T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ESKİŞEHİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

www.balioglu.net

2020 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2021

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 11
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU 12
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI 12
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ 13
6. DENETİM GÖRÜŞÜ 15
7. DENETİM BULGULARI 16
8. EKLER 74

www.balioglu.net

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu 3
Tablo 2: 2020 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu 4
Tablo 3: 2020 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu 5
Tablo 4: 2020 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu 5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri 6
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri 7
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler 7
Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler 8
Tablo 9: 2017-2020 Yıllarına İlişkin Geçiş Hakkı Bedelleri Tahakkuk ve Tahsilat Tablosu . 59

www.balioglu.net

KISALTMALAR

AŞ : Anonim Şirketi

AYM : Anayasa Mahkemesi

ESKİ : Eskişehir Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü

GSM : Gayrisıhhi Müessese

KDV : Katma Değer Vergisi

KHK : Kanun Hükmünde Kararname

SGK : Sosyal Güvenlik Kurumu

TL : Türk Lirası

UKOME : Ulaşım ve Koordinasyon Merkezi

www.balioglu.net

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. İşletme Hakkı Şirketlere Devredilen Taşınmazların Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabında Takip Edilmemesi

2. Yap-İşlet-Devret Kapsamında Bulunan Taşınmazlara İlişkin Muhasebe İşlemlerinin Hatalı Yapılması

3. Bağlı Kuruluştan Alınan Borç Tutarları ile Alacaklı İdare Kayıtlarının Uyuşmaması

4. Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Gerçeği Yansıtmaması

B. Diğer Bulgular

1. Mahsup Dönemine Aktarılan Avans ve Krediler Hesabının Mahsup Dönemi Sonunda Kapatılmaması ve Bu Hesapla İlişkili Diğer Hesapların Kullanılmaması

2. Taşınırlara İlişkin İşlemlerin Mevzuata Uygun Yürütülmemesi

3. Kiraya Verilen veya İrtifak Hakkı Tesis Edilen Taşınmazlar ile Bu Taşınmazlardan Elde Edilen Gelirlerin Tamamının Nazım Hesaplarda İzlenmemesi

4. Geçerliliği Kalmamış Teminat Mektuplarının Muhasebe Kayıtlarından Çıkarılmaması

5. Belediye Sınırları İçindeki Bazı İşletmelerin, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmaksızın Faaliyette Bulunmaları

6. Mevzuatla Yetkili Kılınmamış Makamlarca Birinci Sınıf Gayrisıhhi Müessese (GSM) Ruhsatı Verilmesi

7. Kurumun Mülkiyetindeki Bazı Yapıların Yapı Kullanma İzin Belgelerinin Bulunmaması

8. Dolmuş Hatlarının Süresiz Olarak Verilmesi

9. Taksi Plakalarının Süresiz Olarak Verilmesi

10. Servis Plakalarının İhale Yapılmadan Süresiz Verilmesi

11. Minibüs Hatlarının Süresiz Olarak Verilmesi

12. Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması

www.balioglu.net

13. Yol Kenarı ve Meydanlardaki Park Yerlerinin İşletilmesinden Elde Edilen Gelirin İlçe Belediyelerine Aktarılmaması

14. İlçe Belediyelerince Aktarılması Gereken Otopark Bedellerinin Takip Edilmemesi

15. Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınan Geçiş Hakkı Bedellerinin İlçe Belediyelerine Aktarılmaması

16. Bazı İlçe Belediyelerince Tahsil Edilen Çevre Temizlik Vergisine İlişkin Payların Büyükşehir Belediyesince Düzenli Olarak Takip Edilmemesi

17. Stadyum İçerisindeki İlan ve Reklam Unsurlarından İlan ve Reklam Vergisi Alınmaması

18. Avukatlık Vekâlet Ücretlerinin Dağıtımının Hatalı Yapılması

19. Gerekli Şartları Taşımayan Kişilerin Zabıta ve İtfaiye Daire Başkanlıklarına Atanması

20. Mahalli İdare Şirketinde İstihdam Edilen İşçilerin Hakediş Ödemelerinde Şirkete Ödenen Kâr Payı Matrahına Sözleşme ve Genel Giderlerin Dâhil Edilmesi

21. İşçilere Ücretli Yıllık İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması

22. Genel Aydınlatma Kapsamındaki Tesislere İlişkin Hatalı Uygulamalar Bulunması

www.balioglu.net

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.

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

www.balioglu.net

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 maddelerinde 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 yaptıracağı 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 ve Şehircilik Bakanlığı tarafından kullanılmaktadır.

www.balioglu.net

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5216 sayılı Kanun'da Büyükşehir Belediye organları; Büyükşehir Belediye Meclisi, Büyükşehir Belediye Encümeni ve Büyükşehir Belediye Başkanı olarak öngörülmüştür. Karar organı olan Büyükşehir Belediye Meclisi, biri Büyükşehir Belediye Başkanı olmak üzere 45 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 ve Şehircilik Bakanı tarafından atanır.

Büyükşehir Belediyesinin teşkilat yapısında doğrudan Başkana bağlı 3 adet birim belirlenmiştir. Bunlar; Özel Kalem Müdürlüğü, Teftiş Kurulu Başkanlığı ve Genel Sekreterliktir. Bununla birlikte başkana bağlı olarak çalışan başkan danışmanları ile bir iç denetçi de bulunmaktadır. Doğrudan Başkana bağlı birim olan Genel Sekreterlik idarenin en önemli icra organıdır.

Hukuk Müşavirliği ile İnsan Kaynakları ve Eğitim Dairesi Başkanlığı doğrudan Genel Sekretere bağlı olan birimlerdir. Genel Sekretere bağlı 4 Genel Sekreter Yardımcısı bulunmaktadır. Belediyenin 23 adet 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	1684	589
Sözleşmeli Personel	-	104
Kadrolu İşçi	825	257
Geçici İşçi	-	5
Toplam	**2509**	**955**
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	2677

www.balioglu.net

Eskişehir Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Eskişehir Büyükşehir Belediyesi Başkanlığının bağlı kuruluşudur.

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

Ayrıca Büyükşehir Belediyesinin doğrudan ve/veya dolaylı hissedarı olduğu toplam 11 adet şirket bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

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

Bütçe işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre yürütülmektedir.

Bütçe; belediyenin stratejik planına ve performans programına uygun olarak, analitik bütçe sistemine göre belediye başkanı tarafından hazırlanan, mali yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren ve belediye meclisince kabul edilen bir karardır. Bu kapsamda Eskişehir Büyükşehir Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

Büyükşehir Belediyesinin 2020 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2020 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod1	Giderin Türü	Geçen Yıldan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe ile 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	129.921.000,00	3.455.000,00	133.376.000,00	118.081.552,83	15.294.447,17	0,00
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	21.606.000,00	272.000,00	21.878.000,00	17.673.922,67	4.204.077,33	0,00
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0,00	408.255.000,00	43.405.000,00	451.660.000,00	370.541.067,83	80.717.782,15	401.150,02
04	Faiz Giderleri	0,00	71.373.000,00	8.061.000,00	79.434.000,00	79.324.528,63	109.471,37	0,00
05	Cari Transferler	0,00	23.954.000,00	16.930.000,00	40.884.000,00	36.316.069,34	4.567.930,66	0,00
06	Sermaye Giderleri	190.767.000,00	360.227.000,00	12.110.452,87	563.104.452,87	148.756.666,83	214.358.798,21	199.988.987,83
07	Sermaye Transferleri	0,00	3.089.000,00	200.000,00	3.289.000,00	3.268.492,00	20.508,00	0,00
08	Borç Verme	0,00	500.000,00	0,00	500.000,00	500.000,00	0,00	0,00
09	Yedek Ödenek	0,00	81.075.000,00	-80.973.000,00	102.000,00	0,00	102.000,00	0,00
Toplam		**190.767.000,00**	**1.100.000.000,00**	**3.460.452,87**	**1.294.227.452,87**	**774.462.300,13**	**319.375.014,89**	**200.390.137,85**

Eskişehir Büyükşehir Belediyesinin 2020 mali yılı bütçesi ile 1.100.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup önceki yıldan devreden 190.767.000,00 TL, yıl içinde eklenen ödenekle birlikte 2020 yılı ödenek toplamı 1.294.227.452,87 TL olmuştur. Yıl içinde 774.462.300,13 TL bütçe gideri yapılmış, 319.375.014,89 TL ödenek iptal edilmiş, kalan 200.390.137,85 TL ödenek ise 2021 yılına devretmiştir.

www.balioglu.net

Tablo 3: 2020 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	8.677.000,00	9.365.233,60	4.978,21	9.360.255,39	107,87
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	186.644.000,00	77.802.600,62	1.107.660,66	76.694.939,96	41,09
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	20.000,00	3.845.045,50	0,00	3.845.045,50	19.225,23
05- Diğer Gelirler	652.147.000,00	665.509.449,04	18.947,16	665.490.501,88	102,05
06- Sermaye Gelirleri	80.009.000,00	33.488.248,23	0,00	33.488.248,23	41,86
08-Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09- Red ve İadeler	-47.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	**927.450.000,00**	**790.010.576,99**	**1.131.586,03**	**788.878.990,96**	**85,06**

Buna göre 2020 yılında net bütçe geliri %85,06 seviyesinde gerçekleşmiştir. Alınan bağış ve yardımlar (%19.225,23) beklenenin çok üstünde, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%41,09) ile sermaye gelirleri (%41,86) beklenenin altında gerçekleşmiştir. Alınan bağış ve yardımların beklenenin çok üstünde gerçekleşmesi belediyeye bir vakıf tarafından 442.989,00 $ tutarında bağış yapılmasından kaynaklanmıştır. Teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinin beklenenin altında gerçekleşmesinin nedeni Covid-19 pandemisi sebebiyle taşınmaz kira ve müze gişe gelirleri gibi gelirlerde meydana gelen azalmadan kaynaklanmaktadır.

www.balioglu.net

Tablo 4: 2020 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	129.921.000,00	118.081.552,83	90,89
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	21.606.000,00	17.673.922,67	81,80
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	408.255.000,00	370.541.067,83	90,76
04- Faiz Gideri	71.373.000,00	79.324.528,63	111,14
05- Cari Transferler	23.954.000,00	36.316.069,34	151,61
06- Sermaye Giderleri	360.227.000,00	148.756.666,83	41,30
07- Sermaye Transferleri	3.089.000,00	3.268.492,00	105,81
08- Borç Verme	500.000,00	500.000,00	100,00
09- Yedek Ödenekler	81.075.000,00	0,00	0,00
Toplam	**1.100.000.000,00**	**774.462.300,13**	**70,41**

Buna göre 2020 yılında bütçe giderleri %70,41 seviyesinde gerçekleşmiştir. Cari transferler giderlerinde başlangıç bütçesinde öngörülen tutar %51,61 oranında aşılmıştır. Sermaye giderleri harcamalarına ilişkin gider kalemleri beklenenin altında %41,30 olarak gerçekleşmiştir.

Belediyenin bütçe gelirleri ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmanın birinci düzeyine göre son üç yıllık seyri ve 2019 yılının 2018 yılına, 2020 yılının 2019 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2018 Yılı (TL) (A)	2019 Yılı (TL) (B)	2020 Yılı (TL) (C)	2019-2018 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2020-2019 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	7.490.572,43	7.963.613,91	9.365.233,60	6,32	17,60
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	107.098.112,91	137.592.577,25	77.802.600,62	28,47	-43,45
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	2.300,00	326.968,89	3.845.045,50	14.116,04	1.075,97
Diğer Gelirler	507.898.157,20	557.340.115,51	665.509.449,04	9,73	19,41
Sermaye Gelirleri	322.971,84	190.000,00	33.488.248,23	-41,17	17.525,39
Toplam	**622.812.114,38**	**703.413.275,56**	**790.010.576,99**	**12,94**	**12,31**
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	328.218,70	2.001.398,59	1.131.586,03	509,78	-43,46
Net Toplam	**622.483.895,68**	**701.411.876,97**	**788.878.990,96**	**12,68**	**12,47**

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2020 yılında gelirler bir önceki yıla göre 87.467.113,99 TL'lik (%12,47) artış göstermiştir. Bu çerçevede; teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde 59.789.976,63 TL'lik (%43,45) azalış olmasına rağmen alınan bağış ve yardım ile özel gelirlerde 3.518.076,61TL'lik (%1.075,97), sermaye gelirlerinde 33.298.248,23 TL'lik (%17.525,39) ve diğer gelirlerde 108.169.333,53 TL'lik (%19,41) ciddi artış toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur. Diğer gelirler içinde sınıflanan merkezi idare vergi gelirlerinden alınan payların eklenmesi, 2020 yılı içinde gerçekleşen arsa, arazi ve bina satışları ve bir vakıftan alınan bağış artışın sebepleri arasında sayılabilir.

www.balioglu.net

Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri

Bütçe Giderinin Çeşidi	2018 Yılı (TL) (A)	2019 Yılı (TL) (B)	2020 Yılı (TL) (C)	2019-2018 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2020-2019 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	88.823.287,44	105.730.232,06	118.081.552,83	19,03	11,68
SGK Devlet Prim Giderleri	13.568.167,80	15.714.363,63	17.673.922,67	15,82	12,47
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	262.803.687,44	376.654.131,54	370.541.067,83	43,32	-1,62
Faiz Giderleri	59.802.320,73	80.478.400,30	79.324.528,63	34,57	-1,43
Cari Transferler	20.903.456,51	40.907.333,90	36.316.069,34	95,70	-11,22
Sermaye Giderleri	386.357.898,55	151.306.791,07	148.756.666,83	-60,84	-1,69
Sermaye Transferleri	2.136.729,00	177.518.979,00	3.268.492,00	8.207,98	-98,16
Borç Verme	0,00	200.000,00	500.000,00	100,00	150,00
Toplam	**834.395.547,47**	**948.510.231,50**	**774.462.300,13**	**13,68**	**-18,35**

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2020 yılında 2019 yılına göre 174.047.931,37 TL (%18,35) azalmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; en ciddi azalışın sermaye transferlerinde meydana geldiği görülmektedir. 2020 yılında sermaye transferleri 174.250.487,00 TL (%98,16) azalmıştır. Sermaye transferlerindeki azalışın sebebi 2019 yılında belediye şirketlerine yapılan sermaye artırımının 2020 yılında yapılmamasından kaynaklanmaktadır.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2020 yılı Faaliyet Gideri 943.618.360,75 TL, Faaliyet Geliri 959.756.298,57 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 16.137.937,82 TL olarak gerçekleşmiştir.

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

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Eskişehir İmar İnşaat ve Ticaret AŞ	16.600.000,00	15.444.650,00	93,04
2	Eskişehir Kent Hizmetleri Üretim Yapım Bakım Onarım Dağıtım Sanayi ve Ticaret Ltd. Şti	120.000.000,00	119.998.675,00	99,99
3	Eskişehir Sanat Özel Eğitim Kültür Spor Özel Sağlık Reklam ve Tanıtım Hizmetleri San. Tic. Ltd. Şti.	91.112.100,00	91.069.500,00	99,95

www.balioglu.net

Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Belediye Şirketi	Hissedar Olduğu Şirket	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediye Şirketinin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Belediye Şirketinin Hisse Oranı (%)
1	Eskişehir İmar İnşaat ve Ticaret AŞ	Eskişehir Kent Hizmetleri Üretim Yapım Bakım Onarım Dağıtım Sanayi ve Ticaret Ltd. Şti.	16.600.000,00	1.155.350,00	6,96
2	Eskişehir Kent Hizmetleri Üretim Yapım Bakım Onarım Dağıtım Sanayi ve Ticaret Ltd. Şti.	Belde Marketleri Tic.İşlt.Paz.Tur.Eğl.Spor San.ve Tic.Merk.San. Tic.Ltd. Şti.	120.000.000,00	1.325,00	0,01
3	Eskişehir Sanat Özel Eğitim Kültür Spor Özel Sağlık Reklam ve Tanıtım Hizmetleri San. Tic. Ltd. Şti.	Belde Marketleri Tic.İşlt.Paz.Tur.Eğl.Spor San.ve Tic.Merk.San. Tic.Ltd. Şti.	91.112.100,00	42.600,00	0,0468
4	Eskişehir Kent İçi Toplu Taşıma Nak.Mak.ve İnş.San.Ve Tic.Ltd. Şti.	Eskişehir Sanat Özel Eğitim Kültür Spor Özel Sağlık Reklam ve Tanıtım Hizmetleri San. Tic. Ltd. Şti.	90.550.000,00	90.550.000,00	100
5	Kent Dizayn Eskişehir Kentsel Dönüşüm AŞ	Eskişehir Kent Hizmetleri Üretim Yapım Bakım Onarım Dağıtım Sanayi ve Ticaret Ltd. Şti.	500.000,00	275.000,00	55
		Eskişehir Sanat Özel Eğitim Kültür Spor Özel Sağlık Reklam ve Tanıtım Hizmetleri San. Tic. Ltd. Şti.		225.000,00	45
6	Eskişehir Park Bahçe Peyzaj Temizlik AŞ	Eskişehir Kent Hizmetleri Üretim Yapım Bakım Onarım Dağıtım Sanayi ve Ticaret Ltd. Şti.	2.000.000,00	1.779.550,00	88,98
		Eskişehir Sanat Özel Eğitim Kültür Spor Özel Sağlık Reklam ve Tanıtım Hizmetleri San. Tic. Ltd. Şti.		160.550,00	8,03
		Kent Dizayn Eskişehir Kentsel Dönüşüm AŞ		59.900,00	2,99
7	Belde Marketleri Tic.İşlt.Paz.Tur.Eğl.Spor San.ve Tic.Merk.San. Tic.Ltd. Şti.	Eskişehir Kent Hizmetleri Üretim Yapım Bakım Onarım Dağıtım Sanayi ve Ticaret Ltd. Şti.	2.058.000,00	1.986.850,00	96,54
		Eskişehir Sanat Özel Eğitim Kültür Spor Özel Sağlık Reklam ve Tanıtım Hizmetleri San. Tic. Ltd. Şti.		71.150,00	3,46

www.balioglu.net

8	Eskişehir Pazarlama İşlet.Org.Kitle İletişim Hizm.Tur.Taş.ve Tic.AŞ	Belde Marketleri Tic.İşlt.Paz.Tur.Eğl.Spor San.ve Tic.Merk.San. Tic.Ltd. Şti.	50.000,00	25.900,00	51,8
		Eskişehir Sanat Özel Eğitim Kültür Spor Özel Sağlık Reklam ve Tanıtım Hizmetleri San. Tic. Ltd. Şti.		15.100,00	30,2
		Kent Dizayn Eskişehir Kentsel Dönüşüm AŞ		900,00	1,8
		Eskişehir Park Bahçe Peyzaj Temizlik AŞ		3.309,45	6,62
		Eskişehir Kent İçi Toplu Taşıma Nak.Mak.ve İnş.San.Ve Tic.Ltd. Şti.		470,00	0,94
		Eskişehir Kent Hizmetleri Üretim Yapım Bakım Onarım Dağıtım Sanayi ve Ticaret Ltd. Şti.		560,00	1,12
		Belde Kent Hizmetleri İnş.Tur.Taş.Tic.İşlet.İlet.San.Ve Tic. AŞ		3.200,55	6,4
		Estram Hafif Raylı Sistemler Ulaşım Sanayi ve Ticaret AŞ		360,00	0,72
		Eskişehir Halk Ekmek Sanayi ve Ticaret AŞ		200,00	0,4
9	Belde Kent Hizmetleri İnş. Tur.Taş.Tic.İşlet.İlet.San.ve Tic. AŞ	Eskişehir Kent Hizmetleri Üretim Yapım Bakım Onarım Dağıtım Sanayi ve Ticaret Ltd. Şti.	17.050.000,00	17.050.000,00	100
10	Estram Hafif Raylı Sistemler Ulaşım Sanayi ve Ticaret AŞ	Eskişehir Kent İçi Toplu Taşıma Nak.Mak.ve İnş.San.Ve Tic.Ltd. Şti.	67.050.000,00	67.043.914,45	99,99
		Eskişehir Park Bahçe Peyzaj Temizlik AŞ		6.085,55	0,01
11	Eskişehir Halk Ekmek Sanayi ve Ticaret AŞ	Eskişehir Kent Hizmetleri Üretim Yapım Bakım Onarım Dağıtım Sanayi ve Ticaret Ltd. Şti.	1.000.000,00	1.000.000,00	100

www.balioglu.net

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Eskişehir 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 ve Şehircilik 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.

www.balioglu.net

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.

www.balioglu.net

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

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

www.balioglu.net

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 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 prosedürünün belirlenmesine 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

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda, mali saydamlık, hesap verme sorumluluğu, stratejik planlama, performans esaslı ve çok yıllı bütçeleme ile iç kontrol ve iç denetim konuları, mali yönetim ve kontrol sistemini oluşturan temel unsurlar olarak düzenlenmiştir.

İç kontrol; kamu kaynaklarının etkili, ekonomik, verimli ve idarenin amaçlarına uygun bir şekilde kullanılması, iş ve işlemlerin mevzuata uygunluğu, faaliyetler hakkında düzenli, zamanında ve güvenilir bilgi üretilmesi, idarenin varlıklarının korunması, yolsuzluk ve usulsüzlüklerin önlenmesi konularında yeterli ve makul güvence sağlayan bir yönetim aracı olarak tanımlanmaktadır.

İç kontrol sistemi, sadece kontrol faaliyetlerini değil, idarenin organizasyon yapısını, işleyişini, görev, yetki ve sorumluluklarını ve karar alma süreçlerini kapsayan ve idarenin tüm yöneticilerinin ve çalışanlarının tamamının rol alması gereken dinamik bir süreçtir. Bu nedenle, iç kontrol sisteminin kurulması, işletilmesi, izlenmesi, değerlendirilmesi ve gerekli önlemlerin zamanında alınması konularında üst yönetimin liderliği büyük önem arz etmektedir.

www.balioglu.net

Kurum üst yönetim ve çalışanlarının iç kontrol sisteminin geliştirilmesi yönündeki pozitif ve destekleyici tavırlarının sistemin kalitesini olumlu yönde etkileyen bir yönetim anlayışı oluşturduğu ifade edilebilir. Bu yönde atılmış adımlardan biri olan etik sözleşmelerin imzalanması ve personel dosyalarına konulması özü itibarıyla biçimsel bir gelişmeyi yansıtsa da bu alandaki farkındalığın ve sorumluluğun geliştirilmesindeki etkisi önemlidir.

Kurumda, çalışanlarının katılımıyla ve ilgili mevzuat gerekliliklerıyle uyumlu bir çerçevede stratejik plan ve stratejik planın yıllık uygulamasına yönelik performans programının hazırlanmış olması, faaliyet sonuçlarına ilişkin değerlendirmelerin idare faaliyet raporunda gösterilmesi performans yönetimini oluşturmada önemli bir adımdır. Stratejik plan amaçlarını gerçekleştirmeye yönelik hedefler ve bu hedeflere ilişkin faaliyetlerin bütçe kaynaklarına ilişkin gerçeklikler çerçevesinde belirlenmesi ve sağlam kaynaklara dayandırılması da daha gerçekçi bir bütçe oluşumuna katkıda bulunmaktadır.

İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu'nun kurulmuş ve İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı'nın hazırlanmış olması önemli bir aşama olmakla beraber bu çabaların ve iç kontrollerin işlerliğinin daha üst bir seviyeye taşınabilmesi İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planında yer alan eylemlerin gerçekleşme sonuçlarının izlenmesi, gerektiğinde planın

revize edilmesi ve sonuçlarının raporlanmasıyla mümkün olacaktır. Bu hususstaki gelişime katkı sunması beklenen "Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı İzleme Raporu" ve "İç Kontrol Sistemi Değerlendirme Raporu"nun hazırlanmış olması da geleceğe dönük faydalı bir gelişme olarak değerlendirilmektedir.

İç kontrolün temel amaçlarından birisi faaliyetlerin, idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak etkili, ekonomik ve verimli şekilde yürütülmesini sağlamaktadır. Bu noktada amaçların nasıl belirlendiği ve bunların faaliyetlerle nasıl ilişkilendirildiği önemlidir.

İdarelerin uluslararası standartlarda iç kontrol sistemi oluşturmalarını teminen Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği, 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Anılan Tebliğ'de, iç kontrolün standartlarını ve bileşenlerini tesis etmeyi yönelik şartlar düzenlenmiştir. Bu şartlar tesis edilerek iç kontrol sistemi sağlıklı bir şekilde kurulana kadar İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planları hazırlanmıştır. Anılan Tebliğ kapsamında hazırlanan İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planında yer alan eylemlerin gerçekleşme sonuçlarının izlendiği, planın revize edilmesi çalışmalarının takibinin yapıldığı ve raporlandığı görülmüştür.

www.balioglu.net

Yukarıda belirtilen açıklamalar çerçevesinde, Kurumda genel hatlarıyla iç kontrol sisteminin kurulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi yönünde mevzuatın gerektirdiği hususlardan genelinin yerine getirildiği görülmüştür. Ancak iç kontrol sisteminin önemli unsurlarından bir olan İç Denetim Birim Başkanlığı'nın kurulmadığı görülmüştür.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 63'üncü maddesinde iç denetim; kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyeti olarak tanımlanmış olup, kamu idarelerinin yapısı ve personel sayısı dikkate alınmak suretiyle, İç Denetim Koordinasyon Kurulunun uygun görüşü üzerine, doğrudan üst yöneticiye bağlı iç denetim birimi başkanlıkları kurulabileceği düzenlenmiştir.

5018 sayılı Kanun kapsamında, nesnel risk analizlerine dayanarak kamu idarelerinin yönetim ve kontrol yapılarını değerlendirmek, kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması bakımından incelemeler yapmak ve önerilerde bulunmak, harcama sonrasında yasal uygunluk denetimi yapmak, malî yönetim ve kontrol süreçlerinin sistem denetimini

yapmak ve bu konularda önerilerde bulunmak gibi daha birçok önemli görevler tevdi edilen iç denetçilerin iç kontrol sistemi içerisindeki önemi yadsınamaz bir niteliktedir. Eskişehir Büyükşehir Belediyesinde 6 adet iç denetçi kadrosu bulunmakla birlikte 2020 yılı itibariyle 1 iç denetçi aktif görev yapmakta ve Büyükşehir Belediye Başkanına bağlı olarak faaliyetlerini yürütmektedir.

Sonuç olarak; Kurumda genel çerçevede iç kontrol sisteminin kurulduğu ve işlediği kanaatine varılmakla birlikte İç Denetim Birim Başkanlığının kurulması ve bu kapsamda aktif olarak görev yapan iç denetçi sayısının arttırılmasının sistemin gelişimine katkı sağlayacağı değerlendirilmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Eskişehir Büyükşehir Belediyesi 2020 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.

www.balioglu.net

7. DENETİM BULGULARI

Raporda yer alan bulgular, denetimler sonucunda tespit edilen hususlara kamu idaresi tarafından verilen cevapların değerlendirilmesi suretiyle düzenlenmiştir.

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: İşletme Hakkı Şirketlere Devredilen Taşınmazların Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabında Takip Edilmemesi

Kurumun mülkiyetinde veya tasarrufunda bulunan taşınmazlardan; otopark, çay bahçesi, büfe ve sosyal tesis gibi bir kısım taşınmazın belirlenen sürelerle geçerli olmak üzere meclis kararı ile Kuruma ait şirketlere devredilmesine rağmen, söz konusu taşınmazların, hizmet imtiyaz varlıkları hesabında takip edilmediği tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Hesabın niteliği" başlıklı 200'üncü maddesinin birinci fıkrasında; hizmet imtiyaz varlıkları hesabının, hizmet imtiyaz sözleşmesine konu maddi duran varlıkların izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiş olup,

"Hesabın işleyişi" başlıklı 201'inci maddesinin (a) bendinin birinci fıkrasında; mahalli idarelere ait maddi duran varlıklardan hizmet imtiyaz sözleşmesine konu edilenlerin işletme süresinin başladığı tarihte bu hesaba borç, ilgili maddi duran varlık hesabına alacak kaydedileceği ve anılan maddenin (b) bendinin birinci fıkrasında ise hizmet imtiyaz sözleşmesinin sona erdiğinde, hizmet imtiyaz varlıklarının kayıtlı değerleri üzerinden bu hesaba alacak, ilgili maddi duran varlık hesabına borç kaydedileceği belirtilmiştir.

Emlak ve İstimlak Dairesi Başkanlığından temin edilen veriler üzerinde yapılan incelemelerde, meclis kararları ile 36 adet taşınmazın şirketlere devredildiği ancak söz konusu varlıkların muhasebe kayıtlarında takip edilmediği ayrıca hizmet imtiyaz varlıkları ile ilgili bulguya 2017 ve 2018 yılı Sayıştay denetim raporlarında da yer verilmesine rağmen düzeltici işlem tesis edilmediği görülmüştür.

Hizmet imtiyazına konu edilen varlıklara ilişkin hatalı muhasebe kayıtları nedeniyle, mali rapor ve tablolarda 256 Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabı 32.217.450 TL eksik, ilgili varlık hesapları ise bu tutar kadar fazla gösterilmekte olup, bu durumdan dolayı mali rapor ve tablolar doğru ve güvenilir bilgi sunmamaktadır.

www.balioglu.net

Kurum tarafından hizmet imtiyaz varlıkları ile ilgili muhasebe kayıtlarının düzeltilmesine yönelik çalışmalara başlandığı ifade edilmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 2: Yap-İşlet-Devret Kapsamında Bulunan Taşınmazlara İlişkin Muhasebe İşlemlerinin Hatalı Yapılması

Kurum tarafından 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında yap-işlet-devret usulü çerçevesinde yaptırılan işlerin muhasebe işlemlerinin incelenmesinde aşağıdaki hususlar tespit edilmiştir.

a) Gelecek Aylara Ait Gelirler ile Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesaplarının Hatalı Muhasebeleştirilmesi

Hizmet imtiyaz varlıkları hesabında takip edilen taşınmazlara yönelik kullanılan gelecek aylara ait gelirler hesabı ile gelecek yıllara ait gelirler hesaplarının gerçek durumu yansıtmadığı görülmüştür.

www.balioglu.net

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Hizmet imtiyaz sözleşmesine konu varlıklar" başlıklı 24/4'üncü maddesinde; işletmeciye, kamu idaresi adına kamu hizmeti sunması karşılığında üçüncü taraflardan veya diğer bir gelir getirici varlıktan gelir elde etme hakkının devredilmesi durumunda, hizmet imtiyaz varlığı ile aynı tutarda gelecekte elde etmesi muhtemel vazgeçilen gelir kadar yükümlülük kaydı yapılacağı ifade edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 201'inci maddesinde ise; 256 Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabı ile ilgili kayıtlara yönelik işleyiş düzenlenmiştir.

Anılan Yönetmelik'in 380 Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabının niteliğini düzenleyen 286'ncı maddesinde; bu hesabın, içinde bulunulan dönemde ortaya çıkan ancak, gelecek aylara ait olan peşin tahsil edilmiş gelirlerin izlenmesi için kullanılacağı,

Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabının niteliğini düzenleyen 335'inci maddesinde ise; bu hesabın, dönem içinde tahsil edilen ancak, gelecek yılların faaliyet hesaplarına dâhil edilecek olan gelirlerin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Kurumun mali tablo, hesap ve işlemleri üzerinde yapılan incelemelerde, yap-işlet-devret usulü ile yaptırılan taşınmazlarına yönelik ilk kayıtların, 2019 yılı Sayıştay Denetim Raporuna binaen yapıldığı, ancak gerçekleştirilen projelerin maliyet bedelleri üzerinden kayıt edilmesi

gerekirken üzerine irtifak hakkı tesis edilen taşınmaz bedelleri baz alınarak muhasebe kayıtlarına geçirildiği, 31.12.2020 tarihi itibariyle muhtelif meclis kararları ile hayata geçen 12 adet projenin bulunduğu bunlardan 11 adet işletmenin tamamlanarak hizmete alındığı, sadece hizmete alınan projelerin maliyet bedellerinin 256 Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabına kaydedilmesi gerekirken üzerine irtifak hakkı tesis edilen 12 taşınmazın toplam değeri olan 67.400.185,70 TL üzerinden muhasebe kaydının gerçekleştirildiği,

Gelecek aylara ve yıllara ilişkin kayıtların ise yine cari yıl içinde 380 Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı ile 480 Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabına kaydedildiği ancak kaydedilen tutarın, mevcut işletmelerin kalan kira süreleri ve maliyet bedelleri dikkate alınmadan yeni hizmete alınmış gibi ve yine üzerine irtifak hakkı tesis edilen taşınmaz bedelleri dikkate alınarak 380 No.lu hesaba 2.917.731,12 TL, 480 No.lu hesaba ise 64.482.454,58 TL olmak üzere toplam 67.400.185,70 TL bedel üzerinden kayıt işlemlerinin gerçekleştirildiği ve yıl içinde gelir kaydedilmesi gereken tutarların ve dönem sonu işlemlerinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

Emlak ve İstimlak Dairesi Başkanlığından alınan verilerde, yap-işlet-devret usulü çerçevesinde işletmeye alınan ve 256 Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabına kaydedilmesi gereken 11 projenin bulunduğu ve bunların toplam maliyet bedelinin 75.476.396,99 TL olduğu, söz konusu verilere yönelik yapılan çalışmalar neticesinde mali rapor ve tablolarda 380 No.lu hesabın 3.210.921,41 TL, 480 No.lu hesabın ise 49.245.836,24 TL olarak yer alması gerektiği hesaplanmıştır.

Yukarıda izah edilen hatalı uygulama nedeniyle kesin mizan ve bilançoda;

256 Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabı 8.076.211,29 TL eksik,

380 Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı 293.190,29 TL eksik ve

480 Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabı 15.236.618,34 TL fazla,

Faaliyet sonuçları tablosunda ise 600 Gelirler Hesabı 3.210.921,41 TL eksik gösterilmekte olup, bu durumdan dolayı mali rapor ve tablolar doğru ve güvenilir bilgi sunmamaktadır.

b) Kamu Özel İş Birliği Modeli Taahhütleri Hesabının Gerçek Durumu Göstermemesi

Kurum tarafından 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında yap-işlet-devret usulü çerçevesinde yaptırılan işlere ilişkin taahhüt hesaplarının gerçek durumu yansıtmadığı tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 922 Kamu Özel İş Birliği Modeli Taahhütleri Hesabının niteliğini düzenleyen 454'üncü maddesinde; bu hesabın kamu-özel iş birliği modeli çerçevesinde girişilen taahhütlerin, bunlara yapılan ilavelerin, fiyat güncellemeleri ile bunlardan yerine getirilenlerin veya feshedilenlerin sözleşme fiyatlarıyla izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir.

Kurum tarafından yap-işlet-devret usulü çerçevesinde gerçekleştirilen taşınmazlar üzerinde yapılan incelemelerde, söz konusu taşınmazlara yönelik taahhütlere ilişkin ilk kayıtların 2019 yılı Sayıştay Denetim Raporuna binaen yapıldığı, ancak yalnızca sözleşmesi imzalanan ve işletmeye alınmayan tutarlara yönelik taahhütlerin muhasebe kayıtlarına alınması gerekirken üzerine irtifak hakkı tesis edilen taşınmaz bedelleri olan 67.400.185,70 TL üzerinden kayıt yapıldığı ve bu tutarın mali rapor ve tablolarda yer aldığı görülmüş olup,

31.12.2020 tarihi itibariyle muhtelif meclis kararları ile hayata geçen 12 projenin bulunduğu, bunlardan 11 adet projeye ilişkin girişilen taahhütlerin tamamlanmak suretiyle faaliyete geçildiği ve taahhüt aşamasında olan 1 adet projenin bulunduğu görülmüştür.

Yukarıda izah edilen mevzuata aykırı uygulama nedeniyle mali rapor ve tablolarda 922 Kamu Özel İş Birliği Modeli Taahhütleri Hesabı ile 923 Kamu-Özel İş Birliği Modeli Taahhütleri Karşılığı Hesabı 61.601.401,70 TL fazla gösterilmektedir.

c) Amortisman Kayıtlarının Yapılmaması

Kurum tarafından 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında yap-işlet-devret usulü çerçevesinde yaptırılan varlıklar için amortisman ayrılmadığı tespit edilmiştir.

Amortisman ve Tükenme Paylarını Düzenleyen 47 Sıra No.lu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliğinde ise amortisman ve tükenme payına tabi duran varlıklar düzenlenmiş olup, bunlar arasında 256 Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabında takip edilen duran varlıklar da yer almaktadır.

www.balioglu.net

Kurum hesap ve işlemleri üzerinde yapılan incelemelerde, yap-işlet-devret usulü çerçevesinde işletmeye alınan varlıklar için amortisman ayrılmadığı ve bunlara ilişkin muhasebe kayıtlarının gerçekleştirilmediği ayrıca söz konusu tespite 2019 yılı Sayıştay Denetim Raporunda da yer verilmesine rağmen işlem tesis edilmediği görülmüştür.

Yap-işlet-devret kapsamında bulunan taşınmazlara yönelik muhasebe kayıtlarının düzeltilmesi amacıyla Kurum tarafından gerekli çalışmalara başlandığı belirtilmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 3: Bağlı Kuruluştan Alınan Borç Tutarları ile Alacaklı İdare Kayıtlarının Uyuşmaması

Kurumun bağlı kuruluşu olan ESKİ'den alınan borç tutarına ilişkin ESKİ kayıtları ile Kurum kayıtlarının birbirini tutmadığı tespit edilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Belediyeler arası hizmet ilişkileri ve koordinasyon" başlıklı 27/6'ncı maddesinde; büyükşehir belediyesi ile bağlı kuruluşlarının, belediye başkanının onayı ile birbirlerinin nakit ihtiyacını karşılayabileceği, bu şekildeki ödünç vermelerde ise faiz uygulanmayacağı hüküm altına alınmıştır.

www.balioglu.net

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 303 Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabının niteliğini düzenleyen 234'üncü maddesinde; bu hesabın diğer kamu idarelerine olan kısa vadeli mali borçlar ile uzun vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubu içindeki kamu idarelerine mali borçlar hesabında kayıtlı tutarlardan vadesi bir yılın altına inenlerin izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir.

Kurum hesap ve işlemleri üzerinde yapılan incelemelerde, ilgili mevzuatı çerçevesinde ESKİ'den nakit talebinde bulunulduğu, bağlı kuruluş tarafından söz konusu nakit taleplerinin karşılandığı ve buna ilişkin tutarların 303 Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabında takip edildiği, ilgili hesabın mali yıl açılış kaydının 58.252.128,64 TL olduğu, cari yıl içerisinde hesaba 38.632.292,06 TL alacak kaydedildiği, alınan borçlardan ödenen olmadığı ve yılsonu itibariyle söz konusu hesabın Kurum bilançosunda 96.884.420,70 TL olarak yer aldığı görülmüştür.

Alacaklı idare olan ESKİ'den temin edilen verilerde ise, ilgili hesabın açılış kaydının 24.980.944,47 TL olduğu ve yılsonu bilanço verilerine göre Kurumdan 63.312.852,00 TL alacağının bulunduğu ve söz konusu tutarın alacaklı idarenin mali rapor ve tablolarında yer

aldığı görülmektedir. ESKİ'den elde edilen verilerin doğru olduğu değerlendirilmekle birlikte alacaklı idare olan ESKİ ile Kurum kayıtları arasında 33.571.568,70 TL'lik bir fark olduğu tespit edilmiştir.

Kurum tarafından alınan borçlara ilişkin muhasebe kayıtları ile bağlı kuruluşu olan ESKİ'nin muhasebe kayıtları arasında mutabakatın sağlandığı ve buna yönelik düzeltme kayıtlarının gerçekleştirildiği ifade edilmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 4: Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Gerçeği Yansıtmaması

Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı'nın fiili durumu doğru olarak yansıtmadığı tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının niteliğini düzenleyen 181'inci maddesinde; bu hesabın mal ve hizmet üreten kuruluşlara nakden veya ayni olarak verilen sermaye tutarlarının ve bu sermaye tutarlarının işletilmesinden doğan kâr ve zararların, bütçeye iade olunan sermayelerin izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir.

www.balioglu.net

Mezkur Yönetmelik'in "Hesaba ilişkin işlemler" başlıklı 182'nci maddesinde ise mal ve hizmet üreten kuruluşlara gerek nominal sermaye ve gerekse ayni sermaye transferi şeklindeki iştiraklerin gerçeğe uygun değerleri ile bu hesaba kaydedileceği ve sermayesine iştirak edilen mal ve hizmet üreten kuruluşlara nakdi veya ayni sermaye şeklindeki katılımlardan bu hesapta kayıtlı tutarların ilgili mal ve hizmet üreten kuruluşların öz kaynak hesaplarında karşılık olarak yer alan tutarlarla eşit olması gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıdaki mevzuat hükmüne göre, Belediyenin ortağı olduğu şirketlerdeki sermaye paylarını 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına kaydetmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede; Kurumun doğrudan hissedarı olduğu şirketlerden Eskişehir İmar İnşaat ve Ticaret AŞ'de %93, Eskişehir Kent Hizmetleri Üretim Yapım Bakım Onarım Dağıtım Sanayi ve Ticaret Ltd. Şti.'de %99, Eskişehir Sanat Özel Eğitim Kültür Spor Özel Sağlık Reklam ve Tanıtım Hizmetleri San. Tic. Ltd. Şti.'de %99 oranında ortaklık payı bulunduğu anlaşılmıştır. Söz konusu şirketlerin gerek 31.12.2020 tarihli bilançoları gerekse Türkiye

Ticaret Sicil Gazetesi'nde yer alan sermaye bilgileri incelendiğinde; Belediyenin Eskişehir İmar İnşaat ve Ticaret AŞ'deki sermaye payının 15.444.650,00 TL, Eskişehir Kent Hizmetleri Üretim Yapım Bakım Onarım Dağıtım Sanayi ve Ticaret Ltd. Şti.'deki sermaye payının 119.998.675,00 TL, Eskişehir Sanat Özel Eğitim Kültür Spor Özel Sağlık Reklam ve Tanıtım Hizmetleri San. Tic. Ltd. Şti.'deki sermaye payının 91.069.500,00 TL olduğu görülmüştür. Ayrıca Belediye'nin Eskişehir Şehiriçi Doğalgaz Dağıtım Ticaret ve Taahhüt AŞ'de 4646 sayılı Doğalgaz Piyasası Kanunu'ndan kaynaklanan 100.000,00 TL ortaklık payı bulunmaktadır.

Yukarıda yer verilen bilgiler doğrultusunda Belediyenin ortağı olduğu şirketlerdeki sermaye payları toplamının 226.612.825,00 TL olması gerekirken 2020 yılı bilançosunda 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının bakiyesinin 227.617.525,00 TL olduğu görülmüştür. Kurum tarafından söz konusu uyuşmazlığın giderilmesi için 2021 yılı hesap dönemi içinde gerekli muhasebe kaydının yapıldığı belirtilmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

Sonuç olarak, 2020 yılı mali tablolarında 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı 1.004.700,00 TL tutarında fazla görünmektedir.

www.balioglu.net

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Mahsup Dönemine Aktarılan Avans ve Krediler Hesabının Mahsup Dönemi Sonunda Kapatılmaması ve Bu Hesapla İlişkili Diğer Hesapların Kullanılmaması

a) Mahsup Dönemine Aktarılan Avans ve Krediler Hesabının Mahsup Dönemi Sonunda Kapatılmaması

Mali yılsonuna kadar harcaması yapılan ancak belgeleri verilemeyen yahut yılsonuna kadar mahsubu yapılamayan avans ve kredilerden mahsup dönemine aktarılan tutarlara ilişkin muhasebe kayıtlarının mevzuata uygun olarak yapılmadığı tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 165 Mahsup Dönemine Aktarılan Avans ve Kredilerin Hesabına ilişkin işlemlerin düzenlendiği 137'nci maddesinde; mali yıl içerisinde avans ve krediler hesapların borç kaydedilerek verilen avans veya açılan kredilerden, harcandığı halde belgeleri muhasebe birimine verilemeyenlerin dairesinin bildirmesi üzerine veya belgeleri verildiği halde mali yılsonuna kadar incelenememesi nedeniyle mahsubu

yapılamayan avans ve kredi tutarlarının saklı tutulan aynı miktardaki ödenekleri ile birlikte mahsup dönemine aktarılacağı,

Mahsup dönemine aktarılan avans ve kredilere ilişkin harcama belgelerinin, mahsup dönemi içinde verildiğinde ise geçen yıl bütçe mahsupları hesabına borç kaydı yapılarak mahsup işlemi yapılacağı ve saklı tutulan ödeneklerin kapatılacağı, mahsuba ilişkin harcama belgelerinin, avans veya kredinin verildiği veya açıldığı tarih ile en geç ait olduğu bütçe yılının son günü arasındaki bir tarihi taşıması gerektiği, mahsup dönemi sonuna kadar nakden veya mahsuben kapatılmayan avans tutarlarının ise ilgili mutemet adına kişilerden alacaklar hesabına alınarak avans hesabının kapatılması ve bunlara ait ödeneklerin ise tenkis edilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Kurum hesapları üzerinde yapılan incelemelerde, mahsup dönemine aktarılan avans ve krediler hesabının mevzuatta belirtilen sürede kapatılmadığı ve sorumlu mutemetler adına kişilerden alacaklar hesabına borç kayıtlarının gerçekleştirilmediği tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

b) Mahsup Dönemine Aktarılan Avans ve Krediler Hesabı ile İlişkili Diğer Hesapların Kullanılmaması

165 Mahsup Dönemine Aktarılan Avans ve Krediler Hesabı ile doğrudan ilişkili olan 834 Geçen Yıl Bütçe Mahsupları Hesabının kullanılmadığı, 906 Mahsup Dönemine Aktarılan Kullanılacak Ödenekler Hesabı ve 907 Mahsup Dönemine Aktarılan Ödenekler Hesaplarına yapılan kayıtların mevzuata uygun olmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 834 Geçen Yıl Bütçe Mahsupları Hesabının niteliğinin belirtildiği 394'üncü maddesinde; bu hesabın, mahsup dönemine aktarılan ön ödemelerden bütçe giderine dönüşenlerin izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiş, hesaba ilişkin işlemlerin düzenlendiği 395'inci maddesinde ise; mahsup dönemine aktarılmış olan tutarların, muhasebe birimince, geçen yıl bütçe mahsupları hesabına kaydedilmek suretiyle mahsup dönemi sonuna kadar kapatılacağı ve geçen yıla ait bütçe giderlerinin ilgili bütçe tertibiyle ilişkilendirileceği, söz konusu tutarların mahsup döneminin sonunda ilgili yıl bütçe giderleri içinde raporlanacağı ifade edilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in 906 Mahsup Dönemine Aktarılan Kullanılacak Ödenekler Hesabının niteliğini anlatan 429'uncu maddesinde; mali yılın sonuna kadar hizmetin yerine getirildiği veya malın teslim alındığı halde mahsubu yapılamadığından mahsup dönemine

aktarılan ön ödemeler için saklı tutulan ödenekler ile bunlardan mahsup dönemi sonuna kadar kullanılanlar veya iptal edilenlerin izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiş,

Hesabın işleyişini anlatan 430'uncu maddesinde ise; mahsup dönemine devreden ön ödemeler karşılığı saklı tutulacak ödenek miktarının bir taraftan bu hesaba borç, 900 Gönderilecek Bütçe Ödenekleri Hesabına alacak; diğer taraftan 901 Bütçe Ödenekleri Hesabına borç, 907 Mahsup Dönemine Aktarılan Ödenekler Hesabına alacak kaydedileceği ifade edilmiş olup devamında ise mahsup dönemine aktarılan avans ve krediler ile ilişkili hesaplara ilişkin işleyiş detaylı olarak izah edilmiştir.

Mahsup dönemi sonunda 165 No.lu hesabın kapatılmaması ve mahsup dönemine aktarılan avans ve kredilerle doğrudan ilişki olan ve yukarıda ifade edilen hesapların kullanılmaması hususuna 2017 yılı Sayıştay Denetim Raporunda da yer verilmesine ve Kurum tarafından düzeltici işlem tesis edileceği belirtilmesine rağmen 2020 yılı sonuna kadar mevzuata uygun hareket edilmediği tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

Kurum hesap ve işlemleri üzerinde yapılan detaylı incelemelerde, 2020 yılına devreden avans ve kredilere ilişkin 834, 906 ve 907 No.lu hesapların kullanılmadığı ve mali yılsonu itibariyle 906 ve 907 No.lu hesapların kullanılmaya başlandığı görülmüştür.

Ayrıca 165 Mahsup Dönemine Aktarılan Avans ve Krediler Hesabında yer aldığı halde 2020 yılı içinde süresi geçtikten sonra dahi kapatılmayan ve 2021 yılına devreden 1.269.988,54 TL'nin olduğu ayrıca bu tutara ilave olarak mali yılsonunda kapatılamayan ve 165 No.lu hesaba aktarılan 859.187,47 TL avans ve kredinin bulunduğu görülmüş olup, 906 ve 907 No.lu hesaplara ise yalnızca 859.187,47 TL'nin aktarıldığı tespit edilmiştir.

İzah edildiği üzere mahsup dönemine aktarılan ödenekler, önceki yıl bütçe ödeneğini ilgilendirdiği için 906 No.lu hesaba yapılacak borç kaydı karşılığında 900 No.lu hesabın alacak çalıştırılması ve 907 No.lu hesaba yapılacak alacak kaydı karşılığında 901 No.lu hesabın borç çalıştırılmak suretiyle muhasebe kayıtlarının yapılması gerekirken Kurum tarafından söz konusu muhasebe kaydının, 906 ve 907 No.lu hesapların karşılıklı borç - alacak çalıştırılmak suretiyle yapıldığı görülmüştür.

Bilindiği üzere, kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumluluğuna ilişkin en somut çıktı kesin hesaptır. Kesin hesabın çıkarılması ise 901 Bütçe Ödenekleri Hesabı esas alınmak suretiyle gerçekleştirilmekte olup ifade edilen mevzuata aykırılık Kurum kesin hesabını olumsuz şekilde etkilemektedir.

Hatalı muhasebe işlemleri nedeniyle 906 Mahsup Dönemine Aktarılan Kullanılacak Ödenekler Hesabı ve 907 Mahsup Dönemine Aktarılan Ödenekler Hesabı mali rapor ve tablolarda 1.269.988,54 TL eksik gösterilmektedir.

Kurum tarafından mahsup dönemine aktarılan avans ve krediler ile ilgili düzeltme kayıtlarının yapılmaya başlandığı ve konuya ilişkin gereken hassasiyetin gösterileceği belirtilmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 2: Taşınırlara İlişkin İşlemlerin Mevzuata Uygun Yürütülmemesi

Kiraya verilen taşınmaz içinde bulunan mülkiyeti ve tasarruf hakkı Kuruma ait olan taşınırların, kayıtlarda yer almadığı tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Mal yönetiminde etkililik ve sorumluluk" başlıklı 48'inci maddesinde; kamu idarelerinin, taşınırların yönetimi, kaydı, muhafazası ve kullanımından sorumlu olduğu, kendilerine ait malları edinme, kiralama, tahsis, yönetim, kullanma ve elden çıkarma işlemlerinin, mevzuatında öngörülen kurallar dahilinde hizmetin amacına uygun olarak verimlilik ve tutumluluk ilkesine göre yapılacağı, bu ilkeye aykırı eylem ve işlemlerden doğacak zararlardan, malların yönetimi veya kullanılması hususunda yetki verilenlerin sorumlu olduğu hüküm altına alınmıştır.

www.balioglu.net

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 38'inci maddesinde; belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek belediye başkanının görev ve yetkileri arasında sayılmıştır.

5018 sayılı Kanun'un 44'üncü maddesine dayanılarak çıkartılan Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 1'inci maddesinde; bu Yönetmelik'in amacının, kaynağına ve edinme yöntemine bakılmaksızın kamu idarelerine ait taşınır malların kaydı, muhafazası ve kullanımı ile yönetim hesabının verilmesi, merkez ve taşrada taşınır yönetim sorumlularıyla bunlar adına görev yapacak olanların belirlenmesi ve kamu idareleri arasında taşınırların bedelsiz devri ile tahsisine ilişkin esas ve usulleri belirlemek olduğu ifade edilmiştir.

Anılan Yönetmelik'in "Sorumluluk" başlıklı 5'inci maddesinde; harcama yetkililerinin, taşınırların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak edinilmesinden, kullanılmasından, kontrolünden, kayıtlarının bu Yönetmelik'te belirtilen esas ve usullere göre saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından ve taşınır mal yönetim hesabının hazırlanmasından sorumlu olduğu belirtilmiş olup,

"Taşınırların kaydı" başlıklı 12'nci maddesinde; kamu idarelerince bütün taşınırların ve bunlara ilişkin işlemlerin kayıt altına alınmasının esas olduğu, taşınır kayıtlarının harcama birimleri itibarıyla yönetim hesabı verilmesine esas olacak şekilde tutulacağı ve her bir kaydın belgeye dayanmasının şart olduğu hükmüne yer verilmiştir.

Kuruma ait taşınır işlemleri ve taşınır mal yönetim hesabı üzerinde yapılan incelemelerde, Kurumun mülkiyetinde veya tasarrufunda bulunan taşınırlardan, kiralama yöntemiyle İmar AŞ'ye bırakılan Kent Beton Üretim Tesisi içinde bulunan taşınırların, kayıtlarda yer almadığı dolayısıyla idare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetim hesabı icmal cetvelinde bulunmadığı görülmüştür.

Bu haliyle Kurumun kesin hesabının bir parçası olan taşınır mal yönetim hesabının eksik olduğu ayrıca söz konusu taşınırların muhasebe kayıtlarında yer almadığı görülmüş olup bundan dolayı taşınırlara ilişkin mali rapor ve tablolar gerçek durumu yansıtmamaktadır. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerinde izlenecektir.

www.balioglu.net

BULGU 3: Kiraya Verilen veya İrtifak Hakkı Tesis Edilen Taşınmazlar ile Bu Taşınmazlardan Elde Edilen Gelirlerin Tamamının Nazım Hesaplarda İzlenmemesi

Kurum tarafından gerçekleştirilen taşınmaz kiralamaları veya irtifak hakkı tesisleri ile bu taşınmazlardan elde edilen gelirlerin mevzuata uygun şekilde muhasebe kayıtlarına yansıtılmadığı tespit edilmiştir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 990 Kiraya Verilen veya İrtifak Hakkı Tesis Edilen Maddi Duran Varlıkların Kayıtlı Değerleri Hesabının anlatıldığı 306/T maddesinde; bu hesabın kamu idarelerine ait maddi duran varlıklardan kiraya verilen veya üzerinde irtifak hakkı tesis edilenlerin sözleşme sonuna kadar kayıtlı değerleri üzerinden izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiş olup,

Aynı Yönetmelik'in 993 Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabının anlatıldığı 306/U maddesinde ise; kamu idarelerine ait maddi duran varlıklardan kiraya verilen veya üzerinde irtifak hakkı tesis edilenlere ilişkin olarak sözleşmelerinde yer alan kira ve irtifak hakkı gelirlerinin bu hesapta izlenmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Hesabın işleyişi" başlıklı 476'ncı maddesinde; kiraya verilen duran varlıkların, kayıtlı değerleri üzerinden 990 Kiraya Verilen veya İrtifak Hakkı Tesis Edilen Maddi Duran Varlıkların Kayıtlı Değerleri Hesabına

borç, 999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına alacak kaydedileceği, kiraya verilen duran varlıklardan kira süresi sona erenlerin kayıtlı değerleri üzerinden bu hesaba alacak, 999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına borç kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Her ne kadar Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde 993 Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabına yer verilmemiş olsa da aynı Yönetmelik'in 45'nci maddesinin üçüncü fıkrası gereğince çıkarılan Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planında yer aldığından bu hesabın mahalli idareler tarafından kullanılması gerekmektedir.

Kurumun tasarrufunda bulunan ve kiralama veya irtifak hakkı tesis edilen taşınmazlara ilişkin Emlak ve İstimlak Dairesi Başkanlığından alınan veriler üzerinde yapılan incelemelerde, 91 adet kiralama veya irtifak hakkı tesis edilen taşınmazın olduğu, bu taşınmazlarda 650 müstecirin bulunduğu, mali yılsonu itibariyle 74.447.697,84 TL kira gelirinin beklendiği söz konusu taşınmazların kayıtlı değerleri toplamının ise 705.513.885,19 TL olduğu,

Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığından temin edilen verilerde ise söz konusu uygulamaların tam ve eksiksiz olarak muhasebe kayıtlarına yansıtılmadığı ve mali tablolarında 990 Kiraya Verilen veya İrtifak Hakkı Tesis Edilen Maddi Duran Varlıkların Kayıtlı Değerleri Hesabının 301.795.367,76 TL, 993 Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabının 67.780.293,60 TL ve 999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabının ise 369.575.661,36 TL olarak yer aldığı görülmüş olup yukarıda izah edilen tespite 2019 yılı Sayıştay Denetim Raporunda da yer verilmiştir.

www.balioglu.net

Kurum tarafından kiraya verilen taşınmazlar veya tesis edilen irtifak hakları ile bunlardan elde edilen gelirlerin tamamının muhasebe kayıtlarına yansıtıldığı ifade edilmiş ise de kiralamalara ilişkin noksan kayıtlar nedeniyle;

990 Kiraya Verilen veya İrtifak Hakkı Tesis Edilen Maddi Duran Varlıkların Kayıtlı Değerleri Hesabı 403.718.517,43 TL,

993 Maddi Duran Varlıkların Kira Ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabı 6.667.404,24 TL,

999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabı ise 410.385.921,67 TL eksik gösterilmekte olup, Kurumun kiraya verdiği ya da irtifak hakkı tesis ettiği taşınmazlar ve bunlardan elde edilen gelirler hakkında mali rapor ve tablolar, tam ve güvenilir bilgi sunmamaktadır. Şöyle ki;

Söz konusu muhasebe kayıtlarında, meclis kararları ile belediye şirketlerine bırakılan taşınmazlar ile bunlardan elde edilen gelirlere ilişkin bilgilerin yer almadığı görülmüştür. Bahsi

geçen kiralamalara ilişkin taşınmaz değerleri ile bunlardan elde edilen gelirlerin de yukarıda belirtilen hesaplara kaydedilmesi gerekmekte olup bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 4: Geçerliliği Kalmamış Teminat Mektuplarının Muhasebe Kayıtlarından Çıkarılmaması

Kurum tarafından teminat ve depozito olarak teslim alınan teminat mektuplarından geçerliliği kalmamış olanların muhasebe kayıtlarından çıkarılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 910 Teminat Mektupları Hesabının niteliğini açıklayan 434'üncü maddesinde; bu hesabın, muhasebe birimlerine teminat ve depozito olarak teslim edilen teminat ve garanti mektupları ile şahsi ve garantiye ilişkin belgeler ve bunlardan ilgililerine geri verilenler veya paraya çevrilenlerin izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiş,

"Hesaba ilişkin işlemler" başlıklı 435'inci maddesinin a/1 bendinde; teminat olarak alınan değerlerin muhasebe biriminde gereksiz olarak bekletilmesini önlemek için alınan teminata ait işin sonuçlandırılıp sonuçlandırılmadığı, mevzuatındaki süreler de dikkate alınarak muhasebe birimince takip edileceği ve her mali yılsonunda teminata ilişkin belgeler hakkında ilgili birimden yeni bilgi alınacağı ve alınan bilgi doğrultusunda söz konusu mektup ve belgelerin ilgilisine veya ilgili bankaya iade edileceği ya da ertesi mali yıla devredileceği,

Banka teminat mektuplarının, müteahhit veya müşterinin sözleşme yapmaya yanaşmaması ya da sözleşmeden doğan yükümlülüklerini yerine getirmemesi gibi ilgili mevzuatında belirtilen hallerin muhasebe birimine bildirilmesinden sonra paraya çevrilebileceği ve yukarıda belirtilen paraya çevrilme hallerinin dışında, teminat konusu iş devam ettiği sürece muhafaza edileceği,

Aynı fıkranın devamında ise; yapım işlerinde kesin hesap ve kesin kabul tutanağının onaylanmasından, diğer işlerde ise işin kabul tarihinden veya varsa garanti süresinin bitim tarihinden itibaren iki yıl içinde idarenin yazılı uyarısına rağmen talep edilmemesi nedeniyle iade edilemeyen kesin teminat mektuplarının hükümsüz kalacağı ve bankasına iade edileceği belirtilmiştir.

www.balioglu.net

Kurum hesap ve işlemleri üzerinde yapılan incelemelerde, 2020 yılsonu itibariyle Kurumun muhasebe kayıtlarında hükümsüz kalan 77 adet teminat mektubunun bulunduğu, toplam tutarının ise 9.595.283,60 TL olduğu görülmüştür.

Teminat mektuplarına yönelik kesin mizan verilerine bakıldığında 31.12.2020 itibariyle 75.975.656,43 TL tutarında teminat mektubunun muhasebe kayıtlarında yer aldığı, bu durumda mevcut teminat mektuplarının %13'ünün geçerlilik süresinin sona ererek hükümsüz kalmasına rağmen muhafaza edilmeye devam edildiği tespit edilmiştir.

Söz konusu tespite Kuruma ilişkin 2019 yılı Sayıştay Denetim Raporunda da yer verilmiş olup Kurum tarafından gerekli hassasiyetin gösterileceği belirtilmesine rağmen düzeltici işlem tesis edilmediği görülmüştür.

Kurum tarafından depozito ve teminat olarak alınan teminat mektuplarına ilişkin gerekli çalışmaların başladığı ve geçerlilik süresi dolan teminat mektuplarının kayıtlardan çıkarılması hususunda gerekli hassasiyetin gösterileceği belirtilmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

www.balioglu.net

BULGU 5: Belediye Sınırları İçindeki Bazı İşletmelerin, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmaksızın Faaliyette Bulunmaları

Eskişehir Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisinde bulunan bazı işletmelerin işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmaksızın faaliyette bulundukları tespit edilmiştir.

İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in 6'ncı maddesi uyarınca, belediye sınırları içinde anılan Yönetmelik kapsamındaki işyerlerinin açılıp faaliyet gösterebilmesi için ilgili belediyeden işyeri açma ve çalışma ruhsatının alınmasının gerektiği, usulüne uygun olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan işyeri açılamayacağı ve çalıştırılamayacağı düzenlenmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun, Büyükşehir Belediyesinin Görev, Yetki ve Sorumluluklarını düzenleyen 7/d ve (j) maddelerine göre; büyükşehir belediyesi tarafından yapılan veya işletilen alanlardaki işyerleri ile birinci sınıf gayrisıhhî müesseseleri ruhsatlandırma yetkisi büyükşehir belediyesinin görev ve sorumlulukları arasındadır.

Yapılan incelemede, 19 adet birinci sınıf gayrisıhhî müessese, 36 adet taksi durağı ve 26 adet muhtelif sektörlerde faaliyet gösteren işletmenin büyükşehir belediyesinden ruhsat

almaksızın çalışmaya devam ettiği tespit edilmiştir. Ruhsatsız faaliyet gösterdiği tespit edilen işletmelere ilişkin tablo Kurum yetkililerine teslim edilmiştir.

Öte taraftan 5216 sayılı Kanun'un yürürlük tarihi olan 23.07.2004 tarihinden önce büyükşehir belediyesince ruhsatlanan işyerlerinin listesine elektronik ortamda ulaşılamamıştır. Bu çerçevede anılan dönemde verilen ruhsatlara ilişkin net bir değerlendirme yapılamamakla birlikte ilçe belediyelerinden alınacak ruhsat bilgileri ile Kurumda bulunan ruhsat bilgilerinin eşleştirilerek gerekli düzeltme, güncelleme ve elektronik ortama kaydedilmesi işlemlerinin yapılması da sağlıklı bir ruhsat arşivinin oluşturulması bağlamında önem arz etmektedir.

Ayrıca 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "İşyeri Açma İzni Harcı" başlıklı 81'inci maddesi uyarınca, ruhsatlandırılan işyerlerine ilişkin işyeri açma izin harcının da tahsil edilmesi gereklidir.

Bahsi geçen işyerlerinin ruhsatsız olarak faaliyette bulunması 3572 sayılı Kanun'a uygun düşmediği gibi Kurumun işyeri açma izin harcından da mahrum kalmasına sebep olmaktadır.

www.balioglu.net

Bu itibarla; ruhsatsız olarak faaliyet göstermeye devam eden işyerlerinin anılan mevzuat hükümleri çerçevesinde ruhsatlandırma işlemlerine başlanılması gerekmektedir.

Kurum tarafından büyükşehir belediyesi görev, yetki ve sorumlulukları içerisinde kalan 19 adet 1.sınıf GSM'nin işyeri açma ve çalışma ruhsatı almaları için çalışmaların başlatılacağı, bulguda belirtilen 36 adet taksi durağının tamamına işyeri açma ve çalışma ruhsatının düzenlendiği ve 26 adet muhtelif sektörde faaliyet gösteren işletmelerden 7 adet işletmeye işyeri açma ve çalışma ruhsatının düzenlendiği, kalan diğer işletmelerin ise pandemi sonrasında işyeri açma ve çalışma ruhsatı almalarının sağlanacağı belirtilmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 6: Mevzuatla Yetkili Kılınmamış Makamlarca Birinci Sınıf Gayrisıhhi Müessese (GSM) Ruhsatı Verilmesi

Ruhsatlandırılması ve denetlenmesi Kurum yetkisinde bulunan birinci sınıf GSM ruhsat dosyalarının incelenmesinde, geçmiş yıllarda ruhsatlandırılmış üç müessesenin yetkisiz makamlarca ruhsatlarının verildiği tespit edilmiştir.

3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun'un 2'nci maddesinde, bu Kanun hükümlerinin 1593 sayılı

Umumi Hıfzıssıhha Kanunu'nun 268-275 inci maddeleri kapsamına giren 1'inci sınıf gayrisıhhi müesseselere uygulanmayacağı hüküm altına alınmıştır.

"Faaliyeti sırasında çevresinde bulunanlara biyolojik, kimyasal, fiziksel, ruhsal ve sosyal yönden az veya çok zarar veren veya vermesi muhtemel olan ya da doğal kaynakların kirlenmesine sebep olabilecek müesseseler" olarak tanımlanan gayrisıhhi müesseselere 24.04.1930 tarihli ve 1593 sayılı Kanun'un 268'inci maddesinde yer verilmiştir. Anılan maddede; *"Civarında ikamet eden halkın sıhhat ve istirahatini ihlal eden müesseseler ve atelyeler bu kanunun neşrinden itibaren, resmi müsaade istihsal edilmeksizin açılamaz."* denilerek bu işyerlerine izin alma zorunluluğu getirilmiştir.

269'uncu maddesinde, GSM'ler sınıflarına göre üçe ayrılmış olup birinci sınıf olanların hususi meskenlerden behemehâl uzak bulundurulmalarının icap ettiği ifade edilmiştir.

270'nci maddesinde, anılan Kanun'a bağlı olarak üç sınıf müessese ve atölyelerin bir listenin Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığınca Ekonomi Bakanlığının da görüşleri alınmak suretiyle düzenleneceği, listede olmayanların da aynı yöntemle sınıflarının belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

www.balioglu.net

271'inci maddesinde ise, birinci sınıf GSM'lerin kurulmasının Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığının müsaadesi ile olacağı ve Ekonomi Bakanlığına bilgi verileceği belirtilmiştir. Maddenin devamında ise iznin alınmasına ilişkin süreçler detaylandırılmıştır.

Öte yandan 23.07.2004 tarih ve 25531 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7/j maddesinde*; "Gıda ile ilgili olanlar dâhil birinci sınıf gayrisıhhî müesseseleri ruhsatlandırmak ve denetlemek"* büyükşehir belediyesinin görev ve yetkileri arasında sayılmıştır.

3572 sayılı Kanun'a istinaden 10.08.2005 tarih ve 25902 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'te gayrisıhhi müesseselere ilişkin detaylı açıklamalara yer verilmiştir.

Yukarıdaki açıklamalar bağlamında, 5216 sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği 23.07.2004 tarihinden önce birinci sınıf gayrisıhhi müesseseleri ruhsatlandırmak yetkisi Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığının izni ile olurken, anılan tarihten sonra bu yetki büyükşehir belediyelerine geçmiştir. Öte yandan 5216 sayılı Kanun'un Geçici 2'nci maddesine göre, bu Kanun'un yürürlüğe girdiği tarihte; büyükşehir belediye sınırlarının İstanbul ve Kocaeli ilinde il mülkî

sınırı olduğu, diğer büyükşehir belediyelerinde, mevcut valilik binası merkez kabul edilmek ve il mülkî sınırları içinde kalmak şartıyla, nüfusu birmilyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı yirmi kilometre, dairenin sınırı büyükşehir belediyesinin sınırını oluşturur.

Kurumun ruhsat dosyalarının incelenmesinde; 1992, 1994 ve 2005 yıllarında iki ilçe belediyesince ruhsatlandırılmış üç adet birinci sınıf GSM'nin bulunduğu tespit edilmiştir.

Ancak yukarıda belirtilen açıklamalar bağlamında, bunlardan 1992 ve 1994 yıllarına ait müesseselerin Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığınca, 2005 yılına ait olanın ise 5126 sayılı Kanun'un Geçici 2'nci maddesine göre büyükşehir belediyesi sınırları ve mücavir alan sınırları içerisinde olması sebebiyle büyükşehir belediyesince ruhsatlandırılması gerektiği hususu açıktır.

İdare hukukunda yetkiler, hem kamu hizmetlerinin düzenli ve verimli bir şekilde yerine getirilmesini sağlamak, hem de yetkilerin kamu düzeni ile ilgili olmasının bir sonucu olarak Anayasa ve kanunlarla belirlenmektedir. Nitekim Anayasa'nın 6'ncı maddesinin son fıkrasına göre *"hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz."* Benzer şekilde 123'üncü maddeye göre, *"idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir".* Yetki kuralları, idari işlemin kanuniliği ile bağlantılı olarak hangi yetkili kişi, makam ya da organ tarafından yapılacağına ilişkin mevzuatla önceden belirlenmiş kurallardır.

Danıştay 1. Dairesi'nin 05.07.1984 tarih ve E. 1984/72, K. 1984/155 kararında; *"Yetki kurallarının, dar ve özel anlamda kamu düzenine ilişkin hükümlerden olduğu, idari işlemlerin en önemli unsurları arasında yer aldığı, yetki unsurundaki sakatlıkların sonradan verilecek onay ya da izinle giderilemeyeceği, bu nedenle idarenin yetki kurallarına sıkı bir şekilde uymak zorunda bulunduğu ve yetki kurallarının dar yorum ve uygulama yöntemlerine bağlı tutulması gerektiği idare hukukunun bilinen ilkelerindendir. Dar anlamda yetki unsuru denilen karar alma yeteneği, konu, yer ve zaman itibariyle, Anayasa ve yasalarla, belli organ, makam ve kamu görevlilerine tanınmış bir güçtür."* denilmektedir.

Bir kişi ya da makama Anayasa veya kanunla yetki verilmemişse o kişi yetkisiz olduğundan idare adına herhangi bir işlem yapamaz. Kanunla yetkili kılınmayan kişi ya da makamlarca yapılan işlemler yetki yönünden sakattır. Yetkisiz kişi ya da makamın yaptığı bir işleme, yetkili kişi ya da makamlarca sonradan verilen muvafakat geçerli olamayacak, yani işlem geçerli hale gelmeyecektir.

www.balioglu.net

Bu itibarla; birinci sınıf GSM'lere ruhsat verme yetkisi bulunmayan ilçe belediyelerince bahsi geçen müesseselerin ruhsatlandırılmasının hukuki geçerliliği bulunmamaktadır. Bu çerçevede, bu müesseselerin de ilgili mevzuat hükümlerine göre yeniden ruhsatlandırılması gerekmektedir.

Kurum tarafından bahsedilen 3 adet birinci sınıf GSM'ye Büyükşehir Belediye Başkanlığınca işyeri açma ve çalışma ruhsatı almaları yönünde çalışma başlatılacağı belirtilmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 7: Kurumun Mülkiyetindeki Bazı Yapıların Yapı Kullanma İzin Belgelerinin Bulunmaması

Kurumun mülkiyetinde bulunan bazı yapıların yapı kullanma izin belgelerinin bulunmadığı tespit edilmiştir.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 5'inci maddesinde yapı*; "Karada ve suda, daimi veya muvakkat, resmi ve hususi yeraltı ve yerüstü inşaatı ile bunların ilave, değişiklik ve tamirlerini içine alan sabit ve müteharrik tesisler"* olarak tanımlanmıştır.

Anılan Kanun'un 21'inci maddesi; "*Bu Kanunun kapsamına giren bütün yapılar için 27 nci maddede belirtilen istisna dışında belediye veya valiliklerden yapı ruhsatiyesi alınması mecburidir."* 30'uncu maddesi; "*Yapı* tamamen *bittiği takdirde tamamının, kısmen kullanılması mümkün kısımları tamamlandığı takdirde bu kısımlarının kullanılabilmesi için, inşaat ruhsatını veren ilgili belediye ve valilik bürolarından; 27 nci maddeye göre ruhsata tabi olmayan yapıların tamamen veya kısmen kullanılabilmesi için ise ilgili belediye ve valilikten* izin *alınması mecburidir. Mal sahibinin müracaatı üzerine yapının ruhsat ve eklerine uygun olduğu ve kullanılmasında fen bakımından mahzur görülmediğinin tespiti gerekir.",*

Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği'nin "Genel İlkeler Bölümünün" 5/9'uncu fıkrası; "*Kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılacak veya yaptırılacak yapılara; imar planlarında o maksada tahsis edilmiş olmak, plan ve mevzuata aykırı olmamak üzere mimari, statik, tesisat fenni mesuliyeti ve her türlü sorumlulukların bu kamu kurum ve kuruluşlarınca üstlenilmesi ve mülkiyetin belgelenmesi kaydıyla avan projeye göre yapı ruhsatı, ilgili kamu kurumlarının geçici kabulünü müteakip yapı kullanma izin belgesi talep üzerine ilgili idaresince düzenlenir."* hükümlerini haizdir.

www.balioglu.net

Yukarıdaki maddeler gereğince, yukarıda belirtilen mevzuat kapsamında istisna tutulan yapılar hariç olmak üzere tüm yapılar için yapı kullanma izin belgesi alınması gerekliliği bulunmaktadır.

Yapılan incelemede, Kurum mülkiyetinde bulunan ve münferit tarihlerde geçici kabulü yapılmış olup bilgileri Kurum yetkililerine teslim edilmiş olan 15 adet yapının yapı kullanma izin belgelerinin bulunmadığı görülmüştür.

Bu itibarla; bahsedilen yapılar için farklılık arz edecek olmakla birlikte yapı kullanma izin belgelerinin düzenlenebilmesi için Yapı Denetim Uygunluk Raporu, SGK İlişiksiz Belgesi, geçici kabul tarihine göre Enerji Kimlik Belgesi ve yapının son haline ilişkin fotoğraflar ile İmar ve Şehircilik Dairesi Başkanlığına iskân talebinde bulunularak işlemlerin yürütülmesi sağlanmalıdır.

Kurum tarafından 25.10.2016 tarihinden itibaren geçici kabulü yapılmış olan binaların yapı kullanma izin belgelerinin alındığı ifade edilmiştir. Ancak Kurum mülkiyetinde bulunan ve münferit tarihlerde geçici kabulü yapılmış olan 15 adet yapının yapı kullanma izin belgelerinin olmadığı ve bunlar için geriye dönük olarak yapı denetim uygunluk raporu, SGK ilişiksiz belgesi, geçici kabul tarihine göre enerji kimlik belgesi ve iskân talebi gibi belgelerin tamamlanabilmesinin mümkün olmadığı belirtilmesine karşın hangi mevzuatta belirtilen hangi düzenleme çerçevesinde bu belgelerin temin edilemeyeceğinden bahsedilmemiştir. Söz konusu yapıların, yapı ruhsatlarının muhtelif tarihlerde verildiği görülmekle birlikte bu tarihlerde geçerli bulunan mevzuat hükümlerine göre yapı kullanma izin belgelerinin alınma süreci başlatılması gerektiği değerlendirilmektedir.

Öte yandan müetakip süreçlerde yapı denetim hizmetlerinin Fen İşleri Dairesi Başkanlığınca geçici kabulü yapıldıktan sonra yapı kullanma izin belgelerinin düzenlenebilmesi için gerekli belgeler temin edildikten sonra iskân belgelerinin alınabilmesi için mevzuata uygun işlemler yapılacağı belirtilmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

www.balioglu.net

BULGU 8: Dolmuş Hatlarının Süresiz Olarak Verilmesi

Dolmuş Plaka (D plaka) hatlarının il trafik komisyonunun kararı ile süresiz verildiği tespit edilmiştir.

18.10.1983 tarih ve 18195 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 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 03.05.1986 tarih ve 19096 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe konulan 86/10553 sayılı Ticari Plakaların Verilmesinde Uyulacak Usul ve Esaslar Hakkında Kararın amacı; *vatandaşın ulaşım ihtiyacını karşılamak üzere toplu taşımacılığın geliştirilmesi, plaka karaborsacılığının ve korsan taşımacılığın önlenmesi, fiilen çalışmakta olan şoför esnafının haklarının korunması maksadıyla taksi, dolmuş, minibüs ve umum servis araçlarına verilecek ticari plakaların sayısı, verilme usul ve esaslarını tespit etmek olup, kararın 2918 sayılı Kanun'un 12'nci maddesi hükümlerine göre, il trafik komisyonlarınca plaka tahdidi kararı alınan İllerde uygulanacağı* belirtilmiştir.

www.balioglu.net

Anılan Usul ve Esaslar'ın "Ticari Plaka Verilecekler" başlıklı 3'üncü maddesinde; *"Ticari plaka verilebilmesi için; a) Şoförlük mesleğini geçim kaynağı olarak seçmiş olduğunu ve sürekli olarak icra ettiğini beyan etmiş olmak, b) En az iki yıldan beri o ilde ikamet etmek, c) Şoförler derneğine üye olmak şarttır. Ticari plaka sahipleri bu plakaları, taşıtla birlikte veya ayrı olarak yalnız birinci fıkradaki şartları haiz kişilere satabilir."*

"Ticari Plakanın Verilme Usul ve Esasları" başlıklı başlıklı 5'inci maddesinde aynen; *"Ticari plaka, kapalı tekif usulü ile aşağıdaki şartlar dikkate alaınarak, trafik komisyonunun tespit edeceği esaslara verilir. a) İlin ihtiyacı dikkate alınarak dağıtılacak ticari plaka sayısı trafik komisyonunca tesbit edilecek ticari plakanın serbest piyasadaki tahmini bedelinin %80'ine takabül eden muhammen bedeli, müracaat şekli, süresi, ihale zamanı ve diğer hususlar mahalli vasıta ve/veya en az iki gazete ile kamuoyuna duyurulur. b) Tesbit edilen ticari plakalar ikişer aylık dönemler bir yılda altı defa verilir. c) Kapalı teklif zarfları trafik komisyonları huzurunda açılır ve en yüksek bedeli teklif edenlerden başlamak üzere o dönem için tesbit edilen miktarda ticari plaka verilir. Eşit ücret teklif edenler arasında trafik komisyonu huzurunda kura çekilir. d) Müracaat edenlerden, trafik komisyonun tesbit edeceği muhammen bedelin 1/5'i*

teminat olarak peşin alınır. Plaka bedelinin kalan kısmı ödenmedikçe plaka almaya hak kazananlara plaka verilmez, kazanamayanların teminatları iade edilir." denilmektedir.

Muhtelif tarihlerde verildiği görülmekle birlikte en son 11.01.1988 tarih ve 1988/26-1 sayılı İl Trafik Komisyonu kararı ile ihale edilen dolmuş plakalarının bu tarihte yürürlükte olan ve yukarıda belirtilen Usul ve Esaslar çerçevesinde, geçim kaynağı şoförlük mesleği olanlara muhammen bedeli ve süresi belirtilmek şartıyla *il trafik komisyonu tarafından ihale yoluyla verilmesi gerektiği* sonucuna ulaşılmaktadır. Ancak yapılan incelemede, söz konusu 12 adet D plaka hattının İl Trafik Komisyonu tarafından ihale yoluyla verildiği görülmekle birlikte süresiz olarak verildiği tespit edilmiştir.

Öte taraftan 5393 sayılı Belediye Kanunu ile yürürlükten kaldırılan 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin vazifeleri" başlıklı 15'inci maddesinin 9'uncu fıkrası ve "Belediyelerin hakları, salahiyet ve imtiyazları" başlıklı 19'uncu maddesinin 5'inci 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 de görev ve yetkisinde olduğu anlaşılmaktadır.

www.balioglu.net

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

Ancak 5393 sayılı Kanun'un 84'üncü maddesinde; bu Kanunla, belediyenin sorumlu ve yetkili kılındığı görev ve hizmetlerle sınırlı olarak 2918 sayılı Kanun'un uygulanmayacağı ifade edilmiştir. Bu hüküm çerçevesinde, 5393 sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği 13.07.2005 tarihinden itibaren bu madde ile birlikte belediye sınırları içerisindeki il trafik komisyonun toplu taşıma yetkisi kaldırılmıştır.

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

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

• Kiralama yolunu seçmesi hâlinde ise hem taşınır hem taşınmazlar için kira süresinin 10 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,

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

Aynı Dairenin Esas No:2014/1735, 2014/2859 No.lu Kararında; *"... davacı kooperatifin il trafik komisyonu kararları ile kazanılmış haklarının bulunduğu iddiasına yönelik olarak, toplu taşıma hatlarını işletme ve işlettirme 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 Danıştay tarafından da onanmıştır."* Danıştay'ın bu kararı ve bu yöndeki müstakar diğer kararları; toplu ulaşım haklarının ihale süreçlerine ve yukarıda belirtilen usullere uyulmaksızın devrinin mümkün olmayacağını ve bu usullere tabi olmaksızın elde edilen hakların da kazanılmış hak olarak değerlendirilemeyeceğini ortaya koymaktadır.

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

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

Yukarıda belirtilen yüksek yargı kararları ışığında, belediyenin görevine giren bir hizmetin süresiz olarak üçüncü kişilere bir hak olarak verilmesi suretiyle gördürülebilmesi hukuken mümkün gözükmemekle birlikte mevzuata aykırı olarak tesis edilen ve belirtilen

www.balioglu.net

nitelikteki işlemlerin ilgililer yönünden kazanılmış hak doğurması da aynı nedenle mümkün değildir.

Kurum tarafından 04/05/2021 tarih ve 31474 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan *"Anayasa Mahkemesinin 07/04/2021 Tarihli ve 2018/20720 Başvuru Numaralı Kararı"nda* yer alan aynı mahiyetteki konu için Anayasa Mahkemesinin mülkiyet hakkının ihlaline karar verdiği belirtilmiştir. Bu çerçevede, bulguda belirtildiği şekilde izlenecek bir hareket tarzının plaka sahipleri tarafından Anayasa Mahkemesi (AYM) kararında da görüldüğü üzere, mülkiyet hakkının ihlali yönünde davalar açılmasına yol açacağı, bununla birlikte yapılan işlemlerle ilgili maddi ve manevi zararın giderilmesi yönünde davalar ile karşılaşılacağı ve bunun sonucunda kamuya ek mali yük bineceği belirtilmiştir.

Kurum savunmasının esaslı noktalarından birini oluşturan ve emsal olarak gösterilen Anayasa Mahkemesi kararı detaylı bir şekilde incelendiğinde, esasen bulgumuzu teyit eder bir nitelikte olduğu görülecektir. Anılan kararda özetle;

- Öncelikle, idare tarafından ilk hat tahsis işleminin yapıldığı tarihten iptal işlemi yapılıncaya kadar olan dönemde herhangi bir müdahalede bulunmadığı gibi işgaliye harcı ve benzeri ücretler karşılığında başvuruculara yer gösterildiği ve faaliyetlerini kolaylaştıracak çeşitli imkânlar tanındığı, bu tutumun başvuruculara uzun zamandır süregelen faaliyetlerini sürdürecekleri yönünde haklı bir beklenti oluşturduğu, dolayısıyla yapılan tahsis işleminin iptali şeklindeki müdahalenin başvurucular açısından öngörülebilir olmadığı, dolayısıyla ekonomik bir değer olan bu hatların iptalinin *"mülkiyet hakkının"* iptali anlamına geldiği,

- Mülkiyet hakkına yönelik müdahalenin Anayasa'ya uygun olabilmesi için müdahalenin kanuna uygun olması, kamu yararı amacı taşıması ve ölçülülük ilkesi gözetilerek yapılması gerektiği, somut olayda idarece yapılan işlemin *"kanunilik ilkesini"* karşıladığı ve *"kamu yararı amacını"* sağlamaya yönelik olduğu,

- Ölçülülük ilkesinin; *elverişlilik, gereklilik ve orantılılık* alt ilkelerden oluştuğunu, somut olayda bu ilkelerden elverişlilik ve gereklilik alt ilkelerinin sağlandığı,

- Ancak idarenin iyi yönetim ilkesine uygun hareket etmeyerek uzun yıllardan yolcu taşımacılığı faaliyetini elinde bulunduran başvuruculara alınan karar öncesinde bilgilendirilmediğinden oluşacak yeni duruma kendilerini hazırlayabilmeleri yönünde imkân sahibi olmadıkları, herhangi bir uyarı yapılmadan ve geçiş süresi de öngörülmeden bir anda alınan karar ile başvuruculara toplu taşıma faaliyetinin sona erdirildiği, başvuruculara bu

www.balioglu.net

kararın alınma sürecinde herhangi bir etkisinin de olmadığı, başvuruculaların etki etmesinin mümkün olmadığı ve tek taraflı olarak alınan bir kararla ekonomik bir değer teşkil eden imtiyazın idarece belirlenen bir zamanda iptal edildiği, bu hususun imtiyaz sahibi olan başvurucular yönünden öngörülemez bir durum olduğu, öte yandan imtiyazı iptal eden idarenin, başvuruculaların bu nedenle karşılaşacakları muhtemel zararlarının tazmini amacıyla herhangi bir tedbir almadığı gibi hak sahiplerine faaliyetlerini sürdürebilecekleri başka bir alanda göstermediği, bütün bu hususlar bir araya geldiğinde imtiyaz sahiplerine iptal sonrasında oluşacak yeni duruma uyum göstermeleri için süre ve imkan tanınmadan, iptalin olası sonuçları hakkında herhangi bir önlem almadan ve daha da önemlisi iptalden önce buna ilişkin objektif koşullar belirlenmeden imtiyazın sona erdirilmesi bütün külfetin başvuruculara yüklenmesi sonucunu doğurduğuna karar verilmek suretiyle *orantılılık ilkesine aykırı hareket edildiği*,

- Sonuç olarak, derece mahkemelerinin kamu makamlarının imtiyazın iptaliyle ilgili takdir yetkisinin önceden belirlenmiş ve öngörülebilir bir koşul veya ölçüt dikkate alınmadan kullanılabileceği yönündeki yorumları, mülkiyet hakkı kapsamında korunması gereken bir menfaati bulunduğu kabul edilen başvuruculara öngörülemez bir şekilde şahsi olarak aşırı ve orantısız bir külfet yüklemiştir. Bu sebeple başvuruculaların mülkiyet hakkı ile kamu yararı arasında olması gereken adil dengenin başvurucular aleyhine bozulduğu sonucuna varılmıştır.

www.balioglu.net

Yukarıda belirtilen AYM kararı çerçevesinde, ihalesiz olarak verilen yolcu taşıma imtiyazının iptal edilerek söz konusu işin ihale ile verilmesi gerektiği konusunda herhangi bir tereddüt bulunmamakla birlikte *idarenin iyi yönetişim ilkelerine* uygun olarak hat sahiplerini karar almadan önce objektif koşullar konusunda bilgilendirerek yeni oluşacak duruma kendilerini hazırlayabilecekleri imkan 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 gerekmektedir.

Unutulmamalıdır ki içinde bulunulan durumun sebebi, kamu otoritelerinin uzun süre devam eden hareketsizliğinin kişilerde uygulamanın uygun olduğu ve daha da devam edeceği yönünde haklı bir beklentinin oluşmasıdır. Ancak şehir içi yolcu taşımacılığını düzenleme yetkisi olan ve hizmet sınırları içerisinde bulunan halkına karşı görevlerini yerine getirebilmek için ekonomik bir güce ihtiyaç duyan belediyeden 49 yıllık sürenin sonuna kadar herhangi bir bedel ödemeden hareketsiz kalmasının beklenemeyeceği tartışmasızdır.

Yukarıdaki açıklamalar çerçevesinde, 12 adet D plakanın 11.01.1988 tarih ve 1988/26-1 sayılı il trafik komisyonu kararıyla ihale yoluyla verilmesi mevzuata uygun olmasına karşın süresi belirtilmeksizin verilmesi 86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararına aykırı olduğu gibi süresiz olarak verilen toplu taşıma hakkının hat sahipleri açısından kazanılmış bir hak olarak değerlendirilemeyeceği de açıktır. Bu çerçevede, 12 adet D plakasının süresi ve şartları da belirtilerek Belediye Kanunu'na uygun olarak ihale yoluyla verilmesi sağlanmalıdır.

Ayrıca yukarıda belirtilenlerin dışında kalan 156 adet plakanın hangi tarihli kararlarla ve ne şekilde tahsis edildiğine ilişkin detaylı bilgi ve belgeye ulaşılamamakla birlikte bu plakaların da anılan ilgili mevzuat ve 04/05/2021 tarih ve 31474 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesi kararı doğrultusunda hat sahiplerine iyi yönetişim kurallarına da riayet edilerek makul bir süre tanınma kaydıyla süre ve şartları da belirtilerek Belediye Kanunu'na uygun olarak ihale yoluyla verilmesi sağlanmalıdır.

BULGU 9: Taksi Plakalarının Süresiz Olarak Verilmesi

www.balioglu.net

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

18.10.1983 tarih ve 18195 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 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 03.05.1986 tarih ve 19096 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe konulan 86/10553 sayılı Ticari Plakaların Verilmesinde Uyulacak Usul ve Esaslar Hakkında Kararın amacı*; vatandaşın ulaşım ihtiyacını karşılamak üzere toplu taşımacılığın geliştirilmesi, plaka karaborsacılığının ve korsan taşımacılığın önlenmesi, fiilen çalışmakta olan şoför esnafının haklarının korunması maksadıyla taksi, dolmuş, minibüs ve umum servis araçlarına verilecek ticari plakaların sayısı, verilme usul ve esaslarını tespit etmek olup, kararın 2918 sayılı Kanun'un 12'nci maddesi hükümlerine göre, il trafik komisyonlarınca plaka tahdidi kararı alınan illerde uygulanacağı* belirtilmiştir.

Anılan Usul ve Esaslar'ın "Ticari Plaka Verilecekler" başlıklı 3'üncü maddesinde; *"Ticari plaka verilebilmesi için; a) Şoförlük mesleğini geçim kaynağı olarak seçmiş olduğunu ve sürekli olarak icra ettiğini beyan etmiş olmak, b) En az iki yıldan beri o ilde ikamet etmek,*

c) Şoförler derneğine üye olmak şarttır. Ticari plaka sahipleri bu plakaları, taşıtla birlikte veya ayrı olarak yalnız birinci fıkradaki şartları haiz kişilere satabilir."

"Ticari Plakanın Verilme Usul ve Esasları" başlıklı başlıklı 5'inci maddesinde aynen; *"Ticari plaka, kapalı tekif usulü ile aşağıdaki şartlar dikkate alaınarak, trafik komisyonunun tespit edeceği esaslara verilir. a) İlin ihtiyacı dikkate alınarak dağıtılacak ticari plaka sayısı trafik komisyonunca tesbit edilecek ticari plakanın serbest piyasadaki tahmmini bedelinin %80'ine takabül eden muhammen bedeli, müracaat şekli, süresi, ihale zamanı ve diğer hususlar mahalli vasıta ve/veya en az iki gazete ile kamuoyuna duyurulur. b) Tesbit edilen ticari plakalar ikişer aylık dönemler bir yılda altı defa verilir. c) Kapalı teklif zarfları trafik komisyonları huzurunda açılır ve en yüksek bedeli teklif edenlerden başlamak üzere o dönem için tesbit edilen miktarda ticari plaka verilir. Eşit ücret teklif edenler arasında trafik komisyonu huzurunda kura çekilir. d) Müracaat edenlerden, trafik komisyonun tesbit edeceği muhammen bedelin 1/5'i teminat olarak peşin alınır. Plaka bedelinin kalan kısmı ödenmedikçe plaka almaya hak kazananlara plaka verilmez, kazanamayanların teminatları iade edilir."* denilmektedir.

www.balioglu.net

Muhtelif tarihlerde verildiği görülmekle birlikte en son 15.09.1986 tarih ve 1986/22 sayılı ve 11.01.1988 tarih ve 1988/26-1 sayılı İl Trafik Komisyonu kararları ile ihale edilen taksi plakalarının verildiği bu tarihte yürürlükte olan ve yukarıda belirtilen Usul ve Esaslar çerçevesinde, geçim kaynağı şoförlük mesleği olanlara muhammen bedeli ve süresi belirtilmek şartıyla *il trafik komisyonu tarafından ihale yoluyla verilmesi gerektiği* sonucuna ulaşılmaktadır. Ancak yapılan incelemede, söz konusu 37 adet T plaka hattının İl Trafik Komisyonu tarafından ihale yoluyla verildiği görülmekle birlikte süresiz olarak verildiği tespit edilmiştir.

Öte taraftan 5393 sayılı Belediye Kanunu ile yürürlükten kaldırılan 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin vazifeleri" başlıklı 15'inci maddesinin 9'uncu fıkrası ve "Belediyelerin hakları, salahiyet ve imtiyazları" başlıklı 19'uncu maddesinin 5'inci 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 de görev ve yetkisinde olduğu anlaşılmaktadır.

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

Ancak 5393 sayılı Kanun'un 84'üncü maddesinde; bu Kanunla, belediyenin sorumlu ve yetkili kılındığı görev ve hizmetlerle sınırlı olarak 2918 sayılı Kanun'un uygulanmayacağı ifade edilmiştir. Bu hüküm çerçevesinde, 5393 sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği 13.07.2005 tarihinden itibaren bu madde ile birlikte belediye sınırları içerisindeki il trafik komisyonun toplu taşıma yetkisi kaldırılmıştır.

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

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

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

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

Aynı Dairenin Esas No:2014 / 1735, Karar No: 2014 / 2859 kararında; *"..., davacı kooperatifin il trafik komisyonu kararları ile kazanılmış haklarının bulunduğu iddiasına yönelik olarak, toplu taşıma hatlarını işletme ve işlettirme 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.

www.balioglu.net

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

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

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

www.balioglu.net

Kurum tarafından 4/5/2021 tarih ve 31474 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan *"Anayasa Mahkemesinin 07/04/2021 Tarihli ve 2018/20720 Başvuru Numaralı Kararı"nda* belirtilen aynı mahiyetteki konu için Anayasa Mahkemesinin mülkiyet hakkının ihlaline karar verdiği belirtilmiştir. Bu çerçevede, bulguda belirtildiği şekildeki bir hareket tarzının plaka sahipleri tarafından Anayasa Mahkemesi kararında da görüldüğü üzere, mülkiyet hakkının ihlali yönünde davalar açılmasına yol açacağı, bununla birlikte yapılan işlemlerle ilgili maddi ve manevi zararın giderilmesi yönünde davalar ile karşılaşılacağı ve bunun sonucunda kamuya ek mali yük bineceği belirtilmiştir.

Kurum savunmasının esaslı noktalarından biri olan ve emsal olarak gösterilen Anayasa Mahkemesi kararı detaylı bir şekilde incelendiğinde, söz konusu kararın bulgumuzu teyit eder nitelikte bir mahiyet taşıdığı görülecektir. Anılan mahkeme kararında özetle;

- Öncelikle idare tarafından ilk tahsis işlemi yapıldığı tarihten iptal işlemi yapılıncaya kadar olan dönemde herhangi bir müdahalede bulunmadığı gibi işgaliye harcı ve benzeri ücretler karşılığında davacılara yer gösterildiği ve faaliyetleri kolaylaştıracak çeşitli imkânlar tanındığı, bu tutumunun davacılarda uzun zamandır süregelen faaliyetlerini sürdürecekleri yönünde haklı bir beklenti oluşturduğu, dolayısıyla yapılan tahsis işleminin iptali

şeklindeki müdahalenin davacılar açısından öngörülebilir olmadığı, dolayısıyla ekonomik bir değer olan bu hatların iptalinin *"mülkiyet hakkının"* iptali anlamına geldiği,

- Mülkiyet hakkına yönelik müdahalenin Anayasa'ya uygun olabilmesi için müdahalenin kanuna uygun olması, kamu yararı amacı taşıması ve ölçülülük ilkesi gözetilerek yapılması gerektiği, somut olayda idarece yapılan işlemin *"kanunilik ilkesini"* karşıladığını ve *"kamu yararı amacını"* sağlamaya yönelik olduğu,

- Ölçülülük ilkesinin; *elverişlilik, gereklilik ve orantılılık* alt ilkelerden oluştuğunu, somut olayda bu ilkelerden elverişlilik ve gereklilik ilkelerinin sağlandığı,

- Ancak idarenin iyi yönetim ilkesine uygun hareket etmeyerek uzun yıllardan yolcu taşımacılığı faaliyetini elinde bulunduran başvuruculların alınan karar öncesinde bilgilendirilmediğinden oluşacak yeni duruma kendilerini hazırlayabilmeleri yönünde imkân sahibi olmadıkları, herhangi bir uyarı yapılmadan ve geçiş süresi de öngörülmeden bir anda alınan karar ile başvuruculların toplu taşıma faaliyetinin sona erdirildiği, başvuruculların bu kararın alınma sürecinde herhangi bir etkisinin de olmadığı, başvuruculların etki etmesinin mümkün olmadığı ve tek taraflı olarak alınan bir kararla ekonomik bir değer teşkil eden imtiyazın idarece belirlenen bir zamanda iptal edildiği, bu hususun imtiyaz sahibi olan başvurucular yönünden öngörülemez bir durum olduğu, öte yandan imtiyazı iptal eden idarenin, başvuruculların bu nedenle karşılaşacakları muhtemel zararlarının tazmini amacıyla herhangi bir tedbir almadığı gibi hak sahiplerine faaliyetlerini sürdürebilecekleri başka bir alanda göstermediği, bütün bu hususlar bir araya geldiğinde imtiyaz sahiplerine iptal sonrasında oluşacak yeni duruma uyum göstermeleri için süre ve imkân tanınmadan, iptalin olası sonuçları hakkında herhangi bir önlem almadan ve daha da önemlisi iptalden önce buna ilişkin objektif koşullar belirlenmeden imtiyazın sona erdirilmesi bütün külfetin başvuruculara yüklenmesi sonucunu doğurduğuna karar verilmek suretiyle *orantılılık ilkesine aykırı hareket edildiği,*

- **Sonuç olarak** derece mahkemelerinin kamu makamlarının imtiyazın iptaliyle ilgili takdir yetkisinin önceden belirlenmiş ve öngörülebilir bir koşul veya ölçüt dikkate alınmadan kullanılabileceği yönündeki yorumları, mülkiyet hakkı kapsamında korunması gereken bir menfaati bulunduğu kabul edilen başvuruculara öngörülemez bir şekilde şahsi olarak aşırı ve orantısız bir külfet yüklemiştir. Bu sebeple başvuruculların mülkiyet hakkı ile kamu yararı arasında olması gereken adil dengenin başvurucular aleyhine bozulduğu sonucuna varılmıştır.

www.balioglu.net

Yukarıda belirtilen AYM kararı çerçevesinde, ihalesiz olarak verilen yolcu taşıma imtiyazının iptal edilerek söz konusu işin ihale ile verilmesi gerektiği konusunda herhangi bir tereddüt bulunmamakla birlikte *idarenin iyi yönetişim ilkelerine* uygun olarak hat sahiplerini karar almadan önce objektif koşullar konusunda bilgilendirerek yeni oluşacak duruma kendilerini hazırlayabilecekleri imkan 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 gerekmektedir.

Unutulmamalıdır ki içinde bulunulan durumun sebebi, kamu otoritelerinin uzun süre devam eden hareketsizliğinin kişilerde uygulamanın uygun olduğu ve daha da devam edeceği yönünde haklı bir beklentinin oluşmasıdır. Ancak şehir içi yolcu taşımacılığını düzenleme yetkisi olan ve hizmet sınırları içerisinde bulunan halkına karşı görevlerini yerine getirebilmek için ekonomik bir güce ihtiyaç duyan belediyeden 49 yıllık sürenin sonuna kadar herhangi bir bedel ödemeden hareketsiz kalmasının beklenemeyeceği tartışmasızdır.

www.balioglu.net

Yukarıdaki açıklamalar çerçevesinde, 17 adet T plakanın 15.09.1986 tarih ve 1986/22 sayılı ve 20 adet plakanın 11.01.1988 tarih ve 1988/26-1 sayılı İl Trafik Komisyonu kararlarıyla ihale yoluyla verilmesi mevzuata uygun olmasına karşın süresi belirtilmeksizin verilmesi 86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararına aykırı olduğu gibi süresiz olarak verilen toplu taşıma hakkının hat sahipleri açısından kazanılmış bir hak olarak değerlendirilemeyeceği de açıktır. Bu çerçevede, 37 adet T plakasının süresi ve şartları da belirtilerek Belediye Kanunu'na uygun olarak ihale yoluyla verilmesi sağlanmalıdır.

Ayrıca yukarıda belirtilenlerin dışında kalan 431 adet plakanın hangi tarihli kararlarla ve ne şekilde tahsis edildiğine ilişkin detaylı bilgi ve belgeye ulaşılamamakla birlikte bu plakaların ilgili mevzuat ve 04/05/2021 tarih ve 31474 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesi kararı doğrultusunda hat sahiplerine iyi yönetişim kurallarına da riayet edilerek makul bir süre tanınma kaydıyla süre ve şartları da belirtilerek Belediye Kanunu'na uygun olarak ihale yoluyla verilmesi sağlanmalıdır.

BULGU 10: Servis Plakalarının İhale Yapılmadan Süresiz Verilmesi

Eskişehir Büyükşehir Belediye sınırları içinde faaliyet gösteren servis plakalarının ihalesiz ve süresiz olarak verildiği tespit edilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 7'nci maddesinin (f) ve (p) fıkralarına göre; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen *her türlü servis* ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve *servis araçları dahil* toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek belediyelerin görev ve yetkisindedir.

Nitekim bu husus 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinin (p) fıkrasında, *"Kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek…"* denilmek suretiyle aynen zikredilmiştir.

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

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

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

www.balioglu.net

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

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

www.balioglu.net

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

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

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

5216 ve 5393 sayılı Kanunlara göre belediyeye ait olan servis hizmetlerine ilişkin hakkın 2886 sayılı Kanun çerçevesinde ihale yoluyla rekabete uygun, saydamlığı sağlayarak

sürenin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde verilmesi gerekir. Bu yetki belediye adına belediye meclisine aittir. Belediye meclisince bu yönde alınan karara uygun olarak ve bu kararda verilen yetkiye dayanılarak ihale işlemlerinin belediye encümenince yapılması gerekmektedir.

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

www.balioglu.net

Danıştay 13'üncü Dairesinin Esas No:2015/985 ve Karar No:2015/3164, Esas No:2014/1735 ve Karar No: 2014/2859, Esas No:2011/1134 ve Karar No:2012/2226, Esas No:2014/384 ve Karar No:2014/1950 kararı numaralı kararlarında belirtildiği üzere belediyelerin görevli ve yetkili olduğu hizmeti imtiyaz, kiralama ve ruhsat verme suretiyle gördürebileceği, kiralamada sürenin 10 yılı geçemeyeceği, ruhsat vermek suretiyle yerine getirilmesi usulünde ise ruhsat verilecek sürenin, her yıla ait artış oranı gibi hususların belirtilerek Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yapılması gerektiği, ruhsat verme yönteminin seçilmesi hâlinde verilecek olan ruhsatın süresiz bir şekilde verilemeyeceği, belli bir süre dâhilinde ruhsat verilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

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

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

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

www.balioglu.net

Yukarıdaki açıklamalar çerçevesinde, Eskişehir Büyükşehir Belediyesi merkez bölgesi uygulamasına bakıldığında; 25.01.2006 tarih ve 2006/1 sayılı UKOME kararı ile Eskişehir İl Merkezi mülki hudutları dâhilinde servis taşımacılığı için 1327 adet S plaka belirlenmiş ve aynı kararla da bu sayı tahditlendirilmiştir. Akabinde 14.06.2006 tarih ve 2006/6-1 sayılı UKOME kararı ile 2 plakanın daha dâhil edilmesiyle mevcut tahditli S plakalı araç sayısı 1329 olmuştur.

Kurum tarafından yeni servis aracı ihtiyacı bağlamında araç sayısının 332 adet arttırılarak 3(üç) etap halinde olacak şekilde ihale yoluyla kiralanmasının uygun olduğuna karar verildiği, bu kapsamda 2020 yılında ise ihale yoluyla 21 adet servis aracı (S) plakalarının işletme haklarının 10 (on) yıl süre ile kiralandığı görülmüştür. Söz konusu uygulama ilgili mevzuatın amir düzenlemelerinin bir gereği olup bu haliyle uygulamaya devam edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Bununla birlikte Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği hükümlerine göre, kara, deniz, göl, nehir, kanal ve demiryolu üzerinde işletilen *her türlü servis* ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını ve *tahsis sürelerini belirlemek* UKOME'nin

yetkisinde olmakla birlikte söz konusu plakaların süresiz ve ihalesiz bir şekilde verilmesi 5216, 5393 ve 2886 sayılı Kanunlara uygun düşmemektedir.

Bu itibarla; 25.01.2006 tarih ve 2006/1 ve 14.06.2006 tarih ve 2006/6-1 sayılı UKOME kararları ile tahditli hale getirilen toplam 1329 adet S plakalı servis aracının, imtiyaz, kiralama veya ruhsat usullerinden biri seçilerek 2886 sayılı Kanun kapsamında yer alan prensipler gözetilerek ihale yoluyla verilmesi yönünde gerekli girişimlere başlanılması gerekmektedir.

BULGU 11: Minibüs Hatlarının Süresiz Olarak Verilmesi

Eskişehir ilinde hizmet gösteren minibüs plaka (M) hatlarının il trafik komisyon kararı ile süre belirtilmeden verildiği tespit edilmiştir.

18.10.1983 tarih ve 18195 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 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.

www.balioglu.net

Bu Kanun'a dayanılarak 03.05.1986 tarih ve 19096 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe konulan 86/10553 sayılı Ticari Plakaların Verilmesinde Uyulacak Usul ve Esaslar Hakkında Kararın amacı; *vatandaşın ulaşım ihtiyacını karşılamak üzere toplu taşımacılığın geliştirilmesi, plaka karaborsacılığının ve korsan taşımacılığın önlenmesi, fiilen çalışmakta olan şoför esnafının haklarının korunması maksadıyla taksi, dolmuş, minibüs ve umum servis araçlarına verilecek ticari plakaların sayısı, verilme usul ve esaslarını tespit etmek olup, kararın 2918 sayılı Kanun'un 12'nci maddesi hükümlerine göre, il trafik komisyonlarınca plaka tahdidi kararı alınan İllerde uygulanacağı* belirtilmiştir.

Anılan Usul ve Esaslar'ın "Ticari Plaka Verilecekler" başlıklı 3'üncü maddesinde; *"Ticari plaka verilebilmesi için; a) Şoförlük mesleğini geçim kaynağı olarak seçmiş olduğunu ve sürekli olarak icra ettiğini beyan etmiş olmak, b) En az iki yıldan beri o ilde ikamet etmek, c) Şoförler derneğine üye olmak şarttır. Ticari plaka sahipleri bu plakaları, taşıtla birlikte veya ayrı olarak yalnız birinci fıkradaki şartları haiz kişilere satabilir."*

"Ticari Plakanın Verilme Usul ve Esasları" başlıklı başlıklı 5'inci maddesinde aynen; *"Ticari plaka, kapalı tekif usulü ile aşağıdaki şartlar dikkate alaınarak, trafik komisyonunun tespit edeceği esaslara verilir. a) İlin ihtiyacı dikkate alınarak dağıtılacak ticari plaka sayısı*

trafik komisyonunca tesbit edilecek ticari plakanın serbest piyasadaki tahmmini bedelinin %80'ine takabül eden muhammen bedeli, müracaat şekli, süresi, ihale zamanı ve diğer hususlar mahalli vasıta ve/veya en az iki gazete ile kamuoyuna duyurulur. b) Tesbit edilen ticari plakalar ikişer aylık dönemler bir yılda altı defa verilir. c) Kapalı teklif zarfları trafik komisyonları huzurunda açılır ve en yüksek bedeli teklif edenlerden başlamak üzere o dönem için tesbit edilen miktarda ticari plaka verilir. Eşit ücret teklif edenler arasında trafik komisyonu huzurunda kura çekilir. d) Müracaat edenlerden, trafik komisyonun tesbit edeceği muhammen bedelin 1/5'i teminat olarak peşin alınır. Plaka bedelinin kalan kısmı ödenmedikçe plaka almaya hak kazananlara plaka verilmez, kazanamayanların teminatları iade edilir." denilmektedir.

Muhtelif tarihlerde verildiği görülmekle birlikte en son 11.08.1994 tarih ve 1994/27 sayılı İl Trafik Komisyonu kararı ile ihale edilen minibüs plakalarının bu tarihte yürürlükte olan ve yukarıda belirtilen Usul ve Esaslar çerçevesinde, geçim kaynağı şoförlük mesleği olanlara muhammen bedeli ve süresi belirtilmek şartıyla *il trafik komisyonu tarafından ihale yoluyla verilmesi gerektiği* sonucuna ulaşılmaktadır. Ancak yapılan incelemede, söz konusu 85 adet M plaka hattının İl Trafik Komisyonu tarafından ihale yoluyla verildiği görülmekle birlikte süresiz olarak verildiği tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

Öte taraftan 5393 sayılı Belediye Kanunu ile yürürlükten kaldırılan 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin vazifeleri" başlıklı 15'inci maddesinin 9'uncu fıkrası ve "Belediyelerin hakları, salahiyet ve imtiyazları" başlıklı 19'uncu maddesinin 5'inci 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 de görev ve yetkisinde olduğu anlaşılmaktadır.

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

Ancak 5393 sayılı Kanun'un 84'üncü maddesinde; bu Kanunla, belediyenin sorumlu ve yetkili kılındığı görev ve hizmetlerle sınırlı olarak 2918 sayılı Kanun'un uygulanmayacağı ifade edilmiştir. Bu hüküm çerçevesinde, 5393 sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği 13.07.2005 tarihinden itibaren bu madde ile birlikte belediye sınırları içerisindeki il trafik komisyonun toplu taşıma yetkisi kaldırılmıştır.

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

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

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

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

www.balioglu.net

Aynı Dairenin Esas No:2014/1735, 2014/2859 No.lu Kararında; *"... davacı kooperatifin il trafik komisyonu kararları ile kazanılmış haklarının bulunduğu iddiasına yönelik olarak, toplu taşıma hatlarını işletme ve işlettirme 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 Danıştay tarafından da onanmıştır."* Danıştay'ın bu kararı ve bu yöndeki müstakar diğer kararları; toplu ulaşım haklarının ihale süreçlerine ve yukarıda belirtilen usullere uyulmaksızın devrinin mümkün olmayacağını ve bu usullere tabi olmaksızın elde edilen hakların da kazanılmış hak olarak değerlendirilemeyeceğini ortaya koymaktadır.

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

Kazanılmış hakkın varlığından söz edebilmek için, bu hakkın yürürlükteki hukuk kurallarına uygun olarak tesis edilen bir işlemle elde edilmiş olması gerekmektedir. Nitekim Danıştay 10. Dairesinin 2000/2114 Esas ve 2002/3458 sayılı kararına göre; *"...Kazanılmış hak, bir hak sağlamaya elverişli nesnel kuralların bireylere uygulanması ile onlar için doğan öznel*

hakkın korunması anlamında kabul edilebileceğinden, kazanılmış bir haktan söz edilebilmesi için bu hakkın yeni düzenlemeden önce yürürlükte olan kurallara göre bütün sonuçlarıyla fiilen elde edilmiş olması gerekmektedir."

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

Kurum tarafından 4/5/2021 tarih ve 31474 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan *"Anayasa Mahkemesinin 07/04/2021 Tarihli ve 2018/20720 Başvuru Numaralı Kararı"nda* belirtilen aynı mahiyetteki konu için Anayasa Mahkemesinin mülkiyet hakkının ihlaline karar verdiği belirtilmiştir. Bu çerçevede, bulguda belirtildiği şekildeki bir hareket tarzının plaka sahipleri tarafından Anayasa Mahkemesi kararında da görüldüğü üzere mülkiyet hakkının ihlali yönünde davalar açılmasına yol açabileceği, bununla birlikte yapılan işlemlerle ilgili maddi ve manevi zararın giderilmesi yönünde davalar ile karşılaşılacağı ve bunun sonucunda kamuya ek mali yük bineceği belirtilmiştir.

www.balioglu.net

Kurum savunmasının esaslı noktalarından biri olan ve emsal olarak gösterilen Anayasa Mahkemesi kararı detaylı bir incelendiğinde, söz konusu kararın bulgumuzu teyit eder nitelikte bir mahiyet taşıdığı görülecektir. Anılan mahkeme kararında özetle;

- Öncelikle idare tarafından ilk tahsis işlemi yapıldığı tarihten iptal işlemi yapılıncaya kadar olan dönemde herhangi bir müdahalede bulunmadığı gibi işgaliye harcı ve benzeri ücretler karşılığında davacılara yer gösterildiği ve faaliyetleri kolaylaştıracak çeşitli imkânlar tanındığı, bu tutumunun davacılarda uzun zamandır süregelen faaliyetlerini sürdürecekleri yönünde haklı bir beklenti oluşturduğu, dolayısıyla yapılan tahsis işleminin iptali şeklindeki müdahalenin davacılar açısından öngörülebilir olmadığı, dolayısıyla ekonomik bir değer olan bu hatların iptalinin *"mülkiyet hakkının"* iptali anlamına geldiği,

- Mülkiyet hakkına yönelik müdahalenin Anayasa'ya uygun olabilmesi için müdahalenin kanuna uygun olması, kamu yararı amacı taşıması ve ölçülülük ilkesi gözetilerek yapılması gerektiği, somut olayda idarece yapılan işlemin *"kanunilik ilkesini"* karşıladığını ve *"kamu yararı amacını"* sağlamaya yönelik olduğu,

- Ölçülülük ilkesinin; *elverişlilik, gereklilik ve orantılılık* alt ilkelerden oluştuğunu, somut olayda bu ilkelerden elverişlilik ve gereklilik ilkelerinin sağlandığı,

- Ancak idarenin iyi yönetim ilkesine uygun hareket etmeyerek uzun yıllardan yolcu taşımacılığı faaliyetini elinde bulunduran başvuruculara alınan karar öncesinde bilgilendirilmediğinden oluşacak yeni duruma kendilerini hazırlayabilmeleri yönünde imkân sahibi olmadıkları, herhangi bir uyarı yapılmadan ve geçiş süresi de öngörülmeden bir anda alınan karar ile başvuruculara toplu taşıma faaliyetinin sona erdirildiği, başvuruculara bu kararın alınma sürecinde herhangi bir etkisinin de olmadığı, başvuruculara etki etmesinin mümkün olmadığı ve tek taraflı olarak alınan bir kararla ekonomik bir değer teşkil eden imtiyazın idarece belirlenen bir zamanda iptal edildiği, bu hususun imtiyaz sahibi olan başvurucular yönünden öngörülemez bir durum olduğu, öte yandan imtiyazı iptal eden idarenin, başvuruculara bu nedenle karşılaşacakları muhtemel zararlarının tazmini amacıyla herhangi bir tedbir almadığı gibi hak sahiplerine faaliyetlerini sürdürebilecekleri başka bir alanda göstermediği, bütün bu hususlar bir araya geldiğinde imtiyaz sahiplerine iptal sonrasında oluşacak yeni duruma uyum göstermeleri için süre ve imkân tanınmadan, iptalin olası sonuçları hakkında herhangi bir önlem almadan ve daha da önemlisi iptalden önce buna ilişkin objektif koşullar belirlenmeden imtiyazın sona erdirilmesi bütün külfetin başvuruculara yüklenmesi sonucunu doğurduğuna karar verilmek suretiyle *orantılılık ilkesine aykırı hareket edildiği,*

- **Sonuç olarak** derece mahkemelerinin kamu makamlarının imtiyazın iptaliyle ilgili takdir yetkisinin önceden belirlenmiş ve öngörülebilir bir koşul veya ölçüt dikkate alınmadan kullanılabileceği yönündeki yorumları, mülkiyet hakkı kapsamında korunması gereken bir menfaati bulunduğu kabul edilen başvuruculara öngörülemez bir şekilde şahsi olarak aşırı ve orantısız bir külfet yüklemiştir. Bu sebeple başvuruculara mülkiyet hakkı ile kamu yararı arasında olması gereken adil dengenin başvurucular aleyhine bozulduğu sonucuna varılmıştır.

Yukarıda belirtilen AYM kararı çerçevesinde, ihalesiz olarak verilen yolcu taşıma imtiyazının iptal edilerek söz konusu işin ihale ile verilmesi gerektiği konusunda herhangi bir tereddüt bulunmamakla birlikte *idarenin iyi yönetişim ilkelerine* uygun olarak hat sahiplerini karar almadan önce objektif koşullar konusunda bilgilendirerek yeni oluşacak duruma kendilerini hazırlayabilecekleri imkan sunması, gerekirse makul olarak değerlendirilebilecek bir süre öngörülerek bir geçiş dönemi sağlanması, böylelikle bütün külfetin hat sahiplerinin üzerine kalmamasına azami gayret gösterilmesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

Unutulmamalıdır ki içinde bulunulan durumun sebebi, kamu otoritelerinin uzun süre devam eden hareketsizliğinin kişilerde uygulamanın uygun olduğu ve daha da devam edeceği yönünde haklı bir beklentinin oluşmasıdır. Ancak şehir içi yolcu taşımacılığını düzenleme yetkisi olan ve hizmet sınırları içerisinde bulunan halkına karşı görevlerini yerine getirebilmek için ekonomik bir güce ihtiyaç duyan belediyeden 49 yıllık sürenin sonuna kadar herhangi bir bedel ödemeden hareketsiz kalmasının beklenemeyeceği tartışmasızdır.

Yukarıdaki açıklamalar çerçevesinde, 23.11.1978 tarih ve 1978/26 sayılı karar ile verilen 90 adet ve 17.06.1983 tarih ve 1983/24 sayılı karar ile 36 adet olmak üzere toplam 126 adet minibüs plaka hattının 86/10553 sayılı Usul ve Esasların yürürlüğünden önce verildiği görülmüştür. Eskişehir ilinde 211 adet minibüs hattının aktif olarak faaliyet gösterdiği dikkate alındığında, 85 adet M plakanın ihaleyle verilmesi mevzuata uygun olmasına karşın süresi belirtilmeksizin verilmesi 86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararına aykırı olduğu gibi süresiz olarak verilen toplu taşıma hakkının hat sahipleri açısından kazanılmış bir hak olarak değerlendirilemeyeceği de açıktır. Bahsi geçen 85 adet M plakanın; 15 adetinin 25.12.1986 tarih ve 1986/27 sayılı, 15 adetinin 02.02.1987 tarih ve 1987/1 sayılı, 10 adetinin 04.12.1987 tarih ve 1987/24 sayılı, 10 adetinin 25.12.1987 tarih ve 1987/25 sayılı, 10 adetinin 11.01.1988 tarih ve 1988/26-1 sayılı ve 10 adetinin 11.08.1994 tarih ve 1994/27 sayılı İl Trafik Komisyon kararları ile ihale yoluyla verildiği bilgisine ulaşılabilmiştir.

www.balioglu.net

Ayrıca yukarıda belirtilen 126 adet plakanın da ihalesiz ve süresiz olarak verilemeyeceği değerlendirildiğinde; bu plakaların da ilgili mevzuat ve 04/05/2021 tarih ve 31474 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesi kararı doğrultusunda hat sahiplerine iyi yönetişim kurallarına da riayet edilerek makul bir süre tanınma kaydıyla süre ve şartları da belirtilerek Belediye Kanunu'na uygun olarak ihale yoluyla verilmesi sağlanmalıdır.

BULGU 12: Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması

Kuruma ait kayıtlı taşınmazlardan, tapu kayıtları ile mevcut kullanım şekilleri farklılık gösteren taşınmazlar olmasına rağmen cins tashih işlemlerinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde cins tashihi; binalar, arazi ve arsalar ile yer altı ve yer üstü düzenlerinin mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarının farklılık göstermesi durumunda tapu kayıtlarının mevcut kullanım şekli dikkate alınarak düzeltilmesi işlemi olarak tanımlanmıştır.

Aynı Yönetmelik'in "Cins tashihlerinin yapılması" başlıklı 10'uncu maddesinde ise; kamu idarelerinin, mülkiyetlerinde, yönetimlerinde ve kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, tapu kayıtlarında cins tashihinin yapılması için gerekli işlemleri yapmaları gerektiği,

Tahsis edilen ve üzerinde irtifak hakkı tesis edilen taşınmazlar açısından bu yükümlülüğün, kullanan idarenin veya gerçek veya tüzel kişilerin durumu tespit eden yazısı üzerine taşınmaz maliki idareye ait olduğu ancak cins tashihine ilişkin gerekli belgeler ile buna ilişkin malî yükümlülüklerin kullanıcılar tarafından karşılanacağı ifade edilmiştir.

Kuruma ait taşınmazlar üzerinde yapılan incelemelerde, mevcut kullanım şekli ile tapuda yer alan bilgileri farklı olan 67 adet taşınmazın bulunduğu tespit edilmiş ayrıca taşınmazlara ilişkin söz konusu bulguya 2017 ve 2018 yılı Sayıştay Denetim Raporlarında da yer verilmiştir.

Kurum tarafından cins tashih işlemlerinin yapılmaya devam edildiği ve konu ile ilgili gerekli hassasiyetin gösterileceği belirtilmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

www.balioglu.net

BULGU 13: Yol Kenarı ve Meydanlardaki Park Yerlerinin İşletilmesinden Elde Edilen Gelirin İlçe Belediyelerine Aktarılmaması

Belediye tarafından muhtelif cadde ve sokaklar üzerindeki alanların otopark olarak işlettirilmesi ile ilgili 2020 yılında elde edilen park yeri bedellerinin ilçe belediyelerine aktarılmadığı görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir Belediyesinin Gelirleri" başlıklı 23'üncü maddesinin (f) bendinde; aynı Kanun'un 7'nci maddesinin (f) bendinde sayılan; karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirin %50'sinin ilçe ve ilk kademe belediyelerine, nüfuslarına göre dağıtılacağı ifade edilmektedir.

Yapılan incelemede, araç park yerlerinin şirket tarafından işletilmesinden elde edilen gelirin %50'sinin 2017, 2018 ve 2019 yıllarına ilişkin tutarının 2020 yılı içerisinde ilgili ilçe belediyelerine ödendiği, 2020 yılına ilişkin olanların ise gönderilmediği görülmüştür.

Kurum tarafından 2020 yılında elde edilen park yeri bedellerinin ilçe belediyelerine aktarılması için tahakkuk işlemlerinin yapıldığı ve bundan sonraki süreçte payın ilgili ilçe

belediyelerine aktarılmasında gereken özenin gösterileceği belirtilmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 14: İlçe Belediyelerince Aktarılması Gereken Otopark Bedellerinin Takip Edilmemesi

Kurumun 2020 yılı mali tabloları ve eki belgelerinin incelenmesinde; imar mevzuatı gereğince imar harçları ile birlikte tahsil edilen otopark bedellerinden büyükşehir belediyelerine aktarılması gereken tutarların, bazı ilçe belediyeleri tarafından Kuruma aktarılmadığı tespit edilmiştir.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 37'nci ve 44'üncü maddelerine dayanılarak hazırlanan Otopark Yönetmeliği'nin 12'nci maddesinde; büyükşehir belediyesince ilçe belediyeleri adına otopark hesabı açtırılacağı; bu hesaplarda toplanan otopark meblağının, büyükşehir belediyelerince o ilçe sınırları içerisinde yapılacak veya yaptırılacak bölge veya genel otoparkları için kullanılacağı belirtilmiştir.

www.balioglu.net

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 27'nci maddesine göre; *"imar mevzuatı uyarınca belediyelerin otoparkla ilgili olarak elde ettikleri gelirler, tahsil tarihinden itibaren kırkbeş gün içinde büyükşehir belediyesine aktarılır. Büyükşehir belediyeleri bu geliri tasdikli plan ve beş yıllık imar programına göre hazırlanan kamulaştırma projesi karşılığında otopark tesisi için gerekli arsa alımları ile bölge veya genel otoparkların inşasında kullanır. Bu gelirler belirtilen amaç dışında kullanılamaz."*

Diğer taraftan 5216 sayılı Kanun'un 27'nci maddesinin son fıkrası 30.12.2020 tarih ve 31350 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 7261 sayılı Türkiye Çevre Ajansının Kurulması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile değiştirilmiştir. Değişiklik sonrası anılan madde *"İmar mevzuatı uyarınca belediyelerin otoparkla ilgili olarak elde ettikleri gelirler beş yıllık imar programına göre hazırlanan kamulaştırma projesi karşılığında bölge otoparkı için gerekli arsa alımları ile inşasında kullanılır. Bu gelirler bu fıkrada belirtilen amaç dışında kullanılamaz."* olarak yeniden düzenlenmiştir. Bu çerçevede, büyükşehir ilçe belediyelerince imar mevzuatı uyarınca otoparkla ilgili olarak elde edilen gelirlerden 30.12.2020 tarihine kadar olanların büyükşehir belediyelerine aktarılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, 2020 yılında sadece Odunpazarı, Tepebaşı ve Seyitgazi ilçe belediyeleri tarafından tahsil edilen tutarların Kuruma aktarıldığı, bunların dışında kalan ilçe belediyelerince herhangi bir aktarım yapılmadığı görülmüştür.

Sonuç olarak, ilçe belediyeleri tarafından tahsil edilen otopark bedellerinin, Kurum tarafından düzenli olarak takip edilmesi ve ilgili tutarların tahsili için gereken işlemlerin yapılması gerekmektedir.

Kurum tarafından 2021 yılında bulgu doğrultusunda işlem yapılacağı belirtilmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 15: Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınan Geçiş Hakkı Bedellerinin İlçe Belediyelerine Aktarılmaması

Mücavir alan içinde kalan sabit ve mobil haberleşme altyapı veya şebekelerinde kullanılan kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerinin Kurum tarafından ilçe belediyelerine aktarılmadığı görülmüştür.

www.balioglu.net

Sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerecin taşınmazlardan geçirilmesiyle ilgili geçiş haklarını, bu haklara ilişkin ücret tarifelerini, geçiş hakkını kullanacak işletmeciler ile geçiş hakkı sağlayıcılarının yükümlülüklerini kapsayan "Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik" 27.12.2012 tarih ve 28510 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Anılan Yönetmelik'in 9'uncu maddesinde; geçiş hakkı sağlayıcısı tarafından, geçiş hakkını kullanan işletmeciden talep edilen geçiş hakkı ücretinin, yine bu Yönetmelik'in ekinde yer alan Geçiş Hakkı Ücret Tarifesi Üst Sınırları Tablosunda belirtilen fiyatları aşamayacağı hüküm altına alınmıştır. Söz konusu Tablo incelendiğinde, büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde kalan ve büyükşehir belediyelerinin tasarrufunda ve/veya sorumluluğunda olan yerler ile büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde kalan ve ilçe belediyelerinin tasarrufunda ve/veya sorumluluğunda olan yerlere yönelik olarak farklı tarifelerin belirlendiği görülmüştür. Yönetmelik ekinde ilçe belediyelerinin sorumluluğunda bulunan yerler ayrı olarak düzenlendiğinden ilçe belediyelerinin sorumluluğunda bulunan yerlere ilişkin tahakkuk edecek geçiş hakkı bedelleri ilgili ilçe belediyesine aktarılmalıdır.

Yapılan incelemede, ilçe belediyelerinin sorumlu olduğu yerlerden elde edilen geçiş hakkı ücretlerinin ilgili ilçe belediyelerine aktarılmadığı görülmüştür. Aşağıdaki tabloda Kurum tarafından tahakkuk ve tahsil edilen geçiş hakkı bedelleri yer almaktadır. Tablodan da görüleceği üzere, Kurum 2017-2020 yılları arasında toplam 1.793.949,33 TL geçiş hakkı bedeli tahsil etmiştir.

Tablo 9: 2017-2020 Yıllarına İlişkin Geçiş Hakkı Bedelleri Tahakkuk ve Tahsilat Tablosu (TL)

İŞLETMECİ	TAHAKKUK	TAHSİLAT
TÜRK TELEKOM	465.576,57	306.101,07
SÜPERONLİNE	3.760.425,02	0,00
TT İNTERNATİONAL	1.205.075,09	1.205.075,09
TÜRKSAT	253.449,33	253.449,33
VODAFONE	29.323,84	29.323,84
TOPLAM	**5.713.849,85**	**1.793.949,33**

www.balioglu.net

Belediye tahakkuk ve tahsilatını gerçekleştirdiği bu gelirin tamamına sahip olmayıp ilçe belediyelerinin yetki alanlarında bulunan altyapı geçiş hakkı bedellerini ilçe belediyelerine aktarmalıdır. Söz konusu husus 2018 yılı Sayıştay Denetim Raporunda bulgu konusu yapılmış olmasına rağmen Kurum tarafından halen ilçe belediyelerine herhangi bir pay aktarımı yapılmadığı görülmüştür.

Kurum tarafından, 24.12.2020 tarih ve 31344 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren *"Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik"*in 14/3'üncü maddesinde yapılan değişiklik uyarınca; 24.12.2020 tarihinden önceki tarihlerde geçiş hakkı karşılığında işletmecilerce tesis edilen elektronik haberleşme alt yapısı ile bu tarihten sonra sorumluluk alanlarına göre büyükşehir belediyesince kazı ruhsatı verilerek (geçiş hakkı karşılığında) işletmecilerce tesis edilecek/edilen elektronik haberleşme alt yapıları için geçiş hakkı bedellerinin büyükşehir belediyesinin tasarrufunda olduğundan bahisle bu bedellerin ilçe belediyelerine gönderilemeyeceği ifade edilmiştir.

Ancak yapılan değerlendirmede, Kurumun savunmalarına esas teşkil eden "Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik"in 14/3'üncü maddesindeki düzenlemenin *geçiş hakkı bedeline değil kazı bedeline* ilişkin olduğu görülmektedir. İşin doğası gereği birbirine çok yakın bir mahiyet arz etmiş olsa

dahi geçiş hakkı bedeli ile kazı bedeli farklı mevzuatlarda düzenlenmiş birbirinden farklı gelir unsurlarıdır.

Nitekim geçiş hakkı bedeli Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik'te değil Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik'te düzenlenmiştir. Bu Yönetmelik'in 9'uncu maddesine istinaden düzenlenen tabloda, büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde kalan ve büyükşehir belediyelerinin tasarrufunda ve/veya sorumluluğunda olan yerler ile büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde kalan ve ilçe belediyelerinin tasarrufunda ve/veya sorumluluğunda olan yerlere yönelik olarak farklı tarifelerin belirlendiği görülmüştür. Bu minvalde, ilçe belediyelerinin sorumluluğunda bulunan yerler ayrı olarak düzenlendiğinden ilçe belediyelerinin sorumluluğunda bulunan yerlere ilişkin tahakkuk edecek geçiş hakkı bedelleri ilgili ilçe belediyesine aktarılmalıdır.

Yukarıda yapılan açıklamalar doğrultusunda, Büyükşehir Belediyesi tarafından tahakkuk ve tahsil edilen geçiş hakkı bedelleri tasarruf/sorumluluk alanlarına göre ilçe belediyelerine dağıtılmalıdır. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

www.balioglu.net

BULGU 16: Bazı İlçe Belediyelerince Tahsil Edilen Çevre Temizlik Vergisine İlişkin Payların Büyükşehir Belediyesince Düzenli Olarak Takip Edilmemesi

Büyükşehir ilçe belediyelerince tahsil edilen ve mevzuat gereği büyükşehir belediyesine aktarılması gereken çevre temizlik vergisi paylarının bazı ilçe belediyelerince, Kuruma düzenli olarak gönderilmediği tespit edilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Çevre temizlik vergisi" başlıklı mükerrer 44'üncü maddesine göre su ve kanalizasyon idareleri büyükşehir dahilindeki her ilçe veya ilk kademe belediyesinin belediye ve mücavir alan sınırları içinde bulunan konutlara ilişkin olarak tahsil ettiği çevre temizlik vergisi ile bu verginin süresinde ödenmemesi nedeniyle tahsil ettiği gecikme zammının yüzde seksenini tahsilatı takip eden ayın yirminci günü akşamına kadar bir bildirim ile ilgili belediyeye bildirerek aynı süre içinde öder. Tahsil edilen vergi ve gecikme zammının yüzde yirmisini ise münhasıran çöp imha tesislerinin kuruluş ve işletmelerinde kullanılmak üzere büyükşehir belediyesinin hesabına tahsilatı takip eden ayın yirminci günü akşamına kadar aktarır. Büyükşehir belediye sınırları içinde bulunan belediyelerin kendileri

tarafından tahsil edilen çevre temizlik vergisinin yüzde yirmisi aynı esaslar çerçevesinde büyükşehir belediyelerine aktarılır.

Tahsil ettiği vergiyi ya da gecikme zammını süresi içinde ilgili belediyeye yatırmayan idarelerden, bu tutarlar 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre gecikme zammı tatbik edilerek tahsil edilmektedir.

Diğer yandan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 23'üncü maddesinde; büyükşehir belediyeleri ve bağlı kuruluşları ile ilçe belediyeleri, tahsil ettikleri vergiler ve benzeri malî yükümlülüklerden birbirlerine ödemeleri gereken paylar ile su, atık su ve doğalgaz bedellerini zamanında yatırmadıkları takdirde, ilgili belediye veya bağlı kuruluşun talebi üzerine söz konusu tutarın, İller Bankası tarafından, yükümlü belediyenin genel bütçe vergi gelirleri payından kesilerek alacaklı belediyenin hesabına aktarılacağı; gecikmeden kaynaklanacak faiz ve benzeri her türlü zararın tazmininden, ilgili ilçe belediye başkanı ve saymanın şahsen sorumlu olacağı, ilçe ve ilk kademe belediyeleri hesabına yapılacak her türlü aktarmaları zamanında yapmayan büyükşehir belediye başkanı, bağlı kuruluş genel müdürleri ve saymanları hakkında da aynı hükmün uygulanacağı belirtilmektedir.

www.balioglu.net

Yapılan incelemelerde; Mihalgazi, Alpu, Mihalıççık, Günyüzü, Beylikova, İnönü Belediye Başkanlıkları tarafından çevre temizlik vergisi paylarının süresi içerisinde Kuruma aktarılmadığı görülmüştür.

Çevre temizlik vergisi paylarının tahakkuk ve tahsil süreçlerinin yasal yetkiler çerçevesinde takip edilmesi ve gerekli hallerde 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 23'üncü maddesi hükmünün işletilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Kurum tarafından ilçe belediyeleri ile gerekli koordinasyonun sağlanarak tahakkuk ve tahsil işlemleri için gerekli tedbirlerin alınacağı belirtilmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 17: Stadyum İçerisindeki İlan ve Reklam Unsurlarından İlan ve Reklam Vergisi Alınmaması

Yeni Eskişehir Stadyumu içerisinde yer alan ilan ve reklam unsurlarından alınması gereken ilan ve reklam vergisinin takip ve tahsilinin sağlanmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 12'nci maddesinde, belediye sınırları ile mücavir alanları içinde yapılan her türlü ilan ve reklamın, İlan ve Reklam Vergisine tabi olacağı,

13'üncü maddesinde, ilan ve reklam vergisinin mükellefinin, yurt dışından gönderilen ilan ve reklamlar dâhil olmak üzere, ilan ve reklamı kendi adına yapan veya yaptıran gerçek veya tüzel kişiler olduğu, ilan ve reklam işlerini mutat meslek olarak ifa edenlerin ise, başkaları adına yaptıkları ilan ve reklamlara ait vergileri mükellefler adına ilgili belediyeye yatırmaktan sorumlu oldukları,

16'ncı maddesinde, vergiye tabi ilan ve reklamlarda, ilan ve reklam işinin mükellefçe yapılması halinde ilan veya reklam işinin yapılmasından önce mükellef tarafından, ilan ve reklam işinin bu işi mutad meslek olarak ifa edenler tarafından yapılması halinde ilan ve reklam işini yapanlarca ilan veya reklamın yapıldığı ayı takip eden ayın 20'nci günü akşamına kadar verilecek beyanname üzerine, tarh ve tahakkuk ettirileceği düzenlenmiş olup, maddenin devamında ise verginin tarhına ve ödenmesine ilişkin detaylara yer verilmiştir.

www.balioglu.net

Anılan Kanun'un 14'üncü maddesinde, ilan ve reklam vergisinden istisna ve muaf olunmasını gerektiren maddeler tadadi olarak sayılmıştır. Söz konusu maddeler arasında stadyum içerisindeki ilan ve reklam unsurlarından ilan ve reklam vergisi alınmamasını düzenleyen herhangi bir madde bulunmamaktadır.

Ancak yapılan incelemede, Eskişehir il sınırları içerisinde bulunan stadyum içerisinde yer alan ilan ve reklam unsurlarından söz konusu verginin takip ve tahsilinin sağlanmadığı görülmüştür. Söz konusu husus 2019 yılı Sayıştay Denetim Raporunda bulgu konusu yapılmış olmasına rağmen 2020 yılı içerisinde konu ile ilgili herhangi bir girişimde bulunulmamıştır.

Bu itibarla; stadyum içerisinde yer alan ve 2464 sayılı Kanun kapsamında ilan ve reklam vergisi alınması gerektiren unsurlardan aynı Kanun çerçevesindeki düzenlemeler doğrultusunda söz konusu verginin takip ve tahsilinin sağlanması gerekmekte olup Kurum tarafından ilan ve reklam vergisine ilişkin takibin ve tahsilatın yapılacağı belirtilmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 18: Avukatlık Vekâlet Ücretlerinin Dağıtımının Hatalı Yapılması

Kurumun taraf olduğu ya da olabileceği hukuki uyuşmazlıklara ilişkin vekâlet ücretlerinin, tahsil edilmediği halde emanet hesabında yer alan tutarlardan hukuk müşaviri ve avukatlara üst limitten avukatlık vekalet ücreti ödendiği tespit edilmiştir.

659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile idareler lehine karara bağlanan ve tahsil olunan vekalet ücretlerinin hukuk müşaviri, muhakemat müdürü ve avukatlara dağıtımı ile bütçeye kaydedilecek tutarlara ilişkin düzenlemeler yapılmıştır.

Anılan Kanun Hükmünde Kararname'nin 16'ncı maddesine dayanılarak çıkarılan "Vekalet Ücretlerinin Dağıtımına Dair Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik"in "Vekalet ücretinin bir hesapta toplanması" başlıklı 4'üncü maddesinde; idareler lehine karara bağlanan ve tahsil edilen vekâlet ücretlerinin, dava ve icra takibini yapan hukuk biriminin bağlı olduğu idarenin merkez muhasebe birimi nezdinde açılan bir emanet hesapta toplanacağı ifade edilmiş,

"Vekalet ücreti ödenecekler" başlıklı 5'inci maddesinde ise; idarelerin adli ve idari yargıda, icra mercileri ve hakemler nezdinde vekil sıfatıyla temsile yetkili kılınanlardan aylık ücret ve tazminatları 27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin ek 10'uncu maddesine göre ödenenler dışındaki hukuk birim amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü ve avukatlara bu Yönetmelik kapsamında vekalet ücreti ödeneceği belirtilmiştir.

Anılan Yönetmelik'in "Ödenecek vekalet ücretinin limiti ve dağıtım şekli" başlıklı müteakip 6'ncı maddesinde;

"Emanet hesabında toplanan vekalet ücretleri, vekalet ücretinden yararlanacak kişilere yıllık tutarı; (10.000) gösterge rakamının memur aylıklarına uygulanan katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak aylık brüt tutarın oniki katını geçmemek üzere, aşağıdaki şekilde dağıtılır:

a) Dava veya icra dosyasını takip eden hukuk birim amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü veya avukata %55'i, vekalet ücreti dağıtımının yapıldığı yıl içerisinde altı aydan fazla süreyle hukuk biriminde fiilen görev yapmış olmak şartıyla, hukuk birim amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü ve avukatlara %40'ı eşit olarak ödenir.

b) Davanın takibi ve sonuçlandırılmasında birbiri ardına veya birlikte hizmeti geçenlere (a) bendine göre ayrılan hisseler bu kişilerin hizmet ve karara tesir derecesine göre hukuk birim amiri tarafından paylaştırılır.

www.balioglu.net

c) Dağıtımı yapılmayan %5'lik kısım muhasebe birimince Hazineye gelir kaydedilir." denilmekte olup,

"Limit dışı vekalet ücretinin dağıtımı" başlıklı 7'nci maddesinde de; bu Yönetmeliğin 5'inci ve 6'ncı maddelerine göre vekalet ücreti ödenen ve limitini dolduramayan hukuk birim amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü ve avukatlara ödenecek tutarların, mali yılı takip eden Ocak ayı sonuna kadar tahakkuka bağlanmak suretiyle hukuk biriminin bağlı olduğu merkez muhasebe birimince emanet hesabındaki limit dışı vekalet ücretinden ödeneceği belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in "Bütçeye gelir kaydedilmesi" başlıklı devam eden 8'inci maddesinde ise; emanet hesabında toplanan ve dağıtımı yapılamayan vekalet ücretlerinin, tahsilini takip eden üçüncü bütçe yılının sonunda gelir kaydedileceği ifade edilmiştir.

2020 ve 2021 yılları için Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklar'ı düzenleyen Kamu Görevlileri Hakem Kurulu Kararı'nın ikinci kısmının birinci bölümünün "Avukatlık vekâlet ücreti" başlıklı 20'nci maddesinde ise; 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 14'üncü maddesinin ikinci fıkrasının (b) bendinde öngörülen "10.000" gösterge rakamının "20.000" olarak uygulanacağı belirtilmiştir.

www.balioglu.net

Kurum hesap ve işlemleri üzerinde yapılan incelemelerde, Hukuk Müşavirliğinde görev yapan avukatlara mali yılbaşında, o yıla ilişkin avukatlık vekalet ücretleri tahsil edilmediği halde, emanet hesabında önceki yıllarda yapılan dağıtımlardan arta kalan bakiye olduğu gerekçe gösterilerek peşinen üst limitten ödeme yapıldığı tespit edilmiştir.

Kurum tarafından vekalet ücretlerinden arta kalan kısımların üç yılın sonunda gelir kaydedileceği, bu üç yıllık süre içinde biriken vekalet ücretleri üzerinde idarenin tasarruf hakkının bulunmadığı, 1164 sayılı Avukatlık Kanunu'nun 164'üncü maddesi uyarınca vekalet ücretinin avukata ait olduğu, geçmiş yıllarda emanet hesabında biriken ve dağıtım sonucunda arta kalan kısımdan ödeme yapılmasının usul ve kanuna aykırı olmadığı ifade edilmiş olup yasal dayanak olarak Sayıştay 6'ncı Dairesinin 12.03.2020 tarih ve 2020/736 sayılı Kararı gösterilmiştir.

Öncelikle ifade etmek gerekir ki, söz konusu vekalet ücretlerinin emanet hesapta toplanması, ayrı bir fon oluşturulması ve bu fon için ayrı bir hesap açılması anlamına gelmemekte olup emanet hesapta toplanan vekalet ücretleri Kurumun nakit dengesi içinde kalmaktadır. İlgili Yönetmelik uyarınca tahsil edilen vekalet ücretlerinin %5'lik kısmının

doğrudan Kurum geliri olarak kayıtlara geçirilmesi, dağıtımdan arta kalan vekalet ücretlerinin ise takip eden üçüncü bütçe yılı sonunda yine Kurum geliri olarak kaydedilmesi gerekmektedir.

Kurum tarafından dayanak gösterilen Sayıştay 6'ncı Dairesinin 12.03.2020 tarih ve 2020/736 sayılı Kararı; avukatlık vekalet ücretlerinin yılın başında üst limitten ödenmesinin akabinde Temmuz ayında ödenen katsayı farkına ilişkin kamu zararına neden olunmadığına yönelik olup Karar'da geçen *"...vekalet ücretinin tamamı yılı içinde vekalet ücreti henüz tahsil edilmeden 2018 yılı Ocak ayında emanetler hesabında kayıtlı geçmiş yıllar vekalet ücretlerinden ödenmiştir."* ifadesinin Kurum yetkililerince, geçmiş yıllarda emanet hesapta biriken vekalet ücretinden ödeme yapılabileceği şeklinde anlaşılması Karar'ın esasından farklı şekilde yorumlanarak uygulanmasına sebep olmuştur..

Kaldı ki Eskişehir Büyükşehir Belediyesinin 2017 yılı hesap yargılamasına ilişkin Sayıştay 6'ncı Dairesinin 29.01.2019 tarih ve 619 sayılı Kararı'nın 2'nci maddesinde;

"Bu itibarla, henüz belediye lehine karara bağlanan ve tahsil edilen vekalet ücreti o yıl içinde bulunmadığı halde, 17.01.2017 tarihinde güncel memur aylık katsayısı ile hesaplanarak mevzuatta belirlenen üst sınırdan 2014, 2015 ve 2016 yıllarında havuzda biriken vakelet ücretlerinden vekalet ücreti ödenmesine karşın, memur aylık katsayısında gerçekleşen artış gerekçe gösterilerek 20.07.2017 tarihinde 2017 yılının ikinci altı ayı için mevzuata aykırı olarak katsayı farkı ödenmesi sonucunda neden olunan ve ayrıntısı aşağıdaki tabloda gösterilen kamu zararı tutarı..." denilmek suretiyle belediye lehine karara bağlanan ve tahsil edilen vekalet ücreti olmadığı halde vekalet ücreti ödenmesi açık bir şekilde eleştirilmekte ve yılın başında Kurum lehine dava kazanılmadan üst limitten ödenen vekalet ücretine yönelik Temmuz ayında ödenen katsayı farkına ise kamu zararı olarak karar verildiği görülmektedir.

Mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, ödenecek vekâlet ücreti idareler lehine karara bağlanan ve tahsil olunan kısımdan ödenmelidir. Dolayısıyla personelin vekalet ücreti alabilmesi için önce o yıla ilişkin kazanılmış davaların bulunması gerekir. Eğer yılı içerisinde tahsil edilen dağıtılabilir vekalet ücretinin üst limiti doldurmaya yeterli olmaması halinde emanet hesabında kayıtlı bulunan geçmiş yıllardan devreden vekalet ücreti, izleyen yılın Ocak ayı sonuna kadar limitin doldurulamadığı, mali yılın katsayıları esas alınarak üst limiti doldurmasına yetecek oranda dağıtılması gerekmektedir. Oysa Kurum uygulamasında personele yapılan vekalet ücretinin daha dava kazanılmadan peşin olarak ödendiği görülmektedir. Bu uygulama ilgili personelin 2020 yılı içinde üst limitten alabileceği avukatlık vekalet ücretini yılın başında avans gibi alması anlamını taşımaktadır.

www.balioglu.net

Sonuç olarak, avukatlık vekalet ücretlerine yönelik Kurum tarafından gerçekleştirilen ödemelerin anılan ve açıklanan mevzuat hükümlerine uygun olarak gerçekleştirilmesi gerekmekte olup bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 19: Gerekli Şartları Taşımayan Kişilerin Zabıta ve İtfaiye Daire Başkanlıklarına Atanması

Zabıta ve itfaiye daire başkanlıklarına atanan personellerin mevzuatta belirtilen atama için gerekli şartları taşımadığı görülmüştür.

02.07.2020 tarihli ve 31173 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik'in "zabıta ve itfaiye personeli" başlıklı 20'nci maddesinde zabıta ve itfaiye personelinin görevde yükselme işlemlerinin, ilgili mevzuat hükümlerine göre yürütüleceği ifade edilmiştir.

www.balioglu.net

Belediye Zabıta Yönetmeliği'nin "Görevde yükselme şartları" başlıklı 17'nci maddesinin birinci fıkrasında daire başkanı ve zabıta müdürü dışındaki zabıta teşkilatı kadrolarının atanma şartları;

Belediye İtfaiye Yönetmeliği'nin, "Görevde yükselme şartları" başlıklı 19'uncu maddesinin birinci fıkrasında da daire başkanı ve itfaiye müdürü dışındaki itfaiye teşkilatı kadrolarının atanma şartları açıklanmıştır.

Yine Belediye Zabıta Yönetmeliği'nin 17'nci maddesinin ikinci fıkrasında belediyelerin, atanılacak görevin niteliği itibariyle aranacak hizmet sürelerini, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 68'inci maddesinin (B) bendi hükümlerine göre değerlendirerek kendi kurumlarında ve/ya diğer kurumlarda geçen hizmet sürelerini dikkate alarak belirleyeceği ve bu sürelerin en az iki yılının zabıta teşkilatında geçmiş olmasının şart olduğu ifade edilmiştir.

Benzer bir düzenleme Belediye İtfaiye Yönetmeliği'nde de mevcut olup mezkûr Yönetmelik'in 19'uncu maddesinin ikinci fıkrasında belediyelerin, atanılacak görevin niteliği itibariyle aranacak hizmet sürelerini, 657 sayılı Kanunun 68'inci maddesinin (B) bendi hükümlerine göre değerlendirerek kendi kurumlarında ve/ya diğer kurumlarda geçen hizmet sürelerini dikkate alarak belirleyeceği ve bu sürelerin en az iki yılının itfaiye teşkilatında geçmiş olmasının şart olduğu hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre; zabıta ve itfaiye daire başkanlığı kadroları görevde yükselme esaslarının dışında tutulmuş olsa da, gerek Belediye Zabıta Yönetmeliği'nin 17/2'nci maddesinde gerekse Belediye İtfaiye Yönetmeliği'nin 19/2'nci maddesinde böyle bir ayrım yapılmamıştır. Bu durum zabıta ve itfaiye daire başkanlığı kadrolarına atanabilmek için gerekli şartlara söz konusu maddelerin ikinci fıkralarında yer verildiğini göstermektedir.

Nitekim Belediye Zabıta Yönetmeliği'nin 9, 17, 40 ve 49'uncu maddelerinin iptali istemiyle açılan davaya ilişkin Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun Esas No: 2010/2799, Karar No: 2013/4540 sayılı kararındaki gerekçede; zabıta daire başkanı ya da zabıta müdürü olarak atanacak kişilerin de hizmet süreleri yönünden 657 sayılı Kanun'un 68'inci maddesinin (B) bendinde yer alan şartları taşımaları yanında ayrıca en az iki yıl zabıta teşkilatında çalışmış olmaları gerektiği ifade edilmiştir.

Yine Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 23/10/2019 tarihli, Esas No: 2018/137, Karar No: 2019/4596 sayılı kararındaki gerekçede; zabıta müdürü kadrosuna atanacakların görevde yükselme sınavına tabi tutulamayacağı, ancak zabıta müdürü kadrosuna atanabilmek için atanacak kişinin hizmet süreleri yönünden 657 sayılı Kanun'un 68'inci maddesinin (B) bendinde yer alan şartları taşımaları yanında ayrıca en az iki yıl zabıta teşkilatında çalışmış olması gerektiği belirtilmiştir.

www.balioglu.net

Belediye İtfaiye Yönetmeliği'nin 19'uncu ile Belediye Zabıta Yönetmeliği'nin 17'nci maddeleri benzer şekilde düzenlendiğinden ve aynı amaca yönelik bulunduğundan yukarıda yer verilen Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun kararlarını, itfaiye teşkilatına da teşmil etmek mümkündür. Buna göre, yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri ve Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun kararlarındaki gerekçeler birlikte değerlendirildiğinde, belediye zabıta ve itfaiye daire başkanlıklarına yapılacak atamalarda 657 sayılı Kanun'un 68'inci maddesinin (B) bendinde yer alan şartların yanında ayrıca en az iki yıl belediye zabıta ve itfaiye teşkilatında çalışmış olmak şartının da sağlanmış olması gerekmektedir.

Zabıta ve itfaiye daire başkanlıklarına atanan kişilerin hizmet döküm cetvelleri incelendiğinde; zabıta daire başkanı kadrosuna atanan personelin zabıta teşkilatında, itfaiye daire başkanı kadrosuna atanan personelin itfaiye teşkilatında daha önce çalışmalarının bulunmadığı görülmüştür. Bu nedenle söz konusu personellerin zabıta ve itfaiye daire başkanlıklarına atanabilmek için gerekli şartları taşımadıkları anlaşılmaktadır.

Kurum tarafından her ne kadar zabıta daire başkanlığına yapılan en son atamanın 12.07.2016 tarihinde, itfaiye daire başkanlığına yapılan en son atamanın 29.04.2011 tarihinde olduğu belirtilerek atamaların söz konusu gerekçeye dayanak olan Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 23.10.2019 tarihli, Esas No: 2018/137, Karar No:2019/4596 sayılı kararından önce yapıldığı belirtilmiş olsa da yukarıda yer verilen ve atama tarihinde geçerli olan mevzuat hükümleri ile yapılan açıklamalar gereğince, söz konusu atamalar hatalıdır. Bulguda örnek olarak gösterilen Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 2013 ve 2019 yıllarında verdiği iki karardaki gerekçede de söz konusu durum ortaya konularak somut hale getirilmiştir. Belirtilen nedenlerden dolayı zabıta ve itfaiye daire başkanlıklarına yapılan atamaların mevzuat hükümleri ve Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu kararlarına uygun şekilde yapılması için gerekli işlemlerin yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

Kurum tarafından bahse konu daire başkanlıklarına yapılacak olan atamalarda Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun verdiği kararın göz önünde bulundurulacağı belirtilmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

www.balioglu.net

BULGU 20: Mahalli İdare Şirketinde İstihdam Edilen İşçilerin Hakediş Ödemelerinde Şirkete Ödenen Kâr Payı Matrahına Sözleşme ve Genel Giderlerin Dâhil Edilmesi

Kurum tarafından ilgili mevzuatı çerçevesinde personel teminine yönelik şirkete ödenen hakedişlerin incelenmesinde, ödenen kâr payı hesabına sözleşme gideri ve genel giderlerin dahil edilerek ödemelerin gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

24.12.2017 tarih ve 30280 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 127'nci maddesiyle 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye eklenen Geçici 24'üncü maddesinde, personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım sözleşmeleri kapsamında çalıştırılanların belediye şirketlerine işçi statüsüne geçirilmesi ile ilgili hükümler düzenlenmiştir.

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK)'nin Ek 20'nci maddesinin üçüncü fıkrasına dayanılarak hazırlanan ve 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 Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esaslar"ın 5'inci maddesinin dördüncü fıkrasında;

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

a) Asgari İşçilik maliyeti,

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

c) İşçilikle bağlantılı ayni giderler,

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

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

Belirtilen mevzuat hükmünden anlaşılacağı üzere, idare tarafından şirkete personel gideri olarak yapılacak ödemenin hangi giderlerden oluşacağı, bu giderlere sözleşme gideri ve genel giderler ile kâr olarak eklenecek oranlar belirlenmiş olup, %4 sözleşme giderleri ve genel giderlerin asgari işçilik maliyeti, %7'ye kadar belirlenecek kârın ise sadece asgari işçilik maliyeti ve işçilikle bağlantılı ayni giderler toplamı üzerinden hesaplanması gerektiği hususuna açıklık getirilmiştir.

Kurum personel ödemeleri üzerinde yapılan incelemelerde, 696 sayılı KHK sonrası personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım sözleşmeleri kapsamında taşeron şirketlerde çalıştırılan işçilerin, Kurum iştiraklerinden Eskişehir Park Bahçe Peyzaj Temizlik Anonim Şirketi'nde işçi statüsünde istihdam edildiği, şirkete yapılan hakediş ödemelerinde, asgari işçilik maliyeti ve işçilikle bağlantılı ayni giderler toplamına, %4'lük sözleşme gideri ve genel giderleri eklemek suretiyle bulunan toplam tutar üzerinden %7 kâr hesaplanarak ödemelerin gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

Bu itibarla; Usul ve Esaslar'da açıkça belirtildiği üzere, %7'ye kadar belirlenecek kârın matrahına sözleşme ve genel giderlerin dahil edilmemesi yalnızca asgari işçilik maliyeti ve işçilikle bağlantılı ayni giderler toplamı üzerinden hesaplanması gerekmektedir.

Kurum tarafından hatalı hesaplanan tutarların şirketin hakedişlerinden kesileceği belirtilmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

www.balioglu.net

BULGU 21: İşçilere Ücretli Yıllık İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması

Kurumda istihdam edilen kadrolu işçilerin çoğunluğunun yıllık izinlerinin düzenli olarak kullandırılmadığı görülmüştür.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 50'nci maddesinde, dinlenmenin çalışanların bir hakkı olduğu ve bu hakların kullanımının 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 Kanunda 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 izinlere ilişkin detaylı bilgilerin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanacak bir yönetmelikle gösterileceği belirtilmiştir. 03.03.2004 tarih ve 25391 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan söz konusu Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nde de kanuna uygun olarak yıllık izinlerin kullanımı ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır.

www.balioglu.net

Ayrıca 4857 sayılı Kanun'un "Yıllık ücretli izin hükümlerine aykırılık" başlıklı 103'üncü maddesinde 59'uncu madde gereğince hak edilmiş izni kullanmadan iş akdinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya 60'ıncı maddede belirtilen yönetmeliğin esas ve usullerine aykırı olarak izni kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

Yukarıda yer alan düzenlemelere göre, işçiler yıllık izin haklarından feragat edemezler. İşçilerin emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları ücrete dönüşmektedir. Yıllık izin karşılığı yapılacak olan bu ücret ödemesi işçinin son ücreti üzerinden yapılacağından bu durum idareler adına daha fazla külfet getirici bir durum oluşturabilecektir.

Diğer taraftan anayasal bir hak olan yıllık izinlerin kullandırılmaması durumunda idareler 4857 sayılı İş Kanunu'nun 103'üncü maddesi gereğince idari para cezası ile karşı karşıya kalabilecektir.

Yapılan incelemede, Eskişehir Büyükşehir Belediyesinde kadrolu işçi pozisyonunda çalışan 257 kişiden 8 kişinin 200; 50 kişinin 100 ve 77 kişinin 50 günün üzerinde kullanılmamış izninin bulunduğu görülmüş olup izleyen yıllarda yüklü yıllık izin ücreti gibi ek mali külfetlerle karşılaşılmaması adına işçilere yıllık izinlerinin düzenli olarak kullandırılması için gerekli idari tedbirlerin alınması gerekmektedir.

Kurum tarafından 2021 yılında tüm daire başkanlıklarına kadrolu işçilerin yıllık izinlerinin kullandırılması ile ilgili yazı yazıldığı belirtilmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 22: Genel Aydınlatma Kapsamındaki Tesislere İlişkin Hatalı Uygulamalar Bulunması

Genel aydınlatma kapsamında olan cadde, sokak, park ve yürüyüş yollarındaki elektrik aboneliklerinin enerji dağıtım şirketine devredilmediği, bu yerlerin elektrik abone grubunun aydınlatma grubu olarak belirlenmesi gerekirken ticarethane grubu olarak belirlendiği ve Genel Aydınlatma Yönetmeliği kapsamında olan yerler için güvence bedeli ödendiği tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu tarafından belirlenen Perakende Satış Tarifesi Usul ve Esasları'nın (E) bendine göre, Ticarethane, Yazıhane, Resmi Daire, Şantiye ve Geçici Aboneler bir abone grubunu oluşturmakta ve ticarethaneler ile resmi dairelerin elektrik kullanımı aynı birim fiyattan faturalandırılmaktadır. Bu Esaslara göre, tüccar, esnaf ve serbest meslek sahiplerinin faaliyetlerini yürüttükleri; ticarethane, ofis, atölye, depo, ardiye gibi yerler Ticarethane ve 5018 sayılı Kanun'a tabi genel ve özel bütçeli dairelerin bürolarıyla kamu kurum ve kuruluşlarının ticari olmayan büroları da Resmi Daire abone gurubu kapsamına girmektedir. Öte yandan Esasların (G) bendinde genel aydınlatma aboneleri ise; il, ilçe, belde ve köylerdeki cadde, sokak ile kamuya ait ücretsiz girilen park ve bahçe gibi halka açık yerlerin aydınlatılması olarak tanımlanmıştır. Genel Aydınlatma Abone Grubunun ücret tarifesi ise Ticarethane-Resmi Daire Abone Grubuna kıyasla daha düşüktür.

Genel Aydınlatma Yönetmeliği'nin 5'inci maddesinin birinci fıkrasında, dağıtım bölgesindeki yerleşim yerlerinde bulunan, kamunun genel kullanımına yönelik bulvar, cadde, sokak, köprü, meydan, kavşak, yürüyüş yolu ve yaya geçidi aydınlatmasından ve bunlara ait gerekli aydınlatma ve ölçüm sistemlerinin tesis edilmesi ve işletilmesinden dağıtım şirketinin sorumlu olduğu belirtilmiştir.

Anılan maddenin ikinci fıkrasında; kamunun genel kullanımına yönelik bulvar, cadde, sokak, alt-üst geçit, köprü, meydan, kavşak, yürüyüş yolu ve yaya geçidi gibi yerler ile halkın ücretsiz kullanımına açık ve ticari faaliyette bulunulmayan kamuya ait park, bahçe, tarihî ve ören yerleri gibi halka açık yerlerin aydınlatmaları ile trafik sinyalizasyonunun genel aydınlatma kapsamında değerlendirileceği ve enerji giderlerinin genel aydınlatma kapsamında ödeneceği belirtilmiştir.

Aynı maddenin dördüncü fıkrasında halkın ücretsiz kullanımına açık ve kamuya ait park, bahçe, yürüyüş yolu, tarihî ve ören yerlerinin aydınlatılması ile alt geçit ve trafik sinyalizasyonu için gerekli sistemlerin tesisi ve işletilmesi ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına ait olduğu, ilgili kurum ve kuruluşlar tesis edip bakım-onarımını yaptıkları bu tür tesislerin işletme yükümlülüğünü dağıtım şirketine devredebileceği hüküm altına alınmıştır.

Diğer yandan Elektrik Piyasası Tüketici Hizmetleri Yönetmeliği'nin "Güvence bedeli alınmayan tüketiciler" başlıklı 30'uncu maddesinde; Genel Aydınlatma Yönetmeliği kapsamında olan yerlerden güvence bedeli alınmayacağı hükme bağlanmıştır.

www.balioglu.net

Kurumun sorumluluğunda bulunan bazı cadde, sokak, park ve yürüyüş yollarındaki genel aydınlatma kapsamında bulunan elektrik aboneliklerinin dağıtım şirketine devredilmemesi, cadde, sokak ile kamuya ait ücretsiz girilen park ve bahçe gibi halka açık yerlerin aboneliklerinin ticarethane abone grubu olarak belirlenmesi ve bu kapsamda bulunan yerler için güvence bedeli ödenmesi belediyeye ek mali külfet getirmektedir.

Bu itibarla; Genel Aydınlatma Yönetmeliği kapsamındaki yerlerin enerji giderlerinin genel aydınlatma kapsamında ödenmesi, genel aydınlatma kapsamındaki tesislerin ilgili dağıtım şirketlerine devrinin yapılması ve ödenen güvence bedellerinin iade alınması konusunda gerekli girişimlerde bulunulması gerekmektedir.

Kurum tarafından aboneliklerin ayrılmasına müteakip ilgili dağıtım şirketlerine, genel aydınlatma kapsamında bulunan aboneliklerin devrinin yapılması ve ödenen güvence bedellerinin iade edilmesi konusunda gerekli girişimlerde bulunulacağı belirtilmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

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

www.balioglu.net

8. EKLER

EK 1: İZLEME

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	**Yıl/Yıllar**	**İdare Tarafından Yapılan İşlem**	**Açıklama**
Bedelsiz Devredilen Taşınmazlar İçin Tapu Kütüğüne Şerh Konulmaması	2019	Kısmen Yerine Getirildi	Emlak ve İstimlak Daire Başkanlığından alınan bilgi doğrultusunda bedelsiz devredilen taşınmazlar için tapu kütüğüne şerh konulmaya başlandığı görülmüştür. Yalnızca 3 adet taşınmaza henüz şerh konulamadığı bilgisi alınmıştır. Diğer 9 adet taşınmaz için tapu kütüğüne şerh konulmuştur.
Belediye Şirketlerine Devredilen Yerlerin İhalesiz Olarak Alt Kiracılara Kiralanması	2019	Kısmen Yerine Getirildi	Haller Gençlik Merkezinde yer alan işyerlerinden 2020 yılı içerisinde boşaltılanlar için ihaleye çıkıldığı, henüz boşaltılmayan işyeleri ile Sazova Parkı içerisinde yer alan işletmelere ise Covid-19 pandemisi sebebiyle süre uzatımı verildiği görülmüştür.
Taşınmaz Kira Sözleşmelerinin Noter Tasdikli Olmaması ve Sözleşme Hükümlerinin Uygulanmaması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Bulgu sonrasında konu hakkında gerekli dikkat ve özen gösterilmiştir.

www.balioglu.net

Taşınmazları Kiralayan Kişilerin Sözleşme Yükümlülüğünü Yerine Getirmemesine Karşın İhale Yasaklısı Yapılmaması	2019	Kısmen Yerine Getirildi	2020 yılında Covid-19 pandemisi sebebiyle 10 kiracının taşınmazı terk ettiği, bunlardan 6 tanesi için başkanlıktan olur alındığı görülmüş olup terklerin pandemiden dolayı gerçekleşmesi sebebiyle söz konusu kiracılar için ihalelerden yasaklama kararı verilmediği anlaşılmıştır. Pandemi şartları göz önünde bulundurularak söz konusu husus 2020 yılı için bulgu konusu yapılmamış olmakla beraber 2021 yılı için konunun takibi yapılacaktır.
Tıbbi Atık Sterilizasyon Tesisi İhale Sürecinde Hatalı Uygulamalar Bulunması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Bulgu sonrasında konu hakkında gerekli dikkat ve özen gösterilmiştir.
Tramvay İşletmeciliğinin Belediye Meclisi Kararıyla ESTRAM A.Ş.'ye Devredilmesi İşleminde Hatalı Uygulamalar Yapılması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Yerinde denetim esnasında bulgu konusu hususa ilişkin gerekli işlemlerin yapıldığı anlaşılmıştır.
D Plaka Hatlarının Belediye Kanunu'na Aykırı Olarak İhale Yapılmadan Süresiz Olarak Verilmesi	2019	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus "Diğer Bulgular" bölümünün 8 numaralı maddesinde *"Dolmuş Hatlarının Süresiz Olarak Verilmesi"* başlığıyla bulgu konusu yapılmıştır.
Taksi Plakalarının Belediye Kanunu'na	2019	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus "Diğer Bulgular" bölümünün 9 numaralı maddesinde

www.balioglu.net

Aykırı Olarak İhale Yapılmadan Süresiz Olarak Verilmesi			*"Taksi Plakalarının Süresiz Olarak Verilmesi"* başlığıyla bulgu konusu yapılmıştır.
Servis Plakalarının 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu'na Aykırı Olarak İhale Yapılmadan Süresiz Verilmesi	2019	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus "Diğer Bulgular" bölümünün 10 numaralı maddesinde *"Servis Plakalarının İhale Yapılmadan Süresiz Verilmesi"* başlığıyla bulgu konusu yapılmıştır.
Yap-İşlet-Devret Modeli Kapsamındaki Yatırımların İlgili Mevzuat Hükümlerine Göre Yürütülmemesi	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Yerinde denetim esnasında ilgili mevzuat hükümlerine uygun hareket edildiği görülmüştür.
İlgili Vergi Kanunu Kapsamında Yer Almadığı Halde Bazı Alacakların Yapılandırma Kapsamına Sokulması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Bulgu sonrasında konu hakkında gerekli dikkat ve özen gösterilmiştir.
Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Büyükşehir Belediyesine Bırakılan Yerlerden Elektrik Tüketim Vergisi Tahakkuk ve Tahsilatının Eksik Yapılması	2019	Kısmen Yerine Getirildi	5216 sayılı Kanun'un 23/d maddesine göre büyükşehir belediyesine bırakılan yerlerden elektrik enerjisini tedarik eden kuruluşça tahsil edilen elektrik tüketim vergisinin belediyenin hesabına aktarılması için 10.07.2020 tarihinde Osmangazi Elektrik Dağıtım AŞ'ye yazı yazılarak gerekli girişimde bulunulduğu görülmüştür.
Asfalt Üretim Tesisleri, Otobüs Hareket Merkezleri ile Tamir Bakım	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Elektrik Tüketim Vergisi oranı doğru uygulanmaya başlanılmıştır.

www.balioglu.net

Atölyelerinde Kullanılan Elektriğin Elektrik Tüketim Vergisi Oranının Hatalı Uygulanması			
Daha Avantajlı Olan Elektrik Sanayi Abone Grubu Tarifesinden Yararlanılmaması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Elektrik Sanayi Abone Grubu Tarifesinden Yararlanılmaya başlanmıştır.
Yeni Eskişehir Stadyumu İçerisindeki İlan ve Reklam Unsurlarından Alınması Gereken İlan ve Reklam Vergisinin Alınmaması	2019	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus "Diğer Bulgular" bölümünün 17 numaralı maddesinde *"Stadyum İçerisindeki İlan ve Reklam Unsurlarından İlan ve Reklam Vergisi Alınmaması"* başlığıyla bulgu konusu yapılmıştır.
Kurumun Hizmet Bedeli Ücret Tarifesinde Hatalı Düzenlemeler Yapılması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Hizmet Bedeli Ücret Tarifesinde gerekli düzeltmeler yapılmıştır.
Kurum Tarafından Gerçekleştirilen Yapım İşlerinde Yapılması İhtiyacı Ortaya Çıkan Yeni Birim Fiyatların Yapım İşleri Genel Şartnamesine Uygun Olarak Belirlenmemesi	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Yeni birim fiyatlar hususunda Y.İ.G.Ş.'ne uygun hareket edilmektedir.

www.balioglu.net

Kamu İhale Kanunu'na Uygun Düşmeyecek Şekilde Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Gerçekleştirilmesi	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Bulgu sonrasında konu hakkında gerekli dikkat ve özen gösterilmiştir.
Belli Bir Süreyi Gerektiren Hizmet ve Yapım İşleri Kapsamındaki Doğrudan Temin Alımlarında Sözleşme İmzalanması Zorunlu Olmasına Rağmen Sözleşme İmzalanmaması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Bulgu sonrasında konu hakkında gerekli dikkat ve özen gösterilmiştir.
Personele Yapılan Ulaşım Yardımının Tek Geçişlik Kart Verilerek Yapılması Sonucu Kaynakların Etkili, Ekonomik ve Verimli Kullanılmaması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Bulgu sonrasında konu hakkında gerekli dikkat ve özen gösterilmiştir.
İşçi İzinlerinin İş Kanunu'na Uygun Şekilde Kullandırılmaması	2019	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus "Diğer Bulgular" bölümünün 21 numaralı maddesinde *"İşçilere Ücretli Yıllık İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması"* başlığıyla bulgu konusu yapılmıştır.

www.balioglu.net

Emekli Olan İşçilerin Kullanmadıkları Yıllık İzinlere İlişkin Ücretlerin Sigorta Primine Tabi Tutulmaması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Bulgu sonrasında konu hakkında gerekli dikkat ve özen gösterilmiştir.
Belediye Adına Tescil Edilmiş Taşıtlar ile Belediyenin Envanter Kayıtlarında Yer Alan Taşıtlar Arasında Uyumsuzluk Olması	2019	Kısmen Yerine Getirildi	Söz konusu bulgu doğrultusunda çalışmalara başlandığı, Emniyet Genel Müdürlüğü ile gerekli yazışmaların yapılarak envanterde bulunmayan araçların kayıttan düşürülmesinin talep edildiği ve bunun sonucunda araçların kayıp olarak emniyete bildirildiği görülmüştür. Noter tarafından araçların kayıttan düşme işleminin gerçekleştirilmesi için çalışmaların devam ettiği anlaşılmıştır.
Borçlanma Limitlerinin Belirlenmesine Faiz Tutarları ile Mahkeme ve İcra Dairelerine Hitaben Verilen Teminat Mektubu Bedellerinin Dâhil Edilmemesi	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Bulgu sonrasında konu hakkında gerekli dikkat ve özen gösterilmiştir.
Mali Hüküm İçeren Yönetmelikler İçin Sayıştayın İstişari Görüşünün Alınmaması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Bulgu sonrasında konu hakkında gerekli dikkat ve özen gösterilmiştir.

www.balioglu.net

Yurtdışı Kuruluşlara Üye Olunmasına İlişkin Çevre ve Şehircilik Bakanlığı İzninin Bulunmaması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Bulgu sonrasında konu hakkında gerekli dikkat ve özen gösterilmiştir.
Teminat ve Depozito Olarak Teslim Edilen Teminatlardan Geçerliliği Kalmamış Olanların Halen Kurumun Muhasebe Hesaplarında Kayıtlı Olması	2019	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus "Diğer Bulgular" bölümünün 4 numaralı maddesinde *"Geçerliliği Kalmamış Teminat Mektuplarının Muhasebe Kayıtlarından Çıkarılmaması"* başlığıyla bulgu konusu yapılmıştır.
Kiraya Verilen Taşınmazlar ile Taşınmaz Kiralama Gelirlerinin Nazım Hesaplarda İzlenmemesi	2019	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus "Diğer Bulgular" bölümünün 3 numaralı maddesinde *"Kiraya Verilen veya İrtifak Hakkı Tesis Edilen Taşınmazlar ile Bu Taşınmazlardan Elde Edilen Gelirlerin Tamamının Nazım Hesaplarda İzlenmemesi"* başlığıyla bulgu konusu yapılmıştır.
Taşınmazların Muhasebedeki Kayıtlı Değerleri ile Taşınmaz İcmal Cetvelindeki Değerleri Arasında Uyumsuzluk Olması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Yerinde denetim esnasında bulgu konusu hususa ilişkin gerekli işlemlerin yapıldığı anlaşılmıştır.
Tahsisli Olarak Kullandırılan ve Tahsisli Kullanılan Taşınmazların Muhasebe	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Yerinde denetim esnasında bulgu konusu hususa ilişkin gerekli işlemlerin yapıldığı anlaşılmıştır.

www.balioglu.net

Kayıtlarının Gerçeği Yansıtmaması			
Devlet İhale Kanunu Kapsamında Yap-İşlet-Devret Usulü Çerçevesinde Yaptırılan İşlerin Muhasebe Kayıtlarında Takip Edilmemesi	2019	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus "Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular" bölümünün 2 numaralı maddesinde *"Yap-İşlet-Devret Kapsamında Bulunan Taşınmazlara İlişkin Muhasebe İşlemlerinin Hatalı Yapılması"* başlığıyla bulgu konusu yapılmıştır.
Varlık Envanteri Hesabının Hatalı Kullanılması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Yerinde denetim esnasında bulgu konusu hususa ilişkin gerekli işlemlerin yapıldığı anlaşılmıştır.
Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Hatalı Muhasebeleştirilmesi	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Yerinde denetim esnasında bulgu konusu hususa ilişkin gerekli işlemlerin yapıldığı anlaşılmıştır.
Taşınır Mal Yönetiminde Hatalı Uygulamalar Bulunması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Yerinde denetim esnasında bulgu konusu hususa ilişkin gerekli işlemlerin yapıldığı anlaşılmıştır.

www.balioglu.net