



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ERZURUM 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	9
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	10
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI	10
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	10
6. DENETİM GÖRÜŞÜ	14
7. DENETİM BULGULARI	14
8. EKLER	68

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: Belediyenin Hissedarı Olduğu Şirketler	3
Tablo 3: Belediyenin Doğrudan veya Dolaylı Olarak Sahip Olduğu Ortaklıklar	4
Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	5
Tablo 5: 2024 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	5
Tablo 6: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu	6
Tablo 7: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri	6
Tablo 8: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri	7
Tablo 9: Pazarlık Usulüyle Belediye Şirketlerine Kiraya Verilen Taşınmazlar	28
Tablo 10: Tahsilat/Tahakkuk Oranı Düşük Gelir Kalemleri	29
Tablo 11: Tahsil Edilemeyen Çevre Temizlik Vergisi	30
Tablo 12: Birim Fiyat Sözleşme ile Yapılan Bazı İşlerin Listesi	37
Tablo 13: Kısımlara Bölünerek Doğrudan Temin Usulüyle Yapılan Bazı Alımlar	39
Tablo 14: İdari Para Cezalarına İlişkin İcmal	62

KISALTMALAR

AŞ	Anonim Şirket
ATM	Otomatik Vezne Makinesi (Automatic Teller Machine)
AYKOME	Altyapı Koordinasyon Merkezi
BT	Bilgi Teknolojileri
ÇTV	Çevre Temizlik Vergisi
EBB	Erzurum Büyükşehir Belediyesi
EKAP	Elektronik Kamu Alım Platformu
EKPSS	Engelli Kamu Personeli Seçme Sınavı
ESKİ	Erzurum Su ve Kanalizasyon İdaresi
KDV	Katma Değer Vergisi
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KİK	Kamu İhale Kurumu
MKE AŞ	Makine ve Kimya Endüstrisi Anonim Şirketi
RAM	Random Access Memory - Hafıza
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
TL	Türk Lirası
UKOME	Ulaşım Koordinasyon Merkezi
VERA	Veri Analizi

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Yol Yapımı Amacıyla Satın Alınan İlk Madde ve Malzemelerin İlgili Duran Varlık Maliyetine Eklenmeden Doğrudan Giderleştirilmesi
2. İdarenin Kullanımı İçin Alınan Bilgisayar Yazılımları ve Program Alımlarının Haklar Hesabına Kaydedilmeden Doğrudan Gider Hesabına Kaydedilmesi
3. Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubunun Gerçek Durumu Yansıtmaması

B. Diğer Bulgular

1. İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması
2. İhale ile Kiralanan Araçların Bakım Onarım Giderlerinin Belediye Bütçesinden Karşılanması
3. Bütçe Emanetlerinin Ödenmesinde Mevzuatta Belirtilen Sıraya Uyulmaması
4. İhale Sözleşmelerinde Hakediş Ödeme Sürelerinin Rekabeti Sınırlayacak Şekilde Yüksek Belirlenmesi
5. Kurumun Mülkiyetindeki Taşınmazların 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 51/g Maddesine Göre Kiraya Verilmesi
6. Bazı Gelirlerin Tahsilât/Tahakkuk Oranlarının Düşük Olması
7. Bazı İlçe Belediyelerinden Çevre Temizlik Vergisi Alacaklarının Zamanında Tahsil Edilememesi
8. Vadesi Geçmiş Vergi Borcu Durumunu Gösterir Belge Aranmadan Ödeme Yapılması
9. İç Kontrol Sistemi Yapılandırma Çalışmalarının Tamamlanmaması
10. İç Denetçi Kadrosu Bulunmasına Rağmen Bu Kadrolara Atama Yapılmaması ve İç Denetim Raporunun Düzenlenmemesi
11. Anahtar Teslim Götürü Bedel Sözleşme İle Yaptırılması Gereken Yapım İşlerinin Birim Fiyat Sözleşme İle Yaptırılması

12. Parasal Limitlerin Altında Kalmak Amacıyla Mal Alımları ile Yapım İşlerinin Kısımlara Bölünerek Doğrudan Temin Yöntemi ile Gerçekleştirilmesi
13. Mal Alımları İşlerinde, Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması
14. Hizmet Alımı Kapsamında Çalıştırılan Personele Giyim Malzemesi Alımı Yapılması
15. Bazı İlçe Belediyelerin Kuruma Olan Borçlarının Tahsil Edilmemesi
16. Taşınır İşlemlerine İlişkin Mevzuatında Belirlenen Yükümlülüklerin Yerine Getirilmemesi
17. Belediye Sınırları İçinde Bulunan ATM Alanlarının İhalesiz Kullandırılması
18. Belediyenin Mülkiyetinde veya Sorumluluk Alanındaki Elektrik Trafoları İçin Dağıtım Şirketlerinden Ecrimisil Alınmaması
19. Taksi Durağı Olarak Kullanılan Taşınmazlara İlişkin İhale Yapılmamış Olması
20. Kurum Bünyesinde Mevcut Bilgi Teknolojileri (BT) Sistemleri Hususunda Eksikliklerin Bulunması
21. Sosyal Güvenlik Kurumu Borç Sorgulaması Yapılmadan İlgililerine Ödeme Yapılması
22. Doğrudan Hizmet Alımı Kapsamında Çalıştırılan Belediye Personel Şirketine Hakedişlerin Vergi, Sosyal Güvenlik Primi, Genel Gider ve Kar Kadar Eksik Ödenmesi
23. İdari Para Cezalarının Tahsili İçin Gerekli Yasal İşlemlerin Yapılmaması
24. Ticari Nitelikteki Plakaların İhalesiz ve Süresiz Kullandırılması

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.

Erzurum 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 yetki ve sorumluluklar çerçevesinde yürütmektedir.

Kamu İdaresinin temel mevzuatı 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile 5393 sayılı Belediye Kanunu olup bu kanunlarda kurumun görev, yetki, sorumlulukları ile organları, teşkilatı, bütçe ve denetimi gibi temel hususlar düzenlenmektedir. Bununla birlikte görev, yetki, imtiyaz ve sorumlulukları 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, 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 belediyesi organları; Büyükşehir Belediye Meclisi, Büyükşehir Belediye Encümeni ve Büyükşehir Belediye Başkanı olarak öngörülmüştür. Karar organı olan büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye başkanı ve 77 üyeden oluşmaktadır.

Büyükşehir belediyesi teşkilâtı; norm kadro esaslarına göre 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.

Erzurum Büyükşehir Belediyesi'nin teşkilat yapısında doğrudan başkana bağlı 6 adet birim belirlenmiştir. Bunlar; Genel Sekreterlik, Özel Kalem Müdürlüğü, Hukuk Müşavirliği, Teftiş Kurulu Başkanlığı İç Denetim Birim Başkanlığı ve Danışmanlar' dır.

Genel sekretere bağlı 4 genel sekreter yardımcısı bulunmaktadır. Belediyenin 27 adet hizmet birimi daire başkanlıklarının 2'si doğrudan genel sekretere bağlı çalışmaktayken, 25 birim alan ve amaçlarına göre ilgili genel sekreter yardımcılıklarına bağlıdır.

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

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	Verilen Toplam Kadro	İhdas edilen Toplam Kadro	Dolu Kadro	Boş Kadro	Diğer
Memur	1.974	1.166	392	722	
Sözleşmeli Personel	-	-	52	-	
İşçi	985	482	41	441	
Geçici işçi	-	-	1	-	
Toplam	2.959	1.648	486	1.163	.
Kariyer A.Ş. (696 Sayılı KHK)	-	-	-	-	2.154
Genel Toplam	2.959	1.648	486	1.163	2.154

Erzurum Büyükşehir Belediyesi Başkanlığı'nın Erzurum Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (ESKİ) olmak üzere 1 tane bağlı kuruluşu bulunmaktadır.

Ayrıca Erzurum Büyükşehir Belediyesi'nin doğrudan hissedarı olduğu toplam 11 adet şirket ve doğrudan veya dolaylı olarak sahip olduğu 4 ortaklığı bulunmaktadır. Erzurum Büyükşehir Belediyesi'nin doğrudan hissedarı olduğu toplam 11 adet şirket ve doğrudan veya dolaylı olarak sahip olduğu 4 ortaklığı bulunmakta olup bilgisi aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2: Belediyenin Hissedarı Olduğu Şirketler

	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye (TL)
1	EJDER Kayak Merkezleri Turizm İnşaat Taahhüt Danışmanlık Organizasyon Fuarcılık Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	77.260.688,98	100	77.260.688,98

2	ER KONUT İnşaat Taahhüt İnşaat Malzemeleri Nakliye ve Madencilik Ticaret ve Sanayi Anonim Şirketi	583.704.003,70	100	583.704.003,70
3	ER TANSA Erzurum Büyükşehir Belediyesi İnşaat Taahhüt Otomotiv Petrol Ürünleri Gıda Reklam ve Organizasyon Ticaret Sanayi Anonim Şirketi	116.991.630,00	100	116.991.630,00
4	Erzurum Çevre, Temizlik, Ağaç, Peyzaj ve Enerji A.Ş. (ÇETAŞ)	46.000.000,00	100	46.000.000,00
5	ERZURUM Kültür Turizm Eğitim Reklam ve Sanat Ürünleri Sanayi Ticaret Anonim Şirketi	86.927.600,00	100	86.927.600,00
6	ERZURUM SPOR Kültür Sanat Etkinlikleri ve İşletmeciliği Ticaret Sanayi Anonim Şirketi	2.900.000,00	100	2.900.000,00
7	ESKER İnşaat Taahhüt Enerji Üretim Gıda ve Deri Mamulleri Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	5.800.000,00	60	3.480.000,00
8	EBB Sigorta Aracılık Hizmetleri Anonim Şirketi	1.050.000,00	100	1.050.000,00
9	PALANDÖKEN Yatırım İnşaat Taahhüt Turizm Mobilya Petrol Ürünleri Sanayi Ticaret Anonim Şirketi	118.665.000,00	100	118.665.000,00
10	KARİYER Organizasyon İnsan Kaynakları Toplu Ulaşım İnşaat Taahhüt Enerji Ticaret Ve Sanayi Anonim Şirketi	1.050.000,00	100	1.050.000,00
11	ERZURUM ENERJİ Üretim Dağıtım Doğalgaz Petrol Metal Taşımacılık Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	208.625.000,00	100	208.625.000,00
	Toplam	1.248.973.922,68		1.246.653.922,68

Tablo 3: Belediyenin Doğrudan veya Dolaylı Olarak Sahip Olduğu Ortaklıklar

	Şirketin Adı	Belediyenin Sahip Olduğu Hisse Oranı (%)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)
1	OLTU KALE ÇİMENTO SANAYİ ANONİM ŞİRKETİ	1,00	24.000,00
2	ER-ÇİM-SAN HOLDİNG A.Ş.	17,99	21.595,00
3	PALEN ENERJİ DOĞALGAZ DAĞ.ENDS.TİC.A.Ş.	10,00	2.000.000,00
4	ATA TEKNOKENT A.Ş.	9,00	1.993.973,00
	Toplam		4.039.568,00

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 Erzurum Büyükşehir Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

Erzurum Büyükşehir Belediyesi'nin 2024 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod 1	Giderin Türü	Bütçe ile Verilen Ödenek (TL)	Ek Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı	İptal Edilen Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	396.128.500,00	81.311.305,61	477.439.805,61	418.308.237,49	59.131.568,12
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	47.002.500,00	31.239.000,00	78.241.500,00	41.693.133,40	36.548.366,60
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	2.246.209.000,00	719.708.994,22	3.035.817.994,22	2.683.906.809,18	351.911.185,04
04	Faiz Giderleri	200.000.000,00	27.715.666,48	227.715.666,48	295.564.982,07	-67.849.315,59
05	Cari Transferler	160.300.000,00	28.828.488,55	189.128.488,55	217.775.967,81	-28.647.479,26
06	Sermaye Giderleri	2.868.860.000,00	1.155.169.545,14	4.034.029.545,14	3.950.582.993,16	83.446.551,98
07	Sermaye Transferleri	94.500.000,00	326.027.000,00	420.527.000,00	574.884.487,24	-154.357.487,24
08	Borç Verme	7.000.000,00	0,00	7.000.000,00		7.000.000,00
09	Yedek Ödenekler	480.000.000,00	-370.000.000,00	30.100.000,00		30.100.000,00
GENEL TOPLAM		6.500.000.000,00	2.000.000.000,00	8.500.000.000,00	8.182.716.610,35	317.283.389,65

Erzurum Büyükşehir Belediyesinin 2024 mali yılı bütçesi ile 6.500.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup, yıl içinde eklenen 2.000.000.000,00 TL ödenekle birlikte 2024 yılı ödenek toplamı 8.500.000.000,00 TL olmuştur. Yıl içinde 8.182.716.610,35 TL bütçe gideri yapılmış, 317.283.389,65 TL ödenek iptal edilmiştir. Geçen yıldan devreden ödenek ve ertesi yıla devreden ödenek bulunmamaktadır.

Büyükşehir Belediyesi 2024 yılı Bütçesi ile 6.000.000.000,00 TL gelir tahmini öngörülmüş olup, hem Büyükşehir statüsüne göre hem de analitik bütçe esaslarına uygun olarak hazırlanan gelir ve gider bütçeleri Finansman tablosunda belirtildiği üzere 500.000.000,00 TL borçlanma sureti bütçe denkliği sağlanmış, 6.500.000.000,00 TL olan 2024 Mali Yılı Bütçesi Belediye Meclisince kabul edilmiştir. Yıl içinde yapılan revizyonla 2.000.000.000,00 TL ilave gelir tahmini ile gelir bütçesi 8.000.000.000,00 TL olmuş, borçlanmayla beraber 8.500.000.000,00 TL ye çıkarılmıştır.

Tablo 5: 2024 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe ile Tahmin Edilen (TL)	Nihai Ödenek (TL)	Yıl Tahsilatı (TL)	Ret ve İadeler (TL)	Net Tahsilatı (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01-Vergi Gelirleri	25.120.000,00	25.120.000,00	29.746.879,63	42.531,69	29.704.347,94	118,25
03-Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	165.600.000,00	165.600.000,00	221.696.963,76	142.736,89	221.554.226,87	133,79
04-Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	15.250.000,00	15.250.000,00	90.299.588,53	0,00	90.299.588,53	592,13
05-Diğer Gelirler	4.774.880.000,00	5.105.880.000,00	6.382.292.313,97	19.991.530,41	6.362.300.783,56	124,61
06-Sermaye Gelirleri	1.004.400.000,00	1.673.400.000,00	1.200.674.984,13	0,00	1.200.674.984,13	71,75

07-İç borçlanma	500.000.000,00					
08-Alacaklardan Tahsilat	15.200.000,00	15.200.000,00	563.346,09	0,00	563.346,09	3,71
09-Red ve İadeler (-)	450.000,00					
Toplam	6.500.000.000,00	7.000.450.000,00	7.925.274.076,11	20.176.798,99	7.905.097.277,12	112,92

2024 yılında net bütçe geliri %112,92 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri %118,25, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri %133,79, alınan bağış ve yardımlar %592,13, diğer gelirler %124,61 ve oranı ile beklenin üstünde gerçekleşmiştir. Sermaye gelirleri %71,75, alacaklardan tahsilat %3,71, oranı ile beklenenin altında gerçekleşmiştir.

Tablo 6: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

E-Kod 1	Giderin Türü	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01	Personel Giderleri	477.439.805,61	418.308.237,49	87,61
02	SGKya Devlet Primi Giderleri	78.241.500,00	41.693.133,40	53,29
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	3.035.817.994,22	2.683.906.809,18	88,41
04	Faiz Giderleri	227.715.666,48	295.564.982,07	129,80
05	Cari Transferler	189.128.488,55	217.775.967,81	115,15
06	Sermaye Giderleri	4.034.029.545,14	3.950.582.993,16	97,93
07	Sermaye Transferleri	420.527.000,00	574.884.487,24	136,71
08	Borç Verme	7.000.000,00	0,00	0,00
09	Yedek Ödenekler	30.100.000,00	0,00	0,00
GENEL TOPLAM		8.500.000.000,00	8.182.716.610,35	96,27

2024 yılında bütçe giderleri %96,27 seviyesinde gerçekleşmiştir. Gider bütçesi içerisinde faiz giderleri, cari transferler, sermaye transferleri beklenin üstünde gerçekleşirken, diğer gider kalemleri beklenenin altında gerçekleşmiştir.

Belediyenin bütçe gelirler ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve bir önceki yıla göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

Tablo 7: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri

Bütçe Gelirinin	2022 Yılı (TL)	2023 Yılı (TL)	2024 Yılı (TL)	2022-2023 Değişim Oranı (%)	2023-2024 Değişim Oranı (%)
Ekonomik Kodu	(A)	(B)	(C)	[D=(B-A)/A]	[E=(C-B)/B]
01-Vergi Gelirleri	8.623.264,34	16.583.330,34	29.746.879,63	92,31	79,38
03-Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	69.147.452,15	158.797.686,45	221.696.963,76	129,65	39,61
04-Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	50.000,00	11.424.819,98	90.299.588,53	22749,64	690,38
05-Diğer Gelirler	2.143.811.964,28	3.840.253.711,62	6.382.292.313,97	79,13	66,19
06-Sermaye Gelirleri	193.082.169,65	698.436.399,64	1.200.674.984,13	261,73	71,91
08-Alacaklardan Tahsilat	17.555.770,37	0	563.346,09	-100,00	
Toplam	2.432.270.620,79	4.725.495.948,03	7.925.274.076,11	94,28	67,71
09-Red ve İadeler (-)	720.819,35	6.297.364,82	20.176.798,99	773,64	220,40

Net Toplam	2.431.549.801,44	4.719.198.583,21	7.905.097.277,12	94,08	67,51
-------------------	-------------------------	-------------------------	-------------------------	--------------	--------------

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2024 yılında gelirler bir önceki yıla göre %67,71 oranında artış göstermiştir. Bu çerçevede; sermaye gelirlerinde %71,91, vergi gelirlerinde %79,38, teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde %39,61, diğer gelirlerde %66,19 oranında bir önceki yıla göre artış göstermiştir.

Tablo 8: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri

Giderin Türü	2022 Yılı (TL)	2023 Yılı (TL)	2024 Yılı (TL)	2022-2023 Değişim Oranı (%)	2023-2024 Değişim Oranı (%)
	(A)	(B)	(C)	[D=(B-A)/A]	[E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	107.897.792,78	216.423.926,97	418.308.237,49	100,58	93,28
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	15.135.117,08	25.588.131,32	41.693.133,40	69,06	62,94
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	943.969.116,63	1.720.327.437,94	2.683.906.809,18	82,24	56,01
Faiz Giderleri	180.136.303,22	327.410.064,59	295.564.982,07	81,76	-9,73
Cari Transferler	66.064.689,58	119.732.295,92	217.775.967,81	81,23	81,89
Sermaye Giderleri	2.164.914.325,29	3.598.732.246,79	3.950.582.993,16	66,23	9,78
Sermaye Transferleri	147.909.898,33	247.151.994,00	574.884.487,24	67,10	132,60
Borç Verme					
Yedek Ödenekler					
Toplam	3.626.027.242,91	6.255.366.097,53	8.182.716.610,35	72,51	30,81

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2024 yılında 2023 yılına göre %30,81 oranında artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2024 yılında personel giderlerinin %93,28, sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin % 62,94, mal ve hizmet alım giderlerinin %56,01, cari transferlerin %81,89, sermaye giderlerinin %9,78 ve sermaye transferlerinin %132,60 arttığı, faiz giderlerinin ise % 9,73 oranında azaldığı görülmektedir.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2024 yılı 630 Faaliyet Gideri 4.586.747.987,21 TL; 600 Faaliyet Geliri 6.773.891.254,05 TL; enflasyon düzeltilmesi sonucu oluşan tutar 7.464.506.124,37 TL olup, 590 Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 2.187.143.266,84 TL olarak gerçekleşmiştir.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Erzurum 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.

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

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 Başkanlığı'na 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 idaresinin 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 idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tablolarından 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 yansıtmışından 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; idarenin amaçlarına, mevzuata ve belirlenmiş politikalarına 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, süreç ve iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütününe ifade etmektedir.

Kamu idaresinin stratejik yönetim, kurumsal risk yönetimi ve iç kontrol sistemi, ilgili değerlendirme prosedürleri üzerinden değerlendirilmiştir. Aşağıda, iç kontrol sisteminin beş bileşenine göre farklı durumlar için değerlendirmeler yer almaktadır. İç kontrol sisteminin kurulması ve uygulanması kapsamında Erzurum Büyükşehir Belediyesinde yapılan incelemeler sonucundaki tespitler aşağıda kısaca belirtilmiştir.

Kontrol Ortamı Standartları

Kurumsal organizasyon yapısı teşkilat şeması; görev, yetki ve sorumluluk alanlarını gösterecek şekilde belirlenmiş olup, Kurum resmi internet sitesinde yayınlanmıştır.

Yetki devirleri ve sınırları yazılı olarak belirlenmiş olup, 05.08.2015 tarih ve 529 sayılı yazıyla İmza Yetkileri Yönergesi uygulanmaktadır.

İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili personel bilgilendirilmiş, Kamu Görevlileri Etik Sözleşmesi personel özlük dosyalarında bulundurulmuştur.

İnsan Kaynakları politikası belirlenmemiş, 2023 yılı görevde yükselme sınavı ve diğer değerlendirmeler Kurum çalışanlarına Kurum Web sitesi aracılığıyla duyurulmuştur.

Hassas görevlere ilişkin prosedürler tam olarak belirlenmemiştir.

Kurumda ihtiyaç analizine dayalı hizmet içi eğitim planlaması yapılmamıştır.

Risk Değerlendirme Standartları

Stratejik Plan 5018 Sayılı Kanun'a, yönetmelik ve rehberlere göre; Strateji Geliştirme Müdürlüğünün koordinatörlüğünde birimlerle irtibat sağlanarak birim personelinin katkılarıyla hazırlanmıştır.

İdare performans programı; 5018 Sayılı Kanun'a dayanılarak, Kurumun bütçesi performans hedefleri ve faaliyetlerle ilişkilendirilerek hazırlanmıştır.

İdare kurumsal risklerini belirlememiştir.

İç Kontrol Riskleri; Daire Başkanlıkları bazında belirlenerek 2018 yılında Risk Kütüğü çıkarılmış, ancak İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik

kontrol faaliyetleri belirlenmemiştir.

Belirlenen her bir kontrol faaliyetinin uygulanması için sorumlular belirlenmemiş, risklerin değerlendirilmesine yönelik çalışma yapılmamıştır.

Risklerin değerlendirmesi yapılmamıştır. Puanlama yöntemiyle Daire Başkanlığı bazında önem düzeyine karar verilmiş, formlar doldurulmamıştır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla Mali Hizmetler Daire Başkanlığı iş akış süreçleri hazırlanmış ve personele duyurulmuştur. Ancak diğer birimlerde hazırlanma aşamasındadır. Bu açıdan eksiklikler vardır.

İdare tarafından yetki devirleri mevzuata uygun yapılmıştır. Eğitim durumu, memuriyet geçmişi, bilgi ve becerilere göre görevlendirme yapılmaktadır. 5018 Sayılı Kanun'a göre onay, uygulama, kaydetme ve kontrol görevleri farklı kişilere verilmektedir.

İdarede yapılan görevlendirmelerde, bunlar farklı kişiler arasında dağıtılarak "görevler ayrılığı" ilkesine uyulmuştur.

İdarece belirlenen iç kontrol risklerinin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri ve sorumluları belirlenmemiştir.

Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'a uygun olarak kurulmuştur.

Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi mevcuttur.

Bilgi ve İletişim Standartları

İdare faaliyet raporu 5018 Sayılı Kanun'a dayanılarak mevzuata uygun olarak hazırlanmıştır.

Kurumda veri kayıt ve dosyalama sistemi mevcuttur.

Mevcut bilgi yönetim sistemleri bilgi güvenliğini ve yedekleme gerekliliklerini sağlayacak şekilde dizayn edilmiştir. Güvenlik duvarı ve VPN cihazları ile bilgi güvenliği ve siber risklere karşı gerekli önlemler alınarak log lama işlemleri yapılmaktadır. Sanal sunucular, network ve güvenlik sistemi cihazları önem derecesine göre Bilgi İşlem Daire Başkanlığı tarafından günlük, haftalık ve aylık olarak yedeklenmektedir.

Yönetimin ihtiyaç duyduğu tüm rapor ve listeleri üretecek sistemi bulunmaktadır. Ancak üst yönetimi bilgilendirecek sistem mevcut değildir

İzleme Standartları

İç Kontrol Eylem Planı; 5018 Sayılı Kanun'da belirlenen Kontrol Ortamı, Risk Değerlendirme, Kontrol Faaliyetleri, Bilgi ve İletişim ve İzleme standartlarına uygun şekilde hazırlanmıştır. 2023 yılında güncelleme yapılmıştır.

İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu 17.07.2019 tarihinde Üst yöneticinin onayı ile kurulmuştur. Ancak Kurul aktif durumda değildir.

İdarenin tüm birimleri iç kontrol sistemini yılda en az bir kez değerlendirmemekte ve İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kuruluna raporlamamaktadır.

İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu olmadığından ve raporlar oluşmadığından değerlendirilememekte üst yöneticinin onayına sunulmamaktadır.

Üst yöneticinin onayladığı değerlendirme raporunda yer alan iç kontrol bileşenlerine ilişkin tespit edilen yetersizlikleri gidermek üzere de bir çalışma yapılmamıştır.

Kamu İdaresinde 5 iç denetçi kadrosu bulunmaktadır. Bu kadrolardan 1'i doludur. Kurumdaki iç denetçi sayıları, iç denetim fonksiyonun etkin yerine getirilebilmesi için yeterli değildir.

İç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin denetim ve raporlama çalışmaları mevcut değildir.

Üst yönetici ve Mali hizmetler birim yöneticisi İç Kontrol güvence beyanını imzalamıştır. 2023 Faaliyet Raporunda yer almaktadır. Kurum resmi internet sitesinde yayınlanmıştır.

Kurum tarafından iç kontrol sisteminin kurulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi yönünde çalışmalar yapıldığı ancak, iç kontrol mevzuatı gereklerinin tam olarak yerine getirilmediği görülmüştür. Risk değerlendirme çalışmaları yerine getirilmiş olsa da gerekli düzeltmeleri yapabilme olanağı verecek izleme ve yönlendirme çalışmalarının oluşturulamaması sistemin başarısı açısından risk teşkil etmektedir.

Sonuç olarak, Erzurum Büyükşehir Belediyesinde 5018 sayılı Kanun'un 57'nci maddesinde belirtilen iç kontrolün yapısı ve işleyişine ilişkin esaslara uyum sağlamaya yönelik faaliyetlerin bulunmadığı, üst yönetim ve kurum personeli tarafından kurumsal risk yönetimi ve iç kontrol sisteminin yeterince sahiplenilmemesi nedeniyle Kanun'un emredici hükümleri karşısında, 2024 yılı itibarıyla iç kontrol sistemi kurulma çalışmalarının yapılmadığı dolayısıyla Üst Yöneticinin bu yönde sorumluluğunu yerine getirmesinin gerekli olduğu

değerlendirilmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Erzurum 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: Yol Yapımı Amacıyla Satın Alınan İlk Madde ve Malzemelerin İlgili Duran Varlık Maliyetine Eklenmeden Doğrudan Giderleştirilmesi

İdare tarafından yol yapımında kullanılmak üzere satın alınan bitüm malzemesinin ödemesinin yapılması ile birlikte doğrudan giderleştirildiği, bünyesine girdikleri yolların maliyetine eklenmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 42’nci maddesine göre Kurumların muhasebesinin, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin ikinci bölümünde belirlenen ve muhasebe ilke ve kurallarının dayanağını oluşturan temel muhasebe kavramları ile faaliyet sonuçları, bütçe uygulama sonuçları, nazım hesaplara ilişkin ilkeler ve varlıklar, yabancı kaynaklar ve öz kaynaklar ilkelerinden oluşan bilanço ilkeleri ile üçüncü bölümünde belirlenen muhasebe standartları, kurallar ve uygulamalara ilişkin hükümler çerçevesinde yürütüleceği belirtilmiştir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin 2’nci bölümünde yer alan “İç imkânlarla üretilen maddi duran varlıklar” başlıklı 20’nci maddesinde ise kamu idarelerinin bizzat kendi imkânlarıyla ürettikleri maddi duran varlıkların üretimi için yapılan giderlerin işlem tarihindeki maliyet bedeli üzerinden ilgili varlık hesaplarına kaydedileceği belirtilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin Maddi Duran Varlıklar hesap grubunun işleyişine ilişkin 187'nci maddesinde; edinilen maddi duran varlıkların, maliyet bedeli ile hesaplara alınacağı, maliyet bedeline varlıkların elde edilmesinde yapılan her türlü giderin ilave edilmesi gerektiği belirtilmektedir.

Yönetmeliğin 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabının niteliğini açıklayan 190'ıncı maddesinde ise; 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 bu hesapta izlenmesi gerektiği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, 2024 yılı içinde İdare tarafından bitüm malzemesi idare malı olacak şekilde gerçekleştirilen yol yapım ihalelerinde ve kendi imkanlarıyla yol yapımı amacıyla toplam 360.234.500,00 TL tutarında bitüm malzemesi satın alındığı; söz konusu malzemelerin yol yapımında kullanılmasına karşın tamamının 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabına aktarıldığı dolayısıyla idare kaynakları kullanılarak yapımı gerçekleştirilen yolların Yeraltı Ve Yerüstü Düzenleri Hesabı bünyesinde kayıt altına alınmadığı tespit edilmiştir.

Yol yapımında kullanılan ve 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabına eklenmek suretiyle aktifleştirilmesi gereken bitüm malzemesi bedellerinin anılan mevzuat hükümlerine aykırı olarak 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabına kaydedilerek doğrudan giderleştirilmesi sonucunda; İdarenin 31.12.2024 tarihli Bilançosunda 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri ve 590 Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabının 360.234.500,00 TL tutarında eksik ve 2024 yılı Bilanço ve Faaliyet sonuçları Tablosunda 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabının aynı tutarda fazla gösterilmesine neden olunmuştur.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle; bulgu konusu hususun yerine getirilmesi adına gerekli çalışmaların yapılacağı ifade edilmiştir.

Kamu idaresinin mevzuatın öngördüğü hükümlerin yerine getirilmesi için gerekli hassasiyetin gösterilmesi gerekmektedir.

BULGU 2: İdarenin Kullanımı İçin Alınan Bilgisayar Yazılımları ve Program Alımlarının Haklar Hesabına Kaydedilmeden Doğrudan Gider Hesabına Kaydedilmesi

İdarenin kullanımı için alınan bilgisayar yazılımları ve program alımlarının 260 Haklar Hesabında takip edilmesi gerekirken doğrudan giderleştirildiği tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "260 Haklar Hesabı" başlıklı 210'uncu maddesinde:

"Bu hesap, bedeli karşılığı edinilen hukuki tasarruflar ile belirli alanlarda tanınan kullanma ve yararlanma gibi hak ve yetkiler dolayısıyla yapılan ve ekonomik değer taşıyan harcamaların izlenmesi için kullanılır."

"268 Birikmiş Amortismanlar Hesabı" başlıklı 214'üncü maddesinde:

"Bu hesap, maddi olmayan duran varlık bedellerinin, kullanılabilecekleri süre içerisinde yok edilmesini izlemek için kullanılır." denilmektedir.

Ayrıca 47 sıra nolu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nde 260 Haklar Hesabında yer alan varlıkların yıl sonunda %100 amortismanına tabi olacağı hükmü mevcuttur.

Yapılan incelemede; Belediye tarafından 20.12.2024 tarihinde 4 parça şeklinde toplam 608.368,00 TL tutarındaki bilgisayar yazılımı ve programları alımının 260 Haklar Hesabına kaydedilmeden 630 Giderler Hesabı kullanılmak suretiyle doğrudan giderleştirildiği görülmüştür.

Bunun sonucunda yılı bilançoda 630 Giderler hesabında bu tutar kadar fazlalık, 260 Haklar Hesabı ve 268 Birikmiş Amortismanlar ve Değer Düşüklüğü Karşılığı Hesabı bu tutar kadar eksiklik içermektedir.

Kamu idaresi cevabında özetle, 2024 yılında yazılım değişikliği nedeni ile alınan bazı yazılım alımlarının muhasebe kayıtlarının sehven yapıldığı ve gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Bu itibarla bilgisayar yazılımı ve fikri hak alımlarının mevzuatın öngördüğü şekilde ilgili hesaplara kaydedilmesi ve gerekli takip işlemlerinin sağlanması gerekmektedir.

BULGU 3: Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubunun Gerçek Durumu Yansıtması

Bir kısım taşınmazlara ilişkin muhasebe kayıtlarının mevzuatına uygun olarak yapılmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Taşınır ve taşınmaz işlemleri" başlıklı 44'üncü maddesinde kamu idarelerinin taşınmazlarının kaydına ilişkin usul ve esasların çıkarılacak yönetmelik ile belirleneceği hüküm altına alınmıştır. Buna istinaden

2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik çıkarılmıştır.

Mezkûr Yönetmelik'in “Kayıt ve kontrol işlemleri” başlıklı 5'inci maddesinde Ek 1'deki Kayıt Planının “Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar” başlığı altında yer alan taşınmazların maliyet bedeli üzerinden, bu taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenemeyenlerin ise rayiç değerleri üzerinden kayıtlara alınacağı; yine Ek 1'deki Kayıt Planının “Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar” başlığı altında yer alan taşınmazlardan maliyet ve rayiç bedeli belirlenemeyen taşınmazların, “Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar” başlığı altında yer alan taşınmazlardan sadece ekonomik olarak değerlendirmeye konu olanlar ile kamusal ihtiyaçlarda kullanılan taşınmazların, “Orta Malları” başlığı altında yer alan taşınmazların, “Genel Hizmet Alanları” başlığı altında yer alan taşınmazların ve Bakanlık tarafından iz bedeli ile takip edilmesine karar verilen taşınmazların iz bedeli üzerinden kayıtlara alınacağı belirtilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin Maddi duran varlıklar hesap grubuna ilişkin işlemleri düzenleyen 187'nci maddesinde ise maddi duran varlıklar hakkında; Taşınır Mal Yönetmeliği ve 13.9.2006 tarihli ve 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in ilgili hükümlerine göre işlem yapılacağı hususu düzenlenmiştir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine göre belediyelerin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümlerine göre kayıtlara alınması, ardından bu kayıtların Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ndeki hükümlere göre ilgili muhasebe hesaplarına kaydedilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede kamu idaresinin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların bir kısmının Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümlerine göre envanter ve değerlendirme işlemleri yapılmak suretiyle kayıtlara alınmadığı, bunun sonucunda muhasebe kayıtlarında 25-Maddi duran varlıklar hesap grubuna gerekli kayıtların tam ve doğru olarak yapılmadığı, böylece bu hesap grubunun hatalı bilgi içerdiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta; Belediyeye ait olan tapulu taşınmazların Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü'nün tüm Türkiye genelinde hizmet veren TAKBİS Zemin ID numaralarına göre kayıt altına alındığı,

İlgili taşınmazların maliyet bedeli belli olanların maliyet bedelleri, olmayanların ise ilgili ilçe belediyelerinden alınan harca esas emlak vergi değerleri üzerinden Otomasyon Sistemine kaydedildiği,

Mülkiyeti Belediyeye ait olan diğer taşınmazların ise rayiç bedellerinin belirlenmesine yönelik çalışmaların devam ettiği, rayiç bedelleri belirlenen taşınmazların Otomasyon Sistemine entegrasyonunun sağlandığı;

Belediye tarafından diğer kamu kurumlarına tahsis edilmiş olan taşınmazlara ilişkin taşınmaz bilgileri ve ilgili ilçe belediyeleri tarafından takdir edilmiş olanların otomasyon sistemine aktarıldığı, arsa rayiç bedellerinin belirlenmesine yönelik çalışmalara devam edildiği,

Ayrıca, diğer kurumlardan tahsisen alınan taşınmazlar için belirlenen kıymet takdir bedellerinin Büyükşehir Belediyesine gönderilen ilgili bedellerin Otomasyon Sistemine girişinin sağlandığı,

Aynı zamanda, bahse konu taşınmazların rayiç bedellerinin belirlenebilmesi için İlgili Daire Başkanlıklarından bu taşınmazlar üzerinde yapılmış veya yapılacak olan imalatların yüzölçümü ve güncel maliyet bilgilerinin hazırlanarak gönderilmesinin talep edildiği, gerekli bilgiler alındıkça Taşınmaz Mal Otomasyon Sistemine Entegrasyonunun sağlanarak mali tablolarda gösterilmesi için çalışmalara devam edildiği,

Anlaşılmaktadır.

Özetle; İdare tarafından bulguda belirtilen hususların sağlanması adına ilgili kurumlar ve birimler ile yazışmaların yapıldığı, yazışmalar neticesinde gelen cevaplara istinaden gerekli bilgiler alındıkça ilgili düzeltmelerin yapılacağı, Taşınmaz Mal Otomasyon Sistemine Entegrasyonunun sağlanarak mali tablolarda gösterilmesi için çalışmalara devam edildiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; İdarenin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümlerine göre kayıtlara alınması, ardından bu kayıtların Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ndeki hükümlere göre ilgili muhasebe hesaplarına kaydedilmesi gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması

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

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

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

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

Aynı kanunun 103'üncü maddesinde ise; yıllık ücretli izni bu kanunun 56'ncı maddesine aykırı olarak bölen veya hak edilmiş izni kullanmadan iş sözleşmesinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya belirtilen yönetmelik'in esas ve usullerine aykırı olarak izin kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için iki yüz yirmi Türk Lirası (2024 yılında 2.666,00 TL) idari para cezası verileceği hükmüne bağlanmıştır.

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

Yapılan incelemede, idarede görev alan kadrolu 41 işçiden 5'inin 200-300 gün, 9'unun 100-200 gün ve 15'inin ise 50-100 gün arasında kullanmayan izinlerinin olduğu tespit edilmiştir. Bu işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları işçinin son ücreti dikkate alınarak izin ücreti ödeneceğinden idareler açısından öngörülemeyen giderlerin ortaya çıkmasına neden olacaktır.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle; bulgu konusu edilen hususun yerine getirilmesi adına gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

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

BULGU 2: İhale ile Kiralanan Araçların Bakım Onarım Giderlerinin Belediye Bütçesinden Karşılanması

Belediye Şirketlerinden ihale ile kiralanan araçların bakım onarım giderlerinin sözleşmesinde ilgili şirketlere ait olmasına rağmen Belediye bütçesinden karşılandığı ve muhasebeleştirildiği tespit edilmiştir.

Belediye araç ihtiyacını kendisine ait şirketlerden;

Er Tansa Erzurum Büyükşehir Belediyesi İnşaat Taahhüt Otomotiv Petrol Ürünleri Gıda Reklam ve Organizasyon Ticaret Sanayi Anonim Şirketi,

Erzurum Spor Kültür Sanat Etkinlikleri ve İşletmeciliği Ticaret Sanayi A.Ş.,

Er Konut İnşaat Taahhüt İnşaat Malzemeleri Nakliye ve Madencilik Tic. ve Sanayi A.Ş.,

Ejder Kayak Merkezleri Turizm İnşaat Taahhüt Hayvancılık Danışmanlık Organizasyon Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi,(18.08.2020 tarih ve 507 sayılı meclis kararı ile ödeme)

Erzurum Enerji Üretim Dağıtım Doğalgaz Metal Taş. San. Tic. A.Ş.

Erzurum Kültür Turizm Eğitim Reklam ve Sanat Ürünleri Sanayi Ticaret A.Ş.

Erzurum Çevre Temizlik Ağaç Peyzaj ve Enerji Ticaret A.Ş.

Palandöken Yatırım İnşaat Taahhüt Turizm Mobilya Petrol Ürünleri Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketinden,

İhale ile temin yoluna gitmiştir.

Şirketler ile yapılan araç ihalesi sözleşmelerinin ilgili maddesinde;

“Madde 7 - Sözleşme bedeline dahil olan giderler:

7.1. *Taahhüdün (ilave işler nedeniyle meydana gelebilecek artışlar dahil) yerine getirilmesine ilişkin **Tüm binek araçların, iş kamyonlarının ve iş makinelerinin bakım-onarım, tamir masrafları ile her türlü vergi, resim, harç; her türlü muayene, trafik sigortası, araç takip sistemi, kasko giderleri (Sürücü ve Akaryakıt hariç)** sözleşme bedeline dahildir. İlgili mevzuatı uyarınca hesaplanacak Katma Değer Vergisi, sözleşme bedeline dahil olmayıp idare tarafından yükleniciye ödenecektir.”* Denilmiştir.

Araç kiralama sözleşmelerinin ilgili maddesinde de anlaşılabacağı üzere araçların yakıtının ve şoför ihtiyacının idare tarafından karşılanacağı ancak aracın bakım, onarım ve tamir giderlerinin ilgili şirkete ait olduğu belirtilmiştir. Ancak yılı içerisinde bu araçların bozulması veya bakım onarım ihtiyaçlarının olması durumunda Belediyenin Makine İkmal Dairesi Başkanlığınca parçaların piyasadan doğrudan temin yöntemi ile alındığı, montajının yapıldığı ve fatura giderlerinin Büyükşehir Belediyesi adına kesildiği görülmüştür.

Yapılan incelemede kiralanan araçlar için 2024 yılı içerisinde Belediye bütçesinden 16.545.734,42 TL harcama yapıldığı tespit edilmiştir. Her ne kadar bu giderler için ilgili şirket ile yıl sonunda mahsuplaşma yapılsa da Belediyeye ait olmayan bu araçlar için yapılan giderlerin muhasebe kayıtlarına alınması sonucu, bilanço ve mizan hesaplarında rakamların olması gerekenden yüksek görünmesine ve doğru bilgi verilmemesine sebebiyet vermektedir. (Ejder A.Ş.'ye Meclis Kararı ile mahsuplaşma da yapılmamaktadır.)

Belediye Şirketlerinden ihale ile kiralanan araçların bakım onarım giderlerinin sözleşmesinde ilgili şirketlere ait olmasına rağmen Belediye bütçesinden karşılanması sonucu muhasebe kayıtlarında; 102 Banka hesabı, 150 İlk Madde ve Malzeme hesabı, 320 Emanetler hesabı, 360 Ödenecek Diğer Fon ve Kesintiler, 630 Bütçe Giderleri Hesabı, 830 Bütçe Giderleri hesabı, 835 Gider Yansıtma hesapları, 900 Gönderilecek Bütçe Ödenekleri hesabı, 905 Ödenekli Giderler hesapları ve doğrudan temin giderleri olduğundan fazla görünmüştür.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle; bulgu konusu edilen hususlara uygun olarak işlem tesis edileceği ifade edilmiştir.

Belediye şirketlerinden ihale ile kiralanan araçların bakım onarım giderlerinin sözleşmesinde öngörüldüğü gibi ilgili şirketlere fatura edilerek Belediye bütçesinden karşılanmaması ve muhasebeleştirilmemesi gerekmektedir.

BULGU 3: Bütçe Emanetlerinin Ödenmesinde Mevzuatta Belirtilen Sıraya Uyulmaması

Bütçe emanetleri hesabından yapılan ödemelerin, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre yapılmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun “Ödenemeyen giderler ve bütçeleştirilmiş borçlar” başlıklı 34'üncü maddesinde; kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderlerin, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödeneceği, ancak sırasıyla kanunları gereğince diğer kamu idarelerine ödenmesi gereken vergi, resim, harç, prim, fon kesintisi, pay ve benzeri tutarlara, tarifeye bağlı ödemelere, ilama bağlı borçlara, ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçlara ve ödenmesi talep edilen emanet hesaplarındaki tutarlara öncelik verileceği hükme bağlanmıştır.

Aynı Kanun'un “Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları” başlıklı 61'inci maddesinde de muhasebe yetkililerinin bütçe emanetlerinin muhasebe kaydına alınma sırasına göre ödenmesinden sorumlu olduğu hususu düzenlenmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin, 320 Bütçe Emanetleri Hesabına ilişkin işlemlerin düzenlendiği 249'uncu maddesinde ise; bütçe emanetlerine alınan tutarların muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ilgililerine ödeneceği belirtilmiştir.

Açıklanan mevzuat hükümlerine göre kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde, ödenemeyen tutarların 320 Bütçe emanetleri hesabına kaydedileceği, bu hesaba alınan tutarların ise muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ilgililerine ödenmesi gerektiği anlaşılmaktadır. Yapılan incelemede bütçe giderlerinin gerçekleşmesi sırasında 320 Bütçe emanetleri hesabına kaydedilen tutarların, bu hesaba alınma sırasına göre ödenmediği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle; emanet hesabında yer alan tutarların kurumun mali durumu gözetilerek ödendiği ifade edilmişse de mevzuat hükmü açıktır ve idarenin savunması mevzuata aykırı davranılmasına gerekçe oluşturmamaktadır.

Ödemelerin yapılmasında mevzuatta öngörülen sıralamaya riayet edilmemesi nedeniyle alacaklılar tarafından başlatılacak hukuki süreçler, idareyi icra harçları, mahkeme giderleri, faiz gibi ek külfetlere katlanma riskiyle karşı karşıya bırakabilecektir. Bütçe emanetleri hesabına kaydedilen tutarların muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ilgililerine ödenmesi gerekmektedir.

BULGU 4: İhale Sözleşmelerinde Hakediş Ödeme Sürelerinin Rekabeti Sınırlayacak Şekilde Yüksek Belirlenmesi

İhale sözleşmelerinde hakediş tutarlarına göre 1 yıla varan yüksek ödeme süreleri belirlenmesine karşın ödemelerin daha kısa sürelerde yapılması nedeniyle rekabetin sınırlandırıldığı tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun “Temel İlkeler” 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 olduklarına ilişkin hüküm yer almaktadır.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun “Tip sözleşmeler” başlıklı 5'inci maddesinde; İdarelerce yapılacak sözleşmelerin tip sözleşme hükümleri esas alınarak düzenleneceği belirtilmiştir.

Yapım İşleri İhale Uygulama Yönetmeliği'nin eki Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin Geçici hakediş raporları başlıklı 39'uncu maddesinin 4'üncü fıkrasının (f) bendinde; hakediş raporunun, tahakkuka bağlandığı tarihten başlamak üzere sözleşmesinde farklı bir süre belirtilmemiş ise on beş gün içinde ödeme yapılacağı ifade edilmiştir.

Yönetmeliğin bir diğer eki olan Yapım İşlerine Ait Tip Sözleşmenin Ödeme yeri ve şartları başlıklı 11.2 maddesinde; hakediş raporlarının tahakkuka bağlanması sonrasında on beş gün içinde ödeneceği belirtilmiştir. Ancak Tip Sözleşmenin 12.1'inci dipnotunda; “*Ödeme süresi için on beş günden farklı bir süre belirlenmesi öngörüldüyse, öngörülen süre “on beş” ifadesi yerine yazılır*” düzenlemesine yer verilmiştir.

İdare tarafından gerçekleştirilen yapım işi ihale sözleşmelerinin 12'inci maddelerinde;

“Hakediş raporları, bu Sözleşmenin eki olan Yapım işleri Genel Şartnamesinde düzenlenen esaslar çerçevesinde, kanuni kesintiler de yapılarak her ayın ilk beş iş günü içinde

düzenlenir. Hakediş raporları yüklenici veya vekili tarafından imzalanıp idareye verildiği tarihten başlamak üzere İdarece en geç otuz gün içinde onaylandıktan sonra otuz gün içinde tahakkuka bağlanarak hakediş miktarına göre;

Hakediş yapılıp ödeme emri mali hizmetler daire başkanlığı kayıtlarına alındığı tarihten itibaren ödeme süreleri aşağıdaki gibi olacaktır.

- Hakediş miktarı 2.500.000,00 TL ye kadar olan ödemeler 6 ay içerisinde,

-Hakediş miktarı 2.500.000,00 TL üzeri olan ödemeler 1 yıl içerisinde,

ödemesi yapılacaktır” düzenlemesine yer verilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuata göre yapım işlerinde hakediş ödeme süreleri tip sözleşmeye uygun olarak ihale sözleşmesinde belirlenmesi gerekmektedir. Tip sözleşmede ise idare tarafından 15 günden farklı bir süre öngörülmesi durumunda bunun sözleşmede belirtilmesi gerektiği belirtilmiştir.

İdarenin yapım işi ihale sözleşmelerinin tamamında 15 gün yerine, ödeme tutarlarına göre farklı ödeme süreleri belirlendiği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun “Ödenemeyen giderler ve bütçeleştirilmiş borçlar” başlıklı 34'üncü maddesinde; kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderlerin, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödeneceği hükmü yer almaktadır. İhale sözleşmelerinde tutarlara göre farklı ödeme süreleri belirlemesi, bütçe emanetlerinde bekleyen tutarların muhasebe kayıtlarına alınma sıralamasına göre ödenmemesine neden olacaktır. Bu nedenle ihale sözleşmelerinde tutarlara göre farklı ödeme süreleri belirlenmemesi gerekmektedir.

İdarenin mal, hizmet ve yapım işi hakediş ödemelerinin incelenmesi neticesinde; hakedişlerin tahakkuka bağlanmasından sonra genellikle sözleşmede belirtilen süreden önce ödemelerin gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

Hakediş ödeme sürelerinin ihale sözleşmelerinde gerçekleşen ödeme sürelerinden çok daha uzun (1 yıla varan) gösterilmesi temel ilkelere iki yönden aykırılık teşkil etmektedir;

1- Ödeme süresinin kabul edilebilir olmadığını düşünen istekli olabilecekler ihalelere katılmayabileceklerdir. Bu durum ihalelerde rekabetin sınırlandırılması demektir.

2- İstekliler bu çok uzun ödeme sürelerini dikkate alarak teklif bedellerini yüksek

tutacak, ihaleler piyasa rayiçlerine göre yüksek bedellerle gerçekleşecek ve kaynakların verimli kullanılması ilkesi ihlal edilecektir.

Kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta özetle; 2023 yılı son üç ay içerisinde ihalelere ödeme süresi eklenmediği, eklenmeyen dönemde idareye çok sayıda ihtarname ve icra takibi yazısı ulaştığı belirtilmiş olup enflasyonist bir ortamda bulunulması ve nakit yetersizliği nedeniyle ödeme sürelerinin bulunmasının pratik açısından doğru olduğunun değerlendirildiği ifade edilmiştir.

İdare tarafından nakit yetersizliği gerekçe gösterilmişse de bulgu metninde de belirtildiği üzere hakedişlerin tahakkuka bağlanmasından sonra genellikle ilk 30 gün içerisinde ödemelerin gerçekleştirildiği görülmüştür.

Bu uygulama ihale mevzuatının temel ilkelerini ihlal etmektedir. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun “Temel ilkeler” başlıklı 5'inci maddesi açıktır ve mevzuata tabi tüm kurumlar bu ilkelere uymak zorundadır. İdarenin sunduğu gerekçelerle yaptığı uygulama yapılan işlemi mevzuata uygun hale getirmemektedir.

İhalelerde saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlama sorumluluğu çerçevesinde, ihale dokümanında hakediş ödeme sürelerinin gerçeğe uygun olarak düzenlenmesi ve ihalelerde Kanun'un temel ilkelerine uyulması gerekmektedir.

BULGU 5: Kurumun Mülkiyetindeki Taşınmazların 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 51/g Maddesine Göre Kiraya Verilmesi

Kurumun mülkiyetindeki taşınmazların belediyenin şirketlerine 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin (g) bendi kapsamında pazarlık usulü ile kiraya verildiği tespit edilmiştir.

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 bu Kanun'a göre yapılacağı,

“Tanımlar” başlıklı 3'üncü maddesinde; idarenin, ihaleyi yapan daire, kurum ve kuruluşları ifade ettiği,

“İhalelerde kapalı teklif usulünün esas olduğu” başlıklı 36'ncı maddesinde ise; 1'inci maddede yazılı işlere ilişkin ihalelerde, tekliflerin gizli olarak verilmesini sağlayan kapalı teklif usulünün esas olduğu, diğer usullerin ancak ilgili maddelerde yazılı şartların gerçekleşmesi durumunda yapılabileceği hüküm altına alınmıştır.

Kanun'un 3'üncü maddesinde de ifade edildiği üzere Kanun'a tabi kurum ve kuruluşlar genel olarak 'idare' olarak tanımlanmış ve bu ifade kanunun birçok maddesinde yerini bulmuştur.

Pazarlık usulüyle yapılabilecek işler kanunun 51'inci maddesinde bentler halinde tek tek sayılmıştır. Bu maddenin (g) bendinde; *“Kullanışlarının özelliği, idarelere yararlı olması veya ivediliği nedeniyle kapalı veya açık teklif yöntemleriyle ihalesi uygun görülmeyen, Devletin özel mülkiyetindeki taşınır ve taşınmaz malların kiralanması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralanması ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi,”* işinin pazarlık usulü ile yapılabileceği hüküm altına alınmıştır.

Kanun'un diğer maddelerinde ifade edilen “idare” kavramı yerine bu maddede “Devlet” kavramı kullanılmıştır. Aynı kanunun diğer maddelerinde, hatta aynı maddenin diğer bentlerinde (örneğin (f) bendinde) kanuna tabi kurumlar için idare kavramı kullanılırken (g) bendinde “idarelerin özel mülkiyetinde” kavramı yerine “Devletin özel mülkiyetinde” ve “Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan” kavramlarının kullanılması idare kavramından başka bir mana ve içeriği ifade ettiğini açıkça göstermektedir.

Kanun'un “Tarihi ve bedii değeri olmayan taşınmaz mallarla ilgili işlemler” başlıklı 74'üncü maddesinde söz konusu hususa bir parça açıklık getirilmiş ve tarihi ve bedii değeri olanlar hariç, hazinenin özel mülkiyetindeki yerlerin satışı, kiraya verilmesi, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiraya verilmesi, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi esaslarının Maliye Bakanlığınca çıkarılacak Yönetmelikte belirleneceği ifade edilmiştir.

Aynı Kanun'un 75'inci maddesinde ise; devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz mallar hakkında ecrimisil ve tahliye hususları düzenlenmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesi ile, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağına ilişkin düzenleme yapılarak belediye taşınmazları hakkında 2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesine atıf yapılmıştır. 5393 sayılı Kanun'un 15'inci maddesine “2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi hükümleri belediye taşınmazları hakkında da uygulanır” hükmü getirilmiştir. Bu şekilde bir hüküm getirilmediği sürece 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin (g) bendinin belediyeler için uygulanması mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

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

Gerek yargı kararları gerekse 5393 sayılı Kanunla yapılan atıf, devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz mallar kavramına belediyelerin özel mülkiyetinde olan mallarının girmediğini açıkça göstermektedir.

Yapılan incelemelerde kurumun mülkiyetindeki taşınmazların belediyenin şirketlerine 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin (g) bendi kapsamında pazarlık usulü ile kiraya verildiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle; belediyenin 2886 Sayılı kanun kapsamında olmasından mütevellit söz konusu kiralamaların yapıldığı; kiralama işlemleri belediyenin tüm hisselerine sahip olduğu şirketlere yapıldığı için rekabeti ortadan kaldırmadığı ifade edilmiştir.

İdarenin cevabında belirtilen, 'belediyenin 2886 sayılı Kanun kapsamında olduğu değerlendirmesi yapılarak ilgili kiralamaların yapılması' bulgu konusu hususu karşılamamaktadır. Bulgu metninde de ifade edildiği üzere 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 51/(g) maddesindeki pazarlık usulü ancak devletin özel mülkiyetinde ve hüküm ve tasarrufunda olan taşınır ve taşınmaz mallar için uygulanabilecektir. 5393 sayılı Kanun hükümlerine göre belediye; belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip olan ve "Devlet" tüzel kişiliğinden ayrı bir kamu tüzel kişiliğini ifade etmektedir. Bu yüzden de belediyenin mülkiyetindeki taşınmazları devletin mülkiyetindeki taşınmaz olarak kabul etmek mümkün değildir.

Ayrıca bulguda konusu edilen husus belediyenin bu Kanun kapsamında olup olmaması değil belediyelerin taşınmazlarını kendi şirketlerine pazarlık usulüyle kiraya verip veremediğidir.

Diğer yandan idarenin cevabında yer alan 'kendi şirketlerine kiralandığı ve rekabeti etkilemediği' hususu bulgu konusu edilen hususla bağdaşmamaktadır. Zira bulgu konusu edilen husus idarenin bu işlemi tesis etmede yetkisinin olmamasıdır. Yetkisiz tesis edilen işlemde ise kiralayanın sıfatının ne olduğu ve kiralamanın rekabeti engellemediği savunması yapılan işlemi mevzuata uygun hale getirmeyecektir.

Yukarıda sayılan nedenlerle, 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin (g) bendinde belirtilen devletin özel mülkiyetindeki taşınmaz kavramının hazinenin özel mülkiyetinde olan taşınmazları ifade ettiğini, dolayısıyla belediyelerin söz konusu maddeden yararlanarak pazarlık usulü ile kendi mülkiyetinde yer alan malları kiraya vermesinin veya üzerlerinde gayri ayni hak tesis etmesinin açıklanan mevzuat hükümlerine uygun olmadığı değerlendirilmektedir. Bu sebeple kiralama işlemlerinin usulüne uygun olarak gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Bu kapsamdaki taşınmazlara ilişkin detaylı bilgilere aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.

Tablo 9: Pazarlık Usulüyle Belediye Şirketlerine Kiraya Verilen Taşınmazlar

Sıra No	İlçe	Mahalle	Ada	Parsel	Alan (m ²)	Kiracı	2024 Yıllık Kira Bedeli (TL)
1	Palandöken	Şehitler	12948	4	80.754,85	ÇETAŞ	330.000,00
2	Yakutiye	Çiftlik	11251	2	28.329,65	ÇETAŞ	178.673,98
3	Yakutiye	Caferiye	12444	8	59,5	ESKER A.Ş.	57.235,92
4	Aziziye	İlica	3175	149	850	ESKER A.Ş.	105.058,91
5	Yakutiye	Kuloğlu	582	3	396	ESKER A.Ş.	77.743,59
6	Yakutiye	Şeyhler	12874	1	3.397,57	Enerji A.Ş.	698.302,03
7	Palandöken	Osman Gazi	203	42	170	Enerji A.Ş.	104.636,05
8	Palandöken	Osman Gazi	203	42	2.405,74	Enerji A.Ş.	760.989,44
9	Yakutiye	Caferiye	12444	8	38	Kültür A.Ş.	42.926,94
10	Yakutiye	Caferiye	12444	8	38	Kültür A.Ş.	42.926,94
11	Yakutiye	Caferiye	12444	8	59,5	Kültür A.Ş.	57.235,92
12	Yakutiye	Caferiye	12444	8	59,5	Kültür A.Ş.	57.235,92
13	Yakutiye	Caferiye	12444	8	59,5	Kültür A.Ş.	57.235,92
14	Yakutiye	Caferiye	12444	8	59,5	Kültür A.Ş.	57.235,92
15	Yakutiye	Caferiye	12444	8	59,5	Kültür A.Ş.	57.235,92
16	Yakutiye	Caferiye	12444	8	258,38	Kültür A.Ş.	153.244,56
17	Yakutiye	Caferiye	12444	8	59,5	Kültür A.Ş.	57.235,92
18	Yakutiye	Caferiye	12444	8	59,5	Kültür A.Ş.	57.235,92
19	Yakutiye	Caferiye	12444	8	27,5	Kültür A.Ş.	33.418,39
20	Yakutiye	Caferiye	12444	8	27,5	Kültür A.Ş.	33.418,39
21	Yakutiye	İstasyon	33	51	1.485,00	ERKONUT A.Ş.	300.000,00

BULGU 6: Bazı Gelirlerin Tahsilât/Tahakkuk Oranlarının Düşük Olması

İdarenin bazı gelirleri için tahsilat/tahakkuk oranlarının düşük olduğu görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 38'inci maddesinde, belediye gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek görevi belediye başkanına verilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 60'ıncı ve 61'inci maddelerinde; idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütmek görev ve sorumluluğunun mali hizmetler birimi ve muhasebe yetkilisinde olduğu belirtilmiş; aynı Kanun'un 38'inci maddesinde ise, kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk, tahsiliyle yetkili ve görevli olanların, ilgili kanunlarda öngörülen tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumlu olduğu ifade edilmiştir.

İdarenin tabloda gösterildiği üzere, bazı gelir kalemlerinin tahsilat oranlarının düşük kaldığı tespit edilmiştir. İdarenin kendine verilen görevleri daha etkin yerine getirebilmek için alacaklarının tahsil edilerek kaynak yaratılması önem taşımaktadır.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle; bulgu konusu edilen hususun düzeltilmesi adına gerekli işlemlerin yerine getirileceği ifade edilmiştir.

İdare alacakların tahsili için gerekli işlemlerin başlatılması/sürdürülmesi kamu kaynağının korunması ve hizmetlerin daha etkin yürütülmesi için tedbirlerin alınması gerekmektedir.

Tablo 10: Tahsilat/Tahakkuk Oranı Düşük Gelir Kalemleri

Gelir Adı	2023 Yılından Devreden Alacak (TL)	2024 Yılı Tahakkuku (TL)	Toplam Tahakkuk (TL)	2024 Yılı Net Tahsilâtı (TL)	Tahsilat Oran %
İlan ve Reklam Vergisi	1.218.173,88	2.311.701,94	3.529.875,82	1.770.600,78	50,16
İşgal Harcı	1.095.323,29	2.805.736,47	3.901.059,76	3.403.369,59	87,24
İlan ve Reklam Gelirleri	221.605,91	469.525,00	691.130,91	412.633,93	59,70
Diğer Hizmet Gelirleri	19.984.198,56	12.880.375,56	32.864.574,12	30.745.143,45	93,55
Ecrimisil Gelirleri	728.868,80	1.683.996,66	2.412.865,46	1.474.659,08	61,12
Diğer Taşınmaz Kira Gelirleri	9.037.634,03	37.610.838,94	46.648.472,97	13.817.576,92	29,62
İşyeri ve Diğer Şekillerde Kullanılan Binalara Ait ÇTV'den Alınan Büyükşehir Belediyesi Payı	3.789.226,00	8.603.885,35	12.393.111,35	11.759.818,09	94,89
Diğer İdari Para Cezaları	1.097.387,54	505.453,50	1.602.841,04	722.012,78	45,05

BULGU 7: Bazı İlçe Belediyelerinden Çevre Temizlik Vergisi Alacaklarının Zamanında Tahsil Edilememesi

İdarenin, bazı ilçe belediyelerinden çevre temizlik vergisi (ÇTV) alacaklarının zamanında tahsil edilemediği tespit edilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun mükerrer 44'üncü maddesinde; belediye sınırları ve mücavir alanları içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden

yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binaların çevre temizlik vergisine tabi olduğu ifade edilmiştir.

Aynı maddede; konutlara ilişkin su tüketim miktarı esas alınmak suretiyle hesaplanan çevre temizlik vergisinin su faturasında ayrıca gösterilmek suretiyle tahakkuk etmiş sayılacağı ve büyükşehirlerde su ve kanalizasyon idarelerince su tüketim bedeli ile birlikte tahsil edileceği hükmüne yer verilmiştir.

Su ve kanalizasyon idareleri tarafından ilçe belediye sınırları içerisindeki konutlardan tahsil edilen çevre temizlik vergisi ve gecikme zammının %80'i ilgili belediyeye, %20'si ise büyükşehir belediyesine tahsilatı takip eden ayın 20'nci günü akşamına kadar bildirilerek aynı süre içinde ödenmelidir. İlçe belediyelerince işyeri ve diğer şekillerde kullanılan binalar için tahsil edilen çevre temizlik vergisinin de %20'si aynı esaslar çerçevesinde büyük şehir belediyelerine aktarılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede gerek geçmiş dönem ve gerek yılı içinde Erzurum Büyükşehir Belediyesinin ilçe belediyelerinden tahsil edilemeyen çevre temizlik vergisi alacak tutarının toplamı 633.293,26 TL olduğu görülmüştür. İlçe belediyelerinden çevre temizlik vergisi payı alacağının tahsili için gerekli işlemlerin yapılması gerekmektedir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle; bulgu konusu edilen hususun düzeltilmesi adına gerekli işlemlerin yerine getirileceği ifade edilmiştir.

İdarenin vergi alacağının zamanında tahsil ve takibinin yapılması gerekmektedir.

Tablo 11: Tahsil Edilemeyen Çevre Temizlik Vergisi

Gelir Türü	Borçlu İdare	Tahsil Edilemeyen Tutar (TL)
ÇTV	Horasan Belediyesi	171.811,00
	İspir Belediyesi	3.242,50
	Narman Belediyesi	20.993,80
	Oltu Belediyesi	299.483,33
	Karaçoban Belediyesi	4.798,54
	Pasinler Belediyesi	107.418,62
	Çat Belediyesi	25.545,47
ÇTV Toplam		633.293,26

BULGU 8: Vadesi Geçmiş Vergi Borcu Durumunu Gösterir Belge Aranmadan Ödeme Yapılması

Hakediş ödemelerinin bazılarında vadesi geçmiş vergi borcu sorgulaması yapılmadığı görülmüştür.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un “Amme alacağı ödenmeden yapılmayacak işlemler ile işlem yapanların sorumlulukları” başlıklı 22/A maddesine göre; 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamına giren kurumların mal veya hizmet alımları ile yapım işleri nedeniyle hak sahiplerine yapacakları ödemelerde Hazine ve Maliye Bakanlığına bağlı tahsil dairelerine vadesi geçmiş borcun bulunmadığına ilişkin belge aranılması zorunluluğu getirmeye ve yapılacak ödemelerden istihkak sahiplerinin amme borçlarının kesilerek ilgili tahsil dairesine aktarılması zorunluluğu ile kesintilere asgari tutar ve oran getirmeye, kapsama girecek amme alacaklarını tür, tutar, ödeme ve işlemler itibarıyla topluca veya ayrı ayrı tespit etmeye, zorunluluk getirilen ödeme ve işlemlerde hangi hallerde bu zorunluluğun aranılmayacağını ve uygulamaya ilişkin usul ve esasları belirlemeye Hazine ve Maliye Bakanının yetkili olacağı belirtilmiştir.

Aynı maddenin devamında takibata salahi yetli 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 Seri: A Sıra No:1 Tahsilat Genel Tebliği'nin “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.

Yapılan incelemede kuruma ait personel şirketine yapılan hakediş ödemeleri sırasında şirketin vergi dairelerine vadesi geçmiş borçlarının bulunmadığına ilişkin vadesi geçmiş borç durumunu gösterir belge aranılmadan ödeme yapıldığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle; bulgu konusu edilen hususun düzeltilmesi adına gerekli işlemlerin yerine getirileceği ifade edilmiştir.

Söz konusu hak sahibine yapılacak ödemeler sırasında diğer hak sahiplerine yapıldığı gibi vergi dairelerine vadesi geçmiş borçlarının bulunmadığına ilişkin vadesi geçmiş borç durumunu gösterir belge aranılması gerekmektedir.

BULGU 9: İç Kontrol Sistemi Yapılandırma Çalışmalarının Tamamlanmaması

Erzurum Büyükşehir Belediyesi tarafından, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükmü ve ilgili mevzuat gereğince, iç kontrol sistemi yapılandırma çalışmalarının tamamlanmadığı tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kanunun 55'inci maddesinde iç kontrolün tanımı yapılmış, Kanunun 56'ncı maddesinde de iç kontrolün amaçları belirlenmiştir. Kanunun 11'inci maddesinde ise üst yöneticilerin, mali yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve Kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden sorumlu oldukları ve bu sorumluluğun gereklerini harcama yetkilileri, mali hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirecekleri hükme bağlanmıştır.

Buna göre üst yöneticilere, iç kontrol sisteminin kurulması ve gözetilmesi, iç kontrol sisteminin bir gereği olarak yazılı prosedür ve talimatların oluşturulması gibi her türlü düzenlemelerin yapılması, harcama yetkililerine ise görev ve yetki alanları çerçevesinde, idari ve malî karar ve işlemlere ilişkin olarak iç kontrolün işleyişini sağlama sorumluluğu verilmiş bulunmaktadır.

Erzurum Büyükşehir Belediyesi tarafından önceki yıllarda bu yönde bir çalışma gerçekleştirilmiştir. İç Kontrol Eylem Planı; 5018 Sayılı Kanunda belirlenen Kontrol Ortamı, Risk Değerlendirme, Kontrol Faaliyetleri, Bilgi ve İletişim ve İzleme standartlarına uygun olarak hazırlanmıştır. 2023 yılında güncelleme yapılmıştır. İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu 17.07.2019 tarihinde Üst yöneticinin onayı ile kurulmuştur. Ancak;

-Kurul aktif durumda değildir.

-İdarenin tüm birimleri iç kontrol sistemini yılda en az bir kez değerlendirmemekte ve İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kuruluna raporlamamaktadır.

-İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu olmadığından ve raporlar oluşmadığından değerlendirilememekte üst yöneticinin onayına sunulmamaktadır.

-Üst yöneticinin onayladığı değerlendirme raporunda yer alan iç kontrol bileşenlerine ilişkin tespit edilen yetersizlikleri gidermek üzere de bir çalışma yapılmamıştır.

-Kamu İdaresinde 5 iç denetçi kadrosu bulunmaktadır. Bu kadrolardan 1'i doludur. Kurumdaki iç denetçi sayıları, iç denetim fonksiyonun etkin yerine getirilebilmesi için yeterli değildir.

-İç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin denetim ve raporlama çalışmaları mevcut değildir.

İç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi sorumluluğu esas olarak üst yöneticilere ait bulunmaktadır. Bu nedenle, iç kontrol sistemine yönelik çalışmaların üst yönetici onayıyla başlatılması, üst düzey sahiplenmeyi, yetkilendirmeyi ve izlemeyi sağlamasının yanında, üst yöneticinin olumlu iradesini göstermesi açısından büyük önem arz etmektedir.

Bu nedenle; Erzurum Büyükşehir Belediyesi'nin iç kontrol sistemini yeniden yapılandırma çalışmaları kapsamında; "Erzurum Büyükşehir Belediyesi İç Kontrol Eylem Planı"nın Kamu İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planı çerçevesinde yukarıda belirtilen hususlar göz önünde bulundurarak tamamlamasının gerekli olduğu değerlendirilmektedir.

İdare tarafından verilen cevapta; 14.11.2024 tarih ve 162128 sayılı Başkanlık oluru ile yeni bir İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu oluşturulduğu, İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planı Hazırlama Grubu tarafından 2025-2026 yıllarına ait eylem planı oluşturulup, tüm birimlere resmi yazı ile bildirildiği, oluşturulan eylem planı doğrultusunda gerekli çalışmaların başlatıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; İdare tarafından başlanan iç kontrol sistemini yeniden yapılandırma çalışmaları kapsamında; "Erzurum Büyükşehir Belediyesi İç Kontrol Eylem Planı"nın Kamu İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planı çerçevesinde yukarıda belirtilen hususlar göz önünde bulundurarak tamamlaması ve sürdürülebilirliğinin sağlanması gerekmektedir.

BULGU 10: İç Denetçi Kadrosu Bulunmasına Rağmen Bu Kadrolara Atama Yapılmaması ve İç Denetim Raporunun Düzenlenmemesi

Erzurum Büyükşehir Belediyesi'nde 5 adet İç Denetçi kadrosu bulunmasına rağmen, bir kadro dışında bu kadrolara atama yapılmadığı, İç Denetim Biriminin oluşturulmadığı, iç denetim raporunun düzenlenmediği tespit edilmiştir

5436 sayılı Kanun'un 16 ncı maddesine göre, Bakanlar Kurulu'nun 28.8.2006 tarih ve 2006/10911 sayılı Kararı uygulamaya konulmuştur. Söz konusu Kararname eki listede Erzurum Büyükşehir Belediyesi için 1 adet birinci derece, 1 adet üçüncü derece ve 1 adet beşinci derece olmak üzere toplam 3 adet İç Denetçi kadrosu tahsis edilmiştir. Ayrıca, 6.5.2013 tarih ve 2013/4747 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile de 1 adet birinci derece, 1 adet üçüncü derece olmak üzere toplam 2 adet İç Denetçi kadrosu daha tahsis edilmiş, böylece iki Kararname ile 5 adet iç denetçi kadrosu tahsis edilmiştir.

Kurumda tahsis edilen 5 İç Denetçi kadrosundan 1 adedi dolu olup, 4 adedi boştur. Bir iç denetim biriminin oluşması için gereken mevcut iç denetçi sayısı yeterli değildir. Kurumda

2024 ve önceki yıllarda iç denetim faaliyeti gerçekleştirilmemiştir. Dolayısıyla; denetim alanına ilişkin herhangi bir denetim raporu görüş veya değerlendirmede bulunulmadığı gibi yıllık faaliyet raporlarında Üst Yönetici güvence beyanlarını destekleyecek şekilde düzenlenmiş bir iç kontrol değerlendirmesi de yapılmadığı anlaşılmaktadır.

İç denetim faaliyeti; kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir. Bu faaliyetin beklenen katma değeri sağlayabilmesi sadece bir iç denetim birimi kurulması ile değil, faaliyetin düzenli istikrarlı ve etkin şekilde yürütülmesi ile sağlanabileceği açıktır. İç denetim;

a) Kamu idaresinin iç kontrol sisteminin yeterliliği ve etkinliğinin incelenmesi ve değerlendirilmesi,

b) Risk yönetimi için öneriler geliştirilmesi ile risk değerlendirme ve risk yönetim metotlarının uygulama ve etkinliğinin incelenmesi,

c) Kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını sağlama amaçlı performans değerlendirmelerinin yapılması ve idarelere önerilerde bulunulması,

ç) İdarenin faaliyet ve işlemlerinin mevzuata, belirlenen hedef ve politikalara uygunluğunun denetlenmesi,

d) Muhasebe kayıtları ile mali tabloların, doğruluğu ve güvenilirliğinin incelenmesi,

e) Üretilen bilgiler ile kamuoyuna açıklanan her türlü rapor, istatistik ve mali tabloların doğruluğu, güvenilirliği ve zamanındalığının sınanması,

f) Elektronik bilgi sistemi ve e-Devlet hizmetlerinin yönetim ve sistem güvenilirliğinin gözden geçirilmesi,

alanlarını içermekte olup, iç denetim faaliyetleri sonucunda bu başlıklara ilişkin nesnel güvence, danışmanlık ve yönetim bilgisi üretilmesi gerekmektedir.

Bütün bu faaliyet alanı dışında iç denetimin iç kontrolle ilişkisinin ikinci bir boyutu daha bulunmaktadır. Bu da iç kontrol sisteminin yeterliliği, etkinliği ve işleyişiyle ilgili olarak yönetime bilgiler sağlanması, değerlendirmeler yapılması ve önerilerde bulunulmasıdır. “İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik”in 11’inci maddesi ile iç denetçilere denetim alanı dışında ayrıca verilmiş bir görevdir.

Aynı yönetmeliğin 12’nci maddesinde ise üst yöneticilerin iç denetim konusundaki sorumluluklarına değinilirken, “İç kontrol sisteminin değerlendirilmesi sürecine yönelik olarak gerçekleştirilen iç denetim faaliyetleri sonrası elde edilen bilgiler ve tavsiyeler doğrultusunda,

sistemin aksayan yönlerinin giderilmesine ve kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasına yönelik tedbirleri alır.” denilmektedir.

Diğer yandan Kamu idarelerinin hazırlayacakları ve internet sitelerinde yayımlayacakları İdare faaliyet raporlarına, üst yönetici tarafından imzalanan "İç Kontrol Güvence Beyanı"nın eklenmesi gerekmektedir. Üst yönetici bu beyan ile iç kontrol sisteminin yeterli güvenceyi sağladığını bildirmekte ve bu güvenceyi sahip olduğu bilgi ve değerlendirmelerle, iç kontroller, iç denetçi raporları ve Sayıştay raporları gibi kaynaklara dayandırmaktadır.

Bu itibarla; iç denetim biriminin, diğer bütün denetim alanı hakkında bilgi rapor ve danışmanlık görüşü üretmesi kadar, iç kontrol sistemi hakkında bir güvence beyanı verme zorunluluğunda olan üst yönetici için iç kontrol değerlendirmesi yapması da son derece önemlidir. Bu sayede üst yöneticinin iç kontrol sistemine ve güvence verdiği sistem ve işleyiş hakkında sahip olduğu bilgi ve kanaatler desteklenecek ve muhtemel eksiklikler ve uygunsuzluklar hakkında Sayıştay denetim raporları öncesinde iç denetim rapor ve değerlendirmelerinden bilgilendirilmesi mümkün olacaktır.

İdare tarafından verilen cevapta; iç denetim faaliyetlerinin daha etkin bir şekilde sürdürülebilmesi adına gerekli atamaların yapılması ve gerekli denetim faaliyetlerinin yerine getirilmesi kapsamında kanun ve yönetmelikler doğrultusunda iç denetçi sınavı açılması için gerekli işlemler yapılacağı, iç denetçi sayısı artırılarak iç denetim konusundaki gerekli hassasiyet gösterileceği, iç denetim fonksiyonlarının tam anlamıyla yerine getirilmesi çalışmalarının başlatılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; idarenin işleyiş ve düzenindeki kontrol eksikliklerini ve bunlara bağlı olumsuz sonuçları başarıyla yönetebilmesi için iç kontrol sistemi ve iç denetim biriminin gerektiği şekilde yeniden yapılandırılarak işlemesi ve idare faaliyetlerine değer katacak şekilde etkin sonuçlar üretmesi amacıyla yukarıda belirtilen gerekliliklerin kararlılıkla yürütülmesi gerekmektedir.

Bu nedenle;

- İdare faaliyetlerinin amaç ve politikalara, kalkınma planına, programlara, stratejik planlara, performans programlarına ve mevzuata uygun olarak planlanmasını ve yürütülmesini, kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını, bilgilerin güvenilirliğini, bütünlüğünü ve zamanında elde edilebilirliğini sağlamayı amaçlayan iç denetim faaliyetlerinin daha etkin sürdürülmesini teminen, ilgili mevzuat çerçevesinde hareket edilmesinin,

- Boş bulunan dört adet iç denetçi kadrosu için gerekli atamaların yapılması hususunda ilgili merciler nezdinde girişimlerde bulunulmasının,

Gerekli olduğu değerlendirilmektedir.

BULGU 11: Anahtar Teslim Götürü Bedel Sözleşme İle Yaptırılması Gereken Yapım İşlerinin Birim Fiyat Sözleşme İle Yaptırılması

Uygulama projesi yapılarak anahtar teslim götürü bedel teklif alınmak suretiyle ihale edilmesi gereken bazı yapım işlerinin ön proje-kesin proje üzerinden birim fiyat teklif alınarak ihale edildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun “Tanımlar” başlıklı 4'üncü maddesine göre; ön proje, belli bir yapının kesin ihtiyaç programına göre gerekli arazi ve zemin araştırmaları yapılmadan bilgilerin halihazır haritalardan alındığı, çevresel etki değerlendirme ve fizibilite raporları dahil elde edilen verilere dayanılarak hazırlanan plân, kesit, görünüş ve profillerin belirtildiği bir veya birkaç çözümü içeren projeyi; kesin proje, belli bir yapının onaylanmış ön projesine göre mümkün olan arazi ve zemin araştırmaları yapılmış olan, yapı elemanlarının ölçülendirilip boyutlandırıldığı, inşaat sistem ve gereçleri ile teknik özelliklerinin belirtildiği proje olarak tanımlanmıştır. Uygulama projesi ise belli bir yapının onaylanmış kesin projesine göre yapının her türlü ayrıntısının belirtildiği proje olarak ifade edilmiştir.

Aynı Kanun'un “İdarenin Uyması Gereken Diğer Kurallar” başlıklı 62'nci maddesinin ilk fıkrasının (c) bendinde; uygulama projesi bulunan yapım işlerinde anahtar teslimi götürü bedel teklif alınmak suretiyle ihale yapılması zorunludur. Ancak, doğal afetler nedeniyle uygulama projesi yapılması için yeterli süre bulunmayan yapım işlerinde ön veya kesin proje üzerinden, her türlü onarım işleri ile işin yapımı sırasında belli aşamalarda arazi ve zemin etütleri gerekmesi veya uygulamada imar ve güzergâh değişikliklerinin muhtemel olması nedenleriyle ihaleden önce uygulama projesi yapılamayan, bina işleri hariç, yapım işlerinde ise kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabilir. Bu işlerin uygulama projesi yapılabilen kısımlar için anahtar teslimi götürü bedel, uygulama projesi yapılamayan kısımlarda ise her bir kalem iş için birim fiyat teklif almak suretiyle ihale yapılabileceği ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden anlaşılaacağı üzere, yapım işlerinde esas olan ihaleye çıkılmadan önce yapının bütün ayrıntılarının gösterildiği uygulama projelerinin hazırlanmasıdır. Uygulama projesi hazırlanan yapım işlerinin ise anahtar teslim götürü bedel teklifi alınarak ihale edilmesi zorunludur. Madde metninde tahdidi olarak sayılan hallerde, uygulama projesi hazırlanması zorunluluğuna istisnalar getirilmiştir. Fakat istisnai hallerde dahi bina işleri için uygulama projesi hazırlanması şartı korunmuştur. Bununla birlikte, bir

yapım işinin Kanun'da sayılan sebeplerden ötürü uygulama projesi yapılamayan kısımlarının ancak karma sözleşmeler marifetiyle birim fiyat teklif alınarak ihale edilebileceği açıklanmıştır.

Kamu İhale Kurulu da uygulama projesine dayalı anahtar teslim götürü bedel yerine birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilen yapım işlerinin iptal edilmesi gerektiğine dair birçok emsal karar almıştır. (2005/UY. Z-1240 sayılı Karar, 2004/UY. Z-1335 sayılı Karar)

Yapılan incelemede, aşağıdaki tabloda da detayı verilen işlere ait sözleşmelerin ekinde (ihale dokümanını oluşturan belgeler) ön-kesin projelerin yer aldığı dolayısıyla uygulama projesi yapılarak anahtar teslimi götürü bedel teklif alınmak suretiyle ihale edilmesi gereken işlerde birim fiyatlı sözleşme imzalandığı görülmüştür.

Tablo 12: Birim Fiyat Sözleşme ile Yapılan Bazı İşlerin Listesi

Sıra No	İhale Kayıt Numarası	İhale Konusu	Sözleşme Bedeli (TL)
1	2023/487823	Erzurum İl Merkezi ve İlçelerinde Sosyal Tesis, İdari Bina, Okul, Cami, Taziye Evi, İmam Evi ve Wc Yapımı ve Onarımı	77.651.085,00
2	2023/511779	Abdurrahman Gazi Mahallesi TOKİ Konutları Bilgi Evi ve Ticari Alan Yapımı	16.030.415,96
3	2023/498248	Erzurum Tapu ve Kadastro VIII Bölge Müdürlüğü Hizmet Binası Yapımı	103.360.867,51
4	2024/781880	Erzurum İli ve İlçelerinde Okul, Cami, Taziye Evi Sosyal Tesis ve İdari Bina Onarımı	93.932.741,81
5	2024/795048	Yakutiye İlçesi 14223 Ada 1 Parsel Üzerinde Dükkan ve Ofis İnşaatı Yapımı	39.962.206,32
6	2024/1008948	Alipaşa Mahallesi Kentsel Dönüşümü Kapsamında Habipbaba Çarşısı Dükkanları Yapımı	28.178.040,98
7	2024/1084799	Muratpaşa Mahallesi Kentsel Dönüşüm Alanında Bulunan 231 Ada 17, 64, 72 ve 82 Parsel Üzerine Sosyal Konut ve Dükkan İnşaatı Yapımı	215.619.741,78

4734 sayılı Kanun'un temel amaçlarından birisi de idarelerin tam ve sağlıklı hazırlanan dokümanlar ile ihaleye çıkması, isteklilerin ihale dokümanını ve eki projeleri ilan süresi içerisinde incelemesi, ihale süreci içerisinde teklif alınmadan önce eksik ve hataların giderilmesi, eksiklik ve hatalar giderildikten sonra teklif alınmasıdır. Bu husus, Kanun'un “İhale dokümanında değişiklik veya açıklama yapılması” başlıklı 29'uncu maddesinde, ilân

yapıldıktan sonra ihale dokümanında değişiklik yapılmamasının esas olduğu vurgulanmış ve değişiklik yapılması zorunlu olursa, nasıl yapılacağı kurallara bağlanmıştır.

Ayrıca, ön/kesin proje üzerinden ihaleye çıkılması, ihale dokümanı ve tekliflerin hazırlanması için yeterli süre ayrılmaması, ihale dokümanı kapsamında isteklilere verilen projelerde sözleşme imzalandıktan sonra değişikliklerin yapılması, idarelerce proje ve teknik şartnamelerin sağlıklı hazırlanmaması gibi durumlar; isteklilerin, bazı iş kalemleri için birim fiyat tekliflerinin yüksek belirlmesine neden olabilecektir. Bu gibi durumlara mahal verilmemesi için ihale dokümanlarının Kanun'da belirtilen hükümlere uygun olarak hazırlanması gerekmektedir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle; bulgu tespitiyle ilgili olarak Yapı Kontrol Daire Başkanlığı yapım işleri ihalelerinin kesin proje üzerinden yapıldığı, ayrıca raporda belirtilen kesin proje üzerinden ihaleye çıkılması hususu, bundan sonra yapılacak olan ihalelerde hassasiyetle takip edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, sözleşme aşamasında ve uygulamada sorunlarla karşılaşılması için ihale sürecine hazırlıkların tam ve sağlıklı yapılması ve uygulama projelerinin hazırlanıp anahtar teslim götürü bedel teklif alınarak ihaleye çıkılması yerinde olacaktır.

BULGU 12: Parasal Limitlerin Altında Kalmak Amacıyla Mal Alımları ile Yapım İşlerinin Kısımlara Bölünerek Doğrudan Temin Yöntemi ile Gerçekleştirilmesi

İdare tarafından 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 5'inci maddesindeki temel ilkelere ve Kamu İhale Genel Tebliği'ne uyulmayarak parasal limitlerin altında kalmak amacıyla bazı mal alımları ile yapım işlerinin kısımlara bölündüğü 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. Aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri bir arada ihale edilemez. Eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işleri kısımlara bölünemez. Bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usullerdir...*” hükmü yer almaktadır.

Kanunla belirlenen parasal limitlere bağlı olarak yapılacak ihtiyaç teminlerinde, piyasada yapılan fiyat araştırması sonucunda öngörülen parasal limitin aşılabacağına tespit edilmesi halinde, ihtiyacın Kanunun ilgili hükümlerine göre ihale yoluyla temin edilmesi gerekmektedir.

4734 sayılı Kanunun 19 uncu maddesine göre açık ihale usulü ile temini gereken ihtiyacın, Kanunun 22 nci maddesinin (d) bendi için öngörülen parasal sınırların altında kalacak şekilde, adet bazında veya aynı ihale konusu içinde yer alabilecek nitelikteki mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin, kalemlere veya gruplara bölünmek suretiyle aynı Kanunun 22 nci maddesinin (d) bendine göre temini, 4734 sayılı Kanunun temel ilkelerine aykırılık teşkil ettiğinden, bu yönde uygulamaların sorumluluk doğuracağı hususuna dikkat edilmesi gerekmektedir.

Yukarıda yer verilen yasal düzenlemelerden anlaşılacağı üzere, temel ihale usulleri dışında yer alan doğrudan temin yöntemi ile ihtiyaçların karşılanması ancak kanunda belirtilen özel hallerde mümkün olabilmektedir. Kanunda bu özel hallerden biri olarak “*Büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan idarelerin on beş milyar, diğer idarelerin beş milyar Türk Lirasını aşmayan ihtiyaçları...*” şeklinde belirtilmiştir. (2024 yılında Büyükşehir Belediyeleri için söz konusu limit tutarı 622.756,00 TL'dir).

Yapılan incelemeler neticesinde; aynı tarihte aynı daire başkanlığı tarafından aynı mahiyette ve aynı yükleniciden yapılan birçok alımın Kamu İhale Kanunu'nda belirtilen ihale usulleri ile alınması gerekirken kısımlara bölünerek yine aynı Kanunda özel alım usulü olarak belirtilen doğrudan temin usulü ile yapıldığı görülmüştür. Tespiti yapılan uygulamalardan bazılarının aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.

Tablo 13: Kısımlara Bölünerek Doğrudan Temin Usulüyle Yapılan Bazı Alımlar

Alım Yapan Daire Başkanlığı	Ödeme Emri Tarihi	Alım Konusu	Tutar (KDV Hariç) (TL)
Makine İkmal Daire Başkanlığı	05.03.2024	İş Mak Yedek Parça Malzeme Alımı	493.101,40
	06.03.2024	İş Mak Yedek Parça Malzeme Alımı	569.000,00
	06.03.2024	İş Mak Yedek Parça Malzeme Alımı	425.850,00
Makine İkmal Daire Başkanlığı	24.12.2024	Yedek Parça	600.000,00
	24.12.2024	Yedek Parça	552.614,40
	24.12.2024	Yedek Parça	487.000,00
	24.12.2024	Yedek Parça	468.000,00
	24.12.2024	Yedek Parça	460.120,00
	24.12.2024	Yedek Parça	450.960,00
	24.12.2024	Yedek Parça	409.000,00
	24.12.2024	Yedek Parça	405.000,00
	24.12.2024	Yedek Parça	396.000,00
	20.11.2024	Organizasyon Hizmeti	610.000,00

Gençlik ve Spor Hizmetleri Daire Başkanlığı	20.11.2024	Organizasyon Hizmeti	615.000,00
Bilgi İşlem Daire Başkanlığı	24.07.2024	Toner Alımı	614.166,00
	11.12.2024	Toner Alımı	614.389,00
Çevre Koruma ve Kontrol Daire Başkanlığı	12.12.2024	İş Makinası Hizmet Alımı	460.000,00
	19.12.2024	Kamyon Kiralaması ve Beko Loder (Kazıyıcı Yükleyici)	335.000,00
Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı	02.05.2024	Arşiv Dolabı Alım İşİ	470.250,00
	23.02.2024	Arşiv Dolabı Alım İşİ	425.000,00
	21.03.2024	Tabure Alım İşİ	300.000,00
	19.02.2024	Masa Sandalye Alım İşİ	270.000,00

Ayrıca; Makine İkmal Daire Başkanlığı tarafından 2024 yılı içinde “Yedek parça” alımı için toplamda 1758 adet ödeme emri düzenlenerek KDV hariç 84.739.007,97 TL tutarında doğrudan temin kapsamında alım yapıldığı ve yine bu alımların da birçoğunun piyasa fiyat araştırmasının aynı gün olduğu dolayısıyla bu alımların da kanuni sınırın altında kalmak amacıyla bölündüğü tespit edilmiştir.

Süreklilik gösteren alımlarda, önceki yıllar alım miktarları ve tutarları dikkate alınmak suretiyle her yılbaşında ihtiyaç planlaması yapılarak tespit edilen ihtiyacın yaklaşık maliyetine göre Kanunda yer alan ihale usullerinin uygulanması ve şartlar gerçekleştiğinde istisnai olarak öngörülen doğrudan temin yöntemine başvurulmalıdır.

Doğrudan temin usulü, kanuni limitler dâhilinde günlük ihtiyaçların karşılanmasında kolaylık sağlanması için başvurulması gereken bir yöntem olmalıdır. Aksi halde ihaleden kaçınmak için süreklilik kazanmış standart bir uygulama haline gelecektir. Bir ihtiyaç gündeme geldiğinde, limit dâhilinde ise doğrudan temin yöntemiyle eğer limitin üzerinde ise işin parçalara bölünmeden temel ihale usulleri ile temin edilmesi gerekmektedir. İhale yoluyla edinilmesi gereken söz konusu alımların kısımlara bölünmesi sonucunda Kamu İhale Kanunu'nun rekabet ve eşit muamele ilkeleri de ihlal edilmektedir.

Kamu İhale Kanunu'na göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usullerdir. Pazarlık usulü ile ihale yapılması ve doğrudan temin yoluyla ihtiyaçların karşılanması ise ancak Kanunda belirtilen özel hallerde mümkündür. Bu nedenle:

Mal ve hizmet alımı ile yapım işlerinde süreklilik gösteren alımlarda, önceki yıllar alım miktarları ve tutarları dikkate alınmak suretiyle, tüm merkez birimleri ile yapılacak iletişimle her yıl başında ihtiyaç planlaması yapılarak tespit edilen ihtiyacın yaklaşık maliyetine göre Kanunda yer alan ihale usullerinin uygulanması,

Açık ihale veya pazarlık usulüyle satın alınması gereken mal ve hizmetler ile yapım işlerinin Kanun'un 22. maddesinin (d) bendinde yer alan parasal limitlerin altında kalacak şekilde kısımlara bölünmek suretiyle doğrudan temin yöntemiyle satın alınmaması,

Merkez birimlerin ihtiyaçları için mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin, gecikmeye meydan verilmeden zamanında karşılanabilmesi, birimlerce verilen hizmetlerin etkinliğinin artırılması ve kamu kaynaklarının daha verimli kullanılabilmesi açısından bahis konusu ihtiyaçların tespiti ve izlenecek olan yöntemler için bir koordinasyon içinde yapılması,

Gerekmektedir.

Kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta özetle; 2025 mali yılı için yapılacak planlamalarla daha titiz ve dikkatli bir yaklaşım benimsenerek, alımların 4734 Sayılı Kanunun 19. Maddesi kapsamında açık ihale yoluyla gerçekleştirileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; ihale yoluyla edinilmesi gereken idare alımlarının kısımlara bölünmesi sonucunda Kamu İhale Kanunu'nun rekabet ve eşit muamele ilkeleri de ihlal edilmektedir. Doğrudan temin usulü, kanuni limitler dâhilinde günlük ihtiyaçların karşılanmasında kolaylık sağlanması için başvurulması gereken bir yöntem olmalıdır. Aksi halde ihaleden kaçınmak için süreklilik kazanmış standart bir uygulama haline gelecektir. Bir ihtiyaç gündeme geldiğinde, limit dâhilinde ise doğrudan temin yöntemiyle eğer limitin üzerinde ise işin parçalara bölünmeden temel ihale usulleri ile temin edilmesi gerekmektedir.

BULGU 13: Mal Alımları İşlerinde, Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması

İdare tarafından 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesinin (d) bendi ile 21'inci maddesinin (f) bendinde belirtilen mal alımlarına ilişkin yapılan harcamaların yıllık toplamının, 2024 yılı bütçesine bu amaçla konulan ödeneklerin %10'unu, Kamu İhale Kurulu'nun uygun görüşü alınmadan aşıldığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (1) bendinde; bu Kanun'un 21 ve 22'nci maddelerindeki parasal limitler dâhilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamının, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamayacağı ifade edilmiştir.

Öte yandan, “4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62'nci Maddesinin (I) Bendi Kapsamında Yapılacak Başvurulara İlişkin Tebliğ” in “Genel esaslar” başlıklı 4'üncü maddesinde; Kanun'un 21'inci maddesinin (f) bendi ve 22'nci maddesinin (d) bendine göre

ihtiyaçların temininde bütçe sahibi olan kamu idarelerinin; yıllık bütçelerine bu amaçla konulan toplam ödenek tutarını dikkate alacağı, mal alımı, hizmet alımı veya yapım işleri için bütçelerine bu amaçla konan yıllık toplam ödenekleri üzerinden her biri için ayrı ayrı %10 oranını hesaplayacakları belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri uyarınca 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin (f) bendi ile 22'nci maddesinin (d) bendine göre yapılacak mal ve hizmet alımı ile yapım işi harcamaları yıllık toplamı, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamayacaktır.

Yapılan incelemede; 4734 sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin (f) bendi ile 22'nci maddesinin (d) bendine göre yapılan mal ve hizmet alımı ile yapım işleri harcamalarının, detayları aşağıdaki tablodan da görüleceği üzere bütçeye bu amaçla konulan ödeneklerinin %10'unun, Mal alımları için Kamu İhale Kurulu'nun uygun görüşü alınmadan aşıldığı tespit edilmiştir. Hizmet alımları ve yapım işlerinin %10 sınırı içinde olduğu görülmüştür.

Mal ve Hizmet Alımları ile Yapım İşleri %10 Sınırının Tespiti Tablosu

Harcama Kalemleri	2024 Yılı Toplam Ödenek Tutarı (TL) (A)	Toplam Ödenek'in %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)	Sınırı Aşan Tutar/Sınır (D/B) (%)
Mal Alımı	786.190.665,37	78.619.066,53	84.555.777,50	5.936.710,97	10,76
Hizmet Alımı	1.632.595.698,15	163.259.569,81	157.975.688,46	Aşılmamış	9,68
Yapım İşleri	1.186.502.390,97	118.650.239,09	22.041.421,74	Aşılmamış	8,14

Hernekadar Hizmet alımları ile yapım işlerinde %10 sınırı aşılmamış ise de, mal alımlarında %10 sınırının aşıldığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle; idare olarak, Kamu İhale Kanunu ve ilgili mevzuata tam uyum sağlanması adına gelecek dönemde gerekli tedbirlerin alınarak, tüm harcamaların yasal çerçevede yapılması için titizlikle çalışmalara devam edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; idare tarafından 2024 yılı içerisinde 4734 sayılı Kanun'un 21/f ve 22/d maddeleri kapsamında gerçekleştirilen mal alımlarında, her biri için ayrı ayrı bütçeye bu amaçla konulan ödeneklerinin %10'u tutarındaki sınırın, Kamu İhale Kurulu'nun uygun görüşü alınmadan aşılması hususu, 4734 sayılı Kanun ve ilgili Tebliğ hükümlerine aykırılık teşkil

etmektedir. İdarenin iş ve işlemlerini 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve ilgili Tebliğ hükümlerine uygun olarak gerçekleştirmesi gerekmektedir.

BULGU 14: Hizmet Alımı Kapsamında Çalıştırılan Personele Giyim Malzemesi Alımı Yapılması

Erzurum Büyükşehir Belediyesince doğrudan hizmet alımı işi kapsamında çalıştırılan personele (Belediye Şirketi Personeline) giyim malzemesi alındığı görülmüştür.

696 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile 375 sayılı KHK'ya eklenen ek 20'nci maddeye göre, il özel idareleri, belediyeler ile bağlı kuruluşları ve bunların üyesi olduğu mahalli idare birlikleri, personel çalıştırılmasına dayalı hizmetleri 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesindeki limit ve şartlar ile 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendindeki sınırlamalara tabi olmaksızın doğrudan hizmet alımı suretiyle birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlası bu idarelere ait ve halen bu kapsamda hizmet alımı yaptığı mevcut şirketlerinden birine, bu nitelikte herhangi bir şirketi bulunmuyorsa münhasıran bu amaçla kuracakları bir şirkete gördürebilmektedir.

375 sayılı KHK'nın ek 20'nci maddesine dayanılarak yürürlüğe konulan İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esaslar'ın "Personel Giderlerinin Toplam Giderler İçindeki Payına İlişkin Üst Sınır" başlıklı 5'inci maddesinin 4'üncü fıkrasında;

"İdare tarafından şirkete personel gideri için yapılacak aylık ödemelerin toplamı, hizmet alım sözleşmesinde öngörülen işçi ücretleri esas alınarak hesaplanan;

a) Asgari işçilik maliyeti,

b) Asgari işçilik maliyeti üzerinden hesaplanan %4 sözleşme giderleri ve genel giderler,

c) İşçilikle bağlantılı ayni giderler,

ç) Asgari işçilik maliyeti ve işçilikle bağlantılı ayni giderler toplamı üzerinden %7 'ye kadar belirlenecek kâr,

dahil işçilik giderleri toplamını aşamaz. İşçi ücretlerinin tespitinde Asgari ücretle

meydana gelen artışlar dikkate alınır. Asgari işçilik maliyeti, sözleşme giderleri ve genel giderler ile işçilikle bağlantılı aynı giderler ve kâr oranı, kamu ihale mevzuatı esas alınarak belirlenir.”,

hükümleri yer almaktadır.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin 78.30'uncu maddesinde ise, “Personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı ihalelerinde isteklilerin teklif bedelleri varsa yüklenici karı ile aşağıdaki bileşenlerden oluşur:

a) Asgari İşçilik Maliyeti: İhale tarihinde yürürlükte bulunan brüt asgari ücret veya idari şartnamede brüt asgari ücretin yüzde (%) fazlası olarak belirlenen ücret (ulusal bayram ve genel tatil günleri ile fazla çalışma saatlerine ilişkin ücretler dahil), nakdi yemek ve yol bedeli gibi prime esas kazancın hesabında esas alınan işçiliğe bağlı diğer ödemeler ve işveren sigorta primlerinin toplam tutarı asgari işçilik maliyetini oluşturur.

b) İşçilikle Bağlantılı Aynı Giderler: İdari şartnamede işçi sayısı ile bağlantı olarak teklife dahil edilmesi öngörülen aynı giderler teklif bileşeni kabul edilir.

c) Hizmetin Yürütülmesine Yardımcı Unsurlar: İhale konusu hizmet işinin yürütülmesinde yardımcı nitelikte olan ve idari şartnamede belirtilen unsurlar teklif bileşeni kabul edilir.

ç) (Değişik: 25/10/2014-29156 R.G./2. md., geçerlilik: 11/9/2014) Sözleşme Giderleri ve Genel Giderler: İhale ve sözleşmeye ilişkin damga vergileri, Kamu İhale Kurumu payı ve noter masrafları gibi sözleşme giderleri ile amortisman, ihale konusu işte kullanılacak giyim gideri, oryantasyon (ihale konusu işe uyum) eğitimi gideri, 20/6/2012 tarihli ve 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu uyarınca işyeri hekimliği ve iş güvenliği uzmanı ücreti ile çalışanlara verilecek eğitim gideri, silahlı atış eğitim gideri, özel güvenlik mali sorumluluk sigortası gideri, yaka kartı, önemli bir bileşen olarak değerlendirilmeyen ilaçlama gideri, toplu ulaşım kartı bedeli ve bu nitelikteki genel giderleri karşılamak üzere, birim fiyat teklif cetvelinde yer alan her bir işçilik birim fiyatı üzerinden; işçi sayısı üzerinden teklif alınması idarece uygun görülmeyen iş kalemi/kalemleri için ise çalıştırılacak her bir personelin işçilik maliyeti üzerinden, % 4 oranında hesaplanan sözleşme giderleri ve genel giderler teklif bileşeni olarak kabul edilir.”

Hükümleri bulunmaktadır.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerinde, belediyelerin personel çalıştırılmasına dayalı hizmetlerini 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesindeki limit ve şartlar ile 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendindeki sınırlamalara tabi olmaksızın doğrudan hizmet alımı suretiyle belediye şirketlerine gördürebileceği, bu çerçevede yapılacak hizmet alımlarında sözleşme giderleri ve genel giderler ile işçilikle bağlantılı ayni giderler ve kâr oranının kamu ihale mevzuatı esas alınarak belirleneceği ve ihale kapsamında çalıştırılan personel için kullanılacak giyim eşyaları için yapılacak giderin sözleşme giderleri ve genel giderler teklif bileşeni olarak kabul edileceği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede; 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile çalıştırılan Belediye Şirketi personeline kurum bütçesinden maaş + genel gider + kar ödemesi dışında yıl içerisinde ayrı bir ihale ile giyim malzemesi alınmıştır. Alınan giyim malzemesi için 25.140.570,77 TL ödeme yapılmıştır. Yapılan bu ödemenin şirket alacağına karşılık mahsup edilmesi gerekmektedir.

Belediye Personel Şirketi bünyesinde istihdam edilen şirket personeli için ihtiyaç duyulan giyim malzemelerine ilişkin giderleri karşılamak yüklenicinin sorumluluğundadır. Zira Belediye Şirketine asgari işçilik maliyeti üzerine %4 oranında sözleşme giderleri ve genel giderler eklenerek ödeme yapılmaktadır. Dolayısıyla, sözleşme giderleri ve genel giderler içerisinde yer alan giyim giderleri için ayrıca bütçeden bu kapsamda ödeme yapılması hukuken mümkün değildir.

Kamu idaresi cevabında özetle; Erzurum Büyükşehir Belediyesi tarafından doğrudan hizmet alımı kapsamında çalışan belediye şirketi personeline yönelik olarak yapılan giyim malzemesi alımı, hizmetin aksamadan yürütülmesi, iş sağlığı ve güvenliği ile kurumsal temsil açısından zorunluluk arz ettiği, yapılan bu harcamalar, Harcama birimleri tarafından yapılan personel giyim malzemesi ihalesinin tüm personel (memur, sözleşmeli, sürekli işçi, hizmet alımı) için yapılması nedeniyle; Giyim malzemesinin personel bazında ayrımının zor olması, harcama birimlerinin giyim malzemesi ihtiyaçlarının farklı olması (itfaiye, temizlik hizmetleri, zabıta vb.) ve Kariyer A.Ş. şirketimizde ihale deneyim ve bilgisi olan personelin olmaması nedeniyle (Kariyer A.Ş. 'de memur, sözleşmeli personel ve sürekli işçi yok) İhaleler Büyükşehir Belediyemiz İhale Şube Müdürlüğü tarafından yapıldığı; Personel giyim malzemesi alımı ilgili mevzuat çerçevesinde ve kamu hizmetinin sürdürülebilirliği ilkesi doğrultusunda gerçekleştirildiği,

Ayrıca, söz konusu alım tutarı şirketin geçmiş dönem alacaklarına mahsuben

değerlendirilmiş olup, belediye bütçesine ek bir yük getirmediği ifade edilmiştir.

Kurum her ne kadar sözleşmenin hatalı düzenlenmesinden kaynaklı fazla ödenen giyim malzemesi tutarının şirketin alacağından mahsup edilmiş ise de; Hizmet alımı kapsamında çalıştırılan personel ödemelerine ilişkin yapılan sözleşmelerin ilgili mevzuat hükümlerine aykırı işlemlerin konulmaması için gerekli hassasiyetin gösterilmesi gerekmektedir.

BULGU 15: Bazı İlçe Belediyelerin Kuruma Olan Borçlarının Tahsil Edilmemesi

Aziziye İlçe Belediyesi ile Yakutiye İlçe Belediyelerinin kuruma ödemeleri gereken borçlarının tahsil edilmediği görülmüştür.

Yapılan incelemede;

Yakutiye İlçe Belediyesine ait; 2009 yılında 5747 Sayılı Kanun ile kapanıp hem gelirleri hem de borçları ile Yakutiye İlçe Belediyesine devir edilen Kazımkarabekir Belediyesi, Dadaşkøy Belediyesi ve Dumlu Belediyesine ait Büyükşehir Belediyesince verilen toplamda 1.236.824,00-TL borcun hala tahsil edilmediği,

Aziziye İlçe Belediyesine ait; 2009 yılında 5747 Sayılı Kanun ile kapanıp hem gelirleri hem de borçları ile Aziziye İlçe Belediyesine devir edilen Dadaşkent Belediyesi ile Ilıca Belediyesine ait Büyükşehir Belediyesince verilen borç tutarlarının ve 2016 yılında Aziziye İlçe Belediyesine Asfalt Malzemesi olarak verilen toplamda 1.004.494,90-TL tutarından 373.990,30-TL ödenmiş olup kalan 630.504,60-TL tutarın hala tahsil edilmediği,

Görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 60'ncı maddesinde belediyenin giderleri sayılmıştır. Söz konusu giderler arasında ilçe belediyelerine borç verme yer almamaktadır. 5393 sayılı Kanun çerçevesinde, belediyelerin diğer belediyelere veya başka herhangi bir kişi veya kuruma faizli veya faizsiz olarak borç vermesi mümkün değildir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 27'nci maddesinde ise; büyükşehir belediyesi ile bağlı kuruluşlarının, belediye başkanının onayı ile birbirlerinin nakit ihtiyacını karşılayabilecekleri ve bu şekildeki ödünç vermelerde faiz uygulanmayacağı hüküm altına alınmıştır. Bu maddeye göre de büyükşehir belediyesi sadece bağlı idaresine nakit borç verebilmektedir.

5216 sayılı Kanun'un 27'nci maddesinde ayrıca; “Büyükşehir belediyesi, ilçe belediyeleri ile ortak projeler geliştirebilir ve yatırım yapabilir. Büyükşehir belediyesi, kesinleşmiş en son yıl bütçe gelirinin %10'unu aşmamak ve bütçede ödeneği ayrılmış olmak şartıyla, ilgili belediyenin yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için büyükşehir

belediye başkanının teklifi ve meclisin kararıyla ilçe belediyelerine mali ve ayni yardım yapabilir” denilmektedir.

Anılan madde hükmüne göre büyükşehir belediyeleri, ilçe belediyeleri ile ortak projeler gerçekleştirebilir ve yatırım yapabilir. Ancak bunun için projenin ilçe belediyesinin yatırım programında yer alması, büyükşehir belediye başkanın teklifi ve meclis kararının olması gerekir. Kurumca ilçe belediyelerine yapılan söz konusu ödemelerin ilçe belediyelerinin yatırım programında yer alanı ortak proje olmadığı görülmüştür. Ödeme listesi aşağıdadır.

Ödeme Listesi

Hesap Kod	Hesap Adı	Ekod 4	Borç Toplam
137	Takipteki Kurum Alacakları Hesabi (Yakutiye Beld.)	1	1.236.824,00
137	Takipteki Kurum Alacakları Hesabi (Aziziye Beld.)	2	630.504,69
	TOPLAM		1.867.328,69

Yukarıdaki mevzuat hükümleri ve açıklamalar çerçevesinde, Erzurum Büyükşehir Belediyesinin ilçe belediyelerine borç vermesi mevzuat hükümlerine uygun değildir. Kurum alacaklarının faiziyle birlikte tahsil edilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle; Erzurum Büyükşehir Belediye Başkanlığı tarafından Yakutiye Belediye Başkanlığının borcu olan 1.236.824,00 TL’lik tutarın tamamının tahsil edildiği, Aziziye Belediye Başkanlığının borcundan 75.905,25 TL lik kısmı tahsil edildiği, kalan 554.599,35 TL’lik borcu için ilgili ilçe Belediye Başkanlığının bilgisi dahilinde ilgili Kurumlarla tahsilat yapılabilmesi adına gerekli resmi yazıların yazıldığı ve işlemlerin hızlandırıldığı ifade edilmiştir.

Nihai olarak; ilgili mevzuat hükümleri ve açıklamalar çerçevesinde, Kurum alacaklarının faiziyle birlikte tahsil edilmesi yönünde atılan adımların sonuçlandırılması gerekmektedir.

BULGU 16: Taşınır İşlemlerine İlişkin Mevzuatında Belirlenen Yükümlülüklerin Yerine Getirilmemesi

Yapılan incelemelerde taşınır işlemlerine ilişkin olarak mevzuatında belirlenen bazı yükümlülüklerin yerine getirilmediği tespit edilmiştir.

A. Bazı Taşınır Hurdaya Ayırma İşlemlerinin Yapılmaması

İdare tarafından bazı taşınırınların hurdaya ayırma işlemlerinin tamamlanmadığı görülmüştür.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin “Tanımlar” başlıklı 4'üncü maddesinde hurdanın ekonomik ömrünü tamamlamış olan veya tamamlamadığı halde teknik ve fiziki nedenlerle alınış amaçları doğrultusunda kullanılması imkânı kalmayan ya da tamiri mümkün veya ekonomik olmayan arızalar nedeniyle kullanılmasında yarar görülmeyerek hizmet dışı bırakılan taşınır ile üretim sırasında elde edilen kırıntı, döküntü ve artık parçalar olduğu belirtilmiştir.

Mezkûr Yönetmelik'in “Kullanılmaz hale gelme, yok olma veya sayım noksanı nedeniyle çıkış” başlıklı 27'nci maddesinde ise tüketim malzemelerinin özelliklerinde, ağırlıklarında veya miktarlarında meydana gelen değişimler nedeniyle oluşan fireler, sayımda noksan çıkan taşınır, çalınma, kaybolma gibi nedenlerle yok olan taşınır ya da yıpranma, kırılma veya bozulma gibi nedenlerle kullanılamaz hale gelen taşınır ile canlı taşınırın ölmesi halinde “Kayıttan Düşme Teklif ve Onay Tutanağı ve Taşınır İşlem Fişi” düzenlenerek kayıtlardan çıkarılacağı hususları düzenlenmiştir.

Yapılan incelemede; Kurum mülkiyetindeki 951 araçtan Belediye envanterinde bulunan 30 adet çeşitli tip ve modeldeki araçlar ile iş makinelerinin trafikten çekilme işlemi yapıldıktan sonra satılabilir durumda olanların 2886 sayılı ihale kanununa göre satış ihalesinin yapılmasına, ekonomik ömrünü tamamlayan ve hurdaya ayrılan 51 adet aracın Makine Kimya Endüstrisi Anonim Şirketi (MKE) Geri Dönüşüm İşletme Müdürlüğüne verilmesi; Belediye Meclisinin 13.08.2024 tarih ve 503 sayılı Kararıyla kabul edilmiştir. Ancak bu karardan sonra herhangi bir işlemin yapılmadığı görülmüştür.

951 araçtan 51 tanesinin ekonomik ömrünü tamamlamış veya tamamlamadığı halde teknik ve fiziki nedenlerle alınış amaçları doğrultusunda kullanım imkânı kalmayan ya da tamiri mümkün veya ekonomik olmayan arızalar nedeniyle kullanılmasında yarar görülmeyerek hizmet dışı bırakılan nitelikte olduğu fakat bahsi geçen 51 taşıtın hurdaya ayırma işlemlerinin yapılmadığı, böylece her biri birer kamu kaynağı olan bahse konu taşınırınların hurda ambarına gönderilmemesi sonucu değer kaybına uğradığı tespit edilmiştir.

B. Taşınır Kayıt Yetkililerinden Kefalet Aidatı Kesilmemesi

İdare tarafından taşınır kayıt yetkililerinden kefalet aidatı kesintisi yapılmadığı görülmüştür.

06.06.1934 Tarih ve 2720 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2489 sayılı Kefalet Kanunu'nun 1'inci maddesinde; 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na ekli (I) ve (II) sayılı cetvellerde yer alan kamu idareleri ile bu idarelere bağlı döner sermayeli kuruluşlarda para, menkul kıymet ve ayniyatı alıp veren ve elinde tutan; memur, sözleşmeli

personel ve işçiler (geçici işçiler hariç) için müteselsil kefalet usulünün kabul edildiği ve bu maksatla Kefalet Sandığı kurulduğu ifade edilmiştir.

Aynı Kanun'un 13'üncü maddesinde ise; bu Kanun dışında kalan belediyeler dâhil devlet teşekkülleri için gerekirse bu Kanunda yazılı esaslar dâhilinde bir veya birkaç kefalet sandığı kurulabileceği ve bu konuda bir düzenleme yapılabileceği hüküm altına alınmıştır.

Bu amaçla 16.02.1935 tarih ve 2931 Sayılı Resmî Gazete'de Hususi İdareler ve Belediyeler Kefalet Sandığı Nizamnamesi yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. İlgili Nizamname'nin 1'inci maddesinde, özel idare ve belediyelerde para ve menkul kıymetleri alıp veren ve elinde tutan memur ve müstahdemler için müteselsil kefalet uygulamak amacıyla İçişleri Bakanlığına bağlı kamu tüzel kişiliğine haiz Hususi İdareler ve Belediyeler Kefalet Sandığı kurulduğu belirtilmiştir.

Aynı Nizamname'nin 11'inci maddesinde ise kefaletle bağlı olanlar sayılmıştır. Buna göre il özel idareleri ve belediyelerde para ve menkul kıymetler ile ayınları alıp veren, elinde tutan ve bunların girmesinden, çıkmasından ve saklanmasından sorumlu olan veznedar, tahsildar, ambar ve tevzi memurlarının müteselsil kefaletle tabi oldukları belirtilmektedir.

Ayrıca 03.12.2009 tarih ve 27421 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nin (Sıra No:30) “Taşınır kayıt ve kontrol yetkililerinin kefaletle bağlanması” başlıklı 3'üncü bölümünde; kamu idarelerinde görevlendirilen taşınır kayıt yetkililerinin de kefaletle bağlanarak aylık ve ücretlerinden 2489 sayılı Kanun'un değişik 2'nci maddesinde belirtilen tutarda kefalet aidatı kesilmesi ve Kefalet Sandığı hesabına gönderilmesinin zorunlu olduğu ifade edilmiştir.

Taşınır kayıt yetkilileri idarenin harcama birimince edinilen taşınırları teslim alıp sorumlulukları altındaki ambarlarda muhafaza ettikleri için Kefalet Kanunu'na göre kefaletle tabi olacaklardır. Kefalet aidatı olan miktar yukarıdaki belirtilen madde uyarınca tespit edilerek her ay maaşlarından kesilip kurumlarınca kefalet sandıklarına yatırılacaktır.

Yapılan incelemelerde, idare tarafından taşınır kayıt yetkililerinden kefalet aidatı kesintisi yapılmadığı görülmüştür. Devam eden süreçte belirtilen hükümler gereği kefalet aidatı tutarının miktarı tespit edilerek kesintilerin yapılması ve kefalet sandıklarına yatırılması gerekmektedir.

Kurum mülkiyetindeki 951 araçtan

-Belediye envanterinde bulunan 30 adet çeşitli tip ve modeldeki araçlar ile iş makinelerinin trafikten çekilme işlemi yapıldıktan sonra satılabilir durumda olanların 2886 sayılı ihale kanununa göre satış işlemlerinin yapılması,

-Ekonomik ömrünü tamamlayan ve hurdaya ayrılan 51 adet aracın Makine Kimya Endüstrisi Anonim Şirketi (MKE AŞ)'ye satış suretiyle devrinin yapılması,

-Ayrıca taşınır kayıt yetkililerinden kefalet aidatı kesintilerinin yapılması, gerekmektedir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle; bulgu konusu edilen hususlardan, hurdaya ayırma işlemleri ile ilgili olarak gelecek dönemde ilgili araçların envanterden çıkarılmasının ilgili prosedürler ve yasal gereklilikler dikkate alınarak tamamlanacağı, taşınır kayıt yetkilisi olarak görev yapan personelin tespitinin yapıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; Kullanılmasında yarar görülmeyerek hizmet dışı bırakılan bütün taşınırların hurdaya ayırma işlemlerinin yapılması, önceki yıllarda ortaya çıkmış taşınır hurdalarının MKE AŞ'ye satış suretiyle devrinin yapılması gerekmektedir.

BULGU 17: Belediye Sınırları İçinde Bulunan ATM Alanlarının İhalesiz Kullandırılması

Belediye sınırları içinde bulunan ATM alanları 2886 sayılı Kanun kapsamında ihale edilerek işletilmesi/kiralanması gerekirken bu taşınmazların ecrimisil karşılığında protokol düzenlenerek kullandırıldığı tespit edilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Amaç" başlıklı 1'inci maddesinde; genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanunda yazılı hükümlere göre yürütüleceği hükmü bulunmaktadır.

Ayrıca 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinin sekizinci fıkrasında; 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı ifade edilmiştir.

2886 sayılı Kanun'un "Ecrimisil ve Tahliye" başlıklı 75'inci maddesinde de; Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malların, gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine, fuzuli şağılden tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve takdir edilecek ecrimisil bedelinin isteneceği, ecrimisil talep edilebilmesi için, Hazinesin işgalden dolayı bir zarara uğramış olmasının gerekmediği ve fuzuli şağılin kusurunun aranmadığı, kira sözleşmesinin bitim tarihinden itibaren işgalin devam etmesi halinde, sözleşmede hüküm varsa ona göre hareket edileceği, aksi halde ecrimisil alınacağı, işgal edilen taşınmaz malın da idarenin talebi üzerine bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek idareye teslim edileceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri doğrultusunda, 2886 sayılı Kanun kapsamında bulunan idarenin ATM alanlarının işletilmesi işinin mezkûr Kanun hükümlerine göre ihaleyle kiralanması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, idarenin 28 adet ATM alanının kullanımı için çeşitli bankalarla protokol imzaladığı fakat 31.12.2024 tarihi itibarıyla yalnızca 6 ATM alanının kullanımına ilişkin protokolün yürürlükte olduğu, kalan 22 adet ATM alanına ilişkin protokolün yürürlük süresinin dolduğu buna karşın süresi dolmuş mevcut protokol üzerinden işlemlere devam edildiği ve bu alanların tamamının ihale yapılmaksızın ecrimisil alınmak suretiyle bankaların kullanımına verildiği tespit edilmiştir.

Belediyelerin taşınmazları 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre kiralanmaktadır. Bu Kanun'a göre belediyelerin taşınmaz kiralaması için taşınmazın mülkiyetine sahip olması şart değildir. Belediye, mülkiyetine sahip olduğu taşınmazlar dışında, kullanım hakkı veya tasarruf yetkisine sahip olduğu taşınmazları da kiraya verebilir.

Diğer yandan geçmişe dönük olarak tespit edilip bir tazminat suretinde alınması gereken ecrimisil bedellerinin, kiralama yöntemi şeklinde kullanılarak ileriye dönük de uygulanarak bu taşınmazlardan ecrimisil alınması, bu taşınmazların işgaline meşruiyet kazandırmamaktadır. Ecrimisilin tahsil edilmesi, taşınmazdaki kullanımın devamı hakkını da vermemektedir. Dolayısıyla ecrimisil, kamu malının geleceğe yönelik kiralanması yöntemi değildir.

İdare tarafından ecrimisil karşılığı kullandırılan taşınmazların yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri doğrultusunda tahliyesinin sağlanması; kiralanabilir nitelikte olanların 2886 sayılı Kanun'un ilgili maddeleri uyarınca ihale yolu ile kiraya verilmesi gerekmektedir. Aksi bir durum, yani işgal eden kişinin ödemesi için tespit edilen ecrimisil bedelinin kira ödemesi gibi esas alınarak ileriye doğru devam ettirilmesi, 2886 sayılı Kanun'un her türlü satış ve kiralama gibi hususlarda ihale yoluna gidilmesi gerektiğini ifade eden amir hükümlerine aykırı olacaktır ve mevzuata aykırı bu gibi bir uygulama idare malını haksız ve hukuksuz bir şekilde işgal edenin ödüllendirmesi sonucunu doğuracaktır.

İdare tarafından verilen cevapta; ATM alanları mülkiyetlerinin Büyükşehir Belediye Başkanlığına ait olmaması sebebiyle, bu alanların 2886 sayılı Devlet İhale Kanununa göre kira ihalelerinin yapılmasının uygun olmayacağı, bu sebeple piyasa araştırmaları ve günün koşulları dikkate alınarak ecrimisil (işgal bedeli) bedelleri belirlendiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; söz konusu uygulama mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir. Bu itibarla, ATM alanlarının mülkiyetinin tam olarak belirlenerek ecrimisil karşılığında kullandırılması yerine 2886 sayılı Kanun'a göre ihale edilerek kiraya verilmesi için girişimlerde bulunulması gerekmektedir.

BULGU 18: Belediyenin Mülkiyetinde veya Sorumluluk Alanındaki Elektrik Trafoları İçin Dağıtım Şirketlerinden Ecrimisil Alınmaması

İdarenin hüküm ve tasarrufu altında olan muhtelif yerlerdeki elektrik trafoları için ilgili dağıtım şirketlerinden ecrimisil alınmadığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "*Belediyenin yetkileri ve imtiyazları*" başlıklı 15'inci maddesi ek fıkrasında; "...2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi hükümleri belediye taşınmazları hakkında da uygulanır." denilmektedir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "*Ecrimisil ve tahliye*" başlıklı 75'inci maddesinde; "*Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malları, özel bütçeli idarelerin mülkiyetinde bulunan taşınmaz mallar ve Vakıflar Genel Müdürlüğü ile idare ve temsil ettiği mazbut vakıflara ait taşınmaz malların, gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine, füzuli şagilden, bu Kanunun 9'uncu maddesindeki yerlerden sorulmak suretiyle, idareden taşınmaz ve değerlendirme konusunda işin ehli veya uzmanı üç kişiden oluşan komisyonca tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve takdir edilecek ecrimisil istenir. Ecrimisil talep edilebilmesi için, idarelerin işgalden dolayı bir zarara uğramış olması gerekmez ve füzuli şagilin kusuru aranmaz*" hükmü bulunmaktadır.

Ecrimisil, taşınmazın idarenin izni dışında gerçek veya tüzel kişilerce işgal veya tasarruf edilmesi sebebiyle idarenin bir zarara uğrayıp uğramadığına veya işgalcinin kusurlu olup olmadığına bakılmaksızın talep edilen tazminattır. Ecrimisilin tahsil edilmesi, taşınmazdaki kullanımın devamı hakkını vermemektedir. Ecrimisilde işgalcinin kusurunun olup olmaması önemli değildir. Ayrıca malın sahibinin bu malın işgalinden dolayı herhangi bir zarara uğramış olması da gerekmemektedir. O malın haksız olarak işgal edilmiş olması ecrimisil için yeterlidir.

Yapılan incelemede; önceki yıl Sayıştay Denetim Raporunda yer alan konu ile ilgili olarak; belediyenin mülkiyetinde muhtelif adreslerde bulunan trafo alanları için bugüne kadar ilgili dağıtım şirketinden herhangi bir ecrimisil tespit ve tahsilatı yapılmadığı görülmüştür.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerine göre hali hazırda belirlenen trafo alanları için 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "*Ecrimisil ve tahliye*" başlıklı 75'inci maddesinde düzenlenen esaslar dâhilinde gerekli işlemlerin yapılması gerekmektedir.

İdare verdiği cevapta; konu bulgu ile ilgili olarak, Aras Edaş İl Koordinatörlüğü ile yazışmalar yapıldığı, böylece söz konusu ecrimisillerin yasal süreci başlatıldığı ve ilgili davalar mahkemeye intikal ettirildiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; Elektrik Trafoları Ecrimisil dosyaları mahkeme süreci devam ettiğinden, hukuki sürecin titizlikle takip edilmesi, ilgili mevzuat çerçevesinde tarafların hakları ve yükümlülükleri dikkate alınarak en uygun şekilde yönetilmesi gerekmektedir.

BULGU 19: Taksi Durağı Olarak Kullanılan Taşınmazlara İlişkin İhale Yapılmamış Olması

Büyükşehir belediyesinin tasarrufu altında olan ve il sınırları içerisinde yer alan tüm taksi duraklarının ihale yapılmaksızın ecrimisil karşılığında kullandırıldığı tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun “Belediyenin yetkileri ve imtiyazları” başlıklı 15'inci maddesinde; 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun “Kapsam” başlıklı 1'inci maddesinde; belediyelerin kiralama işlemlerinin mezkûr kanun hükümlerine tabi olduğu açıkça ifade edilmiştir. Aynı kanunun 75'inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı ifade edilmiş olup bahsi geçen “Ecrimisil ve tahliye” başlıklı 75'inci maddede ise; devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malları, özel bütçeli idarelerin mülkiyetinde bulunan taşınmaz malların gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden ecrimisil isteneceği ayrıca işgal edilen taşınmaz malın, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edileceği belirtilmiştir.

Bu bağlamda idarenin, gelir getirici nitelikte olan taşınmazların kiralanması hususunda 2886 sayılı Kanun'a göre iş ve işlemlerini gerçekleştirmesi gerekir. Eğer fuzuli şagil tarafından bir işgal söz konusu ise işgal altındaki alanlara ilişkin mevzuatın öngördüğü şekilde ecrimisil tahakkuk ve tahsilatlarının yapılması gerekmekte olup söz konusu taşınmazların tahliyesinin yapılarak 2886 sayılı Kanun'a göre ihale iş ve işlemleri gerçekleştirilmelidir.

İlgili mevzuattan da anlaşılacağı üzere, ecrimisil bir kiralama yöntemi olmadığı gibi olağan bir yöntem de değildir. İşgale uğrayan ve sonradan tespit edilen kamuya ait taşınmaz mal için fuzuli şagilden bunun bedelinin adeta bir tazminat suretinde geçmişe yönelik alınmasıdır. Maddenin dördüncü fıkrasında da belirtildiği üzere işgal edilen taşınmaz mal için mülkiye amirine talepte bulunulması ve mülkiye amirince söz konusu taşınmazın 15 gün içinde tahliye ettirilmesi kanunun amir hükmüdür ve kanun koyucu burada bir takdir yetkisine izin vermemiştir. Aksi bir durum yani işgal eden kişinin ödemesi için tespit edilen ecrimisil bedelinin kira ödemesi gibi esas alınarak ileriye doğru devam ettirilmesi, 2886 sayılı Kanun'un

her türlü satış ve kiralama gibi hususlarda ihale yoluna gidilmesi gerektiğini ifade eden amir hükümlerine aykırı olacaktır.

Ayrıca, bu gibi bir uygulama idare malını haksız ve hukuksuz bir şekilde işgal edenin ödüllendirmesi sonucunu doğuracaktır. Zira bu durum Anayasa'nın 2'nci maddesindeki hukuk devleti ilkesiyle ve hukuki durumları aynı veya benzer olan kişiler arasında farklı muamelelerde bulunmaya olanak tanınması sebebiyle Anayasa'nın 10'uncu maddesindeki yasa önünde eşitlik ilkesiyle bağdaşmamaktadır. Devlet organları ile idare makamlarının bütün işlemlerinde bu ilkeyi gözetmek zorunda oldukları mezkûr maddenin amir hükmüdür.

31.12.2024 tarihi itibarıyla Büyükşehir Belediyesinin tasarrufu altında olan ve il sınırları içerisinde yer alan toplam 75 adet taksi durağı bulunmaktadır. Bu durakların tamamının ihale yapılmaksızın ecrimisil karşılığında kullanıldığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle; taksi durağı olarak kullanılan 75 adet taşınmazın 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında ihale yoluyla işlettirilebilmesi hususunda mevcut taksi duraklarının kurulu olduğu yer ve alan tespiti, yer ve alanların mülkiyet tespiti ve duraklardaki araç sayısı bilgisinin belirlenmesi için gerekli çalışmalar başlatıldığı, konu üzerinde hassasiyetle durularak bulguda yer alan aykırılıkların düzeltilmesi için çalışmalara devam edildiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdareye ait olan veya idarenin yetki ve sorumluluk bölgesinde bulunan taksi duraklarının ihale yapılmaksızın işgal bedeli karşılığında kullanılması mevzuata aykırılık teşkil etmektedir. Söz konusu alanlara ilişkin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na uygun olarak işlem tesis edilmesi gerekmektedir.

BULGU 20: Kurum Bünyesinde Mevcut Bilgi Teknolojileri (BT) Sistemleri Hususunda Eksikliklerin Bulunması

Erzurum Büyükşehir Belediyesi'nin bilgi teknolojileri sistemine yönelik alt yapı ve kablolama işlerinin önceki yıllarda kurulduğu, geçen süre zarfında sisteme yönelik köklü çözümlere gidilmediği, alt yapı ve network sisteminde kullanılan bazı donanımların dijital kullanım sürelerinin dolduğu, değiştirilmesi gerektiği tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kanunun beşinci kısmında "İç Kontrol Sistemi" düzenlenmiş, Kanunun 55'inci maddesinde iç kontrolün tanımı yapılmış, 56'ncı maddesinde de iç kontrolün amaçları belirlenmiştir. Kanuna dayalı olarak 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmi Gazetede "Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği" yayımlanarak "Kamu İç Kontrol Standartları" belirlenmiştir. Kamu İç Kontrol Standartları, idarelerin, iç kontrol sistemlerinin oluşturulmasında,

izlenmesinde ve değerlendirilmesinde dikkate almaları gereken temel yönetim kurallarını göstermekte ve tüm kamu idarelerinde tutarlı, kapsamlı ve standart bir kontrol sisteminin kurulmasını ve uygulanmasını amaçlamaktadır.

Kamu İç Kontrol Standartları, uluslararası standartlar ve iyi uygulama örnekleri çerçevesinde iç kontrolün; Kontrol ortamı standartları, Risk değerlendirmesi standartları, Kontrol faaliyetleri standartları, Bilgi ve iletişim standartları, İzleme bileşenleri standartları esas alınarak, tüm kamu idarelerinde uygulanabilir düzeyde olmasını sağlamak üzere düzenlenmiştir.

İdareler tarafından uygulanmak durumunda bulunan sözkonusu standartlardan “Bilgi ve iletişim Standartları”; gerekli bilginin ihtiyaç duyan kişi, personel ve yöneticiye belirli bir formatta ve ilgililerin iç kontrol ve diğer sorumluluklarını yerine getirmelerine imkan verecek bir zaman dilimi içinde iletilmesini sağlayacak bilgi, iletişim ve kayıt sistemini kapsamaktadır.

Bu çerçevede; “Bilgi ve iletişim” Standardı kapsamında idareler, birimlerinin ve çalışanlarının performansının izlenebilmesi, karar alma süreçlerinin sağlıklı bir şekilde işleyebilmesi ve hizmet sunumunda etkinlik ve memnuniyetin sağlanması amacıyla uygun bir bilgi ve iletişim sistemine sahip olmalıdır. “Raporlama” Standardı kapsamında idarenin amaç, hedef, gösterge ve faaliyetleri ile sonuçları, saydamlık ve hesap verebilirlik ilkeleri doğrultusunda raporlanmalıdır. “Kayıt ve dosyalama sistemi” Standardı kapsamında idareler, gelen ve giden her türlü evrak dahil iş ve işlemlerin kaydedildiği, sınıflandırıldığı ve dosyalandığı kapsamlı ve güncel bir sisteme sahip olmalıdır.

Tebliğde, “Bilgi ve iletişim”, “Raporlama”, “Kayıt ve dosyalama sistemi” Standardları çerçevesinde idarelerin, kapsamlı ve güncel bir sisteme yani bilişim teknolojileri yönetim yapısına sahip olması gerektiği belirtilmektedir. Bir kurumda bilişim teknolojileri yönetim yapısının kurulmasıyla; kurumun stratejik hedeflerine ulaşması, paydaşların ihtiyaçlarına uygun verilerin ortaya çıkarılması, BT ile ilgili risklerin yönetilmesi, kaynakların daha etkin kullanılması, bilgi güvenliği gereklerine ve yasal mevzuata uygun çalışılması sağlanmaktadır.

Yapılan incelemelerde; Erzurum Büyükşehir Belediye Başkanlığının bilişim teknolojileri sistemine yönelik alt yapı ve network işlerinin yıllar önce kurulduğu, o yıllardan beri sayısı artan bilgisayar ve çevre birimleri ihtiyacından dolayı, mevcut bilgi işlem sistem odasında kullanılan sunucularda yavaşlama olduğu belirlenmiş, sistem odasında bulunan fiziksel sunucuların depolama alanları (Harddisk) ve hafızalarında (RAM) iyileştirme yapılması gerektiği tespit edilmiştir.

Geçmişten günümüze yaşanan altyapı problemleri neticesinde, altyapısal donanım ve kablolanmanın önceki yılların gereksinimlerine göre planlanarak yapılması, 2024 yılsonu itibari

ile değiştirilmesini ve günün ihtiyaçlarına cevap verebilecek bir alt yapının kurulmasını zorunlu kılmaktadır. Buna bağlı olarak, Kurum ihtiyaçlarını karşılayacak yazılımların da gözden geçirilerek etkin ve verimli kullanımının sağlanması gerekmektedir.

İdare tarafından verilen cevapta; Erzurum Büyükşehir Belediyesi'nin bilgi teknolojileri altyapısı ve ağ sisteminin güçlendirilmesi amacıyla, ihtiyaç duyulan malzeme ve donanımlar 10.02.2025 tarihinde Devlet Malzeme Ofisi'nden temin edildiği, bu malzemeler, mevcut altyapının daha verimli ve sürdürülebilir bir şekilde çalışmasını sağlamak üzere kullanılacağı, alınan donanımların kurulumu ve gerekli değişiklikler, sistemin performansını artırmak ve olası teknik aksaklıkları en aza indirmek için altyapı güncellemelerinin tamamlanacağı, belediye hizmetlerinin hızlı ve güvenli bir şekilde yapılmasının sağlanacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak; İdare tarafından atılan adımlar doğrultusunda, 5018 sayılı Kanuna dayalı olarak 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği” ve “Kamu İç Kontrol Standartları” doğrultusunda kapsamlı ve güncel bir bilgi iletişim sisteminin sağlanması için;

Erzurum Büyükşehir Belediyesi'nin bilişim teknolojileri sistemine yönelik alt yapı ve kablolama işleri ile ilgili incelemeler yapılarak ileriye dönük çözümlerin üretilmesinin,

Başkanlığa bağlı tüm birimler arasında kurumsal kimlik yapısına uygun olarak hazırlanacak digital altyapı ile kurumsal bir bütünlük sağlanmasının,

Başkanlık tarafından kullanılan donanımların ve yazılımların daha etkin ve verimli kullanılabileceği, sürdürülebilirliğin sağlanacağı, yedeklemenin yapılacağı ortamın oluşturulmasının,

Kritik verilerin mutabık kalınan bir Felaket Kurtarma Merkezine yedeklenmesinin ve yedekten geri dönüş senaryolarının gözden geçirilmesinin,

Gerekli olduğu değerlendirilmektedir.

BULGU 21: Sosyal Güvenlik Kurumu Borç Sorgulaması Yapılmadan İlgililerine Ödeme Yapılması

Bazı hakediş ödemelerinden önce Sosyal Güvenlik Kurumu'na olan borç sorgulamasının yapılmayarak ödemede bulunulduğu görülmüştür.

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

ödeneyeceği, 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 hükme 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.

Yapılan incelemede kuruma ait personel şirketine yapılan hakediş ödemelerinden önce işverenin ve varsa alt işverenlerinin Sosyal Güvenlik Kurumu'na olan idari para cezası, prim ve prime ilişkin gecikme cezası, gecikme zammı ve diğer ferilerinden oluşan borçlarına ilişkin sorgulamanın yapılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle; Büyükşehir Belediyesine ait personel şirketine yapılan hakediş ödemelerinin içeriğinin ücret gideri olduğu belirtilmişse de bu ödemeler işçi alacağı mahiyetinde değil Şirket alacağı mahiyetindedir. Nitekim İdarenin hizmet sözleşmesi Şirket'te çalışan işçilerle değil Şirket ile yapılır. Dolayısıyla bu Şirket'e yapılan hakediş ödemeleri, sözleşme ilişkisine dayalı ödemeler olduğundan hak sahibine yapılan hakediş ödemelerinden önce işverenin ve varsa alt işverenlerinin Sosyal Güvenlik Kurumu'na olan idari para cezası, prim ve prime ilişkin gecikme cezası, gecikme zammı ve diğer ferilerinden oluşan borçlarına ilişkin sorgulama yapılması hukuki bir zorunluluktur. Öte yandan içinde bulunan ekonomik şartlar nedeniyle de Şirket bünyesinde görev yapan personellerin mağduriyet yaşamaması adına bu Şirket'e yalnızca personel net maaş ödemesi kadar hakediş ödemesi yapıldığı ifade edilmişse de bu durumun söz konusu ödemenin mahiyetini değiştirmedeği açıktır. Zira ilgili aya ilişkin hizmet bedeli karşılığında adı geçen Şirket'e eksik hakediş ödemesi yapılmış olması söz konusu sorgulamanın yapılmayacağı anlamı taşımamaktadır. Çünkü bahse konu hakediş ödemelerinin mali imkansızlıklar yüzünden ödenememiş olması, mevzuatla belirlenmiş yükümlülükleri ortadan kaldırmayacaktır. Nitekim mali imkansızlıklar sebebiyle bu Şirket'e hakediş ödemelerinin tam olarak yapılamaması da ileride İdare'yi ek mali külfetlerle karşı karşıya bırakabilecektir. Bu yönüyle de hakediş ödemelerinin tam ve zamanında yapılmasının ve bu ödemeler sırasında da Şirket'in Sosyal Güvenlik Kurumuna olan idari para cezası, prim ve prime ilişkin gecikme cezası, gecikme zammı ve diğer ferilerinden oluşan borçlarına ilişkin sorgulamanın yapılması önem arz etmektedir.

Diğer yandan mevcut SGK borçlarının yapılandırma ve arsa mahsuplaşması yoluyla ödendiği ifade edilmişse bulgu konusu edilen husus bu borçların ödenmemesi değildir.

Sosyal Güvenlik Kurumu'na idari para cezası, prim ve prime ilişkin gecikme cezası, gecikme zammı ve diğer ferilerinden oluşan borçların olup olmadığı sorgulaması yapıldıktan sonra hakediş ödemesinin yapılması gerekmektedir.

BULGU 22: Doğrudan Hizmet Alımı Kapsamında Çalıştırılan Belediye Personel Şirketine Hakedişlerin Vergi, Sosyal Güvenlik Primi, Genel Gider ve Kar Kadar Eksik Ödenmesi

Büyükşehir Belediyesinin doğrudan hizmet alımı kapsamında çalıştırılan Belediye Şirketine (Kariyer Personel A.Ş.) hakedişlerin vergi, sosyal güvenlik primi tutarı, %4 genel gider ve %7 kar kadar eksik ödeme yapıldığı görülmüştür.

696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye eklenen Ek Madde 20'nci maddede; *“İl özel idareleri, belediyeler ile bağlı kuruluşları ve bunların üyesi olduğu mahalli idare birlikleri, personel çalıştırılmasına dayalı hizmetleri 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 22 nci maddesindeki limit ve şartlar ile 62 nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendindeki sınırlamalara tabi olmaksızın doğrudan hizmet alımı suretiyle birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlası bu idarelere ait ve halen bu kapsamda hizmet alımı yaptığı mevcut şirketlerinden birine, bu nitelikte herhangi bir şirketi bulunmuyorsa münhasıran bu amaçla kuracakları bir şirkete gördürebilir.*

...

Bu madde kapsamındaki şirketlerde işçilerin işe alımı, işçilere ilişkin personel giderlerinin toplam giderler içindeki payına ilişkin üst sınırları, ilk defa alınacak işçilere ilişkin belirlenecek ölçütleri esas alarak yıllık sınırlamaları ve bu kapsamdaki alımlar ile harcamaları izlemeye ilişkin usul ve esasları belirlemeye Cumhurbaşkanı yetkilidir.” hükümleri yer almaktadır.

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 20'nci maddesine istinaden 09.04.2018 tarih ve 11608 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'yla kabul edilen İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esaslar, 28/04/2018 tarih ve 30405 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Usul ve Esasların “Personel Giderlerinin Toplam Giderler İçindeki Payına İlişkin Üst Sınır” başlıklı 5’inci maddesinin dördüncü fıkrasında; “ (4) *İdare tarafından şirkete personel gideri için yapılacak aylık ödemelerin toplamı, hizmet alımı sözleşmesinde öngörülen işçi ücretleri esas alınarak hesaplanan;*

a) Asgari İşçilik maliyeti,

b) Asgari işçilik maliyeti üzerinden hesaplanan %4 sözleşme giderleri ve genel giderler,

c) İşçilikle bağlantılı ayni giderler,

ç) Asgari işçilik maliyeti ve işçilikle bağlantılı ayni giderler toplamı üzerinden %7’ye kadar belirlenecek kâr,

dâhil işçilik giderleri toplamını aşamaz. İşçi ücretlerinin tespitinde asgari ücrette meydana gelen artışlar dikkate alınır. Asgari işçilik maliyeti, sözleşme giderleri ve genel giderler ile işçilikle bağlantılı ayni giderler ve kâr oranı, kamu ihale mevzuatı esas alınarak belirlenir. ” hükümleri yer almaktadır.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden anlaşılaçağı üzere; 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile yapılan düzenleme sonucunda belediyeler tarafından belediye şirketlerinden 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 22’nci maddesindeki limit ve şartlar ile 62’nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendindeki sınırlamalara tabi olmaksızın personel alımı yapılmaktadır. Söz konusu personel alımı neticesinde belediyeler tarafından kendi şirketlerine sözleşme koşullarına göre tespit edilen hakedişler ödenmektedir.

Belediyelerin kendi şirketleriyle imzaladıkları personel çalışmasına dayalı hizmet alımı sözleşmelerinin bir bütün olduğu görülmekte olup, sözleşmede belirtilen hakediş tutarlarının bir kısmının ödenebileceğine ilişkin seçimlik hakları bulunmamaktadır.

Hakedişlerin vergi, sgk primi v.b tutarlar düşölerek eksik ödenmesi durumunda şirket bu tutarları alacaklı kurumlara zamanında ödeyememekte, bu nedenle söz konusu borçlara gecikme zammı işlemektedir. Bu borçların ve gecikme zamlarının nihayetinde belediye tarafından ödeneceğı, bu nedenle belediyenin bütçesine fazladan külfet getireceğı değerlendirilmektedir.

Şirketle imzalanan personel çalışmasına dayalı hizmet alım sözleşmeleri ile bu sözleşmelere dayalı olarak yapılan hakedişlere ait ödeme emirleri incelendiğinde kurumun; sosyal güvenlik primleri, vergi, genel gider ve kar tutarlarının toplamı olan **329.404.820,75 TL**

(vergi borcu 15.851.214,74 TL, sgk prim borcu: 191.428.510,45 TL, %4 genel gider + %7 kar: 122.125.095,56 TL) borcu olduğu tespit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle; bulgu konusu edilen tutarların tam ve zamanında personel şirketine ödemesinin sağlanması adına gerekli çalışmaların yapıldığı ifade edilmiştir.

Kurumun daha fazla borç yükü altına girmemesi için bu tutarların tam ve zamanında personel şirketine ödenmesi gerekmektedir.

BULGU 23: İdari Para Cezalarının Tahsili İçin Gerekli Yasal İşlemlerin Yapılmaması

İdari para cezalarının tahsiline yönelik gerekli yasal işlemlerin idare tarafından yerine getirilmediği tespit edilmiştir.

Belediyelere bazı kanunlar ile idari para cezası verme yetkisi tanınmıştır. Belediyeler tarafından idari para cezaları; 5326 sayılı Kabahatler Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 3194 sayılı İmar Kanunu ve 2872 sayılı Çevre Kanunu hükümlerine göre verilmektedir. 5326 sayılı Kabahatler Kanunu, idari para cezalarına ilişkin yaptırımlar bakımından genel usul kanunu niteliğinde olan bir kanundur. Şöyle ki;

Kanun'un “Genel kanun niteliği” başlıklı 3'üncü maddesinde; bu Kanun'un idarî yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümleri, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde ve diğer genel hükümleri, idarî para cezası veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımını gerektiren bütün fiiller hakkında uygulanacağı ifade edilmiştir.

Aynı Kanun'un “Zaman bakımından uygulama” başlıklı 5'inci maddesine göre; kabahatler karşılığında öngörülen idarî yaptırımlara ilişkin kararların yerine getirilmesi bakımından derhal uygulama kuralı geçerlidir.

Söz konusu Kanun'un “İdari para cezası” başlıklı 17'nci maddesinde ise; mahalli idareler tarafından verilen idarî para cezalarının, ilgili kanunlarında aksine hüküm bulunmadığı takdirde, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre mahalli idarelerce tahsil olunacağı ve idarî para cezalarının kendi bütçelerine gelir kaydedileceği ifade edilmektedir.

Aynı Kanun'un 20'nci maddesinde “Soruşturma zamanaşımı” ve 21'inci maddesinde ise “Yerine getirme zamanaşımı” başlıkları altında idari para cezalarında uygulanan zaman aşımına ilişkin hükümler yer almaktadır.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un “Ödeme zamanı ve önce ödeme” başlıklı 37'nci maddesine göre; amme alacakları özel kanunlarında belirlenen zamanlarda ödenir. Özel kanunlarında ödeme zamanı tespit edilmemiş amme alacakları ise, Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirlenen usule göre yapılacak tebliğden itibaren bir ay içinde ödenir. Bu ödeme müddetinin son günü amme alacağının vadesi günüdür. Amme borçlusu isterse borcunu belli zamanlardan önce ödeyebilir. Kanun'un “Ödeme emri” başlıklı 55'inci maddesinde; amme alacağını vadesinde ödemeyenlere, 15 gün içinde borçlarını ödemeleri veya mal bildiriminde bulunmaları lüzumunun bir ödeme emri ile tebliğ olunacağı ifade edilmiştir.

Kanun'un 62'nci maddesinde “Haciz”, 63'üncü maddesinde “Diğer hakların paraya çevrilmesi” ve 64'üncü maddesinde ise “Haciz varakası” başlıkları altında idari para cezalarına ilişkin bazı yaptırımlar düzenlenmiştir.

Yukarıdaki açıklamalardan ve mevzuat hükümlerinden anlaşılabacağı üzere, tüm kamu tüzel kişilerin verilecek idari para cezalarında uygulama birliği açısından 5326 sayılı Kabahatler Kanunu yürürlükte olup usul ve esaslar bu Kanun kapsamında belirlenmektedir. Buna göre toplumun düzenini, genel ahlâkı, genel sağlığı, çevreyi ve ekonomik düzeni korumak amacıyla idari para cezası yaptırımları uygulanmaktadır.

İdari para cezaları muhatabına tebliğ edildiğinde tahakkuk etmekte olup, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre tahsil edilmektedir. İdari para cezalarında gecikme zammı/faizi uygulaması bulunmamaktadır. Bu nedenle idari para cezalarında derhal tahsil edilmesi esası geçerli olmaktadır. Cezanın kesinleşmesinden sonra idari para cezaları için ilgili kanunlarında ödeme zamanı gösterilmemiş ise, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un 37'nci maddesine göre bir ay içinde ödenmesi gerekecektir. Bu süre içerisinde ödenmeyen idari para cezaları ödeme emri tebliğ edilmek suretiyle cebri icra takibine tabi tutularak kesinleşen kamu alacağının tahsili sağlanacaktır.

Yapılan incelemede, idarenin 31.12.2024 tarihi itibarıyla tahsil edilmesi gereken idari para cezasından kaynaklı 894.368,74 TL tutarında alacağının bulunduğu, bu cezaların tahsilini sağlamak adına son dört yıldır herhangi bir haciz işlemine başlanmadığı, nitekim idare tarafından tahsilat için gerekli yasal işlemlerin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Bu kapsamda Belediyenin son 5 yıl içindeki idari para cezalarına ilişkin yaptırım ve tahsil durumu aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 14: İdari Para Cezalarına İlişkin İcmal

Dönem	Tebliğ Yapılan Mükellef Sayısı	Ödeme Emri Gönderilen Mükellef Sayısı	Ödeme Emri Gönderilmeyen Mükellef Sayısı	Haciz İşlemi Başlatılan Mükellef Sayısı	Haciz İşlemi Başlatılmayan Mükellef Sayısı	Tahsil Edilemeyen İdari Para Cezası Tutarı (TL)
2020	24	25	-	1	9	398.596,83
2021	20	25	-	1	15	30.435,14
2022	35	37	-	-	16	13.280,34
2023	57	57	64	-	33	136.288,57
2024	-	-	111	-	111	315.767,86
TOPLAM	136	144	111	2	124	894.368,74

Kamu idaresi cevabında özetle; 2024 yılı ve öncesine ait idari para cezası borcu bulunan tüm mükelleflere ödeme emri gönderildiği, bu borçlara ilişkin takip ve tahsilat işlemleri halen devam ettiği ifade edilmiştir.

Belediyenin idari para cezası uygulamasından doğan gelirlerini yukarıda anılan mevzuat hükümleri ve açıklamalar kapsamında takip ve tahsil etmesi gerekmektedir.

BULGU 24: Ticari Nitelikteki Plakaların İhalesiz ve Süresiz Kullandırılması

Büyükşehir belediyesi sınırları içerisindeki ticari nitelikteki plakaların İl Trafik Komisyonu kararları ve UKOME kararları ile ihalesiz ve süresiz olarak kullandırıldığı tespit edilmiştir.

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

Bu kanuna dayanılarak 86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan "Ticari Plakaların Verilmesinde Uyulacak Usul ve Esaslar Hakkında Karar"ın amacı; vatandaşın ulaşım ihtiyacını karşılamak üzere toplu taşımacılığın geliştirilmesi, plaka karaborsacılığının ve korsan taşımacılığın önlenmesi, fiilen çalışmakta olan şoför esnafının haklarının korunması maksadıyla taksi, dolmuş, minibüs ve umum servis araçlarına verilecek ticari plakaların sayısı, verilme usul ve esaslarını tespit etmek olup, kararın 2918 sayılı

Kanun'un 12'nci maddesi hükümlerine göre, il trafik komisyonlarınca plaka tahdidi kararı alınan illerde uygulanacağı belirtilmiştir.

Anılan Usul ve Esaslar'ın 3'üncü maddesinde; şoförlük mesleğini geçim kaynağı olarak seçerek sürekli olarak icra eden, şoförler derneğine üye olup en az iki yıldan beri ilde ikamet eden kişilere ticari plaka verilebileceği ve bu kişilerin de plaka devirlerini ancak benzer şartları taşıyanlara yapabilecekleri, aynı Karar'ın 5'inci maddesinde ise; trafik komisyonunca tespit edilecek sayıda ticari plakanın, tahmin edilen bedelinin %80'ine tekabül eden muhammen bedel ve kapalı teklif usulü ile kamuoyuna duyurularak verilebileceği belirlenmiştir.

Bu maddeler birlikte değerlendirildiğinde, minibüs, otobüs, servis ve taksi plakalarının; geçim kaynağı şoförlük mesleği olanlara muhammen bedeli ve süresi belirtilmek şartıyla il trafik komisyonu tarafından ihale yoluyla verilmesi gerektiği sonucuna ulaşılmaktadır.

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

Ayrıca 5216 sayılı Kanun'un “Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları” başlıklı 7'nci maddesinin (f) ve (p) bendinde toplu taşıma hizmetlerinde Büyükşehir belediyesinin görev ve yetkisinin olduğu, “Ulaşım hizmetleri” başlıklı 9'uncu maddesinde ise Büyükşehir belediyesinin bu yetkileri ve il trafik komisyonunun yetkilerinin ulaşım koordinasyon merkezi tarafından kullanılacağı belirtilmiştir.

Gerek 1580 sayılı ve 5393 sayılı Belediye Kanunu gerekse 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'na göre toplu taşımaya ilişkin hakların belediyeye ait olduğu anlaşılmakla birlikte belediyelere ait olan bu hakkın kanun çerçevesinde ihale yoluyla rekabete uygun, saydamlığı sağlayarak sürenin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde verilmesi gerekmektedir.

5393 sayılı Kanun'un “Uygulanmayacak hükümler” başlıklı 84'üncü maddesinde ve 5216 sayılı Kanun'un “Ulaşım hizmetleri” başlıklı 9'uncu maddesinde; bu kanunla belediyenin sorumlu ve yetkili kılındığı görev ve hizmetlerle sınırlı olarak 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun uygulanmayacağı ifade edilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 9'uncu maddesine göre; Kanun'un yürürlüğe girdiği 23/7/2004 tarihinden itibaren bu madde ile birlikte belediye sınırları içerisinde

il trafik komisyonunun toplu taşıma yetkisi kaldırılmıştır. Bu tarihten sonra alınan il trafik komisyon kararları yetki yönüyle geçersizdir.

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

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

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

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

-İhalelerin Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yapılması gerektiği,

Yönünde hükümler verilmiştir.

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

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

Kazanılmış hakkın varlığından söz edebilmek için, bu hakkın yürürlükteki hukuk kurallarına uygun olarak tesis edilen bir işlemle elde edilmiş olması gerekmektedir.

Nitekim Danıştay 10. Dairesinin 2000/2114 Esas ve 2002/3458 sayılı Kararı'na göre; “...Kazanılmış hak, bir hak sağlamaya elverişli nesnel kuralların bireylere uygulanması ile onlar için doğan öznel hakkın korunması anlamında kabul edilebileceğinden, kazanılmış bir haktan

söz edilebilmesi için bu hakkın yeni düzenlemeden önce yürürlükte olan kurallara göre bütün sonuçlarıyla fiilen elde edilmiş olması gerekmektedir.”

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

04.05.2021 tarih ve 31474 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesi'nin 07.04.2021 Tarihli ve 2018/20720 Başvuru Numaralı Kararında; İl Trafik Komisyonu kararı ile ihalesiz olarak verilen yolcu taşıma imtiyazının iptal edilerek söz konusu işin ihale ile verilmesi gerektiği konusunda herhangi bir tereddüt bulunmadığı, bununla birlikte idarenin “iyi yönetim” ilkelerine uygun olarak hat sahiplerini karar almadan önce objektif koşullar konusunda bilgilendirerek yeni oluşacak duruma kendilerini hazırlayabilecekleri imkân sunması, gerekirse makul olarak değerlendirilebilecek bir süre öngörülerek bir geçiş dönemi sağlanması, böylelikle yapılacak hukuki müdahale sonrasında bütün külfetin hat sahiplerinin üzerine kalmamasına azami gayret gösterilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Yukarıdaki açıklamalar çerçevesinde, il ve ilçe trafik komisyonları tarafından minibüs, otobüs, dolmuş ve taksi plakalarının süresiz olarak verilmesinin, 86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'na aykırı olduğu, ayrıca süresiz olarak verilen toplu taşıma hakkının plaka sahipleri açısından kazanılmış bir hak olarak değerlendirilemeyeceği açıktır. Bu çerçevede, minibüs, otobüs, servis ve taksi plakalarının, ilgili mevzuat ve 04.05.2021 tarih ve 31474 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesi Kararı doğrultusunda, iyi yönetim kurallarına da riayet edilerek hat sahiplerine makul bir süre tanınmak kaydıyla Belediye Kanunu'na uygun olarak süre ve şartları da belirtilerek ihale yoluyla verilmesi sağlanmalıdır.

Yapılan incelemede, detayları aşağıdaki tabloda da verilen ticari plakaların İl Trafik Komisyonu Kararları ve UKOME Kararları ile ihalesiz ve süresiz olarak kullandırıldığı tespit edilmiştir.

İhalesiz ve Süresiz Kullandırılan Ticari Nitelikteki Plakalara İlişkin Tablo

Plaka	Çalışma Statüsü	İhalesiz ve Süresiz Verilen Plaka Sayısı	Plakaların Verilme Usulü	Kullanım Süresi
M	Minibüs	95	2004 önce İl Trafik Komisyonu kararları ile verilmiştir.	Süresiz
T ve TT	Taksi	820	UKOME Kararı ile Belediye Gelir Tarifesinde yazan ücret alınarak satılmıştır.	Süresiz

S	Servis	545	2008 sonrasında UKOME Kararı ile Belediye Gelir Tarifesinde yazan ücret alınarak satılmıştır.	Süresiz
D	Minibüs/Otobüs	278	2004 önce İl Trafik Komisyonu kararları ile verilmiştir.	Süresiz
K	İlçe-Mahalle arası Minibüs/Otobüs	23	UKOME kararları ile verilmiştir.	Süresiz

Önceki yıl Sayıştay raporunda yer alan bulgu ile ilgili olarak; Kamu İdaresi tarafından konunun düzeltilmesi adına gerekli işlemlerin yerine getirilmediği görülmüştür.

Daha önce alınmış izinlere istinaden çalışan yukarıda belirtilen ticari plakaların, süresi ve şartları belirlenerek 2886 sayılı Kanun'a göre ihale yoluyla verilmelerinin sağlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle; İlde aktif çalışan ticari araçlar üzerinde Erzurum Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından gerekli araştırma ve çalışmaların yapıldığı, 13.12.2023 tarih ve 955 sayılı Meclis Kararıyla *“Aktif olarak çalışan ticari araçlara ait plakaların UKOME tarafından yeniden yapılandırılması, aktif olarak çalışan ticari işleticilerin de mağduriyetine sebebiyet verilmeden daha önceden süresiz olarak verilen toplu ulaşım hatları ve ticari plakalar ile bundan sonra yeni verilecek hat ve plakaların:*

- 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu'na istinaden kiralama yöntemi için en fazla on yıl,
- İmtiyaz yöntemi için en fazla kırk dokuz yıl,
- Ruhsat vermede ise muhammen bedelin belirlenerek imtiyaz ve tekel oluşturmayacak şekilde sürenin belirlenerek kiralama ihalelerinin yapılması” kararı alındığı,

Anayasa Mahkemesi'nin 07.04.2021 tarih ve 2018/20720 başvuru numaralı kararında çizilen esaslar çerçevesinde, mevcut işletmecilerin mağduriyetine sebebiyet vermemek için yetkili oda ve derneklerle bilgi alış-verişinde bulunularak yürütülen 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamındaki ihaleler ile ticari plaka dönüşümlerinin devam etmekte olduğu, 02.05.2025 tarihi itibarıyla 54 adet ticari aracın dönüşümünün tamamlandığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; önceki yıllarda alınmış izinlere istinaden çalışan ticari araçların, 2024 yılı içinde gerçekleştirilen çalışmalar sonucu 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında yapılan ihaleler ile ticari plakaya dönüşümlerinin başlatıldığı anlaşıldığından, sürecin devam ettirilmesinin gerektiği değerlendirilmektedir.

T.C. SAYIşTAY BAşKANLIğI

06520 Balgat / ANKARA

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

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

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

8. EKLER

EK 1: BULGULARA İLİŞKİN İZLEME TABLOSU

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
İhale Sözleşmelerinde Hakediş Ödeme Sürelerinin Rekabeti Sınırlayacak Şekilde Çok Yüksek Belirlenmesi	2023	Yerine Getirilmedi	Yerine getirilmediğinden yeniden bulgu konusu edilmiştir.
Taşınır İşlemlerine İlişkin Mevzuatında Belirlenen Yükümlülüklerin Yerine Getirilmemesi	2023	Yerine Getirilmedi	Yerine getirilmediğinden yeniden bulgu konusu edilmiştir.
Mal ve Hizmet Alımlarında, Bütçeye Konulan Ödenğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması	2023	Yerine Getirilmedi	Yerine getirilmediğinden yeniden bulgu konusu edilmiştir.
Anahtar Teslim Götürü Bedel Sözleşme İle Yaptırılması Gereken Yapım İşlerinin Birim Fiyat Sözleşme İle Yaptırılması	2023	Yerine Getirilmedi	Yerine getirilmediğinden yeniden bulgu konusu edilmiştir.
Parasal Limitlerin Altında Kalmak Amacıyla Mal Alımları ile Yapım İşlerinin Kısımlara Bölünerek Doğrudan Temin Yöntemi ile Gerçekleştirilmesi	2023	Yerine Getirilmedi	Yerine getirilmediğinden yeniden bulgu konusu edilmiştir.
İlçe Belediyesine Mevzuata Aykırı Borç Verilmesi ve Bazı İlçe Belediyelerin Kuruma Olan Borçlarının Tahsil Edilmemesi	2023	Yerine Getirilmedi	Yerine getirilmediğinden yeniden bulgu konusu edilmiştir.
İdari Para Cezalarının Tahsili İçin Gerekli Yasal İşlemlerin Yapılmaması	2023	Yerine Getirilmedi	Yerine getirilmediğinden yeniden bulgu konusu edilmiştir.
İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması	2023	Yerine Getirilmedi	Yerine getirilmediğinden yeniden bulgu konusu edilmiştir.

Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi	2023	Yerine Getirilmedi	Yerine getirilmediğinden yeniden bulgu konusu edilmiştir.
Kurumun Mülkiyetindeki Taşınmazların 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 51/g Maddesine Göre Kiraya Verilmesi	2023	Yerine Getirilmedi	Yerine getirilmediğinden yeniden bulgu konusu edilmiştir.
Vadesi Geçmiş Vergi Borcu Durumunu Gösterir Belge Aranılmadan Ödeme Yapılması	2023	Yerine Getirilmedi	Yerine getirilmediğinden yeniden bulgu konusu edilmiştir.
Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubunun Gerçek Durumu Yansıtması	2023	Yerine Getirilmedi	Yerine getirilmediğinden yeniden bulgu konusu edilmiştir.
Belediye Sınırları İçinde Bulunan ATM Alanlarının İhalesiz Kullandırılması	2023	Yerine Getirilmedi	Yerine getirilmediğinden yeniden bulgu konusu edilmiştir.
Taksi Durağı Olarak Kullanılan Taşınmazlara İlişkin İhale Yapılmamış Olması	2023	Yerine Getirilmedi	Yerine getirilmediğinden yeniden bulgu konusu edilmiştir.
Sosyal Güvenlik Kurumu Borç Sorgulaması Yapılmadan İlgililerine Ödeme Yapılması	2023	Yerine Getirilmedi	Yerine getirilmediğinden yeniden bulgu konusu edilmiştir.
Ticari Nitelikteki Plakaların İhalesiz ve Süresiz Kullandırılması	2023	Yerine Getirilmedi	Yerine getirilmediğinden yeniden bulgu konusu edilmiştir.