yapılan incelemede, İdare binası, ek hizmet binası ve İdareye ait sosyal tesisler gibi İdarenin aktifinde kayıtlı duran varlıklarının değerini artıran 2.952.104,04 TL tutarında bakım ve onarım harcamaları yapıldığı ancak bu harcamaların ilgili duran varlıkların aktifine kaydedilmesi gerekirken 630-Giderler Hesabı kullanılarak giderleştirildiği tespit edilmiştir. Bu durum, Belediyenin mali tablolarında ilgili duran varlık hesaplarının noksan, 630-Giderler Hesabının ise fazla görünmesine yol açmaktadır.

Kamu idaresi cevabında, duran varlığın değerini artırmayıp sadece işleyişini sürdürmesini sağlayan bakım onarım harcamalarının doğrudan gider kaydedildiği belirtilmiş ise de bu tür harcamaların gider kaydedilmesi mümkün görülmemektedir. Zira yukarıda belirtilen Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin “Maddi Duran Varlıklar İçin Yapılan Değer Artırıcı Harcamalar” başlıklı 27'nci maddesinde " *Maddi duran varlıklar için sonradan yapılan ve o varlığın değerini, kullanım süresini, ürün ve hizmet kalitesini, sağlanan faydayı artıran veya üretilen mal veya hizmetlerin üretim maliyetini azaltan her türlü maliyet, ilgili maddi duran varlığın kayıtlı değerine ilave edilir...*" denilmektedir. Dolayısıyla yapılan bakım ve onarımlar duran varlığın değerini, kullanım süresini, ürün ve hizmet kalitesini ve sağlanan faydayı artıran harcamalar olup gider kaydedilmesi mümkün görülmemektedir. Kaldı ki bulguya konu edilen harcamalar yalnızca bakım ve onarım harcamaları olmayıp dış cephe kaplaması, çatı örtülmesi, duvar kaplaması, döşeme kaplaması, tesisat borusu döşenmesi gibi yapım işleri olup duran varlığın değerini artıran harcamalardır.

Bu itibarla, mali tabloların tam ve doğru bilgiyi içermesini teminen, taşınmazlar için yapılan değer artırıcı harcamaların doğrudan giderleştirilmek yerine ilgili maddi duran varlıkların değeri ile ilişkilendirilerek gerekli kayıtların yapılması gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Elektrik Dağıtım İşlemleri Dolayısıyla Yapılan Taşınmaz Tahsislerinde Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Tarafından Çıkarılan Yönetmelik Esaslarına Uyulmaması

Belediyenin mülkiyetinde bulunan muhtelif taşınmazların, trafo alanı olarak kullanılmak üzere elektrik dağıtım şirketine tahsis edildiği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun “Taşınmaz tahsisi” başlıklı 47’nci maddesinde; kamu idarelerinin, kanunlarında belirtilen kamu hizmetlerini yerine getirebilmek için mülkiyetlerindeki taşınmazlarla Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerleri, birbirlerine ve köy tüzel kişiliklerine bedelsiz olarak tahsis edebilecekleri ifade edilmiş ve aynı maddenin son fıkrasında “Kanunlardaki özel hükümler saklıdır.” hükmü ile de kendi mevzuatında taşınmaz tahsisi ile ilgili hüküm bulunan kamu idarelerinin ilgili mevzuatına göre taşınmaz tahsisi yapabilmelerine olanak sağlanmıştır.

5018 sayılı Kanun’un 47’inci maddesine dayanılarak hazırlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelik’in “Tanımlar” başlıklı 3’üncü maddesine göre kamu idaresi; tahsis açısından, Yönetmelik ekindeki idareler ile kendilerine tahsis yapılması açısından köy tüzel kişiliklerini; devir açısından, Yönetmelik ekindeki idarelerden, düzenleyici ve denetleyici kurumlar hariç, diğer idareleri şeklinde tanımlanmıştır. Dolayısıyla mevzuata uygun bir tahsis işleminden söz edilebilmesi için gerek taşınmazı tahsis edecek olan idarenin gerekse kendisine taşınmaz tahsis edilecek kuruluşun Yönetmelik’te ifade edilen kamu idaresi kapsamında olması gerekmektedir.

Mahalli idarelerde taşınmaz tahsis 5393 sayılı Kanun'un ilgili hükümleri doğrultusunda gerçekleştirilmektedir. Kanun'un "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75'inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde; belediyelerin, görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda, kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebileceği veya süresi yirmibeş yılı geçmemek üzere tahsis edebileceği ifade edilmiştir.

Diğer yandan Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Tarafından Yürütülen Taşınmaz Temini İşlemleri Hakkında Yönetmelik'in "Kamu kurum ve kuruluşlarına ait taşınmazların devri" başlıklı 22'nci maddesinde; *"(1) Önlisansa/lisansa dayalı faaliyete konu tesisler için kamu tüzel kişisi adına kayıtlı taşınmazın mülkiyetine, yüksekliğine veya derinliğine ihtiyaç duyulması halinde Kurumdan taşınmazın mülkiyetinin/irtifak hakkının devri talebinde bulunulur. Devir talebi Kurum tarafından değerlendirilir, uygun görülmesi halinde Kurul tarafından taşınmaz hakkında Kanunun 30 uncu maddesinin uygulanmasına karar verilir.*

(2) Birinci fıkra kapsamındaki taşınmazın bedeli, Kıymet Takdir Komisyonu tarafından, 17 nci madde ve devamında belirtilen hükümler esas alınarak belirlenir. Belirlenen bedel, taşınmaz maliki kamu tüzel kişisine yazılı olarak bildirilir. Kamu tüzel kişisi, taşınmazın ve/veya irtifak hakkının tapuda Hazine adına tescilini ve takdir edilen bedele ilişkin görüşünü altmış gün içinde Kuruma bildirir.

(3) Mülkiyet ve/veya irtifak hakkının devrine muvafakat edilen taşınmazın bedeli ilgili önlisans/lisans sahibi özel hukuk tüzel kişisi tarafından kamu tüzel kişisi hesabına yatırılır." hükmü yer almakta ve kamu kurumuna ait mülkiyette trafo ihtiyacı hâsıl olduğunda yöntem gösterilmektedir.

İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde, Belediye tarafından mülkiyetinde bulunan muhtelif taşınmazların trafo inşası sebebiyle elektrik dağıtım şirketine tahsis edildiği tespit edilmiştir. Elektrik enerjisinin dağıtım faaliyetini yürütmek üzere kurulmuş özel şirketlere kamu idaresi tarafından taşınmaz tahsis edilmesi, yukarıda belirtilen düzenlemelere aykırılık teşkil etmektedir.

Sonuç olarak, 2022 ve 2023 Yılı Sayıştay Denetim Raporlarında da açıklandığı üzere, İdarenin 5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesine istinaden yapılan trafo tahsislerine ilişkin iş ve işlemlerinin Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Tarafından Yürütülen Taşınmaz Temini İşlemleri Hakkında Yönetmelik hükümleri çerçevesinde yürütülmesi gerekmektedir.

BULGU 2: İlân ve Reklam Vergilerinin İlçe Belediyelerine Devredilmesi

Büyükşehir Belediyesine ait yerlerde yapılan ilân ve reklamlara ilişkin 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 ise, “*Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır.*” hükmüne yer verilmiştir.

Büyükşehir Belediye Meclisinin 17.02.2012 tarih ve 127 sayılı Kararı ile Kayseri Büyükşehir Belediyesinin belediye sınırları ile mücavir alanları içindeki her türlü ilân 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 Kanunun 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 ilân ve reklam vergisinin tahakkuk ve tahsilatını yapacağı, yılı içerisinde tahsilatı yapılan ilân 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 ilân ve reklam vergilerini devredemeyeceği anlaşılmaktadır. 2012 yılında alınan Meclis kararıyla ilân ve reklam vergi gelirlerinin tamamının ilçe belediyelerine verilmesinin mevzuata aykırı olduğu hususu 2015 Yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer almış ve bu rapor ilgi tutularak 2017 yılında alınan karar ve protokol ile ilân ve reklam vergi gelirlerinin %50'sinin ilçe belediyelerine verilmesi kararlaştırılmıştır. Söz konusu bu uygulamanın da mevzuata uygun olmadığı 2021, 2022 ve 2023 Yılı Sayıştay Denetim Raporlarında belirtilmiş ancak uygulama devam ettirilmiştir.

Büyükşehir Belediyesinin ilân ve reklam vergisine ilişkin haklarının %50'sinin ilçe belediyelerine devrini düzenleyen ve mevzuata uygun olmayan işlemin iptal edilmesi gerekmektedir.

BULGU 3: 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 bazılarının %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.

Anılan mevzuat hükümlerinden, muafiyet açısından tüm riskler için uygulanabilecek azami oranın %2 olması gerektiği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, bazı yapım işlerinde mevzuata aykırı olarak bütün risk sigortaları kapsamında yer alan kalemlere %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 tespit edilmiştir.

2021, 2022 ve 2023 Yılı Sayıştay Denetim Raporunda da açıklandığı üzere, 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 4: Yapım İşlerinde İş Artış ve İş Eksilişine İlişkin Gerekçelerin Yeterli Olmaması

İdare tarafından gerçekleştirilen bazı yapım işlerinde iş artış veya eksilişine ilişkin teknik gerekçe raporlarının olmadığı veya yetersiz olduğu görülmüştür.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu’nun “Sözleşme kapsamında yaptırılacak ilave işler, iş eksilişi ve işin tasfiyesi” başlıklı 24’üncü maddesinde; yapım sözleşmelerinde, öngörülemeyen durumlar nedeniyle bir iş artışının zorunlu olması halinde, artışa konu olan işin sözleşmeye esas proje içinde kalması, idareyi külfete sokmaksızın asıl işten ayrılmasının teknik veya ekonomik olarak mümkün olmaması şartlarıyla, anahtar teslimi götürü bedel ihale edilen yapım işlerinde sözleşme bedelinin %10’una, birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilen mal ve hizmet alımlarıyla yapım işleri sözleşmelerinde ise % 20 'sine kadar oran dahilinde, süre hariç sözleşme ve ihale dokümanındaki hükümler çerçevesinde aynı yükleniciye yaptırılabilmesi hükmü altına alınmıştır.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi’nin “Proje uygulanması” başlıklı 12’nci maddesinde; sözleşme konusu işlerle ilgili proje vb. teknik belgelerde, değişiklik yapılmaksızın işin tamamlanmasının fiilen imkânsız olduğu hallerde, idarenin işin sözleşmede belirtilen niteliğine uygun bir şekilde tamamlanmasını sağlayacak proje değişikliği yapmaya yetkili olduğu belirtilmiştir.

Yukarıdaki maddelerden anlaşılabileceği üzere proje değişikliği ve iş artışı yapabilmenin şartları ve süreçleri belirlenmiştir. İş artışlarında idarelerce yapılacak öncelikli işlem, Kanun’un 24’üncü maddesinde yer alan hükümler çerçevesinde iş artışı yapılacak kalemleri gerekçeli bir rapora dayanarak belirlemektir. Daha sonra ise sözleşme kapsamında yaptırılacak yeni iş kalemlerine ait fiyatların belirlenmesi gerekir.

Anılan mevzuat hükümlerinden de anlaşılabileceği üzere, yapım işlerine ilişkin proje değişikliği ve iş artışı yapabilmenin şartları ve süreçleri belirlenmiştir. Yapılan incelemede bazı iş artış ve iş eksilişlerine ilişkin gerekçe raporlarında, değişen bazı imalat kalemlerine ait teknik gerekçelerin belirtilmediği veya yetersiz olduğu, geçici kabul aşamasındaki yapılan imalat değişikliklerinin ise teknik gerekçe raporunun olmadığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, 2023 Yılı Sayıştay Denetim Raporunda da açıklandığı üzere, iş artış ve eksiliş kararlarında, artış ve eksilişe konu olan işin yürürlükteki mevzuatta belirtilen kriterlere göre değerlendirilmesi, gerekçe raporlarının yeterli nitelikte ve imalat değişikliklerin tamamını kapsayacak şekilde açıklayıcı olarak hazırlanması gerekmektedir.

BULGU 5: Yapım İşlerine Ait Nihai Projelerin İdareye Teslim Edilmemesi

Belediyece yürütülen ve geçici kabulü gerçekleşen bir kısım yapım işlerinde nihai projelerin (as built proje) Belediyeye teslim edilmediği görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Projelerin yükleniciye teslimi" başlıklı 11'inci maddesinin 7'nci fıkrasında;

"(7) İşlerin geçici kabulü yapıldıktan sonra, uygulama projeleri ister idarece verilmiş, ister yüklenici tarafından hazırlanarak idarece onaylanmış olsun, uygulama sırasında yapılmış değişiklikleri de içeren ve işin bitmiş durumunu gösteren nihai projeler, yüklenici tarafından bedelsiz olarak hazırlanıp orjinalleri idareye teslim edilir." denilmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden anlaşılaçağı üzere ilave imalat veya imalat değişikliklerini içeren, yapının her türlü kesit, detay ve görünümü ile imalat mahallerinin yer aldığı işin bitmiş durumunu gösteren nihai projelerin (as-built), geçici kabulden sonra yüklenici tarafından Belediyeye teslim edilmesi gerekmektedir.

2023 Yılı Sayıştay Denetim Raporunda da açıklandığı üzere, nihai projelerin hazırlanıp idareye teslim edilmesi hangi imalatların yapıldığının ve bu imalatların nerelere yapıldığı bilinmesi ve daha sonra yapılacak bakım, onarım ve tadilatların sağlıklı yürütülmesi açısından önem arz etmektedir.

BULGU 6: Yeni Birim Fiyat Tespitinin Yapım İşleri Genel Şartnamesi Hükümlerine Aykırı Yapılması

Yapım işlerinde, uygulama aşamasında yapılmasına gerek duyulan ve ilk ihalede yer almayan imalat kalemleri için yeni birim fiyat tespiti yapılırken resmi analiz ve rayiçleri bulunmayan imalat kalemlerine ait yeni birim fiyatların analiz çalışması yapılmadan üç farklı firmadan fiyat teklifi alınarak tespit edildiğı görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Sözleşmede bulunmayan işlerin fiyatının tespiti" başlıklı 22'nci maddesinin üçüncü fıkrasında;

"İş kalemi veya iş grubunun niteliğine uygun olarak yukarıdaki analizlere, kaynakların verimli kullanılması gözetilerek aşağıdaki rayiçlerden biri, birkaçı veya tamamı uygulanabilir:

a) Varsa yüklenicinin teklifinin ekinde idareye verdiği teklif rayiçler

b) İdarede veya diğer idarelerde mevcut rayiçler

c) İhaleyi yapan idarenin daha önce gerçekleştirdiğı ve ihale konusu işe benzer nitelikteki yapım işlerinin sözleşmelerinde ortaya çıkan fiyatlar

ç) *İdarece kabul edilmek şartıyla, ticaret ve/veya sanayi odasınca onaylanmış uygulama ayına ait yerel rayiçleri*” denilmektedir.

Yukarıda yer verilen Şartname hükümlerine göre, rayiçlerin kullanılmasında bir öncelik sıralaması bulunmamakla birlikte, yeni birim fiyat tespitinde bulunulacak iş kalemi için yine aynı maddenin ikinci fıkrası uyarınca oluşturulacak analizlere kaynakların verimli kullanılması sonucunu da sağlayacak şekilde herhangi bir rayicin uygulanabileceği düzenlenmiştir.

Yerel rayiç kavramını, yeni birim fiyat analizine dâhil edilecek malzeme işçilik veya makine unsurlarının, işin yapıldığı yerdeki fiyatları şeklinde tanımlamak mümkündür. Bu tanımdan hareketle Şartname’nin 22’nci maddesinin ç bendi uyarınca yeni fiyat tespitine konu edilecek iş kalemi için analiz çalışması yapılarak yeni fiyatın mutlaka bir analize dayandırılması gerekmektedir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi’nin 22’nci maddesinde yer alan “(...) *ticaret ve/veya sanayi odasınca onaylanmış uygulama ayına ait yerel rayiçler*” in yeni birim fiyat analizlerine bir rayiç unsuru olarak uygulaması mümkünken, herhangi bir analiz çalışması yapılmadan bir imalat kalemine ilişkin tasdik edilmemiş proforma faturaya veya piyasa araştırması sonucu alınan tekliflere dayalı yeni fiyatın oluşturulması mümkün değildir. Zira ilgili hükümde faturaya dayalı bir fiyat tespitinden bahsedilmemekte, yapılacak analizlere göre kullanılacak rayiçlerin ticaret ve/veya sanayi odasınca onaylanmış olması gerektiği belirtilmektedir.

Yapılan incelemede; İdare tarafından sözleşmede bulunmayan ve resmi birim fiyat kitaplarında bulunmayan imalatlar için, üç firmadan fiyat teklifi alınarak yeni fiyatın tespit edildiği ve söz konusu fiyatların sanayi ve ticaret odasına onaylattırılmadan kullanıldığı görülmüştür.

12.09.2005 tarih ve 25934 sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Oda Muamelat Yönetmeliği’nin 38’inci maddesinde “(...) *Proforma faturalar ile birim fiyatı belirlemek için düzenlenen faturalar alım satım akdi hukuken gerçekleşmediğinden onaylanmaz. Ancak, birim fiyatı belirlemek için düzenlenen faturalarda işin tamamının belirtilmesi halinde bu faturaların onaylanması mümkündür. Ayrıca, sadece montaj, işçilik veya nakliye bedeli için düzenlenen faturalar ile malzeme fiyatı, işçilik, nakliye ve montaj bedeli dahil olarak düzenlenen faturalar, fiyat tespiti usullerinin uygulanmasına imkan vermediğinden onaylanmaz(...)*” düzenlemesine yer verilmiştir.

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin "Yaklaşık maliyet hesabına esas fiyat ve rayiçlerin tespiti" başlıklı 10'uncu maddesinin üçüncü fıkrasında ise işin bütünü, iş grubu, iş kalemi ve malzeme rayici bazında yapılacak piyasa araştırmasına dayalı fiyat tespitlerinde; iş, imalat ve/veya malzemenin yapımcılarından, üreticilerinden, ana bayilerinden, toptancılarından, yetkili satıcılarından ve satıcılarından fiyatlar veya proforma faturalar alınmak ve gerekli karşılaştırmalar yapılmak suretiyle uygun fiyatların belirleneceği, tereddüt edilen fiyatların gerçek piyasa rayiçlerine uygun olup olmadığı hususu Ticaret ve/veya Sanayi Odalarından alınacak yazılı rayiçlerle netleştirileceği belirtilmiştir.

Bu düzenlemeye göre henüz yaklaşık maliyet aşamasında dahi tereddüt edilen fiyatların sanayi ve ticaret odalarından netleştirilmesi gerektiği belirtilmişken piyasadan teklif alınarak ve bu fiyatların gerçek rayiçleri yansıtıp yansıtmadığı tespit edilmeden yeni birim fiyat belirlenmesi ilgili mevzuatın amir hükümlerine aykırıdır.

Buna göre rayiç fiyatı belli olmayan malzemelerin tespitinde; malzemeyi satan firmalardan ortalama 3 adet proforma teklif alındıktan sonra en uygun fiyata ait fatura alınarak Sanayi veya Ticaret Odası'na gönderilmeli ve Oda'lar tarafından rayiç fiyat tespit edildikten sonra yeni birim fiyat yapılmalıdır. İlgili odalarca yapılacak onay işlemi; rayicin yer ve zaman itibarıyla piyasa değerlerini yansıttığını vurgulayan bir işlem olduğu gibi belirlenen rayicin yeni birim fiyata dayanak teşkil etmesi açısından geçerlilik şartı olarak düzenlenmiştir.

Oda Muamelat Yönetmeliği'nde yer alan hükümlere göre sanayi veya ticaret odaları; proforma faturalar ile birim fiyatı belirlemek için düzenlenen faturaları alım satım akdi hukuken gerçekleşmediği için onaylamamakta, birim fiyatı belirlemek için düzenlenen faturalarda işin tamamının belirtilmesi halinde ise bu faturaların onaylanması mümkün olmaktadır. Ayrıca, sadece montaj, işçilik veya nakliye bedeli için düzenlenen faturalar ile malzeme fiyatı, işçilik, nakliye ve montaj bedeli dahil olarak düzenlenen faturalar fiyat tespiti usullerinin uygulanmasına imkân vermediğinden onaylanmamaktadır.

Sonuç olarak; bu açıklamalar çerçevesinde, 2023 Yılı Sayıştay Denetim Raporunda da açıklandığı üzere, İdare tarafından işin yürütülmesi aşamasında gerekli duyulan ve resmi birim fiyat kitaplarında bulunmayan rayiçlerin yeni birim fiyat olarak tespit edilmesi için öncelikle piyasa araştırması yapılmalı daha sonra uygun olan teklife ilişkin olarak iş bazında yaklaşık olarak ne kadar malzeme kullanılacağı, malzemeye ait açıklamalar ve fiyat içeren fatura alınarak onay için Sanayi ve Ticaret Odasına gönderilmeli, söz konusu rayiçler oda tarafından onaylandıktan sonra bu rayiçler analizde kullanılarak yeni birim fiyat yapılmalıdır.

BULGU 7: İhalelerde İdarenin Kusurundan Kaynaklı Süre Uzatımlarının Yaygın Bir Uygulama Haline Gelmesi

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 Tip 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, ihmal 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 gerçekleştirilen iş artışı ile orantılı olmadığı tespit edilmiştir.

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.

2021, 2022 ve 2023 Yılı Sayıştay Denetim Raporlarında da açıklandığı üzere, yukarıda belirtilen sebeplerle her ne kadar idarenin kusurundan kaynaklanan gerekçeler öne sürülerek süre uzatımı verilecek olsa da bu husus idareler tarafından sürekli başvurulmuş bir yol olarak görülmemeli, ödenek planlaması ve iş süreleri daha öngörülü tespit edilmeli ve ihalelerde rekabeti engelleyici hususlara izin verilmemelidir.

BULGU 8: İmtiyaz Oluru Olan Şehir İçi Çalışan Halk Otobüslerinin 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, işlettmek 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 işlettmek, 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 tarih 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 tarih 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 bulundukları 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 belediyedeki 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 alınmasının kabulü mümkün değildir.

Gerek 1580 gerekse de 5393 sayılı Kanun’da ulaşım hizmetleri Danıştayın görüşü ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği (İçişleri) Bakanlığının kararıyla süresi kırkdokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredilebilir. Ancak imtiyaz yoluyla verilmesi için Bakanlığın kararının olması verilen hattın 49 yıl olarak verildiği anlamına gelmemektedir. Bakanlık kararında süre belirtilmemekte, imtiyazının 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, imtiyazda 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 ulaşımında 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 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, *“imtiyaz 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, 2021, 2022 ve 2023 Yılı Sayıştay Denetim Raporlarında 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 ise 49 yıl olarak kabul edilmesi mümkün değildir.

Bakanlıktan alınan imtiyaz olurlarına istinaden çeşitli tarihlerde ihale ile verilen toplam 48 adet hat ile ilgili ihale şartnameleri, sözleşmeleri ve Kanun hükümlerinin birlikte değerlendirilerek sürenin belirlenmesi için tespit davasının açılması ve yargı kararının sonucuna göre işlem yapılması belirsizliği ortadan kaldıracaktır. Bu nedenle tespit davası açılması için gerekli sürecin işletilmesi gerekmektedir.

BULGU 9: Şehir İçi Halk Otobüslerinin İhalesiz Çalıştırılması

Kayseri'nin Büyükşehir Belediyesi olmasından önce şehir içi toplu yolcu taşımacılığı yapan minibüslerin 1999 yılından itibaren farklı dönemlerde halk otobüsüne dönüştürülerek Büyükşehir Belediyesinin kaydı ve denetimi altına alındıkları, ancak bu şekilde verilen toplu ulaşım hakkının ihalesiz olarak devam ettirildiği 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 salahiyyettar 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 işlettirilmesine 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 bulundukları 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 işlettilmesinin 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 olacağının 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 ödemedi, 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 görülmeyle 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 ulaşımında 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 önce 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 kullandırılması kabul edilebilir değildir.

Mevzuata aykırı işlemlerin, 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.

2020, 2021, 2022 ve 2023 Yılı Sayıştay Denetim Raporlarında 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.

Büyükşehir Belediyesi tarafından 10 yıllık süresi dolmuş olan ve yıllık ruhsatla çalışmasına izin verilerek sürdürülen şehir içi toplu taşıma hizmetlerinin, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda öngörülen imtiyaz, kiralama ve ruhsat usullerinden biri seçilerek yeniden ihale edilmesi gerekmektedir.

BULGU 10: Büyükşehir Belediyesine Devredilen 12 Adet Halk Otobüsü Hattına İlişkin Kiralama Süresinin Encümen Kararıyla 49 Yıl Olarak Belirlenmesi

Gesi Belediyesi tarafından 2000 yılında ihale edilen, 5216 sayılı Kanun ile Büyükşehir Belediyesine geçen 12 adet halk otobüsü hattının kiralanmasına ilişkin ihale şartnamesi ve sözleşmesinde çalışma süresi 10 yıl olmasına rağmen, Büyükşehir Belediyesi tarafından süre bitiminde yeniden ihale konusu yapılmadığı, Encümen kararıyla sürenin 49 yıl olarak belirlendiği görülmüştür.

1580, 5393, 3030 ve 5216 sayılı Kanun'larda toplu taşımaya ilişkin haklar belediyeye aittir. Belediyeye ait olan bu hakkın mevzuat 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 gerekse de 5393 sayılı Kanun'da ulaşım hizmetleri Danıştayın görüşü ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği (İçişleri) Bakanlığının kararıyla süresi kırkdokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebileceği hükmüne istinaden İçişleri Bakanlığı'nın 01.06.2000 gün ve B050MAH0740001/ sayılı yazısı ile "...işlemlerinin açıklık ve rekabet ilkesi çerçevesinde 2886 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, 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 sözleşmede yer alan “Bu şartnamede bulunmayan durumlarda 2886 sayılı Devlet İhale- Kanunu, 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 kanunun 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 kanunun 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 yararda olmadığından tüm deliller ile davacılar vekilinin feragate vekalette 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 Encümeninin 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 Kanunun 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 ile 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 izin verilmesine ve gereği İçin evrakın 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. Ayrıca 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.

2020, 2021, 2022 ve 2023 Yılı Sayıştay Denetim Raporlarında da açıklandığı üzere; 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 hükümlerine aykırıdır. Encümenin kendisine tanınmayan yetkiyle bu hatların süresini 49 yıla uzatması hukuken mümkün değildir. Hatları kiralayanlardan sürenin uzatılması karşılığı alınan ilave bedellerden kullanılmayan süreye isabet eden kısmının iade edilmesi ve 2011 yılından itibaren Kanun’a aykırı olarak alınan Encümen kararlarıyla süresi uzatılan halk otobüsü hatlarının çalıştırılmasına ilişkin olarak yeniden ihale yapılması gerekmektedir.

BULGU 11: Vergi ve SGK Borcu Sorgulaması Sonucu Borçlu Olduğu Görülen Belediye Şirketlerinden Gerekli Kesintilerin Yapılmaması

İdarenin, ortağı olduğu şirketlerden temin ettiği çeşitli hizmet alımlarına ilişkin yaptığı hakediş ödemelerinde vadesi geçmiş vergi ve sosyal güvenlik borcu sorgulaması yaptığı, ancak ilgili belgelerde sorumlu tutulması gereken borç görünmesine rağmen gerekli kesintiler yapılmadan doğrudan ödeme yapıldığı tespit edilmiştir.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun’un “Amme alacağı ödenmeden yapılmayacak işlemler ile işlem yapanların sorumlulukları” başlıklı 22/A maddesinde, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’na tabi kamu idareleri ile bu idarelere bağlı döner sermaye işletmelerinin yapacağı her türlü ödemelerde, ilgisinin vadesi geçmiş borç durumunu gösterir belgeyi sorgulayacakları belirtilmiştir. Aynı maddenin devamında takibata salahiyetli tahsil dairesince, bu madde kapsamında getirilen zorunluluğa rağmen borcun olmadığına dair belgeyi aramaksızın ödeme yapanlara ve işlem tesis eden kurum ve kuruluşlara dört bin Türk lirası idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan Tahsilat Genel Tebliği’nin (Seri:A Sıra No:1) “V. Amme Alacağı Ödenmeden Yapılmayacak İşlemler ile İşlem Yapanların Sorumlulukları” bölümünde 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamına giren kurumların, mal veya hizmet alımları ile yapım işleri nedeniyle 5.000 TL’nin üzerinde yapacakları ödemeler sırasında hak sahiplerinin Hazine ve Maliye Bakanlığı’na bağlı tahsil dairelerine vadesi geçmiş borçlarının bulunmadığına ilişkin vadesi geçmiş borç durumunu gösterir belge aranılması zorunluluğu getirilmiştir.

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu’nun “Prim ve idari para

cezası borçlarının hakedişlerden mahsubu, ödenmesi ve ilişiksizlik belgesinin aranması” başlıklı 90’ncı maddesinde; “işverenlerin hakedişleri, Kuruma idari para cezası, prim ve prime ilişkin borçlarının olmaması kaydıyla ödenir. (...) Bu maddede belirtilen yükümlülükler yerine getirilmeden hakediş ödenmesi (...) hallerinde, ilgililer hakkında genel hükümlere göre idarî ve cezaî işlem yapılır. (...)” hükümleri yer almaktadır.

29.09.2018 tarih ve 27012/2. Mükerrer sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan, Sosyal Güvenlik Kurumu Prim ve İdari Para Cezası Borçlarının Hakedişlerden Mahsubu, Ödenmesi ve İlişiksizlik Belgesinin Aranması Hakkında Yönetmelik’in “Hakedişten kesinti ve mahsup” başlıklı 6’ncı maddesinde; idarece işverenlerin hakedişlerinin Sosyal Güvenlik Kurumuna idari para cezası, prim ve prime ilişkin borçlarının olmaması kaydıyla ödeneceği, idarenin işverene yapacağı her hakediş ödemesinden önce işverenin ve varsa alt işverenlerinin Sosyal Güvenlik Kurumuna idari para cezası, prim ve prime ilişkin gecikme cezası, gecikme zammı ve diğer ferilerinden oluşan borçlarının olup olmadığını ünitelerden yazı ile soracağı hükmüne bağlanmıştır. Aynı maddenin devamında ise ünitece işverenin ve varsa alt işverenlerinin muaccel borcunun bulunup bulunmadığı hususunun idareye bir aylık süre içinde yazıyla bildirileceği, yazıyla bildirilmediği sürece idare tarafından işverene hakediş ödenmeyeceği hususu düzenlenmiştir.

Belediyelerin ortağı olduğu Şirketler 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu’na tabi özel hukuk tüzel kişileri olup, mevzuatla getirilen istisnalar hariç belediyelerle ilişkileri, diğer özel hukuk tüzel kişilerinden farklı değildir. Bu kapsamda, ödemelerde yapılacak vergi ve sosyal güvenlik prim borcu sorgulamalarında belediye şirketleri açısından istisna getirilmediğinden, belediyelerin ortağı oldukları şirketlere yapacakları hakediş ödemelerinde vergi ve sosyal güvenlik prim borcu sorgulaması yapılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede; İdarenin, ortağı olduğu şirketlerden temin ettiği çeşitli hizmet alımlarına ilişkin yaptığı hakediş ödemelerinde vadesi geçmiş vergi ve sosyal güvenlik borcu sorgulaması yaptığı, ancak ilgili belgelerde sorumlu tutulması gereken borç görünmesine rağmen gerekli kesintiler yapılmadan tüm hakediş tutarının ödendiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında, Belediyenin harcamalarını ödeme planı dahilinde yaptığı ve nakit yönetimini gerçekleştirdiği, belediye gelirlerinin en az %80’inin merkezi idareden gelen paylardan oluştuğu, emanette bekletilen hakediş ödemelerinin olduğu, öncelikli iş ve hizmetlerin yapıldığı, bu durumun da Belediye şirketlerinin alacaklısı konumunda olan kamu kuruluşları tarafından kabul edilmekte ya da edilmek zorunda kaldığı belirtilmiştir. Ancak, hakediş ödemelerine ilişkin vergi ve sosyal güvenlik prim borcu sorgulamalarında belediye

şirketleri açısından istisna getirilmediğinden, yani Belediyelere kesinti yapılmaması hususunda mevzuatta özel bir ayrıcalık tanınmadığından, kanunların amir hükmü gereği Belediyenin ortağı oldukları şirketlere yapacağı hakediş ödemelerinde vergi ve sosyal güvenlik prim borcu sorgulaması yapması, herhangi bir vadesi geçmiş borç görmesi durumunda da gerekli kesintileri yaparak ödemede bulunması gerekmektedir. Aksi takdirde, yukarıda belirtilen yükümlülükler yerine getirilmeden hakediş ödenmesi halinde, ilgililer hakkında genel hükümlere göre idari ve cezai işlem yapılacağı mevzuatta açıkça ifade edilmiştir.

Söz konusu şirketlere yapılacak hakediş ödemelerinde, vadesi geçmiş borç sorgulaması sonucu çıkan tutarların hakedişten kesilmesi suretiyle ödemede bulunulması gerekmektedir.

BULGU 12: Ulusal Bayram Gününde Çalışan İş Yerlerinden Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı Alınmaması

Belediyenin yetki ve sorumluluğundaki alanlarda faaliyet gösteren işyerlerinden tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcının alınmadığı görülmüştür.

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

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

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

Yapılan incelemede, büyükşehir belediyesine bırakılan sosyal ve kültürel tesisler, spor, eğlence ve dinlenme yerleri ile yeşil sahalar içinde ruhsatlı işyerlerinin olduğu ve bu ruhsatlı işyerlerinden tatil günlerinde çalışma ruhsatı başvurusu yapılmadığı, başvuru yapmayan işletmelerin ulusal bayram gününde çalışıp çalışmadığının ise belediye tarafından kontrolünün yapılmadığı görülmüştür.

Belediyenin yetki ve sorumluluğundaki alanlarda faaliyet gösteren işyerlerinin ulusal bayram günlerinde çalışıp çalışmadığının kontrolünün yapılması ve bu günler için ruhsat başvurusunda bulunan işyerlerinden Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı Alınması gerekmektedir.

BULGU 13: İlçe Belediyelerinden Alınması Gereken Çevre Temizlik Vergisi Payının Takibinin Yapılmaması

Bazı ilçe belediyelerinin göndermesi gereken çevre temizlik vergisi tahakkuk ve tahsilatının yapılmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun “Çevre temizlik vergisi” başlıklı mükerrer 44’üncü maddesinde, ilçe belediyelerince tahsil edilen çevre temizlik vergisinin yüzde yirmisinin büyükşehir belediyelerine aktarılacağı belirtilmektedir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun “Büyükşehir belediyesinin gelirleri” başlıklı 23’üncü maddesinde de, Büyükşehir belediyeleri ve bağlı kuruluşları ile ilçe belediyelerinin tahsil ettikleri vergiler ve benzeri malî yükümlülüklerden birbirlerine ödemeleri gereken paylar ile su, atık su ve doğalgaz bedellerini zamanında yatırmadıkları takdirde, ilgili belediye veya bağlı kuruluşun talebi üzerine söz konusu tutarın İller Bankası tarafından, yükümlü belediyenin genel bütçe vergi gelirleri payından kesilerek alacaklı belediyenin hesabına aktarılacağı hüküm altına alınmıştır.

Yukarıdaki hükümlerden ilçe belediyelerinin tahsil ettikleri çevre temizlik vergisinin yüzde yirmisini (süresinde ödenmeyen çevre temizlik vergisinin gecikme zammıyla birlikte tutarının) takip eden ayın yirminci günü akşamına kadar Büyükşehir Belediyelerine aktarmakla yükümlü olduğu, çevre temizlik vergisi paylarını zamanında Büyükşehir Belediyesi hesabına yatırmadıkları takdirde, Büyükşehir Belediyesinin talebi üzerine söz konusu tutarın İller Bankası tarafından ilgili idarenin genel bütçe vergi gelirleri payından kesilerek alacaklı Büyükşehir Belediyesinin hesabına aktarılacağı anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede; 6 ilçe belediyesinin tahsil ettikleri çevre temizlik vergisinin yüzde yirmisini Büyükşehir Belediyesine göndermediği, idare tarafından ise herhangi bir tahakkuk ve tahsilatın gerçekleştirilmediği tespit edilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat gereğince ilçe belediyeleri tarafından gönderilmesi gereken çevre temizlik vergisi paylarının takip ve tahsilinin sağlanması gerekmektedir.

BULGU 14: Büyükşehir Belediyesi Tarafından Elde Edilen Otopark ve Müze Gelirlerinin İlçe Belediyelerine Düzenli Aktarılmaması

Büyükşehir Belediyesi tarafından elde edilen otopark ve müze gelirlerinden ilçe belediyelerine aktarılması gereken tutarın düzenli aktarılmadığı görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun “Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları” başlıklı 7’nci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde; karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettmek veya kiraya vermek büyükşehir belediyesinin görevleri arasında olduğu belirtilmiş; “Büyükşehir belediyesinin gelirleri” başlıklı 23’üncü maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde ise söz konusu park yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirin %50’sinin ilçe belediyelerine nüfuslarına göre dağıtılacağı hüküm altına alınmıştır.

Mezkûr Kanun’un “Büyükşehir belediyesinin gelirleri” başlıklı 23’üncü maddesinin son fıkrasında ise: büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyelerinin; tahsil ettikleri vergiler ve benzeri malî yükümlülüklerden birbirlerine ödemeleri gereken payları zamanında yatırmamaları halinde, ilgili belediyenin talebi üzerine söz konusu tutarın, İller Bankası tarafından, yükümlü belediyenin genel bütçe vergi gelirleri payından kesilerek alacaklı belediyenin hesabına aktarılacağı belirtilmiştir. Ayrıca gecikmeden kaynaklanacak faiz ve benzeri her türlü zararın tazmininden, ilgili ilçe belediye başkanı ve saymanının şahsen sorumlu olduğu, bu hükmün aynı zamanda ilçe belediyeleri hesabına yapılacak her türlü aktarmaları zamanında yapmayan büyükşehir belediye başkanı ve saymanları hakkında da uygulanacağı ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede otoparklar ve müzelerden elde edilen gelirlerden ilçe belediyelerine gönderilmesi gereken payların zamanında gönderilmediği, bazı ilçe belediyelerine 2022 yılına ait otopark ve müze gelirlerinin 2024 yılında gönderildiği, 2023 yılına ait otopark gelirlerinin ise bazı ilçe belediyelerine 2024 yılının mart ayında bazı ilçe belediyelerine ise temmuz ayında gönderildiği tespit edilmiştir.

Otoparklar ve müzelerden elde edilen gelirlerden ilçe belediyelerine gönderilmesi gereken payların zamanında ve düzenli olarak gönderilmesi gerekmektedir.

BULGU 15: Belediye Şirketine İşletme Hakkı Devredilen İşyerlerinin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarının Olmaması

Belediyeye ait Kayseri Mesleki Eğitim ve Kültür AŞ'ne (KAYMEK) işletme hakkı devredilen işyerlerinin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarının olmadığı görülmüştür.

3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun'un, 3'üncü maddesinin (c) bendinin (cb) alt bendinde; belediye hudutları ve mücavir alan sınırları içerisinde kalan iş yeri ve işletmelerden büyükşehir belediyesi olan yerlerde sıhhi ve sair işletmeler için ilçe belediyelerinin iş yeri açma ve çalışma ruhsatını vermeye yetkili olduğu hüküm altına alınmıştır.

İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in "İş Yeri Açılması" başlıklı 6'ncı maddesinde; yetkili idarelerden usulüne uygun olarak iş yeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan iş yeri açılıp çalıştırılmayacağı ayrıca iş yeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan açılan işyerlerinin yetkili idareler tarafından kapatılacağı belirtilmiştir. Anılan Yönetmelik, yetkili idareyi; büyükşehir belediyesi bulunan illerde, büyükşehir belediyesinin yetkili olduğu konularda büyükşehir belediyesi, bunun dışında kalan hususlarda büyükşehir ilçe belediyesi olarak tanımlamaktadır.

Yapılan incelemede, Belediyeye ait Kayseri Mesleki Eğitim ve Kültür AŞ'ne işletme hakkı devredilen işyerlerinin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarının olmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında Kayseri Mesleki Eğitim ve Kültür AŞ'ne (KAYMEK) işletme hakkı devredilmiş tesislerin, şirket çatısı altında; eğitim, sanat ve mesleki alanlarda hizmet verdiği, ticari kârı birincil hedef olarak gözetmeyen fakat hizmetin sunumunda katlanılan birtakım giderlerin de hizmetten yararlananlara üyelik ücreti, tesis kullanım bedeli vb. usullerle yansıtılan sosyal tesisler olduğu, söz konusu tesislerin kuruluş ve işleyiş yönünden ticaret hukuku bağlamında şekilsel olarak tipik sermaye şirketi statüsünde bir yapı bünyesinde olsa da; Sayıştay denetimine ve Kamu İhale Kanunu'na tabi kamusal denetim ve gözetim çerçevesinde faaliyet yürüttüğü ve bu bakımdan da kamusal niteliği olan atipik bir sermaye şirketi olduğu ve bu bağlamda anılan tesislerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik kapsamında değerlendirilmesinin doğru olmayacağı kanaatinde oldukları belirtilmiş ise de;

Kayseri Mesleki Eğitim ve Kültür Anonim Şirketi (KAYMEK AŞ), Kayseri Büyükşehir Belediyesinin sermayesinin %100'üne sahip olduğu ana sözleşmesi 13.06.1978 tarih ve 493 sayılı Ticaret Sicili Gazetesi'nde yayımlanan, 6102 Sayılı Türk Ticaret Kanunu hükümleri doğrultusunda anonim şirket olarak kurulmuş bir iştirak şirkettir. Şirket Ana Sözleşmesinde, her seviyede yabancı dil kursları açmak işletmek ve işlettmek, çeşitli mesleki alanlarda beceri kazandırmak maksadıyla sanat ve mesleğe yönelik (bilgisayar, resim, el sanatları, sanayi makineleri kullanımı, konfeksiyon, çocuk bakımı, ev tekstili, dekorasyon, beden ve ruh sağlığı, kuaförlük, yemek ve pastacılık, plastik sanatlar ve benzeri) diğer konularda eğitim ve öğretim vermek, kurs açmak, işletmek ve işlettmek, gerekli olan malzeme, araç, gereç, makine ve tesisatı üretmek ithal ve ihraç etmek, satmak, pazarlama ve ticaretini yapmak şirketin ana amacı olarak gösterilmiştir.

Şirkete ait muhasebe kayıtları incelendiğinde, şirket gelirlerinin, asansör ve yürüyen merdiven bakım ve onarım gelirleri, temel gıda satış gelirleri, kurumsal malzeme satış gelirleri, muhtelif hizmet satış gelirleri, tesis kiralama gelirleri, otomatik kapı tamir bakım ve yapım satış gelirleri, seksiyonel kapı tamir gelirleri, güvenlik hizmetleri satış gelirleri, belediye hizmetleri gelirleri, fitness abonelik satış gelirleri ve bireysel eğitim gelirlerinden oluştuğu anlaşılmaktadır. Dolayısıyla şirket bünyesindeki işletmelerin birincil amacı ticari kâr olmasa da gelir getirici faaliyetleri olduğu açıktır.

İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in kapsam başlıklı 2'inci maddesinde yönetmeliğin sıhhi ve gayrisıhhi işyerleri ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerinin ruhsatlandırılması ve denetlenmesine dair iş ve işlemleri kapsadığı belirtilmiş, sıhhi müessese de gayrisıhhi müesseseler dışında kalan her türlü işyeri olarak tanımlanmıştır.

487 Sayılı İş Kanunu'nda ise işyeri işverenin işyerinde ürettiği mal veya hizmet ile nitelik yönünden bağlılığı bulunan ve aynı yönetim altında örgütlenen yerler olarak tanımlanmıştır. Dolayısıyla bulgu konusu şirket bünyesinde mal ve hizmet üretmek suretiyle gelir getirici faaliyet gösteren işletmelerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik kapsamında birer işyeri olduğu ve işyeri açma ve çalışma ruhsatlarının olması gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında her ne kadar şirket bünyesinde faaliyet gösteren bu tesislerin birer sosyal tesis olduğu belirtilmiş ise de; 7.7.2017 tarih ve 30117 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Maliye Bakanlığı'nın Kamu Sosyal Tesislerinin İşletilmesine İlişkin Tebliğin

“Tanımlar” başlıklı 4’üncü maddesinde sosyal tesis, idareler tarafından işletilen ve kamu idarelerinde çalışan personel ile diğer yararlanıcıların eğitim, dinlenme, konaklama, beslenme ve eğlence gibi sosyal ve destek amaçlı ihtiyaçlarını karşılayan eğitim ve dinlenme tesisi, misafirhane, kreş, çocuk bakımevi, spor tesisi ve benzer mahiyetteki tesisler olarak tanımlanmıştır. Yine aynı maddede “İdare” ise genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile döner sermayeli kuruluşlar, kamu iktisadi teşebbüsleri, kamu sermayeli bankalar ile diğer kamu kurum ve kuruluşları olarak tanımlanmıştır. Dolayısıyla bir sosyal tesisten bahsedilebilmesi için tesislerin bu idareler tarafından işletilmesi gerekmektedir. Oysa KAYMEK A.Ş’ne işletme hakkı devredilen işletmeler kamu idaresi olan Büyükşehir Belediyesi tarafından değil şirket tarafından işletilmektedir. Dolayısıyla söz konusu olan işletmelerin sosyal tesis olarak değerlendirilmesi mümkün görülmemektedir. Kaldı ki sosyal tesislerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik kapsamından muaf tutulduğuna ilişkin herhangi bir mevzuat da bulunmamaktadır.

Sonuç itibarıyla, KAYMEK AŞ tarafından işletilen ve gelir getirici faaliyette bulunan tesis ve işyerleri için işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınması gerekmektedir.

BULGU 16: İşletme Hakkının Kiralanması İşinde Tahmini Bedelin Mevzuatın Öngördüğü Şekilde Yapılmaması

Belediyeye ait işyerlerinin toplu olarak işletme hakkının kiraya verilmesine ilişkin yapılan ihalede tahmini bedelin mevzuata uygun şekilde belirlenmediği görülmüştür.

2886 sayılı Kanun’un 1’inci maddesinde belediyelerin mülkiyetinde bulunan taşınır ve taşınmaz malların ve hakların kiraya verilmesi işlemlerinin bu Kanun kapsamında olduğu hüküm altına alınmış olup kiralama işlemlerinin ihale yoluyla yine bu Kanun’da belirtilen esas ve usullere göre gerçekleştirileceği belirtilmektedir.

Aynı Kanun’un “Tahmin Edilen Bedelin Tespiti” başlıklı 9’uncu maddesinde, tahmin edilen bedelin idarelerce tespit edileceği veya ettirileceği, işin özelliğine göre gerektiğinde bu bedelin veya bu bedelin hesabında kullanılacak fiyatların belediye, ticaret odası, sanayi odası ve borsa gibi kuruluşlardan veya bilirkişilerden soruşturulacağı ve tahmin edilen bedelin, bunun dayanaklarının da eklendiği bir hesap tutanağında gösterileceği ve asıl evrak arasında saklanacağı belirtilmektedir.

Gelir getirici bir niteliğe sahip olan taşınmazların kiralama işleminden önce idarece birtakım işlemlerin gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bunlardan birisi, ihalenin tahmin edilen

bedelinin tespit edilmesidir. Bu doğrultuda tahmin edilen bedel idarelerce tespit edilecek veya ettirilecek; işin özelliğine göre gerektiğinde bu bedel veya bu bedelin hesabında kullanılacak fiyatlar belediye, ticaret odası, sanayi odası, borsa gibi kuruluşlardan veya bilirkişilerden soruşturulacaktır. Bu soruşturmalar sonucunda belirlenmiş olan tahmini bedel, bunun dayanaklarının da eklendiği bir hesap cetvelinde gösterilecek ve ihale dosyası arasında saklanacaktır.

Söz konusu Kanun'da tahmin edilen bedele ilişkin araştırmanın işin özelliğine göre gerektiğinde yapılacağının belirtilmiş olmasından hareketle, bu araştırmanın yapıp yapılmaması konusunda İdarelerin takdir hakkına sahip olduğu düşünülse de takdir hakkının sınırsız olmadığı, kamu hizmetinin gerekleri ve kamu yararı amacı taşıması gerekmektedir. Bu nedenle, tahmin edilen bedelin tespitine ilişkin olarak gerekli araştırmaların yapılmadığı durumlarda, bunun objektif ve somut bir biçimde gerekçelendirilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Belediyeye ait Sebze ve Meyve Ticareti ve Toptancı Hal'inin 10 yıl süre ile işletme hakkının (2014-2024) 2014 yılında ihale ile kiraya verildiği, 10 yıllık kira süresinin dolması nedeniyle 2024 yılında 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 37'inci maddesi gereği "Kapalı Teklif Usulü" ile 10 yıllığına tekrar ihale edildiği, bu ihalede tahmini bedelin belirlenmesinde yalnızca 2023 yılı yıllık kira bedelinin 2024 yılı tüketici fiyat endeksine göre güncellenmiş rakamının esas alındığı, mevzuatta belirtildiği şekilde Ticaret Odası, Sanayi Odası ve Borsa gibi kuruluşlardan veya bilirkişilerden soruşturulmadığı anlaşılmıştır. Ayrıca belirlenen tahmini bedelin Türkiye İstatistik Kurumu'nun parasal değer güncelleme Raporunun üzerine elle yazıldığı, bu belge üzerinde herhangi bir isim ve imza olmadığı ve tahmini bedelin dayanaklarının da eklendiği ayrı bir hesap tutağının da olmadığı anlaşılmıştır.

Sonuç olarak, kamu hizmetinin gerekleri ve kamu yararının sağlanması açısından gerçekçi ve piyasa koşullarına uygun bir tahmini bedelin belirlenmesi amacıyla bu bedelin hesabında kullanılacak fiyatların ilgili kuruluşlardan soruşturulması, gerekli araştırmaların yapılması, tahmin edilen bedelin bunun dayanaklarının da eklendiği bir hesap cetvelinde gösterilmesi ve tahmin edilen bedelin tespitine ilişkin olarak gerekli araştırmaların yapılmadığı durumlarda, bunun objektif ve somut bir biçimde gerekçelendirilmesi gerekmektedir.

BULGU 17: Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisinin Tahakkuk ve Tahsilatının Yapılmaması

Büyükşehir Belediyesinin sorumluluk alanında bulunan yerler için elektrik ve havagazı

tüketim vergisinin tahakkuk ve tahsilat işlemlerinin 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 bu vergiyi ödemekle mükellef oldukları, 20/02/2001 tarihli ve 4628 sayılı Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'a 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 tahsil edilen verginin, tahsil tarihini takip eden ayın 20'nci günü akşamına kadar belediyeye bir beyanname ile bildirilmek ve aynı sürede ödenmek zorunda olduğu hükme bağlanmıştır.

Öte yandan, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun “Büyükşehir belediyesinin gelirleri” başlıklı 23'üncü maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde; büyükşehir belediyesine bırakılan sosyal ve kültürel tesisler, spor, eğlence ve dinlenme yerleri ile yeşil sahalar içinde 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 sahalar 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 bildirmesi ve aynı sürede ödenmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Büyükşehir Belediyesinin sorumluluk alanı içerisinde bulunan söz konusu yerlere ilişkin elektrik ve havagazı tüketim vergisinin tahakkuk ve tahsilinin yapılmadığı tespit edilmiştir. Bu durum İdarenin söz konusu gelirden mahrum kalmasına yol açmıştır.

Sonuç olarak, Büyükşehir Belediyesinin sorumluluk alanı içerisinde yer alan mükelleflerden elektrik ve havagazı tüketim vergisini tahsil eden ilgili kuruluşlardan söz konusu verginin tahsilinin sağlanması için gerekli takibin yapılması gerekmektedir.

BULGU 18: Sayıştay İlamlarının İnfaz Edilmemesi

İdare tarafından 2019 ve 2020 yılları hesaplarına ilişkin Sayıştay İlamlarının infaz edilmediği görülmüştür.

Sayıştay ilamlarının infazını izlemeyen ve gereklerini yerine getirmeyenler hakkında uygulanacak hukuki ve cezai müeyyideler, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu’nun “Kamu idareleri ve görevlilerinin sorumluluğu” başlıklı 9’uncu maddesinde düzenlenmiştir.

Aynı Kanun’un “İlamların infazı” başlıklı 53’üncü maddesinde ise Sayıştay ilamlarının kesinleştikten sonra doksan gün içerisinde yerine getirileceği, ilam hükümlerinin yerine getirilmesinden ilamların gönderildiği kamu idarelerinin üst yöneticilerinin sorumlu olduğu ve ilamlarda gösterilen tazmin miktarının hüküm tarihinden itibaren kanuni faize tabi tutularak, 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre tahsil olunacağı belirtilmiştir.

Benzer hükümler 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun “Kamu Zararı” başlıklı 71’inci maddesinde ve bu maddeye istinaden çıkarılan 19.10.2006 tarih ve 26324 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’in 12’nci maddesinde de yer almaktadır. 27.05.2016 tarih ve 29724 mükerrer sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 111’inci maddesinde ise Sayıştay ilamlarında tazmin hükmolunan tutarların 140 Kişilerden Alacaklar Hesabında izleneceği belirtilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden anlaşılaacağı üzere; Sayıştay ilam hükümlerinin kesinleşme tarihinden itibaren doksan gün içerisinde tahsil edilmesinden kamu idarelerinin üst yöneticileri sorumlu bulunmaktadır. Üst yöneticiler bu sorumluluklarını 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre yerine getireceklerdir. Tahsilat aşamasında anaparaya hüküm tarihinden itibaren kanuni faiz de uygulanacaktır.

Yapılan incelemede, Sayıştay İlamlarından kaynaklanan toplam 1.696.391,68 TL tutarında kamu alacağının olduğu; bunun 1.040.250,55 TL’sinin 2020/158 numaralı ilamdan, 656.141,13 TL’sinin ise 2019/213 numaralı ilamdan kaynaklandığı görülmüş olup, söz konusu ilamlarla ilgili sorumlulardan herhangi bir tahsilat yapılmadığı görülmüştür.

Sonuç olarak, yukarıda ortaya konulan mevzuat hükümleri doğrultusunda 2019 ve 2020 yıllarına ilişkin Sayıştay İlamlarında yer alan tutarların İcra İflas Kanunu hükümlerine göre takip ve tahsil edilmesi gerekmektedir.

BULGU 19: Büyükşehir Belediye İştiraklerinin Bazılarının Sürekli Zarar Etmesini Önleyici Tedbirlerin Alınmaması

Büyükşehir Belediyesi iktisadi teşebbüslerinden, “Kayseri Ulaşım, Turizm, İnşaat, Taahhüt, Müşavirlik, Telekomünikasyon Sanayi ve Ticaret A.Ş.” (Ulaşım AŞ) ve “Kayseri Turizm, Eğitim, Kültür, Ticaret, Sanayi A.Ş.” (Kaytur AŞ) genel itibarıyla her yıl ciddi miktarda zarar etmekte, bu şirketler için muhtelif sebeplerle sermaye artırımı yapılmaktadır.

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...” denilmektedir.

Aynı Kanun’un “*Üst yöneticiler*” başlıklı 11’inci maddesinde; üst yöneticilerin sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden sorumlu olduğu hüküm altına alınmıştır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun gelirlere ilişkin 23’üncü maddesinde; belediye iktisadi teşebbüslerinin safi hasılatından belirlenecek oranda alınan hisseler gelirler arasında, aynı Kanun’un giderlere ilişkin 24’üncü maddesinde; belediyenin kuruluşuna katıldığı şirketlere ilişkin ortaklık payı giderler arasında sayılmıştır.

İdarenin iştiraki olan zarar eden söz konusu iki şirketin son beş yıldaki kâr/zarar durumu, sermaye artışlarının incelenmesi neticesinde; ayrıntıları aşağıdaki tabloda görüleceği üzere, İdarenin zarar eden iştiraklerinde son altı yıllık dönemde sermaye artışı için toplamda 2.334.538.605,26 TL aktarıldığı, bu iştiraklerin altı yıllık toplam zararının ise (-) 2.262.412.646,29 TL olduğu tespit edilmiştir. İştiraklerin zararları İdare kaynaklarından finanse edilmektedir.

Tablo 9: İştiraklerin Altı Yıllık Sermaye Artışı ve Kâr/Zarar Durumu Tablosu

ULAŞIM AŞ SERMAYE HAREKETLİLİĞİ (2019-2024 YILLARI)				
YIL	ARTIRIM	AZALTIM	SERMAYE	KAR/ZARAR
2019	38.500.000,00		50.000.000,00	(-) 79.435.169,61
2020-1	63.000.000,00	49.000.000,00	64.000.000,00	(-) 157.381.495,39
2020-2	85.268.605,26	51.268.605,26	98.000.000,00	

2020-3	60.000.000,00	97.000.000,00	61.000.000,00	
2021-1	55.000.000,00	60.000.000,00	56.000.000,00	(-) 183.144.133,94
2021-2	60.000.000,00	55.000.000,00	61.000.000,00	
2021-3	80.000.000,00		141.000.000,00	
2022-1	100.000.000,00	130.000.000,00	111.000.000,00	(-) 445.090.595,77
2022-2	130.000.000,00	67.000.000,00	174.000.000,00	
2022-3	70.000.000,00		244.000.000,00	
2023-1	140.000.000,00	243.000.000,00	141.000.000,00	(-) 434.374.332,24
2023-2	150.000.000,00	140.000.000	151.000.000,00	
2023-3	150.000.000,00	150.000.000,00	151.000.000,00	
2023-4	400.000.000,00	140.000.000,00	411.000.000,00	
2024	500.000.000,00	362.0000.000,00	549.000.000,00	(-) 660.023.827,05
TOPLAM	2.081.768.605,26	1.544.268.605,26		(-) 1.959.459.554,00
KAYTUR AŞ SERMAYE HAREKETLİLİĞİ (2019-2024 YILLARI)				
YIL	ARTIRIM	AZALTIM	SERMAYE	KAR/ZARAR
2019			2.450.000	(-) 2.548.643,59
2020	5.000.000,00		8.450.000,00	(-) 3.954.634,03
2021	10.000.000,00		18.450.000	(-) 4.280.466,56
2022	25.000.000,00		43.450.000,00	(-) 24.541.336,98
2023	50.000.000,00		93.450.000,00	(-) 29.500.000,00
2024-1	62.770.000,00		156.220.000,00	(-) 238.128.011,13
2024-2	100.000.000,00		256.220.000,00	
TOPLAM	252.770.000,00			(-) 302.953.092,29
GENEL TOPLAM	2.334.538.605,26	1.544.268.605,26		(-) 2.262.412.646,29

Belediye iktisadi teşebbüslerinin kurulmasında birçok amaç bulunmakla birlikte, belediyeler açısından temel amaç, özel hukuktan kaynaklanan avantajlardan yararlanarak yerel kamu hizmetlerini daha aktif ve verimli yerine getirmektir. Ancak bu şirketlerin sürekli zarar etmesi ve sermaye artırımı yoluyla bu zararların İdare bütçesinden düzenli olarak karşılanması kamu kaynaklarının verimsiz kullanımına sebep olmaktadır.

2023 Yılı Sayıştay Denetim Raporunda da açıklandığı üzere İdarenin, sürekli zarar eden şirketlerin düzenli olarak sermaye artırımı ile zararlarını bütçeden karşılamak yerine, bu şirketlerin zarar etmesini engelleyecek tedbirleri alarak kamu kaynaklarını daha verimli alanlarda kullanması gerekmektedir.

BULGU 20: İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması

Kayseri Büyükşehir Belediyesinde çalışan kadrolu 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 izninin 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 ikiyüzirminin Türk Lirası (2024 yılında 2.666,00 TL) idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

Ayrıca Cumhurbaşkanlığı'nın 17.05.2024 tarih ve 32549 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Tasarruf Tedbirleri konulu 2024/7 sayılı Genelge'sinde; 4857 sayılı Kanun kapsamında çalışan işçilerin yıl içerisinde hak kazandıkları yıllık ücretli izin sürelerinin ilgili yıl içerisinde, önceki yıllarda hak kazanıp kullanmadıkları yıllık ücretli izin sürelerinin de yürütülen hizmetlerde aksamaya sebep olmayacak şekilde azami 3 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 İdare, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 103'üncü maddesi gereğince idari para cezası ile karşı karşıya kalabilmektedir.

Yapılan incelemede, İdarede görev alan 47 kadrolu işçiden 5'inin 11-29 gün arasında, 5'inin 30-49 gün arasında, 6'sının 50-99 gün arasında, 5'inin 100-149 gün arasında, 4'ünün 150-199 gün arasında, 11'inin 199-299 gün arasında, 10'unun 300-526 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 İdare açısından öngörülemeyen giderlerin ortaya çıkmasına neden olacaktır.

Belirtilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar çerçevesinde 2023 Yılı Sayıştay Denetim Raporunda da açıklandığı üzere, Belediyede çalışan işçilerin yıllık ücretli izinlerinin, mevzuata uygunluk ve İdareye ek mali külfet getirmemesi amacıyla biriktirilmeden, zamanında ve düzenli olarak kullandırılması sağlanmalıdır.

BULGU 21: Belediye Şirketlerine Sunulan Sunucu ve Veri Barındırma Hizmetinin Sözleşme Yapılmadan Verilmesi

Kayseri Büyükşehir Belediyesi tarafından bilgi sistemi yönetimi ile sunucu ve veri barındırma hizmetlerinin idare iştiraki olan şirketlere sözleşmesiz olarak bila bedel verildiği tespit edilmiştir.

Kamu kurum ve kuruluşları ile kritik altyapı niteliğinde hizmet veren işletmelerin bilgi ve iletişim güvenliği kapsamında genel olarak alması gereken tedbirleri belirlemek için 06.07.2019 tarih ve 30823 sayılı Resmi Gazete'de Bilgi ve İletişim Güvenliği Tedbirleri konulu 2019/12 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi yayımlanmıştır. Yayımlanan Genelge doğrultusunda Cumhurbaşkanlığı Dijital Dönüşüm Ofisi tarafından Bilgi ve İletişim Güvenliği Rehberi hazırlanmıştır. 2019/2 sayılı Genelge'ye göre tüm kamu kurum ve kuruluşlarının Rehber'de yer verilen usul ve esaslara uymalarının zorunlu olduğu belirtilmiştir. Genelge'de bilişim hizmetlerinin sözleşme imzalanmak suretiyle temin edilmesi ve bu sözleşmelere bilgi güvenliği gereksinimlerinin eklenmesi şart koşulmaktadır.

Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'nin "Bilgi Sistemleri Kontrolleri" başlıklı 12 numaralı standardında da; idarelerin bilgi sistemlerinin sürekliliğini ve güvenilirliğini sağlamak

için gerekli kontrol mekanizmalarını geliştirmeleri gerektiği belirtilmiş, bunun için gereken şartlar aşağıdaki şekilde sıralanmıştır:

“12.1. Bilgi sistemlerinin sürekliliğini ve güvenilirliğini sağlayacak kontroller yazılı olarak belirlenmeli ve uygulanmalıdır.

12.2. Bilgi sistemine veri ve bilgi girişi ile bunlara erişim konusunda yetkilendirmeler yapılmalı, hata ve usulsüzlüklerin önlenmesi, tespit edilmesi ve düzeltilmesini sağlayacak mekanizmalar oluşturulmalıdır.

12.3. İdareler bilişim yönetişimini sağlayacak mekanizmalar geliştirmelidir.”

Belediyelerin ortağı olduğu şirketler her ne kadar kamu sermayesi ile kurulmuş olsalar da 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu’na tabi özel hukuk tüzel kişileri olup, mevzuatla getirilen istisnalar hariç belediyelerle ilişkileri, diğer özel hukuk tüzel kişilerinden farklı değildir.

Yapılan denetimlerde; Belediye iştiraki şirketlere ait bazı sunucu ve bilgi sistemleri donanımlarının Belediye’nin veri merkezinde ve sistem odalarında barındırıldığı, sunucularda şirketlerin ticari nitelikteki bilgileri de dahil olmak üzere özel nitelikli kişisel verilerin muhafaza edildiği, donanımların bakım ve onarımlarının Belediye tarafından gerçekleştirildiği, tüm bu hizmetlerin bila bedel sağlandığı anlaşılmıştır.

Veri merkezinde sunulan sunucu barındırma, kabinet tahsis edilmesi vb. bilişim hizmetleri kapsamında Belediye; iklimlendirme, enerji, güvenlik, fiziksel ve çevresel kontroller, bakım ve onarım gibi birçok alanda yüksek tutarda maliyetlere katlanmaktadır. Bu hizmetlerin üst yöneticiler tarafından imza altına alınan sözleşme yapılmak suretiyle yerine getirilmesi, sözleşmeden doğacak giderlerin ilgililerine paylaştırılması, sözleşme kapsamında genel hususlar, görev ve sorumluluklar, teknik detaylar, veri merkezi hizmetleri, teknik destek, Hizmet Seviyesi Anlaşması (SLA) esasları ve gizlilik gibi unsurların belirlenmesi gerekmektedir.

Ayrıca Belediye’ye ait veri merkezinde gerçekleşecek olası felaket senaryoları ve kesintilere karşı şirketlerin faaliyetlerinin sürekliliğinin sağlanamaması ve bu gibi durumlarda şirketlerin dış paydaşlara olan sözleşmesel yükümlülüklerinin etkilenmesi risklerinin de göz önünde bulundurulması gerekmektedir.

Söz konusu hizmetlerin sözleşmesiz olarak sunulması, herhangi bir bilgi güvenliği ihlalinin meydana gelmesi, Kişisel Verilerin Korunması Kanunu çerçevesinde özel nitelikli

kişisel verilerin güvenliğinin sağlanamaması ya da adli vaka oluşturan durumlarda sorumluluk tayini konusunda önemli sorunlara yol açabilecektir.

Kamu idaresince, bulguda tespit edilen hususların gereğinin yapılmasına yönelik sürecin devam ettiği belirtilmiştir.

Sonuç olarak, Kayseri Büyükşehir Belediyesi tarafından iştirak şirketlere verilen sunucu barındırma vb. bilişim hizmetlerinin karşılıklı sözleşme imzalanmak suretiyle yerine getirilmesi, sözleşmelere ilgili mevzuat uyarınca yer verilmesi gereken unsurların dercedilmesi ve oluşan giderlerden ayrıştırılabilmesi mümkün olanların iştirakler arasında paylaştırılması gerekmektedir.

BULGU 22: Kurum Bilgi Sistemlerinin Kontrol Eksiklikleri İçermesi

Kurumun bilgi sistemlerinde, ilgili sistemlerin barındırdığı bilgilerin gizlilik, bütünlük ve erişilebilirliğini etkileyecek eksiklikler olduğu ve bilişim ortamına ilişkin bazı kontrol mekanizmalarının oluşturulmadığı görülmüştür.

2019/12 sayılı Cumhurbaşkanlığı Bilgi ve İletişim Güvenliği Tedbirleri Genelgesi'nde kurumların; karşılaşılan güvenlik risklerinin azaltılması, etkisiz kılınması ve özellikle gizliliği, bütünlüğü veya erişilebilirliği bozulduğunda milli güvenliği tehdit edebilecek veya kamu düzeninin bozulmasına yol açabilecek kritik türdeki verilerin güvenliğinin sağlanması amacıyla gerek Genelgede gerekse de Cumhurbaşkanlığı Dijital Dönüşüm Ofisi tarafından çıkarılan Bilgi ve İletişim Güvenliği Rehberinde yer verilen tedbirlere uygun davranmakla sorumlu oldukları ifade edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 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 işleyişinden sorumlu olduğu belirtilmiştir.

2006/38 sayılı Yüksek Planlama Kurulu Kararı'yla onaylanan ve 28.07.2006 tarihli ve 26242 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Bilgi Toplumu Stratejisi Belgesi'nde stratejik öncelikler arasında yer alan bilgi güvenliğinin ülke genelinde ve kamu kurumlarında bilgi sistemleri ile elektronik iletişim ve ağ bağlantılarında güvenliğin sağlanması ve sürdürülmesi için gerekli organizasyonel düzenlemelerin gerçekleştirilmesinden bahsedilmiştir.

Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'nin "Bilgi Sistemleri Kontrolleri" başlıklı 12 numaralı standardında da; idarelerin bilgi sistemlerinin sürekliliğini ve güvenilirliğini sağlamak için gerekli kontrol mekanizmalarını geliştirmeleri gerektiği belirtilmiş, bunun için gereken şartlar aşağıdaki şekilde sıralanmıştır:

"12.1. Bilgi sistemlerinin sürekliliğini ve güvenilirliğini sağlayacak kontroller yazılı olarak belirlenmeli ve uygulanmalıdır.

12.2. Bilgi sistemine veri ve bilgi girişi ile bunlara erişim konusunda yetkilendirmeler yapılmalı, hata ve usulsüzlüklerin önlenmesi, tespit edilmesi ve düzeltilmesini sağlayacak mekanizmalar oluşturulmalıdır.

12.3. İdareler bilişim yönetişimini sağlayacak mekanizmalar geliştirmelidir."

Kayseri Büyükşehir Belediyesi bilişim sistemlerine yönelik olarak yapılan denetim "BT Yönetişim/Yönetim Kontrolleri", "Proje Yönetimi", "Sistem Geliştirme ve Edinim", "İşletim ve Bakım", "İş Sürekliliği ve Felaket Kurtarma Planlaması", "Bilgi Güvenliği", "Uygulama Kontrolleri" ve "Dış Tedarik" kontrol alanları esas alınmak suretiyle gerçekleştirilmiştir. Belirtilen kontrol alanları bazında Kurumda tespit edilen eksiklikler şu şekildedir:

- Bilgi Güvenliği Yönetim Sisteminin (BGYS) kurulmadığı,
- Yazılı ve müstakil bir Bilgi Teknolojileri (BT) stratejisinin bulunmadığı,
- BT'ye ilişkin stratejik planlamanın ve koordinasyonun sağlanmasına yönelik BT Strateji Kurulu ve BT Yönlendirme Kurulu gibi BT yönetişimini sağlayacak yapıların oluşturulmadığı,
- Bilgi güvenliğine ilişkin üst yönetici tarafından onaylanmış yazılı politika, prosedür ve süreç dokümanlarının olmadığı,
- Görevler ayrılığı prensibine uyulmayan durumların olduğu,
- BT risk değerlendirmesinin yönetiminde eksiklikler olduğu,
- BT varlık envanterinin ve veri envanterinin oluşturulmadığı,
- İş süreçleri ve BT hizmetlerinin etkin kullanımı ve operasyonunu sağlamak için gerekli olan veri sözlüğünün oluşturulmadığı,

- Belediye personeline bilgi güvenliği ve kişisel verilerin korunması gibi BT'yi ilgilendiren konularda farkındalığı artırmaya yönelik eğitimlerin düzenli olarak verilmediği,
- Veri sorumlusu olarak herhangi bir personelin atanmadığı,
- Güncel bir sızma ve penetrasyon testi yaptırılmadığı,
- İç denetim ve teftiş birimlerince bilişim sistemlerine ilişkin bir denetim gerçekleştirilmediği,
- BT Projelerinin yönetiminde eksiklikler olduğu,
- Yazılım geliştirme süreçlerinin detaylı olarak belgelendirilmediği,
- Yazılım geliştirme veya değişikliğe ilişkin test süreçlerinin tanımlanmadığı,
- Yardım masası ve talep yönetimi kapsamındaki işletim ve bakım kontrollerinde zaafiyetler bulunduğu,
- Konfigürasyon yönetimi faaliyetleri için yazılı bir kurumsal politika veya prosedür ile konfigürasyon veri tabanının olmadığı,
- Kapsamlı bir BT kapasite planının ve kapasite yönetim sürecinin olmadığı,
- Üst yönetim tarafından onaylanmış yazılı bir iş sürekliliği planı ve felaket kurtarma planının olmadığı,
- Üst yönetim tarafından iş sürekliliği kapsamındaki faaliyetlerin yürütülmesinden sorumlu bir ekip oluşturulmadığı,
- Bilgi sistemlerinde coğrafi yedekliliğin uygulanmadığı,
- Sistem odalarında bazı fiziksel ve çevresel güvenlik kontrollerinin yetersiz olduğu,
- Veri Kaybı Önleme (DLP) sistemi kullanılmadığı,
- Bilgisayarlarda kullanılan Windows işletim sisteminde kurulum, yapılandırma ve erişim ayarı eksikleri bulunduğu,
- Uygulamalara ilişkin kullanım kılavuzlarının olmadığı,

- BT ile ilgili alım sözleşmelerinde tedarikçilerden ürünlerde arka kapı açıklığı olmadığına ilişkin taahhütname alınmadığı

tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan eksikliklerin düzeltilmesi için belirtilen düzenlemelere ek olarak, Kurumun bilgi sistemlerini yapılandırıp yönetirken uluslararası iyi uygulama pratiklerini de içeren TSE/ISO-IEC 27001-27002 gibi standart ve çerçeveleri de göz önünde bulundurması bilgi sistemlerinin güvenliğinin sağlanması noktasında Belediye'ye yardımcı olacaktır.

Kamu idaresi tarafından bulgu içerisinde ifade edilmiş olan eksikliklerin giderilmesi için gerekli süreçlerin başlatıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; bilgi güvenliğinin güvence altına alınması, veri bütünlüğü, gizlilik ve erişilebilirlik kontrol hedefleri ile kurumsal amaçlara etkin bir şekilde ulaşılabilmesinin temini için Belediyenin bilgi sistemlerinde tespit edilen eksikliklerin giderilerek bilişim ortamına ilişkin tüm kontrol mekanizmalarının oluşturulması gerekmektedir.

BULGU 23: Belediye Tarafından Yapılan Harcamalarda Tasarruf Tedbirlerine Riayet Edilmemesi

Kurumun temsil, tören, ağırlama ve tanıtıma dair muhtelif harcamalarında Tasarruf Tedbirleri Genelgesi'nde yer alan hükümlere uyulmadığı görülmüştür.

17.05.2024 tarih ve 32549 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Tasarruf Tedbirleri" hususundaki 2024/7 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi'nde; Kamu kaynaklarının maksadına uygun azami tasarruf prensiplerine riayet edilerek kullanılmasının her kamu idaresi ve görevlisi için bir görev ve aynı zamanda bir mecburiyet olduğu belirtilerek kamu kurum ve kuruluşlarının harcamalarında tasarruf sağlanması, bürokratik işlemlerin azaltılması ve kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanımına ilişkin olarak tasarruf tedbirlerinin alındığı ifade edilmiştir. Ayrıca Genelge'de, tedbirlerin uygulanmasının hassasiyetle takip edileceği, rapolanacağı ve aykırı hareket edenler hakkında gerekli yaptırımların uygulanacağı belirtilmiştir.

2024/7 sayılı Tasarruf Tedbirleri Genelgesi, 30.06.2021 tarih ve 31527 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2021/14 sayılı önceki Genelgeyi yürürlükten kaldırmıştır. Bu açıdan tasarruf tedbirleri konusunda kapsamdaki kamu idarelerinin 17.05.2024 tarihine kadar 2021/14 sayılı Genelge hükümlerine, sonraki dönem için ise 2024/7 sayılı Genelge hükümlerine uyma

mükellefiyeti bulunmaktadır.

2024/7 sayılı Genelge'nin "Temsil, Tören, Ağırlama ve Tanıtım Giderleri" başlıklı kısmında;

"Uluslararası toplantılar ile millî bayramlar hariç açılış, konferans, seminer, yıl dönümü ve benzeri kutlama ve organizasyonlara ilişkin faaliyetler nedeniyle gezi, kokteyl, yemek ve benzeri davetler düzenlenmeyecek, hediye verilmeyecek ve diğer adlar altında ödeme yapılmayacaktır.

Yılbaşı ve bayram dönemlerinde kamu görevlileri tarafından gönderilecek tebrik ve kutlama mesajları elektronik ortamda gönderilecek, kamu kurum ve kuruluşlarınca kaynağına bakılmaksızın ajanda, takvim, plaket, hatıra, hediye, eşantıyon ve benzeri malzemelerin alım, basım ve dağıtımı yapılmayacaktır." denilmektedir.

Yapılan incelemede; İdare tarafından uluslararası toplantılar ve milli bayramlar haricinde; gazeteciler günü yemek hizmeti, muhtarlar istişare toplantısı yemek hizmeti, Erciyes Dağı Tekir Yaylası ve çevresi karbon yutak alan ağaçlandırması töreni katılımcıları için yemek hizmeti, istihdam fuarı yemek hizmeti vb. nitelikte birçok alım yapıldığı tespit edilmiş olup, mevzu bahis bu harcamalar Genelge hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

Kamu idaresi cevabında, yapılan harcamalarda tasarruf tedbirlerine riayet edileceği ifade edilmiştir.

Tüm bu tespitler doğrultusunda, Kurum tarafından tasarruf tedbirleri hükümlerine uygun olarak faaliyetlerin yürütülmesi gerekmektedir.

BULGU 24: Belediye Şirketlerinin İnternet Fatura Bedellerinin Belediye Tarafından Karşılanması

Belediye şirketlerinin internet kullanımlarına ilişkin fatura bedellerinin Büyükşehir Belediyesi tarafından ödendiği tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Meclisin görev ve yetkileri" başlıklı 18'inci maddesinin 1'inci fıkrasının (i) bendinde; *"Bütçe içi işletme ile 6762 sayılı Türk Ticaret Kanununa tâbi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek."* belediye meclisinin görev ve yetkileri arasında sayılmıştır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 26’ncı maddesinde büyükşehir belediyelerinin kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında sermaye şirketi kurabileceği belirtilmiş olup, “Büyükşehir belediyesinin giderleri” başlıklı 24’üncü maddesinin 1’inci fıkrasının (g) bendinde ise; “*Belediyenin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve birliklerle ilgili ortaklık payı ile üyelik aidatı giderleri*” belediyenin gider kalemleri arasında sayılmıştır.

Kayseri Büyükşehir Belediyesinin ortağı olduğu şirketler her ne kadar kamu sermayesi ile kurulmuş olsa da, ticari faaliyetleri sebebiyle ayrı bir özel hukuk tüzel kişisi olup, 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu hükümlerine tabi bulunmaktadır.

Yapılan incelemede, belediye şirketlerinin internet kullanımlarına ilişkin faturaların Büyükşehir Belediyesi adına düzenlendiği, şirketlerin internet hatlarının metro ethernet üzerinden Belediye tarafından sağlandığı, Belediye’nin fatura ödemesi sonrasında şirketlerin hissesine düşen tutarların dağıtımının yapılmadığı ve ilgili muhasebe hesaplarında takip edilmediği görülmüştür.

Kamu idaresince, bulguda tespit edilen hususların gereğinin yapılmasına yönelik sürecin devam ettiği belirtilmiştir.

Sonuç olarak, belediyelerin kuruluşuna katılmış oldukları şirketleri ilgilendiren giderlerinin ortaklık payı ile sınırlı olduğundan, Kayseri Büyükşehir Belediyesi iştiraki şirketlerin ortaklık payı haricindeki giderlerinin belediye tarafından karşılanmaması gerekmektedir.

BULGU 25: Profesyonel Alanda Faaliyet Gösteren Spor Kulübüne Nakdi Yardım Yapılması

Büyükşehir Belediyesi tarafından Voleybol Süper Lig kategorisinde mücadele eden bir spor kulübüne belediye meclisi kararı ile nakdi kaynak aktarıldığı tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Belediyenin görev ve sorumlulukları” başlıklı 14’üncü maddesinin 1’inci fıkrasının (b) bendinde; amatör spor kulüplerine ayni ve nakdi yardım yapabileceği, nakdi yardımlarda bir önceki yıl genel bütçe vergi gelirlerinden belediyeleri için tahakkuk eden miktarın; büyükşehir belediyeleri için binde yedisini, diğer belediyeler için binde on ikisini geçemeyeceği ifade edilmiştir.

26.04.2022 tarihli ve 31821 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 7405 sayılı Spor Kulüpleri ve Spor Federasyonları Kanunu’nun 21’inci maddesinde; büyükşehir

belediyesi, belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, spor kulüplerinin ve spor anonim şirketlerinin profesyonel spor dallarına ve bunların profesyonel sporcularına her ne ad altında olursa olsun kaynak aktaramayacağı ve yardımda bulunamayacağı hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükmünden de anlaşılacağı üzere 7405 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle birlikte belediyelerin her ne ad altında olursa olsun profesyonel spor kulüplerine kaynak aktarması veya ayni ya da nakdi nitelikte bir yardımda bulunması mümkün değildir.

Yapılan incelemede, Büyükşehir Belediye Meclisi'nin 12.02.2024 tarih ve 2024/97 sayılı kararı ile 2023-2024 sezonunda Türkiye Voleybol Federasyonu Axa Sigorta Efeler Liginde mücadele eden Develi Belediye Spor Kulübü Voleybol Takımına 5393 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesi gereğince 2.500.000,00 TL tutarında nakdi yardım yapılması kararı alındığı görülmüştür. Söz konusu yardım isteği ve talebi Develi Belediyesi Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü tarafından yapılmıştır. Yardım isteğine dayanak olarak spor kulübünün 12.02.2006 tarihli Tüzüğü gösterilmiştir. Bahsi geçen Tüzüğün 22'nci maddesinde kulübün amatör kulüp olduğu açıkça ifade edilmiştir. Ancak, spor kulübünün tüzüğü 20.03.2023 tarihinde değişikliğe uğramış ve yeni Tüzüğün "Spor Kulübünün Faaliyet Alanları" başlıklı 4'üncü maddesinde spor kulübünün amatör ve profesyonel spor dallarında faaliyet yürüteceği ifade edilmiştir. Mevcut durumda adı geçen spor kulübünün Voleybol Süper Lig kategorisinde mücadele ettiği, sporcuları arasında profesyonel lisansa sahip yabancı sporcuların da bulunduğu anlaşılmıştır.

Kamu idaresi cevabında, voleybol sporunun amatör ya da profesyonel olduğuna ilişkin kararın ya da görüşün bulunmadığı belirtilmiş olup, yasal olmayan durum ya da ödemenin söz konusu olmadığı ifade edilmiştir. Her ne kadar kamu idaresi tarafından voleybol sporunun statüsüne ilişkin belirleme yapılmadığı belirtilse de, mevcut durumun ve kamu idaresi cevabının eklerinin incelenmesinden, Develi Belediyesi Voleybol Takımının Axa Sigorta Efeler Ligi kategorisinde mücadele etmesi, söz konusu ligin yayın hakları, sponsorluk anlaşmaları, resmi fikstür, Türkiye'yi uluslararası arenada temsil edecek takımların belirlenmesi gibi unsurlar açısından Türkiye'de erkek voleybolunun en üst düzeyde tamamen profesyonel düzeyde oynandığı lig olması, spor kulübünün sporcuları arasında profesyonel lisansa ve sözleşmeye sahip yerli ve yabancı sporcuların bulunması, nakdi yardım talebinin ilgili kulüp yerine ilçe Belediyesinden gelmiş olması, Belediye meclis kararının yürürlükte olmayan kulüp tüzüğü dayanak gösterilmek suretiyle alınmış olması hususları bir arada değerlendirildiğinde,

Büyükşehir Belediyesi tarafından Develi Belediyesi Voleybol Takımına nakdi yardımda bulunulması 7405 sayılı Spor Kulüpleri ve Spor Federasyonları Kanunu’nun 21’inci maddesine aykırılık teşkil etmektedir.

Sonuç olarak, Büyükşehir Belediyesi tarafından Voleybol Süper Lig kategorisinde mücadele eden ve 20.03.2023 tarihli tüzüğüne göre profesyonel spor dallarında profesyonel lisansa sahip sporcular ile faaliyet gösteren spor kulübüne yürürlükten kaldırılan tüzük hükümleri dayanak gösterilmek suretiyle kaynak aktarılması mümkün bulunmamaktadır.

BULGU 26: Sayıştay Denetim Raporlarının Belediye Meclisine Sunulmaması

İdare tarafından 2023 yılı Sayıştay Denetim Raporlarının bilgi ve gereğinin yapılabilmesi için belediye meclisine sunulmadığı ve denetim sonuçları hakkında meclisin bilgilendirmediği görülmüştür.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu’nun “Denetimin amacı” başlıklı 34’üncü maddesinde; bütçe hakkının gereği olarak kamu idarelerinin faaliyet sonuçları hakkında Türkiye Büyük Millet Meclisine ve kamuoyuna güvenilir ve yeterli bilgi sunulmasının denetimin amaçlarından olduğu ifade edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Denetimin kapsamı ve türleri” başlıklı 55’inci maddesinde; belediyelerde iç ve dış denetimlerin yapılacağı ve denetimlere ilişkin sonuçların kamuoyuna açıklanarak meclisin bilgisine sunulacağı hüküm altına alınmıştır.

Sayıştay Denetim Yönetmeliği’nin “Denetim raporları” başlıklı 35’inci maddesinde ise; Rapor Değerlendirme Kurulunca görüş verilen mahalli idarelere ait denetim raporlarının ilgili mahalli idarelerin meclislerine bilgi ve gereği için gönderileceği belirtilmiştir.

Kayseri Büyükşehir Belediyesi 2024 yılı meclis görüşme tutanakları incelendiğinde; “Kayseri Büyükşehir Belediyesi 2023 Yılı Sayıştay Denetim Raporu” ile “Kaymak Kayseri Mesleki Eğitim ve Kültür Anonim Şirketi 2023 Yılı Sayıştay Denetim Raporu”nun bilgi ve gereğinin yapılabilmesi için belediye meclisinde görüşülmediği ve denetim sonuçları hakkında meclisin bilgilendirilmediği anlaşılmıştır.

Kamu idaresi cevabında, Sayıştay Denetim Raporlarının Belediye Meclisinde görüşülmemesi tespitinin faaliyet raporunda konuya atıfta bulunmak ve faaliyet raporunun 14.04.2025 tarih ve 178 numaralı Meclis Kararı ile onaylanması suretiyle yerine getirildiği belirtilse de, Sayıştay denetim sonuçlarına Belediye faaliyet raporunda yer verilmesi 5393 sayılı

Belediye Kanunu'nun 55'inci maddesi ile Sayıştay Kanunu ve Denetim Yönetmeliğinde amaçlanan denetim raporlarının Belediye organları tarafından görüşülmesi ve gereğinin yapılabilmesi eyleminin gerçekleşmesini sağlamamaktadır. Dış denetim raporu Belediye'ye bilgi ve gereği için gönderilmektedir. Meclise sunulmayan Sayıştay Denetim Raporunun gereğinin, mecliste faaliyet raporunun kabulü ve oylanması suretiyle gerçekleştirilmesini beklemek mevzuat hükümleriyle hedeflenen amaçların yerine getirilmesine engel ve açıkça aykırılık teşkil etmektedir.

Diğer yandan, 2024 yılı Faaliyet Raporunda Sayıştay Denetim Raporlarına ilişkin bilgi yer aldığı belirtilmekte, ancak mevcut bilginin yalnızca "Kayseri Büyükşehir Belediyesi 2023 Yılı Sayıştay Denetim Raporu" ile sınırlı olduğu, "Kaymek Kayseri Mesleki Eğitim ve Kültür Anonim Şirketi 2023 Yılı Sayıştay Denetim Raporu"na faaliyet raporunda yer verilmediği görülmüştür.

Mevzuat hükümleri doğrultusunda Sayıştay Denetim Raporlarının tümünün belediye meclisine sunulması, gündeme alınması ve rapor maddelerinin görüşüldüğünün tutanaklarda yer alması gerekmektedir.

BULGU 27: Yapım İşlerine İlişkin Uygulama Projelerinde İdarenin Onayı Olmadan Değişiklik Yapılması

Anahtar teslim götürü bedel sözleşme ile gerçekleştirilen bazı yapım işlerinin idarece onaylanan uygulama projelerinde idarenin yazılı onayı olmadan değişiklikler yapıldığı tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62'nci maddesinde; *"Yapım işlerinde arsa temin edilmeden, mülkiyet, kamulaştırma ve gerekli hallerde imar işlemleri tamamlanmadan ve uygulama projeleri yapılmadan ihaleye çıkılamaz"* denilmektedir.

Aynı Kanun'un "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde uygulama projesi; *"Belli bir yapının onaylanmış kesin projesine göre yapının her türlü ayrıntısının belirtildiği proje"* olarak tanımlanmıştır.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Projelerin uygulanması" başlıklı 12'nci maddesinin 1'inci fıkrasında; sözleşme konusu işlerin idare tarafından yükleniciye verilen veya yüklenici tarafından hazırlanıp idarece onaylanan uygulama projelerine uygun olarak yapılacağı; 5'inci

fıkrasında ise İdarenin veya yapı denetim görevlisinin yazılı bir tebliği olmaksızın yüklenicinin projelerde herhangi bir değişiklik yaptığı takdirde sorumluluğun kendisine ait olduğu ve bu gibi değişiklikler nedeniyle bir hak iddiasında bulunamayacağı ifade edilmiştir.

Mezkur Genel Şartname'nin "Sözleşme ve eklerine uymayan işler" başlıklı 23'üncü maddesinde ise; *"Yüklenici projelerde kendiliğinden hiç bir değişiklik yapamaz. Proje ve şartnamelere uymayan, eksik ve kusurlu oldukları tespit edilen işleri yüklenici, yapı denetim görevlisinin talimatı ile belirlenen süre içinde bedelsiz olarak değiştirmek veya yıkip yeniden yapmak zorundadır. Bundan dolayı bir gecikme olursa sorumluluğu yükleniciye aittir. Bununla birlikte, yüklenici tarafından proje ve şartnameden farklı olarak yapılmış olan işlerin, fen ve sanat kurallarına ve istenen özelliklere uygun oldukları idarece tespit edilirse, bu işler yeni durumları ile de kabul edilebilir. Ancak bu takdirde yüklenici, daha büyük boyutta veya fazla miktarda malzeme kullandığını ve daha fazla emek harcadığını öne sürerek fazla bedel isteyemez. Bu gibi hallerde hakediş raporlarına, proje ve şartnamelerde gösterilen veya yazılı talimatla bildirilen boyutlara göre hesaplanmış miktarlar yazılır. Bu şekilde yapılan işlerin boyutları, emeğin değeri ve malzemesi daha az ise bedeli de ona göre ödenir."* denilmiştir.

Uygulama projesiyle ihaleye çıkılan anahtar teslim götürü bedel işlerde, işin yapılacağı yere ilişkin zemin etüdü, inşaatta kullanılacak her türlü iş kaleminin/grubunun niteliğini gösteren teknik şartnameler ve bu işlerin nerede ve ne kadar yapılacağını gösteren mahal listeleri projeye eklenerek ihale dokümanı oluşturulur. Bu suretle, ihale öncesinde yapıya ilişkin en ince detayın dahi netleşmesi sağlanarak, sözleşme süresi sonunda yapının anahtar teslimi olarak her şeyi ile eksiksiz ve kullanılabilir halde teslim alınması beklenir.

Yapılan incelemede; Belediye tarafından ihalesi yapılan ve anahtar teslim götürü bedel sözleşme imzalanmış olan yapım işlerinin bazılarının onaylı uygulama projelerinde idarenin yazılı onayı olmadan değişiklikler yapıldığı görülmüştür. İdare tarafından yükleniciye teslim edilen mimari ve statik uygulama projelerine uygun olmayan bazı imalatların mahallinde tatbik edildiği, bu imalatların yapımı aşamasında idarenin yazılı onayının alınmadığı, söz konusu imalatlar arasında bina dış cephesindeki değişiklikler ve mahal farklılıkları da dahil olmak üzere esaslı bazı değişikliklerin olduğu, bu uygulamalar için yapım işi projesinde tashihat ve tadilat işlemlerinin gerçekleştirilmediği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından bundan sonraki süreçte gerçekleştirilecek olan ihalelerde bulguda belirtilen hususlar dikkate alınarak gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, yapım işlerine ilişkin yapılan proje değişikliklerinin fen ve sanat kurallarına uygunluğunun ve istenen özelliklere sahip olduğunun tespit edilmesi, idarenin onayı bulunmadan yapılan değişiklikler için yükleniciye herhangi bir ilave bedel ödenmemesi ve yapılan tashihat ve tadilatların nihai projelere işlenmesi gerekmektedir.

BULGU 28: Taşınmazların Cins Tashihiinin Yapılmaması

İdarenin tapuda kayıtlı taşınmazlarından cins tashihi yapılmayan taşınmazları olduğu 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 mülkiyetlerinde, yönetimlerinde ve kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, tapu kayıtlarında cins tashihiinin yapılması için gerekli işlemleri yapacakları, tahsis edilen ve üzerinde irtifak hakkı tesis edilen taşınmazlar açısından bu yükümlülüğün kullanan idarenin veya gerçek veya tüzel kişilerin durumu tespit eden yazısı üzerine taşınmaz maliki idareye ait olduğu, ancak cins tashihiine ilişkin gerekli belgeler ile buna ilişkin malî yükümlülüklerin kullanıcılar tarafından karşılanacağı belirtilmektedir.

Yapılan incelemede, 250-Arazi ve Arsalar Hesabı, 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ile 252-Binalar Hesabında kayıtlı bulunan bazı taşınmazların, mevcut kullanım şekli ile tapuda yer alan bilgilerinin farklı olduğu, tapu kayıtlarında kâgir ev niteliğinde olan taşınmazların kullanım şekillerinin arsa, park ve yeşil alan, yol, otopark, okul binası vs. olduğu anlaşılmıştır.

Sonuç olarak, yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri uyarınca, tapuda kayıtlı olan taşınmazların kullanım şekilleri ile tapu bilgilerinin uyumlu hale getirilerek cins tashihlerinin yapılması gerekmektedir.

BULGU 29: Açık İhale ile Yapılması Gereken Bazı Alımların Kısımlara Bölünerek Doğrudan Teminle Yapılması

İdare tarafından yıl içerisinde açık ihale usulü ile gerçekleştirilmesi gereken bazı mal alımlarının doğrudan temin usulüyle gerçekleştirildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun “Temel ilkeler” başlıklı 5’inci maddesinde, idarelerin, bu Kanun’a göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu oldukları; eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin kısımlara bölünemeyeceği; bu Kanun’a göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulünün temel usuller olduğu, diğer ihale usullerinin Kanun’da belirtilen özel hallerde kullanılabileceği ifade edilmiştir.

Mezkûr Kanun’un “Doğrudan temin” başlıklı 22’nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde ise aynen; *“Aşağıda belirtilen hallerde ihtiyaçların ilân yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temini usulüne başvurulabilir:*

“... ”

d) *Büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan idarelerin on beş milyar (2024 yılı için 622.756,00 TL), diğer idarelerin beş milyar (2024 yılı için 207.453,00 TL) Türk Lirasını aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve işeye ilişkin alımlar....”* hükümlerine yer verilmiştir.

Diğer yandan, Kamu İhale Genel Tebliği’nin “Doğrudan temine ilişkin açıklamalar” başlıklı 22.5.1.2. maddesinde; parasal limitlere bağlı olarak yapılacak ihtiyaç teminlerinde, piyasada yapılan fiyat araştırması sonucunda öngörülen parasal limitin aşılabacağına tespit edilmesi halinde, ihtiyacın Kanun’un ilgili hükümlerine göre ihale yoluyla temin edilmesi gerektiği, açık ihale usulü ile temini gereken ihtiyacın, doğrudan temin için öngörülen parasal sınırların altında kalacak şekilde, adet bazında veya aynı ihale konusu içinde yer alabilecek nitelikteki mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinde, kalemlere veya gruplara bölünmek suretiyle doğrudan temin usulünün kullanılmasının, 4734 sayılı Kanun’un temel ilkelerine aykırılık teşkil ettiği ve bu yönde uygulamaların sorumluluk doğuracağı belirtilmektedir.

Yapılan incelemede, aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olan alımların temel

ihale usulleri olan açık ihale usulü veya belli istekliler arasında ihale usulü yerine, kısımlara bölmek suretiyle doğrudan temin suretiyle gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

Tablo 10: Doğrudan Temin Yöntemi ile Yapılan Alımlar Listesi

Sıra No	Yevmiye No	Alım Tarihi (Onay Belgesi Tarihi)	İlgili Müdürlük	İşin Adı	Alınan Firma	Tutar (TL)
1	3520	16.02.2024	İşletmeler ve İştirakler Daire Bşk.	Bayrak Alımı	A	348.966,40
2	3680	9.02.2024	Fen İşleri Daire Bşk.	Bordür taşı alımı	B	742.050,00
3	4520	26.02.2024	İşletmeler ve İştirakler Daire Bşk.	Bayrak Alımı	A	622.550,00
4	5029	26.02.2024	İşletmeler ve İştirakler Daire Bşk.	Bayrak ve Flama Alımı	C	282.172,00
5	5660	20.02.2024	Fen İşleri Daire Bşk.	Bordür taşı alımı	D	598.800,00
6	7572	14.03.2024	İşletmeler ve İştirakler Daire Bşk.	Bayrak ve Flama Alımı	A	171.050,00
7	8726	20.02.2024	Fen İşleri Daire Bşk.	Bordür taşı alımı	E	715.200,00
8	15217	14.08.2024	İşletmeler ve İştirakler Daire Bşk.	Bayrak Alımı	F	333.025,00
9	18124	23.10.2024	İşletmeler ve İştirakler Daire Bşk.	Bayrak ve Flama Alımı	C	98.082,50
10	18126	23.10.2024	İşletmeler ve İştirakler Daire Bşk.	Bayrak Alımı	C	185.625,00
11	18979	23.10.2024	İşletmeler ve İştirakler Daire Bşk.	Bayrak ve Flama Alımı	F	382.910,00

Açık ihale usulü ile gerçekleştirilmesi gereken alımların doğrudan temin usulü yerine ilgili mevzuat hükümlerine uygun olarak gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 30: Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Mal Alımları İçin Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21'inci maddesinin (f) bendi ve 22'nci maddesinin (d) bendinde belirtilen parasal limitler dahilinde yapılan mal alımlarına ilişkin harcamaların yıllık toplamının, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan, 2024 yılı bütçesine bu amaçla konulan ödeneklerin %10'unun aşıldığı görülmüştür.

4734 sayılı Kanun'un "İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62'nci maddesinin (1) bendinde; "Bu Kanunun 21 ve 22'nci maddelerindeki parasal limitler dâhilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamı, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamaz." hükmü yer almaktadır.

Mezkûr Kanun'un "Eşik değerler ve parasal limitlerin güncellenmesi" başlıklı 67'nci maddesine dayanılarak Kanun'da yer alan eşik değerler ve parasal limitlerin 01.02.2024

tarihinden itibaren uygulanması ile ilgili olarak 24.01.2024 tarihli ve 32439 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2024/1 No.lu Kamu İhale Genel Tebliği ile 4734 sayılı Kanun’un “Pazarlık usulü” başlıklı 21’inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde idarelerin yaklaşık maliyeti 2.076.108 TL’ye kadar olan mamul mal, malzeme veya hizmet alımlarını pazarlık usulü ile temin edebileceği; “Doğrudan temin” başlıklı 22’nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde ise büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan idarelerin 622.756 TL’yi, diğer idarelerin 207.453 TL’yi aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iâşeye ilişkin alımların ilan yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temini usulü ile karşılanabileceği belirtilmektedir.

31.12.2020 tarihli ve 31351 sayılı Resmi Gazete ’de yayımlanan “4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 62’nci Maddesinin (ı) Bendi Kapsamında Yapılacak Başvurulara İlişkin Tebliğ”in “Genel esaslar” başlıklı 4’üncü maddesinde;

“(2) Kanunun 62 nci maddesinin (ı) bendine göre, Kanun kapsamında yer alan ve bütçe sahibi olan kamu idareleri; Kanunun gerek 21 inci maddesinin (f) bendi, gerekse temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iâşeye ilişkin alımlar hariç 22 nci maddesinin (d) bendi kapsamında yapacakları harcamalarda, bütçelerine bu amaçla konulan ödeneklerin %10’unu Kurulun uygun görüşü olmadan aşamaz. Bu oran aşılarak Kuruma yapılan başvurular reddedilir.

(3) Kanunun 21 inci maddesinin (f) bendi ve 22 nci maddesinin (d) bendine göre ihtiyaçların temininde bütçe sahibi olan kamu idareleri tarafından, yıllık bütçelerine bu amaçla konulan toplam ödenek tutarı dikkate alınır. Mal alımı, hizmet alımı veya yapım işleri için bütçelerine bu amaçla konan yıllık toplam ödenekleri üzerinden her biri için ayrı ayrı % 10 oranı hesaplanır.”

hükümleri yer almaktadır.

Buna göre Kanun kapsamındaki kurum ve kuruluşlar, gerek 21’inci maddenin (f) bendi, gerekse temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iâşeye ilişkin alımlar hariç 22’nci maddenin (d) bendi kapsamında yapacakları harcamalarda, bütçelerine bu amaçla konulan ödeneklerin %10’unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadan aşamayacaklardır.

Yapılan incelemede, 4734 sayılı Kanun’un 21’inci maddesinin (f) bendi ile 22’nci maddesinin (d) bendine göre yapılan mal alımlarında aşağıdaki tablodan görüleceği üzere

bütçeye bu amaçla konulan ödeneklerin %10'unun, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aşıldığı tespit edilmiştir.

Tablo 11: Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulü ile Yapılan Mal Alımlarında Ödenek Sınırı Aşımı

Harcama Kalemleri	2024 Yılı Toplam Ödenek Tutarı (A)	Toplam Ödenegün %10'u (Sınır) (TL) (B=A*%10)	22/d ve 21/f Kapsamında Yapılan Harcama Tutarı (TL) (C)	Sınırı Aşan Tutar (TL) (D=C-B)	22/d ve 21/f Kapsamında Yapılan Harcama Tutarı/Toplam Ödenek Tutarı (C/A) *100 (%)
Mal Alımları	1.039.428.050,00	103.942.805,00	171.248.438,83	67.305.633,83	%16,47

Sonuç olarak, parasal limitler dahilinde doğrudan temin ile yapılacak mal alımlarında mevzuatın öngördüğü %10'luk sınırın aşılması durumunda Kamu İhale Kurulu'nun uygun görüşünün alınması gerekmektedir.

BULGU 31: Taksi Duraklarına İlişkin İş ve İşlemlerin İlçe Belediyelerine Bırakılması

Kamu İdaresinin tasarrufu altında olan taksi duraklarının tasarruf yetkisinin İlçe Belediyelerine bırakıldığı tespit edilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde; taksi sayılarını belirleme, durak yerlerini tespit etme, işletme, işletirme veya kiraya verme yetkisinin büyükşehir belediyelerinin yetki ve sorumluluğunda olduğu açıkça belirtilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde; belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin kanun kapsamında yürütüleceği belirtilmiştir.

Yukarıdaki mevzuattan taksi duraklarının işletilmesi, işlettirilmesi ve kiraya verilmesine ilişkin yetki ve imtiyaz hakkının 5216 sayılı Kanun uyarınca Büyükşehir Belediyesine ait olduğu, kiralama işlerinin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre yapılması gerektiği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, İdarenin tasarrufu altında olan ve bir kısmı yap işlet devret modeline istinaden İdare tarafından yaptırılan taksi duraklarının tasarruf yetkisinin ilçe belediyelerine bırakıldığı, gelir getirici mahiyetteki bu yerlerin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre kiralama işlerinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında taksi duraklarının mülkiyet ve tasarruflarının ilçe belediyelerinin uhdesinde bulunduğu, bu yerlerle ilgili alınması gereken kira ve benzeri gelirlerin söz konusu belediyeler tarafından tahsil edildiği bildirilmiş ise de kamu idaresinin sorumluluk alanında bulunan taksi duraklarının ve durak yerlerinin tasarruf yetkisinin ilçe belediyelerine bırakılması yukarıda bahsedilen mevzuat gereğince mümkün görülmemektedir.

Sonuç olarak İdarenin tasarrufu altında olan taksi duraklarına ilişkin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na uygun olarak işlem tesis edilmesi gerekmektedir.

BULGU 32: Belediye Taşınmazının Belediye Şirketine Tahsis Edilmesi

İdare mülkiyetindeki taşınmazın, Belediyeye ait şirkete tahsis edildiği görülmüştür.

5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun "Diğer Kuruluşlarla İlişkiler" başlıklı 75'inci maddesinde;

"Belediye, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda;

...

d) Kendilerine ait taşınmazları, asli görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebilir veya süresi yirmibeş yılı geçmemek üzere tahsis edebilir. Bu taşınmazlar aynı kuruluşlara kiraya da verilebilir. Bu taşınmazların, tahsis amacı dışında kullanılması hâlinde, tahsis işlemi iptal edilir. Tahsis süresi sonunda, aynı esaslara göre yeniden tahsis mümkündür."

Denilmektedir.

Yukarıdaki hükümlere göre belediyeler kendilerine ait taşınmazları asli görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak ancak mahalli idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebilir veya süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere tahsis edebilir.

Yapılan incelemede, İdareye ait Kocasinan İlçesi Oruç Reis Mah. Karpuzatan Caddesinde bulunan taşınmazın Belediye Meclisinin 10.02.2020 tarih ve 56 sayılı Kararı ile belediye şirketine tahsis edildiği tespit edilmiştir. 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 75'inci

maddesinde, mahalli idarelerin kendilerine ait taşınmazları asli görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak ancak mahalli idareler ile kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edebileceği belirtilmekte olup madde metninde şirketler zikredilmediğinden Belediye taşınmazının belediyeye ait şirkete tahsis edilmesi mümkün görülmemektedir.

Kamu idaresi cevabında bulgu konusu taşınmazın üretim tesisi olarak temel gıda sektöründe başta ekmek olmak üzere piyasada sunulan bir kısım mal ve hizmetleri halka arz etmek suretiyle faaliyet gösterdiği, bu tesisin 5216 sayılı kanunun 26. maddesi hükmüne uygun olarak tahsisinin yapıldığı ve tipik bir taşınmaz olarak kabul edilerek mevzuatınca ihale edilmek suretiyle kiralamaya konu edilmemesi gerektiği belirtilmiş ise de;

Belediye Meclisinin 10.02.2020 tarih ve 56 sayılı Kararı ile belediye şirketine tahsis edilen üretim tesisi niteliğinde olduğu belirtilen söz konusu taşınmazın, yukarıda da belirtildiği üzere 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun "Diğer Kuruluşlarla İlişkiler" başlıklı 75'inci maddesi gereğince belediye şirketine tahsisi mümkün görülmemektedir. Zira bu maddede belediyelerin kendilerine ait taşınmazları, ancak mahalli idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebileceği veya süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere tahsis edebileceği hüküm altına alınmıştır.

Kamu idaresi cevabında ayrıca söz konusu taşınmazın 5216 sayılı kanunun 26. maddesi hükmüne uygun olarak belediye şirketine tahsisinin yapıldığı bildirilmiş ise de tahsisin yapıldığı meclis kararında, tahsisin 5216 Sayılı Kanun'un 26. maddesi hükmüne istinaden yapıldığına dair herhangi bir ibare bulunmamaktadır. Söz konusu 26. madde taşınmazların tahsisi ile ilgili olmayıp işletmelerin devrine ilişkindir. Kaldı ki tahsisin bu maddeye istinaden yapıldığı kabul edilse dahi söz konusu maddede "...Büyükşehir belediyesi, mülkiyeti veya tasarrufundaki hafriyat sahalarını, toplu ulaşım hizmetlerini, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçelerini işletebilir; ya da bu yerlerin belediye veya bağlı kuruluşlarının % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, 8/9/1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebilir." denilmekte olup bu maddede belediye şirketlerine işletilmesi devredilebilecek yerler sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçeleri tahdidi olarak sayılmıştır. Bu maddede gıda üretim tesisi sayılmadığından böyle bir tesisinin bu maddeye istinaden devri de mümkün görülmemektedir.

Sonuç olarak, söz konusu taşınmazla ilgili olarak mevzuata aykırılığın giderilmesi gerekmektedir.

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

06520 Balgat / ANKARA

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

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

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

8. EKLER

EK 1: BULGULARA İLİŞKİN İZLEME TABLOSU

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
İşletme Hakkı Şirketlere Devredilen Taşınmazların Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabında Takip Edilmemesi	2023	Yerine Getirilmedi	Raporun "Denetim Görüşünün Dayanakları" bölümünün 1'inci maddesinde bulgu konusu edilmiştir.
Taşınmazların Değer Tespitinin Yapılmaması	2023	Kısmen Yerine Getirildi	Raporun "Denetim Görüşünün Dayanakları" bölümünün 2'nci maddesinde bulgu konusu edilmiştir.
İhalelerde İdarenin Kusurundan Kaynaklı Süre Uzatımlarının Yaygın Bir Uygulama Haline Gelmesi	2023	Kısmen Yerine Getirildi	Raporun "Diğer Bulgular" bölümünün 7'nci maddesinde bulgu konusu edilmiştir.
Şehir İçi Halk Otobüslerinin İhalesiz Çalıştırılması	2023	Yerine Getirilmedi	Raporun "Diğer Bulgular" bölümünün 9'uncu maddesinde bulgu konusu edilmiştir.
Yapım İşlerinde İş Artış ve İş Eksilişine İlişkin Gerekçelerin Yeterli Olmaması	2023	Kısmen Yerine Getirildi	Raporun "Diğer Bulgular" bölümünün 4'üncü maddesinde bulgu konusu edilmiştir.
Elektrik Dağıtım İşlemleri Dolayısıyla Yapılan Taşınmaz Tahsislerinde Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Tarafından Çıkarılan Yönetmelik Esaslarına Uyulmaması	2023	Yerine Getirilmedi	Raporun "Diğer Bulgular" bölümünün 1'inci maddesinde bulgu konusu edilmiştir.
Büyükşehir Belediyesine Devredilen 12 Adet Halk Otobüsü Hattına İlişkin Kiralama Süresinin Encümen Kararıyla 49 Yıl Olarak Belirlenmesi	2023	Yerine Getirilmedi	Raporun "Diğer Bulgular" bölümünün 10'uncu maddesinde bulgu konusu edilmiştir.
İlân ve Reklam Vergilerinin İlçe Belediyelerine Devredilmesi	2023	Yerine Getirilmedi	Raporun "Diğer Bulgular" bölümünün 2'nci maddesinde bulgu konusu edilmiştir.
Tüm Riskler Sigortası Kapsamında Yer Alan Risk Kalemlerinde Muafiyet Oranının %2'den Fazla Belirlenmesi	2023	Kısmen Yerine Getirildi	Raporun "Diğer Bulgular" bölümünün 3'üncü maddesinde bulgu konusu edilmiştir.

Yapım İşlerine Ait Nihai Projelerin İdareye Teslim Edilmemesi	2023	Kısmen Yerine Getirildi	Raporun "Diğer Bulgular" bölümünün 5'inci maddesinde bulgu konusu edilmiştir.
Yeni Birim Fiyat Tespitinin Yapım İşleri Genel Şartnamesi Hükümlerine Aykırı Yapılması	2023	Kısmen Yerine Getirildi	Raporun "Diğer Bulgular" bölümünün 6'ncı maddesinde bulgu konusu edilmiştir.
İmtiyaz Oluru Olan Şehir İçi Çalışan Halk Otobüslerinin İhale Şartnamesi ve Sözleşmesinde Süre Belirtilmediği Halde Sürenin 49 Yıl Olarak Kabul Edilmesi	2023	Yerine Getirilmedi	Raporun "Diğer Bulgular" bölümünün 8'inci maddesinde bulgu konusu edilmiştir.
İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması	2023	Kısmen Yerine Getirildi	Raporun "Diğer Bulgular" bölümünün 20'nci maddesinde bulgu konusu edilmiştir.
Büyükşehir Belediye İştiraklerinin Bazılarının Sürekli Zarar Etmesini Önleyici Tedbirlerin Alınmaması	2023	Kısmen Yerine Getirildi	Raporun "Diğer Bulgular" bölümünün 19'uncu maddesinde bulgu konusu edilmiştir.