



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

SAMSUN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

2024 YILI

SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2025



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ	1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU	10
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	10
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI	11
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	11
6. DENETİM GÖRÜŞÜ	13
7. DENETİM BULGULARI	13
8. EKLER	71

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: 2024 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	4
Tablo 3: 2024 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	5
Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri	6
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	7
Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler	8
Tablo 9: Gelirlerden Alacaklar Hesabının Bakiye Durumu	21
Tablo 10: Kıyı Kenar Protokolüne Uygun Olmayan Taşınmazlar	31
Tablo 11: Pazarlık Usulü (21/b) ile Yapılan Bazı İhaleler	41
Tablo 12: Yabancı Menşeli Binek Araç Listesi	52

KISALTMALAR

AŞ	Anonim Şirket
KDV	Katma Değer Vergisi
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
TL	Türk Lirası

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabına Kayıtlı Alacaklar İçin Tahakkuk Eden Gecikme Zammı ve Faizlerin İzlenmemesi
2. Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubunun Tam, Doğru ve Gerçeğe Uygun Tutarları Göstermemesi
3. İktisadi Faaliyet Konusu Olmayan Giderlere İlişkin Katma Değer Vergisinin İndirim Konusu Yapılması
4. İşletme Hakkı Şirketlere Devredilen Taşınmazların Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabında Takip Edilmemesi

B. Diğer Bulgular

1. Gelirlerden Alacaklar Hesabının Belirli Dönemler İtibarıyla Alacak Bakiyesi Vermesi
2. İmar Mevzuatına ve İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatına Aykırı Bina ve İşyerleri Hakkında Yasal Sürecin Eksik İşletilmesi
3. Kesinleşmiş Sayıştay İlamlarının İnfaz Edilmemesi
4. Ulusal Bayram Gününde Faaliyet Gösteren İşyerlerinden Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı Alınmaması
5. İşletme Hakkı Belediye Şirketlerine Devredilen Alanların Şirketler Tarafından Ruhsatsız İşletilmesi
6. Belediye Mülkiyetindeki Taşınmazın Vakfa Tahsis Edilmesi
7. Taşınmazların Cins Tashihi İçin Gerekli İşlemlerin Yapılmaması
8. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ile İdare Arasında İmzalanan Protokol Kapsamında Yer Alan Kıyı ve Sahil Şeritleri ile Dolgu Alanlarına İlişkin Yükümlülüklerin Yerine Getirilmemesi
9. Toplu Konut İdaresi Başkanlığına Yapılan Bedelsiz Taşınmaz Devirleri ile İlgili Hatalı Uygulamaların Bulunması

10. Taşınmaz Kira Bedellerinin Emsal Kira Bedellerine Göre Güncellenmemesi
11. Taşınmazların İhale Yapılmaksızın Ecrimisil Karşılığında Kullandırılması
12. Belediye Tarafından Kiraya Verilen Bazı Taşınmazların Yapı Ruhsatının Bulunmaması
13. Kamu İdaresine Ait Taşınmazların Süresiz Tahsis Edilmesi
14. Açık İhale ile Yapılması Gereken Bazı İşlerin Pazarlık Usulü ile Yapılması
15. Yapım İşlerine İlişkin İnşaat Sigortalarının Zamanında Yaptırılmaması
16. Yapım İşlerinde İnşaat Sigortasında Bazı Risk Kalemlerinde Muafiyet Oranlarının Yüksek Belirlenmesi
17. İhale Edilen Yapım İşlerinde Mahal Listelerinin Bulunmaması
18. Parasal Limitler Dahilinde Yapılan Mal ve Hizmet Alımlarında, Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması
19. İdarenin Taşıtlarına İlişkin Envanter Kayıtları ile Trafik Tescil Kayıtlarının Uyuşmaması
20. İdare Tarafından Yabancı Menşeli Araç Kiralanması
21. Minibüs, Otobüs, Servis ve Taksi Plakalarının Süresiz Olarak Verilmesi
22. Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Mevzuatta Belirtilen Sıraya Göre Ödenmemesi
23. Sosyal Denge Sözleşmesine Memur ve Sözleşmeli Personelden Sendika Aidatı Kesilmesine İlişkin Hüküm Konulması
24. Taşınır Kontrol Yetkilisinin Harcama Yetkilisi veya Bir Alt Kademe Yöneticileri Arasından Belirlenmemesi
25. Münhal Kadrolu Bazı Görevlerin Tedviren Yürütülmesi
26. İşçilerin Yıllık Fazla Çalışma Saati Sınırının Aşılması
27. Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Sözleşmesinin Süresiz Olarak Yapılması
28. Hizmet Alımı Yoluyla Belediye Şirketinden İstihdam Edilen Kişilerin Müdür Olarak Görevlendirilmesi

29. Hizmet Alımı Yoluyla Belediye Şirketinden İstihdam Edilen Personelin Zabıta ve İtfaiye Teşkilatında Görevlendirilmesi

30. İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması

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.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5216 sayılı Kanun'da Büyükşehir Belediye organları; Büyükşehir Belediye Meclisi, Büyükşehir Belediye Encümeni ve Büyükşehir Belediye Başkanı olarak öngörülmüştür. Karar organı olan Büyükşehir Belediye Meclisi, Belediye Başkanı ve 86 üyeden oluşmaktadır.

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

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

Büyükşehir Belediyesinin teşkilat yapısında doğrudan Başkana bağlı 6 birim belirlenmiştir. Bunlar; Özel Kalem Müdürlüğü, Hukuk Müşavirliği, Teftiş Kurulu Başkanlığı

İç Denetim Birimi, Danışman ve Denetim Ofisidir.

Genel Sekretere bağlı 4 Genel Sekreter Yardımcısı bulunmaktadır. Belediyenin 21 Daire Başkanlığı bulunmakta olup, bunlar hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili Genel Sekreter Yardımcılıklarına bağlıdır.

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

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	2462	683
Sözleşmeli Personel	-	-
Kadrolu İşçi	825	41
Geçici İşçi	-	-
Toplam	3287	724
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	118

SASKİ Genel Müdürlüğü (Samsun Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü), Samsun Büyükşehir Belediyesi Başkanlığının bağlı kuruluşu olarak görev yapmaktadır.

Samsun Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü, 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanuna dayanılarak ve bu Kanundaki esaslara ve özel hukuk hükümlerine göre Büyükşehir Belediyesi mücavir alan sınırları içerisinde su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek ve koordinasyonunu sağlamak üzere kurulmuş; özel bütçeli, tüzel kişiliğe sahip ve kamusal görev yapan bir kurumdur.

Ayrıca Büyükşehir Belediyesinin doğrudan ve dolaylı hissedarı olduğu toplam 10 şirketi bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

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

Bütçe; belediyenin stratejik planına ve performans programına uygun olarak, analitik bütçe sistemine göre belediye başkanı tarafından hazırlanan, mali yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin

veren ve belediye meclisince kabul edilen bir karardır. Bu kapsamda Samsun Büyükşehir Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

Büyükşehir Belediyesinin 2024 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2024 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod1	Giderin Türü	Geçen Yıldan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Eklenen / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	0,00	535.754.873,00	51.696.758,01	587.451.631,01	536.408.741,21	51.042.889,80	0,00
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	68.153.972,00	0,00	68.153.972,00	60.071.171,28	8.082.800,72	0,00
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0,00	3.552.458.170,00	186.924.708,39	3.739.382.878,39	3.187.090.442,22	552.292.436,17	0,00
04	Faiz Giderleri	0,00	1.400.009.135,00	735.250.051,31	2.135.259.186,31	1.806.301.254,88	328.957.931,43	0,00
05	Cari Transferler	0,00	605.008.395,00	10.389.879,62	615.398.274,62	596.730.621,58	18.667.653,04	0,00
06	Sermaye Giderleri	0,00	6.089.095.455,00	-430.659.644,36	5.658.435.810,64	4.819.699.733,37	838.736.077,27	0,00
07	Sermaye Transferleri	0,00	15.200.000,00	74.791.547,03	89.991.547,03	87.491.547,03	2.500.000,00	0,00
08	Borç Verme	0,00	20.200.000,00	125.546.700,00	145.746.700,00	145.746.700,00	0,00	0,00
09	Yedek Ödenek	0,00	757.120.000,00	-753.940.000,00	3.180.000,00	0,00	3.180.000,00	0,00
Toplam		0,00	13.043.000.000,00	0,00	13.043.000.000,00	11.239.540.211,57	1.803.459.788,43	0,00

Samsun Büyükşehir Belediyesinin 2024 mali yılı bütçesi ile 13.043.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup 2024 yılı ödenek toplamı 13.043.000.000,00 TL olmuştur. Yıl içinde 11.239.540.211,57 TL bütçe gideri yapılmış, 1.803.459.788,43 TL ödenek iptal edilmiştir. Borç verme işlemlerine ilişkin 145.746.700 TL'lik harcama, büyükşehir belediyesinin iştiraklerine yapılan sermaye artırımları ve büyükşehir belediyesine bağlı iştiraklerin ve diğer bazı kuruluşların Samsun Bölgesel Ekonomik Kalkınma Ajansındaki hisselerinin Büyükşehir Belediyesine devredilmesi bedellerinden kaynaklanmıştır.

Büyükşehir Belediyesinin 2024 yılı Bütçesi “(A) Ödenek Cetvelinde” 13.043.000.000,00 TL ödenek, “(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması” cetvelinde ise 9.100.000.000,00 TL gelir tahmini öngörülmüş olup gider bütçesindeki ödenek toplamı ile gelir bütçesinde tahmin edilen gelir toplamı arasındaki fark, Finansmanın Ekonomik

Sınıflandırılması Cetvelindeki borçlanma, borç ödemeleri ve likidite amaçlı banka hesabında tutulan nakit karşılığı ile gösterilen 3.943.000.000,00 TL ile giderilmiş olup bütçe dengliği sağlanmıştır.

Tablo 3: 2024 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	57.500.000,00	65.113.024,98	163.889,71	64.949.135,27	113
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	916.000.000,00	1.205.924.727,23	117.345.694,08	1.088.579.033,15	119
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	295.000.000,00	579.054.499,01	886.136,63	578.168.362,38	196
05- Diğer Gelirler	7.439.760.000,00	7.153.650.104,95	24.688.417,24	7.128.961.687,71	96
06- Sermaye Gelirleri	375.000.000,00	451.797.806,24	0,00	451.797.806,24	120
08-Alacaklardan Tahsilat	20.000.000,00	0,00	0,00	0,00	-
09- Red ve İadeler	-3.260.000,00	0,00	0,00	0,00	-
Toplam	9.100.000.000	9.455.540.162,41	143.084.137,66	9.312.456.024,75	102

Buna göre 2024 yılında net bütçe geliri %102 seviyesinde gerçekleşmiştir. Alınan Bağış ve Yardımlar kalemi, Kuruma yapılan proje yardımlarından dolayı %196 oranında gerçekleşerek beklenenin çok üzerinde gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	535.754.873,00	536.408.741,21	100,12
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	68.153.972,00	60.071.171,28	88,14
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	2.588.154.020,00	3.187.090.442,22	123,14
04- Faiz Gideri	248.009.135,00	1.806.301.254,88	728,32
05- Cari Transferler	272.415.000,00	596.730.621,58	219,05
06- Sermaye Giderleri	4.806.195.455,00	4.819.699.733,37	100,28

07- Sermaye Transferleri	15.200.000,00	87.491.547,03	575,60
08- Borç Verme	20.200.000,00	145.746.700,00	721,52
09- Yedek Ödenekler	757.120.000,00	0,00	-
Toplam	9.311.202.455,00	11.239.540.211,57	120,70

Buna göre 2024 yılında bütçe giderleri, başlangıç bütçesine (ek bütçesiz) göre %120,70 seviyesinde gerçekleşmiştir.

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

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

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2022 Yılı (TL) (A)	2023 Yılı (TL) (B)	2024 Yılı (TL) (C)	2023-2022 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2024-2023 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	27.585.930,26	37.844.282,52	65.113.024,98	37,19	72,06
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	199.699.215,60	442.347.314,06	1.205.924.727,23	121,51	172,62
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	81.559.914,15	142.718.151,57	579.054.499,01	74,99	305,73
Diğer Gelirler	2.195.794.616,25	4.060.491.515,74	7.153.650.104,95	84,92	76,18
Sermaye Gelirleri	95.042.118,49	266.757.070,88	451.797.806,24	180,67	69,37
Alacaklardan Tahsilat	9.500.000,00	0,00	0,00	-100,00	-
Toplam	2.609.181.794,75	4.950.158.334,77	9.455.540.162,41	89,72	91,01
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	5.022.425,12	1.819.660,86	143.084.137,66	-63,77	7763,23
Net Toplam	2.604.159.369,63	4.948.338.673,91	9.312.456.024,75	90,02	88,19

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2024 yılında gelirler bir önceki yıla göre 4.364.117.350,84 TL'lik (%88) artış göstermiştir. Bu çerçevede; alınan bağış ve yardım ile özel gelirlerde 436.336.347,44 TL (%306) artış olmuştur artışın nedeni ise genel bütçeli idarelerle beraber koordineli yürütülen proje yardımlarının olmasıdır. Teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde 736.557.413,17 TL (%173) artış olmuştur, artışın nedeni ise büyükşehir belediye meclisince yapılan ücret tarifesindeki değişikliktir.

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

Bütçe Giderinin Çeşidi	2022 Yılı (TL) (A)	2023 Yılı (TL) (B)	2024 Yılı (TL) (C)	2023-2022 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2024-2023 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	138.162.891,31	271.020.621,82	536.408.741,21	96,16	97,92

SGK Devlet Prim Giderleri	19.934.254,19	31.758.667,42	60.071.171,28	59,32	89,15
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	972.467.782,51	1.734.320.657,37	3.187.090.442,22	78,34	83,77
Faiz Giderleri	165.500.671,32	446.393.786,73	1.806.301.254,88	169,72	304,64
Cari Transferler	86.416.684,17	180.825.142,25	596.730.621,58	109,25	230,00
Sermaye Giderleri	1.761.517.296,13	3.916.839.206,89	4.819.699.733,37	122,36	23,05
Sermaye Transferleri	11.357.007,55	6.388.235,34	87.491.547,03	-43,75	1269,57
Borç Verme	23.030.000,00	50.000,00	145.746.700,00	-99,78	291393,40
Toplam	3.178.386.587,18	6.587.596.317,82	11.239.540.211,57	107,26	70,62

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2024 yılında 2023 yılına göre 4.651.943.893,75 TL (%71) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2024 yılında personel giderlerinin 265.388.119,39 TL (%98), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 28.312.503,86 TL (%89) arttığı görülmektedir. Personel harcaması niteliğindeki bu giderlerin artışı maaşlar genel seviyesindeki artışlar ve Büyükşehir Belediyesine yeni katılan personellere ödenen ücret ve maaşlardan kaynaklanmaktadır. Mal alım ve hizmet giderlerinde 1.452.769.784,85 TL'lik (%84), sermaye giderlerinde 902.860.526,48 TL'lik (%23) ve sermaye transferlerinde 81.103.311,69TL'lik (%1270) artış olmuştur. Aynı şekilde; faiz giderlerinde 1.359.907.468,15 TL'lik (%305) bir artış olmuştur. Fiyatlar genel seviyesindeki artış mal ve hizmet alımları ile sermaye giderleri tarafını etkilemiş bulunmaktadır. Devam eden projeler ile yeni kullanılan kredilerdeki yüksek faiz ödemeleri faiz giderlerindeki artışın ana sebepleri olarak görülmektedir.

Faaliyet sonuçları tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2024 yılı faaliyet gideri 9.340.128.359,32 TL, faaliyet geliri 9.382.447.489,69 TL olup enflasyon düzeltilmesi ile dönem olumlu faaliyet sonucu ise 6.663.624.072,89 TL olarak gerçekleşmiştir.

Samsun Büyükşehir Belediyesinin doğrudan ve dolaylı hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir:

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Samsun Anakent Turizm Ticaret Anonim Şirketi	26.000.000	25.998.950	99,99
2	Samsun Kültür Turizm Ticaret Anonim Şirketi	104.700.000	94.230.000	90,00

3	Samsun Proje Ulaşım İmar İnşaat Yatırım Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	285.000.000	284.971.500	99,99
4	SAMKENT Yapı Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	4.000.000	4.000.000	100,00
5	Samsun Fuar ve Kongre Merkezi İşletme ve Yatırım Anonim Şirketi	17.200.000	5.626.000	32,71
6	Samsun Ulusal ve Uluslararası Lojistik Merkezi Anonim Şirketi	560.000	112.000	20,00
7	SAMGAZ Doğal Gaz Dağıtım Anonim Şirketi	1.000.000	100.000	10,00
8	Terme Metal Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	1.757.500	426.528	24,27
9	OSBAŞ Orta Karadeniz Serbest Bölge Kurucu ve İşleticisi Anonim Şirketi	1.000.000	200.000	20,00

Belediye şirketlerinin hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler

Ortak Belediye Şirketi	Hissedar Olduğu Şirket	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediye Şirketinin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Belediye Şirketinin Hisse Oranı (%)
Samsun Anakent Turizm Ticaret Anonim Şirketi	Samsun Kültür Turizm Ticaret Anonim Şirketi	104.700.000	5.235.000	5,00
	Samsun Proje Ulaşım İmar İnşaat Yatırım Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	286.000.000	40.000	0,01
	Samsun Teknoloji Geliştirme Bölgesi Yönetici Anonim Şirketi	4.500.000	180.000	4,00
Samsun Kültür Turizm Ticaret Anonim Şirketi	Samsun Anakent Turizm Ticaret Anonim Şirketi	26.000.000	950	0,0037
	Samsun Bölgesel Ekonomik Kalkınma Anonim Şirketi	900.000	27.000	3,00
SAMKENT Yapı Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	Samsun Anakent Turizm Ticaret Anonim Şirketi	26.000.000	100	0,00038

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Samsun Büyükşehir Belediyesinin muhasebe kayıt işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Mahalli idarelerin hesap planı, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 46'ncı maddesinde ana hesap grupları, hesap

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

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

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

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

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

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

alanlar denetime sunulmuştur:

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

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

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

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

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

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

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

Kurumun iç kontrol sistemi hakkında bilgi edinilmesi amacıyla; ilgili mevzuat esas alınarak yapılan incelemeler sonucunda; İç kontrol sisteminin kurulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi yönünde, yapılan incelemeler aşağıda belirtilmiştir.

Kontrol Ortamı Standartları

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları tam ve açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmiştir. İdarede “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri” ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yeterlidir. İnsan Kaynakları ve Eğitim Dairesi Başkanlığı tarafından yıl içerisinde gerekli eğitim gerçekleştirilmiştir. Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası, tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur. Hassas görevlere ilişkin prosedürler, tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur.

Risk Değerlendirme Standartları

Stratejik plan, zamanında yayımlanmış ve içerik açısından mevzuata uygundur. İdare performans programı içerik olarak mevzuata uygun şekilde hazırlanmış ve zamanında yayımlanmıştır. İdare iç kontrol risklerinin tanımlamasıyla ilgili bazı çalışmalar yapmış olmakla beraber risk çalışma gruplarının belirlenmesi ve risklerin belirlenmesine yönelik revize çalışmalarının yapılması açısından bu çalışmalar yeterli değildir. Risklerin değerlendirilmesine yönelik çalışmalar yapılmış ancak bu çalışmalar, çalışma gruplarınca revize edilmediğinden yeterli değildir.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmıştır ve personele duyurulmuştur. Tüm harcama birimlerinde iş akış süreçleri hazırlanmıştır. İdare tarafından yetki devirleri mevzuata uygun yapılmıştır. İdarede yapılan görevlendirmelerde, bunları farklı kişiler arasında dağıtılarak “görevler ayrılığı” ilkesine uyulmuştur. İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri 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 içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır. İdarenin Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı mevcuttur ve içerik olarak Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği’ne uygundur.

İzleme Standartları

İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi, risklerin belirlenmemesi, İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulunun olmaması gibi nedenlerle değerlendirilememektedir. Kamu İdaresinde 5 iç denetçi kadrosu bulunmakta olup, bu kadrolardan 2’si doludur. İlgili mevzuatı gereği İdare’de iç denetçi sayısı üç veya üzerinde olmadığından, iç denetim birimi henüz teşkil edilmemiştir. İç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin denetim çalışması mevcut değildir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Samsun Büyükşehir Belediyesinin 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: Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabına Kayıtlı Alacaklar İçin Tahakkuk Eden Gecikme Zammı ve Faizlerin İzlenmemesi

Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabına kaydedilen vadesi geçmiş alacaklar için tahakkuk etmiş olan gecikme zamlarının ve gecikme faizlerinin muhasebe kayıtlarında izlenmediği tespit edilmiştir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Varlıklara ilişkin ilkeler" başlıklı 9'uncu maddesinin birinci fıkrasının (g) bendinde varlıklar arasında yer alan alacaklara ilişkin olarak tahakkuk eden faiz alacaklarının ilgili hesaplarda gösterileceği belirtilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabı başlıklı 89'uncu maddesinde 121 numaralı hesabın, mevzuatı gereğince tahakkuk ettirilen faaliyet alacaklarından takibe alınan tutarlar ile bunlardan yapılan tahsilat, tecil ve terkinlerin izlenmesi için kullanılacağı; 91'inci maddesinde, gelirlerden alacaklar hesabında kayıtlı tutarlardan mali yıl sonuna kadar tahsili gerekenlerden tahsil edilemeyen tutarların, mali yıl sonunda 121 numaralı hesaba borç, 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabı'na alacak kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Detaylı hesap planları" başlıklı 46'ncı maddesinde kurumlara ait detaylı hesap planlarının, bu Yönetmelik'te belirlenen hesap planı çerçevesinde Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından hazırlanacağı düzenlenmiştir.

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından yayımlanan 2024 Yılı Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planı'nda "121.05.01.08.01-Vergi, Resim ve Harç Gecikme Faizleri" ve "121.05.03.04.01-Vergi ve Diğer Amme Alacakları Gecikme Zamları" şeklinde yardımcı hesaplar belirlenmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine göre 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabına kaydedilen vadesi geçmiş alacaklar için tahakkuk etmiş olan gecikme zamları ve gecikme faizlerinin muhasebe kayıtlarında, Detaylı Hesap Planı'nda belirtilen yardımcı hesaplarda izlenmesi gerekmektedir.

Belediyenin 2024 yılı mizanında 121.05.01.08.01 Vergi, resim ve harç gecikme faizleri ve 121.05.03.04.01 Vergi ve diğer amme alacakları gecikme zamları hesaplarının toplam

bakiyesi 30,00 TL, Belediyenin gelir programından alınan vadesi geçmiş alacaklar listesinde ise vadesi geçmiş alacakların gecikme zammı ve faizlerinin toplamı 13.490.788,01 TL'dir. Bu nedenle 121 numaralı hesap gerçek değerinden 13.490.758,01 TL daha az görünmektedir.

Yapılan incelemede, anapara ile birlikte tahsil edilen gecikme zam ve faiz tutarlarının, 121 numaralı hesap ile ilişkilendirilmeden doğrudan gelir kaydedildiği görülmüştür.

Vadesi geçmiş alacaklara ilişkin tahakkuk etmiş gecikme zammı ve faizlerinin muhasebe kayıtlarında izlenmemesi sonucu Belediyenin alacakları, mali tablolarında gerçek değerinden daha az görünmektedir.

Kamu idaresi cevabında, vadesi geçmiş alacaklarla ilgili gecikme zam ve faizlerinin sadece tahsilat anında muhasebe kayıtlarına yansıtıldığı ifade edilmiştir. Ancak, muhasebe kayıtlarının ve mali tabloların doğru ve güvenilir veri sunması açısından özellikle dönem sonlarında tahakkuk etmiş gecikme zam ve faizlerinin kayıtlarda yer alması önem taşımaktadır.

Kamu İdaresinin takipli alacakları mali tablolarda 13.490.758,01 TL hatalı yer almaktadır. Bu itibarla, vadesi geçmiş alacaklara ilişkin tahakkuk etmiş gecikme zammı ve faizlerinin muhasebe kayıtlarında izlenmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubunun Tam, Doğru ve Gerçeğe Uygun Tutarları Göstermemesi

İdarenin taşınmazların idare edildiği bilişim sistemi ile muhasebe programı arasında entegrasyonun olmadığı bu nedenle 2024 mali yılı bilançosunun "25- Maddi Duran Varlıklar" hesap grubunda yer alan varlık grubunun tam, doğru ve gerçeğe uygun tutarları göstermediği, ayrıca amortisman tabi bazı maddi duran varlıklar için amortisman ayrılmadığı, bazı maddi duran varlıklar için ise kayıtlı değerinden fazla amortisman ayrıldığı tespit edilmiştir.

A) İdarede Kullanılan Taşınmaz Sistemi ile Muhasebe Sistemi Arasında Entegrasyonun Olmaması

Belediyenin sınırları içerisindeki tüm taşınmazların idare edildiği sistem ile muhasebe programı arasında entegrasyonun olmadığı bu nedenle 2024 mali yılı bilançosunun "25- Maddi Duran Varlıklar" hesap grubunda yer alan varlık grubunun tam, doğru ve gerçeğe uygun tutarları göstermediği tespit edilmiştir.

27.05.2016 tarih ve 29724 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin “Amaç” başlıklı 1’inci maddesinde, Yönetmelik amacının belediyelerin hesap ve kayıt düzeninde saydamlık, hesap verilebilirlik ve tekdüzenin sağlanması, işlemlerinin kayıt dışında kalmasının önlenmesi, faaliyetlerinin gerçek mahiyetlerine uygun olarak sağlıklı ve güvenilir bir biçimde muhasebeleştirilmesi; mali tablolarının zamanında, doğru, muhasebenin temel kavramları ve genel kabul görmüş bütçe ve muhasebe ilkeleri çerçevesinde, uluslararası standartlara uygun, yönetimin ve ilgili diğer kişilerin bilgi ihtiyaçlarını karşılayacak ve kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak şekilde hazırlanması ve yayımlanmasına ilişkin usul, esas, ilke ve standartların belirlenmesi olduğu belirtilmiştir.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik’in “Kayıt ve kontrol işlemleri” başlıklı 5’inci maddesinde, *“Taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleri, kamu idarelerine ait taşınmazların mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilenlerin ve elden çıkarılanların miktar ve değer olarak takip edilmesi amacıyla kayıt altına alınmasıdır. Kayıtların belgeye dayanması esastır.”* denilmiş, aynı maddede taşınmazların nasıl kayıt ve kontrol edileceği; Yönetmelik’in “Dosyalama” başlıklı 9’uncu maddesinde ise taşınmazlara ilişkin verilerin nasıl dosyalanacağı ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

Yapılan incelemede, maddi duran varlıklar hesap grubunda izlenen taşınır ve taşınmaz malların kayıt ve takip edildiği bilişim sistemi ile muhasebe sistemi arasında entegrasyonun olmadığı; bu nedenle yapılan bazı tahsis, devir, kiralama gibi birtakım işlemlerin muhasebe sisteminde zamanında, tam ve doğru olarak izlenemediği görülmüştür. Örneğin, 16.01.2024 tarihli ve 9 numaralı Meclis Kararında, 174 ada 56 parsel numarası ile kayıtlı, 30.245,97 metrekare yüzölçümlü belediye taşınmazının Toplu Konut İdaresine bedelsiz devrine karar verilmiş, 13.08.2024 tarihinde ise bu devir tapuda tescillenmiştir. Aynı şekilde, 24.04.2023 tarihli ve 195 numaralı Meclis Kararında, 12604 ada 13 parsel numarası ile kayıtlı, 180.900,89 metrekare yüzölçümlü belediye taşınmazının Toplu Konut İdaresine bedelsiz devrine karar verilmiş, 06.11.2023 tarihinde ise bu devir tapuda tescillenmiştir. Ancak söz konusu taşınmaz devirlerine ilişkin herhangi bir muhasebe kaydına rastlanılmamıştır.

Ayrıca, tapuya kayıtlı taşınmazlar ile muhasebede kayıtlı taşınmazlar karşılaştırılmış, tapuya kayıtlı olan ancak muhasebe sistemine dahil edilmemiş olan taşınmazların olduğu görülmüştür.

İdare tarafından, gerekli işlemlerin bulguda belirtilen şekilde mevzuata uygun olarak yerine getirileceği belirtilmiştir.

Bu itibarla, mali tabloların zamanında ve doğru bir şekilde hazırlanması, muhasebenin temel kavramları ile genel kabul görmüş bütçe ve muhasebe ilkelerine uygunluğun sağlanması gerekmektedir. Ayrıca, hesap ve kayıt düzeninde saydamlık, hesap verilebilirlik ve tekdüzenin oluşturulması ile işlemlerin kayıt dışında kalmasının önlenmesi amacıyla, İdare taşınmazlarına ilişkin yapılan her türlü işlemin veya değişikliğin mali tablolara yansıtılması ve bu süreçte taşınmaz sistemi ile muhasebe sistemi arasında eşgüdüm sağlanması gerekmektedir.

B) Maddi Duran Varlıkların Amortisman İşlemlerinin Tam ve Doğru Yapılmaması

Amortisman tabi bazı maddi duran varlıklar için amortisman ayrılmadığı, bazı maddi duran varlıklar için kayıtlı değerinden fazla amortisman ayrıldığı görülmüştür.

27.05.2016 tarih ve 29724 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 25- Maddi Duran Varlıklar hesap grubu ile ilgili ve “Hesap grubuna ilişkin işlemler” başlıklı 187’nci maddesinin ikinci fıkrasının (ç) bendinde; amortisman tabi varlıkların neler olduğu, bunlara ilişkin uygulanacak amortisman süre, yöntem ve oranlarına ilişkin esas ve usullerin Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirleneceği, ayrılan amortismanların nasıl muhasebeleştirileceği ve varlıkların amortisman hesaplanmasına esas alınacak değerinin nasıl tespit edileceği ile ilgili konular düzenlenmiştir.

Anılan Yönetmelik’in 202 ve 203’üncü maddesinde 257- Birikmiş Amortismanlar Hesabı’nın niteliği ve işleyişi düzenlenmiş olup maddi duran varlıklar için ayrılan amortisman tutarlarının yıl sonunda bu hesaba alacak, 630- Giderler Hesabı’na borç kaydedileceği belirtilmiştir.

“Amortisman ve Tükenme Payları” başlıklı 47 Sıra Numaralı Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği’nde ise, kamu idarelerinin duran varlıklarından hangilerinin amortisman ve tükenme payına tabi tutulacağı, buna ilişkin usul ve esaslar ile uygulanacak amortisman ve tükenme payının süre, yöntem ve oranları düzenlenmiştir.

Yapılan incelemede; kayıtlı değeri 1.145.313.043,01 TL tutarındaki varlıklar için hiç amortisman ayrılmadığı, ayrıca 2.989.304,49 TL tutarında bazı varlıkların kayıtlı değerlerinden fazla amortisman ayrıldığı tespit edilmiştir.

İdare tarafından, gerekli işlemlerin bulguda belirtilen şekilde mevzuata uygun olarak yerine getirileceği belirtilmiştir.

Bu itibarla, belirtilen mevzuat çerçevesinde, mali tabloların doğru ve güvenilir bilgi sunmasını sağlamak amacıyla amortisman ayırma işlemlerinin mevzuata uygun olarak yapılması gerekmektedir.

BULGU 3: İktisadi Faaliyet Konusu Olmayan Giderlere İlişkin Katma Değer Vergisinin İndirim Konusu Yapılması

Büyükşehir Belediyesinin iktisadi faaliyetleri dışında yürüttüğü hizmetler kapsamında yapmış olduğu giderlere ilişkin Katma Değer Vergisinin, giderleştirilmesi veya aktifleştirilmesi gerekirken indirim konusu yapıldığı tespit edilmiştir.

3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nun (1/3-g) maddesinde, belediyelerin ticari, sınai, zirai ve mesleki nitelikteki teslim ve hizmetlerinin KDV'ye tabi olduğu hüküm altına alınmıştır.

Katma Değer Vergisi Genel Uygulama Tebliği'nin verginin konusuna ilişkin "Kamu Kurum ve Kuruluşları, Dernek ve Vakıflar ile Mesleki Kuruluşların Vergilendirilmesi" başlıklı (I/B-2) bölümünde ise 3065 sayılı Kanunun (1/3-g) maddesinde sayılan idarelerin ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyet kapsamına girmeyen, kuruluş amaçlarına uygun teslim ve hizmetlerinin vergiye tabi olmadığı belirtilmiştir.

Anılan hükümler gereğince belediyelerin kuruluş amaçlarına uygun olan ve ticari niteliği bulunmayan faaliyetlerinin söz konusu verginin konusuna dâhil edilmemesi gerekmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 153'üncü maddesinde ise, mahalli idarelerin bir bedel karşılığı satmak üzere ürettikleri mal veya hizmetin üretim girdisi olarak satın aldıkları mal veya hizmete ilişkin olarak ödemiş oldukları KDV'yi indirim konusu yapacakları, bunun dışında kurumun satışa konu olmayan kamu hizmeti üretiminde nihai tüketici olarak kullanmak veya tüketmek üzere satın alınmış mal veya hizmet için ödenen KDV'nin ise indirim konusu yapılmayacağı ve bu tutarların ilgili gider veya varlık hesabının maliyet bedeline ilave edileceği hüküm altına alınmıştır.

Buna göre belediyelerin kuruluş amaçlarına uygun faaliyetlerinin verginin konusuna dâhil edilmemesi, ancak ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyet niteliğindeki iş ve işlemlerinin

verginin konusuna dâhil edilmesi gerekmektedir. Dolayısıyla Belediyenin satışa konu olmayan mal ve hizmet alımları ile yapım işleri için ödediği KDV'nin indirim konusu yapılmaması, indirim konusu yapılmayacak bu tutarların 630 Giderler Hesabına ya da ilgili varlık veya stoklar hesabının maliyetine eklenerek kaydedilmesi gerekmektedir.

Kamu İdaresi cevabında; İndirilecek Katma Değer Vergisi hesabında kayıtlı tutarların belediyenin iktisadi faaliyetleri kapsamında olduğu ifade edilmişse de; yapılan incelemede temsil ve ağırlama giderleri ile belediye birimleri için binek araç kiralama giderleri gibi İdare tarafından satışa konu olmayan kamu hizmeti üretiminde nihai tüketici olarak kullanılmak veya tüketilmek üzere satın alınmış olan mallara veya hizmetlere ilişkin ödenen katma değer vergisinin de indirim konusu yapıldığı görülmüştür.

Sonuç olarak, İdarenin iktisadi faaliyetleri dışında yürüttüğü hizmetler kapsamında yapmış olduğu giderlere ilişkin Katma Değer Vergisinin ilgili gider veya varlık hesaplarına kaydedilmesi ve 191 İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabıyla ilişkilendirilmemesi gerekmektedir.

BULGU 4: İşletme Hakkı Şirketlere Devredilen Taşınmazların Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabında Takip Edilmemesi

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

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

başladığı tarihten itibaren ilgili varlık hesaplarından çıkarılıp 256 Hizmet İmtiyaz Varlıkları hesabında takip edilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Belediyenin mülkiyetinde veya tasarrufunda bulunan sosyal tesis, büfe, çay bahçesi ve otopark niteliğindeki toplam 45 adet taşınmazın işletme haklarının, 2024 yılı içerisinde Belediye şirketlerine devredildiği ancak söz konusu taşınmazlar için 256 Hizmet İmtiyaz Varlıkları hesabına kayıtların yapılmadığı görülmüştür.

İdare tarafından, gerekli işlemlerin bulguda belirtilen şekilde mevzuata uygun olarak yerine getirileceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak, Büyükşehir Belediyesi tarafından, işletme hakları belediye şirketlerine devredilen otopark, büfe, çay bahçesi ve sosyal tesisler gibi taşınmazların ilgili duran varlık hesabından çıkarılarak, 256 Hizmet İmtiyaz Varlıkları hesabında izlenmesi gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Gelirlerden Alacaklar Hesabının Belirli Dönemler İtibarıyla Alacak Bakiyesi Vermesi

Gelirlerden Alacaklar Hesabının vergi, resim ve harçlar, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, alınan bağış ve yardımlar, diğer gelirlerden alacaklar gibi gelirlerin takip edildiği alt hesaplarının yıl boyunca üçer aylık dönemlerde alacak bakiyesi verdiği tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabına ilişkin işlemleri düzenleyen 87'nci maddesinde, ilgili servislerce tahakkuk bordroları ya da tahakkuk fişleri ile muhasebe birimine bildirilen gelirlerden alacak tahakkuklarının, düzenlenecek muhasebe işlem fişiyle ilgili hesaplara alınarak tahakkuk kayıtlarının yapılacağı, gün içindeki gelirlerden alacak tahakkuklarının gün sonuna kadar muhasebe servisine bildirileceği hüküm altına alınmıştır.

Aynı Yönetmelik'in 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabının işleyişini açıklayan 88'inci maddesinde ise gelir tahakkuk tutarlarının bu hesaba borç, 600 Gelirler Hesabına alacak

kaydedileceği; bu hesaptaki kayıtlı alacaklardan ise nakden veya mahsuben yapılan tahsilatların bu hesaba alacak ve ilgili hesaplara borç kaydedileceği ifade edilmiştir.

Buradan da anlaşılabacağı üzere 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabına, gelir tahakkuku sırasında öncelikle borç kaydı ile giriş yapılması ve daha sonra ilgili gelirin tahsilatı ile birlikte bu hesaba alacak kaydı yapılarak çıkışın sağlanması gerekmektedir.

Yapılan incelemede; aktif karakterli bir hesap olan 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabının bazı alt hesaplarının, üçer aylık dönemlerde tahakkuk kaydı yapılmaksızın öncelikle tahsilat aşamasında alacak çalıştırıldığı ve üçer aylık periyot sonlarında tahakkuk kaydı yapılarak muhasebe denkliğinin sağlandığı tespit edilmiştir. Buradan hareketle 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabıyla ilgili alt hesapların yıl içinde muhasebe tekniğine aykırı olarak alacak bakiyesi verdiği ve bu suretle yapılacak dönem içi değerlendirmelerde mali tablo kullanıcılarına hatalı veri üretilmesine neden olduğu tespit edilmiştir. Aşağıdaki tabloda 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabının aylık geçici mizanlar üzerinden sağlanan borç, alacak ve kalan tutarlarına yer verilmiştir.

Tablo 9: Gelirlerden Alacaklar Hesabının Bakiye Durumu

Aylar	Borç (TL)	Alacak (TL)	Borç Kalanı (TL)	Alacak Kalanı (TL)
Ocak	2.154.200,04	466.507.200,94	0,00	464.353.000,90
Şubat	2.154.200,04	969.827.279,12	0,00	967.673.079,08
Mart	1.504.423.773,17	1.382.363.835,87	122.059.937,30	0,00
Nisan	1.699.568.008,56	1.778.687.038,18	0,00	79.119.029,62
Mayıs	1.780.670.732,59	2.279.995.113,94	0,00	499.324.381,35
Haziran	3.338.742.692,48	2.988.751.660,16	349.991.032,32	0,00
Temmuz	3.338.742.692,48	3.644.899.630,07	0,00	306.156.937,59
Ağustos	3.352.008.159,70	4.218.012.663,39	0,00	866.004.503,69
Eylül	5.566.100.945,41	4.899.125.847,25	666.975.098,16	0,00
Ekim	6.318.830.264,32	5.585.355.923,03	733.474.341,29	0,00
Kasım	7.040.014.823,34	6.098.986.249,33	941.028.574,01	0,00
Aralık	8.095.294.018,45	8.055.018.256,12	40.275.762,33	0,00

Kamu idaresi cevabında, bahsedilen hatanın temel sebebinin personel eksikliği olduğu ve bundan sonraki süreçte daha dikkatli olunması adına iş akışı planlamasının gerçekleştirildiği ifade edilmiştir.

Yer verilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar gereğince mali tablo kullanıcıları açısından dönem içi hatalı değerlendirme oluşmaması için aktif karakterli bir hesap olan 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabına mevzuata uygun olarak tahsilat kayıtlarından önce tahakkuk kayıtlarının yapılması gerekmektedir.

BULGU 2: İmar Mevzuatına ve İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatına Aykırı Bina ve İşyerleri Hakkında Yasal Sürecin Eksik İşletilmesi

Büyükşehir Belediyesi Zabıta Daire Başkanlığınca işyeri açma ve çalışma ruhsatına ve imar mevzuatına aykırı olduğu bilgi, belge, fotoğraf ve tutanaklarla kanıtlanmış olan yapılar hakkında yasal sürecin eksik olarak işletildiği tespit edilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun “Büyükşehir belediyesinin imar denetim yetkisi” başlıklı 11’inci maddesinde;

Büyükşehir belediyesinin, ilçe belediyelerinin imar uygulamalarını denetlemeye yetkili olduğu, denetim yetkisinin, konu ile ilgili her türlü bilgi ve belgeyi istemeyi, incelemeyi ve gerektiğinde bunların örneklerini almayı içerdiği, bu amaçla istenecek her türlü bilgi ve belgelerin en geç on beş gün içinde büyükşehir belediyesine verileceği, denetim sonucunda belirlenen eksiklik ve aykırılıkların giderilmesi için ilgili belediyeye üç ayı geçmemek üzere süre verileceği, bu süre içinde eksiklik ve aykırılıklar giderilmediği takdirde, büyükşehir belediyesinin eksiklik ve aykırılıkları gidermeye yetkili bulunduğu, büyükşehir belediyesi tarafından belirlenen ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapıların, gerekli işlem yapılmak üzere ilgili belediyeye bildirileceği, belirlenen imara aykırı uygulamaların, ilgili belediye tarafından üç ay içinde giderilmediği takdirde, büyükşehir belediyesinin 3194 sayılı İmar Kanununun 32 ve 42’nci maddelerinde belirtilen yaptırım hükümlerini ve yetkilerini kullanma hakkına sahip olduğu, ancak 3194 sayılı Kanunun 42’nci madde kapsamındaki konulardan dolayı ilgililere iki kez ceza verilemeyeceği,

hükme bağlanmıştır.

Buna göre, imar mevzuatına ve işyeri açma ve çalışma ruhsatına aykırı olduğu kanıtlanmış olana yapıların ve işletmelerin büyükşehir belediyesince ilçe belediyelerin bildirilmesi, ilçe belediyelerince bu işletme ve yapılar hakkında üç aylık süre içinde işlem tesis edilmemesi halinde, bizzat büyükşehir belediyesince işlem tesis edilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede; Büyükşehir Belediyesi Zabıta Daire Başkanlığınca işyeri açma ve

çalışma ruhsatı olmadan faaliyet gösteren, ruhsatta öngörülen işletme alanı dışına çıkan ve imara aykırı olarak üzerine eklenti yapılan işyerleri hakkında tutanak tutulduğu, bu tutanakların fotoğraflar ve diğer kanıtlayıcı belgelerle de desteklendiği, büyükşehir belediyesince söz konusu tespitlerin ilçe belediyelerine yazıldığı, ilçe belediyelerine verilen üç aylık süre sona ermesine rağmen bu işyerleri hakkında büyükşehir belediyesince İmar Kanununun 32’nci ve 42’nci maddelerinde öngörülen hükümlerin işletilmediği görülmüştür.

Kamu İdaresi cevabında; Büyükşehir Belediyesince yapılan denetimlerde bilgi, belge ve fotoğraflarla imar mevzuatına aykırı olduğu tespit edilen yapılar hakkında; 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 11’inci maddesi hükümleri doğrultusunda belirlenen imara aykırılıkların Büyükşehir Belediyesi tarafından yasal işlemlerin başlatılması için ilgili ilçe belediyelerine bildirildiği; söz konusu aykırılıklar arasında 3194 sayılı İmar Kanununun geçici 16’ncı maddesi ve 06.06.2018 tarihli ve 30443 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan Yapı Kayıt Belgesi Verilmesine İlişkin Usul ve Esaslar çerçevesinde alınması gereken yapı kayıt belgelerinin alınmamış olmasının da bulunduğu, bu işlemlerin ve belgelerin alınması ve sonuçlandırılmasına ilişkin idari ve yargı süreçlerinin başlatılmış olmasının ve yıkım kararı ile sonuçlandırılmış yapıların yıkım işlemlerinde gerekli araç gerecin belirli sebeplerle sağlanamamasının uygulama sürecini uzattığı; ancak bundan sonraki süreçte işyeri açma ve çalışma ruhsatına ve imar mevzuatına aykırı olduğu bilgi, belge, fotoğraf ve tutanaklarla kanıtlanmış olan işletmeler ve yapılar hakkında büyükşehir belediyesince İmar Kanunu’nun 32’nci ve 42’nci maddelerinde öngörülen hükümlerin uygulanması işlemlerinin yasal süre içerisinde yerine getirileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; işyeri açma ve çalışma ruhsatına ve imar mevzuatına aykırı olduğu bilgi, belge, fotoğraf ve tutanaklarla kanıtlanmış olan işletmeler ve yapılar hakkında büyükşehir belediyesince İmar Kanunu’nun 32’nci ve 42’nci maddelerinde öngörülen hükümlerin uygulanması gerekmektedir.

BULGU 3: Kesinleşmiş Sayıştay İlamlarının İnfaz Edilmemesi

Sayıştay İlamlarından doğan alacakların tahakkuk işlemlerinin yapılmadığı ve bu alacaklar için faiz yürütülmediği tespit edilmiştir.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu’nun “İlamların infazı” başlıklı 53’üncü maddesinde, ilamlarda gösterilen tazmin miktarının hüküm tarihinden itibaren kanuni faize tabi tutularak 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre tahsil olunacağı hükmüne yer verilmiştir.

Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin “Kamu zararlarından doğan alacaklarda faiz” başlıklı 18’inci maddesinde; kamu zararından doğan alacaklarda ilgili mevzuatına göre hesaplanacak faizin başlangıç tarihinin kural olarak zararın oluştuğu tarih olarak kabul edileceği, Sayıştay ve mahkeme ilâmları ile tespit olunan kamu zararından doğan alacaklarda faiz başlangıç tarihinin, ilâmda faizin başlangıcı hakkında hüküm varsa belirtilen tarih, aksi takdirde karar tarihi olacağı, kamu zararından doğan alacaklara uygulanacak faiz konusunda aksine bir hüküm bulunmayan hallerde 4/12/1984 tarihli ve 3095 sayılı Kanuni Faiz ve Temerrüt Faizine İlişkin Kanun hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Usulü Hakkında Yönetmeliğin 111 ve 112’nci maddelerinde; kişilerden alacaklar hesabına kaydedilen alacakların her biri için ayrı bir alacak izleme dosyası açılacağı, alacakların bu dosyalardan izleneceği, bu dosyalara, alacağın hesaplara alındığı mali yıl ile bu rakamlardan sonra gelmek üzere mali yılbaşında birden başlayarak verilen rakamlardan oluşan bir alacak sıra numarası verileceği, bu alacaklar için tahakkuk ettirilerek faiz bölümüne kaydedilen faizlerin de alacağın aslına ait alacak sıra numarası verileceği ve faizlerin tahsilinin de aynı dosyadan izleneceği, kişilerden alacaklar hesabında kayıtlı alacaklar için tahakkuk ettirilen faiz tutarlarının 140 Kişilerden Alacaklar Hesabına borç, 600-Gelirler Hesabına alacak kaydedileceği ifade edilmiştir.

Mezkûr mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, Sayıştay ve mahkeme ilâmları ile tespit olunan kamu zararından doğan alacaklarda faiz başlangıç tarihi, ilâmda faizin başlangıcı hakkında hüküm varsa belirtilen tarih, aksi takdirde karar tarihi olacak, kamu zararından doğan diğer alacaklarda ilgili mevzuatına göre hesaplanacak faizin başlangıç tarihinin ise kural olarak zararın oluştuğu tarih olarak kabul edilecek, ayrıca kişilerden alacaklar hesabında kayıtlı alacaklar için tahakkuk ettirilen faiz tutarları da 140 Kişilerden Alacaklar Hesabında izlenecektir.

Kamu İdaresi cevabında; Sayıştay İlamlarından tahakkuk işlemleri tamamlanmış ancak temyiz sürecinin devam eden İlamların bulunduğu, kesinleşmemiş İlamların tahakkuk işlemlerinin yapılmadığı ifade edilmişse de; yapılan incelemede, geçmiş yıllardan kalan ve kesinleşmiş olan Sayıştay İlamları için de faiz tahakkuk ettirilmediği görülmüştür.

Sonuç olarak, Sayıştay ilamlarından kaynaklı alacakların tahakkuk işlemlerinin yapılarak kayıt altına alınması ve bu alacaklara ilamlarda faizin başlangıcı hakkında hüküm varsa belirtilen tarih, aksi takdirde karar tarihinden itibaren kanuni faiz işletilmesi, Temyiz

Kurulu kararına istinaden de söz konusu alacakların takip ve tahsil işlemlerinin sonuçlandırılması gerekmektedir.

BULGU 4: Ulusal Bayram Gününde Faaliyet Gösteren İşyerlerinden Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı Alınmaması

İdare tarafından ulusal bayram günü çalışmaları izne bağlı iş yerlerinden tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcının tahsil edilmediği görülmüştür.

01.07.2017 tarihli ve 30111 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 7033 sayılı Sanayinin Geliştirilmesi ve Üretimin Desteklenmesi Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un 12’nci maddesinde; “26/5/1981 tarihli ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun 58 inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan “Hafta tatili ve ulusal” ibaresi “Ulusal” şeklinde değiştirilmiş ve 14/1/2015 tarihli ve 6585 sayılı Perakende Ticaretin Düzenlemesi Hakkında Kanunun 25 inci maddesi yürürlükten kaldırılmıştır.” hükmü yer almaktadır. Anılan değişiklik neticesinde; 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun “Konu” başlıklı 58’inci maddesinde; “Ulusal bayram günlerinde çalışmaları belediyelerce izne bağlı işyerlerine ruhsat verilmesi, Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcına tabidir.” ifadesi yer almıştır.

2464 sayılı Kanun’un “Mükellef” başlıklı 59’uncu maddesinde harcın mükellefinin, kendisine çalışma ruhsatı verilen gerçek veya tüzelkişi olduğu, “Harcın tarifesı” başlıklı 60’ıncı maddesinde ise harcın tutarının işin mahiyetine göre Kanun’da belirtilen sınırlar dahilinde 96’ncı madde uyarınca tespit edileceğı belirtilmiştir.

Öte yandan, 2429 sayılı Ulusal Bayram ve Genel Tatiller Hakkında Kanun’un 2’nci maddesinde ulusal bayram olan 29 Ekim günü özel iş yerlerinin kapanmasının zorunlu olduğuna hükmedilmiştir.

Anılan mevzuat hükümleri uyarınca ulusal bayram gününde çalışmalarına izin verilen iş yerlerinin mükelleflerinin, tatil günlerinde çalışma ruhsat harcını, 2464 sayılı Kanun’un “Mükellefiyet dönemi ve harcın ödenmesi” başlıklı 61’inci maddesinde belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde ilgili belediyeye ödemesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, İdare tarafından ulusal bayram gününde çalışmalarına izin verilen 48 iş yerinden bahse konu harcın tahsil edilmediğı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında, Ulusal Bayram Tatili Günleri Çalışma Ruhsatı başvurularının işleme alınarak, söz konusu işyerleri için Ulusal Bayram Tatili Günleri Çalışma Ruhsatı düzenlendiği ifade edilmiştir. Ancak, toplam 51 mükelleften sadece 3 mükellefin İdareye başvuruda bulunması sebebiyle, mükellefiyet tesis ettirmeyen 48 mükellefin de denetim ve kontrol yoluyla beyan vermesinin sağlanması gerekmektedir.

İdarenin gelir kaybına uğramaması için ulusal bayram gününde, çalışmaları izne bağlı iş yerlerinden tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcının tahsil edilmesi gerekmektedir.

BULGU 5: İşletme Hakkı Belediye Şirketlerine Devredilen Alanların Şirketler Tarafından Ruhsatsız İşletilmesi

Belediye tarafından işletme hakkı Belediye şirketlerine devredilen alanlardan, işyeri açma ve çalışma ruhsatı bulunmadan işletilenlerin olduğu görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 26'ncı maddesine göre; Büyükşehir belediyeleri, mülkiyeti veya tasarrufundaki hafriyat sahalarını, toplu ulaşım hizmetlerini, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçelerini işletebilir; ya da bu yerlerin belediye veya bağlı kuruluşlarının %50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin %50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, 8/9/1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebilir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "İşyeri açma izni harcı" başlıklı 81'inci maddesinde; belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir iş yerinin açılmasının "İşyeri Açma İzni Harcına" tabi olduğu belirtilmiştir.

İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in "İşyeri açılması" başlıklı 6'ncı maddesinde; yetkili idarelerden usulüne uygun olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan işyeri açılmayacağı ve çalıştırılmayacağı ifade edilmiştir. İşyerlerine bu Yönetmelik'te belirtilen yetkili idareler dışında diğer kamu kurum ve kuruluşları ile ilgili meslek kuruluşları tarafından özel mevzuatına göre verilen izinler ile tescil ve benzeri işlemlerin bu Yönetmelik hükümlerine göre ruhsat alma mükellefiyetini ortadan kaldırmayacağı belirtilmiştir. İşyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan açılan işyerlerinin yetkili idareler tarafından kapatılacağı hüküm altına alınmıştır.

Diğer yandan, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun “Emre aykırı davranış” başlıklı 32'nci maddesinin birinci fıkrasında; yetkili makamlar tarafından adli işlemler nedeniyle ya da kamu güvenliği, kamu düzeni veya genel sağlığın korunması amacıyla, hukuka uygun olarak verilen emre aykırı hareket eden kişiye yüz Türk Lirası (2024 yılı için 2.052,00 TL) idari para cezası verileceği ve bu cezaya emri veren makam tarafından karar verileceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda belirtilen yasal düzenlemeye göre, bir işletmenin, iş yeri açma ve çalışma ruhsatı olmaksızın faaliyette bulunması mümkün değildir. Ruhsatsız çalıştığı tespit edilen işletmelere mevzuatta düzenlenen müeyyidelerin uygulanması gerekmektedir.

Ancak yapılan incelemelerde; 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesine dayanılarak Samsun Kültür Turizm Tic. AŞ'ye devredilen 27 işletmeden 21'inin, Samsun Proje Ulaşım İmar İnş. Yat. San. ve Tic. AŞ'ye devredilen 18 işletmeden 16'sının, Samsun Anakent Turizm Tic. AŞ'ye devredilen 17 işletmeden 8'inin işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmaksızın işletildiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından, işletme hakkı belediye şirketlerine devredilen alanlardan ruhsat başvurusu yapılanlar için, dosya ve yerinde yapılan incelemelerde herhangi bir eksiklik tespit edilmemesi durumunda ruhsatlandırma işleminin gerçekleştirildiği, mevcutta ise idareye herhangi bir başvuru olmadığı belirtilse de söz konusu yerlere ilişkin olarak yapılan incelemelerde, işletme hakkı devredilen 62 işletmeden 45'inin ruhsat olmaksızın faaliyette bulunduğu görülmüştür.

Sonuç olarak, Belediye tarafından 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesine dayanılarak işletme hakkı şirketlere devredilen alanlardan işyeri açma ve çalışma ruhsatı almaksızın işletilenlere ilişkin mevzuatta ve sözleşmelerinde/protokollerinde belirtilen müeyyidelerin uygulanması gerekmektedir.

BULGU 6: Belediye Mülkiyetindeki Taşınmazın Vakfa Tahsis Edilmesi

Mülkiyeti belediyeye ait olan taşınmazın 5393 sayılı Belediye Kanunu'na aykırı olarak Belediye Meclisi kararıyla bir Vakfa tahsis edildiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun “Diğer kuruluşlarla ilişkiler” başlıklı 75'inci maddesinin (d) bendinde; belediyenin belediye meclisinin kararı olmak şartı ile görev ve sorumluluk alanına giren konularda kendilerine ait taşınmazları asli görev ve hizmetlerinde

kullanılmak üzere kamu idarelerine veya mahalli idarelere devredebileceği veya süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere tahsis edebileceği hükmüne yer verilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun “Taşınmaz tahsisi” başlıklı 47'nci maddesinde ise; kamu idarelerinin mevzuatlarında belirtilen kamu hizmetlerini yerine getirebilmek için mülkiyetindeki taşınmazlar ile Devlete ait olan taşınmazları birbirlerine ve köy tüzel kişiliklerine bedelsiz olarak tahsis edebileceği yer almaktadır.

Sayıştay Genel Kurulunun 2017/1 Esas ve 5415/1 Karar numaralı İçtihadı Birleştirme Kararı'nda, belediyelerin mülkiyetlerindeki taşınmazlarını 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun sosyal ve ekonomik amaçlı arsa ve konut üretimine ilişkin 69'uncu maddesindeki özel hükümler hariç olmak üzere aynı Kanun'un 75'inci maddesi ile 5018 sayılı Kanun'un 47'nci maddesi çerçevesinde, ancak mahallî müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla belediye meclislerinin bu konuya ilişkin alacakları kararla ve sadece mahallî idareler ile diğer kamu İdare ve kuruluşlarına tahsis edebileceklerine hükmedilmiştir.

Bu düzenlemelere göre belediyeler kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak sadece mahallî idareler ile diğer kamu İdare ve kuruluşlarına devir veya tahsis edebilecektir.

Yapılan incelemede, 14.12.2016 tarihli ve 519 numaralı Meclis Kararıyla, mülkiyeti Samsun Büyükşehir Belediyesine ait İlkadım İlçesi, Selahiye Mahallesi, 472 ada 9 numaralı parselde bulunan taşınmazın bir Vakfa tahsis edildiği, bu taşınmazın vakfın faaliyetlerinde kullanıldığı görülmüştür. Meclis kararında, Samsun İl merkezinde gençlere yönelik sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek amacıyla bu tahsisin yapıldığı belirtilmiştir.

Kamu idaresi her ne kadar, Kanun'un 75'inci maddesinin (c) bendi kapsamında alınan meclis kararına istinaden ortak hizmet projesi çerçevesinde ilgili Vakfa tahsis işleminin gerçekleştirildiğini belirtmiş olsa da, Sayıştay İçtihadı Birleştirme Kararı'nda açıkça ifade edildiği üzere, 5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesi ile 5018 sayılı Kanun'un 47'nci maddesi uyarınca yalnızca mahallî müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, belediye meclislerinin alacağı karar doğrultusunda yalnızca diğer mahallî idarelere ve kamu idare/kuruluşlarına tahsis yapılabileceği hüküm altına alınmıştır.

Bu çerçevede, ortak hizmet projesi kapsamında dernek veya vakfa tahsis yapılması mümkün değildir. Ayrıca, 75'inci maddede açıkça belediyenin görev ve sorumluluk alanına

giren bir konu olması gerektiği belirtilmiştir. Dolayısıyla, tahsis işlemi ortak hizmet projesi kapsamında yapılırsa dahi, bu hizmetin belediyenin görev ve sorumluluk alanına girmesi gerekmektedir.

Sonuç olarak, belediyenin mülkiyetindeki taşınmazın vakfa tahsis edilmek suretiyle kullanılması anılan mevzuat hükümlerine aykırı olduğundan, söz konusu tahsisin sonlandırılması gerekmektedir.

BULGU 7: Taşınmazların Cins Tashihi İçin Gerekli İşlemlerin Yapılmaması

Samsun Büyükşehir Belediyesi'nin tapu kayıtlarındaki cinsi ile fiili kullanım durumu farklı olan taşınmazlarının bulunduğu ve cins tashihi için gerekli işlemlerin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'e göre cins tashihi, taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kayıtlarının farklı olması durumunda, tapu kayıtlarının mevcut kullanım şekli dikkate alınarak düzeltilmesi işlemi olarak tanımlanmıştır.

Anılan Yönetmelik'in 10'uncu maddesine göre, kamu idarelerinin mülkiyet, yönetim veya kullanımlarında bulunan taşınmazların tapu kayıtları ile mevcut kullanım şeklinin farklı olması durumunda taşınmazların mevcut kullanım şekli ile kayıtlara alınması ve cins tashihi için gerekli işlemlerin yapılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede; Büyükşehir Belediyesi mülkiyetinde bulunan bazı taşınmazların tapu kayıtları ile mevcut kullanım şeklinin farklı olduğu, buna rağmen tapu kayıtlarının düzeltilmesi için herhangi bir işlem yapılmadığı görülmüştür.

Kamu İdaresi cevabında, mülkiyeti Belediyeye ait taşınmazlar üzerine inşa edilen yapıların tamamlanmasını takiben cins değişikliği işlemlerinin yapıldığı, ancak bazı durumlarda adli süreçlerden kaynaklı gecikmelerin yaşanabildiği ifade etmiştir.

Yapılan açıklamalar uyarınca, İdare taşınmazlarının tapu kayıtlarının fiili kullanım şekline uygun hale getirilmesi için cins tashihi işlemlerinin yapılması gerekmektedir.

BULGU 8: Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ile İdare Arasında İmzalanan Protokol Kapsamında Yer Alan Kıyı ve Sahil Şeritleri ile Dolgu Alanlarına İlişkin Yükümlülüklerin Yerine Getirilmemesi

İdare tarafından, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ile imzalanan protokol kapsamında yer alan kıyı ve sahil şeritleri ile dolgu alanlarına ilişkin yükümlülüklerin yerine getirilmediği tespit edilmiştir.

3621 sayılı Kıyı Kanunu’nun “Kıyıda ve denizde yapı” başlıklı 13’üncü maddesinde; uygulama imar planı yapılmadan, rekreatif amaçlı iskele, tonoz sistemleri, aralarında en az 150 metre mesafe olmak kaydı ile 6 m²’yi geçmeyen büfe ve kirletici etkisi olmayan fosseptik yapımını gerektirmeyen seyyar tuvalet ile sabit olmayan duş, gölgelik ve soyunma kabini yapabileceği belirtilmiş maddenin devamında ise kıyıda onaylı uygulama imar planına göre ve çevre kirliliğinin önlenmesine ilişkin tüm önlemler alınmak koşuluyla, yaya, yürüyüş ve bisiklet yolları, park, çocuk bahçesi, oyun alanları, açık spor alanları, meydan, tematik bahçeler gibi açık alan kullanımları ile toplam emsali alanın %5’ini ve yüksekliği cami hariç 6,50 metreyi aşmayan; yeme içme yeri, büfe, çay bahçesi, sergi üniteleri, millet kıraathanesi, cami, mescit, tuvalet, duş, sağlık üniteleri (acil yardım ve benzeri) ve idare binalarını içeren millet bahçesi yapılabileceği hüküm altında alınmıştır.

İdare tarafından imzalanan Protokol’ün “Amaç” başlıklı 1’nci maddesinde; protokolün amacının, kıyı ve sahil şeritleri ile dolgu alanlarının doğal ve kültürel özelliklerini gözeterek korumak, bu yerlerin toplumun yararlanmasına açık şekilde kullanımlarını sağlamak, 3621 sayılı Kıyı Kanunu, 3194 sayılı İmar Kanunu ve bunların uygulama yönetmeliklerine uygun olarak ilgili taşınmazların yapılması, yaptırılması ve yapılış amaçlarına uygun kullanılmasını düzenlemek olduğu belirtilmiştir.

Aynı protokolün “Kullanım Şartları ve Denetim” başlıklı 7’nci maddesinin 3’üncü fıkrasında; ilgili taşınmazlara ilişkin tespit edilen aykırılıklar ve eksikliklerin Samsun Büyükşehir Belediyesi tarafından giderileceği hüküm altına alınmıştır.

Öte yandan Büyükşehir Belediyesi tarafından protokol kapsamında verilen Taahhütname’de; İlgili taşınmazların 3621 sayılı Kıyı Kanunu ile bu Kanun’un uygulama yönetmeliklerine uygun olarak hazırlanacak avan projesine uygun olarak kullanılacağı, mevcut aykırılıkların projeye uygun hale getirileceği taahhüt edilmiştir.

Mezkûr Protokol kapsamında Fener Plajı, Mert Plajı, Sevgi Gölü Restorant ve Büfesi, Denizevleri Plajı Büfesi, DenizKızı Büfesi, Çakırlar Yalı Kafesi, İncesu Yalı, Gençlik Plajı ve Nazar Plajı Büfesi projeleri yer almaktadır.

Samsun Büyükşehir Belediyesinin 2024 yılı iş ve işlemlerin incelenmesi neticesinde aşağıdaki tabloda detayları yer alan taşınmazlara anılan mevzuat hükümlerine ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ile imzalanan protokol kapsamında yer alan kıyı ve sahil şeritleri ile dolgu alanlarına ilişkin yükümlülöklere uygun olmadığı görölmüştür.

Tablo 10: Kıyı Kenar Protokolüne Uygun Olmayan Taşınmazlar

S.No	CİNSİ	İLÇE	KULLANIM ALANI (m²)
1	Plaj, Büfe, Çay Bahçesi ve Müştemilatı	İlkadım	10.025,9
2	Çay Bahçesi ve Müştemilatı	Atakum	280,3
3	Büfe Çay Bahçesi ve Müştemilatı	Atakum	544,53
4	Büfe	Atakum	344,31
5	Büfe	Atakum	299,92
6	Büfe	Atakum	56,76
7	Büfe ve Müştemilatı	Canik	35.086,2
8	Sosyal Tesis. Büfe Otopark Çay Bahçesi ve Müştemilatı	Terme	93.257,95
9	Lokanta ve Kafeterya	İlkadım	2.895,73
10	Büfe ve Müştemilatı	İlkadım	250
11	Plaj, Büfe, Çay Bahçesi ve Müştemilatı	İlkadım	18.249
12	Büfe	Atakum	417,47

Kamu idaresi cevabında, kıyıda kalan yapıların kıyı mevzuatına uygun hale getirilmesine yönelik çalışmaların devam ettiğı belirtilmiştir.

Sonuç olarak; ilgili taşınmazlara ilişkin mevzuata aykırılıkların giderilerek 3621 sayılı Kıyı Kanunu başta olmak üzere mevzuat hükümlerine uyulması gerekmektedir.

BULGU 9: Toplu Konut İdaresi Başkanlığına Yapılan Bedelsiz Taşınmaz Devirleri ile İlgili Hatalı Uygulamaların Bulunması

Belediye taşınmazlarından bazılarının Toplu Konut İdaresine bedelsiz olarak devredildiğı görölmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 45'inci maddesinin üçüncü fıkrasında; kamu idarelerinin, ihtiyaç fazlası taşınırları ile görmekle yükümlü olduğı kamu hizmetlerinde kullanılacağına ve amacına uygun kullanılmaması halinde geri alınacağına dair

tapu kütüğüne şerh konulması kaydıyla taşınmazlarını diğer kamu idarelerine bedelsiz olarak devredebileceği hüküm altına alınmıştır.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 45'inci maddesine dayanılarak, 10.10.2006 tarih ve 26315 sayılı Resmî Gazete'de Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelik yayımlanmıştır.

Yönetmelik'in “Amaç ve kapsam” başlıklı 1'inci maddesinde; Yönetmelik amacının, kamu idarelerinin mülkiyetlerindeki taşınmazların birbirlerine bedelsiz olarak tahsis ve devri ile; Hazineye ait taşınmazlar ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kamu idarelerine tahsis ve devir işlemlerinin usul ve esaslarını belirlemek olduğu ifade edilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in “Tanımlar” başlıklı 3'üncü maddesinde, devir tanımlanmıştır. Buna göre, “Devir; Düzenleyici ve denetleyici kurumlar hariç kamu idarelerinin, görmekle yükümlü olduğu kamu hizmetlerinde kullanılacağına ve amacına uygun kullanılmaması hâlinde geri alınacağına dair tapu kütüğüne şerh konulması kaydıyla, taşınmazların mülkiyetinin diğer kamu idarelerine bedelsiz olarak devredilmesini” olarak ifade edilmiş, aynı maddenin (f) bendinde ise kamu idaresi; “Kamu idaresi: Tahsis açısından, Yönetmelik ekindeki idareler ile kendilerine tahsis yapılması açısından köy tüzel kişiliklerini; devir açısından, Yönetmelik ekindeki idarelerden, düzenleyici ve denetleyici kurumlar hariç, diğer idareleri,” şeklinde tanımlanmıştır.

Yönetmelik hükümlerinden anlaşılacağı üzere, kamu idareleri mülkiyetindeki taşınmazlarını diğer kamu idarelerine bedelsiz olarak devredebilecektir. Kamu idaresi teriminden, Yönetmelik ekindeki idarelerden, düzenleyici ve denetleyici kurumlar hariç, diğer idarelerin anlaşılması gerektiği de ayrıca ifade edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun “Kentsel dönüşüm ve gelişim alanı” 73'üncü maddesinin birinci, ikinci, sekizinci ve on yedinci fıkrasında kısaca; Belediye, meclis kararıyla kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri yürütebilmektedir. Bu projeler; konut, sanayi, ticaret, teknoloji parkları, kamu hizmetleri ve rekreasyon alanları oluşturmayı, tarihi ve kültürel dokuyu korumayı ve deprem riskine karşı önlem almayı amaçlamaktadır. Kamu mülkiyetindeki alanlarda ise uygulama yapılabilmesi için belediyenin talebi ve Cumhurbaşkanı kararı gerekliliği belirtilmiş, ayrıca, proje alanının en az 5 hektar olması ve toplamda 5 hektardan az olmamak kaydıyla birden fazla yerin tek bir dönüşüm alanı olarak belirlenebileceği hükme

bağlanmıştır. Kentsel dönüşüm ve gelişim projesi kapsamındaki işlerin, kamu idareleriyle 75'inci madde çerçevesinde ortak hizmet projeleri aracılığıyla gerçekleştirilebileceği de aynı madde hükmünde ifade edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun “Diğer kuruluşlarla ilişkiler” başlıklı 75'inci maddesinin (d) bendinde ise belediyenin belediye meclisinin kararı olmak şartı ile görev ve sorumluluk alanına giren konularda kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebileceği veya süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere tahsis edebileceği belirtilmiştir.

1164 sayılı Arsa Üretimi ve Değerlendirilmesi Hakkında Kanun'un 1'inci maddesinde kanunun amacı belirtilmiştir. Buna göre kanunun amacı; konut, sanayi, eğitim, sağlık ve turizm yatırımları ve kamu tesisleri için arazi ve arsa sağlamak olduğu ifade edilmiş, aynı maddede Kanunda yazılı görevlerin Toplu Konut İdaresi Başkanlığı tarafından yürütüleceği belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un Ek 4'üncü maddesinde, “...Cumhurbaşkanının onayı ile belirlenen arsa üretim alanlarında bulunan Hazineye ait taşınmazlar ve Hazine adına tescil edilecek taşınmazların mülkiyeti Toplu Konut İdaresi Başkanlığına bedelsiz olarak devredilir. Kamu hizmetlerine ayrılan yerler ile Maliye Bakanlığınca değişik ihtiyaçlarla talep edilen taşınmazlar bedelsiz olarak Hazineye iade edilir.” denilmekte, Hazineye ait alanların, Cumhurbaşkanının onayı ile bedelsiz olarak Toplu Konut İdaresi Başkanlığına devredilebileceği hükme bağlanmış, ancak ilgili kanunda, mahalli idarelerden bedelsiz devir yapılabileceğine dair bir düzenlemeye yer verilmemiştir.

Yapılan incelemede, 16.01.2024 tarihli ve 9 numaralı Meclis Kararı ile, Toplu Konut İdaresi Başkanlığının 03.01.2024 tarih ve E.541781 sayılı yazısına istinaden Sosyal Konut Projesi'nde değerlendirilmek üzere 174 ada 56 parsel numarası ile kayıtlı, 30.245,97 metrekare yüzölçümlü belediye taşınmazının Toplu Konut İdaresine bedelsiz devrine karar verildiği, 13.08.2024 tarihinde ise bu devrin tapuda tescil edildiği görülmüştür. Yapılan bu bedelsiz devrin yukarıda açıklanan mevzuat hükümlerine aykırı olduğu değerlendirilmektedir.

Şöyle ki, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 45'inci maddesinin üçüncü fıkrasında; kamu idarelerinin, ihtiyaç fazlası taşınırıları ile görmekle yükümlü olduğu

kamu hizmetlerinde kullanılacağına ve amacına uygun kullanılmaması halinde geri alınacağına dair tapu kütüğüne şerh konulması kaydıyla taşınmazlarını diğer kamu idarelerine bedelsiz olarak devredebileceği hüküm altına alınmıştır. 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 45'inci maddesine dayanılarak, Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelik yayımlanmıştır. Yönetmelikte, kamu idareleri mülkiyetindeki taşınmazlarını diğer kamu idarelerine bedelsiz olarak devredebileceği, Kamu idaresi teriminden, Yönetmelik ekindeki idarelerden, düzenleyici ve denetleyici kurumlar hariç, diğer idareleri anlaşılması gerektiği belirtilmiştir. Söz konusu Toplu Konut İdaresi Başkanlığı'nın Yönetmelik ekinde belirtilen idareler arasında yer almadığı anlaşılmaktadır.

5393 sayılı Kanun'un yukarıda belirtilen maddelerinde; Belediye, meclis kararıyla kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri yürütebilmektedir. Bu projeler; konut, sanayi, ticaret, teknoloji parkları, kamu hizmetleri ve rekreasyon alanları oluşturmayı, tarihi ve kültürel dokuyu korumayı ve deprem riskine karşı önlem almayı amaçlamaktadır. Kamu mülkiyetindeki alanlarda ise uygulama yapılabilmesi için belediyenin talebi ve Cumhurbaşkanı kararı gerekliliği belirtilmiş, ayrıca, proje alanının en az 5 hektar olması ve toplamda 5 hektardan az olmamak kaydıyla birden fazla yerin tek bir dönüşüm alanı olarak belirlenebileceği hükme bağlanmıştır. Kentsel dönüşüm ve gelişim projesi kapsamındaki işlerin, kamu idareleriyle 75'inci madde çerçevesinde ortak hizmet projeleri aracılığıyla gerçekleştirilebileceği de aynı madde hükmünde ifade edilmiştir. Bedelsiz devredilen alan için kentsel dönüşüm ve gelişim alanı olarak da ilan edilmediği gibi Cumhurbaşkanı kararı da alınmadığı görülmüştür. Ayrıca söz konusu alan 5 hektardan da azdır. Yine bedelsiz devredilen bu alan için ortak hizmet projesi kapsamında herhangi bir protokol de yapılmamıştır. Protokol yapılmadığı takdirde, tarafların karşılıklı yükümlülükleri, proje kapsamı, konutların niteliği ve niceliği ile Sosyal Konut Projesi'nin gerçekleştirilememesi durumunda taşınmazın akıbeti gibi konularda belirsizlikler ortaya çıkabilecektir.

Yine, 1164 sayılı Kanun'da Hazineye ait alanların, Cumhurbaşkanının onayı ile bedelsiz olarak Toplu Konut İdaresi Başkanlığına devredilebileceği hükme bağlanmış, ancak ilgili kanunda, mahalli idarelerden bedelsiz devir yapılabileceğine dair bir düzenlemeye yer verilmemiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun “Hesap Verme Sorumluluğu” başlıklı 8'inci maddesinde; her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde

edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu olduğu hüküm altına alınmıştır.

Aynı Kanun'un “Üst yöneticiler” başlıklı 11'inci maddesinde ise, Belediye başkanlarının, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ile Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden meclislerine karşı sorumlu oldukları ifade edilmiştir.

5393 sayılı Kanunda ise belediye başkanının görev ve yetkileri arasında;

Belediye teşkilâtının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak ile Belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek sayılmıştır.

31.12.2024 tarihi itibarıyla Belediyenin Toplu Konut İdaresi Başkanlığına olan borcu 124.259.046,00 TL'dir. Söz konusu taşınmazların alacaklı kuruma bedelsiz devredilmesi yukarıda ifade edilen kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımına aykırı olduğu gibi belediyenin menfaatlerine de uygun düşmemektedir.

Aynı şekilde, 24.04.2023 tarihli ve 195 numaralı Meclis Kararında, 12604 ada 13 parsel numarası ile kayıtlı, 180.900,89 metrekare yüzölçümlü belediye taşınmazının Toplu Konut İdaresine bedelsiz devrine karar verilmiş, 06.11.2023 tarihinde ise bu devir tapuda tescillenmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75. maddesinin (a) ve (c) bentlerinde yapılacak işbirliklerinin Ortak Hizmet Protokolü'ne bağlanmasının zorunlu olduğunun hüküm altına alındığı, ancak bulguya konu bedelsiz devrin dayanağını oluşturan (d) bendinde böyle bir zorunluluğa yer verilmediği ve bu nedenle ayrı bir protokol hazırlanmadığı ifade edilmiştir. Ancak, İdare tarafından her ne kadar söz konusu bedelsiz devir işleminin Kanun'un 75. maddesinin (d) bendi kapsamında gerçekleştirildiği belirtilse de, ilgili mevzuat hükümlerinden anlaşılabileceği üzere taşınmazların hangi durumlarda ve hangi kamu idarelerine devredilebileceği, gerekli izin ve prosedürlerin nasıl işletileceği belirlenmiş olup, söz konusu Yönetmelik ekinde bedelsiz devir yapılabilecek kamu idarelerine ilişkin açık bir liste de yer almıştır. Bu çerçevede, hem Kanun hükümleri hem de Yönetmelik düzenlemeleri dikkate

alındığında, söz konusu bedelsiz devir işleminin mevzuata uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak, İdare taşınmazlarının Toplu Konut İdaresi Başkanlığına bedelsiz olarak devredilmesi sürecinde, ortak hizmet projesi kapsamında bir protokol düzenlenmesi ve ilgili mevzuatta belirtilen şartların ve izinlerin eksiksiz olarak sağlanması gerekmektedir.

BULGU 10: Taşınmaz Kira Bedellerinin Emsal Kira Bedellerine Göre Güncellenmemesi

Taşınmazlara ait kira bedeli artışlarının Türkiye İstatistik Kurumunca yayımlanan Tüketici Fiyat Endeksi (TÜFE) on iki aylık ortalama artış oranı esas alınarak tespit edildiği ve hesaplanan artış bedelinin önceki yıl kira bedeline eklenerek yeni yıl kira bedelinin bulunduğu görülmüş ve 5 yıldan fazla süredir kirada olan taşınmazlarda, emsal ve rayiç bedel mukayesesinin yapılmadığı anlaşılmıştır.

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun kira bedelinin belirlenmesini düzenleyen 344'üncü maddesinde, kira bedellerinin ilk beş yıl boyunca TÜFE'deki on iki aylık ortalama artış oranını geçmemek koşuluyla sözleşmede belirlenen oranda artırılacağı, beş yıldan uzun süreli veya beş yıldan sonra yenilenen kira sözleşmelerinde ve bundan sonraki her beş yılın sonunda yeni kira yılında uygulanacak kira bedelinin ise, TÜFE'deki on iki aylık ortalama artış oranı, kiralananın durumu ve emsal kira bedelleri göz önünde tutularak hâkim tarafından belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

Emsal nitelikteki Yargıtay kararlarında; sözleşmenin başlangıç tarihinden itibaren kira bedeline her yıl TÜFE'deki on iki aylık ortalama artış oranı uygulanmasının mevzuata aykırı olduğu, Türk Borçlar Kanunu'nun 344'üncü maddesinin üçüncü fıkrasının açık hükmü gereğince; sözleşmenin yapıldığı tarihten itibaren 5 yıllık süre geçtiğinden, kira bedelinin, hak ve nesafet ilkeleri doğrultusunda rayice göre tespiti gerektiği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, bazı taşınmazların yeni kira yılında uygulanacak kira bedelinin, taşınmazın konumu, çevresi, niteliği, kullanım şekli ve emsal ve rayiç kira bedelleri göz önünde bulundurulmadan TÜFE on iki aylık ortalama artış oranında artırıldığı görülmüştür. İdare taşınmazlarının kiralama başlangıçlarının eski yıllara dayanması ve bu tarihe kadar kira sözleşme bedellerinin başkaca bir işlem uygulanmadan sadece TÜFE'deki on iki aylık ortalama

artış oranında artırılarak belirlenmiş olması sebebiyle, İdareye ait taşınmaz kira bedellerinin emsal kira bedellerine göre çok düşük kalmasına neden olunmuştur.

İdare tarafından, gerekli işlemlerin bulguda belirtilen şekilde mevzuata uygun olarak yerine getirileceği belirtilmiştir.

Bu kapsamda; kira bedellerinin sadece ilk beş yıl TÜFE'deki oniki aylık ortalama artış oranında artırılması, her beş yılın sonunda ise kira bedelinin, her bir kira sözleşmesi itibarıyla yeni dönem başlangıcından önce TÜFE'deki oniki aylık ortalama artış oranı, taşınmazın konumu, çevresi, niteliği, kullanım şekli gibi kira bedeline etki eden tüm etkenler karşılaştırılarak ve emsal kira bedelleri göz önünde tutularak belirlenmesi amacıyla yasal yollara başvurulması gerekmektedir.

BULGU 11: Taşınmazların İhale Yapılmaksızın Ecrimisil Karşılığında Kullandırılması

İdarenin mülkiyetinde veya tasarrufunda bulunan 587 adet taşınmazın 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre ihale yapılmak suretiyle kiralanması yerine, taşınmazların işgaline süreklilik kazandırılarak ecrimisil karşılığında kullandırıldığı görülmüştür.

2886 sayılı Kanun'un "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde, belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun'da yazılı hükümlere göre yürütüleceği hüküm altına alınmıştır.

Aynı Kanun'un "Ecrimisil ve tahliye" başlıklı 75'inci maddesinde, Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malları ve Vakıflar Genel Müdürlüğü ile idare ve temsil ettiği mazbut vakıflara ait taşınmaz malların, gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine fuzuli şagilden, bu Kanun'un 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 edilerek ecrimisil isteneceği, ecrimisil talep edilebilmesi için Hazinesin işgalden dolayı bir zarara uğramış olmasının gerekmeyeceği ve fuzuli şagilin kusurunun aranmayacağı belirtilmiştir.

Ayrıca kira sözleşmesinin bitim tarihinden itibaren işgalin devam etmesi halinde, sözleşmede hüküm varsa ona göre hareket edileceği ve aksi halde ecrimisil alınacağı, işgal

edilen taşınmaz malın, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirileceği, idareye teslim edileceği hüküm altına alınmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Belediyenin yetkileri ve imtiyazları” başlıklı 15’inci maddesinde, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun 75’inci maddesinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı ifade edilmiştir.

2886 sayılı Kanun’un yukarıdaki hükümlerinden anlaşılabacağı üzere; devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malların gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine fuzuli şagilden, bedeli idarece oluşturulacak komisyonca tespit ve takdir edilecek ecrimisil istenmesi ve mülki idare amirine başvurularak işgal edilen taşınmazın 15 gün içerisinde tahliyesinin ve idareye tesliminin sağlanması gerekmektedir. Aynı hükümler, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 15’inci maddesi gereği belediye taşınmazları için de geçerlidir.

Taşınmaz malları işgal eden fuzuli şagil durumundaki kişilerden ecrimisil alınması, söz konusu taşınmazların sürekli bir şekilde ecrimisil tahsil edilerek idare edilebileceği anlamına gelmemektedir. Zira ecrimisil uygulaması, hukuka aykırı bir yararlanmadan dolayı taşınmazı işgal eden kişiden alınan bir tazminattır. Bir kamu taşınmazının kiralama ya da idare etme usulü ve yöntemi değildir. Tam aksine, kamu malını korumaya yönelik bir yaptırımdır. 2886 sayılı Kanun’da işgal edilen taşınmazın mülki idare amirine başvurularak 15 gün içerisinde tahliyesinin ve idareye tesliminin sağlanmasına yönelik düzenleme de ecrimisilin bir kiralama yöntemi olmadığını açıkça göstermektedir.

Yapılan incelemede, İdare tarafından 587 adet taşınmazın ecrimisil karşılığı kullandırıldığı ve 2886 sayılı Kanun’a aykırı olarak taşınmazların işgaline süreklilik kazandırıldığı anlaşılmıştır.

İdare tarafından, bazı işyerlerinin kamulaştırma aşamasından kaynaklı olarak ecrimisil karşılığı kullandırıldığı ifade edilmiş, gerekli işlemlerin bulguda belirtilen şekilde mevzuata uygun olarak yerine getirileceği belirtilmiştir.

Bu itibarla, idare tarafından ecrimisil karşılığı kullandırılan taşınmazların yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri doğrultusunda tahliyesinin sağlanması; kiralanabilir nitelikte ise 2886 sayılı Kanun çerçevesinde yapılacak ihaleyle kiraya verilmesi gerekmektedir.

BULGU 12: Belediye Tarafından Kiraya Verilen Bazı Taşınmazların Yapı Ruhsatının Bulunmaması

Belediyenin kiraya verdiği taşınmazlardan bazılarının yapı ruhsatı olmaksızın kullanıldığı görülmüştür.

3194 sayılı İmar Kanunu’nun “Tanımlar” başlıklı 5’inci maddesine göre yapı; karada ve suda, daimî veya muvakkat, resmi ve hususi yeraltı ve yerüstü inşaatı ile bunların ilave, değişiklik ve tamirlerini içine alan sabit ve müteharrik tesislerdir.

İmar Kanunu’nun 21’inci maddesine göre, bu Kanun kapsamına giren bütün yapılar için, Kanun’da belirtilen istisnalar dışında, belediye veya valiliklerden yapı ruhsatı alınması gerekmektedir. Kanun’un 22’nci maddesinde ruhsatın nasıl alınacağına dair detaylara yer verilmiştir. Buna göre yapı sahipleri veya kanuni vekillerinin, yapı ruhsatı almak için belediye veya valilik bürolarına müracaat etmeleri gerekmektedir. Müracaat dilekçesine sadece tapu, mimari proje, statik proje, elektrik ve tesisat projeleri, resim ve hesapları, röperli veya ebatlı kroki eklenmesi gereklidir.

Kanun’un 26’ncı maddesinde ise, kamu İdare ve kuruluşlarınca yapılacak veya yaptırılacak yapılar için daha kolay bir süreç getirilmiş, uygulama imar planlarında o maksada tahsis edilmiş ve mülkiyeti belgelenmiş olmak kaydıyla uygulama projesinin ön hazırlık dokümanı niteliğindeki avan proje ile yapı ruhsatı alınabileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, Belediye tarafından kiraya verilen bazı taşınmazların yapı ruhsatlarının olmadığı, bazı yerlerin ise tapusuz olduğu görülmüştür.

Örneğin, 16745 yevmiye numaralı muhasebe işlem fişinde, tapusu bulunmayan 149 taşınmazın kiraya verildiği ve bunlardan bazılarının 0,01 TL bedel ile kayıtlara alınarak muhasebe sisteminde takip edildiği tespit edilmiştir.

İdare tarafından, gerekli işlemlerin bulguda belirtilen şekilde mevzuata uygun olarak yerine getirileceği belirtilmiştir.

Bu itibarla, yapı ruhsatı bulunmadan kullanılan yapıların “ruhsatsız yapı” olarak değerlendirilmesi gerektiği göz önünde bulundurulduğunda, söz konusu yapıların ivedilikle ruhsatlandırılması önem arz etmektedir.

BULGU 13: Kamu İdaresine Ait Taşınmazların Süresiz Tahsis Edilmesi

İdareye ait 6 adet taşınmazın alınan meclis kararlarıyla kamu kurum ve kuruluşlarına süresiz olarak tahsis edildiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun “Belediyenin yetkileri ve imtiyazları” başlıklı 15’inci maddesinde mahallî müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde taşınmaz almak, kamulaştırmak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, trampa etmek, tahsis etmek, bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesis etmek belediyenin yetki ve imtiyazları arasında sayılmıştır.

Aynı Kanun’un “Meclisin görev ve yetkileri” başlıklı 18’inci maddesinin (e) bendinde ise taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde tahsisin kaldırılmasına karar vermekle belediye meclisi görevli ve yetkili kılınmıştır.

Anılan Kanun’un “Diğer kuruluşlarla ilişkiler” başlıklı 75'inci maddesinin (d) bendinde ise belediyenin belediye meclisinin kararı olmak şartı ile görev ve sorumluluk alanına giren konularda kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebileceği veya süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere tahsis edebileceği belirtilmiştir.

Anılan mevzuat hükümlerinden anlaşılaçağı üzere; belediyelerin kendilerine ait taşınmazlarını asli görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahalli idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına, belediye meclis kararı ile yirmi beş yılı aşmamak üzere tahsis etmesi mümkündür.

Yapılan incelemede; 5393 sayılı Kanun gereğince alınan meclis kararlarına istinaden İdareye ait 6 adet taşınmazın kamu kurum ve kuruluşlarına süresiz olarak tahsis edildiği tespit edilmiştir.

İdare tarafından, gerekli işlemlerin bulguda belirtilen şekilde mevzuata uygun olarak yerine getirileceğı belirtilmiştir.

İdare mülkiyetinde bulunan taşınmazların tahsis işlemlerinde 5393 sayılı Kanun gereğince yirmi beş yılı aşan sürelerde tahsis işleminin yapılmaması ve geçmiş yıllarda yapılan süresiz tahsislerin alınacak meclis kararlarıyla mevzuata uygun hale getirilmesi gerekmektedir.

BULGU 14: Açık İhale ile Yapılması Gereken Bazı İşlerin Pazarlık Usulü ile Yapılması

İdare tarafından bazı ihtiyaçların temin edilmesinde kabul edilebilir gerekçe olmamasına rağmen pazarlık usulünün tercih edildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun “Temel ilkeler” başlıklı 5’inci maddesinde, idarelerin bu Kanun’a göre yapılacak ihalelerde saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenirliliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu olduğu; bu Kanun’a göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulünün temel usuller olduğu belirtilmiştir.

Bu ilkeler ile genel anlamda, rekabetçi bir ortam sağlanarak idarelerin ihtiyaçlarının en uygun fiyatla temin edilmesinin ve kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılmasının amaçlandığı söylenebilir.

Kanun kapsamında yapılacak ihalelerde, açık ihale ve belli istekliler arasında ihale usulleri temel usuller olup, pazarlık usulü ise özel durumlarda uygulanabilen istisnai bir usuldür. Buna göre, 4734 sayılı Kanun’un 21’inci maddesinde hangi hallerde pazarlık usulü ile ihale yapılabileceği sayılmıştır. Mezkûr maddenin birinci fıkrasının (b) bendinde de doğal afetler, salgın hastalıklar, can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen veya yapım tekniği açısından özellik arz eden veya yapı veya can ve mal güvenliğinin sağlanması açısından ivedilikle yapılması gerekliliği idarece belirlenen hallerde veyahut idare tarafından önceden öngörülemeyen olayların ortaya çıkması üzerine, ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması halinde, pazarlık usulü ile ihale yapılabileceği belirtilmiştir.

İdarenin pazarlık usulü ihale yaptığı işlerden bazıları aşağıdaki tablodadır.

Tablo 11: Pazarlık Usulü (21/b) ile Yapılan Bazı İhaleler

İKN	İşin Adı	İhale Tarihi	Sözleşme Tutarı (TL.)
2024/1232691	Samsun İli Hava Kalitesinin İyileştirilmesi Projesi Kapsamında Konutların Doğalgaz Dönüşümü Etap 2 Yapım İşİ	02.10.2024	9.613.000,00

2023/1600954	Samsun İli Hava Kalitesinin İyileştirilmesi Projesi Kapsamında Konutların Doğalgaz Dönüşümü Etap 1 Yapım İşi	26.01.2024	6.296.100,00
2024/673728	Çelik Hasır Fabrikasında Kullanılmak Üzere Kangal Demiri Alımı	04.06.2024	40.340.000,00

Söz konusu ihaleler, İdarenin süreklilik arz eden ya da öngörmesi olağan olan işler kapsamında olup, bu kapsamda planlamaları yapılabilecek ve temel ihale usulleri uygulanabilecek işlerdir.

Denetim esnasında;

2023/1600954 İKN (İhale Kayıt No)'lu "Samsun İli Hava Kalitesinin İyileştirilmesi Projesi Kapsamında Konutların Doğalgaza Dönüşümü Etap 1 Yapımı" işinde;

Belediyenin sosyal yardımlarından katı yakıt desteği alan vatandaşların Hava Kalitesinin İyileştirilmesi Projesi kapsamında konutlarında doğalgaza dönüşüm gerçekleştirilecek olup, hava koşullarının olumsuz seyretmesi sebebiyle ısınma ihtiyacının ivedilikle gerçekleştirilmesi gerekçesiyle pazarlık usulüne başvurulduğu,

2024/1232691 İKN (İhale Kayıt No)'lu "Samsun İli Hava Kalitesinin İyileştirilmesi Projesi Kapsamında Konutların Doğalgaza Dönüşümü Etap 2 Yapımı" işinde;

Şartlı Nakdi Yardım onay yazısının Temmuz ayı içerisinde İdareye gönderildiği ve bu sebeple doğalgaz dönüşümü gerçekleştirilecek konutların tespitine yönelik çalışmanın iki aylık bir zamanda tamamlanması ve kış mevsiminin tam anlamıyla yaşanmaya başlamadan işin yapılması gerektiği durumlarının ortaya çıkması sebebiyle ihalenin Satın Alma dairesi Başkanlığı tarafından 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21 (b) maddesine göre yapılması yoluna başvurulduğu,

2024/673728 İKN (İhale Kayıt No)'lu "Çelik Hasır Fabrikasında Kullanılmak Üzere Kangal Demir Alımı" işinde;

Belediyeye ait Çelik Hasır Fabrikasının üretim çalışmalarının aksamaması ve demir piyasa fiyatları üzerinden günlük değişim göstermesi sebebi ve ihale sürecinin başlaması ve

sözleşme imzalanana kadar geçecek sürenin en az bir ay olarak göz önüne alınmasından dolayı, işin ivedilik ile Kamu İhale Kanunu'nun 21 (b) maddesine göre yapılması yoluna başvurulduğu,

ihale dosyalarından anlaşılmaktadır.

İdarenin, konutların doğalgaza dönüşümü işlerinden 26 Ocak 2024 tarihinde sözleşmesi yapılan 1.Etap'ın, kış aylarında mağduriyet oluşturmamak amacıyla Kamu İhale Kanunu'nun 21 (b) maddesinde belirtilen ivedilik gerekçesiyle pazarlık usulü ile yapılabilmesi; söz konusu işlerin Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Çevre Gelirlerinin Takip ve Tahsili ile Tahsilat Karşılığı Öngörülen Ödeneğin Kullanımına ilişkin Yönetmelik kapsamında 04 Ocak 2023 tarihinde tahsis ettiği 10.000.000 TL'lik hibe yoluyla yapıldığı ve açık ihale yöntemi ile yapılabilmesi için yeterli süre varken bir yıldan uzun bir süre sonra ivedilik gerekçesiyle pazarlık yöntemi ile yapılması için haklı gerekçe oluşturmamaktadır.

Ayrıca, doğalgaz dönüşümü 2.Etap işinin finansmanının bir kısmının Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın 04 Ocak 2023 tarihinde verdiği ile kalan kısmının ise 27 Kasım 2024 tarihinde aynı kapsamda verdiği hibe ile gerçekleştirildiği göz önünde bulundurulduğunda, söz konusu doğalgaz dönüşüm işinin gerektirdiği plan ve hazırlıkların yapılması için yeterli süre varken pazarlık usulü ile gerçekleştirilmesi makul görülmemektedir.

Son olarak İdarenin Çelik Hasır Fabrikasında Kullanılmak Üzere Kangal Demiri Alımı işinde, üretimin aksamaması ve temel ihale yöntemleri kullanıldığı takdirde fiyatların daha da artabileceği gerekçesiyle pazarlık usulüyle ihale edilmesi, stok yönetiminin doğru yapılmamasından ve basiretli işadamı gibi hareket edilmemesinden kaynaklanmaktadır. Söz konusu alımlar Kanunun 21 (b) maddesinde yer alan hükümden anlaşılabileceği üzere önceden beklenen ve bilinen olaylar ile yine önceden öngörülebilen ihtiyaçlar kapsamında değerlendirilmesi gerektiği için 4734 sayılı Kanunun 21'inci maddesinin (b) fıkrası kapsamında değerlendirilme imkânı bulunmamaktadır.

Dolayısıyla yukarıda belirtilen açıklamalar gereğince, öngörülemezlik ve işin ivediliği gerekçeleri kabul edilebilir değildir.

Kamu idaresi cevabında; bulguda belirtilen hususlara azami derecede dikkat ve özen gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin öncelikli görevi temel ilkelere uygun olarak rekabetçi bir ortamda ihale sürecini gerçekleştirmektir. Zira temel ilkelerle amaçlanan kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasıdır. Öngörülemez olaylar kapsamında değerlendirilemeyecek gerekçelerle temel ihale usulleri yerine pazarlık usulünün tercih edilmesi, Kanun'un amacına aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 15: Yapım İşlerine İlişkin İnşaat Sigortalarının Zamanında Yaptırılmaması

Yapım işlerine ait inşaat sigortası (bütün riskler) başlangıç tarihlerinin Yapım İşleri Genel Şartnamesi hükümlerine uygun olmadığı tespit edilmiştir.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 9'uncu maddesinde yapım işlerinde iş ve işyerinin sigortalanacağı, sigortanın mahiyetini açıklayan Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "İş ve işyerlerinin korunması ve sigortalanması" başlıklı 9'uncu maddesinin birinci ve ikinci fıkralarında; yüklenicinin, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 9'uncu maddesi hükümleri dâhilinde; işyerlerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu iş için, işin özellik ve niteliğine göre ihale dokümanında belirtilen şekilde, işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı "inşaat sigortası (bütün riskler), geçici kabul tarihinden kesin kabul tarihine kadar geçecek süreye ilişkin ise yürürlükteki inşaat sigortası (bütün riskler) Genel Şartları çerçevesinde kapsamı ihale dokümanında belirtilen genişletilmiş bakım devresi teminatını içeren sigorta yaptırmak zorunda olduğu hüküm altına alınmıştır.

Öte yandan sigorta poliçesinin ve sigortacının sorumluluğunun başlangıç tarihi ile ilgili tüm inşaat sigortalarında geçerli olmak üzere 01.02.2009 tarihinde yürürlüğe konulan İnşaat Sigortası Genel Şartları (Bütün Riskler)'nin "Çeşitli Hükümler" kısmının "Sigorta Priminin Ödenmesi, Sigortacının Sorumluluğunun Başlaması ve Sigorta Ettirenin Temerrüdü" başlıklı C.1 maddesinde; sigorta priminin tamamının, primin taksitle ödenmesi kararlaştırılmışsa peşinatın (ilk taksit) akit yapılır yapılmaz ve en geç poliçenin teslimi karşılığında ödeneceği, aksi kararlaştırılmadıkça, prim veya peşinat ödenmediği takdirde poliçe teslim edilmiş olsa dahi sigortacının sorumluluğunun başlamayacağı ve bu hususun poliçenin ön yüzüne yazılacağı ifade edilmiştir.

Anılan mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere; yapım işi ihalelerinde yüklenici, işin başlangıç tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen sürelerde oluşacak deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı inşaat sigortası (bütün riskler) yaptırmakla yükümlüdür. Ayrıca inşaat sigortasının başlaması için sigorta priminin tamamının, primin taksitle ödenmesi kararlaştırılmışsa peşinatın ödenmesi şarttır. Prim ödemesi yapılmadığı takdirde ilgili sigortanın sorumluluk yönüyle bir geçerliliği bulunmamaktadır.

Yapılan incelemede, 2024 yılında yapımı devam eden ve geçici kabulü yapılan işlerin yer teslimlerinin yapılarak inşaatın başlatıldığı; ancak inşaat sigortası (bütün riskler) sigortalarının daha sonraki tarihlerde tanzim edildiği, bu uygulamanın da genellik arz ettiği görülmüştür.

Kamu İdaresi cevabında; zamanında bildirimi yapılmayan inşaat sigortalarına (bütün riskler) ilişkin mevzuatta herhangi bir cezai müeyyide bulunmadığı, ancak bundan sonraki süreçte bulgu doğrultusunda sigorta poliçelerinin zamanında düzenlenmesi için gerekli önlemlerin alınacağı ifade edilmiştir.

Yapım işine ait inşaat sigortası poliçelerinin zamanında yapılmaması veya primlerinin ödenmemesine bağlı olarak sorumlulukla ilgili hükümlerin işe başlama tarihi yerine ileri tarihlerde geçerlilik kazanması, Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin anılan hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

Sonuç olarak, Yapım işine ait inşaat sigortası poliçelerinin yüklenicinin işe başladığı tarih itibarıyla başlatılması, söz konusu sigortalara ilişkin primlerin zamanında ödenmiş olması gerekmektedir.

BULGU 16: Yapım İşlerinde İnşaat Sigortasında Bazı Risk Kalemlerinde Muafiyet Oranlarının Yüksek Belirlenmesi

İdareye ait bazı yapım işlerinde, yüklenici tarafından yaptırılan inşaat sigortasında (bütün riskler) bazı risk kalemlerine %2'den fazla muafiyet uygulandığı tespit edilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "İş ve işyerlerinin korunması ve sigortalanması" başlıklı 9'uncu maddesinde; yüklenicinin çeşitli risklere karşı yaptıracığı inşaat sigortası (bütün riskler) poliçelerinde tüm riskler için uygulanabilecek muafiyet oranının azami %2, deprem, sel, su baskını, toprak kayması ve terör riskleri için uygulanabilecek koasürans oranının ise

azami %20 olacağı hüküm altına alınmıştır. Söz konusu mevzuat hükmü çerçevesinde; muafiyet açısından uygulanabilecek azami oranın %2 olması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, İdare tarafından ihale edilen yapım işlerine ilişkin yüklenicilerin yaptırdığı inşaat sigortası (bütün riskler) kapsamında yer alan bazı risk kalemlerinde muafiyet oranının %2'den fazla belirlendiği görülmüştür.

Sigorta poliçesinde muafiyet oranlarının mevzuatta yer alan orandan yüksek belirlenmesi yüklenicinin nihai sorumluluğunu değiştirmemekle birlikte; olası risklerin vuku bulması durumunda sigorta şirketlerinin zarar üstlenimlerini azaltmakta, yüklenicinin risk maliyetine katlanma yükümlülüğünü arttırmaktadır. Diğer taraftan poliçelerde genel teamül olarak belirtilen oranlarda muafiyetler konulması yüklenicinin olası risklere katlanma maliyetlerini arttırarak idarenin de işi zamanında veya daha düşük maliyetli olarak tamamlaması yükümlülüğüne engel olabilecektir.

Kamu İdaresi cevabında; İdare tarafından ihale edilen yapım işlerine ilişkin yüklenicilerin yaptırdığı inşaat sigortası (bütün riskler) kapsamında yer alan bazı risk kalemlerinde muafiyet oranının %2 olarak belirlenmesi için gerekli işlemlerin tesis edileceği ifade edilmiştir.

Netice olarak ihalelerde yasal etkinliğin göz önünde tutularak muafiyet oranlarının azami %2 oranına çekilmesi ve olası risklerin maliyet üstlenimlerine karşı ihtiyatlı olunması gerekmektedir.

BULGU 17: İhale Edilen Yapım İşlerinde Mahal Listelerinin Bulunmaması

İdare tarafından ihale edilen yapım işleri ihale dokümanlarında mahal listelerinin bulunmadığı tespit edilmiştir.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşme Kanunu'nun "Sözleşme Türleri" başlıklı 6'ncı maddesinin birinci fıkrasında; "a) Yapım işlerinde; uygulama projeleri ve bunlara ilişkin mahal listelerine dayalı olarak, işin tamamı için isteklinin teklif ettiği toplam bedel üzerinden anahtar teslimi götürü bedel sözleşme, ... c) Yapım işlerinde; ön veya kesin projelere ve bunlara ilişkin mahal listeleri ile birim fiyat tariflerine, mal veya hizmet alımı işlerinde ise işin ayrıntılı özelliklerine dayalı olarak; idarece hazırlanmış cetvelde yer alan her bir iş kaleminin miktarı ile bu iş kalemleri için istekli tarafından teklif edilen birim fiyatların çarpımı sonucu bulunan toplam bedel üzerinden birim fiyat sözleşme" düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

Aktarılan mevzuat hükmü çerçevesinde yapım işlerinde ihale edilen işlerin anahtar teslimi götürü bedel sözleşme üzerinden ihaleye çıkılabilmesi için uygulama projesinin; birim fiyatlı olarak ihaleye çıkılabilmesi için ihale dokümanında ön veya kesin projelerin, bunlara ilişkin mahal listelerinin ve birim fiyat tariflerinin bulunması gerekmektedir.

İhale edilen işlerde istekliler projelere ve bunlara ilişkin mahal listelerinde gösterilen işlerin tamamına teklif vermektedir. Mahal listeleri, yapım işlerinde hangi imalatın hangi alana uygulanacağını gösteren dokümanlardan birisi olup, isteklilerin hazırlayacakları teklifleri de doğrudan etkileyen unsurlardan biridir. Bu anlamda, yapım işlerinde projelerle birlikte mahal listelerinin de hazırlanıp ihale dokümanına dâhil edilmek suretiyle ihaleye çıkılması gerekmektedir. Buna rağmen, İdare tarafından yapılan ihalelerde mahal listesi hazırlanmadığı ve ihale dokümanı kapsamında isteklilere verilmediği, bu uygulamanın da genellik arz ettiği görülmüştür.

İhaleden önce proje hazırlamaktan kaçınılması mümkün olmadığı gibi, sözleşmeden sonra mahal listelerinin değişeceği varsayımıyla da ihaleden önce işe ilişkin mahal listelerinin hazırlanmasından kaçınılması da mümkün değildir.

Kamu İdaresi cevabında; yapım işlerinde mahal listelerinin oluşturulması ve ihale dokümanına dâhil edilmesi hususunda gerekli özen ve dikkatin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, ihale edilen yapım işlerinde mevzuatın öngördüğü şekilde projeler ve imalat iş kalemlerinin hangi alanlara uygulanacağını gösteren mahal listelerinin hazırlanarak ihale dokümanına dâhil edilmesi ve bu suretle ihaleye çıkılması gerekmektedir.

BULGU 18: Parasal Limitler Dahilinde Yapılan Mal ve Hizmet Alımlarında, Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesinin (d) bendinde belirtilen parasal limitler dâhilinde yapılan mal alımları ve hizmet alımlarına ilişkin harcamaların yıllık toplamının, 2024 yılı bütçesine bu amaçla konulan ödeneklerin %10'unu, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aştığı görülmüştür.

4734 sayılı Kanun'un "İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62'nci maddesinin (1) bendinde; "Bu Kanunun 21 ve 22'nci maddelerindeki parasal limitler dâhilinde

yapılacak harcamaların yıllık toplamı, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamaz.” hükmü yer almaktadır.

Anılan Kanun'un “Pazarlık usulü” başlıklı 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde idarelerin yaklaşık maliyeti 2.076.108,00 TL'ye kadar olan mamul mal, malzeme veya hizmet alımlarını pazarlık usulü ile temin edebileceği;

“Doğrudan temin” başlıklı 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde ise büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde bulunan idarelerin 622.756,00 TL'yi, diğer idarelerin 207.453,00 TL'yi aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve işeyle ilişkin alımların ilan yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temini usulü ile karşılanabileceği belirtilmektedir.

31.12.2020 tarih ve 31351 sayılı Resmi Gazete 'de yayımlanan “4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun 62 nci Maddesinin (ı) Bendi Kapsamında Yapılacak Başvurulara İlişkin Tebliğ”in “Genel esaslar” başlıklı 4'üncü maddesinde; “(2) Kanunun 62 nci maddesinin (ı) bendine göre, Kanun kapsamında yer alan ve bütçe sahibi olan kamu idareleri; Kanunun gerek 21'inci maddesinin (f) bendi, gerekse temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve işeyle ilişkin alımlar hariç 22 nci maddesinin (d) bendi kapsamında yapacakları harcamalarda, bütçelerine bu amaçla konulan ödeneklerin % 10'unu Kurulun uygun görüşü olmadan aşamaz. Bu oran aşılarak Kuruma yapılan başvurular reddedilir. (3) Kanunun 21 inci maddesinin (f) bendi ve 22 nci maddesinin (d) bendine göre ihtiyaçların temininde bütçe sahibi olan kamu idareleri tarafından, yıllık bütçelerine bu amaçla konulan toplam ödenek tutarı dikkate alınır. Mal alımı, hizmet alımı veya yapım işleri için bütçelerine bu amaçla konan yıllık toplam ödenekleri üzerinden her biri için ayrı ayrı % 10 oranı hesaplanır.” hükümleri yer almaktadır.

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

Yapılan incelemede, idarenin 2024 yılında mal alımları için 827.536.024,61 TL, hizmet alımları için 2.895.276.452,07 TL tutarında ödenek ayırdığı, 2024 yılı için öngörülen limitin mal alımları için 82.753.602,46 TL, hizmet alımları için 289.527.645,21 TL olduğu, 2024 yılı

içinde 21 ve 22’nci madde kapsamında 122.758.043,66 TL tutarında mal alımı, 296.127.961,36 TL tutarında hizmet alımı yaptığı, limitlerin hem mal alımında hem hizmet alımında aşıldığı, buna rağmen %10’u aşan kısım için Kamu İhale Kurulundan uygun görüş alınmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında, doğrudan temin ve pazarlık usulünün kullanılması gereken durumlarda bütçenin söz konusu ödenek durumunun kontrol edilerek %10 sınırını aşmayacak şekilde çalışmalar yapılacağı ifade edilmiştir.

Belediye tarafından 2024 yılı içerisinde, 4734 sayılı Kanun’un 22’nci maddesinin (d) bendi kapsamında gerçekleştirilen mal alımları ve hizmet alımlarında, bütçeye bu amaçla konulan ödeneklerin %10’u tutarındaki sınırın, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aşılmaması gerekmektedir.

BULGU 19: İdarenin Taşıtlarına İlişkin Envanter Kayıtları ile Trafik Tescil Kayıtlarının Uyuşmaması

İdarenin taşıtlarına ilişkin envanter kayıtları ile trafik tescil kayıtlarının karşılaştırılması sonucunda, 154 adet taşıtın trafik tescil kayıtlarında olmasına karşın İdare envanterinde mevcut olmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun “Hesap Verme Sorumluluğu” başlıklı 8’inci maddesinde; her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu olduğu hüküm altına alınmıştır.

Aynı Kanun’un “Mal Yönetiminde Etkililik ve Sorumluluk” başlıklı 48’inci maddesinde ise kamu idarelerine ait malları edinme, kiralama, tahsis, yönetim, kullanma ve elden çıkarma işlemleri, mevzuatında öngörülen kurallar dahilinde hizmetin amacına uygun olarak verimlilik ve tutumluluk ilkesine göre yapıldığı; bu ilkeye aykırı eylem ve işlemlerden doğacak zararlardan, malların yönetimi veya kullanılması hususunda yetki verilenlerin sorumlu olduğu hükmü yer almaktadır.

10.10.2024 tarih ve 32688 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Taşınır Mal Yönetmeliği’nin dördüncü bölümünde taşınır işlemleri düzenlenmiştir. Yönetmeliğin “Taşınır işlemleri” ana başlığı altında düzenlenen “Taşınırların kaydı” başlıklı 12’inci maddesinde ise,

“(1) Kamu idarelerince bütün taşınır ve bunlara ilişkin işlemlerin kayıt altına alınması esastır. Taşınır kayıtları, harcama birimleri itibarıyla yönetim hesabı verilmesine esas olacak şekilde tutulur. Her bir kaydın belgeye dayanması şarttır.

(2) Bu çerçevede;

a) Önceki yıldan devren gelen taşınır ile içinde bulunulan yılda herhangi bir şekilde edinilen veya elden çıkarılan taşınır,

b) Taşınırlardaki kayıp, fire, yıpranma ve benzeri nedenlerle meydana gelen azalmalar,

c) Sayım sonucunda ortaya çıkan fazlalar, miktar ve değer olarak kayıtlara alınarak takip edilir.” denilmiş, taşınırın kayıt altına alınması gerektiği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, İdarenin taşıtlarına ilişkin envanter kayıtları ile Noterler Birliği’nden alınan trafik tescil kayıtlarının karşılaştırılması sonucu, 154 adet aracın trafik tescil kayıtlarında bulunmasına karşın İdarenin envanterinde yer almadığı tespit edilmiştir.

İdare tarafından, gerekli işlemlerin bulguda belirtilen şekilde mevzuata uygun olarak yerine getirileceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak, Belediye envanterinde bulunmayan araçların ilgili mevzuatlarına göre devir ve tescil işlemlerinin yapılması, bu taşıtlardan kullanım olanağı kalmayanların hurda komisyonu kararına istinaden hurdaya ayrılması, diğer kamu idarelerine görevlendirilen araçların, görevlendirme tarihi itibarıyla görevlendirmelerinin yapılması ve görevlendirilen taşıtların tahsisli taşınır olarak muhasebe kaydının yapılması gerekmektedir.

BULGU 20: İdare Tarafından Yabancı Menşeli Araç Kiralanması

İdare tarafından ilgili mevzuat kapsamında yasak olmasına rağmen ihale ve doğrudan temin yöntemiyle gerçekleştirilen araç kiralama hizmet alımı işinde yabancı menşeli binek araçların temin edildiği tespit edilmiştir.

237 sayılı Taşıt Kanunu’nun “Kanunun şümulü” başlıklı 1’nci maddesinde, belediyelerin bu Kanun hükümlerine tabi olduğu hüküm altına alınmış, “Kurumların edinebilecekleri taşıtlar” başlıklı 7’nci maddesinin birinci fıkrasında, kurumların taşıt ihtiyaçlarını hizmet alımı suretiyle karşılamalarının esas olduğu, kullanılacak taşıtların, muayyen ve standart tipte, lüks ve gösterişten uzak, memleket yollarına elverişli ucuz ve ekonomik olanlarından temin olunmasının gerektiği ifade edilmiştir.

Aynı Kanun'un 12'nci maddesinin ikinci fıkrasının (f) bendinde ise, "Hizmet alımı suretiyle edinilecek taşıtların cinsi, adedi, yaşı, hangi hizmetlerde kullanılacağı, kaynağı, yabancı menşeli olup olmayacağı ve diğer hususlar için gerekli esas ve usûller Cumhurbaşkanınca saptanır." hükmü yer almıştır. 02.07.2018 tarihli ve 703 sayılı KHK'nin 180'inci maddesiyle, bu fıkra da yer alan "Bakanlar Kurulunca" ibaresi "Cumhurbaşkanınca" şeklinde değiştirilmiştir.

Bu kapsamda, Bakanlar Kurulu tarafından 17.03.2006 tarihinde 2006/10193 sayılı Karar ile "Hizmet Alımı Suretiyle Taşıtların Edinilmesine İlişkin Esas ve Usuller" kabul edilmiştir. Söz konusu Esas ve Usuller'in "Genel esaslar" başlıklı 6'ncı maddesinde, hizmet alımı suretiyle yabancı menşeli binek ve station wagon cinsi taşıtların edinilmesinin 237 sayılı Kanun'un 10'uncu maddesinin beşinci fıkrasında öngörülen makam ve hizmetler ile sınırlı olacağı belirtilmiştir.

237 sayılı Kanun'un 10'uncu maddesi 2014 yılında kabul edilen 6519 sayılı Kanun'la "Bu Kanun kapsamında edinilecek taşıtların menşei, silindir hacimleri ve diğer niteliklerini belirlemeye ve sınırlamalar getirmeye Cumhurbaşkanı (Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi öncesi "Bakanlar Kurulu" ifadesi yer almaktaydı) yetkilidir." şeklinde değiştirilmiştir. Böylece Cumhurbaşkanı (değişiklikten önce Bakanlar Kurulu) gerektiğinde taşıtların menşeinin yanı sıra diğer özellikleri hakkında da sınırlamalar getirmeye yetkilendirilmiştir. Bu çerçevede, Bakanlar Kurulu tarafından 2014/6425 sayılı Karar'ın ekinde 237 Sayılı Taşıtların Edinilmesine Dair Karar kabul edilmiştir.

Söz konusu Karar'a göre 237 sayılı Kanun'a ekli (1) sayılı Cetvelde yer alan makamlar, (2) sayılı cetvelde yer alan makamlar (son iki sırası hariç), güvenlik önlemleri (zırhlı) araçlar, koruma altına alınanlarla ilgili yönetmelik hükümlerine göre tahsis olunan araçlar ve idarelerin yurtdışı teşkilatları için edinilen araçlar, yabancı menşeli binek veya station-wagon cinsi taşıtların edinilebilmektedir. Bu sayılanların dışında kalan makam veya hizmetler için hibe dâhil her ne suretle olursa olsun yabancı menşeli araç veya station-wagon cinsi taşıtların temin edilmesi mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil edecektir. Ayrıca, yerli muhteva oranı %50'nin altında kalan taşıtlar yabancı menşeli sayılmaktadır.

30.06.2021 tarihinde yayımlanan 2021/14 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi'nin "Resmi taşıtların edinilmesi ve kullanılması" başlıklı bölümünde; kamu kurum ve kuruluşlarının taşıtların edinimlerinin ihtiyaç analizine dayandırılacağı, ilgili mevzuatında belirtilen makam ve hizmetler hariç olmak üzere hibe dâhil her ne suretle olursa olsun yabancı menşeli taşıtlar

edinilmeyeceği, 237 sayılı Taşıt Kanunu uyarınca izin verilenler hariç hiçbir makama arazi binek gibi taşıtlar ile yabancı menşeli taşıtın makam aracı olarak tahsis edilmeyeceği belirtilmektedir.

Yabancı menşeli araç temin edilebilecek makamlar ile hizmetlere ilişkin yukarıda yer verilen düzenlemeler dışında herhangi bir düzenleme yapılmamış olup belediyeler yabancı menşeli binek araç edinebilecekler arasında yer almamıştır. Diğer bir ifade ile Kanun'a ekli mezkûr cetvellerde belediye teşkilatı içerisinde yer alan herhangi bir makam için veya belediye hizmetleri için yabancı menşeli binek veya station-wagon cinsi araç temin edilebileceğine dair bir ibare bulunmamaktadır.

Yapılan incelemede, Belediyenin 2024 yılında ihale usulü ve doğrudan temin yöntemiyle kiralamış olduğu detayları aşağıdaki tabloda gösterilen 6 adet taşıtın yabancı menşeli ve bu araçlardan bazılarının motor hacimlerinin 1600 cc'nin üzerinde olduğu görülmüştür.

Tablo 12: Yabancı Menşeli Binek Araç Listesi

S.NO	MARKA	MODEL
1	SKODA	OCTAVIA
2	SKODA	SUPERB
3	VOLKSWAGEN	PASSAT
4	BMW	750d
5	AUDİ	A8
6	VOLVO	XC90

Kamu idaresi cevabında, birden fazla yerli aracı içeren geniş bir teknik şartname ile alıma çıkıldığı, ancak en uygun teklif sahibi iştirak şirketinin piyasa fiyatlarının çok altında bir rakamla söz konusu araçları İdarenin kullanımına verdiği ve 237 Sayılı Taşıt Kanunu ile Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usuller'e ilişkin Bakanlar Kurulu kararına aykırı bir durumun olmadığı ifade edilmiştir. Ancak, Bakanlar Kurulu tarafından 2014/6425 sayılı Karar'ın ekinde 237 Sayılı Taşıt Kanunu Kapsamında Edinilecek Taşıtların Menşei, Silindir Hacimleri ve Diğer Niteliklerinin Belirlenmesine Dair Karar'a göre; 237 sayılı Kanun'a ekli (1) sayılı Cetvelde yer alan makamlar, (2) sayılı cetvelde yer alan makamlar (son iki sırası hariç), güvenlik önemli (zırhlı) araçlar, koruma altına alınanlarla ilgili yönetmelik hükümlerine göre tahsis olunan araçlar ve idarelerin yurtdışı teşkilatları için edinilen araçlar, yabancı menşeli binek veya station-wagon cinsi taşıt edinilebilmektedir. Bu sayılanların dışında kalan makam veya hizmetler içinde yer alan İdarenin hibe dâhil her ne

suretle olursa olsun yabancı menşeli araç veya station-wagon cinsi taşıt temin edilmesi mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

Sonuç itibarıyla; İdare tarafından hibe dâhil her ne suretle olursa olsun yabancı menşeli araç temin edilmemesi, araç edinimlerinin mevzuat hükümlerine uygun olarak yapılması gerekmektedir.

BULGU 21: Minibüs, Otobüs, Servis ve Taksi Plakalarının Süresiz Olarak Verilmesi

İl ve ilçe trafik komisyonlarınca süresiz olarak verilen, bir tür satış işlemi sonucunu doğuran hat/plaka izinleri uygulaması ile belediye sınırları içinde ulaşım hizmetlerinin süresiz olarak üçüncü kişiler tarafından yürütüldüğü görülmüştür.

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

Bu Kanun'a dayanılarak 86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Ticari Plakaların Verilmesinde Uyulacak Usul ve Esaslar Hakkında 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 esaslarının tespit edilmesi 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 84'üncü maddesinde ve 5216 sayılı Kanun'un 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 de; 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 hizmetine ilişkin olarak;

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

-Kiralama yolunun seçilmesi 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,

ifade edilmiştir.

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 ödemeden, il trafik komisyonlarının verdiği kararların kazanılmış hak oluşturacağı iddiasıyla toplu taşıma hatlarının bedelsiz kullanımının söz konusu olamayacağı gerekçesiyle ilk derece mahkemesi tarafından davanın reddine karar verilmiş olup, bu karar Danıştay tarafından da onanmıştır." Danıştay'ın bu kararı ve bu yöndeki müstakar kararları; toplu ulaşım haklarının ihale süreçlerine ve yukarıda belirtilen usullere uyulmaksızın devrinin mümkün olmayacağını ve bu usullere tabi olmaksızın elde edilen hakların da kazanılmış hak olarak değerlendirilemeyeceğini ortaya koymaktadır.

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

Kazanılmış hakkın varlığından söz edebilmek için, bu hakkın yürürlükteki hukuk kurallarına uygun olarak tesis edilen bir işlemle elde edilmiş olması gerekmektedir. Nitekim Danıştay 10. Dairesinin 2000/2114 Esas ve 2002/3458 sayılı 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.

Kamu idaresi cevabında, İdare tarafından yeni plaka ve hat tahsislerinde süre sınırı konulduğu ve önceki yıllarda yapılan süresiz tahsislerle ilgili olarak da bulguda belirtilen usuller doğrultusunda yapılacak planlama sonucunda, ilgililere gerekli süreler verilerek hat ve plaka tahsislerinin iptali yoluna gidilebileceği ifade edilmiştir.

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.

BULGU 22: Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Mevzuatta Belirtilen Sıraya Göre Ödenmemesi

Bütçe emanetleri hesabına kaydedilen tutarların mevzuatta belirlenen sıraya göre ödenmediği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu’nun “Ödenemeyen giderler ve bütçeleştirilmiş borçlar” başlıklı 34’üncü maddesi uyarınca; kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderler, muhasebe kayıtlarına alınma

sırasına göre ödenir. Ancak, sırasıyla kanunları gereğince diğer kamu idarelerine ödenmesi gereken vergi, resim, harç, prim, fon kesintisi, pay ve benzeri tutarlara, tarifye bağlı ödemelere, ilama bağlı borçlara, ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçlara ve ödenmesi talep edilen emanet hesaplarındaki tutarlara öncelik verilmesi gerekmektedir.

Mezkûr Kanun'un “Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları” başlıklı 61'inci maddesinin altıncı fıkrasında da;

“Muhasebe yetkilileri, 34 üncü maddenin ikinci fıkrasındaki ödemeye ilişkin hükümler ile bu maddenin üçüncü fıkrasında belirtilen ödemeye ilişkin kontrol yükümlülüklerinden dolayı sorumludur.” hükmü yer almaktadır.

Diğer yandan, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 248 ve 249'uncu maddelerinde Bütçe Emanetleri Hesabının niteliği ve hesaba ilişkin işlemler düzenlenmiştir. Yönetmelik'te, 320 Bütçe Emanetleri Hesabının mali yıl içerisinde veya sonunda ödeme emri belgesine bağlandığı halde, nakit yetersizliği veya diğer sebeplerle ilgililerine ödenemeyen tutarların izlenmesi için kullanılacağı; yapılacak ödemelerde söz konusu tutarların muhasebe kayıtlarına alınma sırasının gözetileceği belirtilmiştir.

Mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, İdarenin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması nedeniyle Bütçe Emanetleri Hesabına alınan tutarların mevzuatında belirtilen ödemelere öncelik vermek şartıyla muhasebe kaydına alınma sırasına göre ödenmesi gerekmektedir. Ayrıca, Bütçe Emanetleri Hesabında izlenen söz konusu tutarların kayda alınma sırasına göre ödenmesinden muhasebe yetkilisinin sorumlu olacağı açıktır.

Yapılan incelemede, 320 Bütçe emanetleri hesabından yapılan ödemelerin yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine aykırı olarak, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre gerçekleştirilmediği tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında; 6183 sayılı AATUHK kapsamında vadesi geçmiş borç durum sorgulamasının İdare tarafından doğrudan yapılamadığı ve ilgililerden belge ibraz etmeleri istendiği, bazı durumlarda bu kişi veya firmaların belgeleri zamanında ibraz edemediği, diğer ilgililerin mağduriyet yaşamaması için bir sonraki ilgiliye ödeme yapıldığı ifade edilmişse de, söz konusu ödemelerin yukarıda mevzuat hükümlerinde açıkça ifade edildiği üzere, öncelik sırasına uygun şekilde gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bu doğrultuda, ödeme önceliklerinin dikkate alınmaması, kamu kaynaklarının yönetiminde mevzuata aykırı bir uygulama olarak

değerlendirilmekte olup, benzer durumların tekrarının önlenmesi açısından gerekli tedbirlerin alınması önem arz etmektedir.

Yapılan açıklamalar çerçevesinde, Bütçe Emanetleri Hesabında kayıtlı tutarların, mevzuatında belirtildiği sıralamaya göre ödenmesi gerekmektedir.

BULGU 23: Sosyal Denge Sözleşmesine Memur ve Sözleşmeli Personelden Sendika Aidatı Kesilmesine İlişkin Hüküm Konulması

Belediye ile sendika arasında yapılan sosyal denge sözleşmesinde, belediyede çalışan kamu görevlilerinin sosyal denge tazminatından yararlanması, sözleşmenin tarafı olan sendikaya “sendika aidatı” ödenmesi şartına bağlı kılınmıştır.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu’nun 24’üncü maddesinde sendika gelirleri arasında üyelerin ödeyecekleri üyelik ödentileri sayılmış, 25’inci maddesinin üçüncü fıkrasında, sendika tüzüğüne, üyelik ödentisi dışında her ne ad altında olursa olsun, üyelerden başka bir kesinti yapılmasını öngören hükümler konulamayacağı belirtilmiştir.

4688 sayılı Kanun’un 28’inci ve 32’inci maddelerinde ise; sosyal denge sözleşmesinin yapılma usulü ve şekli belirlenmiş, toplu sözleşme ikramiyesi hariç olmak üzere toplu sözleşme hükümlerinin uygulanmasında sendika üyesi olan ve sendika üyesi olmayan kamu görevlileri arasında ayırım yapılamayacağı ifade edilmiştir.

Sosyal denge tazminatı ödenmesine ilişkin toplu iş sözleşmenin 7’nci maddesinde; sosyal denge tazminatından yararlanan kamu görevlilerinden memur taban aylığının %1’i oranında sendika aidatı kesileceği ifade edilmiştir.

Danıştay On ikinci Dairesi tarafından 18.12.2019 tarihli Esas No:2019/4940 sayılı 01.09.2019 tarih ve 30875 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 28.08.2019 tarih ve 2019/1 sayılı Kamu Görevlileri Hakem Kurulu Kararı’nın “Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Mali ve Sosyal Haklar” başlıklı 4. bölümünün “Sosyal denge tazminatı” başlıklı 1’inci maddesinin 2’nci fıkrasında yer alan “Sosyal denge sözleşmesinin taraf sendikası, üyesi olmayan kamu görevlilerinden, aynı unvanlı üyesinden aldığı aidatın iki katına kadar sosyal denge sözleşmesi aidatı alabilir. Bu aidatı ödeyen kamu görevlileri, söz konusu sözleşmeden aynı usul ve esaslar dahilinde yararlanır” hükmünün iptali istemiyle açılan davada verdiği yürütmeyi durdurma kararında; “... sosyal denge sözleşmesinde taraf olan sendikanın dışında kalan sendikaların

üyeleri olan ve hiçbir sendikaya üye olmayan kamu görevlilerinden dayanışma aidatı veya başka adlar altında farklı oranlar üzerinden ödenti (aidat) alınmasına ilişkin hükümlerin, sosyal denge tazminatının ödenmesinde aynı kadro veya pozisyonlarda bulunan kamu görevlileri arasında ayırım (eşitsizlik) yaratacağı açık olduğundan, dava konusu düzenlemede hukuka uygunluk bulunmamaktadır. Açıklanan nedenlerle; “Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Mali ve Sosyal Haklar” başlıklı 4. bölümünün “Sosyal denge tazminatı” başlıklı 1. maddesinin 2. Fıkrasının yürütmenin durdurulmasına, ... oybirliği ile karar verildi.” denilmektedir.

Yapılan incelemede; belediyede çalışan kamu görevlilerinin sosyal denge tazminatından yararlanabilmesi için sözleşmenin tarafı olan sendikaya memur taban aylığının%1’i oranında “sendika aidatı” ödemesi gerektiği ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında; yapılacak olan yeni sosyal denge sözleşmesinde belediyede çalışan kamu görevlilerinden sendika aidatı (dayanışma aidatı) kesilmemesi için gerekli önlemlerin alınacağı ifade edilmiştir.

Belediyeyle yetkili sendika arasında yapılan sosyal denge sözleşmelerine, sözleşmeyi imzalayan sendikanın üyesi olmayan kamu görevlilerinden sendika aidatı veya başka adlar altında aidat alınmasına ilişkin hükümler konulması, memur ve sözleşmeli personelden sendika aidatı dışında ilave olarak aidat kesilmesi, aynı kadro veya pozisyonlarda bulunan kamu görevlileri arasında ayırma ve eşitsizliğe neden olduğundan, sendika aidatı alınmasına yönelik bir şartta sosyal denge sözleşmelerinde yer verilmemesi gerekmektedir.

BULGU 24: Taşınır Kontrol Yetkilisinin Harcama Yetkilisi veya Bir Alt Kademe Yöneticileri Arasından Belirlenmemesi

İdarede taşınır kontrol yetkilisinin mevzuata uygun görevlendirilmediği tespit edilmiştir.

Taşınır Mal Yönetmeliği’nin “Taşınır kayıt yetkilileri ve taşınır kontrol yetkilileri” başlıklı 6’ncı maddesinde; taşınır kontrol yetkililerinin, harcama yetkililerince, taşınır kayıt yetkilisinin yapmış olduğu kayıt ve işlemleri kontrol etmek üzere yardımcılarında veya bunların bir alt kademesindeki yöneticileri arasından görevlendirileceği, personel yetersizliği nedeniyle taşınır kontrol yetkilisi görevlendirilemeyen harcama birimlerinde bu görevin harcama yetkilisi tarafından yerine getirileceği ve taşınır kontrol yetkilisi ile taşınır kayıt yetkilisi görevinin aynı kişide birleşmeyeceği belirtilmiştir. Maddenin devamında ise taşınır kayıt yetkililerinin ve taşınır kontrol yetkililerinin görev ve sorumlulukları sıralanmıştır.

Buna göre; taşınır kontrol yetkililiği müessesinin önemine binaen bu görevin harcama yetkililerinin bir alt kademe yöneticileri arasından görevlendirilecek kişi tarafından yapılması gerektiğini, bu hususun mümkün olmaması halinde ise bu görevin bizzat harcama yetkilileri tarafından yerine getirilmesini belirtmiştir.

Yapılan incelemede; taşınır kontrol yetkilisi görevlileri harcama yetkilisi veya harcama yetkililerinin bir alt kademe yöneticileri arasından değil de Taşınır Mal Yönetmeliği'ne aykırı olarak tekniker, memur, mühendis ve istatistikçi gibi personeller arasından belirlendiği görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında, bundan sonra görevlendirmelerle ilgili mevzuata uygun hareket edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak taşınır kontrol yetkilisi görevlendirilmelerinin mevzuata uygun bir şekilde tesis edilip taşınır kontrol yönetim sisteminin etkililiği sağlanmalıdır.

BULGU 25: Münhal Kadrolu Bazı Görevlerin Tedviren Yürütülmesi

Belediye teşkilatlarında boş bulunan bir kısım görevlerin tedviren görevlendirme usulü ile yürütüldüğü tespit edilmiştir.

Anayasa'nın 123'üncü maddesinin 1'inci fıkrasında; idarenin, kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve Kanunla düzenleneceği hükme bağlanmıştır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 86'ncı ve 175'inci maddelerinde; memurların kanuni izin, geçici görev, disiplin cezası uygulaması veya görevden uzaklaştırma nedenleriyle işlerinden geçici olarak ayrılmaları halinde yerlerine kurum içinden veya diğer kurumlardan veya açıktan vekil atanabileceği, kurum içinden veya diğer kurumlardan vekâlet edenlere vekâlet aylığı ödenebilmesi için vekilin asilde aranan şartları taşımasının zorunlu olduğu belirtilmiştir.

657 sayılı Kanun'un anılan maddeleri ve diğer maddelerinde vekâleten görevlendirmeden bahsedilmekte olup, tedviren görevlendirmeden bahsedilmemektedir. Aynı şekilde diğer kanunlarımızda da tedviren görevlendirme şeklinde bir görevlendirme usulü bulunmamaktadır. Bu nedenle tedviren görevlendirmenin yasal bir dayanağı yoktur.

Tedviren görevlendirme usulü, hukuksal dayanağını Hazine ve Maliye Bakanlığı'na çıkarılan 99 seri numaralı Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliği'nden almaktadır. Bu

Tebliğ'in 2'nci maddesinde; asilde aranan şartlara sahip vekil memur bulunmadığı takdirde, hizmetin aksamadan yürütülebilmesi için boş bulunan bir görevin öncelikle varsa yardımcıları, yoksa asilde aranan şartlara en yakın personel tarafından tedviren gördürülmesinin uygun olacağı belirtilmiştir.

Söz konusu Tebliğ hükmü, asilde aranan şartlara sahip vekil memur bulunmadığı takdirde, kurumların kamu hizmetlerinin aksamaması için boşalmış olan kadrolara tedviren görevlendirme yapabilmelerine cevaz vermektedir.

Nitekim, Sayıştay Temyiz Kurulunun 22.03.2017 tarih ve 42885 sayılı İlamında; personel düzenlemelerine ilişkin kanunlarda “tedviren görevlendirme” ya da “tedviren atama” şeklinde bir uygulamaya imkân veren herhangi bir hükmün bulunmadığı, tedvir uygulamasının sadece istisnai hallerde (asil ya da vekil olarak atanabilecek hiçbir memurun bulunmaması durumunda hizmetin aksamaması için) başvurulabilecek bir yol olduğu ifade edilmiştir.

Yine, Devlet Personel Başkanlığı'nın 16.02.2017 tarih ve 993 sayılı Görüşünde; Devlet personel rejiminde tedviren görevlendirmenin hukuki bir dayanağının olmadığı, bir görevin o kadroya atama veya asilde aranan şartlara sahip vekil marifetiyle gördürülmesinin esas olduğu belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, Samsun Büyükşehir Belediyesi bünyesindeki bazı daire başkanlığı ve şube müdürlüğü kadrolarının tedviren görevlendirme ile yürütüldüğü görülmüştür.

Kamu İdaresi cevabında; tedviren görevlendirmelerin usul haline gelmiş bir atama şekli olmayıp tamamen yürütülecek hizmetin gerektirdiği nitelikler ile kamu yararı gözetilerek, hizmet kalitesinin artırılması, insan kaynağının nitelikleri ile hizmetlerin zamanında ve eksiksiz bir şekilde sunulabilmesi göz önünde bulundurularak yapıldığı ifade edilmiştir.

İdarenin 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na dayanarak vekâleten atama yapılabilecek kadrolara, idari ve mali sonuçları belirsiz, uygulamada özellikle görevlendirilen kamu görevlisine herhangi bir ücret ödenip ödenmeyeceği konusunda sorunlara yol açan tedviren görevlendirme usulünün kullanmasının yasal bir dayanağı bulunmamaktadır. Bu nedenle yasal dayanağı bulunmayan tedviren görevlendirme usulüne son verilmesi uygun olacaktır.

BULGU 26: İşçilerin Yıllık Fazla Çalışma Saati Sınırının Aşılması

Şirket bünyesinde olup Büyükşehir Belediyesinde çalıştırılan personele, mevzuatla belirlenen süreyi aşacak şekilde, fazla mesai yaptırıldığı tespit edilmiştir.

4857 sayılı İş Kanunu'nun "Fazla çalışma ücreti" başlıklı 41'inci maddesinin birinci fıkrasında fazla çalışma; Kanunda yazılı koşullar çerçevesinde haftalık kırk beş saati aşan çalışmalar olarak tanımlanmış, sekizinci fıkrasında ise fazla çalışma süresinin iki yüz yetmiş saatten fazla olamayacağı belirtilmiştir.

Anılan maddenin son fıkrasına istinaden hazırlanan ve 06.04.2004 tarihinde yürürlüğe giren İş Kanunu'na İlişkin Fazla Çalışma ve Fazla Sürelerle Çalışma Yönetmeliği'nin "Fazla çalışmada sınır" başlıklı 5'inci maddesinin birinci fıkrasında ise; fazla çalışma süresinin toplamının bir yılda iki yüz yetmiş saatten fazla olamayacağı ve bu süre sınırının işyerlerine veya yürütülen işlere dair değil, işçilerin şahıslarına ilişkin olduğu ifade edilmiştir.

Bu hükümlerin amacı, fazla çalışmanın istisnai bir durum olması ve bu sebeple yıl içinde yapılacak fazla çalışmanın sınırlandırılmasıdır.

Yapılan incelemede; Şirket bünyesinde olup Büyükşehir Belediyesi'nce personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı kapsamında çalıştırılan işçilerin büyük bir çoğunluğuna 270 saatten fazla mesai yaptırıldığı, dolayısıyla mevzuatta öngörülen sınırlamaya aykırı hareket edildiği görülmüştür.

Kamu İdaresi cevabında, belediye hizmetlerinin aksatılmadan yerine getirilmesi için işçilere yasal süreyi aşan fazla mesai yaptırıldığı; ancak bundan sonraki süreçte söz konusu hususta gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç itibarıyla, işçilere fazla mesai yaptırılması ile ilgili olarak, açıklanan mevzuat hükümlerinde belirlenen sınırlamalara riayet edilmesi gerekmektedir.

BULGU 27: Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Sözleşmesinin Süresiz Olarak Yapılması

Samsun Büyükşehir Belediyesi ile Anakent Turizm Ticaret A.Ş. arasında imzalanan farklı nitelikteki personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı sözleşmesinin süresiz olarak düzenlendiği tespit edilmiştir.

24.12.2017 tarih ve 30280 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 696 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile 4734 sayılı Kanunun 62’nci maddesinin (e) bendinde değişiklik yapılarak belediyelerinde kendi bütçelerinden personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı veya niteliği itibarıyla bu sonucu doğuracak şekilde alım yapamayacağı ve yine aynı KHK’nın 126’ncı maddesiyle 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye eklenen ek madde 20 ile personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarını 4734 sayılı Kanunun 22’nci maddesindeki limit ve şartlar ile 62’nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendindeki sınırlamalara tabi olmaksızın doğrudan hizmet alımı yoluyla kendi şirketlerine gödürebilecekleri hüküm altına alınmıştır.

Bu Kararname uyarınca 28.04.2018 tarih ve 30405 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımlarının Gödürölmesine İlişkin Usul ve Esaslar’da; personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı ihalelerine dayalı sözleşmeler kapsamında çalıştırılanların, sürekli işçi kadrolarına veya mahalli idare şirketlerinde işçi statüsüne geçirilmesine ilişkin düzenleme ve açıklamalar yapılmıştır. Anılan mevzuat hükümlerinde, bu kapsamdaki hizmet alımlarında taraflar arasında sözleşme imzalanmasının zorunlu olduğu belirtilmiş ancak imzalanacak sözleşmenin süresine değinilmemiştir.

Ancak 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu’nun “Gelecek yıllara yaygın yüklenmeler” başlıklı 28 inci maddesinin son fıkrasında; genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin, 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 62’nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi kapsamında olan işlerden sürekli nitelikte olanlara ilişkin hizmet alımlarında, yüklenme süresinin üç yıl olmasının zorunlu olduğu belirtilmiş ancak işin süresi ve niteliğinden kaynaklanan zorunlu hallerde bu sürenin gerekçesi gösterilmek koşuluyla ve üst yöneticinin onayıyla kısaltılabileceği hüküm altına alınmıştır. Belediye şirketinden yapılan personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımının sürekli nitelikteki hizmet alımı olması nedeniyle sözleşme süresi belirlenirken yukarıdaki mevzuat hükümlerinin de dikkate alınması önem arz etmektedir.

Yapılan incelemede, personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı sözleşmesinin süresiz olduğu görölmüştür. Bu durum kesilmesi gereken damga vergisinin hesaplanmasına da imkân vermemektedir. Yüklenme süresinin üç yıl olduğu ancak zorunlu nedenlerle ve üst yöneticinin onayı ile kısaltılabileceği hüküm altına alındığından; sözleşmenin süresinin üç yıl olarak

belirlenmesi öncelikli olup, zorunlu nedenlerle kısaltılması gerekiyorsa üst yöneticinin onayına başvurularak sürenin belirlenmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında, %99,99 hissesine sahip olduğu Samsun Anakent Turizm Ticaret A.Ş. ile 696 sayılı KHK'nın ilgili maddesi doğrultusunda doğrudan temin yoluyla personel alım hizmetleri ile ilgili sözleşmelerin süresiz olarak yapıldığı ve sözleşme süreli yapılması durumunda personel sayısındaki artış ve azalışlar ile sözleşme bedellerinin tam olarak belli olmadığı, bu durumda ödenecek damga vergisinin eksik veya fazla hesaplanabileceği ifade edilmişse de, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi kapsamında olan işlerden sürekli nitelikte olanlara ilişkin hizmet alımlarında, yüklenme süresinin üç yıl olmasının zorunlu olduğu belirtilmiş, işin süresi ve niteliğinden kaynaklanan zorunlu hallerde bu sürenin gerekçesi gösterilmek koşuluyla ve üst yöneticinin onayıyla kısaltılabileceği hüküm altına alınmıştır.

Sonuç olarak; personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı sözleşmesinin anılan mevzuat hükümlerine uygun olarak süre içerecek şekilde düzenlenmesi gerekmektedir.

BULGU 28: Hizmet Alımı Yoluyla Belediye Şirketinden İstihdam Edilen Kişilerin Müdür Olarak Görevlendirilmesi

İdare tarafından; belediye şirketinden hizmet alımı usulüyle temin edilen kişilerin, müdür olarak görevlendirildiği tespit edilmiştir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "İstihdam şekilleri" başlıklı 4'üncü maddesinde; kamu hizmetlerinin; memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle gördürüleceği hükme bağlanmıştır.

Aynı maddenin; (A) fıkrasında; "memur" mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, Devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler olarak tanımlanmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49'uncu maddesinin altıncı fıkrasında; kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen memurların belediye başkanının talebi, kendilerinin ve kurumlarının muvafakatiyle, belediyelerin birim müdürü ve üst yönetici kadrolarında geçici olarak görevlendirilebilecekleri ifade edilmiştir.

Anılan mevzuat hükümlerine göre; genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerinin yerine getirilmesiyle görevli birim yetkililerinin 657 sayılı Kanun'a tabi

devlet memuru olmaları gerektiği açıktır. Söz konusu istihdam ihtiyacı ya 657 sayılı Kanun’a göre istihdam edilen devlet memurları arasından ya da 5393 sayılı Kanun’un 49’uncu maddesi kapsamında diğer kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan memurlar arasından karşılanmalıdır.

657 sayılı Kanun’a göre memur ve amir arasında hiyerarşi bulunmaktadır. Dolayısıyla hizmet alımıyla temin edilen personelin memur ve amiri arasında bir hiyerarşik kademeye konulması veya bir memurun amiri olması mevzuat hükümlerine aykırıdır. 657 sayılı Kanun ve ilgili yönetmeliklere göre bir memur tarafından yürütülmesi gereken müdürlük görevi vekâleten veya tedviren hizmet alımı yoluyla temin edilen bir personel eliyle yürütülemez. Buna ilave olarak, yukarıda açıklanan mevzuat hükümleri gereğince, ilgili personel, kadroya dayalı olarak çalışan devlet memurları hakkında sicil raporu düzenleyemez ve devlet memurlarının amiri olarak görev yapamaz. Zira memur ile şirket personeli farklı statülere sahip olup, farklı kanunlara tabidirler.

Yapılan incelemede; hizmet alımı yoluyla temin edilen 3 şirket personelinin, İdarece çeşitli birimlerde tedviren müdür olarak görevlendirildiği görülmüştür. Bu şekilde bir uygulamanın; 657 sayılı Kanun’un belirttiği kariyer ve liyakat ilkelerini zedelediği, “Belediye ve Bağlı Kuruluşlar ile Mahalli İdare Birlikleri Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik” ile yapılan düzenlemeleri devre dışı bıraktığı, kurumsallaşmayı engellediği, kurum içinde mali kontrolü zayıflatıp riskleri çoğalttığı, personelin motivasyonunda ve veriminde düşüşe sebep olduğu değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında, hizmet alımı yoluyla Belediye şirketinden temin edilen personelin müdür olarak atanmadığı, Şube Müdürlüğü Birim Sorumlusu olarak görevlendirildiği ifade edilmiştir.

Sonuç itibarıyla; Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına İlişkin Esaslara göre Büyükşehir Belediyesinin norm kadroları arasında Şube Müdürlüğü Birim Sorumlusu kadrosu bulunmamaktadır. Ayrıca söz konusu personel belediye müdürlerinin sahip olduğu yetkileri kullanmaktadır. Dolayısıyla, belediye şirketi çalışanı statüsünde olan personelin müdür kadrolarında görevlendirilmemesi, atamaların yürürlükte bulunan mevzuat hükümleri doğrultusunda yapılması gerekmektedir.

BULGU 29: Hizmet Alımı Yoluyla Belediye Şirketinden İstihdam Edilen Personelin Zabıta ve İtfaiye Teşkilatında Görevlendirilmesi

İşçi olarak hizmet alımı suretiyle istihdam edilen bazı personelin itfaiye ve zabıta personeli olarak çalıştırıldığı tespit edilmiştir.

Anayasa'nın 128'inci maddesinde; genel idare esaslarına göre yürütülen kamu hizmetlerinin gerektirdiği görevlerden asli ve sürekli nitelik taşıyanların, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle gördürüleceği belirtilmiş olup, Belediyelerin sunmuş olduğu itfaiye ve zabıta hizmetlerinin de bu nitelikte olduğu aşikârdır.

11.09.2019 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 2019/27 Esas, 2019/56 Karar sayılı ve 26.06.2019 tarihli Anayasa Mahkemesi Kararı'nda; genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken asli ve sürekli bir görev niteliği taşıyan itfaiye hizmetinin, Anayasa'nın 128. Maddesi uyarınca kamu görevlileri eliyle yürütülmesinin zorunlu olduğu, devletin söz konusu görevi ifa ederken anılan kamu hizmetini kamu görevlisi olmayan kişilere gördürmesine yol açacak düzenleme yapmasının mümkün bulunmadığı ifade edilmiştir.

Atama, mesleğe kabul, görevde yükselme gibi hususların ayrıca yönetmelikle düzenlendiği itfaiye ve zabıta hizmetlerinde bu durum aynen geçerli olup bu hizmetlerin dışardan hizmet alımı suretiyle gerçekleştirilmesi mümkün bulunmamaktadır. İtfaiye ve zabıta biriminde; kendi yönetmelikleri gereğince mesleğe kabul edilen; asli görevi olarak bu hizmetleri sürekli yürütmekle görevlendirilen personel istihdam edilmelidir. Bunun haricinde; belediyenin kendi şirketinde istihdam ettiği; asli görevi zabıta ve itfaiye hizmetleri olmayan ve Belediye Zabıta Yönetmeliği'nde ve Belediye İtfaiye Yönetmeliği'nde öngörülen şartlara tabi tutulmamış personeli hizmet alımı suretiyle zabıta ve itfaiye personeli olarak görevlendirebilmesi mümkün olmadığı gibi, idari kolluk yetkilerinin kullanılmasında da bazı sıkıntılara yol açacaktır (bu personelin ceza tutanağı düzenlemesinin hukuksuz olması gibi).

Belediye itfaiye ve zabıta hizmetleri, asli ve sürekli kamu hizmeti kapsamında olduğundan, bu hizmetlerin belediye şirketinde istihdam edilen işçilere gördürülmesi anılan mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

Yapılan incelemede, hizmet alımı suretiyle temin edilen ve işçi statüsünde olan bazı personelin fiilen itfaiye ve zabıta hizmetlerinde görevlendirildiği görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında, işçi olarak hizmet alımı suretiyle istihdam edilen bazı

personelin itfaiye ve zabıta birimlerine yardımcı olmak üzere görevlendirildiği ifade edilmiştir. Ancak, Belediye Zabıta Yönetmeliği'nin “Geçici görevlendirme” başlıklı 41'inci maddesinde, sadece belediyede çalışan murların zorunlu hallerde büro hizmetlerinde çalışabilmesine imkan tanımıştır. Ayrıca Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına İlişkin Esaslara göre Büyükşehir Belediyesinin norm kadroları arasında zabıta ve itfaiye yardımcı personeli bulunmamaktadır.

Sonuç olarak; Anayasanın 128'inci maddesine göre, genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken asli ve sürekli bir görev niteliği taşıyan itfaiye ve zabıta hizmetinin, ilgili yönetmeliklere göre temin edilen kişiler tarafından yürütülmesi gerekmektedir.

BULGU 30: İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması

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

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

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

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

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

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

Mezkûr mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere işçiler yıllık izin haklarından feragat edemezler. İşçilerin sahip oldukları yıllık izin hakkı Anayasanın verdiği temel bir hak olup, bu hakkın özü işçinin işe gitmeyerek dinlenmesi esasına dayanmaktadır. İşçilerin yıllık ücretli izinlerini kullanmayarak biriktirmesi, bunun sonucunda iş akdinin herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçilere önceki yıllarda kullanmadıkları yıllık izinler için sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücret üzerinden toplu olarak ödeme yapılmasına sebebiyet vermekte, bu uygulama İdare'yi ek mali külfetle karşı karşıya bırakmaktadır. Ayrıca anayasal bir hak olan yıllık izinlerin kullandırılmaması durumunda İdare, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 103'üncü maddesinde öngörülen idari para cezasına muhatap olabilmektedir.

Yapılan incelemede; Belediyede görev alan kadrolu işçi ve belediye şirket personeli olarak çalışan işçilerden toplam 107 kişinin 100 günü aşan sürelerde kullanılmayan izinlerinin olduğu görülmüştür. Bu işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde, yıllık izin ücretleri işçilerin en son ücretleri dikkate alınarak ödeneceğinden, bu durum İdare açısından öngörülemeyen giderlerin ortaya çıkmasına neden olacaktır.

Kamu idaresi cevabında, personel yetersizliği nedeniyle yıllık izinlerin kullandırılması hususunda sorunlar yaşandığı; ancak bundan sonraki süreç için gerekli planlamanın yapıldığı ve özellikle üç yıldan fazla yıllık izni biriken işçilere ait izinlerin kullandırılmaya başlandığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; İdare bünyesinde çalışan işçilerin yıllık ücretli izinlerinin, mevzuata uygun olarak ve İdare'ye ek mali külfet getirmeyecek şekilde biriktirilmeden, zamanında ve düzenli olarak kullandırılması gerekmektedir.

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

06520 Balgat / ANKARA

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

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

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

8. EKLER

EK 1: BULGULARA İLİŞKİN İZLEME TABLOSU

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Sayıştay İlamlarından Doğan Alacakların Tahakkuk İşlemlerinin Yapılmaması ve Bu Alacaklara Faiz Tahakkuk Ettirilmemesi	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından bu konuda herhangi bir düzeltici işlem tesis edilmediğinden, söz konusu hata cari yıl raporunda yeniden bulgu konusu yapılmıştır.
Taşınır Kontrol Yetkilisinin Harcama Yetkilisi veya Bir Alt Kademe Yöneticileri Arasından Belirlenmemesi	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından bu konuda herhangi bir düzeltici işlem tesis edilmediğinden, söz konusu hata cari yıl raporunda yeniden bulgu konusu yapılmıştır.
Minibüs, Otobüs, Servis ve Taksi Plakalarının Süresiz Olarak Verilmesi	2023	Kısmen Yerine Getirildi	Bu konuda İdare tarafından çalışma başlatılmakla birlikte, bulgunun gereği tam olarak yerine getirilmediğinden, söz konusu hata cari yıl raporunda yeniden bulgu konusu yapılmıştır.
Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Mal Alımlarında, Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından bu konuda herhangi bir düzeltici işlem tesis edilmediğinden, söz konusu hata cari yıl raporunda yeniden bulgu konusu yapılmıştır.
İktisadi Faaliyet Konusu Olmayan Giderlere İlişkin Katma Değer Vergisinin İndirim Konusu Yapılması	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından bu konuda herhangi bir düzeltici işlem tesis edilmediğinden, söz konusu hata cari yıl raporunda yeniden bulgu konusu yapılmıştır.
İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Yönetmelik Hükümlerine Aykırı Yapılar Hakkında Yasal Sürecin Eksik İşletilmesi	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından bu konuda herhangi bir düzeltici işlem tesis edilmediğinden, söz konusu hata cari yıl raporunda yeniden bulgu konusu yapılmıştır.
Hizmet Alımı Yoluyla Belediye Şirketinden Temin Edilen Kişilerin Müdür Olarak Görevlendirilmesi	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından bu konuda herhangi bir düzeltici işlem tesis edilmediğinden, söz konusu hata cari yıl raporunda yeniden bulgu konusu yapılmıştır.
Yapım İşlerine İlişkin Bütün Riskler Sigortalarının Zamanında Yaptırılmaması	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından bu konuda herhangi bir düzeltici işlem tesis edilmediğinden, söz konusu hata cari yıl raporunda yeniden bulgu konusu yapılmıştır.

İdare Tarafından Yabancı Menşeli Araç Kiralanması	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından bu konuda herhangi bir düzeltici işlem tesis edilmediğinden, söz konusu hata cari yıl raporunda yeniden bulgu konusu yapılmıştır.
Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubunun Tam, Doğru ve Gerçeğe Uygun Tutarları Göstermemesi	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından bu konuda herhangi bir düzeltici işlem tesis edilmediğinden, söz konusu hata cari yıl raporunda yeniden bulgu konusu yapılmıştır.
Kıyı Kenar Protokolü Kapsamında Yer Alan Taşınmazlara İlişkin Yükümlülüklerin Yerine Getirilmemesi	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından bu konuda herhangi bir düzeltici işlem tesis edilmediğinden, söz konusu hata cari yıl raporunda yeniden bulgu konusu yapılmıştır.
İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından bu konuda herhangi bir düzeltici işlem tesis edilmediğinden, söz konusu hata cari yıl raporunda yeniden bulgu konusu yapılmıştır.
Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Sözleşmesinin Süresiz Olarak Yapılması	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından bu konuda herhangi bir düzeltici işlem tesis edilmediğinden, söz konusu hata cari yıl raporunda yeniden bulgu konusu yapılmıştır.
İşçilere Yasal Süreyi Aşacak Şekilde Fazla Mesai Yapıtırılması	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından bu konuda herhangi bir düzeltici işlem tesis edilmediğinden, söz konusu hata cari yıl raporunda yeniden bulgu konusu yapılmıştır.
Hizmet Alımı Yoluyla Belediye Şirketinden Temin Edilen Personelin Zabıta ve İtfaiye Teşkilatında Görevlendirilmesi	2023	Yerine Getirilmedi	İdare tarafından bu konuda herhangi bir düzeltici işlem tesis edilmediğinden, söz konusu hata cari yıl raporunda yeniden bulgu konusu yapılmıştır.