T. C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

www.balioglu.net

KOCAELİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

2018 Yılı Sayıştay Denetim Raporu

Kasım 2019

İÇERİK

KOCAELİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ 2018 YILI SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU **1**

KOCAELİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ 2018 YILI SAYIŞTAY PERFORMANS DENETİM RAPORU **133**

www.balioglu.net

www.balioglu.net

KOCAELİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

2018 YILI

SAYIŞTAY DÜZENLILIK DENETİM

RAPORU

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ 1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU 9
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU 9
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI 10
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ 10
6. DENETİM GÖRÜŞÜ 12
7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER 13
8. EKLER 125

www.balioglu.net

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: Teşkilat Şeması 4
Tablo 2: Belediyenin bağlı, ilgili ve ilişikli kamu idareleri ile Kurduğu ve/veya Sermaye Ortağı Olduğu Şirketler 5
Tablo 3: 2016-2018 Dönemi Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri 6
Tablo 4: 2016-2018 Dönemi Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri 6
Tablo 5: 2018 Yılı Bütçe Gider Tahmini ve Gerçekleşen Tutar 7
Tablo 6: 2018 Yılı Bütçe Gelir Tahmini ve Gerçekleşen Tutar 8

www.balioglu.net

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Yapım İşlerinde Kullanıldıktan Sonra İdareye Teslim Edilen Konteynerler/Prefabrik Yapıların Muhasebe Hesaplarında Görünmemesi

2. Müze Giriş Ücretleri Paylarının İlgili İlçe Belediyelerine Ödenmemesi

3. Sebze ve Meyve Ticareti ve Toptancı Halinde Bulunan Yerlerin Kira Artışında 5957 Sayılı Kanun'a Uyulmaması

4. Kurum Lehine Hükmedilen Vekâlet Ücretlerinin Tahsilinin Takip Edilmemesi

5. Anahtar Teslimi Götürü Bedel Olarak İhale Edilmesi Gereken Bina İşlerinin Karma Teklif Suretiyle İhale Edilmesi

6. Çalışanlara Verilen Sosyal Denge Ödemesine İlişkin Sözleşmenin Yenilenmesinde Mevzuata Uyulmaması

www.balioglu.net

7. Anahtar Teslimi Götürü Bedel Olarak İhale Edilmesi Gereken İşlerin Birim Fiyat Teklif Almak Suretiyle İhale Edilmesi

8. Gebze Şehirlerarası Otobüs Terminalinin Büyükşehir Belediyesince Devralınması İçin Gerekli İşlemlerin Yapılmaması

9. Hal İşletmesinde Bir Kişiye Birden Fazla İşyerinin Verilmesi

10. Halde Bulunan İşyerlerinden Alınacak Teminatla İlgili Mevzuata Uyulmaması

11. İhale Edilen Yapım İşlerinde Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 16'ncı Maddesine Aykırı İşlem Yapılması

12. İş Programının Süresinde Sunulmaması ve Buna İlişkin Yaptırımın Belirlenmemesi

13. İzmit Şehirlerarası Terminal İşletmesinin İşletme Hakkının Meclis Kararı ile Belediye Şirketine Verilmesi

14. Kesinleşen Sayıştay İlamlarının Tahsilinin Kanun ve Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğe Uygun Yapılmaması

15. Parkomatlı Park Yerlerinin İhalesiz Belediye Şirketine Verilmesi

16. Sözleşmeli Çalıştırılan Eğitmenlerle İlgili Esaslarda Belirlenen Ölçütün Uygulanmaması

17. Şartname Gereği Verilmesi Gereken Süreden Sonra Verilen Araçlarla İlgili Gerekli İşlemin Yapılmaması

18. Şehir İçi Çalışan Minibüs/Halk Otobüsleri Gibi Toplu Taşım Araçlarının İhalesiz Çalıştırılması

19. İlden İlçeye veya İlçeden İlçeye Çalışan Toplu Taşım Araçlarının Mevzuata Aykırı Çalıştırılması

20. Vekalet Ücretlerinin Kaydının Kararnameye Uygun Yapılmaması

21. Yapım İşlerinde All Risk Sigortanın Yapım İşleri Genel Şartnamesine Uygun Düzenlenmemesi

22. Yapım İşlerinde İş Süresinde Bitirilmemesine Rağmen İhtarname Çekilmemesi veya İhtarname Çekilmesine Rağmen İşin Bitirilmesi İçin Gerekli Sürenin Belirtilmemesi

www.balioglu.net

23. Yönetmeliğe Aykırı Olarak Tekniker ve Mühendisliğe Atama Yapılması

24. Yönetmeliğe Aykırı Olarak Üst Kadrolara Atama Yapılması

25. Tahsis Edilen Bazı Taşınmazlara İlişkin Protokol Olmamasına Karşın Genel Giderlerinin Bütçeden Ödenmesi

26. Şehirlerarası Gezi Programlarının Belediye Bütçesinden Karşılanması

27. Protokolle Başka Kamu İdaresine Tahsis Edilen Taşınmazın Genel Giderlerinin Bütçeden Karşılanması

28. Ortak Hizmet Projesinin İçeriğinde Belirsizlik Olması

29. Mahalli İdare Şirketi Kadrosuna Geçirilen İşçilerin Hakediş Ödemelerinde Şirkete Ödenen Kar Payı Hesabına Sözleşme Giderleri ve Genel Giderlerinin Dâhil Edilmesi

30. İhale Kapsamında Çalıştırılan İşçilerin Yıllık İzinlerinin Kanuna Uygun Şekilde Kullandırılmaması

31. Haksız Çıkma Zammının Tahsil Edilmesiyle İlgili Gerekli Sürecin İşletilmemesi

32. Bazı Taşınmazların Meclis Kararı Alınmadan Diğer Kurum Ve Kuruluşlara Tahsis Edilmesi

33. Yapım İşlerinin İhalelerinde İstenen Araçların İşin Özelliğine Göre Miktarının Belirlenmemesi ve Araçların İşin Yapı denetim Görevlisi Dışındaki Kişilerce Kullanılması

34. Trafik Kazalarında Karşı Tarafın Kusurlu Olduğu Hallerde Değer Düşüklüğü Talep Edilmemesi

35. Kuruma Ait Taşınmazların Kiralanmasında Pazarlık Usulünün Kullanılması

36. İhale Edilen İşlerin Şartnamesinde Yurt Dışına Gönderilme ile İlgili Hükümlerin Belirsiz Olması ve İşle İlgili Olmayan Kişilerin Yurtdışına Gönderilmesi

37. Belediye Araçları İle Yapılan Kazalarda Tamirat Masraflarının Personele Hataları Oranında Rücu Edilmemesi

38. İç Kontrol Sistemi Mevzuat Gereklerinin Yerine Getirilmemesi

www.balioglu.net

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1.Mevzuat ve Görevler

Büyükşehir Belediyesi tüm hizmetlerini; 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'na göre gerçekleştirmektedir.

Bu kanunların dışında hizmet alanlarına göre tabi olunan temel yasal mevzuat aşağıda gösterilmiştir:

1) 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

2) 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu

3) 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu

4) 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

5) 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun

6) 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun

7) 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun

8) 3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun

9) 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu

Büyükşehir Belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları 5393 sayılı Belediye Kanununun 14'üncü maddesi ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun 7'nci, 8'inci ve 9'uncu maddelerinde düzenlenmiştir. Buna göre, ana başlıklar itibarıyla, büyükşehir belediye başkanlığının yetki, görev ve sorumlulukları şunlardır:

İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafî ve kent bilgi sistemleri;

www.balioglu.net

çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor orta ve yükseköğrenim öğrenci yurtları; kadınlar ve çocuklar için konukevleri açma; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; gıda ile ilgili olanlar dâhil birinci sınıf gayrisıhhî müesseseleri ruhsatlandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Gıda bankacılığı yapabilir. Her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapabilir, sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütebilir, geliştirebilir ve bu amaçla sosyal tesisler kurabilir, meslek ve beceri kazandırma kursları açabilir, işletebilir veya işlettirebilir. İlçe belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin stratejik plânını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak gibi görevleri de bulunmaktadır.

Mahalli idare birimi olan belediyeler üzerinde merkezi idarenin vesayet yetkisi, Cumhurbaşkanı hükümet sisteminde de İçişleri Bakanlığı tarafından kullanılmaktadır.

www.balioglu.net

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 6771 sayılı Kanunla değişik 8'inci maddesi ile yürütme yetkisi ve görevi Cumhurbaşkanına tanındığından Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi uygulamaya geçmiş ve bu değişikliğin mahalli idareler ve dolayısıyla belediyeler üzerinde etkisi; Anayasa'nın 123'üncü maddesinde gerçekleştirilen değişiklikle Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle de kamu tüzel kişiliği kurulabilmesi, 127'nci maddesinde gerçekleştirilen değişiklikle de mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile kendi aralarında birlik kurmalarının Cumhurbaşkanının iznine tabi kılınması şeklinde gerçekleşmiştir.

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 100'üncü maddesi gereğince;

a) Mahalli idarelerin iş ve işlemlerine dair mevzuatla verilen görev ve hizmetleri yapmak, takip etmek, sonuçlandırmak ve geliştirmek,

b) Mahalli idare yatırım ve hizmetlerinin kalkınma planları ile yıllık programlara uygun şekilde yapılmasını gözetmek,

c) Mahalli idarelerin geliştirilmesi amacıyla araştırmalar yapmak, istatistiki bilgileri toplamak, değerlendirmek ve yayımlamak,

ç) Mahalli idareler personelinin hizmet içi eğitimini planlamak ve uygulanmasını takip etmek,

d) Mahalli idarelerin teşkilat, araç ve kadro standartlarını tespit etmek,

f) Bakan tarafından verilen diğer görevleri yapmak, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğünün görevleri arasında sayılmıştır. Bu görevlerin yanında, Anayasa'nın 127'nci maddesi, 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 798'inci, 5393 sayılı Kanun'un 10, 45, 46 ve 47'nci maddesiyle İçişleri Bakanlığına belediyeler ile ilgili verilen vesayet yetkisi halen devam etmektedir.

Cumhurbaşkanı hükümet sisteminden sonra İçişleri Bakanlığı'na bağlı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü adı altında, 10.07.2018 tarih ve 30474 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bünyesinde kurulmuştur.

Cumhurbaşkanı hükümet sisteminden sonra mahalli idareler alanında İçişleri Bakanlığı ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı görevlendirilmiştir. Denetim ve soruşturma İçişleri Bakanlığı tarafından yürütülmektedir.

www.balioglu.net

Mahalli idarelerin iş ve işlemlerine dair mevzuatla verilen görev ve hizmetleri yapmak, takip etmek, sonuçlandırmak ve geliştirmek, mahalli idare yatırım ve hizmetlerinin kalkınma planları ile yıllık programlara uygun şekilde yapılmasını gözetmek, mahalli idareler personelinin hizmet içi eğitimini planlamak ve uygulanmasını takip etmek, mahalli idarelerin teşkilat, araç ve kadro standartlarını tespit etmek gibi konularda ise Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü yetkilidir.

1.2.Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Büyükşehir belediyesi teşkilâtı; norm kadro esaslarına uygun olarak genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlüklerden oluşur.

Birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi büyükşehir belediyesi meclisinin kararı ile olur.

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 Birinci Hukuk Müşavirliğidir. Doğrudan Başkana bağlı diğer birim olan Genel Sekreterlik idarenin en önemli icra organıdır. Genel Sekretere bağlı 4 adet Genel Sekreter Yardımcısı bulunmaktadır. Belediyenin 22 adet hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili Genel Sekreter Yardımcılıklarına bağlıdır. Büyükşehir Belediyesi, teşkilât yapısına ait hiyerarşik sistem bünyesindeki görevler ve personele ilişkin bilgiler tabloda detaylandırılmıştır.

Tablo 1: Teşkilat Şeması

Büyükşehir Belediye Başkanı				
Başkanlık Makamına Bağlı Birimler	**Genel Sekreterlik Makamına Bağlı Birimler**	**Genel Sekreter Yardımcıları Makamına Bağlı Birimler**		
Özel Kalem Müdürlüğü	Birinci Hukuk Müşavirliği	Basın Yayın Ve Halkla İlişkiler Dai. Bşk.	Bilgi İşlem Dai.Bşk.	Çevre Koruma Ve Kontrol Dai. Bşk.
Teftiş Kurulu Bşk.		Destek Hizmetleri Dai. Bşk.	Emlak Ve İstimlak Dai. Bşk.	Etüt Ve Projeler Dai. Bşk.
		Fen İşleri Dai. Bşk.	Gençlik Ve Spor Hizmetleri Dai. Bşk.	İmar Ve Şehircilik Dai. Bşk.
		İnsan Kaynakları Ve Eğitim Dai. Bşk.	İtfaiye Dai. Bşk.	Kaynak Geliştirme Ve İştirakler Dai. Bşk.
		Kurumsal Gelişim Dai. Bşk.	Kültür Ve Sosyal İşler Dai. Bşk.	Mali Hizmetler Dai. Bşk.
		Muhtarlık İşleri Dai. Bşk.	Park Bahçe Ve Yeşil Alanlar Dai. Bşk.	Sağlık Ve Sosyal Hizmetler Dai. Bşk.
		Toplu Taşıma Dai. Bşk.	Ulaşım Dai. Bşk.	Yazı İşleri Ve Kararlar Dai. Bşk.
		Zabıta Dai. Bşk.		

Teşkilatlanmada oluşturulan her birim, kendi faaliyet ve görev alanları ile ilgili yönetmeliklerini hazırlayarak, büyükşehir belediye meclisinin onayından geçirerek yürürlüğe koyar ve bu esaslar üzerinden faaliyetlerini sürdürür. Büyükşehir Belediyesinde çalışan memur ve sözleşmeli personel 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na; işçiler ise 1475 ve 4857 sayılı İş Kanunlarına tabi olup tüm personelin sosyal güvenlik işlemleri 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu uyarınca gerçekleştirilmektedir.

Büyükşehir Belediyesinde istihdam edilen 2424 Personelden 88'ü müdür, 21'i şef,

www.balioglu.net

1129'si memur, 40'ı sözleşmeli sanatçı, 755'i işçi ve 391'i ise sözleşmeli personel oluşturmaktadır. Belediyede personel sayısı bir önceki yıla göre azalma göstermiştir.

Büyükşehir Belediyesine bağlı, ilgili ve ilişikli kamu idareleri ile kurdukları ve/veya sermaye ortağı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 2: Belediyenin bağlı, ilgili ve ilişikli kamu idareleri ile Kurduğu ve/veya Sermaye Ortağı Olduğu Şirketler

ŞİRKET ADI	PAY ORANI (%)	PAYLARIN TOPLAM SERMAYE DEĞERİ (TL)
İZAYDAŞ İZMİT ATIK VE ARTIKLARI ARITMA A.Ş.	99,99	190.999.000,00
KENT KONUT İNŞAAT A.Ş.	95,00	45.105.150,00
BELDE ÖZEL SAĞLIK HİZ. GIDA A.Ş.	99,99	15.498.450,00
ULAŞIMPARK ULAŞTIRMA HİZ. LTD. ŞTİ.	99,84	203.903.981,00
İZMİT SU A.Ş.	100,00	19.511.512,50
İZGAZ İZMİT GAZ DAĞITIM A.Ş.	10,00	18.100.000,00
KARTEPE TURİZM A.Ş.	9,83	1.278.063,00
MUALLİMKÖY TEKN. GELİŞ. YÖN. A.Ş.	0,58	1.885.000,00
KOCAELİ SERBEST BÖLGESİ KURUCU VE İŞLETİCİSİ A.Ş.	0,20	7.500,00

1.3. Mali Yapı

Belediye bütçesi, program bütçe esasına göre hazırlanmak suretiyle mali yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren bir meclis kararıdır.

Bütçe giderlerinin ekonomik olarak sınıflandırıldığı Tablo 3 aşağıda gösterilmiştir:

www.balioglu.net

Tablo 3: 2016-2018 Dönemi Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri

GİDER TÜRÜ	2016 YILI (A)	2017 YILI (B)	2018 YILI (C)	Değişim Oranı (D=C-A/A) (%)
Personel Giderleri	188.546.428,97	203.565.842,79	212.767.857,51	12,85
S.G.K. Devlet Prim Giderleri	30.723.731,24	30.623.128,47	33.356.148,24	8,57
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	452.999.579,71	594.704.400,25	784.730.557,55	73,23
Faiz Giderleri	97.080.293,32	240.009.806,40	185.823.278,61	91,41
Cari Transferler	82.205.037,84	103.298.779,91	148.683.392,71	80,87
Sermaye Giderleri	503.069.607,58	1.054.638.260,28	1.240.647.854,23	146,62
Sermaye Transferleri	99.815.100,00	82.892.000,00	120.882.092,99	21,11
Borç Verme	0,00	8.900.000,00	59.500.000,00	-
Yedek Ödenekler	0,00	0,00	0,00	-
BÜTÇE GİDER TOPLAMI	**1.454.439.778,66**	**2.318.632.218,10**	**2.786.391.181,84**	**91,58**

www.balioglu.net

Bütçe giderlerinin ekonomik olarak sınıflandırıldığı Tablo 3'de gösterildiği üzere, İdarenin bütçe gider toplamı 2016/2018 döneminde yüzde 91,58 oranında artış göstermiştir. Tablodaki gider kalemleri incelendiğinde ise; giderler içindeki payı oransal anlamda en yüksek artışın yüzde 146,62 ile Sermaye Giderleri kalemi olduğu görülmektedir. Bunun sebebi de ulaşım yatırımlarına yapılan ödemelerdir.

Bütçe gelirlerinin ekonomik olarak sınıflandırıldığı Tablo 4 aşağıda gösterilmiştir:

Tablo 4: 2016-2018 Dönemi Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri

Gelir Türü	2016 YILI (A)	2017 YILI (B)	2018 YILI (C)	Değişim Oranı (D=C-A/A) (%)
Vergi Gelirleri	30.640.138,89	28.860.836,15	36.206.811,71	18,17
Teşebbüs Ve Mülkiyet Gelirleri	150.940.078,59	178.375.381,04	177.192.822,13	17,39
Alınan Bağış Ve Yardım İle Özel Gelirler	5.865.147,75	1.266.530,00	15.814.970,73	169,64
Diğer Gelirler	1.492.265.717,9	1.865.364.478,27	2.231.387.315,77	49,53

Sermaye Gelirleri	113.230.005,29	116.575.133,09	103.161.609,84	-8,89
Alacaklardan Tahsilatlar	2.154.700,83	81.776.521,53	50.698.328,41	2252,92
Bütçe Gelirleri Toplamı	**1.795.095.789,25**	**2.272.218.880,08**	**2.614.461.858,59**	**45,64**
Bütçe Gelirlerinden Red Ve İadeler Toplamı	2.978.638,17	17.828.620,22	9.773.596,37	228,12
Net Bütçe Gelirleri Toplamı	**1.792.117.151,08**	**2.254.390.259,86**	**2.604.688.262,22**	**45,34**

Bütçe gelirlerinin ekonomik olarak sınıflandırıldığı Tablo 4'deki veriler dikkate alındığında, 2018 yılında 2016 yılına göre gelirler yüzde 45,34 oranında artış göstermiştir. Ana gelir kalemlerinden birisi olan alacaklardan tahsilatlar 2018 yılında 2016 yılına göre oldukça yüksek bir artış gösterdiği görülmektedir.

Belediye'nin 2018 dönemi bütçe tahmini ve gerçekleşmeleri Tablo 5 ve Tablo 6'da gösterilmektedir.

Tablo 5: 2018 Yılı Bütçe Gider Tahmini ve Gerçekleşen Tutar

www.balioglu.net

GİDER TÜRÜ	**2018 YILI GİDER BÜTÇE (A)**	**2018 YILI GERÇEKLEŞEN (B)**	**GERÇEKLEŞME ORANI % (C=(B/A)**
Personel Giderleri	248.318.903,00	212.767.857,51	85,68
S.G.K. Devlet Prim Giderleri	39.094.961,00	33.356.148,24	85,32
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	768.364.285,00	784.730.557,55	102,13
Faiz Giderleri	156.493.683,00	185.823.278,61	118,74
Cari Transferler	151.153.478,00	148.683.392,71	98,37
Sermaye Giderleri	1.450.357.421,00	1.240.647.854,23	85,54
Sermaye Transferleri	194.080.000,00	120.882.092,99	62,28
Borç Verme	101.000,00	59.500.000,00	58.910,89
Yedek Ödenekler	177.036.269,00	-	-
BÜTÇE GİDER TOPLAMI	**3.185.000.000,00**	**2.786.391.181,84**	**87,48**

Buna göre 2018 yılında Bütçe Giderleri %87,48 seviyesinde gerçekleşmiştir. Mal ve Hizmet Alımları Giderleri % 102,13 oranında gerçekleşmiştir. Faiz Giderlerinde ise % 118,74 oranında başlangıç bütçesinde öngörülen tutar aşılmıştır.

Tablo 6: 2018 Yılı Bütçe Gelir Tahmini ve Gerçekleşen Tutar

GELİRİN TÜRÜ	2018 YILI GELİR BÜTÇESİ (A)	2018 YILI GERÇEKLEŞEN (B)	GERÇEKLEŞME ORANI % (C=B/A)
Vergi Gelirleri	33.312.000,00	36.206.811,71	108,69
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	234.808.000,00	177.192.822,13	75,46
Alınan Bağış ve Yrd. İle Özel Gelirler	1.000.000,00	15.814.970,73	1581,50
Diğer Gelirler	2.010.139.000,0	2.231.387.315,77	111,01
Sermaye Gelirleri	612.007.000,00	103.161.609,84	16,86
Alacaklardan Tahsilâtlar	43.734.000,00	50.698.328,41	115,92
BÜTÇE GELİRLERİ TOPLAMI	**2.935.000.000,00**	**2.614.461.858,59**	89,08
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Topl.	0,00	9.773.596,37	-
NET BÜTÇE GELİRLERİ TOPLAMI	**2.935.000.000,00**	**2.604.688.262,22**	**88,75**
Borçlanma	0,00	0,00	-
TOPLAM	**2.935.000.000,00**	**2.604.688.262,22**	**88,75**

Buna göre 2018 yılında Bütçe Gelirleri % 88,75 seviyesinde gerçekleşmiştir.

Bütçe gelirleri içerisinde yer alan Vergi Gelirleri beklenenin üstünde, Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri ve Sermaye Gelirleri beklenenin altında gerçekleşmiştir.

www.balioglu.net

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Belediyenin muhasebe kayıt sistemi, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile getirilen tahakkuk esaslı devlet muhasebesi olup kayıt işlemleri Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği çerçevesinde düzenlenerek 27.05.2016 tarih 29724 (M) sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümleri doğrultusunda gerçekleştirilmektedir.

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 sunulmuş olup denetim bu defter, tablo ve belgeler ile Usul ve Esasların 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,

- Kasa sayım tutanağı,
- Banka mevcudu tespit tutanağı,
- Alınan çekler sayım tutanağı,
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,
- Teminat mektupları sayım tutanağı,
- Değerli kâğıtlar sayım tutanağı,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetimi hesabı icmal cetveli,
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,
- Faaliyet sonuçları tablosu,
- Nakit Akış Tablosu,

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

www.balioglu.net

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 gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve

doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

Kamu idaresinin mali 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

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

Görev ve yetkileri çerçevesinde, malî yönetim ve kontrol süreçlerine ilişkin standartlar ve yöntemler Hazine ve Maliye Bakanlığınca, iç denetime ilişkin standartlar ve yöntemler ise İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenir, geliştirilir ve uyumlaştırılır. Bunlar

www.balioglu.net

ayrıca, sistemlerin koordinasyonunu sağlar ve kamu idarelerine rehberlik hizmeti verir.

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

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

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve ilgili diğer mevzuat uyarınca, Kocaeli Büyükşehir Belediyesince Kamu İç Kontrol Sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi çalışmaları mevzuata uygun olarak tam başlatılmamış ve Kamu İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planı hazırlanmamıştır.

www.balioglu.net

İç kontrol sistem ve işleyişinin üst yönetici ve personel tarafından sahiplenilmesi ve desteklenmesi sağlanmamıştır. İç kontrol standartları kapsamında; iç kontrol sisteminin oluşturulması, izlenmesi ve geliştirilmesi konusunda birtakım çalışmalar yapılmakla birlikte henüz tam olarak mevzuata uygun hale getirilememiştir. Kurumun tüm birimlerinde yapılan işlerin iş tanımları yapılmamış, bu işlerin süreçleri ve/veya iş akış şemaları çıkarılmamıştır.

İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu bulunmamaktadır. İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı (18 kamu iç kontrol standardı ve bu standartları sağlayan 79 genel şartı içerecek şekilde) hazırlanmamıştır. Bu yüzden uyum eylem planında yer alan eylemlerin gerçekleşme sonuçları izlenememektedir. İç kontrol sistemi yılda en az bir kez değerlendirilmemekte, değerlendirme formları ve raporları düzenlenmemektedir. İç denetim birimi kurulma aşamasında olup iç denetçi kadrosunda personel bulunmamaktadır. Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslara uygun olarak kurulmuştur. Ancak İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslarda yer alan limitleri aşan tüm taahhüt ve sözleşme tasarıları ön mali kontrole tabi tutulmamaktadır. İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslarda yer alan ve ön mali kontrole tabi mali karar ve işlemlerin dışında ön mali kontrole tabi karar ve işlemler belirlenmemiştir.

Kurumdaki tüm personel "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin Ek 1'inde yer alan "Etik sözleşmesini" imzalamıştır. Kurum

organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar açık bir şekilde belirlenmiştir. Kurumun misyonunun, vizyonunun, stratejik amaç ve hedeflerinin tüm personel tarafından öğrenilmesi ve sahiplenilmesi yönünde çalışmalar devam etmektedir.

Stratejik plan, idarenin paydaş görüşleri alınarak birimlerinin ve personelinin katkılarıyla mevzuata uygun bir şekilde hazırlanmış ve idarenin yürüteceği program, faaliyet ve projeleri performans hedef ve göstergelerini içeren performans programı oluşturulmuştur. Birim yetkilileri, birimlerine ilişkin stratejik plan ve performans programında yer alan faaliyetleri personeline duyurmaktadır.

Kurum stratejik amaç ve hedeflerine yönelik riskleri yıllık olarak belirlememektedir. Kurumsal risk yönetim çalışmaları yapılmamıştır. İdare, sistemli bir şekilde analizler yapmamış, amaç ve hedeflerinin gerçekleşmesini engelleyebilecek iç ve dış riskleri tanımlamamış ve bunlara yönelik önlemler belirlememiştir.

Birim faaliyet raporları düzenlenmekte ve güvence beyanı verilmektedir. Faaliyet sonuçları ve değerlendirmeler idare faaliyet raporunda gösterilmekte ve duyurulmaktadır. Kurumda yetkiler kısmen tanımlanmış yetki devrine ilişkin usul ve esaslar belirlenmiştir. Hassas görevlere ilişkin prosedürler belirlenmekte ve personele duyurulmaktadır. Kurum kilit personeli eğitim ve uzmanlık alanı ile ilgili işlerde görevlendirilmektedir. Her görev için gerekli eğitim ihtiyacı belirlenmekte, eğitim faaliyetleri planlanıp zaman zaman uygulanmaktadır. Yer değiştirme, üst görevlere atanma, eğitim, özlük hakları gibi insan kaynakları yönetimine ilişkin hususlar yazılı olarak belirlenip personele duyurulmaktadır. İdare bütçesinin ilk altı aylık uygulama sonuçları ve ikinci altı aya ilişkin beklenti ve hedefleri, süresi içerisinde kamuoyuna duyurulmaktadır. Kurum personelinin hata, usulsüzlük ve yolsuzlukları bildirebileceği mekanizmalar kurulmuştur.

www.balioglu.net

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Kocaeli Büyükşehir Belediyesi'nin 2018 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan, geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Yapım İşlerinde Kullanıldıktan Sonra İdareye Teslim Edilen Konteynerler/Prefabrik Yapıların Muhasebe Hesaplarında Görünmemesi

Büyükşehir Belediyesi tarafından ihale edilip geçici ve/veya kesin kabulü yapılan yapım işlerinde sözleşme eki Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 16'ncı maddesi gereği işin bitiminde idare malı olan bina ve barakaların muhasebe hesaplarına alınmadığı görülmüştür.

İhale edilen yapım işlerine ait sözleşmenin 8'inci maddesinde, sözleşmenin ekindeki ihale dokümanı ve diğer belgelerle bir bütün olduğu, sözleşme hükümleri ile ihale dokümanını oluşturan belgelerdeki hükümler arasında çelişki veya farklılık olması halinde ihale dokümanında yer alan hükümlerin esas alınacağı, ihale dokümanını oluşturan belgeler arasındaki öncelik sıralamasında ilk olarak Yapım İşleri Genel Şartnamesinin ve daha sonraları ise teknik şartnamelerin geldiği belirtilmiştir. Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 16'ncı maddesinde, yüklenicinin yapı denetim görevlisinin işle ilgili her türlü çalışmaları ve gerektiğinde yatıp kalkmaları için, sözleşmesinde belirlenen şartlar altında uygun yerler, bina ve/veya barakalar hazırlayıp bedelsiz olarak idareye teslim etmek zorunda olduğu ve işin bitiminde idarenin malı olacağı belirtilmiştir.

www.balioglu.net

27.05.2016 tarih ve 29724 sayılı mükerrer Resmi Gazete'de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 198'inci maddesinde 255 Demirbaşlar hesabının kurum faaliyetlerinin yürütülmesi amacıyla uzun süre kullanılabilen varlıkların izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir. 199'uncu maddede ise bu hesabın nasıl işleyeceği ifade edilmiştir. Buna göre demirbaşlar elde edildiklerinde borç hesabına kaydedilecek, satıldığında veya elden çıkartıldığında ise alacak hesabında muhasebeleştirilecektir.

İdare yapım işleri şantiyelerinde kullanılmak üzere yapım işlerine ilişkin ihale dokümanlarında konteyner, prefabrik yapı veya ofis kullanılmasını öngörmüştür. Yüklenici tarafından konteyner veya prefabrik yapılar işin bitiminde tutanakla idareye teslim edilmesine karşın, teslim alınan bu yapılarla ilgili herhangi bir muhasebe kaydı yapılmamıştır. Bu durum idarenin sahip olduğu demirbaşlara ilişkin bilgilerin muhasebe kayıtlarına yansıtılmaması sonucu idarenin mali tablolarında hataya yol açmaktadır.

Yapım işlerinde işin bitiminde idareye teslim edilen konteyner, prefabrik yapı, bina veya

barakalar gibi yapıların teslim alındığında muhasebe hesaplarına alınması ve başka bir kurumun kullanımına verildiğinde de aynı şekilde muhasebe hesaplarına gerekli kaydın yapılması gerekir.

Kamu idaresi cevabında; *"İlgili dairelere bulgu konusu iletilmiş olup, bu kapsamda konteyner veya prefabrik yapı olmadığı şeklinde cevap verilmiştir. Bahsedildiği şekilde bir yapının ihale teknik şartnamesi kapsamında olup Belediyemize devrine yönelik madde olması halinde gerekli kaydın yapılmasına yönelik işlem tesis edilecektir."* denilmiştir.

Sonuç olarak Yapım işlerinde işin bitiminde idareye teslim edilen konteyner, prefabrik yapı, bina veya barakalar gibi yapıların teslim alındığında muhasebe hesaplarına alınması ve başka bir kurumun kullanımına verildiğinde de aynı şekilde muhasebe hesaplarına gerekli kaydın yapılması gerekmektedir.

BULGU 2: Müze Giriş Ücretleri Paylarının İlgili İlçe Belediyelerine Ödenmemesi

Büyükşehir Belediyesi hesaplarının incelenmesi sonucunda müze giriş ücretlerinden ilçe belediyesi hesabına yatırılması gereken payların aktarılmadığı tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Müze giriş ücretleri ile madenlerden belediyelere pay" başlıklı mükerrer 97'nci maddesinin (a) bendinde,

"Türkiye Büyük Millet Meclisine bağlı milli saraylar hariç belediye ve mücavir alan sınırları içinde gerçek ve tüzelkişilerce işletilen her türlü müzelerin giriş ücretlerinin % 5'i belediye payı olarak ayrılır.

(2) Belediye payı olarak ayrılan miktarın, tahsilini takip eden ayın 15 inci günü akşamına kadar müzenin bulunduğu yer (27.6.1984 gün ve 3030 sayılı Kanunun uygulandığı şehirde Büyük Şehir Belediyelerine) belediyesine ödenmesi mecburidir.

Büyük Şehir Belediyelerince tahsil edilen payın yüzde 75'i İçişleri Bakanlığınca bildirilecek son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre nüfusları oranında ilgili ilçe belediyelerine dağıtılır."

denilmiş ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir belediyesinin gelirleri" başlıklı 23'üncü maddesinde de, "*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 tutar, İller Bankası tarafından, yükümlü belediyenin genel bütçe vergi gelirleri payından kesilerek alacaklı belediyenin hesabına aktarılır. (Değişik ikinci cümle: 21/4/2005-5335/28 md.) Gecikmeden kaynaklanacak faiz ve benzeri her türlü zararın tazmininden, ilgili ilçe (...) belediye başkanı ve sayman şahsen sorumludur. ***Bu fıkra hükmü, ilçe ve ilk kademe belediyeleri hesabına yapılacak her türlü aktarmaları zamanında yapmayan büyükşehir belediye başkanı****, bağlı kuruluş genel müdürleri* ***ve saymanları hakkında da uygulanır."*** hükmü yer almıştır.

Büyükşehir Belediyesinin 2018 yılı hesapları incelendiğinde söz konusu paya ilişkin 2018 yılında yapılan tahsilat ile ilgili ödeme kaydının olmadığı, söz konusu payın ilgili belediyelere aktarılmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Kanunun mükerrer 97'nci maddesine göre ilçe belediyelerine ödenmesi gereken payların ödenmesi ve gecikmeden kaynaklı faiz ve benzeri giderlerin ise aktarmaları zamanında yapmayan büyükşehir belediye başkanı ile muhasebe yetkilisinden alınması için gerekli sürecin işletilmesi gerekir.

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında; *"2018 yılında yapılan tahsilatlar ilgili İlçe belediyelerine aktarılmış olup tevsiki belgeler ektedir. Bundan böyle Belediyemize beyan edilip ödenen müze giriş payları aynı usulde ilçe belediyelerine aktarılmaktadır."* denilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında payların aktarıldığı ifade edilmiştir. Cevap ekinde yer alan belgeye göre aktarımların 20.03.2019 günü yapıldığı anlaşılmıştır.

Olması gereken tahsil edilen müze ücretlerinin süresinde aktarımının yapılmasıdır. Bulgu ve cevaptan da anlaşılacağı üzere müze payları süresinde ilgili belediyelere aktarılmamıştır. 5216 sayılı Kanunu'nun 23'üncü maddesinde belirtildiği üzere ilçe belediyeleri hesabına yapılacak her türlü aktarımları zamanında yapmayan büyükşehir belediye başkanı ile muhasebe yetkilisinin faiz ve benzeri her türlü zararın tazmininden sorumlu olduğu açık olduğuna göre gerekli işlemler süresinde yapılmalıdır.

BULGU 3: Sebze ve Meyve Ticareti ve Toptancı Halinde Bulunan Yerlerin Kira Artışında 5957 Sayılı Kanun'a Uyulmaması

Büyükşehir Belediyesi merkez sebze halinde bulunan işyerlerinin kira artışlarında 5957 sayılı Kanun'a aykırı hareket edilmiştir.

5957 sayılı Sebze ve Meyveler İle Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un 11'inci maddesinin birinci fıkrasında, *"Belediye toptancı hallerindeki işyerleri, kiralama veya satış yoluyla işletilir. Ancak satılan işyeri sayısı, o haldeki toplam işyeri sayısının yüzde ellisini geçemez. Bu maddenin altıncı fıkrasındaki eylemlerin tespiti halinde satış işlemlerinin iptal edilip işyerlerinin geri alınacağına ilişkin olarak tapu kütüğüne şerh konulur ve bu şartların gerçekleşmesi durumunda taşınmazlar geri alınır. İşyerlerinin kiralanması veya satılması 8/9/1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yapılır. Kira süresi en fazla on yıldır. Bakanlıkça belirlenen esaslara uygun olması kaydıyla, kira süresi sona erenlerle ihaleye çıkılmaksızın yeniden kira sözleşmesi yapılabilir. Kira süresi sona erenler açılacak kiralama ihalelerine tekrar katılabilir. Bir yıldan uzun süreli kira sözleşmelerinde ikinci ve izleyen yıllar kira bedelleri, **Üretici Fiyatları Endeksi oranında arttırılır.**"* denilmektedir.

Belediyeye ait merkez sebze hali 2015 yılında yeni yerine taşınmıştır. Eski haldeki yerler 75m^2 iken yeni haldeki yerler 106,60m^2 olup, ilave olarak 48m^2 sandık koyma yeri de bulunmaktadır. Yeni yerin metrekaresinin fazla olması nedeniyle oluşan yeni duruma göre Encümen tarafından 12.08.2015 gün ve 1423 numaralı karar ile 2015 yılı kira bedelleri güncellenmiştir. 2016 ve 2017 yılı kiraları ÜFE oranında artmış olmasına karşın, 2018 yılı kira artışı ÜFE (%15,47) yerine Takdir Komisyonu raporuna istinaden (%19,50) yapılmıştır. Ancak 2018 yılı kira bedellerinin takdir komisyonu kararına göre artırılması 5957 sayılı Kanun'un 11'inci maddesine aykırıdır.

Kira artışının 5957 sayılı Kanun'un 11'inci maddesine göre üretici fiyatları endeksi oranında arttırılması gerekir.

Kamu idaresi cevabında; *"Merkez Hal Tesisi'ndeki Sebze ve Meyve Komisyoncu yeri kiracılarımızla Hal Tesisinin Yeni Yerine Taşınması ve işyerlerinin kullanım alanlarında oluşan değişiklik nedeniyle mevcut sözleşmeler yenilenerek 01/10/2015-31/12/2023 tarihleri arası kira sözleşmesi imzalanmış, yapılan kira artışı Belediyemiz ile imzaladıkları kira sözleşmesinin Madde 3-b'deki 'Söz konusu işyerinin **2018 yılı başında kira bedeli günün şartlarına göre Belediyemizce yeniden belirlenecektir**. Yeni belirlenen kira bedeli Ocak ayı sonuna kadar yıllık ve peşin olarak Belediyemize ödenecektir. 2019 yılı ve takip eden yıllara ait kira bedelleri aynı şekilde TÜİK tarafından Ocak ayında yayınlanan Yİ-ÜFE (Bir önceki yılın aynı ayına göre) değişik oranında yapılacak ...' hükmü gereği yapılmıştır.*

Söz konusu artış rutin bir artış olmayıp Kira süresinin uzun ve yeni yerin değerinin

www.balioglu.net

zamanla ortaya çıkabileceği öngörüsüne dayanılarak karşılıklı imzalanan kira sözleşmesine konulan yukarıdaki madde uyarınca yapılmıştır." denilmiştir.

Sonuç olarak İdare cevabında yapılan işlemin süreci anlatılmıştır. Ancak yapılan işlem Kanuna aykırıdır. İdarenin işlemini Kanuna uygun şekilde yapması gerekir. Bu nedenle halde bulunan yerlerin kira artışlarının 5957 sayılı Sebze ve Meyveler İle Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un 11'inci maddesinin birinci fıkrasında belirtildiği üzere üretici fiyatları endeksi oranında arttırılması sağlanmalıdır.

BULGU 4: Kurum Lehine Hükmedilen Vekâlet Ücretlerinin Tahsilinin Takip Edilmemesi

Belediyenin kazanmış olduğu davalardan kurum lehine hükmedilen vekâlet ücretinin bir kısmının tahsili için gerekli işlemlerin zamanında yapılmadığı görülmüştür.

www.balioglu.net

02.11.2011 gün ve 28103 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 659 sayılı Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararname'nin 18'inci maddesinde, "2/2/1929 tarihli ve 1389 sayılı Devlet Davalarını İntaç Eden Avukat ve Saireye Verilecek Ücreti Vekâlet Hakkında Kanun yürürlükten kaldırılmıştır. Diğer mevzuatta 1389 sayılı Kanuna yapılan atıflar bu Kanun Hükmünde Kararnameye yapılmış sayılır.", denilmiş ve Kararnamenin 14'üncü maddesinde de kazanılan vekâlet ücretleri ile ilgili düzenlemeler yapılmış ve lehe hükmedilen vekâlet ücretlerinin dağıtım esasları belirlenmiştir. Belediyenin taraf olduğu davalar sonucu lehine hükmedilen vekâlet ücretleri emanet hesabına alacak kaydedilecek, kaydedilen tutarlar yukarıda belirtilen Kanun maddeleri çerçevesinde dağıtılacak, artan tutarlarla ilgili işlem 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 14'üncü maddesine göre yapılacaktır.

Vekâlet ücreti avukatın değil tarafın hakkıdır. Anayasa Mahkemesi 2012/615 başvuru numaralı ve 21.11.2013 tarihli bireysel başvuru kararında, "*6100 sayılı Kanun'un 330. maddesinde açıkça, takdir olunacak vekâlet ücretine taraf lehine karar verileceği ifade edilmiştir. Bu maddenin gerekçesinde 1136 sayılı Kanun'un 164. maddesinin beşinci fıkrasında geçen 'vekâlet ücreti avukata aittir' hükmünün kararın taraflar için oluşturulduğu ve onların lehlerine ve aleyhlerine sonuç yaratacağı prensibinin uygulanmasına engel olmadığı, 1136 sayılı Kanun'daki hükmün avukat ile müvekkil arasındaki hukuki ilişkide geçerli olacağı,*

düzenlemede geçen vekâlet ücretinin avukatla müvekkili arasında yapılan sözleşmede geçen ücret olmadığı, mahkemece taraf lehine hükmedilen yargılama giderleri kapsamında bir ücret olduğu belirtilmiştir. Konuyla ilgili yerleşik Yargıtay içtihatları da bu yöndedir." denildikten sonra aynı kararda, "mahkemelerce hükmedilen vekâlet ücretinin yargılama giderlerinden ve tarafların hak ve yükümlülüğünde olduğu ve 1136 sayılı Kanun'un 164. maddesinde yer alan hükmün vekille asil arasında çıkması muhtemel uyuşmazlıkları düzenlemek amacıyla öngörüldüğü hususunda içtihat oluşturulmuştur." ifadesi yer almıştır.

Bu karardan mahkemece hükmedilen vekâlet ücretinin tarafın hakkı olduğu açıktır. Yani vekâlet ücreti, belediyenin hakkıdır. Yargılama gideri olan ve mahkemelerce hükmedilen vekâlet ücreti konusunda özel kanunun 6100 sayılı Kanun olduğu görülmektedir. Yargıtay içtihatlarıyla vekâlet ücretini yargılama giderlerinin bir parçası olarak kabul etmekte ve asil lehine hükmedilmesi gereken bir hak olduğu konusunda istikrarlı şekilde kararlar vermektedir. Bu durumda 6100 sayılı Kanun ve yerleşik mahkeme içtihatlarına göre mahkemelerin yargılama giderleri kapsamında hükmettikleri vekâlet ücretinin, taraflar lehine bir hak ya da aleyhine bir yükümlülük doğurduğu anlaşılmaktadır. Avukata verdiği hizmet karşılığı ücret ödenmekte olup, mahkemelerce belediye lehine hükmedilen vekâlet ücreti yargılama gideri olduğundan dolayı belediyenin hakkı ve geliridir. 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname gereği kurum avukatına dağıtım yapılmaktadır.

www.balioglu.net

Kurumun lehine hükmedilen 31.12.2009 ile 20.11.2015 tarihleri arasındaki 187 adet vekâlet ücretlerinin ilgili kişilerden tahsili için gerekli işlem süresinde yapılmamıştır. Bu işlemin süresinde yapılmamasının sonucu olarak geçen sürenin uzunluğu dikkate alındığında her ne kadar zamanaşımı süresi dolmamış olsa bile tahsili mümkün olamayabilecektir. Kurum lehine Mahkemece vekâlet ücretine hükmedildiğinde ilgili muhatabına ödeme için yazı gönderilmeli, ödeme yapmadığı takdirde alacağın icra yoluyla tahsil edileceği belirtilmelidir. Tahakkuk eden vekâlet ücretlerinin tahsiliyle ilgili olarak tahakkuk ettiği zaman yapılması gereken işlemler yapılmamıştır. Böylece belediyenin gelir kaybı oluşmuştur.

Kurumun kazandığı vekâlet ücretlerinin tahsili için gerekli işlemlerin süresinde yapılması gerekir.

Kamu idaresi cevabında; *"Belediyemizin lehine olan tüm ilamlar takibe konularak ilam vekalet ücreti alacaklarımız tahsil edilmektedir. Tahsil edilmeyen vekalet ücretlerinin tamamının tahsili için ayrıca çalışma başlatılmış olup, bir kısmı da bu kapsamda tahsil edilmiştir."* denilmiştir.

Sonuç olarak Kurumun lehine hükmedilen vekâlet ücretlerinin ilgili kişilerden tahsili için gerekli işlemin süresinde yapılması önem arz etmektedir. Vekalet ücretinin karşı taraftan tahsili için gerekli işlem zamanında yapılmadığında zamanaşımı süresi dolmamış olsa bile tahsili mümkün olamayabilecektir. Bu durumda bu işlemi zamanında yapmayan görevlilerin sorumluluğu oluşacaktır. Buna meydan vermemek için kurum lehine Mahkemece vekâlet ücretine hükmedildiğinde, ilgili muhatabına ödeme için yazı gönderilerek ödeme yapmadığı takdirde alacağın icra yoluyla tahsil edileceği belirtilmeli ve ödeme yapılmadığı durumda ise alacağın icra yoluyla tahsili için gerekli sürecin işletilmesi sağlanmalıdır.

BULGU 5: Anahtar Teslimi Götürü Bedel Olarak İhale Edilmesi Gereken Bina İşlerinin Karma Teklif Suretiyle İhale Edilmesi

Götürü bedel ihale edilmesi gereken bina yapım işlerinin genelinde karma teklif (birim fiyat ve götürü bedel) suretiyle ihale edildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62'nci maddesinin c fıkrasında, *"Yapım işlerinde arsa temin edilmeden, mülkiyet, kamulaştırma ve gerekli hallerde imar işlemleri tamamlanmadan ve uygulama projeleri yapılmadan ihaleye çıkılamaz. İhale konusu yapım işinin özgün nitelikte ve karmaşık olması nedeniyle teknik ve malî özelliklerinin gerekli olan netlikte belirlenemediği durumlarda ön veya kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabilir. Uygulama projesi bulunan yapım işlerinde anahtar teslimi götürü bedel teklif alınmak suretiyle ihale yapılması zorunludur. Ancak, doğal afetler nedeniyle uygulama projesi yapılması için yeterli süre bulunmayan yapım işlerinde ön veya kesin proje üzerinden, her türlü onarım işleri ile işin yapımı sırasında belli aşamalarda arazi ve zemin etütleri gerekmesi veya uygulamada imar ve güzergâh değişikliklerinin muhtemel olması nedenleriyle ihaleden önce uygulama projesi yapılamayan,* ***bina işleri hariç****, yapım işlerinde ise kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabilir. Bu işlerin uygulama projesi yapılabilen kısımlar için anahtar teslimi götürü bedel, uygulama projesi yapılamayan kısımlarda ise her bir kalem iş için birim fiyat teklif almak suretiyle ihale yapılabilir... "* denilmektedir.

Yukarıda yer alan düzenlemeye göre bina yapım işlerinin uygulama projesi yapılarak götürü bedel üzerinden ihaleye çıkılması gerekir. Belediyenin ihale ettiği bina yapım işlerinde işin su basmanı seviyesine kadar olan kısmı birim fiyat teklif, diğer kısmı ise götürü bedel teklif olmak üzere ihaleye çıkılmaktadır. Ancak ihale edilen yapım işi olduğuna göre götürü bedel ihale edilmesi gerekir.

www.balioglu.net

Belediyenin ihale ettiği bina yapım işlerinin uygulama projesi yapılarak anahtar teslimi götürü bedel teklif alınmak suretiyle ihale yapılması gerekirken karma teklif alma usulü ile ihale edildiği, bu durumun ise 4734 sayılı Kanun'un 62'nci madde hükmüne aykırı olduğu anlaşılmaktadır.

Uygulama projesi yapılarak anahtar teslimi götürü bedel olarak ihale edilmesi gereken bina işlerinin karma teklif alma usulüyle ihale edilmemesi gerekir.

Kamu idaresi cevabında; *"Bina inşaatları genel olarak Üst yapı (Bina) ve Bahçe Çevre İmalatları olmak üzere iki kısımda değerlendirilmektedir. Üst Yapıda (Bina) gerekli her türlü hesaplamalar ve uygulama projelerini yapmak mümkün iken Bahçe ve çevre imalatlarında, alt yapı verilerindeki uyuşmazlıklar ve mevcut zemine etüt raporuna göre farklılıklar, vb. durumlardan ötürü uygulama projeleri yapılamamakta ve Kesin proje hazırlanmaktadır. Bu nedenlerden dolayı, Bina İşleri gro beton üstü (Üst yapı) anahtar götürü bedel, Kalan kısmı (Alt yapı ve çevre) Teklif Birim Fiyat olacak şekilde Karma Teklif usulüyle ihale edilmektedir."* denilmiştir.

Sonuç olarak İdare cevabında karma teklif ile yapılma nedeni anlatılmıştır. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62'nci maddesinin (c) fıkrasındaki hüküm açık olup, bu tür ihalelerin anahtar teslimi götürü bedel ihale edilmesi gerekir. Belediyenin ihale edeceği bina yapım işlerinin uygulama projesi yapılarak anahtar teslimi götürü bedel ihale edilmesi sağlanmalıdır.

BULGU 6: Çalışanlara Verilen Sosyal Denge Ödemesine İlişkin Sözleşmenin Yenilenmesinde Mevzuata Uyulmaması

Belediyede çalışan personele yapılan sosyal denge ödemelerine ilişkin alınan Meclis kararının 2005 yılında alındığı, bu tarihten sonra her hangi bir meclis kararının alınmadığı ve sözleşmenin 23'üncü maddesinin Kanuna aykırı olduğu görülmüştür.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun Geçici 14'üncü maddesi, *"Söz konusu sözleşmeleri 31/12/2015 tarihinden önce sona eren veya mevcut sözleşmeleri bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten sonra karşılıklı olarak feshedilen kapsama dâhil idareler, sözleşmelerinin sona eriş veya fesih tarihini izleyen bir ay içinde sözleşmelerin sona erdiği veya feshedildiği tarih ile bu Kanunda öngörülen toplu sözleşme dönemi sonuna kadarki dönemle sınırlı olmak üzere üçüncü fıkra hükümleri dikkate alınmaksızın 32 nci madde hükümleri çerçevesinde sözleşme yapabilir.*" ile "Mahalli İdarelerde Sözleşme imzalanması"

www.balioglu.net

başlıklı 32'nci maddenin birinci fıkrasındaki, "27*/6/1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 15 inci maddesi hükümleri çerçevesinde sosyal denge tazminatının ödenmesine belediyelerde belediye başkanının teklifi üzerine belediye meclisince, il özel idaresinde valinin teklifi üzerine il genel meclisince karar verilmesi halinde, sözleşme döneminde verilecek sosyal denge tazminatı tutarını belirlemek üzere ilgili mahalli idarede en çok üyeye sahip sendikanın genel başkanı veya sendika yönetim kurulu tarafından yetkilendirilecek bir temsilcisi ile belediyelerde belediye başkanı, il özel idaresinde vali arasında toplu sözleşme sürecinin tamamlanmasını izleyen üç ay içerisinde sözleşme yapılabilir."* hükmünün birlikte değerlendirilmesinde, sözleşme sona erdiğinde belediye başkanı sosyal denge ödemesiyle ilgili yazıyı meclise sevk ederek meclise teklifte bulunmalı, meclis tarafından sosyal denge ödenmesiyle ilgili karar verilmesi halinde belediye başkanı da ilgili sendika ile sözleşme imzalamalıdır.

15.02.2005 gün ve 416 sayılı Meclis kararına istinaden ilk olarak 08.01.2010 günlü Kocaeli Büyükşehir Belediye Başkanlığı ile Bem-Bir-Sen arasında 01.01.2010-31.12.2012 Dönemlerine Ait Sosyal Denge Sözleşmesi imzalanmıştır. Sözleşmenin 23'üncü maddesinde sosyal denge sözleşmesinin 01.01.2010 tarihinde başlayıp 31.12.2012 tarihinde sona ereceği belirtilmiştir. 02.01.2012 günlü Kocaeli Büyükşehir Belediye Başkanlığı ile Bem-Bir-Sen Arasında Akdedilen 01.01.2010-31.12.2012 Dönemine Ait Sosyal Denge Sözleşmesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Ek Protokol sözleşmesinin 23'üncü maddesi , "S*osyal Denge Sözleşmesi 01.01.2010 tarihinde başlar, 31.12.2015 tarihinde sona erer. Yeni bir sosyal denge sözleşmesi imzalanana kadar süresi sona eren bu sosyal denge sözleşmesindeki tüm maddeler kazanılmış hak olarak devam eder. 2015 yılı sonuna kadar uzatılan sözleşmedeki miktarlara TÜİK'in açıkladığı TÜFE ve ÜFE ortalamasına göre belirlenen oranda artış yapılır. Bu sözleşmenin bitim tarihinden itibaren bir ay önce sosyal denge sözleşmesi görüşmelerine başlanır."* şeklinde düzenlenmiştir. 02.10.2015 günlü Kocaeli Büyükşehir Belediye Başkanlığı ile Bem-Bir-Sen Arasında 01.01.2010 Tarihinde Akdedilen ve 01.01.2010-31.12.2015 Tarihine Kadar Uzatılan Sosyal Denge Sözleşmesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Ek Protokol ile sözleşmenin 23'üncü maddesi, "S*osyal Denge Sözleşmesi 01.01.2010 tarihinde başlar, 31.12.2017 tarihinde sona erer. Yeni bir sosyal denge sözleşmesi imzalanana kadar süresi sona eren bu sosyal denge sözleşmesindeki tüm maddeler kazanılmış hak olarak devam eder. 2017 yılı sonuna kadar uzatılan sözleşmedeki miktarlara TÜİK'in açıkladığı TÜFE ve ÜFE ortalamasına göre belirlenen oranda artış yapılır. Bu sözleşmenin bitim tarihinden itibaren bir ay önce sosyal denge sözleşmesi görüşmelerine başlanır."* şeklinde düzenlenmiştir. 04.12.2017

www.balioglu.net

günlü Kocaeli Büyükşehir Belediye Başkanlığı- İsu Genel Müdürlüğü ile Bem-Bir-Sen Arasında Akdedilen 01.01.2010-31.12.2017 Dönemlerine Ait Sosyal Denge Sözleşmesinde Süre Uzatımıyla İlgili Değişiklik Yapılmasına Dair Ek Protokol ile Sosyal Denge Sözleşmesinin 23'üncü maddesi, "*Sosyal Denge Sözleşmesi 01.01.2010 tarihinde başlar, 31.12.2019 tarihinde sona erer. Yeni bir sosyal denge sözleşmesi imzalanana kadar süresi sona eren bu sosyal denge sözleşmesindeki tüm maddeler kazanılmış hak olarak devam eder. 2019 yılı sonuna kadar uzatılan sözleşmedeki miktarlara TÜİK'in açıkladığı TÜFE ve ÜFE ortalamasına göre belirlenen oranda artış yapılır. Bu sözleşmenin bitim tarihinden itibaren bir ay önce sosyal denge sözleşmesi görüşmelerine başlanır."* şeklinde düzenleme yapılmıştır.

Belediye ile Sendika arasında imzalanan 04.12.2017 tarihli ek protokol ile sözleşmenin 31.12.2019 tarihinde sona ereceği belirtildiği halde, maddenin ikinci cümlesinde *"Yeni bir sosyal denge sözleşmesi imzalanana kadar süresi sona eren bu sosyal denge sözleşmesindeki tüm maddeler kazanılmış hak olarak devam eder."* denilmiştir. 2005 yılında alınan 15.02.2015 gün ve 416 numaralı Meclis kararında, *"... Sosyal Denge Sözleşmesi ile ilgili yasal mevzuat yukarıda belirtildiği şekilde olduğundan, Anayasanın 90'ıncı maddesi uyarınca onaylanarak iç hukukun parçası haline gelen uluslar arası sözleşmelere göre Sosyal Denge Sözleşmesi imzalanmasında, memurlardan deruhte-i mesuliyet ve taahhütname alınması koşuluyla yasal bir sakınca bulunmadığından kabulüne oyçokluğuyla ile karar verildi."* denilmiştir. Bu tarihten sonra başka bir meclis kararı alınmamıştır.

Sözleşmenin 23'üncü maddesinde yer alan "*Yeni bir sosyal denge sözleşmesi imzalanana kadar süresi sona eren bu sosyal denge sözleşmesindeki tüm maddeler kazanılmış hak olarak devam eder."* ifadeye göre belirsiz ve sınırsız bir şekilde söz konusu sözleşme uygulanabilir ki, bu durum 4688 sayılı Kanun'un 32'nci maddesinin ikinci paragrafında yer alan sözleşmenin toplu sözleşme dönemi ile sınırlı olarak uygulanacağı ve sözleşme süresinin hiçbir şekilde izleyen mahalli idareler genel seçimi tarihini geçemeyeceği hükmüne aykırılık oluşturur. Meclisin vereceği kararda hangi şartta ve ne kadar süre ile yetki verdiği belirlenmelidir.

Sosyal denge sözleşmesiyle ilgili Meclis kararı alınması, meclisin yetki verdiği şart ve sürenin belirtilmesi ile toplu sözleşmede de bu süreye uyulması ve sözleşmeye 4688 sayılı Kanuna aykırılık oluşturan hükümlerin konulmaması gerekir.

Kamu idaresi cevabında; *"Belediyemiz ile Bem-Bir-Sen arasında 08.01.2010 tarihinde imzalanan sosyal denge sözleşmesinin ödenmesinin yasal dayanağı 4688 sayılı Kanunun geçici*

www.balioglu.net

14 maddesidir. Mevcut sözleşmenin yürürlük tarihi her ne kadar 31.12.2015 olarak belirtilse de 2016-2017 ve 2018-2019 dönemini kapsayan "Kamu Görevlilerinin Geneline Ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali Ve Sosyal Haklara İlişkin Toplu Sözleşmenin 4. Bölümünün Yerel Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme bölümünün 7. maddesi ile geçici 14. maddesinde belirtilen 31.12.2015 ifadesi 31.12.2019 olarak değiştirilmiştir. Bu hükme istinaden tarafımızca da sözleşmenin geçerlilik süresi 31.12.2019 olarak değiştirilmiştir. 31.12.2015 tarihinden sonra yapılan herhangi bir sosyal denge sözleşmesi bulunmamakta olup, mevcut sözleşmenin yürürlük süresi uzatılmıştır.

Denetçi bulgusunda meclis kararı alınması, sürenin sınırlanması istense de 4688 sayılı yasanın geçici 14. maddesine istinaden yapılan ödemeler için meclis kararı almaya gerek yoktur. Aynı maddenin son fıkrasında da "bu şekilde ödemeler kazanılmış hak sayılmaz" hükmü bulunmakta olup Belediye Başkanının takdiri ile herhangi bir süre sınırı olmadan sosyal denge sözleşmesi kaldırılabilir. Ayrıca aynı maddede bulunan 31.12.2019 ifadesi herhangi bir hukuki düzenleme ile değiştirilmediği takdirde mevcut sözleşmede kadük kalacaktır. Müteakiben 4688 sayılı yasanın 32. maddesi hükümleri gereği Belediye Başkanının ve Belediye Meclisinin uygun görmesi, maddede belirtilen şartların olması halinde Meclis Kararı ile yeni bir sosyal denge sözleşmesi yapılabilecektir." denilmiştir.

Sonuç olarak İdare cevabında sözleşmenin ilk imzalandığı tarih belirtilip, 4688 sayılı Kanunun geçici 14 maddesi ve 2016-2017 ve 2018-2019 dönemini kapsayan "Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin Toplu Sözleşme hükümlerine değinilmiş ve 4688 sayılı Yasanın geçici 14'üncü maddesine istinaden yapılan ödemeler için meclis kararı almaya gerek bulunmadığı ifade edilmiştir.

07.05.2010 gün ve 5982 sayılı Kanunun 12'inci maddesiyle Anayasanın 128'inci maddesinin ikinci paragrafının sonuna "*Ancak, mali ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır."* ibaresi eklenmiş ve bu hükmün gereği 4688 sayılı Kanunda değişiklikler yapılmıştır. Kanunda yer alan düzenlemelerin sonucu olarak mali ve sosyal haklarla ilgili düzenlemeler yapılmıştır.

6289 sayılı Kanun'un 33'üncü maddesiyle 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye eklenen Ek 15'inci maddesinde, "*Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine sosyal denge tazminatı ödenebilir. Sosyal denge tazminatının ödenebilecek aylık tutarı, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanununa göre yapılan toplu sözleşmede belirlenen tavan tutarı geçmemek*

www.balioglu.net

üzere ilgili belediye ve il özel idaresi ile ilgili belediye ve il özel idaresinde en çok üyeye sahip kamu görevlileri sendikası arasında anılan Kanunda öngörülen hükümler çerçevesinde yapılabilecek sözleşmeyle belirlenir.",

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun,

"Mahalli İdarelerde Sözleşme imzalanması" başlıklı 32'nci maddesinde, "*27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 15 inci maddesi hükümleri çerçevesinde sosyal denge tazminatının ödenmesine belediyelerde belediye başkanının teklifi üzerine belediye meclisince, il özel idaresinde valinin teklifi üzerine il genel meclisince karar verilmesi halinde, sözleşme döneminde verilecek sosyal denge tazminatı tutarını belirlemek üzere ilgili mahalli idarede en çok üyeye sahip sendikanın genel başkanı veya sendika yönetim kurulu tarafından yetkilendirilecek bir temsilcisi ile belediyelerde belediye başkanı, il özel idaresinde vali arasında toplu sözleşme sürecinin tamamlanmasını izleyen üç ay içerisinde sözleşme yapılabilir. Bu sözleşme bu Kanunun uygulanması bakımından toplu sözleşme sayılmaz ve bu kapsamda Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurulamaz.*

Yapılacak sözleşme, toplu sözleşme dönemi ile sınırlı olarak uygulanır ve sözleşme süresi hiçbir şekilde izleyen mahalli idareler genel seçimi tarihini geçemez. Mahalli idareler genel seçim tarihini izleyen üç ay içerisinde de toplu sözleşme dönemiyle sınırlı olmak üzere sözleşme yapılabilir. Bu sözleşmeye dayanılarak yapılan ödemeler kazanılmış hak sayılmaz.

İlgili mahalli idarenin; vadesi geçmiş vergi, sosyal güvenlik primi ile Hazine Müsteşarlığına olan borç toplamının gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin yüzde onunu aşması, ödeme süresi geçtiği halde ödenmemiş aylık ve ücret borcu bulunması veya gerçekleşen en son yıla ilişkin toplam personel giderinin, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin belediyelerde yüzde otuzunu, il özel idaresinde yüzde yirmibeşini aşması hallerinde bu madde kapsamında sözleşme yapılamaz. Sözleşmenin yapılmasından sonra bu koşulların oluşması durumunda mevcut sözleşme kendiliğinden hükümsüz kalır."

Geçici 14'üncü maddesinde, *"15/3/2012 tarihinden önce 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 15 inci maddesi kapsamındaki idareler ile ilgili sendikalar arasında toplu iş sözleşmesi, toplu sözleşme, sosyal denge sözleşmesi ve benzeri adlar altında imzalanan sözleşmelerin uygulanmasına, söz konusu sözleşmelerde öngörülen sürelerin sonuna kadar devam edilebilir. Anılan sözleşmelerin uygulanmasına devam edildiği dönem için 32 nci madde hükümleri çerçevesinde ayrıca sözleşme yapılamaz. Söz konusu sözleşmeleri 31/12/2015*

www.balioglu.net

tarihinden önce sona eren veya mevcut sözleşmeleri bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten sonra karşılıklı olarak feshedilen kapsama dahil idareler, sözleşmelerinin sona eriş veya fesih tarihini izleyen bir ay içinde sözleşmelerin sona erdiği veya ***feshedildiği tarih ile bu Kanunda öngörülen toplu sözleşme dönemi sonuna kadarki dönemle sınırlı olmak üzere üçüncü fıkra hükümleri dikkate alınmaksızın 32 nci madde hükümleri çerçevesinde sözleşme yapabilir. Ancak 32 nci madde uyarınca toplu sözleşmede belirlenen tavan tutarın, unvanlar itibarıyla ilgili personele söz konusu sözleşmeler uyarınca yapılmakta olan ortalama aylık ödemenin altında kalması halinde; üçüncü fıkra hükümleri dikkate alınmaksızın 32 nci madde hükümleri esas alınarak 31/12/2015 tarihine kadar uygulanabilecek sözleşmelerde bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihte uygulanan sözleşme uyarınca unvanlar itibarıyla ilgili personele ödenen ortalama aylık tutar tavan olarak esas alınabilir.*** *Bu şekilde yapılacak ödemeler kazanılmış hak sayılmaz.*

Konusu suç teşkil etmemek ve kesinleşmiş bir yargı kararına müstenit olmamak kaydıyla, 15/3/2012 tarihine kadar, memur temsilcileri ile toplu iş sözleşmesi akdederek veya başka bir tasarrufta bulunarak 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 15 inci maddesi kapsamındaki idarelerde çalışan kamu personeline her ne ad altında olursa olsun ek ödemede bulunmaları nedeniyle kamu görevlileri hakkında idari veya mali takibat ve yargılama yapılamaz, başlatılanlar işlemden kaldırılır."

düzenlemeleri yapılmıştır.

6289 sayılı Kanun'un Bütçe Plan Komisyonunda yapılan görüşmede, bu madde ile ilgili olarak Bütçe Plan Komisyonu Raporunda, "*Mahalli İdarelerle kamu görevlileri sendikaları arasında 15/3/2012 tarihinden önce imzalanan sözleşmelerin söz konusu sözleşmelerde öngörülen surelerin sonuna kadar uygulanmasına ve sözleşme surelerinin sona erdiği tarihten sonra ise söz konusu idarelerin 4688 sayılı Kanunda yer alan hükümler çerçevesinden sözleşme yapabilmelerine imkan sağlanması, ancak 31/12/2015 tarihine kadar uygulanabilecek sözleşmelerde, bir önceki sözleşmelerde öngörülen tutarların toplu sözleşmeyle belirlenen tutardan düşük kalması halinde bir önceki sözleşmedeki tutarların esas alınabilmesine olanak tanınması, ayrıca, konusu suç teşkil etmemek ve kesinleşmiş bir mahkeme kararına müstenit olmamak kaydıyla da 15/3/2012 tarihine kadar, yapılan sözleşmelerle mahalli idarelerde çalışan kamu personeline ilave ödemelerde bulunan kamu görevlileri hakkında idari veya mali takibat ve yargılamanın yapılmaması ve bu konuda başlatılan işlemlerin kaldırılması amacıyla 4688 sayılı Kanuna yeni bir geçici madde eklenmesini öngören bir düzenlemenin Tasarıya yeni*

www.balioglu.net

çerçeve 30 uncu madde olarak eklenmesi ve madde numaralarının buna göre teselsül ettirilmesi suretiyle,

kabul edilmiştir." denilmiştir. 4688 sayılı Kanun'a Geçici 14'üncü madde olarak Bütçe Plan Komisyonunda 6289 sayılı Kanun'un 30'uncu maddesi olarak eklenen metin aynen kanunlaşmıştır.

KOCAELİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİNİN SOSYAL DENGE SÖZLEŞMESİ UYGULAMASI:

İlk olarak**,** 2005 yılında alınan 15.02.2015 gün ve 416 numaralı Meclis Kararı, "…Sosyal Denge Sözleşmesi ile ilgili yasal mevzuat yukarıda belirtildiği şekilde olduğundan, Anayasanın 90'ıncı maddesi uyarınca onaylanarak iç hukukun parçası haline gelen uluslararası sözleşmelere göre Sosyal Denge Sözleşmesi imzalanmasında, memurlardan deruhte-i mesuliyet ve taahhütname alınması koşuluyla yasal bir sakınca bulunmadığından kabulüne oyçokluğuyla ile karar verildi." şeklinde karar alınmış, ikinci olarak 08.01.2010 günlü Kocaeli Büyükşehir Belediye Başkanlığı ile Bem-Bir-Sen Arasında Akdedilen 01.01.2010-31.12.2012 Dönemlerine Ait Sosyal Denge Sözleşmesi, üçüncü olarak 15.04.2010 günlü Kocaeli Büyükşehir Belediye Başkanlığı ile Bem-Bir-Sen Arasında Akdedilen 01.01.2010-31.12.2012 Dönemlerine Ait Sosyal Denge Sözleşmesine Ek Yapılmasına Dair Protokol, dördüncü olarak 13.10.2010 günlü Kocaeli Büyükşehir Belediye Başkanlığı ile Bem-Bir-Sen Arasında Akdedilen 01.01.2010-31.12.2012 Dönemlerine Ait Sosyal Denge Sözleşmesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Protokol, beşinci olarak 03.01.2011 günlü Kocaeli Büyükşehir Belediye Başkanlığı ile Bem-Bir-Sen Arasında Akdedilen 01.01.2010-31.12.2012 Dönemine Ait Sosyal Denge Sözleşmesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Protokol, altıncı olarak 02.01.2012 günlü Kocaeli Büyükşehir Belediye Başkanlığı ile Bem-Bir-Sen Arasında Akdedilen 01.01.2010-31.12.2012 Dönemine Ait Sosyal Denge Sözleşmesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Ek Protokol, yedinci olarak 24.02.2015 günlü Kocaeli Büyükşehir Belediye Başkanlığı ile Bem-Bir-Sen Arasında Akdedilen 01.01.2010-31.12.2015 Dönemine Ait Sosyal Denge Sözleşmesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Ek Protokol, sekizinci olarak 02.10.2015 günlü Kocaeli Büyükşehir Belediye Başkanlığı ile Bem-Bir-Sen Arasında 01.01.2010 Tarihinde Akdedilen Ve 01.01.2010-31.12.2015 Tarihine Kadar Uzatılan Sosyal Denge Sözleşmesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Ek Protokol, dokuzuncu olarak 07.08.2017 günlü Kocaeli Büyükşehir Belediye Başkanlığı- İsu Genel Müdürlüğü ile Bem-Bir-Sen Arasında Akdedilen 01.01.2010-31.12.2012 Dönemlerine Ait Sosyal Denge Sözleşmesinde Yargı Kararlarına

www.balioglu.net

İstinaden Değişiklik Yapılmasına Dair Ek Protokol, onuncu olarak 11.09.2017 günlü Kocaeli Büyükşehir Belediye Başkanlığı- İsu Genel Müdürlüğü ile Bem-Bir-Sen Arasında Akdedilen 01.01.2010-31.12.2012 Dönemlerine Ait Sosyal Denge Sözleşmesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Ek Protokol ve onbirinci olarak 04.12.2017 günlü İdare Adına Kocaeli Büyükşehir Belediye Başkanı İbrahim KARAOSMANOĞLU tarafından imzalanan Kocaeli Büyükşehir Belediye Başkanlığı- İsu Genel Müdürlüğü ile Bem-Bir-Sen Arasında Akdedilen 01.01.2010-31.12.2017 Dönemlerine Ait Sosyal Denge Sözleşmesinde Süre Uzatımıyla İlgili Değişiklik Yapılmasına Dair Ek Protokol imzalanmıştır.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun Geçici 14'üncü maddesi ile "Mahalli İdarelerde Sözleşme imzalanması" başlıklı 32'nci maddenin birinci fıkrasındaki hükmün birlikte değerlendirilmesinde, sözleşme sona erdiğinde belediye başkanı sosyal denge ödemesiyle ilgili yazıyı meclise sevk ederek meclise teklifte bulunmalı, meclis tarafından sosyal denge ödenmesiyle ilgili karar verilmesi halinde belediye başkanı da ilgili sendika ile sözleşme imzalamalıdır.

www.balioglu.net

15.02.2005 gün ve 416 sayılı Meclis kararına istinaden ilk olarak 08.01.2010 günlü Kocaeli Büyükşehir Belediye Başkanlığı ile Bem-Bir-Sen arasında 01.01.2010-31.12.2012 Dönemlerine Ait Sosyal Denge Sözleşmesi imzalanmıştır. Sözleşmenin 23'üncü maddesinde sosyal denge sözleşmesinin 01.01.2010 tarihinde başlayıp 31.12.2012 tarihinde sona ereceği belirtilmiştir. 02.01.2012 günlü Kocaeli Büyükşehir Belediye Başkanlığı ile Bem-Bir-Sen Arasında Akdedilen 01.01.2010-31.12.2012 Dönemine Ait Sosyal Denge Sözleşmesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Ek Protokol sözleşmesinin 23'üncü maddesi , "S*osyal Denge Sözleşmesi 01.01.2010 tarihinde başlar, 31.12.2015 tarihinde sona erer. Yeni bir sosyal denge sözleşmesi imzalanana kadar süresi sona eren bu sosyal denge sözleşmesindeki tüm maddeler kazanılmış hak olarak devam eder. 2015 yılı sonuna kadar uzatılan sözleşmedeki miktarlara TÜİK'in açıkladığı TÜFE ve ÜFE ortalamasına göre belirlenen oranda artış yapılır. Bu sözleşmenin bitim tarihinden itibaren bir ay önce sosyal denge sözleşmesi görüşmelerine başlanır."* şeklinde düzenlenmiştir. 02.10.2015 günlü Kocaeli Büyükşehir Belediye Başkanlığı ile Bem-Bir-Sen Arasında 01.01.2010 Tarihinde Akdedilen ve 01.01.2010-31.12.2015 Tarihine Kadar Uzatılan Sosyal Denge Sözleşmesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Ek Protokol ile sözleşmenin 23'üncü maddesi, "S*osyal Denge Sözleşmesi 01.01.2010 tarihinde başlar, 31.12.2017 tarihinde sona erer. Yeni bir sosyal denge sözleşmesi imzalanana kadar süresi sona eren bu sosyal denge sözleşmesindeki tüm maddeler kazanılmış hak olarak devam eder. 2017 yılı sonuna kadar uzatılan sözleşmedeki miktarlara TÜİK'in açıkladığı TÜFE ve ÜFE*

ortalamasına göre belirlenen oranda artış yapılır. Bu sözleşmenin bitim tarihinden itibaren bir ay önce sosyal denge sözleşmesi görüşmelerine başlanır." şeklinde düzenlenmiştir. 04.12.2017 günlü Kocaeli Büyükşehir Belediye Başkanlığı- İsu Genel Müdürlüğü ile Bem-Bir-Sen Arasında Akdedilen 01.01.2010-31.12.2017 Dönemlerine Ait Sosyal Denge Sözleşmesinde Süre Uzatımıyla İlgili Değişiklik Yapılmasına Dair Ek Protokol ile Sosyal Denge Sözleşmesinin 23'üncü maddesi, "*Sosyal Denge Sözleşmesi 01.01.2010 tarihinde başlar, 31.12.2019 tarihinde sona erer. Yeni bir sosyal denge sözleşmesi imzalanana kadar süresi sona eren bu sosyal denge sözleşmesindeki tüm maddeler kazanılmış hak olarak devam eder. 2019 yılı sonuna kadar uzatılan sözleşmedeki miktarlara TÜİK'in açıkladığı TÜFE ve ÜFE ortalamasına göre belirlenen oranda artış yapılır. Bu sözleşmenin bitim tarihinden itibaren bir ay önce sosyal denge sözleşmesi görüşmelerine başlanır."* şeklinde düzenleme yapılmıştır.

Belediye ile Sendika arasında imzalanan 04.12.2017 tarihli ek protokol ile sözleşmenin 31.12.2019 tarihinde sona ereceği belirtildiği halde, maddenin ikinci cümlesinde *"Yeni bir sosyal denge sözleşmesi imzalanana kadar süresi sona eren bu sosyal denge sözleşmesindeki tüm maddeler kazanılmış hak olarak devam eder."* denilmiştir. 2005 yılında alınan 15.02.2005 gün ve 416 numaralı Meclis kararında, *"... Sosyal Denge Sözleşmesi ile ilgili yasal mevzuat yukarıda belirtildiği şekilde olduğundan, Anayasanın 90'ıncı maddesi uyarınca onaylanarak iç hukukun parçası haline gelen uluslar arası sözleşmelere göre Sosyal Denge Sözleşmesi imzalanmasında, memurlardan deruhte-i mesuliyet ve taahhütname alınması koşuluyla yasal bir sakınca bulunmadığından kabulüne oyçokluğuyla ile karar verildi."* denilmiştir. Bu tarihten sonra başka bir meclis kararı alınmamıştır.

Sözleşmenin 23'üncü maddesinde yer alan "*Yeni bir sosyal denge sözleşmesi imzalanana kadar süresi sona eren bu sosyal denge sözleşmesindeki tüm maddeler kazanılmış hak olarak devam eder."* ifadeye göre belirsiz ve sınırsız bir şekilde söz konusu sözleşme uygulanabilir ki, bu durum 4688 sayılı Kanun'un 32'nci maddesinin ikinci paragrafında yer alan sözleşmenin toplu sözleşme dönemi ile sınırlı olarak uygulanacağı ve sözleşme süresinin hiçbir şekilde izleyen mahalli idareler genel seçimi tarihini geçemeyeceği hükmüne aykırılık oluşturur. Meclisin vereceği kararda hangi şartta ve ne kadar süre ile yetki verdiği belirlenmelidir.

Sosyal denge sözleşmesiyle ilgili Meclis kararı alınması, meclisin yetki verdiği şart ve sürenin belirtilmesi ile toplu sözleşmede de bu süreye uyulması ve sözleşmeye 4688 sayılı Kanuna aykırılık oluşturan hükümlerin konulmaması gerekir.

www.balioglu.net

İdarenin cevabına göre 4688 sayılı Kanun'un 32'nci maddesinin ikinci paragrafında yer alan sözleşmenin toplu sözleşme dönemi ile sınırlı olarak uygulanacağı ve sözleşme süresinin hiçbir şekilde izleyen mahalli idareler genel seçimi tarihini geçemeyeceği hükmünün uygulanması mümkün olmayacaktır. Bu durumun Kanun karşısında geçerliliği bulunmamaktadır. Cevapta ifade edildiği gibi Hakem Heyeti kararı sözleşmenin süresini uzattı ise bu durumda hiçbir işlem yapmaya (ek sözleşme, protokol vb.) gerek bulunmamaktadır. Çünkü mevcut sözleşme otomatik olarak uygulanır. Yeni sözleşme imzalamak ile var olan sözleşmeye atıf yapan bir madde arasında ihtiva ettiği hükümler açısından fark bulunmamaktadır.

4688 sayılı Kanun'un Geçici 14'üncü maddesi 32'nci maddedeki ölçütleri dikkate almadan sözleşme yapma ve ortalama tavanı esas alma hakkı vermektedir. 4688 sayılı Kanun'un geçici 14'üncü maddesiyle, 15.03.2012 tarihinden önce imzalanan sözleşmelerin uygulanmasına sözleşme sürelerinin sonuna kadar devam edilebileceği, sözleşmeleri 31.12.2015 tarihinden önce sona eren veya karşılıklı fesih edilen sözleşmelerin sona erme veya fesih tarihinden itibaren 32'nci maddenin üçüncü fıkrasında yer alan; a) ilgili mahalli idarenin vadesi geçmiş vergi, sosyal güvenlik primi ile Hazine Müsteşarlığına olan borç toplamının gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin yüzde onunu aşması, b) ödeme süresi geçtiği halde ödenmemiş aylık ve ücret borcu bulunması, c) gerçekleşen en son yıla ilişkin toplam personel giderinin, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin belediyelerde yüzde otuzunu aşması ölçütleri aranmaksızın sözleşme yapılabilme imkânı getirilmiştir. 2016 ve 2017 yılında geçerli Toplu Sözleşme ile "31.12.2015" tarihi "31.12.2017" olarak değiştirilmiştir. Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2018 ve 2018 Yıllarını Kapsayan 4'üncü Dönem Toplu Sözleşmenin Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme başlıklı Dördüncü Bölümünün "Sosyal denge tazminatı süre uzatımı" başlıklı 7'nci maddesinde, *"4688 sayılı Kanunun geçici 14 üncü maddesinde yer alan "31/12/2015" ibaresi "31/12/2019" şeklinde uygulanır."* denilerek tarihle ilgili yeni belirleme yapılmıştır.

Maddenin son cümlesindeki, *"Ancak 32 nci madde uyarınca toplu sözleşmede belirlenen tavan tutarın, unvanlar itibarıyla ilgili personele söz konusu sözleşmeler uyarınca yapılmakta olan ortalama aylık ödemenin altında kalması halinde; üçüncü fıkra hükümleri dikkate alınmaksızın 32 nci madde hükümleri esas alınarak 31/12/2015 tarihine kadar uygulanabilecek sözleşmelerde bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihte uygulanan sözleşme uyarınca unvanlar itibarıyla ilgili personele ödenen ortalama aylık tutar tavan olarak esas alınabilir. Bu şekilde yapılacak ödemeler kazanılmış hak sayılmaz."* ifadesinin açıklığa

www.balioglu.net

kavuşturulması gerekir. Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte var olan sözleşmede (15.03.2012 tarihindeki tutarlar) personele ortalama aylık 1.500TL ödenmesi öngörülmesi durumunda bu kişilere tavan uygulaması yapılmayacak, tavan tutar 1.500TL'ye ulaşana kadar bu tutar ödenecektir. **Ancak sözleşme sona erip yeni bir sözleşme yapıldığında sadece üç ölçüte dikkat edilmeden toplu sözleşme yapılmalı, ancak tavan uygulamasına uyulmalıdır.**

4688 sayılı Kanun'un Geçici 14'üncü maddesinde yer alan 31.12.2015 tarihinin 2018 ve 2019 yılında geçerli Toplu Sözleşme ile uzatılması **sözleşmenin uzatılması değil, tavan uygulamasının uzatılmasıdır.** Toplu sözleşmedeki bu hüküm Belediyeler ile sendikalar arasında imzalanan sözleşmenin süresini uzatmamıştır. Sözleşme süresi tarafların iradesiyle oluşan ancak Kanunda belirlenen ölçütlere uyularak yapıldığından dolayı süre ile ilgili bir düzenleme bulunmamaktadır.

Sürenin uzatılmasına dair yapılan Belediye ile sendika arasında imzalanan ek protokollerin hepsi ayrı bir sözleşme mahiyetindedir.

www.balioglu.net

Ek protokoller ile sözleşmenin 23'üncü maddesini değiştirmek suretiyle yapılan tarih uzatımı ve 2010 yılı sözleşmesi ile verilen sosyal denge ödemelerinin yıllar itibariyle katsayılarla güncellenmesi ile yapılan sosyal denge ödemesi uygulamasıyla 4688 sayılı Kanun'un Geçici 14'üncü maddesinde yer alan ortalama tavan uygulanması mümkün olmayacaktır.

Belediyede çalışan personele yapılan sosyal denge ödemelerine ilişkin olarak 2005 yılında Meclis kararının alındığı ve bu tarihten sonra her hangi bir meclis kararının olmadığı, böylece meclisin bilgi ve iradesi dışında işlem tesis edildiği, sözleşmenin 23'üncü maddesinin ise Kanuna aykırı olduğu görülmektedir. Diğer belediyelerde de bu şekilde olan sosyal denge ödemelerinde olan aykırılıklar önceki yıl Denetim raporlarında yer almıştır.

Yapılan bu açıklamalara göre sosyal denge sözleşmesiyle ilgili Meclis kararı alınması, meclisin yetki verdiği şart ve sürenin belirtilmesi ile toplu sözleşmede de bu süreye uyulması ve sözleşmede 4688 sayılı Kanuna aykırılık oluşturan hükümlerin bulunmaması sağlanmalıdır.

BULGU 7: Anahtar Teslimi Götürü Bedel Olarak İhale Edilmesi Gereken İşlerin Birim Fiyat Teklif Almak Suretiyle İhale Edilmesi

Anahtar teslimi götürü bedel olarak ihale edilmesi gereken işlerin birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62'nci maddesinin c fıkrasında, *"Yapım işlerinde arsa temin edilmeden, mülkiyet, kamulaştırma ve gerekli hallerde imar işlemleri tamamlanmadan ve uygulama projeleri yapılmadan ihaleye çıkılamaz. İhale konusu yapım işinin özgün nitelikte ve karmaşık olması nedeniyle teknik ve malî özelliklerinin gerekli olan netlikte belirlenemediği durumlarda ön veya kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabilir. Uygulama projesi bulunan yapım işlerinde anahtar teslimi götürü bedel teklif alınmak suretiyle ihale yapılması zorunludur. Ancak, doğal afetler nedeniyle uygulama projesi yapılması için yeterli süre bulunmayan yapım işlerinde ön veya kesin proje üzerinden, her türlü onarım işleri ile işin yapımı sırasında belli aşamalarda arazi ve zemin etütleri gerekmesi veya uygulamada imar ve güzergâh değişikliklerinin muhtemel olması nedenleriyle ihaleden önce uygulama projesi yapılamayan, bina işleri hariç, yapım işlerinde ise kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabilir. Bu işlerin uygulama projesi yapılabilen kısımlar için anahtar teslimi götürü bedel, uygulama projesi yapılamayan kısımlarda ise her bir kalem iş için birim fiyat teklif almak suretiyle ihale yapılabilir... "* denilmektedir.

Asıl olanın uygulama projesi ile ihaleye çıkılması ve anahtar teslimi götürü bedel teklif alınmak suretiyle ihale yapılmasıdır. Her türlü onarım işleri ile işin yapımı sırasında belli aşamalarda arazi ve zemin etütlerinin gerekmesi veya uygulamada imar ve güzergâh değişikliklerinin muhtemel olması nedenleriyle ihaleden önce uygulama projesi yapılamayan, bina işleri hariç, yapım işlerinde kesin proje üzerinden birim fiyat teklif alma usulü ile ihaleye çıkılması mümkündür.

Belediyenin birim fiyat teklif alma usulüyle ihale ettiği bir kısım yapım işlerinin uygulama projesi yapılarak anahtar teslimi götürü bedel teklif alınmak suretiyle ihale yapılması gerekirken birim fiyat teklif alma usulü ile ihale edildiği, bu durumun ise 4734 sayılı Kanun'un 62'nci madde hükmüne aykırı olduğu anlaşılmaktadır.

Uygulama projesi yapılarak anahtar teslimi götürü bedel olarak ihale edilmesi gereken yapım işlerinin birim fiyat teklif alma usulüyle ihale edilmemesi gerekir

Kamu idaresi cevabında; *"Mevcut Bina Tadilatları, çevre düzenleme imalatları, tarihi nitelikli binaların restorasyon ve rekonstrüksiyon imalatları teklif birim fiyat usulü ile ihale edilmekte olup, yeni yapılacak tüm bina imalatları anahtar teslim götürü bedel veya karma teklif usulü ile ihale edilmektedir."* denilmiştir.

www.balioglu.net

Sonuç olarak İdare cevabında genel cevap verilmiştir. Kanuna göre teklif birim fiyat olarak ihale edilecekler Bulgu konusu yapılmamıştır. Örnek vermek gerekir ise 2017/225184 ihale kayıt numaralı Başiskele İlçesi Aslan Kulaksız Spor Tesisinin Tribününe Çelik Çatı Yapılması İşi, 2016/275552 ihale kayıt numaralı Sosyal Hizmetler Daire Başkanlığı Bina Yapım İşi, ve 2017/23426 ihale kayıt numaralı Vinsan Depo Binası Yapım İşi anahtar teslimi götürü bedel ihale edilmesi gerekirken birim fiyat teklif elma suretiyle ihale edilmiştir. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62'nci maddesinin (c) fıkrasındaki hüküm açık olup, bu tür ihalelerin anahtar teslimi götürü bedel ihale edilmesi sağlanmalıdır.

BULGU 8: Gebze Şehirlerarası Otobüs Terminalinin Büyükşehir Belediyesince Devralınması İçin Gerekli İşlemlerin Yapılmaması

Büyükşehir Belediyesinin görev ve yetkisinde olması gereken Gebze Şehirlerarası Otobüs Terminalinin devir alınması ile ilgili işlemlerin yapılmadığı görülmüştür.

www.balioglu.net

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinde,

"Büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları şunlardır:

...

l) Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek."

denilmektedir. 5216 sayılı Kanun ile terminalleri yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat verme yetkisi Büyükşehir Belediyesine ait iken, 6360 sayılı Kanun'un 7'nci maddesiyle Büyükşehir belediyelerinin bu fıkradaki görevlerini belediye meclisi kararı ile ilçe belediyelerine devredebileceği veya birlikte yapabileceklerine dair düzenleme yapılmıştır. Karamürsel, Gölcük ve Kandıra terminalleri 2004 yılında Büyükşehir Belediyesince devralınmıştır. Ancak Gebze Şehirlerarası Otobüs Terminali bizzat Gebze Belediyesi tarafından işletilmektedir. Gebze terminalinin 2004 yılında devralınması gerektiği halde yapılmadığı gibi ilçe belediyesine devredildiğine dair meclis kararı da bulunmamaktadır.

Gebze terminalinin Büyükşehir Belediyesince devralınması veya Gebze Belediyesine devredilmesi öngörülüyor ise buna ilişkin meclis kararının alınması gerekir.

Kamu idaresi cevabında; *"5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7. Maddesi l) bendinde "Yolcu ve yük terminalleri kapalı ve açık otoparklar yapmak yaptırmak, işletmek ve işlettirmek ve ruhsat vermek" denilmekte olup, 5216 sayılı Kanun ile terminalleri yapmak, yaptırmak, işletmek ve işlettirmek veya ruhsat verme yetkisi Büyükşehir Belediyesine ait iken 6360 sayılı Kanunun 7'inci maddesi ile Büyükşehir Belediyelerinin bu fıkradaki görevlerini belediye meclisi kararı ile ilçe belediyelerine devredebileceği veya birlikte yapabileceklerine dair yapılan düzenleme gereğince Gebze terminalinin Belediyemizce devir alınması veya Gebze Belediyesine devredilmesine ilişkin meclis kararı alınması yönünde işlem başlatılacaktır."* denilmiştir.

Sonuç olarak Büyükşehir Belediyesinin görev ve yetkisinde olması gereken Gebze Şehirlerarası Otobüs Terminalinin 2004 yılında devir alınması ile ilgili işlemlerin zamanında yapılmadığı açıktır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesi ile terminalleri yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat verme yetkisi Büyükşehir Belediyesine ait iken, 6360 sayılı Kanun'un 7'nci maddesiyle Büyükşehir belediyelerinin bu fıkradaki görevlerini belediye meclisi kararı ile ilçe belediyelerine devredebileceği veya birlikte yapabileceklerine dair düzenleme yapılmıştır.

Gebze terminalinin durumunun Kanuna uygun şekilde çözüme kavuşturulması sağlanmalıdır.

www.balioglu.net

BULGU 9: Hal İşletmesinde Bir Kişiye Birden Fazla İşyerinin Verilmesi

Büyükşehir Belediyesi yönetiminde bulunan hallerde bir kişiye dolaylı olarak birden fazla işyerinin verildiği görülmüştür.

5957 sayılı Sebze ve Meyveler İle Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un verdiği yetkiye istinaden 07.07.2012 gün ve 28346 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Sebze ve Meyve Ticareti ve Toptancı Halleri Hakkında Yönetmeliğin 28'inci maddesinin üçüncü fıkrasında, *"Toptancı halindeki işyerleri, üretici, üretici örgütü, komisyoncu veya tüccarlara kiralanır ya da satılır. Aynı toptancı halinde/şubesinde bir kişiye doğrudan veya dolaylı olarak en fazla bir işyeri kiralanabilir veya satılabilir. İşyeri, adi şirketlere/ortaklıklara ya da birden fazla gerçek veya tüzel kişiye kiralanamaz veya satılamaz."* denilmiş ve yönetmeliğin geçici 1'inci maddesinin on beşinci fıkrasında da, "*Aynı toptancı halinde/şubesinde birden fazla işyeri bulunanlar ile bir işyerini*

kullanan adi şirketler/ortaklıklar ya da birden fazla gerçek veya tüzel kişiler, durumlarını 1/7/2015 tarihine kadar 28 inci maddenin üçüncü fıkrasına uygun hale getirir." hükmü getirilmiştir.

Merkez halindeki 16 numaralı işyerinin kiracısı aynı zamanda 15 numaralı işyerinin kiracısı şirketin ortağı, 23 numaralı işyerinin kiracısı aynı zamanda 22 numaralı işyerinin kiracısı şirketin ortağı, 55 numaralı işyerinin kiracısı aynı zamanda 56 numaralı işyerinin kiracısı şirketin ortağı, 34 numaralı işyerinin kiracısı XXX limited şirketi olup, bu şirketin ortakları 33 numaralı işyerinin kiracısı ile 35 numaralı işyeri kiracısıdır. Bu bilgilere göre bir kişiye birden fazla işyerinin verildiği anlaşılmaktadır. Yönetmeliğe aykırı olarak bir kişiye birden fazla işyerinin doğrudan veya dolaylı olarak kiralanma durumlarının 01.07.2015 tarihine kadar mevzuata uygun hale getirilmesi gerektiği halde yapılmamıştır.

Ağustos 2018 ayında tarafımızca yapılan bu tespitlerin ilgililere iletilmesi üzerine merkez halindeki 16 numaralı işyerinin kiracısı aynı zamanda 15 numaralı işyerinin kiracısı şirketin ortağı olmasındaki durum 05.10.2018/9675 sayılı Ticaret sicili gazetesi ile 15 numaradaki XXX'e ait hissenin YYY'ye, 23 numaralı işyerinin kiracısı aynı zamanda 22 numaralı işyerinin kiracısı şirketin ortağı olmasındaki durum 27.09.2018/9669 sayılı Ticaret sicili gazetesi ile 22 numaradaki XXX'e ait hissenin YYY'ye,, 55 numaralı işyerinin kiracısı aynı zamanda 56 numaralı işyerinin kiracısı şirketin olmasındaki durum 04.09.2018/9652 sayılı Ticaret sicili gazetesi ile 56 numaradaki XXX'e ait hissenin YYY'ye,devredilmesi ile Yönetmeliğe uygun hale getirilmiştir. Ancak 34 numaralı işyeri ile ilgili sorun halen devam etmektedir.

Yönetmeliğin 28'inci maddesinin üçüncü fıkrası ile geçici 1'inci maddesinin onbeşinci fıkrasına uygun olarak 01.07.2015 tarihine kadar yapılması gereken durumla ilgili gerekli işlem yapılmalıdır.

Kamu idaresi cevabında; *"Hal İşletmesinde Bir Kişiye Birden Fazla İşyerinin Verilmesi: Sayıştay Raporunda Özetle Merkez Hal Tesisinde bulunan 34 nolu Sebze ve Meyve Komisyoncu Yeri Kiracısı …Tarım İnşaat Petrol Ürünleri Sanayi ve Ticaret Limited Şirketi ortaklarından ….'ın 33 Nolu İşyerinin, ….'ın 35 Nolu İşyerinin Kiracısı olduklarından Bir kişiye Birden Fazla işyeri kiralanmaması gerektiği bildirilmiştir.*

Söz konusu kiracılarımız olan … ve …'a 34 nolu işyerindeki ortaklıklarının 5 gün içinde sona erdirilmesi gerektiği, aksi halde mevzuat hükümlerinin uygulanacağı hususu 14/05/2019

www.balioglu.net

tarihli 572897 - 572971 nolu tebligatlarımızla tebliğ edilmiştir. " denilmiştir.

Sonuç olarak Toptancı halindeki işyerlerinin, üretici, üretici örgütü, komisyoncu veya tüccarlara kiralanabileceği veya atılabileceği, aynı toptancı halinde/şubesinde bir kişiye doğrudan veya dolaylı olarak en fazla bir işyeri kiralanabileceği veya satılabileceği, işyerinin adi şirketlere/ortaklıklara ya da birden fazla gerçek veya tüzel kişiye kiralanamayacağı veya satılamayacağı Yönetmelikte belirtildiği ve bu maddeye aykırılıkların 01.07.2015 tarihine kadar yapılması gerektiği halde yapılmadığı anlaşılmaktadır.

Toptancı halindeki işyerlerinin,durumunun Yönetmeliğin 28'inci maddesinin üçüncü fıkrası ile geçici 1'inci maddesinin onbeşinci fıkrasına uygun olması sağlanmalıdır.

BULGU 10: Halde Bulunan İşyerlerinden Alınacak Teminatla İlgili Mevzuata Uyulmaması

Büyükşehir Belediyesi yönetiminde olan hallerde bulunan yerlerin kiracılarından alınan teminatın mevzuata uygun olmadığı görülmüştür.

www.balioglu.net

01.01.2012 tarihinde yürürlüğe giren 5957 sayılı Sebze ve Meyveler ile Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un "Teminat" başlıklı 12'nci maddesinin birinci fıkrasında, Ticarî güvenin sağlanması ve tarafların haklarının korunması amacıyla, toptancı hallerinde faaliyet gösterenlerden, belediye meclisince belirlenen miktarda nakit, banka teminat mektubu, Hazine bonosu, Devlet tahvili, hisse senedi, gayrimenkul rehni, sigorta teminatı ve nakde çevrilebilir diğer kıymetlerin teminat olarak alınacağı, beşinci fıkrasında, bu madde kapsamında alınacak asgari teminatlara, bunların muhafazası, nakde çevrilmesi ve tamamlattırılmasına, zarar görene ödenmesine, toplam teminat tutarı içinde gayrimenkul rehni oranına, teminatın iadesine ve teminatlarla ilgili diğer hususlara ilişkin usul ve esasların Bakanlıkça belirleneceği belirtilmiş ve 07.07.2012 gün ve 28346 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Sebze ve Meyve Ticareti ve Toptancı Halleri Hakkında Yönetmeliğin "Teminat" başlıklı 31'inci maddesinin üçüncü fıkrasında da, halde faaliyet gösterenlerden alınacak teminat tutarı, kiracılar için haldeki işyerinin, malikler için ise bulunduğu toptancı halinde kiralama yoluyla işletilen emsal işyerinin bir yıllık kira bedelinden az olmamak üzere her yılın Ocak ayında belediye meclisince belirleneceği düzenlemesi yapılmıştır.

Alınacak teminat tutarı bir yıllık kira bedelinden az olmamak üzere her yılın Ocak ayında belediye meclisince belirlenmesi gerektiği halde belirleme yapılmamıştır. Büyükşehir

Belediyesi yönetiminde bulunan hallerdeki işletmelerin bir kısmından teminat ya hiç alınmamış veya bir yıllık kira bedelinden düşük tutarda alınmıştır. Yönetmeliğin 24'üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde belirtildiği üzere toptancı halindeki işyerlerinde faaliyet gösterenlerden alınan ve kesilen teminatlara ilişkin bilgiler teminat defterine kaydedilmesi gerekirken teminat defteri tutulmamıştır. Kanunun 11'inci maddesinin altıncı fıkrasının (a) bendine göre teminatını süresinde vermeyenlerin veya eksilen teminatını süresinde tamamlamayanların kira sözleşmelerinin feshine ya da satış işlemlerinin veya tahsislerinin iptaline belediye encümenince karar verileceği, aynı maddenin yedinci fıkrasında ise kira sözleşmesinin feshine ya da satış işleminin veya tahsisin iptaline ilişkin kararın kendilerine tebliğinden itibaren, belediye toptancı halinde faaliyet gösterenler işyerlerini otuz gün içinde tahliye etmeye mecbur olduğu, bu süre sonunda tahliye edilmeyen yerlerin belediye zabıtası tarafından tahliye ettirileceği belirtilmiştir.

Halde bulunan işyerlerinden yıllık kiralarından az olmamak üzere Belediye Meclisince her yılın Ocak ayında belirlenen teminatın alınması ve deftere kaydedilmesi ile teminatları yatırmayanlarla ilgili olarak Kanunun 11'inci maddesinin altı ve yedinci fıkrasına göre işlem yapılması gerekir.

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında; *"Haller Şube Müdürlüğü bünyesinde faaliyet göstermekte olan Merkez ve Gebze (Şube) Hal Tesislerinde kiracılara ait işyerlerinden alınacak teminat tutarına ilişkin Meclis kararı alınacaktır.*

Merkez ve Gebze (Şube) Hal Tesisleri ile ilgili teminat defteri temin edilmiş ve teminatlar ilgili deftere kaydedilmektedir. Eksik kalan teminatların tamamlanması için hal esnafına yazılı bildirimler yapılmış, tamamlanması sağlanacaktır." denilmiştir.

Sonuç olarak Halde bulunan işyerlerinden yıllık kiralarından az olmamak üzere Belediye Meclisince her yılın Ocak ayında belirlenen teminatın alınması ve deftere kaydedilmesi ile teminatları yatırmayanlarla ilgili olarak Kanunun 11'inci maddesinin altı ve yedinci fıkrasına göre işlem yapılması sağlanmalıdır.

BULGU 11: İhale Edilen Yapım İşlerinde Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 16'ncı Maddesine Aykırı İşlem Yapılması

Büyükşehir Belediyesi tarafından ihale edilip geçici ve/veya kesin kabulü yapılan yapım işlerinde sözleşme eki Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 16'ncı maddesi gereği işin bitiminde idarenin malı olması gereken bina ve barakaların idarece alınmadığı görülmüştür.

İhale edilen yapım işlerine ait sözleşmenin 8'inci maddesinde, sözleşmenin ekindeki ihale dokümanı ve diğer belgelerle bir bütün olduğu, sözleşme hükümleri ile ihale dokümanını oluşturan belgelerdeki hükümler arasında çelişki veya farklılık olması halinde ihale dokümanında yer alan hükümlerin esas alınacağı, ihale dokümanını oluşturan belgeler arasındaki öncelik sıralamasında ilk olarak Yapım İşleri Genel Şartnamesinin ve daha sonraları ise teknik şartnamelerin geldiği belirtilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesinin "Yapı denetim görevlisi için gerekli binaların yapılması" başlıklı 16'ncı maddesinde,

(1) Yüklenici, yapı denetim görevlisinin işle ilgili her türlü çalışmaları ve gerektiğinde yatıp kalkmaları için, sözleşmesinde belirlenen şartlar altında uygun yerler, bina ve/veya barakalar hazırlayıp bedelsiz olarak idareye teslim etmek zorundadır. Yüklenicinin sözleşme gereği bedelsiz olarak yapmak zorunda olduğu binaların dışında, idarece istendiği takdirde yüklenici, yapı denetim görevlisi için gerekli olan başka binaları da şartları ihale dokümanında belirtilmesi halinde bedeli karşılığında yapacaktır. Bu binaların, proje ve özel şartnamelerinin yükleniciye verildiği tarihten başlamak üzere, sözleşmesinde belirtilen süre içinde tamamlanarak yapı denetim görevlisine teslim edilmeleri gereklidir. Bina ve barakaların teslimi gecikirse bunlar için sözleşmede yazılı cezalar uygulanır.

(2) Yapı denetim görevlisi için yapılacak binalar, idarenin göstereceği yerlerde yapılacaktır.

(3) ***Bina ve barakalar, ister bedeli karşılığında, ister bedelsiz olarak yapılmış olsun, işin bitiminde idarenin malı olur."***

düzenlemesi yapılmıştır.

İhale edilen 2015/31477 ihale kayıt numaralı Portakal Hafız Konağı Rekonstrüksiyon Yapım İşi, 2015/131369 ihale kayıt numaralı Karamürsel İmam Hatip Lisesi Spor ve Seminer Salonu Yapım İşi, 2015/146383 ihale kayıt numaralı Gölcük İlçesi Mamuriye Köyü

www.balioglu.net

Yağmursuyu Drenaj Hattı Yapım İşi, 2015/131336 ihale kayıt numaralı Derince İshakçılar Kültür Merkezi yapım İşi, 2016/44238 ihale kayıt numaralı Eski Seka Fabrikası, Mekanik Atölye ve Taşlı Değirmen Yapıları Tadilat Yapım İşi, 2016/132759 ihale kayıt numaralı Çayırova İlçesi Şehit Er Mücahit Okur Anadolu İmam Hatip Lisesi Kapalı Spor Salonu Yapım İşi, 2016/137231 ihale kayıt numaralı Gölcük İlçesi Gölcük Ortaokuluna Kapalı Spor Salonu Yapım İşi, 2016/166640 ihale kayıt numaralı Arslanbey Kültür Merkezi Yapım İşi, 2016/66332 ihale kayıt numaralı Eski Seka Fabrikası 2. ve 3. Kağıt Fabrikası Yapıları Tadilat Yapım İşi, 2016/181487 ihale kayıt numaralı Servetiye Karşı Köyü Taş Camii Restorasyon Yapım İşi, 2016/092611 ihale kayıt numaralı Dilovası Tavşancıl Mevkii 1690 Parseldeki Tescilli Yapının Restorasyonu Yapım İşi, 2017/23426 ihale kayıt numaralı Vinsan Depo Binası Yapım İşi, 2017/75925 ihale kayıt numaralı Darıca Sosyal Tesisleri Yapım İşi, 2017/082967 İzmit Eski Valilik Alanı Otopark ve Kent Meydanı Yapım İşi, 2017/115850 ihale kayıt numaralı Kadıköy Katlı Otoparkın Adliye ve İcra Dairelerine Dönüşümü Tadilatı Yapım İşi, 2017/224873 ihale kayıt numaralı Gebze İlçesi Gençlik Merkezi Yapım İşi, 2017/285772 ihale kayıt numaralı İzmit İlçesi Mehmet Ali Paşa Mahallesi 542 Ada 13 Parselde Otopark ve Pazar Yeri Yapım İşi, 2017/316228 ihale kayıt numaralı Kocaeli İli Genelinde Spor Tesislerinin Sentetik Çim Halı Değişimi ve Genel Bakım Onarımı Yapım İşi, 2017/500128 ihale kayıt numaralı Başiskele Bahçecik Kültür Merkezi Tadilat Ve Onarım İşi, 2017/501433 ihale kayıt Numaralı İzmit İlçesine Balık Satış Birimi Yapım İşi, 2017/547121 ihale kayıt numaralı Gençlik Hizmetleri Dairesi Başkanlığı Kent Konut Yıldız Konutları Depo Yapım İşi, 2017/225184 ihale kayıt numaralı Başiskele İlçesi Aslan Kulaksız Spor Tesisinin Tribününe Çelik Çatı Yapılması İşi, 2017/300120 ihale kayıt numaralı İzmit İlçesi Akçakoca Mahallesi 375 Ada, 6 Parsel Pakize Tarı Kültür Evi Yapım İşi, 2017/571538 ihale kayıt numaralı İzmit İlçesi Yuvam Akarca Mah.5044 Ada, 7 Parseldeki İşyerlerinin Eğitim ve Spor Salonuna Dönüştürülmesi işinin Genel Şartnamesi ve Şantiye Yönetim Şartnamelerinde $40m^2$'lik ofis kurulacağı belirtilmiştir. 22016/514236 İnterteks Fuar alanı Tadilat Yapım İşi ile 15/162198 ihale kayıt numaralı Kartepe İlçesi Pazarçayırı Mahallesi His (Hayvan İçme Suyu) ve Sulama Göleti Yapım İşinin şartnamesinde yapı denetim görevlisi için kurulacak bina ve baraka için tanımlama yapılmamıştır. 2017/115850, 2017/316228, 2017/500128, 2017/547121 ve 2017/225184 ihale kayıt numaralı işlerin Genel Şartnamesi ve Şantiye Yönetim Şartnamelerinde $40m^2$'lik ofis kurulacağı belirtilmesine karşın, kurulmamış, idarenin mevcut tesisleri kullanılmıştır. Böylece yüklenici şartname gereği yapması gereken ofis için yapım maliyetine katlanmamıştır.

www.balioglu.net

İster teknik şartnamesinde şantiye binasının nasıl olacağının tanımlandığı, isterse tanımlanmadığı yapım işinde her halükarda yapı denetim görevlisi için bina/baraka yapılması gerekir ve işin bitiminde ise idareye bırakılmalıdır. İşin yapım aşamasında yaptırılan bu tesisler işin bitiminde idarece teslim alınmayarak yükleniciye avantaj sağlanmıştır. Geçici ve kesin kabulü yapılan bu işlerde teslim alınmayan bina ve barakalarının bedelleri kadar idare ekonomik kayba uğramıştır.

Geçici ve/veya kesin kabulü yapılan yapım işlerinde sözleşme eki Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 16'ncı maddesi gereği işin bitiminde idarenin malı olması gereken bina ve barakaların idarece teslim alınması ve alınmaması sonucu oluşan idare kaybının giderilmesi gerekir.

Kamu idaresi cevabında; *"İhale eki sözleşmelerin Genel Şartnamenin diğer hususlar Madde 14 de 40m2 konteyner prefabrik temin edilmesi yazılan şartnameler olması durumunda, Bulgu 3teki gibi konu muhasebe kayıtlarına yansıtılacaktır."* denilmiştir.

Sonuç olarak İdarenin vermiş olduğu cevaptan Bulguda belirtilen tespite yönelik bir işlem yapılmadığı anlaşılmaktadır. 2015/31477, 2015/131369, 2015/146383, 2015/131336, 2016/44238, 2016/132759, 2016/13723, 2016/166640, 2016/66332, 2016/181487, 2016/092611, 2017/23426, 2017/75925, 2017/082967, 2017/115850, 2017/224873, 2017/285772, 2017/316228, 2017/500128, 2017/501433, 2017/54712, 2017/225184, 2017/300120 ve 2017/571538 ihale kayıt numaralı yapım işlerinin Genel Şartnamesi ve Şantiye Yönetim Şartnamelerinde 40m^2'lik ofis kurulacağı belirtilmiştir. 22016/514236 ile 15/162198 ihale kayıt numaralı yapım işinin şartnamesinde yapı denetim görevlisi için kurulacak bina ve baraka için tanımlama yapılmamıştır. 2017/115850, 2017/316228, 2017/500128, 2017/547121 ve 2017/225184 ihale kayıt numaralı işlerin Genel Şartnamesi ve Şantiye Yönetim Şartnamelerinde 40m^2'lik ofis kurulacağı belirtilmesine karşın, kurulmamış, idarenin mevcut tesisleri kullanılmıştır. Böylece yüklenici şartname gereği yapması gereken ofis için yapım maliyetine katlanmamıştır.

İster teknik şartnamesinde şantiye binasının nasıl olacağının tanımlandığı, isterse tanımlanmadığı yapım işinde her halükarda yapı denetim görevlisi için bina/baraka yapılması gerekir ve işin bitiminde ise idareye bırakılmalıdır. İşin yapım aşamasında yaptırılan bu tesisler işin bitiminde idarece teslim alınmayarak yükleniciye avantaj sağlanmıştır. Geçici ve kesin kabulü yapılan bu işlerde teslim alınmayan bina ve barakalarının bedelleri kadar idare ekonomik kayba uğramıştır.

www.balioglu.net

Geçici ve/veya kesin kabulü yapılan ve yukarıda ihale kayıt numaraları belirtilen yapım işlerinde sözleşme eki Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 16'ncı maddesi gereği işin bitiminde idarenin malı olması gereken bina ve barakaların idarece teslim alınması veya alınmaması sonucu oluşan idare kaybının giderilmesi sağlanmalıdır.

BULGU 12: İş Programının Süresinde Sunulmaması ve Buna İlişkin Yaptırımın Belirlenmemesi

Yapım işlerinin büyük bir kısmında iş programının süresinde sunulmadığı ve sözleşmelerde buna ilişkin yaptırımın düzenlenmediği görülmüştür.

Yapım işlerine ait sözleşmelerin "İş programı" başlıklı 12'nci maddesinin birinci fıkrasında, "*Yüklenici, iş programını yer tesliminin yapıldığı tarihten itibaren on beş gün içinde, sözleşme bedeli üzerinden bir günde yapılması gereken iş tutarını hesaplayarak, ödeneklerin yıllara göre dağılım esasları ile varsa işin kısımları ile bitirme tarihlerini de dikkate alarak İdarece verilen örneklere uygun olarak hazırlar. Bu programda ayrıca; iş kalemleri, aylık imalat ve iş miktarları, (ihzarat ödemesi öngörülen işlerde ihzaratı) yıllık ödenek dilimleri ve bunların aylara dağılımı gösterilir ve iş programı en az dört nüsha hazırlanarak onaylanmak üzere İdareye teslim edilir."* şeklinde düzenleme yapılmıştır.

www.balioglu.net

Yapım işlerinin bazılarında iş yerinin tesliminden itibaren on beş gün içinde iş programı sunulmamaktadır. İş programının süresinde sunulmasına dikkat edilmesi ve işin sözleşmesine yer tesliminin yapıldığı tarihten itibaren on beş gün içerisinde iş programının sunulmamasının yaptırımı konulmalıdır.

İhale edilen yapım işlerinde iş programının zamanında sunulmasına dikkat edilmesi ve sözleşmelerde ise süresinde sunulmama ile ilgili yaptırımın yer alması gerekir.

Kamu idaresi cevabında; *"Yapım işleri genel şartnamesinde 17. Maddesinin, 2. Fıkra da 'İhzarat ödenmesi öngörülen işlerde, iş programları imalat ve ihzarat iş programı olarak düzenlenir. İhzarat, iş programlarına uygun yapılacaktır. Bu programlarda gösterilenden fazla yapılan ihzaratın bedeli hakedişe konulmaz ve iş programları onaylanmadan imalat ve ihzarat bedelleri ödenmez.'' Şeklinde İfade edildiği üzere, iş programının temin edilmeme durumunda uygulanacak yaptırım yer aldığından, tarafımızdan ayrıca yaptırım konulmamıştır."* denilmiştir.

Sonuç olarak İdare cevabında belirtilen Yapım İşleri Genel Şartnamesinde 17'inci

maddesinin ikinci fıkrasında sadece ihzarat ödemesi olması durumunda yapılacak işlem belirtilmektedir. Oysa yapım işlerinin büyük çoğunluğunda ihzarat ödemesi yapılmamaktadır. İhzarat ödemesini olmadığı yapım işlerinde iş programı süresinde sunulmadığı taktirde idarenin iş programını sunmasını sağlayacak yaptırımı işin şartname ve sözleşmesinde belirtmesi gerekir. Yapım işlerinin büyük bir kısmında iş programının süresinde sunulmamakta ve şartname /sözleşmelerde buna ilişkin yaptırımda düzenlenmediği için her hangi bir işlem yapılamamaktadır. Bu nedenle iş programının zamanında sunulmasını temin etmek amacıyla yapım işlerinde iş programının süresinde sunulmamasının yaptırımının şartname/sözleşmede yer alması sağlanmalıdır.

BULGU 13: İzmit Şehirlerarası Terminal İşletmesinin İşletme Hakkının Meclis Kararı ile Belediye Şirketine Verilmesi

İzmit Şehirlerarası Otobüs Terminal Binası, arsası ve müştemilatının işletme hakkının Meclis Kararı ile Belediye şirketi olan Ulaşım Park A.Ş'ye verildiği görülmüştür.

www.balioglu.net

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Şirket kurulması" başlıklı 26'ncı maddesinde, *"Büyükşehir belediyesi kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre sermaye şirketleri kurabilir. Genel sekreter ile belediye ve bağlı kuruluşlarında yöneticilik sıfatını haiz personel bu şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında görev alabilirler. Büyükşehir belediyesi, mülkiyeti veya tasarrufundaki hafriyat sahalarını,* ***toplu ulaşım hizmetlerini****, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçelerini işletebilir; ya da bu yerlerin belediye veya bağlı kuruluşlarının % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, 8/9/1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebilir. Ancak, bu yerlerin belediye şirketlerince üçüncü kişilere devri 2886 sayılı Kanun hükümlerine tabidir."* denilmektedir. Belediye Meclisinin 13.04.2017 gün ve 173 sayılı kararıyla, *"Plan ve Bütçe Komisyonu'nun, İzmit İlçesi, Ş.Durhasan Mah. 670 ada 1 parsel ve Körfez Mahallesi 3414 ada 5 nolu parsellerin üzerindeki tüm yapı, müştemilat ve tesisleri ile birlikte ayni sermaye artırımı yoluyla Ulaşımpark Ulaştırma Hizmetleri Ticaret A.Ş'ye devir edilmesi ile ilgili Plan ve Bütçe komisyonu raporu; komisyondan geldiği şekliyle oylandı ve ...oyçokluğu ile kabul edildi."* denilerek İzmit Şehirlerarası Otobüs Terminal Binası arsası ve müştemilatı ile birlikte şirketine devredilmiştir. Söz konusu İzmit Şehirlerarası Otobüs Terminal Binası arsası ve müştemilatının bedeli 59.552.000,00TL olarak belirlenmiştir.

5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesine göre toplu ulaşım hizmetlerinin meclis kararı ile şirketine devretmesi mümkündür. Nitekim toplu ulaşım hizmetleri meclis kararıyla belediye şirketine devredilmiştir. Ancak şehirlerarası otobüs terminali işletme hakkı maddede sayılan toplu ulaşım hizmeti kapsamında değildir.

5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesine aykırı olarak İzmit Şehirlerarası Otobüs Terminal Binası, arsası ve müştemilatının işletme hakkının Meclis Kararı ile Belediye şirketi olan Ulaşım Park A.Ş'ye verilmesi işleminin iptali ile Belediyenin mahrum kaldığı gelirlerin tahsili için gerekli işlemin yapılması gerekir.

Kamu idaresi cevabında; *"Bulgu konusu devir, sadece bir işletme hakkı devri olmayıp, Belediyemiz Şirketine ayni sermaye devri ve devredilen taşınmazın ayrılmaz parçası olarak işletme hakkının da devridir. Ayrıca, 26. Madde kapsamında değerlendirilecek olsa dahi, terminal işletmesini toplu taşıma hizmetinden bağımsız ve ayrı düşünmemek gerekir. Belediyemiz bu taşınmazın ayrılmaz parçası olan işletme işinden %10 pay almakla beraber bu alanın tüm genel giderlerinin de Ulaşımpark A.Ş. tarafından karşılandığı göz önüne alınmalıdır."* denilmiştir.

Sonuç olarak İdare cevabında konunun sadece işletme hakkı devri olmayıp aynı zamanda Belediye şirketine ayni sermaye devri ve devredilen taşınmazın ayrılmaz parçası olarak da işletme hakkının devri olduğu, 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesi kapsamında değerlendirilecek olunması halinde bile, terminal işletmesini toplu taşıma hizmetinden bağımsız ve ayrı düşünmemek gerektiği, belediyenin taşınmazın ayrılmaz parçası olan işletme işinden %10 pay almakla beraber bu alanın tüm genel giderlerinin de Ulaşımpark A.Ş. tarafından karşılandığı belirtilmiştir.

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun "Ayni sermaye konulabilecek malvarlığı unsurları" başlıklı 342'nci maddesinde*, "Üzerlerinde sınırlı ayni bir hak, haciz ve tedbir bulunmayan, nakden değerlendirilebilen ve devrolunabilen, fikrî mülkiyet hakları ile sanal ortamlar da dâhil, malvarlığı unsurları ayni sermaye olarak konulabilir. Hizmet edimleri, kişisel emek, ticari itibar ve vadesi gelmemiş alacaklar sermaye olamaz."* denilmektedir. Belediye şirketin sermaye artırımını Türk Ticaret Kanunu çerçevesinde nakdi verebileceği gibi, ayni sermaye olan taşınmaz veya haklar da verebilir. Ancak burada sermaye artırımında Ticaret Kanunun hükümlerinin yanında 5216 ve 5393 sayılı Kanun hükümleri de dikkate alınmalıdır.

Belediye Meclisinin 13.04.2017 gün ve 173 sayılı kararında terminalin ayni sermaye

www.balioglu.net

artırımı olarak devredildiği belirtilmiş olsa da, kararın detayında yer alan devir şartlarından işletme hakkı devrinin söz konusu olduğu anlaşılmaktadır.

Herhangi bir taşınmaz ayni sermaye olarak verilebilir. Taşınmazın sermaye olarak verilmesi durumunda devredenin sorumluluğu devralana geçmektedir. Ancak terminal gibi işletmelerde Belediyenin sorumluluğu bulunmaktadır. Bu nedenle terminalin ayni sermaye olarak devredilmemesi gerekir.

08.01.2018 gün ve 30295 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Karayolu Taşıma Yönetmeliğinde terminal işletmeciliği yapacak gerçek ve tüzel kişiler ile kamu kurum ve kuruluşlarına (T) türü yetki belgesi verileceği ve 44'üncü maddesinde terminal işletmecilerinin yükümlülükleri, 11.06.2009 gün ve 27255 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Karayolu Taşıma Yönetmeliğinde terminal işletmeciliği yapacak gerçek ve tüzel kişiler ile kamu kurum ve kuruluşlarına (T) türü yetki belgesi verileceği ve 32'nci maddesinde terminaller ile ilgili genel kurallar ile 33'üncü maddesinde terminallerin sahip olması gereken fiziki özellikler belirtilmiştir.

www.balioglu.net

Yapılan devirde terminal çıkış ücretleri üzerinden %10 belediye payı alınacağı, bu payın aylık otobüs çıkışlarından alınan bedel üzerinden olacağı, çıkış ücretlerini Büyükşehir Belediye Meclisinin belirleyeceği, terminal işletmeciliğinin gerektirdiği denetimlerin Büyükşehir Belediyesinin ilgili birimleri tarafından yapılmaya devam edileceği, kararda belirtilmeyen bir hususun olması veya yeni bir durumun ortaya çıkması durumunda yeni bir düzenleme yapılması gerektirdiği durumda ilgili Daire Başkanlığına müracaat edilerek konunun Meclis tarafından karara bağlanacağı belirtilmiştir.

5216 sayılı Kanun'un "Büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinin (l) fıkrasında, *"Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek."* , (p) fıkrasında, *"Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dahil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek. (Ek cümle: 16/5/2018-7144/14 md.) Büyükşehir içindeki toplu taşıma hatlarıyla ilgili olarak; şehir merkezine olan uzaklık, nüfus ve hattı kullanan sayısı kriterleri esas alınarak tespit edilecek hatlarla ilgili toplu taşıma hizmetlerinin işlettirilmesine karar vermek."* denilmektedir. İki fıkrada ayrı ayrı düzenleme yapılmasından terminal ile toplu taşıma hizmetinin ayrı olduğu anlaşılmaktadır.

5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesine göre toplu ulaşım hizmetlerinin meclis kararı ile şirketine devretmesi mümkündür. Nitekim toplu ulaşım hizmetleri meclis kararıyla belediye şirketine devredilmiştir. Ancak şehirlerarası otobüs terminali işletme hakkı maddede sayılan toplu ulaşım hizmeti kapsamında değildir. Yukarıda belirtilen 5216 sayılı Kanun'un "Büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinin (l) ve (p) fıkralarından terminal ile toplu taşıma hizmetinin ayrı olduğu açıktır. Yani terminal işletmesi 26'ncı maddede belirtilen toplu taşıma hizmeti kapsamında değildir.

5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesine aykırı olarak İzmit Şehirlerarası Otobüs Terminal Binası, arsası ve müştemilatının işletme hakkının Meclis Kararı ile Belediye şirketi olan Ulaşım Park A.Ş'ye verilmesi işleminin iptali ile Belediyenin mahrum kaldığı gelirlerin tahsili için gerekli işlemin yapılması sağlanmalıdır.

BULGU 14: Kesinleşen Sayıştay İlamlarının Tahsilinin Kanun ve Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğe Uygun Yapılmaması

www.balioglu.net

2010 ve 2011 yılı ilamının 2013 yılında, 2015 yılı ilamının 2017 yılında kesinleşmesi üzerine söz konusu ilamlarda tazmin hükmolunan tutarların sorumlulardan tahsili için gerekli işlemlerin Kanun ve Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümlerine uygun yapılmadığı görülmüştür.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun "Kamu idareleri ve görevlilerinin sorumluluğu" başlıklı 9'uncu maddesinin üçüncü fıkrasında,

"Hesabı bu Kanun hükümlerine göre zamanında ve tam olarak vermeyen sorumlular veya diğer ilgililer ile Sayıştay denetimine giren kamu idareleri görevlilerinden, denetleme ve yargılama sırasında, istenilen her çeşit bilgi, belge ve defterleri vermeyen ve denetleme ve yargılamayı güçleştirenlerin aylıkları, Sayıştayın istemi üzerine ilgili kamu idarelerince, hesabı veya istenen bilgi, belge ve defterleri eksiksiz verinceye kadar yarım olarak ödenir. Yarım aylık kesilmeye başlandığı tarihten itibaren muhasebe yetkilileri en çok üç ay, diğer görevliler ise Sayıştayca belli edilen süre içinde yine hesabı veya istenilen bilgi, belge ve defterleri vermez veya denetleme ve yargılamayı güçleştiren sebepleri ortadan kaldırmazlarsa, bu defa ilgili kamu idarelerince mevzuatındaki usule göre görevden uzaklaştırılarak haklarında gerekli soruşturma veya kovuşturma yapılır.", dördüncü fıkrasında, *"**Sayıştay ilamlarının infazını izlemeyen ve gereklerini yerine getirmeyenler hakkında da üçüncü fıkradaki hükümler***

uygulanır.”, yedinci fıkrasında*, “* ***Yukarıdaki hükümlere uymayanlar*** *ile 6 ncı maddenin birinci ve ikinci fıkralarının gereklerini haklı bir sebebe dayanmaksızın tam olarak ve zamanında yerine getirmeyen ilgililer hakkında Sayıştayın istemi üzerine* ***disiplin veya ceza kovuşturması yapılır.”,*** “İlamların infazı” başlıklı 53’üncü maddesinde,

“(1) Sayıştay ilamları kesinleştikten sonra ***doksan gün*** *içerisinde yerine getirilir. İlam hükümlerinin yerine getirilmesinden, ilamların gönderildiği kamu idarelerinin* ***üst yöneticileri sorumludur.***

(2) İlamlarda gösterilen tazmin miktarı ***hüküm tarihinden itibaren kanuni faize tabi tutularak,*** *9/6/1932 tarihli ve 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre tahsil olunur.”*

düzenlemesi yapılmıştır. 19.10.2006 gün ve 26324 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin "Rızaen ve sulh yolu ile tahsilat" başlıklı 13'üncü maddesinin dördüncü fıkrasında, *"Aylıklardan yapılacak kesinti tutarı, sorumlulara ve/veya ilgililere yapılan her türlü aylık, ödenek, zam, tazminat dahil bir aylık net ödemelerinin dörtte birinden az, üçte birinden çok olamaz.",* "Kamu zararından doğan alacaklarda taksitlendirme" başlıklı 16'ncı maddenin birinci fıkrasında, *"Kamu zararından doğan alacaklar, sorumluların ve/veya ilgililerin talebi üzerine kamu idaresince taksitlendirilebilir."*, ikinci fıkrasında, *"Taksitlendirme süresi azami beş yıldır."*, beşinci fıkrasında, *"Sorumluların ve/veya ilgililerin yazılı taksitlendirme talebi üzerine, sorumlu ve/veya ilgili ile idare arasında, taksitlendirmenin süresini, taksit sayısı ve tutarları ile ödeme zamanlarını belirleyen bir ödeme planı yapılır. Sorumlulardan ve/veya ilgililerden taksitlerini ödeme planına uygun ve vadesinde düzenli olarak ödeyeceklerine dair “resen borç senedi ve kefaletname” alınır. Kanunun 79 uncu maddesi uyarınca merkezi yönetim bütçe kanununda belirlenen parasal sınırın üzerindeki kamu zararı alacaklarına ilişkin olarak düzenlenecek “resen borç senedi ve kefaletname” için noter tasdiki aranır."* düzenlemeleri yapılmıştır.

2010 yılı hesabına ilişkin Sayıştay 6’ncı Dairesinin 07.03.2013 gün ve 18 sayılı kararı ve 22.07.2013 gün ve 131 sayılı ilamıyla tazmin hükmolunan tutarlar sorumluların Temyiz Kuruluna itiraz etmemeleri üzerine 12.11.2013 tarihinde kesinleşmiştir. 2011 yılı hesabına ilişkin Sayıştay 6’ncı Dairesinin 10.01.2013 gün ve 6 sayılı kararı ve 05.06.2013 gün ve 73 sayılı ilamıyla tazmin hükmolunan tutarlar sorumluların Temyiz Kuruluna itiraz etmemeleri üzerine 23.09.2013 tarihinde kesinleşmiştir. 2015 yılı hesabına ilişkin Sayıştay 7’nci Dairesinin 26.01.2017 gün ve 176 sayılı kararı ve 03.04.2017 gün ve 164 sayılı ilamıyla tazmin

www.balioglu.net

hükmolunan tutarlar sorumluların Temyiz Kuruluna itiraz etmemeleri üzerine 18.06.2017 tarihinde kesinleşmiştir. 2010, 2011 ve 2015 yılı ilam maddelerinde hüküm tarihinden itibaren işleyecek faizleri ile ödettirilmesine karar verilmiştir. 2010 ve 2011 yılı ilamında tazmin hükmolunan tutarların bir kısmı tahsil edilmiş olmasına karşın faiz alınmamış, bir kısmının ise tahsilatı yapılmamış olmasına karşın tahsilatın yapılmasıyla ilgili süreç Kanun ve Yönetmeliğe uygun işletilmemiştir. 2015 yılı hesabına ilişkin ilamın 5'nci maddesiyle tazmin hükmolunan tutarların tahsiliyle ilgili her hangi bir işlem yapılmamış, 8'nci maddesiyle tazmin hükmolunan tutarların tahsili 19.10.2017 ile 30.03.2018 tarihleri arasında tahsil edilmesine karşın faiz alınmamıştır.

Sayıştay ilamının kesinleşmesi üzerine üst yönetici olan Belediye Başkanı ilamda belirtilen sorumlulardan rızaen ödemeyi kabul etmeyenlerle ilgili Yönetmeliğin "İcra yoluyla tahsilat" başlıklı 15'inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan "*Sayıştay ve mahkeme ilâmları ile hüküm altına alındığı halde sorumluları ve/veya ilgilileri tarafından rızaen ödenmeyen kamu zararından doğan alacaklar, 2004 sayılı Kanun hükümlerine göre tahsil edilir."* hükmüne göre işlem yapması gerekir. Rızaen ödemeyi kabul edenlerle ilgili de kişiye yapılan net ödemelerin dörtte birinden az ve üçte birinden çok olmayan tutarın alınması, taksitlendirmenin süresini, taksit sayısı ve tutarları ile ödeme zamanlarını belirleyen bir ödeme planı yapılması ve taksitlendirme süresinin en fazla beş yıl olması, sorumlulardan taksitlerini ödeme planına uygun ve vadesinde düzenli olarak ödeyeceklerine dair "resen borç senedi ve kefaletname" alınması, 2013 yılı için 15.000,00TL'nin üzerinde kamu zararı alacaklarına ilişkin olarak düzenlenecek "resen borç senedi ve kefaletname" için noter tasdiki aranacağı belirtilmiş olmasına karşın bu hükümlere uyulmamıştır. Rızaen tahsilatta kişilerin istediği miktarda ödeme yaptığı ve "resen borç senedi ve kefaletname" düzenlenmediği, taksit tutarlarının net ödemelerin dörtte birinden az olduğu görülmüştür. 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 53'üncü maddesinde ilamlarda gösterilen tazmin miktarının hüküm tarihinden itibaren kanuni faize tabi tutulacağının belirtilmesine ve ilam maddelerinde hüküm tarihinden itibaren işleyecek faizleri ile ödettirilmesine karar verildiği halde tazmin hükmolunan tutarlardan tahsil edilenlerle ilgili hiç faiz tahsilatı yapılmamıştır. Yargıtay Hukuk Genel Kurulunun 2017/8-1856 Esas ve 2017/1725 karar sayılı ilamında, kesinleşen Sayıştay kararlarına karşı ilamların icrası yoluyla takip yapılabileceği kararının da göz önüne alınarak gerekli işlem yapılmalıdır. İlamın kesinleştiği yılda görev başında olan Belediye Başkanı ile mevcut Belediye Başkanı Kanun hükmünü uygulamayarak görevini yapmamış olmaktadır.

www.balioglu.net

Kesinleşen 2010, 2011 ve 2015 yılı Sayıştay ilamlarının 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 53'üncü maddesi ile Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümlerine uygun olarak sorumlulardan tahsil edilmesi ve hüküm tarihinden tahsilatın yapıldığı tarihe kadar işleyecek faizlerinde alınarak tahsilat işlemine ait sürecin işletilmesi gerekir.

Kamu idaresi cevabında; *"Bulgu da belirtilen konu ile ilgili olarak Sayıştay ilamlarının tahsiline yönelik kanuni faiz alınmadan bir kısım tahsilat yapıldığı görülmüştür. Bu kapsamda gerekli inceleme ve tespitler neticesinde kanuni faiz ile birlikte tahsil için gerekli çalışmalar yapılacaktır."* denilmiştir.

Sonuç olarak Kesinleşen 2010, 2011 ve 2015 yılı Sayıştay ilamlarının 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 53'üncü maddesi ile Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümlerine uygun olarak sorumlulardan tahsil edilmesi ve hüküm tarihinden tahsilatın yapıldığı tarihe kadar işleyecek faizlerinde alınarak tahsilat işlemine ait sürecin işletilmesi sağlanmalıdır.

www.balioglu.net

BULGU 15: Parkomatlı Park Yerlerinin İhalesiz Belediye Şirketine Verilmesi

Büyükşehir belediyesinin parkomatlı park yerlerinin işletmesini meclis kararıyla belediyenin şirketlerine 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın verildiği görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun,

"Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinde,

"Büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları şunlardır:

...

(l) fıkrasında, Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık ***otoparklar*** *yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek.*

...

(f) fıkrasında, Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet

ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; ***durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek;*** *kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek."*

"Büyükşehir belediyesinin gelirleri" başlıklı 23'üncü maddesinde,

Büyükşehir belediyesinin gelirleri şunlardır:

...

(f) fıkrasında, "7 nci maddenin (f) bendine göre tespit edilen park yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirin ilçe ve ilk kademe belediyelerine, nüfuslarına göre dağıtılacak %50'sinden sonra kalacak %50'si"

"Şirket kurulması" başlıklı 26'ncı maddesinde,

"Büyükşehir belediyesi kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre sermaye şirketleri kurabilir. Genel sekreter ile belediye ve bağlı kuruluşlarında yöneticilik sıfatını haiz personel bu şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında görev alabilirler. Büyükşehir belediyesi, mülkiyeti veya tasarrufundaki hafriyat sahalarını, toplu ulaşım hizmetlerini, sosyal tesisler, büfe, ***otopark*** *ve çay bahçelerini işletebilir; ya da bu yerlerin belediye veya bağlı kuruluşlarının % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, 8/9/1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebilir. (Ek cümle: 12/11/2012-6360/10 md.) Ancak, bu yerlerin belediye şirketlerince üçüncü kişilere devri 2886 sayılı Kanun hükümlerine tabidir."*

düzenlemeleri yapılmıştır.

5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesine göre otoparkların 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesinin devredilebilmesi mümkündür. Maddeye göre sadece otoparklar devredilebilecektir. Yol kenarlarında işletilen parkomatlı park yerleri otoparktan farklıdır. 5216 sayılı Kanunu'nun 7'nci maddesinin (f) fıkrasında, , "*… durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek…*" ve aynı maddenin (l) fıkrasında, "*Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek."* yer

www.balioglu.net

alan düzenlemelerden ikisinin farklı olduğu, parkomatlı park ile otoparkın aynı şey olmadığı anlaşılmaktadır. 5216 sayılı Kanun'un 23'üncü (f) fıkrasında, "*7 nci maddenin (f) bendine göre tespit edilen park yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirin ilçe ve ilk kademe belediyelerine, nüfuslarına göre dağıtılacak %50'sinden sonra kalacak %50'si."* denilerek parkomatlı park yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirin %50'sinin ilçe belediyelerine verileceği belirtilmiştir. Otoparkların işletilmesinden elde edilen gelirin ilçe belediyelerine dağıtılmasıyla ilgili bir hükme yer verilmediği göz önüne alındığında otopark ve parkomatlı park yerlerinin ayrı olduğu daha net ortaya çıkmaktadır.

Büyükşehir Belediyesi, 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesine istinaden yedi adet ilçedeki parkomatlı park yerlerini (Çayırova, Derince, Gebze, İzmit, Kandıra, Karamürsel, Gölcük) 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenen süre ve bedelle kendi şirketi olan Belde A.Ş'ye devretmiştir. İzmit park yerleri 17.02.2016 tarihine kadar Belde A.Ş. tarafından alt kiracılara, Gebze park yerleri 01.07.2014 tarihine kadar Belde A.Ş. tarafından alt kiracılara, Gebze park yerleri 03.09.2016 tarihine kadar Belde A.Ş. tarafından alt kiracılara, Karamürsel park yerleri 03.01.2014 tarihine kadar Belde A.Ş. tarafından Karamürsel Köylere Hizmet Götürme Birliğine verilmiş, belirtilen tarihlerden sonra ise Belde A.Ş. tarafından işletilmiştir. Gölcük park yerleri Belde A.Ş. tarafından Gölcük Spor Kulübüne ve Gölcük Spor Kulübü tarafından diğer işletmecilere verilmiş, Çayırova park yerleri ise Belde A.Ş. tarafından işletilmiştir.

www.balioglu.net

Yukarıda belirtilen Kanun maddeleri ve yapılan açıklamalara göre büyükşehir belediyesi otoparkların işletmesini aynı Kanun'un 26'ncı maddesine göre şirketine devredebilir iken, (f) fıkrasında belirtilen parkomatlı park yerlerinin kiralanması veya işletmesinin devredilmesi ise 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesine göre mümkün değildir. Parkomatlı park yerlerinin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine uygun olarak ihale edilmesi gerekmektedir. İlçe belediyelerinin de gelir elde edebileceği ve pay sahibi olması gereken kiralama işlemini, Büyükşehir Belediyesi kendi şirketine ihalesiz bir şekilde meclis kararıyla vermesi 5216 sayılı Kanun'a aykırıdır.

Parkomatlı park yerlerinin Belde A.Ş. şirketine ihalesiz verilmesiyle ilgili meclis kararlarının iptal edilerek 2886 sayılı Kanun hükümlerine uygun olarak ihale edilmesi ve geçen sürelerde elde edilen gelirle ilgili gerekli işlemlerin Kanuna uygun şekilde yapılması gerekir.

Kamu idaresi cevabında; *"Konu hakkında ilgili Daire olan Toplu Taşıma Dairesi cevabında; 5216 sayılı Kanunun 26 ncı maddesinde geçen otopark ifadesinin, TSE –TS10551*

standartına göre ve 30340 sayılı Otopark Yönetmeliğinin ilgili maddelerine göre tanımlanan yol üstü otopark olarak anlaşılması gerektiği, bu nedenle 5216 sayılı Kanundaki "otopark" ifadesinin yol üstü otoparkları da kapsadığı şeklinde görüş belirtmiştir." denilmiştir.

Sonuç olarak İdare cevabında belirtilen otopark görüşüne katılmak mümkün değildir. Bulguda bahsedilen husus parkomatlı park yerlerinin işletmesini meclis kararıyla belediyenin şirketlerine 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın verilmesidir.

5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesine göre otoparkların işletilmesi 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle devredilebilir. Maddeye göre sadece otoparklar devredilebilecektir. Yol kenarlarında işletilen parkomatlı park yerleri ile otoparklar farklıdır. 5216 sayılı Kanunu'nun 7'nci maddesinin (f) fıkrasında, , "*… durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek…*" ve aynı maddenin (l) fıkrasında, "*Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek."* yer alan düzenlemelerden ikisinin farklı olduğu, parkomatlı park ile otoparkın aynı şey olmadığı anlaşılmaktadır. 5216 sayılı Kanun'un 23'üncü (f) fıkrasında, "*7 nci maddenin (f) bendine göre tespit edilen park yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirin ilçe ve ilk kademe belediyelerine, nüfuslarına göre dağıtılacak %50'sinden sonra kalacak %50'si."* denilerek parkomatlı park yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirin %50'sinin ilçe belediyelerine verileceği belirtilmiştir. Otoparkların işletilmesinden elde edilen gelirin ilçe belediyelerine dağıtılmasıyla ilgili bir hükme yer verilmediği göz önüne alındığında otopark ve parkomatlı park yerlerinin ayrı olduğu açıkca anlaşılmaktadır.

Parkomatlı park yerlerinin Belde A.Ş. şirketine ihalesiz verilmesiyle ilgili meclis kararlarının iptal edilerek 2886 sayılı Kanun hükümlerine uygun olarak ihale edilmesi ve geçen sürelerde elde edilen gelirle ilgili gerekli işlemlerin Kanuna uygun şekilde yapılması sağlanmalıdır.

BULGU 16: Sözleşmeli Çalıştırılan Eğitmenlerle İlgili Esaslarda Belirlenen Ölçütün Uygulanmaması

Büyükşehir Belediyesinde sözleşmeli olarak çalıştırılan eğitmenlerle ilgili 7/15754 sayılı Esaslara ekli cetvelde yer alan ölçüte göre işlem yapılmadığı görülmüştür.

www.balioglu.net

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Norm kadro ve personel istihdamı" başlıklı 49'uncu maddesinin üçüncü fıkrasında "*Belediye ve bağlı kuruluşlarında, norm kadroya uygun olarak çevre, sağlık, veterinerlik, teknik, hukuk, ekonomi, bilişim ve iletişim, planlama, araştırma ve geliştirme, eğitim ve danışmanlık alanlarında avukat, mimar, mühendis, şehir ve bölge plancısı, çözümleyici ve programcı, tabip, uzman tabip, ebe, hemşire, veteriner, kimyager, teknisyen ve tekniker gibi uzman ve teknik personel yıllık sözleşme ile çalıştırılabilir"* ve beşinci fıkrasının ikinci cümlesinde, *"**Bu personel hakkında bu Kanunla düzenlenmeyen hususlarda vize şartı aranmaksızın 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4 üncü maddesinin (B) fıkrasına göre istihdam edilenler hakkındaki hükümler uygulanır."*** ve 22.02.2007 gün ve 26442 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmeliğin "Sözleşmeli personel" başlıklı 21'inci maddesinin ikinci fıkrasında, "*Sözleşmeli personel eliyle yürütülen hizmetlere ilişkin boş kadrolara ayrıca atama yapılamaz. **Bu madde hükümlerine göre çalıştırılacak personel için İçişleri Bakanlığı tarafından unvanlar itibarıyla getirilecek sınırlamalara uyulur.",*** *üçüncü fıkrasında**, "Bu personel hakkında, 5393 sayılı Kanunda düzenlenmeyen hususlarda vize şartı aranmaksızın 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4 üncü maddesinin (B) fıkrasına göre istihdam edilenler hakkındaki hükümler uygulanır.** Bu personele ait sözleşme örnekleri sözleşmenin imzalanmasını izleyen 30 gün içinde İçişleri Bakanlığına gönderilir."* düzenlemeleri yapılmıştır.

www.balioglu.net

Yukarıda yer verilen hükme göre, avukat, mimar, mühendis, şehir ve bölge plancısı, çözümleyici ve programcı, tabip, uzman tabip, ebe, hemşire, veteriner, kimyager, teknisyen ve tekniker gibi uzman ve teknik personel belediyelerde sözleşmeli personel olarak çalıştırılabilir. Bu kanunda belirtilen kadro ve unvanlar dışındaki "**gibi uzman ve teknik personel"** in hangi kadro ve personel olabileceği 06/06/1978 tarih ve 7/15754 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esasların incelenmesiyle somutlaştırılabilir. 7/15754 sayılı Esaslara ekli cetvelde sözleşmeli çalıştırılacak unvanlar ile bunların nitelikleri belirtilmiştir. Belediyelerde 5393 sayılı Kanun'un 49'uncu maddesine göre sözleşmeli personel olarak çalıştırılacakların ya maddede belirtilen avukat, mimar, mühendis, şehir ve bölge plancısı, çözümleyici ve programcı, tabip, uzman tabip, ebe, hemşire, veteriner, kimyager, teknisyen ve tekniker olması ya da 7/15754 sayılı Esaslara ekli cetvelde yer alan uzman ve teknik personel olması gerekir.

Norm kadro cetvelinde bulunan kadrolardan 5393 sayılı Kanun'un 49'uncu maddesinde belirtilen unvanlar ile 7/15754 sayılı Esaslara ekli cetvelde yer alan unvanlar sözleşmeli

personel çalıştırılabilir. Bunun haricindeki kadrolarda sözleşmeli personel çalıştırılamaz. Belediyenin ihtiyacı olan ancak sözleşmeli çalıştırılması mümkün olmayan kadrolar için memur veya işçi olarak çalıştırmak mümkündür. Eğitmen norm kadroda olmasına karşın ne 5393 sayılı Kanun'un 49'uncu maddesinde sayılmış ne de 7/15754 sayılı Esaslara ekli cetvelde yer almıştır. Eğitmen kadrosu Kanun ve esaslarda yer almadığına göre sözleşmeli çalıştırılamayacağı düşünülebilir. Ancak 7/15754 sayılı Esaslara ekli 4 sayılı cetvelde eğitici yer almıştır. Esaslara ekli 4 sayılı cetvele göre sözleşmeli eğitici olarak çalıştırılacak kişilerin "*Yükseköğretim kurumlarının en az lisans düzeyinde veya Otelcilik ve Turizm Meslek Lisesi ve dengi okul mezunu olmak, alanıyla ilgili literatürü takip edebilecek düzeyde yabancı dil bilmek"* şartını sağlaması gerekir. Nitekim "Mahalli İdare Sözleşmeli Personel Ücret Tavanları" konulu Maliye Bakanlığı genelgesinde Eğitmen (Yükseköğrenim Mezunu) ve Eğitmen (Lise dengi Mesleki Öğrenim Mezunu) şeklinde yer almıştır. Ücret genelgesindeki ayrımın Esaslara uygun olduğu göz önüne alındığında eğitmenin Esaslarda eğiticiye karşılık geldiği anlaşılmaktadır. Bu durumda eğitmen olarak çalıştırılacak kişilerin okul şartının yanında "*alanıyla ilgili literatürü takip edebilecek düzeyde yabancı dil bilmek"* şartını da sağlaması gerekir. Büyükşehir Belediyesinde sözleşmeli çalıştırılan eğitmenlerle ilgili alanıyla ilgili literatürü takip edebilecek düzeyde yabancı dil bildiğine dair bir tespit yapılmamıştır. Büyükşehir Belediyesinde ilgili alanıyla ilgili literatürü takip edebilecek düzeyde yabancı dil bildiğine ilişkin bir tespit yapılmadan sözleşmeli eğitmen çalıştırılması Esaslara aykırıdır.

www.balioglu.net

5393 sayılı Kanun'un 49'uncu maddesine istinaden çalıştırılacak sözleşmeli eğitmenlerin 06/06/1978 tarih ve 7/15754 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslardaki şartları sağlamaları gerekir.

Kamu idaresi cevabında; *"Belediye Ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke Ve Standartlarına Dair Yönetmelikte "Eğitici" kadrosu bulunmamaktadır. Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına ilişkin Esaslarda sözleşmeli olarak çalıştırılabilecek kadrolar arasında da norm kadroya uygun Eğitmen kadrosu olmadığı için, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün 16.01.2007 tarih ve 2007/10 sayılı genelgesinde sözleşmeli personel olarak çalıştırılabilecek kadrolara Eğitmen kadrosu da eklenmiş, Maliye Bakanlığınca her yıl düzenli olarak yayımlanan Mahalli İdare Sözleşmeli Personeli Ücret Tavanları Genelgesinde de Eğitmen kadrosu yer almıştır. Belediyemizin Spor Okulları, Bilgi Evleri, KOMEK, Akademi Lise gibi birimlerinde ihtiyaç duyulan Eğitmen alımları, bu genelgede ve Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına ilişkin Esaslarda Eğitmen kadrosuna atanma için şartlar belirtilmediğinden dolayı Eğitmen kadrolarına atama yapmak için Mahalli*

İdareler Personeli Görevde Yükselme Yönetmeliğindeki Eğitmen kadrosuna atanmak için yeterli şart olan "Fakültelerin, yüksekokulların, meslek veya teknik liselerin ilgili bölümlerinden mezun olmak" hükmü kullanılmaktadır. Bu bağlamda yukarıdaki hükümler çerçevesinde yabancı dil bilme zorunluluğu bulunmadığından Başkanlığımıza göre personelin Eğitmen kadrosuna atanmasında herhangi bir sakınca yoktur. Bakanlığın Genelgesine göre yerel yönetimlerin tamamına yakınında Eğitmen atamaları bu yönde olup, konu Maliye ve İçişleri Bakanlığı ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığının bilgisi dahilindedir." denilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında yapılan işlemin süreci anlatılmıştır. 04.07.2009 gün 277278 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürülüğe giren Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmeliğin "Amaç" başlıklı 1'inci maddesinde, "*Bu Yönetmeliğin amacı, liyakat ve kariyer ilkeleri çerçevesinde, hizmet gerekleri ve personel planlaması esas alınarak,* ***mahalli idarelerde görev yapan Devlet memurlarının görevde yükselme ve unvan değişikliklerine*** *ilişkin usul ve esasları düzenlemektir.*" denilmektedir. Bu yönetmelik mahalli idarelerde memur olarak görev yapanlara uygulanacağından sözleşmeli personel istihdamında dikkate alınamaz.

www.balioglu.net

Çözüme kavuşturulması gereken husus eğitmen kadrosunda sözleşmeli personel çalıştırılıp çalıştırılamayacağı ile çalıştırılması durumunda hangi esasların dikkate alınması gerektiğidir.

Bulguda belirtildiği üzere 5393 sayılı Kanun'un 49'uncu maddesine göre, avukat, mimar, mühendis, şehir ve bölge plancısı, çözümleyici ve programcı, tabip, uzman tabip, ebe, hemşire, veteriner, kimyager, teknisyen ve tekniker gibi uzman ve teknik personel belediyelerde sözleşmeli personel olarak çalıştırılabilir. Bu kanunda belirtilen kadro ve unvanlar dışındaki "**gibi uzman ve teknik personel"** in hangi kadro ve personel olabileceği 06/06/1978 tarih ve 7/15754 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esasların incelenmesiyle somutlaştırılabilir. 7/15754 sayılı Esaslara ekli cetvelde sözleşmeli çalıştırılacak unvanlar ile bunların nitelikleri belirtilmiştir. Belediyelerde 5393 sayılı Kanun'un 49'uncu maddesine göre sözleşmeli personel olarak çalıştırılacakların ya maddede belirtilen avukat, mimar, mühendis, şehir ve bölge plancısı, çözümleyici ve programcı, tabip, uzman tabip, ebe, hemşire, veteriner, kimyager, teknisyen ve tekniker olması ya da 7/15754 sayılı Esaslara ekli cetvelde yer alan uzman ve teknik personel olması gerekir.

Norm kadro cetvelinde bulunan kadrolardan 5393 sayılı Kanun'un 49'uncu maddesinde belirtilen unvanlar ile 7/15754 sayılı Esaslara ekli cetvelde yer alan unvanlar sözleşmeli

personel çalıştırılabilir. Bunun haricindeki kadrolarda sözleşmeli personel çalıştırılamaz. Belediyenin ihtiyacı olan ancak sözleşmeli çalıştırılması mümkün olmayan kadrolar için memur veya işçi olarak çalıştırmak mümkündür. Eğitmen norm kadroda olmasına karşın ne 5393 sayılı Kanun'un 49'uncu maddesinde sayılmış ne de 7/15754 sayılı Esaslara ekli cetvelde yer almıştır. Eğitmen kadrosu Kanun ve esaslarda yer almadığına göre sözleşmeli çalıştırılamayacağı düşünülebilir. Ancak 7/15754 sayılı Esaslara ekli 4 sayılı cetvelde eğitici yer almıştır. Esaslara ekli 4 sayılı cetvele göre sözleşmeli eğitici olarak çalıştırılacak kişilerin "*Yükseköğretim kurumlarının en az lisans düzeyinde veya Otelcilik ve Turizm Meslek Lisesi ve dengi okul mezunu olmak, alanıyla ilgili literatürü takip edebilecek düzeyde yabancı dil bilmek"* şartını sağlaması gerekir. Nitekim "Mahalli İdare Sözleşmeli Personel Ücret Tavanları" konulu Maliye Bakanlığı genelgesinde Eğitmen (Yükseköğrenim Mezunu) ve Eğitmen (Lise dengi Mesleki Öğrenim Mezunu) şeklinde yer almıştır. Ücret genelgesindeki ayrımın Esaslara uygun olduğu göz önüne alındığında eğitmenin Esaslarda eğiticiye karşılık geldiği anlaşılmaktadır. Bu durumda eğitmen olarak çalıştırılacak kişilerin okul şartının yanında "*alanıyla ilgili literatürü takip edebilecek düzeyde yabancı dil bilmek"* şartını da sağlaması gerekir. Büyükşehir Belediyesinde sözleşmeli çalıştırılan eğitmenlerle ilgili alanıyla ilgili literatürü takip edebilecek düzeyde yabancı dil bildiğine dair bir tespit yapılmamıştır. Büyükşehir Belediyesinde ilgili alanıyla ilgili literatürü takip edebilecek düzeyde yabancı dil bildiğine ilişkin bir tespit yapılmadan sözleşmeli eğitmen çalıştırılması Esaslara aykırıdır.

www.balioglu.net

5393 sayılı Kanun'un 49'uncu maddesine istinaden çalıştırılacak sözleşmeli eğitmenlerin 06/06/1978 tarih ve 7/15754 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslardaki şartları sağlamadan çalıştırılmaması için gereken işlemler yapılmalıdır.

BULGU 17: Şartname Gereği Verilmesi Gereken Süreden Sonra Verilen Araçlarla İlgili Gerekli İşlemin Yapılmaması

İhale edilen yapım işlerinin şartnamesinde idareye yer teslimini takip eden iki hafta içerisinde verilmesi gereken araçların süresinde verilmemesine karşın idarenin yoksun kaldığı kullanım hakkıyla ilgili gerekli işlemin yapılmadığı görülmüştür.

İşlere ait Teknik Şartnamenin ilgili maddesinde, "*Yüklenici, Yapı denetim görevlisinin kullanımı için yer teslimini takip eden 2 hafta içerisinde ... adet binek tipi (klimalı) ruhsatlı ... model üstü asgari 1230 cc - 65 HP arabayı ekipmanları ile birlikte temin etmekle yükümlü olacaktır. Araçlarla ilgili tüm giderler (akaryakıt masrafları dahil),ogs sistemi, tamir ve bakım*

masrafları, ile vergiler, kasko dahil sigorta primleri gibi masraflar yükleniciye ait olacaktır." denilmektedir. Şartnamede yer alan bu hükme göre yüklenici tarafından araçların teslimi ile ilgili belirli ve öngörülebilir bir süre var iken, idarenin kullandıktan sonra ne zaman iade edeceği ile ilgili belirlilik bulunmamaktadır. Yüklenicinin idare ile ilişkisi en son kesin kabul ile sona erdiğinden dolayı bu tarihten sonra idarenin aracı kullanması mümkün değildir. Ancak işin geçici kabulü yapılması ile de belli şartlarda iş tamamlanmış olmaktadır. Dolayısıyla işin geçici kabulünün yapıldığı tarih ile kesin kabul tarihi arasında idarenin işin durumuna göre aracı iade etmesi mümkündür.

2014/37576 ihale kayıt numaralı "Kandıra İlçesi Akçakese Pirceler Terziler Ahmet Hacılar Erikli Grup Yolu Yapım İşi"nde 3 adet binek tipi (klimalı) 2013 model araç verilmesi öngörülmüş, işin yer teslimi 27.06.2014 ve araç teslimi ise 08.09.2014 tarihinde yapılmıştır. Geçici kabulü 28.09.2015 ve kesin kabulü 29.01.2018 tarihinde yapılmış, araçlar ise 16.11.2015, 22.12.2015 ve 12.02.2016 tarihinde yükleniciye iade edilmiştir. 2015/90079 ihale kayıt numaralı "Kocaeli Çayırova TEM otoyolu Köprülü Kavşak Yapım İşi"nde 4 adet binek tipi (klimalı) 2014 model araç verilmesi öngörülmüş, işin yer teslimi 16.10.2015 ve araç teslimi 2 adedi 18.11.2015 ve 2 adedi ise 23.11.2015 tarihinde yapılmıştır. Geçici kabulü 25.12.2016 ve kesin kabulü 15.02.2018 tarihinde yapılmış, araçlar ise 16.03.2017 tarihinde yükleniciye iade edilmiştir. 2016/24574 ihale kayıt numaralı "Başiskele Kartepe Gölcük ve Karamürsel İlçelerinde Asfalt Yama ve Serim Yapılması İşi" nde 3 adet binek tipi (klimalı) 2014 model araç verilmesi öngörülmüş, işin yer teslimi 08.04.2016 ve araç teslimi ise 10.05.2016 tarihinde yapılmıştır. Geçici kabulü 09.10.2017 ve kesin kabulü 22.10.2018 tarihinde yapılmış, araçlar ise 01.11.2017, 22.12.2015 ve 12.02.2016 yükleniciye iade edilmiştir.

Yapı denetim görevlileri teknik şartnamede istenen özellikteki araçları süresinde teslim almakla yükümlüdürler. İşin yer tesliminin yapılmasından itibaren iki hafta içerisinde şartnamesinde belirtilen araç/araçların teslim edilmesi gerektiği halde bu sürede teslimin yapılmadığı, böylece yüklenici lehine avantaj oluştuğu anlaşılmıştır. Böylece geç teslim edilen gün kadar kullanım eksikliği oluşmuştur. Verilmesi gereken araçların kiralama ve diğer giderleri hesaplanarak yükleniciden bu tutarlar alınmalıdır.

Şartnamede istenen araçların süresinde verilmemesine rağmen kullanım eksikliğinin hesaplanarak yükleniciden tahsil edilmesi için gerekli işlemler yapılmalıdır.

Kamu idaresi cevabında; *"Konu hakkında ilgili Daire olan Ulaşım Dairesi cevabında kısaca; "yapım İşleri Şartnamesi gereği firmadan alınan araçlar geçici kabul yapıldıktan sonra*

www.balioglu.net

teslim edilmekte olup, firma tarafından idareye geç teslim edilen araçlar ne kadar geç teslim edildi ise o süre kadar kullanılıp firmaya teslim edilmektedir. Bu nedenle her hangi bir kamu zararı oluşmamaktadır" denilmiştir. Ayrıca bundan sonra bu hususlara gerekli özen gösterilecektir." denilmiştir.

Sonuç olarak İşlere ait Teknik Şartnamenin ilgili maddesinde, "*Yüklenici, Yapı denetim görevlisinin kullanımı için yer teslimini takip eden 2 hafta içerisinde… adet binek tipi (klimalı) ruhsatlı … model üstü asgari 1230 cc - 65 HP arabayı ekipmanları ile birlikte temin etmekle yükümlü olacaktır. Araçlarla ilgili tüm giderler (akaryakıt masrafları dahil),ogs sistemi, tamir ve bakım masrafları, ile vergiler, kasko dahil sigorta primleri gibi masraflar yükleniciye ait olacaktır."* denilmektedir. Şartnamede yer alan bu hükme göre yüklenici tarafından araçların teslimi ile ilgili belirli ve öngörülebilir bir süre var iken, idarenin kullandıktan sonra ne zaman iade edeceği ile ilgili belirlilik bulunmamaktadır. Yüklenicinin idare ile ilişkisi en son kesin kabul ile sona erdiğinden dolayı bu tarihten sonra idarenin aracı kullanması mümkün değildir. Ancak işin geçici kabulü yapılması ile de belli şartlarda iş tamamlanmış olmaktadır. Dolayısıyla işin geçici kabulünün yapıldığı tarih ile kesin kabul tarihi arasında idarenin işin durumuna göre aracı iade etmesi mümkündür.

www.balioglu.net

İdare cevabında belirtilen "*Yapım İşleri Şartnamesi gereği firmadan alınan araçlar geçici kabul yapıldıktan sonra teslim edilmekte olup, firma tarafından idareye geç teslim edilen araçlar ne kadar geç teslim edildi ise o süre kadar kullanılıp firmaya teslim edilmektedir. Bu nedenle her hangi bir kamu zararı oluşmamaktadır"* görüşüne yukarıda yapılan açıklamaya göre katılmak mümkün değildir.

2014/37576, 2015/90079 ve 2016/24574 ihale kayıt numaralı yapım işlerinde işin yer tesliminin yapılmasından itibaren iki hafta içerisinde şartnamesinde belirtilen araç/araçların teslim edilmesi gerektiği halde bu sürede teslim yapılmamıştır. Böylece geç teslim edilen gün kadar kullanım eksikliği oluşarak yüklenici lehine avantaj oluşmuştur. Verilmesi gereken araçların kiralama ve diğer giderleri hesaplanarak yükleniciden bu tutarlar alınmalıdır.

Şartnamede istenen araçların süresinde teslim edilmemesine rağmen kullanım eksikliğinin hesaplanarak yükleniciden tahsili için gerekli süreç işletilmelidir.

BULGU 18: Şehir İçi Çalışan Minibüs/Halk Otobüsleri Gibi Toplu Taşım Araçlarının İhalesiz Çalıştırılması

Kocaelinin Büyükşehir olmasından önce ihaleli veya ihalesiz verilen toplu ulaşım hakkının Büyükşehir Belediyesi olduktan sonra toplu ulaşım hakkının aynı şekilde sürdürülmesinin mevzuata aykırı olduğu görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu ile yürürlükten kaldırılan 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin vazifeleri" başlıklı 15'inci maddesinin dokuzuncu fıkrası ve "Belediyelerin hakları, salahiyet ve imtiyazları" başlıklı 19'uncu maddesinin beşinci fıkrasında yer alan hüküm ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinin (p) fıkrasında ki, *"Kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek."* hükümlerinden toplu taşıma hakkının belediyenin görev ve yetkisinde olduğu anlaşılmaktadır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde, *"Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek."*, (p) bendinde, *"Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dahil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek. (Ek cümle: 16/5/2018-7144/14 md.) Büyükşehir içindeki toplu taşıma hatlarıyla ilgili olarak; şehir merkezine olan uzaklık, nüfus ve hattı kullanan sayısı kriterleri esas alınarak tespit edilecek hatlarla ilgili toplu taşıma hizmetlerinin işlettirilmesine karar vermek."* ve fıkranın son cümlesinde, *"...(Ek üç cümle: 16/5/2018-7144/14 md.) Büyükşehir belediyeleri, birinci fıkranın (p) bendinin ikinci cümlesinde yer alan kriterler esas alınarak büyükşehir belediye meclisi kararıyla belirlenen yerlerdeki toplu taşıma hatlarının işletmesinin o bölgede kurulu taşıma*

www.balioglu.net

birlik veya kooperatiflerinden temin edilmesine karar verebilir. Bu durumda ihaleye katılacaklarda ve kullanılacak taşıma araçlarında aranacak şartlar belediyelerce belirlenir. Taşıma birlik veya kooperatiflerine, belediye bütçelerinden toplu taşıma hizmetlerinden ücretsiz veya indirimli olarak yararlanacaklara ilişkin gelir desteği ödemeleri yapılabilir." düzenlemeleri yapılmıştır.

Gerek 1580 sayılı gerekse 5393 sayılı Belediye Kanununa göre toplu taşımaya ilişkin haklar belediyeye aittir. Belediyeye ait olan bu hakkın Kanun çerçevesinde ihale yoluyla rekabete uygun, saydamlığı sağlayarak sürenin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde verilmesi gerekir. Bu yetki belediye adına Belediye Meclisine aittir. Belediye meclisince bu yönde alınan karara uygun olarak ve bu kararda verilen yetkiye dayanılarak ihale işlemleri ile ilgili olarak Belediye Encümenince de konuya ilişkin kararlar alınmasında hukuka aykırılık bulunmamaktadır. Bu çerçevede toplu taşıma hizmetleri bakımından görevli ve yetkili olan Belediyenin ihale yapmadan rekabetsiz bir şekilde izin verebilmesi mümkün değildir.

Danıştay 13. Dairesinin Esas No:2015 / 985, Karar No: 2015 / 3164 numaralı kararı, *"Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinin birlikte değerlendirilmesinden; 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 ve her iki durumunda Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olduğu anlaşılmakta ve toplu taşıma hizmetlerinin ruhsat vermek suretiyle yerine getirilmesi usulünde ise ruhsat verilecek sürenin, tespit edilen muhammen bedelin yıllık mı yoksa ruhsat verilen süre için mi öngörüldüğünün, yıllık olarak tespit edilmiş ise her yıla ilişkin artış oranının nasıl belirleneceğinin vb. hususların açık bir şekilde ortaya konularak söz konusu ihalenin yine Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yapılması gerektiği, toplu taşıma hizmetlerinin gördürülmesinde ruhsat verme yönteminin seçilmesi hâlinde verilecek olan ruhsatın süresiz bir şekilde verilemeyeceği, belli bir süre dâhilinde ruhsat verilmesi gerektiği görülmektedir.*

...

Bu durumda, ilgili mevzuat ve dosyadaki bilgi ve belgelerin incelenmesi sonucunda; toplu taşıma hizmetinin yerine getirilmesinde ruhsat verme yönteminin seçilmesi hâlinde, süresiz olarak ruhsat vermenin söz konusu olmadığı, belli bir süre dâhilinde ruhsatın verilmesi gerektiği, bu süreye göre muhammen bedelin belirlenmesinin şart olduğu, bu hususlar ortaya

www.balioglu.net

konulduktan sonra Devlet İhale Kanunu hükümlerine uygun bir şekilde ihalenin yapılması gerektiği",

Aynı Dairenin Esas No:2014 / 384, Karar No: 2014 / 1950 kararı, "*Yukarıda yer verilen hükümlerin birlikte değerlendirilmesinden; büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde toplu taşıma hizmetlerini yürütmenin ve bu amaçla toplu taşıma vasıtalarının işletilmesi ve işlettirilmesinin kamu hizmeti olarak münhasıran büyükşehir belediyelerine imtiyaz olarak verilmiş olduğu; toplu taşıma vasıtalarını işlettirmenin ise imtiyaz sözleşmesi, ruhsat verme, kiralama veya hizmet satın alma yoluyla gördürülebileceği; anılan usullerden herhangi birinin seçilmesi yoluyla toplu taşıma hizmetinin özel hukuk kişileri eliyle sağlanması hâlinde büyükşehir belediyesinin kanunlarla kendisine verilen ulaşım hizmetlerine ilişkin imtiyazdan vazgeçmiş sayılacağı sonucuna varılmakta olup; söz konusu vazgeçme iradesinin ise, ancak, belediye adına imtiyaz verilmesinde görevli ve yetkili kılınan belediye meclisince ortaya konulması hâlinde geçerli olacağının kabulü gerekmektedir.",*

Aynı Dairenin Esas No:2011 / 1134, Karar No: 2012 / 2226 kararı, *"Belediye Meclisince alınan karara dayanılarak Encümence toplu taşıma hatlarının 10 yıllığına kiraya verilmesinin hukuka uygun olduğuna"*

Aynı Dairenin Esas No:2014 / 1735, Karar No: 2014 / 2859 kararı, "*İdare Mahkemesi'nce; 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15. maddesinin (f) ve (p) bentlerinde ulaşım gibi kentsel alt yapı ve şehir içi trafik hizmetlerini yapmanın veya yaptırmanın belediyenin görev ve sorumlulukları arasında sayıldığı, yine toplu taşıma yapmanın, bu amaçla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel, raylı sistem dahil her türlü toplu taşıma sistemleri kurmanın, kurdurmanın, işletmenin ve işlettirmenin, kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ve ücret tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemenin, kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmenin, belediyenin yetki ve imtiyazları arasında olduğu, dava konusu minibüs hatlarının 10 yıllığına kiraya verilmesine ilişkin 08.01.2013 günlü 3 sayılı belediye encümen kararı ile bu karara dayanılarak 04.02.2013 tarihinde ihaleye çıkarılmasına ilişkin işlem 5393 sayılı yasanın 15. maddesinin (f) ve (p) bentlerinin belediyelere verdiği yetki ve imtiyaz hakkı sınırları içinde kararlar olduğu ve bu yönüyle hukuka uygun olduğu, davacı kooperatifin il trafik komisyonu kararları ile kazanılmış haklarının bulunduğu iddiasına yönelik olarak, toplu taşıma hatlarını işletme ve işlettirme imtiyazına sahip olan belediyelere imtiyaz hakkı bedeli veya kira ücreti ödemeden, il trafik komisyonlarının verdiği kararların kazanılmış hak*

www.balioglu.net

oluşturacağı iddiasıyla toplu taşıma hatlarının bedelsiz kullanımının söz konusu olamayacağı gerekçesiyle davanın reddine karar verilmiş, bu karar davacı tarafından temyiz edilmiştir.

Davanın yukarıda özetlenen gerekçeyle reddi yolundaki temyize konu Eskişehir 1. İdare Mahkemesi'nin 28.11.2013 tarih ve E:2013/86, K:2013/1019 sayılı kararında, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 49. maddesinin 1. fıkrasında sayılan bozma nedenlerinden hiçbirisi bulunmadığından, temyiz istemi yerinde görülmeyerek anılan Mahkeme kararının ONANMASINA"

şeklindedir. İlgili mevzuat ve kararlar birlikte değerlendirildiğinde belediyedeki yetkili organın kararıyla ihale yoluyla rekabete uygun, saydam bir şekilde sürenin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde ulaşımın verilmesi gerekir.

Toplu taşıma hizmetlerinin imtiyaz, kiralama ve ruhsat usullerinden biri ile üçüncü kişilere gördürülebilmesi mümkün olmakla birlikte her üç yöntem bakımından da bu hizmetin üçüncü kişilere gördürülmesinde mutlak olarak belirli bir sürenin öngörülmüş olması zorunludur. Kanunda öngörülen sürelerden daha uzun bir sürenin öngörülmesi ya da hiçbir şekilde süre öngörülmemesi durumlarında bu durumun hukuka aykırılık oluşturacağı kuşkusuzdur. Hukuka aykırı olarak tesis edilen işlemlerin ilgililer yönünden geleceğe yönelik olarak kazanılmış hak oluşturması ise mümkün değildir. İlgililerin hiçbir hilesi ya da idareyi yanıltan bir davranışı olmaksızın idarece tesis edilen mevzuata aykırı işlemlerin düzeltilmesi zorunlu olmakla birlikte, söz konusu hukuka aykırı işlemlerin ortadan kaldırıldığı tarihe kadar bu işlemlerin ilgililere sağlamış olduğu haklar ilgililer yönünden kazanılmış hak oluşturur. Bir başka deyişle, kazanılmış haktan bahsedilebilmesi ancak mevzuata aykırı işlemin ortadan kaldırıldığı tarihe kadar gerçekleşmiş olan haklar, yani geçmişe yönelik haklar yönünden mümkün olabilir.

İhale ile verilmiş olmasına rağmen süre belirtilmeyenlerle ilgili olarak bu hatların ruhsat ve imtiyaz şeklinde verilmediği, verilme şeklinin kiralama olduğu anlaşılmaktadır. Danıştay 13'üncü Dairesinin Esas No:2015 / 985, Karar No: 2015 / 3164 numaralı kararında belirtildiği üzere kiralamalarda süre 10 yılla sınırlıdır. Bu nedenle ihale ile verilen hatlardan 10 yıllık süreyi dolduranların ihale ile verilmesi gerekir.

Kocaeli Büyükşehir sınırlarında İzmit içi çalışan 709 araç, Gölcük içi çalışan 122 araç (124 araçtan 2012 yılında ihale edilen 1 araç ile 2014 yılında ihale edilen 1 araç hariç. 24 araç ihale usulüyle verilmiş, 16 tanesinin ihale süresi daha önce bitmesine karşın KOTUS sisteminde

www.balioglu.net

devam ettiği, 8 tanesinin ihale süresinin bittiği ve fiili olarak çalışmaya devam ettiği), Gebze içi çalışan 140 araç (140 aracın 24'üne İlişkin Açıklama: 24 araca 1989-1992 arası il trafik komisyonu kararıyla M plaka verilmiş, Büyükşehir Belediyesi bu araçların plaka üzerinde devirleri olduğunu yani hatlandırılmadığı için haklarının olmadığı gerekçesiyle çalışma izni verilmemiş, yargı süreci sonunda bu plakaların hatlandırılmasına karar verilmiş, bu karar üzerine 2016/170 sayılı UKOME kararıyla 24 aracın Gebze içi hattında çalışmasına izin verilmiştir.), Çayırova içi çalışan 70 araç, Darıca içi çalışan 102 araç (4+1+4= 9 Araca İlişkin Açıklama:1989-1992 arası il trafik komisyonu kararıyla M plaka verilmiş, Büyükşehir Belediyesi bu araçların plaka üzerinde devirleri olduğunu yani hatlandırılmadığı için haklarının olmadığı gerekçesiyle çalışma izni verilmemiş, yargı süreci sonunda bu plakaların hatlandırılmasına karar verilmiş, bu karar üzerine 2017/202 sayılı karar ile 4 araç, 2017/279 sayılı karar ile 4 araç, 2017/228 sayılı karar ile 1 araç sayılı UKOME kararıyla Darıca içi hattında çalışmasına izin verilmiştir.), Karamürsel içi çalışan 63 araç, (Karamürsel'de 65 araçtan 2 tanesi 2010/42 ve 43 sayılı Encümen kararıyla 10 yıllığına ihale edildiği için bu iki aracın süresi dolmamıştır.), Kandıra içi çalışan 71 araç, (Kandıra'da çalışan 73 araçtan 2 tanesi 2017/168 sayılı Encümen kararıyla 10 yıllığına ihale edildiği için bu iki aracın süresi dolmamıştır.) ve Körfez içi çalışan 20 aracın toplu ulaşım hizmetini fiili bir durum olarak ve süresiz gerçekleştirmesinin mevzuatta karşılığı olmayan uygulama olması nedeniyle sürdürülebilmesi mümkün değildir.

www.balioglu.net

1969, 1970 ve 1971 yıllarından itibaren bu güne kadar olan süreçte verilen çalışma hakkının imtiyaz süresini aştığı göz önüne alınmalıdır. Bu hatlarda çalışanlardan bir kısmının minibüs olarak çalışmaya başlayarak J plakaya dönüştüğü, bir kısmının ihaleli/ihalesiz encümen kararıyla verilmiş olmasına karşın 10 yıldan fazla sürenin geçtiği, bir kısmının ise her hangi bir ihale olmaksızın il trafik komisyonu kararıyla verildiği anlaşılmıştır.

Belediyenin toplu ulaşım hizmetlerini Danıştay'ın görüşü ve İçişleri Bakanlığının kararıyla süresi kırkdokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebileceği göz önüne alındığında, imtiyazı aşan şekilde fiili olarak hattın ihalesiz kullandırılması kabul edilebilir değildir.

Mevzuata aykırı işlemlerin, mevzuata aykırılıklarının tespit edildiği tarih itibarıyla hukuk düzeninden çıkarılmaları hukuk devletinin bir gereğidir. Bu nedenle, yukarıda açıklanan hususlar da gözetildiğinde bu durumun düzeltilmesi zorunludur. Bu kapsamda belediyece toplu taşıma hizmetlerinin üçüncü kişilere gördürülmesinin yöntemini belirleme ve bu konuda

yeniden bir ihale yapıp yapmama konusunda belediyenin takdir yetkisi bulunmakla birlikte, söz konusu hukuki durumun mevcut sözleşmelerin/işlemlerin iptalini gerektireceği kuşkusuzdur. Bu konu en kısa sürede yeniden bir ihale yapılıncaya kadar geçecek süre zarfında toplu taşıma hizmetlerinden yararlanan belde halkının mağduriyetine yol açmayacak şekilde çözümlenmelidir.

Faaliyette bulunan bu minibüs/otobüslerin çalışma durumlarının izin / tahsis suretiyle sürekli uzatılması şeklinde verilen ve yıllardır devam eden bu uygulama kazanılmış hak oluşturmaz. Kazanılmış hakkın varlığından söz edebilmek için, bu hakkın yürürlükteki hukuk kurallarına uygun olarak tesis edilen bir işlemle elde edilmiş olması gerekmektedir. Belediyenin yürütmekle yükümlü olduğu bir hizmeti bizzat yerine getirmeyip, üçüncü kişilere gördürebilmesi mümkün olmakla birlikte bu husus söz konusu hizmetin bir kamu hizmeti olma niteliğini ortadan kaldırmadığı gibi, bu konuda belediyenin görevinin sona ermesine yol açmamakta ve bu hizmetin yerine getirilmesi yönünden sorumluluğu devam etmektedir. Bu niteliği gözetildiğinde, belediyenin görevine giren bir hizmetin süresiz olarak üçüncü kişilere bir hak verilmesi suretiyle gördürülebilmesi hukuken mümkün değildir. Mevzuata aykırı olarak tesis edilen ve belirtilen nitelikteki işlemlerin ilgililer yönünden kazanılmış hak doğurması da aynı nedenle mümkün değildir. Aksi takdirde, mevzuata aykırı tesis edilen bir belediye işleminin, bir kanunun dahi üstüne geçmesi, o kanunun uygulanamaması sonucuna yol açacağı da bir gerçektir. Bu hizmetin belediyeler tarafından yürütülmesi ya da üçüncü kişilere gördürülmesi, söz konusu hizmetin kamu hizmeti olmasına ve bu hizmetin belediyelerce yürütülmesinde kamu yararı bulunduğu düşüncesine dayandığından, kazanılmış hak adı altında bireysel yararların kamu yararına üstün tutulması sonucunu doğuracak bir kazanılmış hak anlayışı kabul edilemez.

Yukarıda açıklanan nedenlerle, toplu taşıma hizmetlerinin gördürülmesine ilişkin fiili durum olarak yapılan toplu taşıma hizmetleri mevzuata aykırı olup, bu aykırılığı giderecek şekilde yeni bir ihale yapılması zorunludur.

İhaleli/ihalesiz verilen ve 10 yıllık süresi dolan toplu taşıma araçlarına ait hatların çalıştıkları hatların süresi ve şartları da belirtilerek 5393 sayılı Belediye Kanununda öngörülen imtiyaz, kiralama ve ruhsat usullerinden biri seçilerek ve/veya 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu da göz önüne alınarak ihale yoluyla verilmesi sağlanmalıdır.

Kamu idaresi cevabında; *"Konu hakkında ilgili Daire olan Toplu Taşıma Dairesi cevabında gerekçeleri uzun uzadıya izah etmekle beraber kısaca; "Danıştay ve Yerel Mahkeme*

www.balioglu.net

kararları irdelendiğinde, ihaleli olarak belediye encümenleri tarafından verilen hatlarda, yapılan ihalelerde herhangi bir süre konulmadığından (süresiz) iptal edildikleri görülmüştür. Belediyemiz tarafından yapılan tüm hat ihaleleri Büyükşehir Meclisinden alınan 10 yıllık yetki üzerinden yapılmaktadır. Mevzuata aykırı herhangi bir hat ihalesi ve bu hat ihalesine ruhsat verilmesi söz konusu değildir." Denilmiştir." denilmiştir.

Sonuç olarak İdare cevabında bahsedilen yargı kararlarının konu ile ilgisi bulunmamaktadır. Yargı mercilerince verilen kararlar talep ile sınırlıdır. Dolayısıyla Bulgu konusu ile ilgili yargı mercilerince verilmiş ve kesinleşmiş karar bulunmamaktadır.

İdare cevabında mevzuata aykırı herhangi bir hat ihalesi ve bu hat ihalesine ruhsat verilmesi söz konusu olmadığı ifade edilmiş ise de, Bulgu da belirtildiği üzere yıllardır sürdürülen sistemin mevzuata uygun olmadığı açıktır. İdare cevabında kastedilenin yeni hatların verilmesiyle ilgili olduğu düşünülmektedir. Mevzuata uygun olarak verilenler Bulguda yer almamıştır.

www.balioglu.net

Gerek 1580 sayılı gerekse 5393 sayılı Kanun'a göre toplu taşımaya ilişkin haklar Belediyeye aittir. Belediyeye ait olan bu hakkın Kanun çerçevesinde ihale yoluyla rekabete uygun, saydamlığı sağlayarak sürenin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde verilmesi gerekir. Bu yetki Belediye adına Belediye Meclisine aittir. Belediye Meclisince bu yönde alınan karara uygun olarak ve bu kararda verilen yetkiye dayanılarak ihale işlemleri ile ilgili olarak Belediye Encümenince de konuya ilişkin kararlar alınmasında hukuka aykırılık bulunmamaktadır. Bu çerçevede toplu taşıma hizmetleri bakımından görevli ve yetkili olan Belediyenin mevzuata uygun şekilde ihale yapmadan rekabetsiz bir şekilde ve bu konuda yetkili olmayan belediye başkanı tarafından izin verilebilmesi mümkün değildir.

Danıştay 13'üncü Dairesinin Esas No:2015 / 985, Karar No: 2015 / 3164 numaralı, Esas No:2014 / 384, Karar No: 2014 / 1950 numaralı, Esas No:2011 / 1134, Karar No: 2012 / 2226 numaralı ve Esas No:2014 / 1735, Karar No: 2014 / 2859 numaralı kararlarından da açıkça anlaşılacağı üzere Belediyedeki yetkili organın kararıyla ihale yoluyla rekabete uygun, saydam bir şekilde süresinin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde ulaşımın verilmesi gerekir. İhale ile verilmiş olmasına rağmen süre belirtilmeyenlerle ilgili olarak bu hatların ruhsat ve imtiyaz şeklinde verilmediği, verilme şeklinin kiralama olduğu anlaşılmaktadır. 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kiralarda sözleşme süresi" başlıklı 64'üncü maddesinde, *"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." yer alan hüküm ile Danıştay 13'üncü Dairesinin Esas No:2015 / 985, Karar No: 2015 / 3164 numaralı kararında belirtildiği üzere kiralamalarda süre 10 yılla sınırlıdır. Bu nedenle ihale ile verilen hatlardan 10 yıllık süreyi dolduranların ihale ile verilmesi gerekir.

Kocaeli Büyükşehir sınırlarında İzmit içi çalışan 709 araç, Gölcük içi çalışan 124 araç (126 aractan 27 adedi ihaleli olup, bunlardan 24 tanesi J plakaya geçmiştir. İhaleli verilen araçlardan 2 tanesi hariç (2012 yılında ihale edilen 1 araç ile 2014 yılında ihale edilen 1 araç) diğerlerinin ihale süreleri bitimiştir. 99 tanesi ihalesiz il trafik komisyonu kararı ile verilmiştir.), Gebze içi çalışan 140 araç (140 aracın 24'üne İlişkin Açıklama: 24 araca 1989-1992 arası il trafik komisyonu kararıyla M plaka verilmiş, Büyükşehir Belediyesi bu araçların plaka üzerinde devirleri olduğunu yani hatlandırılmadığı için haklarının olmadığı gerekçesiyle çalışma izni verilmemiş, yargı süreci sonunda bu plakaların hatlandırılmasına karar verilmiş, bu karar üzerine 2016/170 sayılı UKOME kararıyla 24 aracın Gebze içi hattında çalışmasına izin verilmiştir.), Çayırova içi çalışan 70 araç, Darıca içi çalışan 102 araç (4+1+4= 9 Araca İlişkin Açıklama:1989-1992 arası il trafik komisyonu kararıyla M plaka verilmiş, Büyükşehir Belediyesi bu araçların plaka üzerinde devirleri olduğunu yani hatlandırılmadığı için haklarının olmadığı gerekçesiyle çalışma izni verilmemiş, yargı süreci sonunda bu plakaların hatlandırılmasına karar verilmiş, bu karar üzerine 2017/202 sayılı karar ile 4 araç, 2017/279 sayılı karar ile 4 araç, 2017/228 sayılı karar ile 1 araç sayılı UKOME kararıyla Darıca içi hattında çalışmasına izin verilmiştir.), Karamürsel içi çalışan 63 araç, (Karamürsel'de 65 araçtan 2 tanesi 2010/42 ve 43 sayılı Encümen kararıyla 10 yıllığına ihale edildiği için bu iki aracın süresi dolmamıştır.), Kandıra içi çalışan 71 araç, (Kandıra'da çalışan 73 araçtan 2 tanesi 2017/168 sayılı Encümen kararıyla 10 yıllığına ihale edildiği için bu iki aracın süresi dolmamıştır.) ve Körfez içi çalışan 20 aracın toplu ulaşım hizmetini fiili bir durum olarak ve süresiz gerçekleştirmesinin mevzuatta karşılığı olmayan uygulama olması nedeniyle

www.balioglu.net

sürdürülebilmesi mümkün değildir.

1969, 1970 ve 1971 yıllarından itibaren bu güne kadar olan süreçte verilen çalışma hakkının imtiyaz süresini aştığı göz önüne alınmalıdır. Bu hatlarda çalışanlardan bir kısmının minibüs olarak çalışmaya başlayarak J plakaya dönüştüğü, bir kısmının ihaleli/ihalesiz encümen kararıyla verilmiş olmasına karşın 10 yıldan fazla sürenin geçtiği, bir kısmının ise her hangi bir ihale olmaksızın il trafik komisyonu kararıyla verildiği anlaşılmıştır.

Belediyenin toplu ulaşım hizmetlerini Danıştayın görüşü ve İçişleri Bakanlığının kararıyla süresi kırkdokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebileceği göz önüne alındığında, imtiyazı aşan şekilde fiili olarak hattın ihalesiz kullandırılması kabul edilebilir değildir.

Mevzuata aykırı işlemlerin, mevzuata aykırılıklarının tespit edildiği tarih itibarıyla hukuk düzeninden çıkarılmaları hukuk devletinin bir gereğidir. Bu nedenle, yukarıda açıklanan hususlar da gözetildiğinde bu durumun düzeltilmesi zorunludur. Bu kapsamda belediyece toplu taşıma hizmetlerinin üçüncü kişilere gördürülmesinin yöntemini belirleme ve bu konuda yeniden bir ihale yapıp yapmama konusunda belediyenin takdir yetkisi bulunmakla birlikte, söz konusu hukuki durumun mevcut sözleşmelerin/işlemlerin iptalini gerektireceği kuşkusuzdur. Bu konu en kısa sürede yeniden bir ihale yapılıncaya kadar geçecek süre zarfında toplu taşıma hizmetlerinden yararlanan belde halkının mağduriyetine yol açmayacak şekilde çözümlenmelidir.

Faaliyette bulunan bu minibüs/otobüslerin çalışma durumlarının izin / tahsis suretiyle sürekli uzatılması şeklinde verilen ve yıllardır devam eden bu uygulama kazanılmış hak oluşturmaz. Kazanılmış hakkın varlığından söz edebilmek için, bu hakkın yürürlükteki hukuk kurallarına uygun olarak tesis edilen bir işlemle elde edilmiş olması gerekmektedir. Belediyenin yürütmekle yükümlü olduğu bir hizmeti bizzat yerine getirmeyip, üçüncü kişilere gördürebilmesi mümkün olmakla birlikte bu husus söz konusu hizmetin bir kamu hizmeti olma niteliğini ortadan kaldırmadığı gibi, bu konuda belediyenin görevinin sona ermesine yol açmamakta ve bu hizmetin yerine getirilmesi yönünden sorumluluğu devam etmektedir. Bu niteliği gözetildiğinde, belediyenin görevine giren bir hizmetin süresiz olarak üçüncü kişilere bir hak verilmesi suretiyle gördürülebilmesi hukuken mümkün değildir. Mevzuata aykırı olarak tesis edilen ve belirtilen nitelikteki işlemlerin ilgililer yönünden kazanılmış hak doğurması da aynı nedenle mümkün değildir. Aksi takdirde, mevzuata aykırı tesis edilen bir belediye işleminin, bir kanunun dahi üstüne geçmesi, o kanunun uygulanamaması sonucuna yol açacağı

www.balioglu.net

da bir gerçektir. Bu hizmetin belediyeler tarafından yürütülmesi ya da üçüncü kişilere gördürülmesi, söz konusu hizmetin kamu hizmeti olmasına ve bu hizmetin belediyelerce yürütülmesinde kamu yararı bulunduğu düşüncesine dayandığından, kazanılmış hak adı altında bireysel yararların kamu yararına üstün tutulması sonucunu doğuracak bir kazanılmış hak anlayışı kabul edilemez.

Toplu taşıma hizmetlerinin gördürülmesine ilişkin fiili durum olarak yapılan toplu taşıma hizmetleri mevzuata aykırı olup, bu aykırılığı giderecek şekilde yeni bir ihale yapılması zorunludur. Diğer belediyelerde de bu şekilde olan toplu taşıma hizmetlerinin mevzuata aykırı durumları önceki yıl Denetim raporlarında yer almıştır.

İhaleli/ihalesiz verilen ve 10 yıllık süresi dolan toplu taşıma araçlarına ait hatların çalıştıkları hatların süresi ve şartları da belirtilerek 5393 sayılı Belediye Kanununda öngörülen imtiyaz, kiralama ve ruhsat usullerinden biri seçilerek ve/veya 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu da göz önüne alınarak ihale yoluyla verilmesi gerekir.

www.balioglu.net

BULGU 19: İlden İlçeye veya İlçeden İlçeye Çalışan Toplu Taşım Araçlarının Mevzuata Aykırı Çalıştırılması

Kocaeli'nin Büyükşehir olmasından önce Valilik veya il trafik komisyonu kararına istinaden ilden ilçeye veya ilçeden ilçeye çalışan toplu ulaşım araçlarının 5216 sayılı Kanun yürürlüğe girdikten sonra Büyükşehir'in izni ve denetimi altında çalıştıkları, verilen çalışma izninin Büyükşehir Belediyesi olduktan sonra da aynı şekilde sürekli olarak sürdürülmesinin mevzuata aykırı olduğu görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu ile yürürlükten kaldırılan 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin vazifeleri" başlıklı 15'inci maddesinin dokuzuncu fıkrası ve "Belediyelerin hakları, salahiyet ve imtiyazları" başlıklı 19'uncu maddesinin beşinci fıkrasında yer alan hüküm ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinin (p) fıkrasında ki, *"Kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek."* hükümlerinden toplu taşıma hakkının belediyenin görev ve yetkisinde olduğu anlaşılmaktadır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde, *"Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek."*, (p) bendinde, *"Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dahil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek. (Ek cümle: 16/5/2018-7144/14 md.) Büyükşehir içindeki toplu taşıma hatlarıyla ilgili olarak; şehir merkezine olan uzaklık, nüfus ve hattı kullanan sayısı kriterleri esas alınarak tespit edilecek hatlarla ilgili toplu taşıma hizmetlerinin işlettirilmesine karar vermek."* ve fıkranın son cümlesinde, *"...(Ek üç cümle: 16/5/2018-7144/14 md.) Büyükşehir belediyeleri, birinci fıkranın (p) bendinin ikinci cümlesinde yer alan kriterler esas alınarak büyükşehir belediye meclisi kararıyla belirlenen yerlerdeki toplu taşıma hatlarının işletmesinin o bölgede kurulu taşıma birlik veya kooperatiflerinden temin edilmesine karar verebilir. Bu durumda ihaleye katılacaklarda ve kullanılacak taşıma araçlarında aranacak şartlar belediyelerce belirlenir. Taşıma birlik veya kooperatiflerine, belediye bütçelerinden toplu taşıma hizmetlerinden ücretsiz veya indirimli olarak yararlanacaklara ilişkin gelir desteği ödemeleri yapılabilir."* düzenlemeleri yapılmıştır.

Gerek 1580 sayılı gerekse 5393 sayılı Belediye Kanununa göre toplu taşımaya ilişkin haklar belediyeye aittir. Belediyeye ait olan bu hakkın Kanun çerçevesinde ihale yoluyla rekabete uygun, saydamlığı sağlayarak sürenin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde verilmesi gerekir. Bu yetki belediye adına Belediye Meclisine aittir. Belediye meclisince bu yönde alınan karara uygun olarak ve bu kararda verilen yetkiye dayanılarak ihale işlemleri ile ilgili olarak Belediye Encümenince de konuya ilişkin kararlar alınmasında hukuka aykırılık bulunmamaktadır. Bu çerçevede toplu taşıma hizmetleri bakımından görevli ve yetkili olan Belediyenin ihale yapmadan rekabetsiz bir şekilde izin verebilmesi mümkün değildir.

Danıştay 13. Dairesinin Esas No:2015 / 985, Karar No: 2015 / 3164, Esas No:2014 / 384, Karar No: 2014 / 1950, Esas No:2011 / 1134, Karar No: 2012 / 2226, Esas No:2014 / 1735, Karar No: 2014 / 2859 numaralı kararlarından belediyede ki yetkili organın kararıyla ihale

www.balioglu.net

yoluyla rekabete uygun, saydam bir şekilde süresinin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde ulaşımın verilmesi gerekir. Danıştay 13. Dairesinin Esas No:2015 / 985, Karar No: 2015 / 3164 numaralı kararında kiralamalarda sürenin 10 yılla sınırlı olduğu, toplu taşıma hizmetinin yerine getirilmesinde ruhsat verme yönteminin seçilmesi hâlinde, süresiz olarak ruhsat vermenin söz konusu olmadığı, belli bir süre dâhilinde ruhsatın verilmesi gerektiği, bu süreye göre muhammen bedelin belirlenmesinin şart olduğu, bu hususlar ortaya konulduktan sonra Devlet İhale Kanunu hükümlerine uygun bir şekilde ihalenin yapılması gerektiği, dolayısıyla her yıl uzatılma konusunda idareye yetki veren düzenlemenin hukuka aykırı olduğuna, karar verilmiştir.

Toplu taşıma hizmetlerinin imtiyaz, kiralama ve ruhsat usullerinden biri ile üçüncü kişilere gördürülebilmesi mümkün olmakla birlikte her üç yöntem bakımından da bu hizmetin üçüncü kişilere gördürülmesinde mutlak olarak belirli bir sürenin öngörülmüş olması zorunludur. Kanunda öngörülen sürelerden daha uzun bir sürenin öngörülmesi ya da hiçbir şekilde süre öngörülmemesi durumlarında bu durumun hukuka aykırılık oluşturacağı kuşkusuzdur. Hukuka aykırı olarak tesis edilen işlemlerin ilgililer yönünden geleceğe yönelik olarak kazanılmış hak oluşturması ise mümkün değildir. İlgililerin hiçbir hilesi ya da idareyi yanıltan bir davranışı olmaksızın idarece tesis edilen mevzuata aykırı işlemlerin düzeltilmesi zorunlu olmakla birlikte, söz konusu hukuka aykırı işlemlerin ortadan kaldırıldığı tarihe kadar bu işlemlerin ilgililere sağlamış olduğu haklar ilgililer yönünden kazanılmış hak oluşturur. Bir başka deyişle, kazanılmış haktan bahsedilebilmesi ancak mevzuata aykırı işlemin ortadan kaldırıldığı tarihe kadar gerçekleşmiş olan haklar, yani geçmişe yönelik haklar yönünden mümkün olabilir.

Kocaeli Büyükşehir sınırlarında çalışan araçlara ait bilgiler tabloda sunulmuştur. Tabloda yer alan bilgilere göre toplu taşıma yapan araçlar Valiliğin çalışma iznine, il trafik komisyon kararına veya ihale edilmek suretiyle çalışmaya başlamış, alınan izinlere istinaden çalışma bu güne kadar süre gelmiş, ihale ile verilmiş olmasına karşın sürenin bitiminde yeni bir ihale yapmadan çalışmaya devam eden ve bu hakkı kullananların durumunun irdelenmesi gerekir.

08.09.1994 gün ve 22045 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Karayoluyla Şehirlerarası Yolcu Taşımaları Hakkında Yönetmeliğin "Kapsam" başlıklı 2'nci maddesinin ikinci fıkrasında, "*Taşıma mesafesi 100km'ye kadar olan şehirlerarası yolcu taşımaları ile aynı il sınırları içerisindeki yerleşim noktaları arasında yapılacak yolcu*

www.balioglu.net

taşımaları bu Yönetmelik kapsamı dışında olup, ilgili Valiliklerce hazırlanır." denilmiş, 25.02.2004 gün ve 25384 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Karayolu Taşıma Yönetmeliği 08.09.1994 gün ve 22045 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Karayoluyla Şehirlerarası Yolcu Taşımaları Hakkında Yönetmeliği yürürlükten kaldırmıştır. Bu Yönetmeliğin "Kapsam" başlıklı 2'nci maddesinin ikinci fıkrasında, "*Taşıma mesafesine bakılmaksızın il sınırları içinde yapılan yolcu taşımaları, 100 kilometreye kadar olan şehirlerarası yolcu taşımaları ile belediye sınırları ile mücavir alanı içindeki şehiriçi yolcu taşımaları, bu Yönetmeliğin kapsamı dışında olup; bunlar için Bakanlıkça çıkarılacak Yönetmelik yürürlüğe konuluncaya kadar, il sınırları içinde yapılan yolcu taşımaları ile 100 kilometreye kadar olan şehirlerarası yolcu taşımaları il ve ilçe trafik komisyonları ile işbirliği yapılmak suretiyle ilgili valiliklerce, belediye sınırları ile mücavir alanı içindeki şehiriçi yolcu taşımaları il ve ilçe trafik komisyonları ile işbirliği yapılmak suretiyle ilgili belediyelerce, bu Yönetmeliğin taşımacılar için getirdiği sorumluluk ve yükümlülükler dikkate alınarak düzenlenir."* düzenlemesi yapılmış,

"Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde, Şehiriçi taşıma, Belediye sınırları ile mücavir alanı dâhilinde yapılan taşımaları ve Yetki belgesinin Bu Yönetmeliğin kapsamında faaliyette bulunacak gerçek ve tüzel kişilere çalışma izni veren ve Bakanlıkça düzenlenen belgeyi ifade ettiği, "yetki Belgelerinin Süresi" başlıklı 30'uncu maddesinde, Bakanlıkça verilen yetki belgelerinin süresinin **beş yıl** olduğu belirtilmiştir.

Yine Yönetmeliğin "Denetim" başlıklı 71'inci maddesinde, *"Yetki belgesi sahiplerinin Kanun ve bu Yönetmelik kapsamında yer alan her türlü faaliyetleri Bakanlığın denetimine tabidir.*

Bakanlık yapacağı denetimleri, kendi personelinin yanı sıra, Kanunun 35 inci maddesinin verdiği yetkiye dayanarak, valilikler, kolluk kuvvetleri (polis, zabıta, jandarma) ve yetkili kıldığı diğer kamu kurum ve kuruluşlarının personeli aracılığıyla yapar. Denetimle ilgili olarak bu kuruluşlar Bakanlıkla her zaman işbirliği içinde olmak ve Bakanlık talimatlarını yerine getirmek zorundadır.

Denetimle ilgili diğer mevzuat hükümleri saklıdır."

denilmiştir.

11.06.2009 gün ve 27255 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Karayolu Taşıma Yönetmeliği 25.02.2004 gün ve 25384 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak

www.balioglu.net

yürürlüğe giren Karayolu Taşıma Yönetmeliğini yürürlükten kaldırmıştır. Bu yönetmelikte de yetki belgesinin alınmasının zorunlu olduğu, "Yetki belgelerinin süresi" başlıklı 16'ncı maddesinin birinci fıkrasında, *"Bu Yönetmelik kapsamında verilen ve yenilenen yetki belgelerinin süresi **5 yıldır**."* , "Denetim" başlıklı 16'ncı maddesinin birinci fıkrasında, *"Yetki belgesi sahiplerinin Kanun ve bu Yönetmelik kapsamında yer alan faaliyetleri Bakanlığın denetimine tabidir."* düzenlemesi yer almıştır. 08.01.2018 gün ve 30295 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Karayolu Taşıma Yönetmeliği 11.06.2009 gün ve 27255 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Karayolu Taşıma Yönetmeliğini yürürlükten kaldırmıştır. Yürürlüğe giren bu Yönetmelikte de aynı şekilde yetki belgesinin alınmasının zorunlu olduğu ve süresinin beş yıl olduğu belirtilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 8 ve 9'uncu maddelerine dayanılarak hazırlanan ve 15.06.2006 gün ve 26199 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliğinin "Kazanılmış haklar" başlıklı 29'uncu maddesinde, *"Büyükşehir belediyeleri dâhilinde daha önce il trafik komisyonları veya valiliklerce alınan karar veya izinlerle elde edilmiş haklar saklıdır."* ifadesinin irdelenmesi gerekir.

www.balioglu.net

5216 sayılı Kanunun Büyükşehir Belediyesini toplu taşıma ve ulaşım konusunda yetkilendirdiği bir durumda Yönetmeliğin 29'uncu maddede sayılan kazanılmış hak kavramının Kanun karşısında geçerliliği bulunmamakla birlikte bu hükmün irdelenmesi gerekir.

Büyükşehir olmadan önce her Belediyenin yetkisi kendi mücavir alanlarıyla sınırlı olduğundan dolayı ulaşım ile ilgili hakkı da bu çerçevede değerlendirilmelidir. İlden ilçeye ya da ilçeden ilçeye ulaşımda Belediyelerin yetkileri bulunmamaktadır. İlden ilçeye ya da ilçeden ilçeye toplu ulaşım yapacak kişiler İl Trafik Komisyonundan çalışma izni alarak çalışmışlardır. Bu çalışma izni ise müracaatla verilen bir izin olup her yılda bu izin yenilenmektedir. İşte Yönetmelikte kazanılmış haklara yönelik getirilen düzenleme bu kişilerin çalışma izni aldıkları sürelerin sonuna kadar bu hakkı kullanmaları gerektiğine ilişkindir.

5216 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesiyle artık Büyükşehir alanları içindeki ulaşım hakkı Büyükşehir'e geçmiştir. Bu bağlamda daha önce farklı Belediyelerin yetki sahasının dışında olan ilden ilçeye ya da ilçeden ilçeye toplu ulaşım konusunda Büyükşehir yetkilidir. Nitekim bu şekilde çalışan toplu ulaşım araçlarına her yıl Büyükşehir Belediyesince izin verildiği gibi denetimi de yapılmaktadır. Artık İl trafik Komisyonlarının 5216 sayılı Kanun sonrası yetkisi kalmamıştır.

www.balioglu.net

5216 sayılı Kanunun 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde, *"Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek."*, (p) bendinde, *"Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dahil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek. (Ek cümle: 16/5/2018-7144/14 md.) Büyükşehir içindeki toplu taşıma hatlarıyla ilgili olarak; şehir merkezine olan uzaklık, nüfus ve hattı kullanan sayısı kriterleri esas alınarak tespit edilecek hatlarla ilgili toplu taşıma hizmetlerinin işlettirilmesine karar vermek."* ve fıkranın son cümlesinde, *"...(Ek üç cümle: 16/5/2018-7144/14 md.) Büyükşehir belediyeleri, birinci fıkranın (p) bendinin ikinci cümlesinde yer alan kriterler esas alınarak büyükşehir belediye meclisi kararıyla belirlenen yerlerdeki toplu taşıma hatlarının işletmesinin o bölgede kurulu taşıma birlik veya kooperatiflerinden temin edilmesine karar verebilir. Bu durumda ihaleye katılacaklarda ve kullanılacak taşıma araçlarında aranacak şartlar belediyelerce belirlenir. Taşıma birlik veya kooperatiflerine, belediye bütçelerinden toplu taşıma hizmetlerinden ücretsiz veya indirimli olarak yararlanacaklara ilişkin gelir desteği ödemeleri yapılabilir."* düzenlemelerinden bu yetkinin Büyükşehir Belediyesinde olduğu açıkça anlaşılmaktadır.

Daha önce il trafik komisyonu kararıyla izin verilen ilden ilçeye ya da ilçeden ilçeye toplu ulaşım konusunda fiili durum olarak her yıl izin verilerek sürdürülmesi mümkün değildir. Yapılması gereken artık yetki Büyükşehirde olduğuna göre en son tarihli il trafik komisyonu kararı olduğuna göre ve bu kararlarda süre belirtildiğine göre söz konusu hatların süre ve şartları belirlenerek ihale yoluyla verilmesi gerekir.

Belediyenin toplu ulaşım hizmetlerini Danıştay'ın görüşü ve İçişleri Bakanlığının kararıyla süresi kırkdokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebileceği göz önüne alındığında, imtiyazı aşan şekilde fiili olarak hattın süresiz ihalesiz kullandırılması kabul edilebilir değildir.

Mevzuata aykırı işlemlerin, mevzuata aykırılıklarının tespit edildiği tarih itibarıyla hukuk düzeninden çıkarılmaları hukuk devletinin bir gereğidir. Bu nedenle, yukarıda açıklanan

hususlar da gözetildiğinde bu durumun düzeltilmesi zorunludur. Bu kapsamda belediyece toplu taşıma hizmetlerinin üçüncü kişilere gördürülmesinin yöntemini belirleme ve bu konuda yeniden bir ihale yapıp yapmama konusunda belediyenin takdir yetkisi bulunmakla birlikte, söz konusu hukuki durumun mevcut sözleşmelerin/işlemlerin iptalini gerektireceği kuşkusuzdur. Bu konu en kısa sürede yeniden bir ihale yapılıncaya kadar geçecek süre zarfında toplu taşıma hizmetlerinden yararlanan belde halkının mağduriyetine yol açmayacak şekilde çözümlenmelidir.

İl trafik komisyonundan alınan izne istinaden faaliyette bulunan bu minibüs/otobüslerin çalışma durumlarının izin / tahsis suretiyle sürekli uzatılması şeklinde verilen ve yıllardır devam eden bu uygulama 5216 sayılı kanun yürürlüğe girene kadar bu kişiler açısından kazanılmış haktır. Ancak 5216 sayılı Kanunla yeni durum oluştuğu için bu kişilerin geçmişte aldıkları izne istinaden süresiz olarak bu hakkı kullanmaları kazanılmış hak değildir.

Belediyenin yürütmekle yükümlü olduğu bir hizmeti bizzat yerine getirmeyip, üçüncü kişilere gördürebilmesi mümkün olmakla birlikte bu husus söz konusu hizmetin bir kamu hizmeti olma niteliğini ortadan kaldırmadığı gibi bu konuda belediyenin görevinin sona ermesine yol açmamakta ve bu hizmetin yerine getirilmesi yönünden sorumluluğu devam etmektedir. Bu niteliği gözetildiğinde, belediyenin görevine giren bir hizmetin süresiz olarak üçüncü kişilere bir hak verilmesi suretiyle gördürülebilmesi hukuken mümkün değildir. Mevzuata aykırı olarak tesis edilen ve belirtilen nitelikteki işlemlerin ilgililer yönünden kazanılmış hak doğurması da aynı nedenle mümkün değildir. Aksi takdirde, mevzuata aykırı tesis edilen bir belediye işleminin, bir kanunun dahi üstüne geçmesi, o kanunun uygulanamaması sonucuna yol açacağı da bir gerçektir. Bu hizmetin belediyeler tarafından yürütülmesi ya da üçüncü kişilere gördürülmesi, söz konusu hizmetin kamu hizmeti olmasına ve bu hizmetin belediyelerce yürütülmesinde kamu yararı bulunduğu düşüncesine dayandığından, kazanılmış hak adı altında bireysel yararların kamu yararına üstün tutulması sonucunu doğuracak bir kazanılmış hak anlayışı kabul edilemez.

Yukarıda açıklanan nedenlerle, toplu taşıma hizmetlerinin gördürülmesine ilişkin fiili durum olarak yapılan toplu taşıma hizmetleri mevzuata aykırı olup, bu aykırılığı giderecek şekilde yeni bir ihale yapılması zorunludur.

İl trafik komisyonu tarafından verilen çalışma izinlerine istinaden ilden ilçeye veya ilçeden ilçeye taşıma izni ile ihaleli/ihalesiz verilen ve 10 yıllık süresi dolan toplu taşıma araçlarına ait hatların çalıştıkları hatların süresi ve şartları da belirtilerek 5393 sayılı Belediye

www.balioglu.net

Kanununda öngörülen imtiyaz, kiralama ve ruhsat usullerinden biri seçilerek ve/veya 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu da göz önüne alınarak ihale yoluyla verilmesi sağlanmalıdır.

Kamu idaresi cevabında; *"Konu hakkında ilgili Daire olan Toplu Taşıma Dairesi cevabında gerekçeleri izah etmekle beraber kısaca; "5216 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği 23.07.2004 tarihinden sonra UKOME kararlarıyla yeni ihdas edilen ilçeden ilçeye ve il merkezinden ilçelere yapılacak taşımacılıklar 2886 sayılı İhale Kanununa göre ve Belediyemiz Meclisince verilen 10 yıl süre kapsamında Encümen tarafından ihale edilmektedir. Mevzuatına aykırı olarak çalışan herhangi bir toplu taşıma hattımız bulunmamaktadır" denilmiştir."* denilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında 23.07.2004 tarihinden sonra yapılacak ilçeden ilçe/ile yapılan taşımacılığın ihale edildiği ve mevzuata aykırı çalışan herhangi bir toplu taşıma hattı bulunmadığı ifade edilmiştir.

Çözüme kavuşturulacak konu Kocaeli'nin Büyükşehir olmasından önce Valilik veya il trafik komisyonu kararına istinaden ilden ilçeye veya ilçeden ilçeye çalışan toplu ulaşım araçlarının 5216 sayılı Kanun yürürlüğe girdikten sonra Büyükşehir'in izni ve denetimi altında çalıştıkları, verilen çalışma izninin Büyükşehir Belediyesi olduktan sonra da aynı şekilde sürekli olarak sürdürülmesinin mevzuat karşısındaki durumudur.

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

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendi ve (p) bendi ile fıkranın son cümlesinde ulaşıma ilişkin düzenlemeler yapılmıştır.

Danıştay 13. Dairesinin Esas No:2015 / 985, Karar No: 2015 / 3164, Esas No:2014 / 384, Karar No: 2014 / 1950, Esas No:2011 / 1134, Karar No: 2012 / 2226, Esas No:2014 / 1735, Karar No: 2014 / 2859 numaralı kararlarından belediyede ki yetkili organın kararıyla ihale yoluyla rekabete uygun, saydam bir şekilde süresinin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde ulaşımın verilmesi gerekir. 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kiralarda sözleşme

www.balioglu.net

süresi" başlıklı 64'üncü maddesinde, *"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." yer alan hüküm ile Danıştay 13'üncü Dairesinin Esas No:2015 / 985, Karar No: 2015 / 3164 numaralı kararında belirtildiği üzere kiralamalarda süre 10 yılla sınırlıdır. Bu nedenle ihale ile verilen hatlardan 10 yıllık süreyi dolduranların ihale ile verilmesi gerekir. Danıştay 13. Dairesinin Esas No:2015 / 985, Karar No: 2015 / 3164 numaralı kararında kiralamalarda sürenin 10 yılla sınırlı olduğu, toplu taşıma hizmetinin yerine getirilmesinde ruhsat verme yönteminin seçilmesi hâlinde, süresiz olarak ruhsat vermenin söz konusu olmadığı, belli bir süre dâhilinde ruhsatın verilmesi gerektiği, bu süreye göre muhammen bedelin belirlenmesinin şart olduğu, bu hususlar ortaya konulduktan sonra Devlet İhale Kanunu hükümlerine uygun bir şekilde ihalenin yapılması gerektiği, dolayısıyla her yıl uzatılma konusunda idareye yetki veren düzenlemenin hukuka aykırı olduğuna, karar verilmiştir.

Toplu taşıma hizmetlerinin imtiyaz, kiralama ve ruhsat usullerinden biri ile üçüncü kişilere gördürülebilmesi mümkün olmakla birlikte her üç yöntem bakımından da bu hizmetin üçüncü kişilere gördürülmesinde mutlak olarak belirli bir sürenin öngörülmüş olması zorunludur. Kanunda öngörülen sürelerden daha uzun bir sürenin öngörülmesi ya da hiçbir şekilde süre öngörülmemesi durumlarında bu durumun hukuka aykırılık oluşturacağı kuşkusuzdur. Hukuka aykırı olarak tesis edilen işlemlerin ilgililer yönünden geleceğe yönelik olarak kazanılmış hak oluşturması ise mümkün değildir. İlgililerin hiçbir hilesi ya da idareyi yanıltan bir davranışı olmaksızın idarece tesis edilen mevzuata aykırı işlemlerin düzeltilmesi zorunlu olmakla birlikte, söz konusu hukuka aykırı işlemlerin ortadan kaldırıldığı tarihe kadar bu işlemlerin ilgililere sağlamış olduğu haklar ilgililer yönünden kazanılmış hak oluşturur. Bir başka deyişle, kazanılmış haktan bahsedilebilmesi ancak mevzuata aykırı işlemin ortadan

www.balioglu.net

kaldırıldığı tarihe kadar gerçekleşmiş olan haklar, yani geçmişe yönelik haklar yönünden mümkün olabilir.

Kocaeli Büyükşehir sınırlarında ilden ilçeye veya ilçeden ilçeye çalışan araçlara ait bilgiler tablo olarak idareye gönderilen Bulguda yer almıştır. Bu bilgilere göre toplu taşıma yapan araçlar Valiliğin çalışma iznine, il trafik komisyon kararına veya ihale edilmek suretiyle çalışmaya başlamış, alınan izinlere istinaden çalışma bu güne kadar süre gelmiş, ihale ile verilmiş olmasına karşın sürenin bitiminde yeni bir ihale yapmadan çalışmaya devam eden ve bu hakkı kullananların durumunun irdelenmesi gerekir.

Bulguda 08.09.1994 gün ve 22045 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Karayoluyla Şehirlerarası Yolcu Taşımaları Hakkında Yönetmeliğinin, 25.02.2004 gün ve 25384 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Karayolu Taşıma Yönetmeliğinin, 11.06.2009 gün ve 27255 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Karayolu Taşıma Yönetmeliğinin ve 08.01.2018 gün ve 30295 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Karayolu Taşıma Yönetmeliğinin ilgili maddeleri ayrıntılı belirtilmiştir.

www.balioglu.net

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 8 ve 9'uncu maddelerine dayanılarak hazırlanan ve 15.06.2006 gün ve 26199 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliğinin "Kazanılmış haklar" başlıklı 29'uncu maddesinde, *"Büyükşehir belediyeleri dâhilinde daha önce il trafik komisyonları veya valiliklerce alınan karar veya izinlerle elde edilmiş haklar saklıdır."* ifadesinin açıklığa kavuşturulması gerekir. 5216 sayılı Kanunun Büyükşehir Belediyesini toplu taşıma ve ulaşım konusunda yetkilendirdiği bir durumda Yönetmeliğin 29'uncu maddede sayılan kazanılmış hak kavramının Kanun karşısında geçerliliği bulunmadığı düşünülmekle birlikte bu hükmün irdelenmesi gerekir.

Büyükşehir olmadan önce her Belediyenin yetkisi kendi mücavir alanlarıyla sınırlı olduğundan dolayı ulaşım ile ilgili hakkı da bu çerçevede değerlendirilmelidir. İlden ilçeye ya da ilçeden ilçeye ulaşımda Belediyelerin yetkileri bulunmamaktadır. İlden ilçeye ya da ilçeden ilçeye toplu ulaşım yapacak kişiler İl Trafik Komisyonundan çalışma izni alarak çalışmışlardır. Bu çalışma izni ise müracaatla verilen bir izin olup her yılda bu izin yenilenmektedir. İşte Yönetmelikte kazanılmış haklara yönelik getirilen düzenleme bu kişilerin çalışma izni aldıkları sürelerin sonuna kadar bu hakkı kullanmaları gerektiğine ilişkindir.

5216 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesiyle artık Büyükşehir alanları içindeki ulaşım

hakkı Büyükşehir'e geçmiştir. Bu bağlamda daha önce farklı Belediyelerin yetki sahasının dışında olan ilden ilçeye ya da ilçeden ilçeye toplu ulaşım konusunda Büyükşehir yetkilidir. Nitekim bu şekilde çalışan toplu ulaşım araçlarına her yıl Büyükşehir Belediyesince izin verildiği gibi denetimi de yapılmaktadır. Artık İl trafik Komisyonlarının 5216 sayılı Kanun sonrası yetkisi kalmamıştır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendi ve (p) bendi ile fıkranın son cümlesinde ulaşıma ilişkin düzenlemelerden bu yetkinin Büyükşehir Belediyesinde olduğu açıkça anlaşılmaktadır.

Daha önce il trafik komisyonu kararıyla izin verilen ilden ilçeye ya da ilçeden ilçeye toplu ulaşım konusunda fiili durum olarak her yıl izin verilerek sürdürülmesi mümkün değildir. En son tarihli il trafik komisyonu kararları olduğuna ve bu sürelerde dolduğuna göre yapılması gerekeni yetkili Büyükşehir Belediyesi tarafından söz konusu hatların süre ve şartları belirlenerek ihale yoluyla verilmesi gerekir.

www.balioglu.net

Belediyenin toplu ulaşım hizmetlerini Danıştay'ın görüşü ve İçişleri Bakanlığının kararıyla süresi kırkdokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebileceği göz önüne alındığında, imtiyazı aşan şekilde fiili olarak hattın süresiz ihalesiz kullandırılması kabul edilebilir değildir.

İl trafik komisyonundan alınan izne istinaden faaliyette bulunan bu minibüs/otobüslerin çalışma durumlarının izin / tahsis suretiyle sürekli uzatılması şeklinde verilen ve yıllardır devam eden bu uygulama 5216 sayılı kanun yürürlüğe girene kadar bu kişiler açısından kazanılmış haktır. Ancak 5216 sayılı Kanunla yeni durum oluştuğu için bu kişilerin geçmişte aldıkları izne istinaden süresiz olarak bu hakkı kullanmaları kazanılmış hak değildir.

Yukarıda açıklanan nedenlerle, toplu taşıma hizmetlerinin gördürülmesine ilişkin fiili durum olarak yapılan toplu taşıma hizmetleri mevzuata aykırı olup, bu aykırılığı giderecek şekilde yeni bir ihale yapılması zorunludur.

İl trafik komisyonu tarafından verilen çalışma izinlerine istinaden ilden ilçeye veya ilçeden ilçeye taşıma izni ile ihaleli/ihalesiz verilen ve 10 yıllık süresi dolan toplu taşıma araçlarına ait hatların çalıştıkları hatların süresi ve şartları da belirtilerek 5393 sayılı Belediye Kanununda öngörülen imtiyaz, kiralama ve ruhsat usullerinden biri seçilerek ve/veya 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu da göz önüne alınarak ihale yoluyla verilmesi gerekir.

BULGU 20: Vekalet Ücretlerinin Kaydının Kararnameye Uygun Yapılmaması

Belediyenin kazandığı vekâlet ücretinin kaydının ve dağıtımının 659 sayılı Kararnameye uygun yapılmadığı görülmüştür.

659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin "Davalardaki temsilin niteliği ve vekâlet ücretine hükmedilmesi ve dağıtımı" başlıklı 14'üncü maddesinde,

"(1) Tahkim usulüne tabi olanlar dâhil adli ve idari davalar ile icra dairelerinde idarelerin vekili sıfatıyla hukuk birimi amirleri, muhakemat müdürleri, hukuk müşavirleri ve avukatlar tarafından yapılan takip ve duruşmalar için, bu davaların idareler lehine neticelenmesi halinde, bunlar tarafından temsil ve takip edilen dava ve işlerde ilgili mevzuata göre hükmedilmesi gereken tutar üzerinden idareler lehine vekalet ücreti takdir edilir.

(2) İdareler lehine karara bağlanan ve tahsil olunan vekalet ücretleri, hukuk biriminin bağlı olduğu idarenin merkez teşkilatında bir emanet hesabında toplanarak idare hukuk biriminde fiilen görev yapan personele aşağıdaki usul ve sınırlar dâhilinde ödenir.

a) Vekâlet ücretinin; dava ve icra dosyasını takip eden hukuk birimi amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü veya avukata %55'i, dağıtımın yapıldığı yıl içerisinde altı aydan fazla süreyle hukuk biriminde fiilen görev yapmış olmak şartıyla, hukuk birimi amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü ve avukatlara %40'ı (...)(1) eşit olarak ödenir.

b) Ödenecek vekâlet ücretinin yıllık tutarı; hukuk birimi amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü, avukatlar için (10.000) gösterge (...)(1) rakamının, memur aylıklarına uygulanan katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak aylık brüt tutarının oniki katını geçemez.

c) Yapılacak dağıtım sonunda arta kalan tutar, hukuk biriminde görev yapan ve (b) bendindeki tutarları dolduramayan hukuk birimi amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü ve avukatlara ödenir. Bu dağıtım sonunda arta kalan tutar üçüncü bütçe yılı sonunda ilgili idarenin bütçesine gelir kaydedilir.

(3) Hizmet satın alınan avukatlara yapılacak ödemeler bu madde kapsamı dışındadır."

düzenlemesi yapılmıştır. 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 18'inci maddesi gereği belediyelerde vekâlet ücretlerinin tahsili ve dağıtımında bu Kanun Hükmünde Kararname hükümleri uygulanacaktır. 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 14'üncü maddesinin ikinci fıkrasının (b) bendinde yer alan 10.000 gösterge rakamı Kamu Görevlilerinin

www.balioglu.net

Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2018 ve 2019 Yıllarını Kapsayan Toplu Sözleşmede yapılan belirleme ile 20.000 olarak uygulanacaktır.

Belediyenin taraf olduğu davalar sonucu lehine hükmedilen vekâlet ücretleri emanet hesabına alacak kaydedilecek, kaydedilen tutarlar yukarıda belirtilen madde çerçevesinde dağıtılacak, artan tutarlar ise 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 14'üncü maddesinin ikinci fıkrasının (c) bendinin ikinci cümlesinde yer alan, "*Bu dağıtım sonunda arta kalan tutar üçüncü bütçe yılı sonunda ilgili idarenin bütçesine gelir kaydedilir."* hükmüne göre gelir kaydedilecektir.

Belediyenin kazanmış olduğu davalardan kurum lehine hükmedilen vekâlet ücretinden tahsil edilenler emanet hesabına kaydedilmektedir. Emanet hesabına kayıt yapılırken davayı takip eden hukuk birimi amiri, hukuk müşaviri veya avukatın ismi belirtilmeden yatırılmaktadır. 659 sayılı KHK'nin 14'üncü maddesinin ikinci fıkrasının (a) bendinde, "*Vekâlet ücretinin; dava ve icra dosyasını takip eden hukuk birimi amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü veya avukata %55'i, dağıtımın yapıldığı yıl içerisinde altı aydan fazla süreyle hukuk biriminde fiilen görev yapmış olmak şartıyla, hukuk birimi amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü ve avukatlara %40'ı eşit olarak ödenir.*" ile (b) bendinde, *"... gösterge rakamının, memur aylıklarına uygulanan katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak aylık brüt tutarının oniki katını geçemez"* denilmek suretiyle iki ölçüt getirilmiştir. Getirilen iki ölçütün uygulanabilmesi için kazanılan vekâlet ücretinin emanet hesabına yatırılması sırasında davayı takip eden kişi/kişilerin isimlerinin belirtilmesi gerekir. Vekâlet ücretinin emanet hesabına yatırılması sırasında davayı takip edenlerin isimlerinin belirtilmemesi sonucunda, emanet hesabından vekâlet ücreti ödenirken 14'üncü maddenin ikinci fıkrasının (a) bendinde belirtilen ölçütün kullanılması mümkün olmamaktadır. Yapılan bu uygulama hatalıdır.

Kazanılan vekâlet ücretlerinin emanet hesabına yatırılması sırasında davayı temsil ve takip etmekle görevli olan kişilerin isimlerinin belirtilerek dağıtımında 659 sayılı Kararnamenin 14'üncü maddesindeki ölçütlere göre yapılması gerekir.

Kamu idaresi cevabında; *"Konu hakkında ilgili Daire olan Birinci Hukuk Müşavirliğine yazılı cevabında özetle, bazı davaların 3-4 avukat tarafından takip edildiği hususunun dikkate alınması ve vekalet ücretleri emanet hesabında tüm avukatlara yeterli miktarın bulunduğu ayrıca, yıllar itibariyle davaları takip eden avukat ve hukuk müşavirlerine 659 sayılı Kararnameye göre tespit edilen limitler çerçevesinde yettiği, hatta kuruma gelir kaydına dahi kısım kaldığı, bu nedenle de eksik vekalet ücreti alanın olmadığı ifade edilmiştir.*

www.balioglu.net

Bundan böyle ise, bulguda geçtiği şekilde davayı temsil ve takip etmekle görevli kişilerin isimleri belirtilerek işlem tesis edilecektir." denilmiştir.

Sonuç olarak İdare cevabında olayın işleyişi anlatılmıştır. Belediyenin kazanmış olduğu davalardan kurum lehine hükmedilen vekâlet ücretinden tahsil edilenlerin emanet hesabına kaydedilmesinde davayı takip eden hukuk birimi amiri, hukuk müşaviri veya avukatın isminin belirtilmediği anlaşılmaktadır. Bir davayı 3-4 avukatın takip etmesi tahsil edilen vekalet ücretinin emanet hesabına kaydedilmesinde davayı takip eden avukatların isimlerinin belirtilmesine engel değildir. İdarenin yaptığı uygulama 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin "Davalardaki temsilin niteliği ve vekâlet ücretine hükmedilmesi ve dağıtımı" başlıklı 14'üncü maddesine uygun değildir.

Belediyenin lehine hükmedilen ve tahsil edilen vekâlet ücretlerinin emanet hesabına yatırılması sırasında davayı temsil ve takip etmekle görevli olan kişilerin isimlerinin belirtilerek dağıtımın 659 sayılı Kararnamenin 14'üncü maddesindeki ölçütlere göre yapılması sağlanmalıdır.

www.balioglu.net

BULGU 21: Yapım İşlerinde All Risk Sigortanın Yapım İşleri Genel Şartnamesine Uygun Düzenlenmemesi

İhale edilen yapım işlerindeki allrisk sigortalarının sözleşme ve Yapım İşleri Genel Şartnamesine uygun olmadığı görülmüştür.

Yapım işlerine ait sözleşmelerin "İşin ve İş Yerinin Korunması ve Sigortalanması" başlıklı 17.1 inci maddesinde, *"Yüklenici; işyerlerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu iş için, işin özellik ve niteliğine göre, işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı, Yapım İşleri Genel Şartnamesinde yer alan hükümler çerçevesinde "all risk" sigorta yaptırmak zorundadır."* denilmiş, Yapım İşleri Genel Şartnamesinin "İş ve işyerlerinin korunması ve sigortalanması" başlıklı 9'uncu maddesinin birinci fıkrasında da, "*Yüklenici, işyerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu yapım işinin korunmasından 43 üncü madde hükümleri dikkate alınmak şartı ile işe başlama tarihinden kesin kabul tarihine kadar sorumludur. Bu sebeple yüklenici, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun 9 uncu maddesi hükümleri dahilinde; işyerlerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu*

*iş için, işin özellik ve niteliğine göre ihale dokümanında belirtilen şekilde**, işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre** içinde oluşabilecek deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı "inşaat sigortası (bütün riskler)", **geçici kabul tarihinden kesin kabul tarihine kadar geçecek süreye** ilişkin ise yürürlükteki İnşaat Sigortası (Bütün Riskler) Genel Şartları çerçevesinde kapsamı ihale dokümanında belirtilen genişletilmiş bakım devresi teminatını içeren sigorta yaptırmak zorundadır."* düzenlemesi yapılmıştır.

Yukarıda yer alan düzenlemelere göre yapım işlerinde işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek risklere karşı all risk sigortasının yapılması zorunludur. Sigorta olmaması halinde idarenin olumsuz durumla karşılaşabilmesi mümkün olabilecektir. İhale edilen yapım işlerinde all risk sigortası yaptırılmaktadır. Ancak sigorta süresinin işe başlama tarihinden başlamadığı, süre uzatımı verilen veya cezalı çalışma durumunda all risk sigorta süresinin uzatılmadığı görülmüştür.

All risk sigorta başlangıcının iş yeri tesliminde başlaması, süre uzatımı veya cezalı çalışma olan durumlarda all risk sigorta süresinin bitim tarihinin geçici kabul tarihine göre düzenlenmesi ve buna bağlı olarak da bakım devresi sigorta süresinin başlangıç tarihinin geçici kabul tarihinden itibaren başlatılması ve sözleşmelerde teminat süresinin belirtildiği süre kadar all risk sigortalarında bakım devresi süresinin aynı süre olması konusunda gerekli özenin gösterilmesi gerekir.

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında; *"All risk sigorta başlangıcının iş yeri tesliminde başlaması, süre uzatımı veya cezalı çalışma olan durumlarda all risk sigorta süresinin bitim tarihinin geçici kabul tarihine göre düzenlenmesi ve buna bağlı olarak da bakım devresi sigorta süresinin başlangıç tarihinin geçici kabul tarihinden itibaren başlatılması ve sözleşmelerde teminat süresinin belirtildiği süre kadar all risk sigortalarında bakım devresi süresinin aynı süre olması konusunda gerekli hassasiyet gösterilecektir."* denilmiştir.

Sonuç olarak Yapım işlerinde all risk sigorta başlangıcının iş yeri tesliminde başlaması, süre uzatımı veya cezalı çalışma olan durumlarda all risk sigorta süresinin bitim tarihinin geçici kabul tarihine göre düzenlenmesi ve buna bağlı olarak da bakım devresi sigorta süresinin başlangıç tarihinin geçici kabul tarihinden itibaren başlatılması ve sözleşmelerde teminat süresinin belirtildiği süre kadar all risk sigortalarında bakım devresi süresinin aynı süre olması sağlanmalıdır.

BULGU 22: Yapım İşlerinde İş Süresinde Bitirilmemesine Rağmen İhtarname Çekilmemesi veya İhtarname Çekilmesine Rağmen İşin Bitirilmesi İçin Gerekli Sürenin Belirtilmemesi

Yapım işlerinde iş süresinde bitirilmemesine karşın işin bitirilmesi için ihtarname çekilmediği veya ihtarname çekilmesine rağmen işin bitirilmesi için gerekli sürenin belirtilmediği görülmüştür.

4735 sayılı Kanun'un 20'nci maddesinde, yüklenicinin taahhüdünü ihale dokümanı ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirmemesi veya işi süresinde bitirmemesi üzerine, ihale dokümanında belirlenen oranda gecikme cezası uygulanmak üzere, idarenin en az on gün süreli ve nedenleri açıkça belirtilen ihtarına rağmen aynı durumun devam etmesi ile sözleşmenin uygulanması sırasında yüklenicinin 25'inci maddede sayılan yasak fiil veya davranışlarda bulunduğunun tespit edilmesi hallerinde, ayrıca protesto çekmeye gerek kalmaksızın kesin teminat ve varsa ek kesin teminatlar gelir kaydedileceği ve sözleşmenin feshedilerek hesabı genel hükümlere göre tasfiye edileceği, 22'nci maddesinde, 20'nci maddenin (a) bendine göre belirlenen sürenin bitimi, 20'nci maddenin (b) bendi göre ise tespit tarihi itibariyle sözleşmenin feshedilmiş sayılacağı, bu tarihleri izleyen yedi gün içinde idare tarafından fesih kararı alınacağı ve bu kararın karar tarihini izleyen beş gün içinde yükleniciye bildirileceği, 19, 20 ve 21'inci maddelere göre sözleşmenin feshedilmesi halinde, kesin teminat ve varsa ek kesin teminatlar alındığı tarihten gelir kaydedileceği tarihe kadar Devlet İstatistik Enstitüsünce yayımlanan aylık toptan eşya fiyat endeksine göre güncelleneceği ve güncellenen tutar ile kesin teminat ve varsa ek kesin teminatların tutarı arasındaki farkın yükleniciden tahsil edileceği, 25'inci maddesinin (f) fıkrasında, mücbir sebepler dışında, ihale dokümanı ve sözleşme hükümlerine uygun olarak taahhüdünü yerine getirmemek yasak fiil ve davranış olarak sayılmış, 26'ncı maddesinde, 25'inci maddede belirtilen fiil veya davranışlarda bulundukları tespit edilenler hakkında fiil veya davranışlarının özelliğine göre, bir yıldan az olmamak üzere iki yıla kadar bütün kamu kurum ve kuruluşlarının ihalelerine katılmaktan yasaklama kararı verileceği, belediyeler için yasaklama kararının İçişleri Bakanlığı tarafından verileceği, bu fiil veya davranışlarda bulundukları tespit edilenlerin yasaklama kararının yürürlüğe girdiği tarihe kadar aynı idare tarafından yapılacak ihalelere de iştirak ettirilmeyeceği, yasaklama kararlarının, yasaklamayı gerektiren fiil veya davranışın tespit edildiği tarihi izleyen en geç kırkbeş gün içinde verileceği, verilen bu kararın Resmi Gazetede yayımlanmak üzere en geç onbeş gün içinde gönderileceği ve yayımı tarihinde yürürlüğe gireceği, idarelerin 25'inci maddede belirtilen yasaklamayı gerektirir bir durumla karşılaştıkları

www.balioglu.net

takdirde, gereğinin yapılması için bu durumu ilgili veya bağlı bulunulan bakanlığa bildirmekle yükümlü oldukları belirtilmiştir. Yapım İşleri Genel Şartnamesinin "Sözleşmenin feshi ve tasfiye durumları" başlıklı 47'nci maddesinde de Kanun ve sözleşmede yer alan aynı nitelikteki düzenlemeler yapılmıştır.

İş süre uzatımları dahil bitirilmesi gereken sürede geçici kabule hazır hale getirilmediği halde ihtarname çekilmediği veya ihtarname çekilmesine karşın ne kadar sürede işin geçici kabule hazır hale getirileceği konusunda süre belirtilmemiştir. Yukarıda belirtilen mevzuata göre en az on süreli ihtara rağmen verilen sürede iş bitirilemediği takdirde 4735 sayılı Kanun'un 20'nci maddesinin gereği yapılmalıdır. Ancak yükleniciye işi bitirilmesi için bir süre verilmeyerek ucu açık bir şekilde cezalı çalışmaya imkân verilmesi 4735 sayılı Kanun'a ve sözleşmeye aykırı olduğu gibi yükleniciye avantaj sağlanmış olmaktadır.

İşin süresinde bitirilmediği durumda ihtarname çekilerek işin bitirilmesi için gereken sürenin belirtilerek bu süre zarfında geçici kabule hazır hale getirilmesi, verilen sürede geçici kabule hazır hale getirilmediği takdirde 4735 sayılı Kanun'un 20 ile sözleşmenin 25'inci maddesine göre işlem yapılacağı belirtilmelidir.

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında; *"Yapım işlerinde iş bitim tarihinde ihtarname çekilerek işin bitirilmesi için gereken sürenin yükleniciye bildirilmesi ve bu süre içerisinde yüklenicinin işi geçici kabule hazır hale getirmediği takdirde 4735 sayılı Kanun'un ilgili maddelerine göre işlem yapılacağının yükleniciye bildirilmesi konusunda gerekli hassasiyet gösterilecektir."* denilmiştir.

Sonuç olarak Yapım işlerinin süresinde bitirilmemesi durumunda ihtarname çekilerek işin bitirilmesi gereken sürenin ihtarnamede belirtilerek bu süre zarfında geçici kabule hazır hale getirilmesi, verilen sürede iş geçici kabule hazır hale getirilmediği takdirde 4735 sayılı Kanun'un 20 ile sözleşmenin 25'inci maddesine göre işlem tesisi sağlanmalıdır.

BULGU 23: Yönetmeliğe Aykırı Olarak Tekniker ve Mühendisliğe Atama Yapılması

Teknisyen veya fen memuru olarak çalışırken sınava girmeden teknikerliğe veya veri hazırlama kontrol işletmeni olarak çalışırken sınava girmeden mühendisliğe atama yapıldığı görülmüştür.

02.02.2000 gün ve 23952 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan İl Özel İdareleri, Belediyeler ve İl Özel İdareleri Ve Belediyelerin Kurdukları Birlik, Müessese ve İşletmeler ile Bunlara Bağlı Döner Sermayeli Kuruluşlardaki Memurların Görevde Yükselme Esaslarına Dair Yönetmelik Yönetmeliğin 5 inci maddesinin (f) fıkrasında,

"Teknik Hizmetler Grubu;

1) Mühendis, mimar, şehir plancısı, jeolog, jeomorfolog, jeofizikçi, hidrolog, istatistikçi, fizikçi, arkeolog, matematikçi, (Ek: 10/05/2001-24398) ekonomist,

2)Tekniker,

3)Teknisyen, teknik ressam, fen memuru,"

olarak düzenlenmiş, yönetmeliğin "Görevde yükselme sınavı" başlıklı 9'uncu ilk fıkrasında, "*Görevde yükselme eğitiminde başarılı olanların bu Yönetmelik kapsamında bulunan görevlere atanabilmeleri için kurumlarınca yaptırılacak ve yapılacak sınava katılarak başarılı olmaları şarttır."* denilmiş, 14'üncü maddesinde öğrenim düzeyine ilişkin düzenlemeler ve 15'inci maddesinde hizmete ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Diğer kamu ve kurumlarına ait Yönetmeliklerde de benzer hükümler yer almıştır.

www.balioglu.net

2000'li yıllarda çıkarılan Görevde Yükselme Yönetmeliklerinde unvan değişiklikleri (teknik, sağlık vb.) görevde yükselme olarak kabul edilmiştir. Açılan davalar sonucunda Danıştay 5'inci Dairesince, Yönetmelikle, fakülteleri bitirmek suretiyle mühendis, mimar, şehir plancısı, jeomorfolog... gibi unvanları kazanan, fakat kurumda memur olarak çalışanların bu kadrolara atanmalarını görevde yükselme olarak değerlendirilemeyeceğine karar verilmiştir. İdareler bunu sınavsız olarak bu kadrolara atanabileceği şeklinde anlayarak sınavsız olarak atama yapmışlardır. Danıştay 5'inci Dairesinin aşağıdaki kararlarından da görüleceği üzere gördüğü öğrenimin sonucu olarak bu unvanları kazanan, fakat memur olarak çalışmakta olanların anılan kadrolara atanmaları, sadece sınıf ve unvan değişikliği olup, görevde yükselme niteliği taşımadığına karar vermiştir. Aynı Dairenin kararlarında bu durumda olanlar için ayrı sınav yapılması gerektiği açıkça yer almıştır. Memur olarak çalışırken sınava girmeden mühendisliğe sınavsız atanma açık hata kapsamındadır. Açık hata kapsamında yapılan atamalar süresiz olarak geri alınabilir. Atanma şartlarını taşımadan yapılan atamanın iptal edilmesi gerekir. İdari yargı istikrarlı olarak şartları yerine getirmeden bir kadroya yapılan atamanın açık hata kapsamında olduğu ve bu nedenle yapılan ödemelerin her zaman geri alınacağına dair kararlar vermektedir.

Danıştay 5'inci Dairenin 2000/4306 Esas 2003/5767 sayılı Kararı, *"Yönetmelikle, fakülteleri bitirmek suretiyle mühendis, mimar, şehir plancısı, jeomorfolog... gibi unvanları kazanan, fakat kurumda memur olarak çalışanların bu kadrolara atanmalarını görevde yükselme olarak değerlendirip, aynı koşullara bağlamıştır. Oysa gördüğü öğrenimin sonucu olarak bu unvanları kazanan, fakat memur olarak çalışmakta olanların anılan kadrolara atanmaları, sadece sınıf ve unvan değişikliği olup, görevde yükselme niteliği taşımamaktadır. Dolayısıyla öğrenimle belli unvanları kazanmış olan memurların sınıf ve unvan değişikliği için yapılacak sınavı kazanmaları zorunlu olmakla birlikte; yapılacak bu sınavın görevde yükselme sınavı dışında, o meslekle ilgili ve dışarıdan mühendis, mimar, şehir plancısı ... alımları için yapılan sınavla aynı nitelikte olması gerektiği açık olduğundan, mevcut düzenlemeler hukuka aykırıdır."*

Danıştay 5'inci Dairenin 2002/4014 Esas 2005/4352 sayılı Kararı, "*Davalı idare, mühendislik fakültesini bitirmek suretiyle mühendis unvanını kazanan, fakat kurumda tekniker olarak çalışanların mühendis kadrolarına atanmalarını görevde yükselme olarak değerlendirmiştir. Oysa, gördüğü öğrenimin sonucu olarak mühendis unvanını kazanan, fakat tekniker olarak çalışmakta olanların mühendis kadrolarına atanmaları, sadece sınıf ve unvan değişikliği olup, görevde yükselme niteliği taşımamaktadır. Dolayısıyla mühendis unvanını kazanmış olan teknikerlerin sınıf ve unvan değişikliği için yapılacak sınavı kazanmaları zorunlu olmakla birlikte; yapılacak bu sınavın görevde yükselme sınavı dışında mühendislik mesleği ile ilgili ve dışarıdan mühendis alımları için yapılan sınavla aynı nitelikte olması gerektiği açıktır."*

Danıştay 5'inci Dairenin 2003/265 Esas 2005/2663 sayılı Kararı, *"Yapı Meslek Lisesi mezunu olan ve teknisyen unvanını gördüğü öğrenim sonucu olarak kazanan, ancak memur olarak çalışan davacının, teknisyen kadrosuna atanması, sadece sınıf ve unvan değişikliği niteliğinde olup; görevde yükselme niteliği taşımamaktadır. Dolayısıyla teknisyen unvanını kazanan davacının sınıf ve unvan değişikliği için sınava tabi tutulması zorunludur. Anılan sınavın görevde yükselme sınavı dışında, teknisyenlik mesleği için yapılan sınavla aynı nitelikte olması gerektiği açıktır. Bu nedenle, davacının teknisyen kadrosuna atanma istemini, görevde yükselme koşullarına bağlı tutan, sınıf ve unvan değişikliği olarak değerlendirmeyen davalı yönetim işleminde hukuka uyarlık bulunmamaktadır.*

Dava konusu bireysel işlemin iptali, davacının doğrudan teknisyen kadrosuna atanması sonucunu doğuran bir karar olmayıp, teknisyen kadrosuna atanmak isteyen davacının, görevde yükselme sınavına tabi olamayacağına ilişkin olup, bu haliyle istemin hukuksal dayanağının

www.balioglu.net

doğru saptanmadığını vurgulayan bir karar niteliğindedir. Davacının, mevzuat gereği sınıf ve unvan değişikliğini gerektiren bu tür bir atama için yapılacak sınava tabi olacağında kuşku yoktur."

şeklindedir. 1950 sicil numaralı personel teknisyenlikten teknikerliğe, 1980 sicil numaralı personel fen memurluğundan teknikerliğe, 2755 sicil numaralı personel kontrol memurluğundan teknikerliğe, 3070 sicil numaralı personel fen memurluğundan teknikerliğe, 3091 sicil numaralı personel fen memurluğundan teknikerliğe, 3180 sicil numaralı personel veri hazırlama ve kontrol işletmenliğinden mühendisliğe, 3270 sicil numaralı personel teknisyenlikten teknikerliğe sınava girmeden atanmıştır.

Sınava girmeden tekniker veya mühendis kadrosuna atanan bu kişilerin tekniker veya mühendisliğe yapılan atamalarının iptali sağlanmalıdır.

Kamu idaresi cevabında; *"1950 sicil numaralı personel Teknisyen kadrosunda görev yapmakta iken, İzmir Büyükşehir Belediye Başkanlığınca 30.10.2000 tarihinde Tekniker kadrosuna atanmış, aynı kadro ile Belediyemize nakil işlemleri yapılmıştır.*

2755 sicil numaralı personel 09.11.2002 tarihinde Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğünde Kadastro Teknisyeni kadrosunda görev yapmakta iken, Unvan Değişikliği Sınavında başarılı olarak Kontrol Memuru kadrosuna atanmıştır. Tapu Ve Kadastro Genel Müdürlüğü Personeli Görevde Yükselme Ve Unvan Değişikliği Yönetmeliği Kadastro Üyesi ve Kontrol Memuru kadrolarına atanabilmek için; "En az 6 yıl hizmeti bulunmak, Tekniker, Kadastro Teknisyeni, Nirengi Teknisyeni, Stereo Kıymetlendirme Teknisyeni, Kartograf kadrolarında çalışmış olmak." şartları aranmaktadır. Belediyemizde Kontrol Memuru kadrosu bulunmadığından, adı geçenin Belediyemize naklen atamasında öğrenim durumuna göre benzer kadro olan Tekniker kadrosuna ataması yapılmıştır.

3070 sicil numaralı personel 30.04.2007 tarihinde Göktepe Belediye Başkanlığınca Tekniker kadrosuna atanmış, aynı kadro ile Belediyemize nakil işlemleri yapılmıştır.

3091 sicil numaralı personel 11.10.2004 tarihinde Samsun İlkadım Belediye Başkanlığınca Tekniker kadrosuna atanmış, aynı kadro ile Belediyemize nakil işlemleri yapılmıştır.

3180 sicil numaralı personel 28.06.2006 tarihinde MSB İzmit İnşaat Emlak Başkanlığınca Jeoloji Mühendisi kadrosuna atanmış, aynı kadro ile Belediyemize nakil

www.balioglu.net

işlemleri yapılmıştır.

3270 sicil numaralı personel 07.03.2000 tarihinde Sakarya Üniversitesince Tekniker kadrosuna atanmış, aynı kadro ile Belediyemize nakil işlemleri yapılmıştır.

1980 sicil numaralı personel Halıdere Belediye Başkanlığında Fen Memuru kadrosunda görev yapmakta iken, 11.08.2004 tarihinde Belediyemiz tarafından Tekniker kadrosuna atanmıştır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 74. maddesinde "Memurların bu Kanuna tabi kurumlar arasında, kurumların muvafakati ile kazanılmış hak dereceleri üzerinden veya 68 inci maddedeki esaslar çerçevesinde derece yükselmesi suretiyle, bulundukları sınıftan veya öğrenim durumları itibariyle girebilecekleri sınıftan, bir kadroya nakilleri mümkündür. " denilmektedir.

Danıştay 5. Dairesinin 2007/3519 esas, 2009/1250 karar no'lu kararında, 657 sayılı 74. maddesi gereği Mühendis kadrosuna atamanın unvan değişikliği sınavı ile olması gerektiği yönündeki mahkeme kararını hukuki isabet bulunmadığından bozmuştur. Nakil başvuruları genelde ailevi problemler sebebiyle yapılan başvurulardır. Başkanlığımız bu başvurulardan teknik personel ihtiyacına uygun olanları 657 sayılı DMK'nın 74. maddesi ve yukarıda bahsedilen Danıştay 5. Dairesinin 2007/3519 esas, 2009/1250 sayılı kararını göz önünde bulundurarak yapmaktadır. " denilmiştir.

Sonuç olarak İdare cevabında yapılan işlemler anlatılarak Danıştay kararından bahsedilmiştir.

18.04.1999 gün ve 23670 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Genel Yönetmeliğin Ek Madde 1'inde (Ek : 21/5/2000 - 2000/1231 K.), *"Kurumlar aynı unvana veya bu unvanın bulunduğu aynı alt gruptaki diğer unvanlara veya daha alt unvanlara naklen atama yapabilir. Diğer personel kanunlarına tabi olanların 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi görevlere atanmalarında ihraz ettikleri unvanlar, aynı unvanın olmaması halinde öğrenim durumu ve ihraz ettiği unvanla birlikte atanacağı unvan ve Devlet Personel Başkanlığının olumlu görüşü dikkate alınır. İlk defa açıktan atamalarda bu Yönetmelik hükümleri uygulanmaz."* düzenlemesi yapılmıştır.

www.balioglu.net

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "Memurların bir kurumdan diğerine nakilleri:" başlıklı 74'üncü maddesinde,

"Memurların bu Kanuna tabi kurumlar arasında, kurumların muvafakatı ile kazanılmış hak dereceleri üzerinden veya 68 inci maddedeki esaslar çerçevesinde derece yükselmesi suretiyle, bulundukları sınıftan veya öğrenim durumları itibariyle girebilecekleri sınıftan, bir kadroya nakilleri mümkündür. Kazanılmış hak derecelerinin altındaki derecelere atanabilmeleri için ise atanacakları kadro derecesi ile kazanılmış hak dereceleri arasındaki farkın 3 dereceden çok olmaması ve memurların isteği de şarttır.

Aşağı dereceye atananların 68 inci maddede yazılı süre kaydı aranmaksızın eski derecelerine tekrar atanmaları caizdir.

Kazanılmış hak derecelerinden aşağı derecelere atananların aylık derece ve kademeleri genel hükümlere göre tespit edilmekle beraber, atandıkları bu derecelerde geçirdikleri süreler (kesenek ve karşılık farklarının kendileri tarafından her ay T.C. Emekli Sandığına gönderilmesini kabul etmeleri şartiyle) emeklilik yönünden eski derecelerinde değerlendirilir.

13/12/1960 tarihli ve 160 sayılı Kanunun 4 üncü maddesi kapsamına giren kurumlarla bu Kanuna tabi kurumlar arasındaki nakillerde de yukarıdaki hükümler uygulanır. Aynı kanunun 4 üncü maddesi kapsamına giren kurumlarda çalışıp 657 sayılı Kanuna tabi olmayan personelden, hizmete giriş dereceleri 36 ncı madde ile tespit edilen giriş derecelerinin üzerinde olanların ilk ilerleme ve yükselmeleri için kanuni bekleme sürelerine yukarıda yazılı dereceler arasındaki sürelere tekabül eden süre kadar ilave edilir."

denilmektedir. Bu maddenin irdelenmesi gerekir. Maddedeki "*"Memurların bu Kanuna tabi kurumlar arasında, kurumların muvafakatı ile kazanılmış hak dereceleri üzerinden veya 68 inci maddedeki esaslar çerçevesinde derece yükselmesi suretiyle, bulundukları sınıftan veya öğrenim durumları itibariyle girebilecekleri sınıftan, bir kadroya nakilleri mümkündür."* hüküm memurların bir kurumdan diğerine naklini düzenleyen maddedir. Böyle bir düzenlemenin olması işin doğası gereğidir. Ancak bu hüküm kişinin şartları sağlamadığı bir kadro veya unvana naklen atanacağını göstermemektedir.

Sonuç olarak Kanun'un 74'üncü maddesi tekniker/mühendis kadrosunda olmayan kişinin tekniker/mühendis kadro unvanını almadan naklen tekniker/mühendisliğe atanacağını sağlamamaktadır.

www.balioglu.net

Danıştayın tekil ve olaya münhasır yaptığı yorum ise işin esasına yönelik olmayıp değerlendirmede 74'üncü maddenin de göz önüne alınması gerektiğine yöneliktir. Bu karardaki değerlendirme esas alınarak mevzuata aykırı yapılan atamaların doğru olduğu sonucuna varılamaz.

Teknisyen veya fen memuru olarak çalışırken sınava girmeden teknikerliğe veya veri hazırlama kontrol işletmeni olarak çalışırken sınava girmeden mühendisliğe atamanın düzenlemelere uygun olup olmadığı irdelenmelidir.

Bulguda belirtilen 02.02.2000 gün ve 23952 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan İl Özel İdareleri, Belediyeler ve İl Özel İdareleri ve Belediyelerin Kurdukları Birlik, Müessese ve İşletmeler ile Bunlara Bağlı Döner Sermayeli Kuruluşlardaki Memurların Görevde Yükselme Esaslarına Dair Yönetmelikte düzenlemeler yapılmıştır. Diğer kamu ve kurumlarına ait Yönetmeliklerde de benzer hükümler yer almıştır.

2000'li yıllarda çıkarılan Görevde Yükselme Yönetmeliklerinde unvan değişiklikleri (teknik, sağlık vb.) görevde yükselme olarak kabul edilmiştir. Açılan davalar sonucunda Danıştay 5'inci Dairesince, Yönetmelikle, fakülteleri bitirmek suretiyle mühendis, mimar, şehir plancısı, jeomorfolog... gibi unvanları kazanan, fakat kurumda memur olarak çalışanların bu kadrolara atanmalarını görevde yükselme olarak değerlendirilemeyeceğine karar verilmiştir. İdareler bunu sınavsız olarak bu kadrolara atanabileceği şeklinde anlayarak sınavsız olarak atama yapmışlardır. Danıştay 5'inci Dairesinin aşağıdaki kararlarından da görüleceği üzere gördüğü öğrenimin sonucu olarak bu unvanları kazanan, fakat memur olarak çalışmakta olanların anılan kadrolara atanmaları, sadece sınıf ve unvan değişikliği olup, görevde yükselme niteliği taşımadığına karar vermiştir. Aynı Dairenin kararlarında bu durumda olanlar için ayrı sınav yapılması gerektiği açıkça yer almıştır. Memur olarak çalışırken sınava girmeden mühendisliğe sınavsız atanma açık hata kapsamındadır. Açık hata kapsamında yapılan atamalar süresiz olarak geri alınabilir. Atanma şartlarını taşımadan yapılan atamanın iptal edilmesi gerekir. İdari yargı istikrarlı olarak şartları yerine getirmeden bir kadroya yapılan atamanın açık hata kapsamında olduğu ve bu nedenle yapılan ödemelerin her zaman geri alınacağına dair kararlar vermektedir.

Bulguda yer alan Danıştay 5'inci Dairenin 2000/4306 Esas ve 2003/5767 sayılı Kararı, Danıştay 5'inci Dairenin 2002/4014 Esas ve 2005/4352 sayılı Kararı ile Danıştay 5'inci Dairenin 2003/265 ve Esas 2005/2663 sayılı Kararı dikkate alınmalıdır.

www.balioglu.net

Yapılan değerlendirmede 2755 sicil numaralı personelin Tekniker kadrosuna atanmasının mevzuata uygun olduğu değerlendirilmiştir.

1950 sicil numaralı personelin teknisyenlikten teknikerliğe, 1980 sicil numaralı personelin fen memurluğundan teknikerliğe, 3070 sicil numaralı personelin fen memurluğundan teknikerliğe, 3091 sicil numaralı personelin fen memurluğundan teknikerliğe, 3180 sicil numaralı personelin veri hazırlama ve kontrol işletmenliğinden mühendisliğe, 3270 sicil numaralı personelin teknisyenlikten teknikerliğe yapılan atamaları mevzuata uygun olmadığından dolayı bu atamaların iptali gerekir.

BULGU 24: Yönetmeliğe Aykırı Olarak Üst Kadrolara Atama Yapılması

Zabıta memuru olarak çalışan kişilerin zabıta komiser yardımcılığına, itfaiye eri kadrosundan itfaiye çavuşluğuna ve hizmetli kadrosundan itfaiye başçavuşluğuna ve ayniyat saymanlığına yapılan atamaların Yönetmeliğe uygun olmadığı görülmüştür.

02.02.2000 gün ve 23952 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan İl Özel İdareleri, Belediyeler ve İl Özel İdareleri Ve Belediyelerin Kurdukları Birlik, Müessese ve İşletmeler ile Bunlara Bağlı Döner Sermayeli Kuruluşlardaki Memurların Görevde Yükselme Esaslarına Dair Yönetmelik Yönetmeliğin 5 inci maddesi,

a) Yönetim Hizmetleri Grubu;

1) İlçe özel idare müdürü, birlik müdürü, itfaiye müdürü, zabıta müdürü ile diğer unvanlı ve unvansız müdürler

2) Zabıta müdür yardımcısı, itfaiye müdür yardımcısı ile diğer unvanlı ve unvansız müdür yardımcıları

3) Muhasip, muhasebeci, başkatip, ayniyat saymanı, işletme saymam, döner sermaye saymanı, şef, amir,

c) Zabıta Hizmetleri Grubu;

1) Zabıta başkomiseri,

2) Zabıta komiseri,

3) Zabıta komiser yardımcısı,

www.balioglu.net

4) Zabıta memuru.

d) İtfaiye Hizmetleri Grubu;

1) İtfaiye grup amiri,

2) İtfaiye başçavuşu,

3) İtfaiye çavuşu,

4) İtfaiye onbaşısı,

5) İtfaiye eri."

olarak düzenlenmiş, yönetmeliğin "Görevde yükselme sınavı" başlıklı 9'uncu ilk fıkrasında, "*Görevde yükselme eğitiminde başarılı olanların bu Yönetmelik kapsamında bulunan görevlere atanabilmeleri için kurumlarınca yaptırılacak ve yapılacak sınava katılarak başarılı olmaları şarttır."* denilmiş, 14'üncü maddesinde öğrenim düzeyine ilişkin düzenlemeler ve 15'inci maddesinde hizmete ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Görüleceği üzere sınavda başarılı olmayanların bir üst kadroya atanamayacakları düzenlenmiştir. Diğer kamu ve kurumlarına ait Yönetmeliklerde de benzer hükümler yer almıştır.

www.balioglu.net

2198 sicil numaralı personel zabıta memurluğundan zabıta komiser yardımcılığına, 2253 sicil numaralı personel hizmetli kadrosundan itfaiye başçavuşluğuna, 2292 sicil numaralı personel zabıta memurluğundan zabıta komiser yardımcılığına, 3060 sicil numaralı personel itfaiye kadrosundan itfaiye çavuşluğuna sınava girmeden Yönetmeliğe aykırı olarak atanmışlardır. 3055 sicil numaralı personel 31.12.1997 tarihinde daktilograf olarak göreve başlamış, 01.11.2004 tarihinde sınava girmeden muhasebeci kadrosuna atandıktan sonra şef ve 18.10.2012 tarihinde de ayniyat saymanı kadrosuna atanmıştır. Ayniyat saymanlığına atanmanın dayanağı muhasebeci kadrosuna atanmadır. Atama yazısının incelenmesinde bu kişinin atama tarihindeki Yönetmeliğe uygun atamasının olmadığı anlaşılmıştır. Çünkü bu kişi sınavla muhasebeci olması gerektiği halde herhangi bir sınava girmemiştir.

Kamu görevlilerinin ilk kez bir göreve atanırken ya da görevde yükselme suretiyle üst göreve atanırken söz konusu görevin gerektirdiği nitelikleri taşıması zorunludur. Bu zorunluluk atama tarihi bakımından geçerli olduğu gibi görevin sürdürüldüğü süre zarfı yönünden de taşınması gereklidir. Bu çerçevede ilgililerin kadroya atanabilmek için gereken sınav veya diğer şartları taşımadığı açıktır. Bir görev için öngörülen koşulların taşınmaması halinde bu görevin

belirli bir süre yürütülmüş olması ilgili lehine kazanılmış hak oluşturmaz. Söz konusu koşuların atama süresince de taşınması zorunlu olduğundan bu koşulun taşınmadığının daha sonra tespit edilmesi bu kişinin bu kadroda çalışmasına hukuki engel oluşturur. İlgilinin gerekli koşulları taşımadan atandığı anlaşıldığında bu görevi yürütebilmesine olanak da bulunmamaktadır.

Zabıta komiser yardımcılığına, itfaiye çavuşluğuna, itfaiye başçavuşluğuna ve ayniyat saymanlığına sınavsız atanma açık hata kapsamındadır. Açık hata kapsamında yapılan atamalar süre kaydı aranmaksızın her zaman geri alınabilir. Atanma şartlarını taşımadan yapılan atamanın iptal edilmesi gerekir. İdari yargı istikrarlı olarak şartları yerine getirmeden bir kadroya yapılan atamanın açık hata kapsamında olduğu ve bu nedenle yapılan ödemelerin her zaman geri alınacağına dair kararlar vermektedir. Anayasa Mahkemesi ve Danıştay kararlarında belirtildiği üzere kazanılmış hak, hakkın elde edildiği tarihteki düzenlemelere (mevzuata) uygun edilmesi halinde geçerlidir. Hakkın elde edildiği tarihteki düzenlemelere (mevzuata) uygun elde edilmeyen hak, kazanılmış hak olarak değerlendirilemez.

Sınava girmeden zabıta komiser yardımcılığı, itfaiye çavuşluğu, itfaiye başçavuşluğu ve ayniyat saymanlığına yapılan atamalarının iptali sağlanmalıdır.

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında; *"2198 sicil numaralı personel 22.02.2000 tarihinde Saraybahçe Belediye Başkanlığınca Zabıta Komiser Yardımcısı kadrosuna atanmış, aynı kadro ile Belediyemize nakil işlemleri yapılmıştır.*

2253 sicil numaralı personel 31.03.2003 tarihinde Çayırova Belediye Başkanlığınca İtfaiye Başçavuşu kadrosuna atanmış, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu gereği devir komisyonu kararı ve protokolle aynı kadro ile Belediyemize devrolmuştur.

2292 sicil numaralı personel 22.06.2000 tarihinde Kırıkkale Sulakyurt Belediye Başkanlığınca Zabıta Komiser Yardımcısı kadrosuna atanmış, sonra Körfez Belediyesine aynı kadro ile naklen tayin olmuştur. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu gereği devir komisyonu kararı ve protokolle aynı kadro ile Belediyemize devrolmuştur.

3060 sicil numaralı personel 21.02.2006 tarihinde İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığınca İtfaiye Çavuşu kadrosuna atanmış, aynı kadro ile Belediyemize nakil işlemleri yapılmıştır.

3055 sicil numaralı personel 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 74. maddesi uyarınca 01.11.2004 tarihinde Kirazlıyalı Belediye Başkanlığınca Muhasebeci kadrosuna,

30.03.2009 tarihinde İSU Genel Müdürlüğünce Şef kadrosuna atanmıştır. Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme Ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmeliğin 20/b maddesinde belirtilen "Mahalli idarelerde ve diğer kamu/kurum ve kuruluşlarında, daha önce bulunulan görevler ile bu görevlerle aynı düzey görevlere veya alt görevlere, görevde yükselme eğitimi ve sınavına tabi tutulmadan atama yapılabilir. " hükmü uyarınca 18.10.2012 tarihinde Belediyemiz tarafından Ayniyat Saymanı kadrosuna atanmıştır." denilmiştir.

Sonuç olarak İdare cevabında yapılan işlemler anlatılmıştır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "Memurların bir kurumdan diğerine nakilleri:" başlıklı 74'üncü maddesindeki "*Memurların bu Kanuna tabi kurumlar arasında, kurumların muvafakatı ile kazanılmış hak dereceleri üzerinden veya 68 inci maddedeki esaslar çerçevesinde derece yükselmesi suretiyle, bulundukları sınıftan veya öğrenim durumları itibariyle girebilecekleri sınıftan, bir kadroya nakilleri mümkündür."* hüküm memurların bir kurumdan diğerine naklini düzenleyen maddedir. Böyle bir düzenlemenin olması işin doğası gereğidir. Ancak bu hüküm kişinin şartları sağlamadığı bir kadro veya unvana naklen atanacağını göstermemektedir. Kanun'un 74'üncü maddesi kişinin sahip olduğu kadrodan Kanun veya Yönetmelik gereği belirlenen şartları taşımayan kadroya atanacağını sağlamamaktadır.

www.balioglu.net

Bulguda belirtilen 02.02.2000 gün ve 23952 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan İl Özel İdareleri, Belediyeler ve İl Özel İdareleri ve Belediyelerin Kurdukları Birlik, Müessese ve İşletmeler ile Bunlara Bağlı Döner Sermayeli Kuruluşlardaki Memurların Görevde Yükselme Esaslarına Dair Yönetmelikte düzenlemeler yapılmıştır. Diğer kamu ve kurumlarına ait Yönetmeliklerde de benzer hükümler yer almıştır. Dolayısıyla kişiler bir kadroya atanırken Yönetmelikteki şartları sağlaması gerekir.

Kamu görevlilerinin ilk kez bir göreve atanırken ya da görevde yükselme suretiyle üst göreve atanırken söz konusu görevin gerektirdiği nitelikleri taşıması zorunludur. Bu zorunluluk atama tarihi bakımından geçerli olduğu gibi görevin sürdürüldüğü süre zarfı yönünden de taşınması gereklidir. Bu çerçevede ilgililerin kadroya atanabilmek için gereken sınav veya diğer şartları taşımadığı açıktır. Bir görev için öngörülen koşulların taşınmaması halinde bu görevin belirli bir süre yürütülmüş olması ilgili lehine kazanılmış hak oluşturmaz. Söz konusu koşuların atama süresince de taşınması zorunlu olduğundan bu koşulun taşınmadığının daha sonra tespit edilmesi bu kişinin bu kadroda çalışmasına hukuki engel oluşturur. İlgilinin gerekli koşulları taşımadan atandığı anlaşıldığında bu görevi yürütebilmesine olanak da bulunmamaktadır.

Zabıta komiser yardımcılığına, itfaiye çavuşluğuna, itfaiye başçavuşluğuna ve ayniyat saymanlığına sınavsız atanma açık hata kapsamındadır. Açık hata kapsamında yapılan atamalar süre kaydı aranmaksızın her zaman geri alınabilir. Atanma şartlarını taşımadan yapılan atamanın iptal edilmesi gerekir. İdari yargı istikrarlı olarak şartları yerine getirmeden bir kadroya yapılan atamanın açık hata kapsamında olduğu ve bu nedenle yapılan atamaların her zaman geri alınacağına dair kararlar vermektedir. Anayasa Mahkemesi ve Danıştay kararlarında belirtildiği üzere kazanılmış hak, hakkın elde edildiği tarihteki düzenlemelere (mevzuata) uygun edilmesi halinde geçerlidir. Hakkın elde edildiği tarihteki düzenlemelere (mevzuata) uygun elde edilmeyen hak, kazanılmış hak olarak değerlendirilemez.

Yapılan açıklamalara göre 2198 sicil numaralı personelin zabıta memurluğundan zabıta komiser yardımcılığına, 2253 sicil numaralı personelin hizmetli kadrosundan itfaiye başçavuşluğuna, 2292 sicil numaralı personelin zabıta memurluğundan zabıta komiser yardımcılığına, 3060 sicil numaralı personelin itfaiye kadrosundan itfaiye çavuşluğuna, 3055 sicil numaralı personelin şefliğe yapılan atamaları mevzuata uygun olmadığından dolayı bu atamaların iptali gerekir.

www.balioglu.net

BULGU 25: Tahsis Edilen Bazı Taşınmazlara İlişkin Protokol Olmamasına Karşın Genel Giderlerinin Bütçeden Ödenmesi

Belediyenin tahsis ettiği bazı taşınmazlar için protokol yapılmadığı, protokol yapılmayan taşınmazların genel giderlerinin bütçeden ödendiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanununun "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75'inci maddesinde, *"Belediye, **belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak** görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda;*

c) (Değişik: 12/11/2012-6360/19 md.) Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, Cumhurbaşkanınca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve 7/6/2005 tarihli ve 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkârlar Meslek Kuruluşları Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir. Diğer dernek ve vakıflar ile gerçekleştirilecek ortak hizmet projeleri için mahallin en büyük mülki idare amirinin izninin alınması gerekir.

d) Kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebilir veya süresi yirmibeş yılı geçmemek üzere tahsis edebilir. Bu taşınmazlar aynı kuruluşlara kiraya da

verilebilir. Bu taşınmazların, tahsis amacı dışında kullanılması hâlinde, tahsis işlemi iptal edilir. Tahsis süresi sonunda, aynı esaslara göre yeniden tahsis mümkündür." denilmiştir.

Maddede tahsisin hangi koşullarda yapılacağından bahsedilmiştir. Tahsis işleminde sadece meclis kararının olması yeterli değildir. Meclis kararından sonra idare ile tahsis edilen arasında anlaşma niteliğinde olan bir protokolün yapılması gerekir. Meclis kararından sonra yapılması gereken anlaşmada genel giderlerin kim tarafından karşılanacağına ilişkin düzenleme de yapılmalıdır. Genel giderlere ilişkin meclis kararlarında herhangi bir düzenleme olmamasına rağmen genel giderlerin bütçeden ödendiği görülmüştür. Meclis kararından sonra protokol yapılarak genel giderlerin kim tarafından karşılanması gerektiğine ilişkin düzenleme yapılması gerekir.

Protokol yapılmayan taşınmazlarla ilgili protokollerin yapılarak genel giderlerin taşınmazı kullanan kurum tarafından karşılanması sağlanmalıdır.

Kamu idaresi cevabında; *"Protokol yapılmayan tahsis işlemleri tespit edilmiş olup, tenkit doğrultusunda protokoller yapılacaktır."* denilmiştir.

Sonuç olarak Protokol yapılmayan taşınmazlarla ilgili protokollerin yapılarak genel giderlerin taşınmazı kullanan kurum tarafından karşılanması sağlanmalıdır.

www.balioglu.net

BULGU 26: Şehirlerarası Gezi Programlarının Belediye Bütçesinden Karşılanması

Belediye sınırlarında yaşayan vatandaşların şehirlerarası gezilere götürüldüğü görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 8'inci maddesinde her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu olduğu ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorunda olduğu, 32'nci maddesinde harcama yetkililerinin, harcama talimatlarının bütçe ilke ve esaslarına, kanun, tüzük ve yönetmelikler ile diğer mevzuata uygun olmasından, ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasından ve bu Kanun çerçevesinde yapmaları gereken diğer işlemlerden sorumlu olduğu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 18'inci

maddesinde, belediyenin hak ve menfaatlerini korumanın belediye başkanının görev ve yetkisi olduğu belirtilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun "Kapsam" başlıklı 2'nci maddesinde, Bu kanunun büyükşehir belediyesiyle büyükşehir sınırları içindeki belediyeleri kapsadığı, "Büyükşehir belediyesinin sınırları" başlıklı 5'inci maddesinde Büyükşehir belediyelerinin sınırlarının, il mülki sınırlar olduğu, "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinde, yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmenin belediyenin görev ve sorumlulukları olduğu, "Büyükşehir belediyesinin giderleri" başlıklı 24'üncü maddesinin (j) bendinde, belediyenin sosyal hizmet ve yardımlarının dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile engellilere yapılabileceği, "Diğer hükümler" başlıklı 28'inci maddesinde, Belediye Kanunun ve diğer ilgili Kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümlerinin ilgisine göre büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında uygulanacağı, 5393 sayılı Kanunun "Belediyenin görev ve sorumlulukları" başlıklı 14'üncü maddesiyle belediyelerin görev ve sorumluluk alanı, ihtiyaçların mahalli ve müşterek olmasıyla sınırlandırıldığı düzenlemeleri yer almıştır.

www.balioglu.net

Belediye kendi sınırları içinde kültürel etkinlik düzenleyebilir. Büyükşehir belediyesi sınırları il mülki sınırı olduğu için sosyal ve kültürel etkinlikler de il mülki sınırları içinde olmalıdır.

Belediye talep eden herkesi günü birlik il dışı kültürel geziye götürmek amacıyla şehirlerarası kültürel gezi organizasyon hizmet alım işini ihale etmektedir. 2018-158557 ihale kayıt numaralı 15 Nisan – 15 Haziran 2018 tarihleri arasında 823.190,00TL bedelli şehirlerarası kültürel gezi organizasyonu hizmeti işinde, Bursa, İstanbul, Çanakkale, Konya, Bilecik-Söğüt illerine, 2018-278187 ihale kayıt numaralı 18 Haziran-18 Eylül 2018 tarihleri arasında 1.211.962,50TL bedelli şehirlerarası kültürel gezi organizasyonu, hizmet alım işinde Bursa, İstanbul, Çanakkale, Bilecik-Göynük, İznik, Ankara, Bolu, Konya illerine gidilmiştir.

Belgelerin incelenmesinde vatandaşların Belediyenin imkânlarıyla şehirlerarası gezilere götürüldükleri görülmüştür. Vatandaşların bulunduğu belde dışında başka yerlere götürülmesi 5216 ve 5393 sayılı Kanun'a uygun olmadığından dolayı bu giderin belediye tarafından karşılanmaması gerekir. Belediyenin vatandaşlara Kocaeli ili dışına yapılacak gezi için otobüs kiralaması ve gidilecek yerin tanıtımı belediyenin görev ve sorumluluk alanına girmemektedir. Belediye sınırları dışına yapılan ve belediyeye ait bir vazifenin gördürülmesine yönelik olmayan bu giderin belediye bütçesinden karşılanmamalıdır.

Belediye sınırları dışındaki illere yapılan gezi giderlerinin belediye bütçesinden ödenmemesi gerekir.

Kamu idaresi cevabında; *"Konu hakkında ilgili Daire olan Kültür ve Sosyal İşler Dairesinin cevabında görüleceği üzere, Mahalli müşterek nitelik ifadesi ile belediyenin görevleri arasında sayılan "kültür ve sanat, turizm ve tanıtım" faaliyetlerinin mücavir alan ile sınırlandırmanın ve bulguda bahsedildiği şekilde bu faaliyetleri mücavir alanı ile sınırlamanın doğru olmadığını düşünmekteyiz. Ekli cevap metninde, konu ile ilgili verilen örnek yaklaşım ile durum daha da anlaşılır olmaktadır. Ayrıca, Belediyemiz Kültür ve Sosyal İşler Daire Başkanlığının Çalışma Yönetmeliğinde "il içi ve il dışı geziler yapmak" görevi bu daireye verilmiştir. Daire yetkisi çerçevesinde bu tür faaliyetler ifa etmiştir.*

Konu hakkında ilgili Daire olan Kültür ve Sosyal İşler Dairesinin cevabında, "5393 sayılı belediye Kanununun "Belediyenin Görev ve Sorumlulukları" başlıklı 14 üncü maddesinde; "Belediye, mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla; a) İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafî ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor orta ve yüksek öğrenim öğrenci yurtları (Bu Kanunun 75 inci maddesinin son fıkrası, belediyeler, il özel idareleri, bağlı kuruluşları ve bunların üyesi oldukları birlikler ile ortağı oldukları Sayıştay denetimine tabi şirketler tarafından, orta ve yüksek öğrenim öğrenci yurtları ile Devlete ait her derecedeki okul binalarının yapım, bakım ve onarımı ile tefrişinde uygulanmaz.); sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları

Madde 7- Büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları şunlardır:

v) Sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak, meslek ve beceri kazandırma kursları açmak, işletmek veya işlettirmek, bu hizmetleri yürütürken üniversiteler, yüksek okullar, meslek liseleri, kamu kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapmak.

Ve yine;

5393 sayılı Belediye Kanununun "Hemşehri Hukuku" başlıklı 13 üncü maddesinde;"Herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir. Hemşehrilerin, belediye karar ve

www.balioglu.net

hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakları vardır. Yardımların insan onurunu zedelemeyecek koşullarda sunulması zorunludur. Belediye, hemşehriler arasında sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi ve kültürel değerlerin korunması konusunda gerekli çalışmaları yapar. Bu çalışmalarda üniversitelerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, sivil toplum kuruluşları ve uzman kişilerin katılımını sağlayacak önlemler alınır. Belediye sınırları içinde oturan, bulunan veya ilişiği olan her şahıs, belediyenin kanunlara dayanan kararlarına, emirlerine ve duyurularına uymakla ve belediye vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarını ödemekle yükümlüdür" hükümleri yer almaktadır.

Görüş ve açıklama istenen kültürel gezi organizasyonu; 5393 sayılı kanunun yukarıda belirtilen 14 üncü ve 5216 sayılı kanunun 7 (v) . maddesinde yer alan sosyal hizmet kapsamında gerçekleştirilmiş, kültür ve sanat hizmetidir.

Bu hizmetleri gerçekleştirirken, Kocaeli Büyükşehir Belediye Meclisince 564 sayılı meclis kararı ile onaylanan Kültür ve Sosyal İşler Daire Başkanlığı Yönetmeliğinde, kültür sanat müdürlüğü görevleri başlığının 1.Maddesi A bendinde "il içi ve il dışı geziler yapar" ifadesi ile meclis kararına bağlanmıştır.

Hemşerilik hukuku Başlıklı 13. Madde fıkraları göz önüne alındığında, "hemşerilerin belediye karar ve hizmetlerine katılma" fıkrası dikkate alınmış ve hemşerilerimizden gelen yoğun kültürel gezi talepleri karşılanmıştır. Bu sayede "hemşeriler arasında sosyal ve kültürel ilişkilerin güçlendirilmesi" de söz konusu olmuştur.

Verilen hizmetin ilimiz sakinlerine yönelik gelen talepler doğrultusunda verilmesi "mahalli", tüm hemşerilerimiz için ayrım gözetmeksizin verilmesi de "müşterek" olması cihetiyle yukarıda açıklanan kanun hükümlerine uygun olup, belediye başkanımızın teşviki, meclis kararı ve açık ihale usulü ile temin edilmesi de şeffaflığını ortaya koymaktadır.

Belediyeler mahalli müşterek hizmetler sunarken kültürel değerlerin, yerli ve milli bir tarih şuurunun oluşması ve ihyasında, vatanın bölünmez bir bütün olması düsturu ile hareket etmelidir.

Biz kadim bir millet, kadim medeniyet ve güçlü bir gelecek vizyonunu hem gençlere hem de tüm hemşerilerimize iyi anlatmak ve geleceğe bu gücü aktarmakla da yükümlüyüz.

Bahse konu il dışı geziler, sadece bir gezi değildir. Bunu gidilen illerin tanıtıldığı veya vatandaşın gezdirildiği sıradan turizm işlemi olarak görmek de doğru olmaz. Milletimizin kuruluş kodlarına yeniden bir bakış ve kadim şehirlerimizin bu bakış açısıyla yeni nesillere anlatılması işidir.

Gerek Çanakkale, gerek kuruluştan kurtuluşa Bilecik –Söğüt gezileri; halkımıza sosyal,

www.balioglu.net

kültürel ve tarihi önemi kavratmak, vatan ve bayrak sevgisini aşılamak, milli duygu ve bilinçlerini güçlendirmek adına gerçekleştirilmiştir. Anadolu'nun kadim şehirleri, Bursa – İstanbul – İznik bu bakış açısı ile halkımızın teveccühü dikkate alınarak kültür gezileri rotalarına alınmıştır.

Bu yapılırken de, Kocaeli de yaşayan tüm vatandaşlarımız ayrım gözetmeksizin talepleri doğrultusunda yararlandırılmıştır.

"Mahalli müşterek hizmetler" ifadesini özellikle kültür ve sosyal işler üzerine düşünürken daha kapsayıcı ve bütüncül olarak ele almak ihtiyacımızdır. Kültürel değerlerin, kültürel mirasın, nasıl büyük bir medeniyet üzerinde yaşadığımızın farkına varmak, bunu anlatmak ve kavratmak, genç nesillere aktarmak, lokal ve dar çerçeveli bakış açısıyla imkansızdır.

Teknolojiden beslenen yeni nesiller, dünyada "uzak" veya "dışarda" kavramını kabul etmiyorlar. Teknoloji, Erişim, ulaşım bu kadar hızlı değişir ve dönüşürken, onları bu vatanın değerleri ile beslemek, donatmak ve sahiplenmelerine dair her türlü doğru kazanımları sunmak görevimizdir.

İdaremiz konuyu daha kapsayıcı ele almış, hemşerilerini kültürel değerlere ve büyük medeniyet mirasına sahip çıkacak bir bakış açısı ile donatmak üzere kültür gezilerinin yapılmasına karar vermiştir.

Bir başka açıdan örneklersek, mahalli müşterek ifadesini açıklamaya konu edildiği şekli ile bakıldığında ilçe belediyelerimiz üzerinden düşünecek olursak, örneğin Derince Belediyesi, yerel kültürel mirasımız ile ilgili bir tanıtım programı yapacak olsa hemen yanı başındaki İzmit ilçemizde bulunan Kocaeli'nin en önemli tarihi miraslarından Orhan Camisini gezdirmek, tanıtmak mümkün olmayacaktır. Keza İzmit Belediyesi de bu değerini Derince de yaşayan vatandaşlara aktarma imkânına sahip olamayacaktır. Fiziki sınırlar içinde yaşayan, ilişiği olan bütün hemşerilerimiz kültür, sanat ve sosyal hayatla kuşanarak kadim bir medeniyet olmuş ve dünyaya yön vermiş bu vatanı vatan yapan değerlerini bilmeli, tanımalı ve çocuklarına bir miras olarak aktarmalıdır.

İdaremizce yapılan kültür gezilerinin temelinde bu anlayış, kapsayıcı ve sahiplenici bakış açısı ve tarih bilinci yer almaktadır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun Büyükşehir belediyesinin giderleri

Madde 24- Büyükşehir belediyesinin giderleri şunlardır:

o) Spor, sosyal, kültürel ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler.

hükmü gereğince; ve

5393 sayılı Belediye Kanununun Belediyenin giderleri

www.balioglu.net

Madde 60- Belediyenin giderleri şunlardır:

o)Sosyo-kültürel, sanatsal ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler.

hükmü gereğince ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanununu dayanak alınarak hazırlanmıştır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun ilgili hükümlerince, verilen hizmetin ilimiz sakinlerine yönelik gelen talepler doğrultusunda verilmesi "mahalli", tüm hemşerilerimiz için ayrım gözetmeksizin verilmesi de "müşterek" olması cihetiyle yukarıda açıklanan kanun hükümlerine uygun olup, idaremizin hak ve menfaatlerinin koruyucusu Belediye Başkanının onayı ve teşviki, meclis kararı ve açık ihale usulü ile temin edilmesi de şeffaflığını ortaya koymaktadır.

Bu itibarla yapılan hizmetin anılan kanunlar uyarınca yapıldığı değerlendirilmektedir." denilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında özetle, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'nci maddesinde yetişkinler, yaşlılar, engeliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmenin ve geliştirmenin büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları arasında olduğunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun Hemşerilik hukuku başlıklı 13'üncü maddesine göre hemşerilerden gelen yoğun kültürel gezi taleplerinin karşılandığını bu sayede hemşeriler arasında sosyal ve kültürel ilişkilerin güçlendirilmesinin söz konusu olduğunu, verilen hizmetin il sakinlerine yönelik gelen talepler doğrultusunda verilmesi "mahalli", tüm hemşeriler için ayrım gözetmeksizin verilmesi de "müşterek" olması sebebiyle kanun hükümlerine uygun olduğunu, Belediyelerin mahalli müşterek hizmetler sunarken kültürel değerlerin, yerli ve milli bir tarih şuurunun oluşması ve ihyasında, vatanın bölünmez bir bütün olması düsturu ile hareket edilmesi gerektiğini, bahse konu il dışı gezilerin sadece bir gezi olarak algılamaması gerektiğini gidilen yerlerin milletin kuruluş kodlarına yeniden bir bakış ve kadim şehirlerin yeni nesillere anlatılması için götürüldüğünü, Örneğin, Çanakkale- Bilecik- Söğüt gezileri ile halkın sosyal, kültürel ve tarihi önemini kavratmak, vatan ve bayrak sevgisini aşılamak, milli duygu ve bilinçlerini güçlendirmek adına gerçekleştirildiğini, Kocaeli'de yaşayan tüm vatandaşların ayrım gözetmeksizin talepleri doğrultusunda yararlandırıldığı, mahalli müşterek hizmetler ifadesinden özellikle kültür ve sosyal işler üzerine düşünürken daha kapsayıcı ve bütüncül olarak ele almak gerektiği, mahalli müşterek ifadesi bulgudaki gibi düşünüldüğünde örneğin Derince Belediyesi, yerel kültürel mirasımız ile ilgili bir tanıtım programı yapacak olsa hemen yanı başındaki İzmit ilçesinde bulunan Kocaeli'nin en önemli tarihi miraslarından Orhan Camisini gezdirmenin ve tanıtmanın mümkün olmayacağı ifade edilmiştir.

www.balioglu.net

Yapılan hizmetin 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanun'unun 24'üncü ve 5393 sayılı Belediye Kanun'unun 60'ncı maddeleri uyarınca yapıldığı ifade edilmiş olsa da 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun "Kapsam" başlıklı 2'nci maddesinde, Bu kanunun büyükşehir belediyesiyle büyükşehir sınırları içindeki belediyeleri kapsadığı, "Büyükşehir belediyesinin sınırları" başlıklı 5'inci maddesinde Büyükşehir belediyelerinin sınırlarının, il mülki sınırlar olduğu, "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinde, yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmenin belediyenin görev ve sorumlulukları olduğu, "Büyükşehir belediyesinin giderleri" başlıklı 24'üncü maddesinin (j) bendinde, belediyenin sosyal hizmet ve yardımlarının dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile engellilere yapılabileceği, "Diğer hükümler" başlıklı 28'inci maddesinde, Belediye Kanunun ve diğer ilgili Kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümlerinin ilgisine göre büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında uygulanacağı, 5393 sayılı Kanunun "Belediyenin görev ve sorumlulukları" başlıklı 14'üncü maddesiyle belediyelerin görev ve sorumluluk alanı, ihtiyaçların mahalli ve müşterek olmasıyla sınırlandırıldığı düzenlemeleri yer almıştır.

www.balioglu.net

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'nci maddesinde yetişkinler, yaşlılar, engeliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmenin ve geliştirmenin büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları arasında olduğu, Belediyelerin mahalli müşterek hizmetler sunarken kültürel ve tarihi değerlerin dikkate alındığı bu yüzden il dışı gezilerin sadece bir gezi olarak algılamaması gerektiği idarece ifade edilmiştir. Ancak bulguda da belirtildiği üzere büyükşehir belediyesinin hizmet sınırları il mülki sınırıdır. Belediyelerin görev ve sorumluluklarının il mülki sınırı olmasından dolayı gezi programlarının belediyenin görev ve sorumluluk alanına girdiği takdirde değerlendirilmesi gerekir 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun Hemşerilik hukuku başlıklı 13'üncü maddesine göre hemşerilerden gelen yoğun kültürel gezi taleplerinin belediyenin görev ve sorumluluk alanı içine girmesi durumunda karşılanmalıdır. İl mülki sınırları dışına yapılan geziler mevzuata aykırıdır. Ayrıca "Büyükşehir belediyesinin giderleri" başlıklı 24'üncü maddesinin (j) bendinde, belediyenin sosyal hizmet ve yardımlarının dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile engellilere yapılabileceği düzenlemesi gereği gezilerin talepte bulunan herkes yerine **dar gelirli** kişilere yönelik il mülki sınırları içinde yapılması gerekir. Her ne kadar Belediyenin Kültür ve Sosyal İşler Daire Başkanlığının Çalışma Yönetmeliğinde "il içi ve il dışı geziler yapmak" görevi bu daireye verilmiş olsa da bulguda belirtilen nedenlerden ötürü Yönetmelik hükümleri Kanun hükümlerine aykırı olamaz.

İl dışı geziye katılan kişilerin kendi imkanlarıyla yapması gereken seyahatin hiçbir ölçü aranmaksızın belediyece karşılanması mevzuata aykırı olduğu gibi, kişilerin karşılaması gereken özel giderlerin bütçeden karşılanmasına neden olmaktadır.

Belediye sınırları dışındaki illere yapılan gezi giderlerinin belediye bütçesinden ödenmemesi için gerekli sürecin işletilmesi sağlanmalıdır.

BULGU 27: Protokolle Başka Kamu İdaresine Tahsis Edilen Taşınmazın Genel Giderlerinin Bütçeden Karşılanması

Protokolde taşınmaz tahsis edilen idarenin genel giderleri karşılayacağına ilişkin düzenleme olmasına rağmen genel giderlerin bütçeden ödendiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75'inci maddesinde, *"Belediye, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda;*

c) (Değişik: 12/11/2012-6360/19 md.) Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, Cumhurbaşkanınca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve 7/6/2005 tarihli ve 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkârlar Meslek Kuruluşları Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir. Diğer dernek ve vakıflar ile gerçekleştirilecek ortak hizmet projeleri için mahallin en büyük mülki idare amirinin izninin alınması gerekir.

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

Maddede tahsisin hangi koşullarda yapılacağından bahsedilmiştir. Tahsis işleminde sadece meclis kararının olması yeterli değildir. Meclis kararından sonra idare ile tahsis edilen arasında anlaşma niteliğinde olan bir protokolün yapılması gerekir. Meclis kararından sonra yapılması gereken anlaşmada genel giderlerin kim tarafından karşılanacağına ilişkin düzenleme de yapılmalıdır.

İdare ile tahsis yapılan idare arasında yapılan protokolün "Sorumluluk ve haklar" başlıklı 5'inci maddesinde, *"Belediye iş bu protokolün imzalanmasına müteakip imza*

www.balioglu.net

tarihinden itibaren söz konusu par alanı, büfe ve wc'lerin içindeki tüm elektrik, su, telefon, doğalgaz, internet ve diğer abonelikleri belediyesi adına ilgili kurumlardan açacaktır. Belediye, açılan aboneliklere ilişkin abone evraklarının bir suretini KBB Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı'na verecektir. Belediye, söz konusu aboneliklere ilişkin sarfiyat faturalarını her ay bakiye bırakmayacak şekilde muntazam olarak ödeyecek ve fatura ödeme evraklarının birer suretlerini rutin olarak KBB Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığına gönderecektir. …" denilmiştir.

Protokolde Belediye tanımından Gebze belediyesinin anlaşılması gerektiği belirtilmiştir. Kocaeli Büyükşehir Belediyesi ile Gebze belediyesi arasında 100102275626 sözleşmeli numaralı müze için 11.08.2014 tarihinde Gebze Belediyesi ile protokol yapılmasına rağmen elektrik ve doğalgaz giderleri Kocaeli Büyükşehir Belediyesi tarafından ödenmiştir. Kocaeli Büyükşehir Belediyesine ait olan abone, 11.08.2014 tarihinde Gebze Belediyesine devredilmesi gerekirken 24.09.2018 devredilmiştir.

Protokolün yapıldığı tarihten itibaren Büyükşehir Belediyesince karşılanan giderlerin kullanıcı olan Gebze Belediyesinden alınması için gerekli işlemler yapılmalıdır.

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında; *"Bulgu konusunda Belediyemizin bütün harcama birimleri uyarılmış olup, bundan böyle bulguda geçtiği şekilde taşınmaz tahsislerinde genel giderlerin tahsis yapılan kurum tarafından ödenmesi hususunda gerekli hassasiyet gösterilecektir."* denilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında Belediyenin bütün harcama birimlerinin uyarıldığı ve bundan böyle taşınmaz tahsislerinde genel giderlerin tahsis yapılan kurum tarafından ödenmesi için gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiş olsa da, bulguda belirtilen tutarın tahsil edilmesi için gerekli işlem yapılmamıştır. Protokolün yapıldığı tarihten itibaren Büyükşehir Belediyesince karşılanan giderlerin kullanıcı olan Gebze Belediyesinden alınması için gerekli işlemlerin yapılması sağlanmalıdır.

BULGU 28: Ortak Hizmet Projesinin İçeriğinde Belirsizlik Olması

Kocaeli Valiliği İl Milli Eğitim Müdürlüğü ile Kocaeli Büyükşehir Belediyesi arasında gerçekleştirilen Kudüs'e mektup yarışması iş birliği protokolünde yarışmanın içeriğinin net olarak belirlenmediği tespit edilmiştir.

Protokolün konusu başlıklı 3'üncü maddesinde *"Öğrencilere Kudüs'te yaşananlarla ilgili empati yapmalarını sağlamak, Kudüs'ün öneminin bilincini aşılamak ve gündemi takip ile Kudüs'de yaşananlara karşı duyarlılık oluşturmak amacıyla gerçekleştirilecek olan "Kitap Okuma Programı ve Kudüs'e mektup yarışması" projesinin yürütülmesi ile ilgili tarafların yükümlülüklerini konu edinir."* Tarafların Yükümlülükleri başlıklı 5'inci maddesinde *"Kocaeli Büyükşehir Belediyesinin Yükümlülükleri 5.1.1. İl milli eğitim müdürlüğü işbirliğinde okunacak kitapları belirlemek, 5.1.2. Okuma grupları için okunacak kitapları temin etmek, 5.1.3. Yarışma görsellerinin hazırlanması, basımı, temini sağlamak, 5.1.4. Yarışma başvurularını internet sitesi üzerinden almak, 5.1.5. Dereceye girenlere verilecek ödülleri temin etmek, 5.1.7. İl Milli Eğitim Müdürlüğü işbirliği içinde Yarışma değerlendirme kurulunu oluşturmak, 5.1.8. İl Milli Eğitim Müdürlüğü işbirliğinde projesinin yürütülmesini sağlamak, 5.1.9. Yarışma başvuruları, sonuçların tespiti ve yarışma sonuçlarının duyurusu için gerekli teknik altyapıyı oluşturmak."* Kocaeli İl Milli Eğitim Müdürlüğünün Yükümlülükleri başlıklı 5.2.'nci maddesinde "*5.2.1. Gerekli Valilik izinlerini almak, 5.2.2. Okullara gerekli duyuları yapmak, 5.2.3.Yarışmaya katılacak öğrencilerin koordinasyonunu ve danışman öğretmen görevlendirmesi yapmak, 5.2.4. Kocaeli Büyükşehir Belediyesi işbirliğinde yarışma düzenleme ve değerlendirme kurulunu oluşturmak, 5.2.5. Kocaeli Büyükşehir Belediyesi işbirliğinde projenin yürütülmesini sağlamak,"* Denilmiştir.

www.balioglu.net

Söz konusu protokolün yasal dayanağı 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 7'inci maddesinin birinci fıkrasının (v) bendi ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun Diğer kuruluşlarla ilişkiler başlıklı 75'inci maddesidir. Belediye ile diğer kurum ve kuruluşlar belediyenin görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda meclis kararına istinaden yapacağı anlaşmaya uygun olarak ortak hizmet projesi gerçekleştirebilir.

11.01.2018 tarih 53 sayılı karar ile Belediye ile Kocaeli Valiliği İl Milli Eğitim Müdürlüğü arasında, Kitap okuma programı ve Kudüs'e mektup yarışması düzenlenmesine ilişkin protokol yapmak için, Kocaeli Büyükşehir Belediye Başkanına yetki verilmesine karar verilmiştir. Meclis kararına istinaden 07.02.2018 tarihinde protokol imzalanmıştır. Ortak hizmet projesinde ödülün ne olacağı belirtilmemesine rağmen yarışma da dereceye giren öğrenciler, öğretmenler ve bu yarışma kapsamında çalışan personeller Kudüs gezisine götürülmüştür. Ortak hizmet projesinde kaç kişinin götürüleceği, ödülün ne olacağı, dereceye kaç kişinin gireceği gibi hususların belirtilmemesine rağmen 15 öğrenci, 13 öğretmen, 1 Milli Eğitim Şube müdürü ve 18 Kocaeli Büyükşehir Belediyesi personelinin Kudüs gezisine götürüldüğü tespit edilmiştir. Ortak hizmet projesi içeriklerinin tartışmaya mahal vermeyecek

şekilde net olarak belirlenmesi gerekir. Ayrıca meclis kararında da kitap okuma programı ve Kudüs'e mektup yarışması sonundaki ödülün ne olacağı da açıkça belirtilmelidir.

Ortak hizmet projelerinde tarafların yükümlülükleri ile bu kapsamda yapılacak işlerin öngörülebilir ve belirli olarak ortaya konulması gerekir.

Kamu idaresi cevabında; *"Kocaeli Büyükşehir Belediyesi ile Kocaeli Valiliği İl Milli Eğitim Müdürlüğü arasında gerçekleştirilen Kudüs'e Mektup yarışmasın ödülünün ne olacağı açıkça belirtilmelidir denilmesi ile ilgili olarak, söz konusu yarışmanın duyurularında ve asılan billboardlarda ödülün ne olduğu açıkça belirtilmiş olup, yazımız ekinde bulunmaktadır."* denilmiştir.

Sonuç olarak Ortak hizmet projesi yapıldıktan sonra ödülün ne olduğunun duyurularda ve billboardlarda belirtilmemesi gerekir. Ortak hizmet projelerinde tarafların yükümlülükleri ile bu kapsamda yapılacak işlerin öngörülebilir ve belirli olarak ortaya konulması sağlanmalıdır.

BULGU 29: Mahalli İdare Şirketi Kadrosuna Geçirilen İşçilerin Hakediş Ödemelerinde Şirkete Ödenen Kar Payı Hesabına Sözleşme Giderleri ve Genel Giderlerinin Dâhil Edilmesi

www.balioglu.net

Şirkete ödenecek kar hesabına ilişkin matraha sözleşme giderleri ve genel giderlerin dâhil edilerek hesaplama yapıldığı görülmüştür.

24.12.2017 tarih ve 30280 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 696 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Geçici 24'üncü maddesi uyarınca mahalli idare şirketi kadrosuna geçirilen işçilerin hakediş ödemelerinde şirkete ödenen kar payı hesabına sözleşme giderleri ve genel giderlerinin de dâhil edildiği tespit edilmiştir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin 78.30 maddesinde *"*.....

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

....

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

…"

denilerek asgari işçilik maliyeti ve sözleşme giderleri ve genel giderlerinin tanımı yapılmıştır.

www.balioglu.net

İl özel idareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları İle Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esaslar'ın Personel Giderlerinin Toplam Giderler İçindeki Payına İlişkin Üst Sınır başlıklı 5'inci maddesinin 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.*"* Denilmiştir

Usul ve esasların 5'inci maddesinde şirkete ödenecek karın asgari işçilik maliyeti ve işçilikle bağlantılı ayni giderler toplamı üzerinden belirleneceği belirtilmiştir. Ayrıca asgari işçilik maliyeti üzerinden hesaplanan %4'ün sözleşme giderleri ve genel giderler olduğu, bu tutarın ayrı hesaplanması gerektiği de ifade edilmiştir. Mevzuata göre karın belirlenmesinde sadece asgari işçilik maliyeti ve işçilikle bağlantılı ayni giderler dikkate alınmalı, sözleşme giderleri ve genel giderler dikkate alınmamalıdır. Sözleşme giderleri ve genel giderlerin asgari işçilik maliyeti üzerinden hesaplanması gereken bir yüklenici gideri olduğu görülmektedir. Dolayısıyla sözleşme giderleri ve genel giderlerinin asgari işçilik maliyeti olarak kabul edip, yükleniciye sözleşme giderleri ve genel giderinin karının da ödenmesi belirtilen mevzuata uygun düşmemektedir.

Kar oranının hesaplanmasında, asgari işçilik maliyeti ile sözleşme giderleri ve genel giderlerin toplamının dikkate alınmaması, sadece asgari işçilik maliyetinin esas alınması gerekir.

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında; *"24.12.2017 tarih ve 30280 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 696 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Geçici 24'üncü maddesi uyarınca mahalli idare şirketi kadrosuna geçirilen işçilerin 01.04.2018 - 31.12.2018 tarihleri arasındaki hakediş ödemelerinde şirkete ödenen kar payı hesabına sözleşme giderleri ve genel giderlerinin de dahil edildiği tespit edilmiştir.*

Yapılan hata fark edildikten sonra şirket yetkilileri ile görüşülüp 01.01.2019 tarihinden itibaren yapılan hak edişlerde şirkete ödenen kar payı, Ek'te gösterildiği gibi sadece asgari işçilik maliyeti üzerinden alınmaya başlanmıştır." denilmiştir.

Sonuç olarak Mevzuata göre kar oranının hesaplanmasında, asgari işçilik maliyeti ile sözleşme giderleri ve genel giderlerin toplamının dikkate alınmayarak sadece asgari işçilik maliyetinin esas alınması gerektiğinden işlemlerin buna göre yapılması sağlanmalıdır.

BULGU 30: İhale Kapsamında Çalıştırılan İşçilerin Yıllık İzinlerinin Kanuna Uygun Şekilde Kullandırılmaması

İhale kapsamında çalıştırılan işçilerin yıllık izinlerinin Kanuna uygun şekilde kullandırılmadığı görülmüştür

4857 sayılı İş Kanunu'nun 53'üncü maddesinde işçilere yıllık izin verileceği ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği, 56'ncı maddesinde yılık iznin 53'üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu, 59'uncu maddesinde iş sözleşmesinin, herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretin sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceği, 60'ıncı maddesinde yıllık ücretli izinlerin, yürütülen işlerin niteliğine göre yıl boyunca hangi dönemlerde kullanılacağı, izinlerin ne suretle ve kimler tarafından verileceği veya sıraya bağlı tutulacağı, yıllık izninin faydalı olması için işveren tarafından alınması gereken tedbirler ve izinlerin kullanılması konusuna ilişkin usuller ve işverence tutulması zorunlu kayıtların şekli Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanacak bir yönetmelikle gösterileceği belirtilmiş, 03.03.2004 tarih ve 25391 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nde de Kanuna uygun olarak yıllık izinlerin kullanımı ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır.

4857 sayılı Kanunun 56'ncı maddesinde yıllık iznin 53'üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu hükmüne göre yıllık iznin kullandırılması gerekir. Nitekim 4857 sayılı Kanun'un "Yıllık ücretli izin hükümlerine aykırılık" başlıklı 103'üncü maddesinde, "*Yıllık ücretli izni bu Kanunun 56 ncı maddesine aykırı olarak bölen veya izin ücretini 57 nci maddenin üç ve dördüncü fıkralarında belirtilen usule aykırı olarak ödeyen veya eksik ödeyen veya 59 uncu maddedeki hak edilmiş izni kullanmadan iş sözleşmesinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya 60 ıncı maddede belirtilen yönetmeliğin esas ve usullerine aykırı olarak izin kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için* ***üçyüzotuzyedi*** *Türk Lirası idari para cezası verilir."* düzenlemesi mevcuttur.

Hizmet İşleri Genel Şartnamesinin "Çalışanların özlük hakları" başlıklı 38'inci maddesine 25.10.2014 tarihli eklenen ek fıkrasına göre, kontrol teşkilatı ihale konusu iş kapsamında istihdam edilen işçilerin hak ettikleri yıllık ücretli izinlerini **4857 sayılı İş Kanununa uygun bir şekilde kullanıp kullanmadıklarını kontrol etmekle yükümlüdür**. Kontrol teşkilatınca yapılan inceleme neticesinde, yıllık ücretli izni kullandırılmayan veya eksik kullandırılan bir işçinin tespiti halinde, bu iznin 4857 sayılı Kanuna uygun bir şekilde ilgili yıl içerisinde kullandırılması sağlanmalıdır.

Bu düzenlemelere göre, işçi yıllık izin hakkından feragat edemez. İşçi emekli olduğunda veya iş sözleşmesi son bulduğunda yasa hükmü gereği izin alacağı ücrete dönüşmektedir.

www.balioglu.net

Ödeme de son ücret üzerinden yapılacağından işçinin eline çok yüksek bir miktar geçebilmektedir. Kullanılmayan izinlerin son ücret üzerinden ödenmesi işçilerin izin kullanmaktan feragat edebilmelerine neden olmaktadır. Kurum veya birim yetkililerin buna izin vermeyerek, Anayasal bir hak olan iznin işçilere kullandırılması gerekir. Zira iznin kullandırılmaması nedeniyle idare 4857 sayılı Kanun'un 103'üncü maddesine göre idari para cezasına muhatap olabilecektir. Diğer taraftan birikmiş izin alacaklarının ücrete dönüşmesi halinde kurum yüksek miktarlarda ödeme yapmakla karşı karşıya kalabilmektedir.

Yapılan incelemede Destek Hizmetleri Daire Başkanlığının ihale ettiği hizmet alım ihalelerinde istihdam edilen personellerin yüklenici Belde Ticaret A.Ş ile iş sözleşmesi sona ermiş ve yüklenici tarafından ilgili kişilere kullanılmayan yıllık izin ücreti ödenmiştir. Bazı işçilerin 100 günün üzerinde kullanmadıkları yıllık izinlerinin olduğu görülmüştür.

Söz konusu düzenlemeler uyarınca işçilere yıllık izinlerin Kanunun öngördüğü şekilde kullandırılması sağlanmalıdır.

Kamu idaresi cevabında; *"İzin kullanımları konusunda Belediyemiz hassas davranmakta olup, bu kapsamda 04/2012 No'lu Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Personel İzin Yönergesinde izinlerin ne şekilde kullanılacağı belirtilmiştir. Fakat; üst üste yaşanan seçim ve referandumlar, 15 Temmuz Darbe Girişimi gibi öngörülemeyen sebeplerden dolayı izinler kullandırılamamıştır. Bu nedenlerden ötürü izin gün sayılarında birikimler oluşmuştur. Biriken bu izinler kanuna uygun, işyeri düzenini aksatmayacak şekilde kullandırılmaya özen gösterilecektir."* denilmiştir.

Sonuç olarak Bulguda belirtilen düzenlemeler uyarınca işçilere yıllık izinlerin Kanunun öngördüğü şekilde kullandırılması için gerekli özenin gösterilmesi sağlanmalıdır.

BULGU 31: Haksız Çıkma Zammının Tahsil Edilmesiyle İlgili Gerekli Sürecin İşletilmemesi

Ödeme emrine itiraz sonucu mükellefin Mahkeme kararı ile haksız bulunması durumunda amme alacağının % 10 zamla tahsil edilmesi ile ilgili işlemin yapılmadığı görülmüştür.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un 1'inci maddesinde, belediyelere ait vergi, resim, harç, mahkeme masrafı, vergi cezası, para cezası, gecikme zammı ve gecikme faizi gibi alacakların bu Kanuna tabi olduğu, 55'inci maddesinde, amme alacağını

www.balioglu.net

vadesinde ödemeyenlere 15 gün içinde borçlarını ödemeleri veya mal bildiriminde bulunmaları lüzumunun bir ödeme emri ile tebliğ olunacağı, 58'inci maddesinin birinci fıkrasında, kendisine ödeme emri tebliğ olunan şahsın böyle bir borcu olmadığı veya kısmen ödediği veya zamanaşımına uğradığı iddiası ile tebliğ tarihinden itibaren 15 gün içinde alacaklı tahsil dairesine ait davalara bakan vergi mahkemesi nezdinde dava açabileceği, beşinci fıkrasında ise; itirazında tamamen veya kısmen haksız çıkan borçludan, hakkındaki itirazın reddolunduğu miktardaki amme alacağının **%10 zamla tahsil edileceği** hükmü yer almaktadır.

Kendisine ödeme emri tebliğ edilen mükellefler, böyle bir borcu olmadığını veya kısmen ödediği veya zamanaşımına uğradığı hakkında tebliğ tarihinden itibaren 15 gün içinde alacaklı tahsil dairesinin bulunduğu yer vergi mahkemesine itirazda bulunarak dava açabilmektedir. 6183 sayılı Kanunun 58'inci maddesinin beşinci fıkrasına göre söz konusu madde uyarınca ödeme emrine dava açan borçlunun tamamen veya kısmen haksız çıkması halinde %10 haksız çıkma zammı alınacağı açıkça belirtilmiştir. Ödeme emrine karşı açılan davaların reddi halinde kesinleşecek kararlar üzerine %10 zammın uygulanması gerekir.

İdarenin haklı bulunduğu ödeme emrine itiraz davalarının takip edilip %10 zammın tahsil edilmesi için gerekli sürecin işletilmesi gerekir.

Kamu idaresi cevabında; *"İdaremizce, ödeme emrine itiraz olan davaların takibi yapılıp ekte belirtildiği üzere icra inkar faizi tahakkuk ve tahsili yapılmaktadır."* denilmiştir.

Sonuç olarak İdarenin haklı bulunduğu ödeme emrine itiraz davalarının takip edilip %10 zammın tahsil edilmesi için gerekli sürecin işletilmesi sağlanmalıdır.

BULGU 32: Bazı Taşınmazların Meclis Kararı Alınmadan Diğer Kurum Ve Kuruluşlara Tahsis Edilmesi

Bazı taşınmazların meclis kararı alınmadan başkanlık oluru ile tahsis edildiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanununun "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75'inci maddesinde, *"Belediye, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda;*

...

www.balioglu.net

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

İdare kendisine ait taşınmazı, mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına süresi yirmibeş yılı geçmemek üzere tahsis edebilir. Ancak kanunen tahsisin yapılması için belediye meclisi kararı alınmalıdır. Meclis kararı olmadan başkanlık makamı oluru ile 478/51 parsel trafo alanı 02.03.2009 tarih ve 593/1848 sayılı Başkanlık makamı oluru ile, 114/1 ve 115/1 parselli spor tesisi 21.07.2014 tarih ve 11078 başkanlık makamı oluru ile ve 3560 parsel düğün salonu 09.06.2014 tarih ve 87519 sayılı başkanlık makamı oluru ile meclis kararı alınmadan tahsis edilmiştir.

Söz konusu tahsislerin iptal edilip, meclis kararı alınarak tahsis edilmesinin sağlanması gerekir.

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında; *"Meclis kararı olmadan Başkanlık Makamı oluru ile tahsis işlemi yapılan 478 ada 51 parsel trafo alanının kiralama işlemi yapılması yönünde işlem tesis edilmesi Emlak Yönetimi Şube Müdürlüğü tarafından kiralama işlemine başlanmıştır.*

Başkanlık Makamı oluru ile tahsis edilen Kartepe Belediyesine ait Şirinsulhiye Mah. 114/1 ve 115/1 parseldeki Belediyemizce yaptırılan spor tesislerinin Meclis kararı ile tahsisi için Büyükşehir Belediye Meclisine karar alınmak üzere yazılmıştır.

Başkanlık Makamı oluru ile tahsis edilen mülkiyeti Maliye Hazinesine ait Kartepe Uzunbey Kumlaçiftliği Mah. 3560 parsele Belediyemizce yaptırılan NFK Kültür Merkezinin düğün salonu ve çok amaçlı salonun bulunduğu zemin katın tamamının Kartepe Belediyesine tahsisi için Büyükşehir Belediye Meclisine karar alınmak üzere yazılmıştır." denilmiştir.

Sonuç olarak Taşınmazların Başkanlık oluru ile tahsis edilmesi yerine devamlı bir şekilde meclis kararı alınarak tahsis edilmesi için gerekli işlemlerin yapılması gerekir.

BULGU 33: Yapım İşlerinin İhalelerinde İstenen Araçların İşin Özelliğine Göre Miktarının Belirlenmemesi ve Araçların İşin Yapı denetim Görevlisi Dışındaki Kişilerce Kullanılması

İdarenin yapım işleri ihalelerine ilişkin belgelerinde yer alan araçların işin kontrolünde

görevli personel tarafından kullanılması gerektiği halde işle ilgili olmayan birimlerde kullanıldığı görülmüştür.

İhale edilen yapım işlerinin şartnamelerinde, *"Yüklenici, Yapı denetim görevlisinin kullanımı için yer teslimini takip eden 2 hafta içerisinde ...adet binek tipi (klimalı) ruhsatlı .. model ve üstü asgari 1230 cc- 85 hp otomobil ekipmanları ile birlikte temin etmekle yükümlü olacaktır. Araçlarla ilgili tüm giderler (akaryakıt masrafları dâhil, aylık her araç için 4'er depo yakıt) ogs sistemi, tamir ve bakım masrafları ile vergiler, kasko dâhil sigorta primleri gibi masraflar yükleniciye ait olacaktır."* hükmü yer almıştır. İdare ihale edilen parasal tutarını dikkate alarak araç sayısını belirlemiştir. Örneğin Belediyenin karşısında yaptırılan 2017/082967 ihale kayıt numaralı işte 8 araç istenmiştir. İdarenin yapı denetim görevlisinin kullanımı için işin özelliğine göre bir veya iki aracı vermesinin işin şartnamesinde öngörülmesi işin doğasına uygundur. Ancak alınan araçların işin yapı denetim görevlisinin haricindeki kişilerce kullanılması da, yapı denetim görevlisi yerine idari işlerde görevli kişilerce teslim alınıp iade edilmesi de uygun değildir. Şartname de istenen araç sayısının yüklenicinin teklifini etkilediğinin dikkate alınması gerekir. Teknik şartnamede istenen aracın işle ilgisinin olması gerekmektedir. Uygulamada genel olarak teknik şartnamelere işle ilgisi olmayan ya da gerekli olandan daha fazla araç yazılarak aslında araç kiralama işi yapım işlerine ilişkin ihalelerin kapsamına alınmaktadır. İdare işle ilgili olmayan araçları iş kapsamında talep etmiştir. İdare tarafından teslim alınan bu araçlar idarenin ihale kapsamındaki işle ilgisi olmayan çeşitli birimlerinde kullanılmaktadır.

www.balioglu.net

İhale edilen işlerin şartnamelerinde istenen araçların işin niteliğine uygun sayıda olması ve yapı denetim görevlisinin kullanımı için verilmesi gerekir.

Kamu idaresi cevabında; *"İdaremiz tarafından ihalesi yapılan işlerde görevli olan yapı denetim görevlilerinin belli sayıda olmaları sebebiyle bir yapı denetim görevlisi farklı birkaç işte görevli olmaktadır. Bu nedenle temin edilen araçlar ilgili birimlerce teslim alınarak yapı denetim görevlilerine iş durumuna göre kullanımına verilmektedir. Tarafımızca ihale edilen işlerde işin durumuna göre yapı denetim görevlileri aynı işte İnşaat Mühendisi, Mimar, Peyzaj mimari, İnşaat teknikeri, Makine mühendisi, Makine teknikeri, Elektrik mühendisi, Elektrik teknikeri şeklinde olabilmektedir. İhaleye çıkarken araç sayıları bu çerçevede değerlendirilmektedir. Bundan böyle de gerekli dikkat ve özen gösterilecektir."* denilmiştir.

Sonuç olarak İdare ihtiyaç duyduğu aracı hizmet kiralaması yöntemiyle karşılayabilmektedir. İhale edilen yapım işlerinin şartnamesinde yer alan araçların işin

niteliğine ve ihtiyacına binaen olmasından ziyade genel araç temin etmesine yönelik olduğu anlaşılmaktadır. İdare işle ilgili olmayan araçları iş kapsamında talep etmiştir. İdare tarafından teslim alınan bu araçların kullanım yerlerinin takibi yeterince sağlanamamaktadır.

İhale edilen işlerin şartnamelerinde istenen araçların işin niteliğine uygun sayıda olması ve yapı denetim görevlisinin kullanımı için verilmesi gerekir.

BULGU 34: Trafik Kazalarında Karşı Tarafın Kusurlu Olduğu Hallerde Değer Düşüklüğü Talep Edilmemesi

Kurum araçlarından trafik kazalarına karışanlarla ilgili olarak karşı tarafın kusurlu olduğu durumlarda oluşan hasarlar sonucunda meydana gelen değer düşüklüğü için gerekli işlemin yapılmadığı görülmüştür.

14.05.2015 gün ve 29355 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Karayolları Motorlu Araçlar Zorunlu Mali Sorumluluk Sigortası Genel Şartları'nın "Kapsama Giren Teminat Türleri" başlıklı A.5'inci maddesinde,

"a) Maddi Zararlar Teminatı: Hak sahibinin bu genel şartta tanımlanan ve zarar gören araçta meydana gelen değer kaybı dahil doğrudan malları üzerindeki azalmadır. Sigortalının sorumlu olduğu araç kazalarında değer kaybı, talep edilmesi halinde ilgili branşta ruhsat sahibi sigorta eksperleri tarafından tespit edilir. Değer kaybının tespiti bu Genel Şart ekinde yer alan esaslara göre yapılır..." ifadesi yer almaktadır. Ayrıca bu Genel Şartların ekinde yer alan Ek-1'de de araçların değer düşüklüğünün tespitine ilişkin hususlar bulunmaktadır. İdare araçlarından trafik kazalarına karışanlar için karşı tarafın kusurlu olduğu hallerde herhangi bir değer düşüklüğü talebinde bulunulmadığı görülmüştür.

Trafik kazalarına karışan idare araçları için kamuda herhangi bir zararın oluşmaması için değer düşüklüğü talebinde bulunulması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; *"Değer Düşüklüğü Talebinde bulunabilmek için yapılan araştırmada; Trafik Kazalarında karşı tarafın kusurlu (%51 ve üstü) olması, kaza tarihi itibariyle son 2 yılı kapsaması ve aracın kilometresinin 165.000'ni geçmemiş olması gerektiği tespit edilmiştir.*

Otobüs İşletmesi Şube Müdürlüğü envanterinde 2019 yılı itibariyle 33 adet araç mevcut olup 1 adet aracın bu kapsamda olduğu ve kazasının olmadığı tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

Envanterimizde bulunan ve Belediyemiz Meclis Kararı ile Belediyemiz iştiraki Ulaşımpark Ulaştırma Hizm. A.Ş.'ne devredilen araçlar için Değer Düşüklüğü Talebi için çalışmalar başlatılmıştır." denilmiştir.

Sonuç olarak Trafik kazalarına karışan idare araçları için kamuda herhangi bir zararın oluşmaması için değer düşüklüğü talebinde bulunulması gerekmektedir.

BULGU 35: Kuruma Ait Taşınmazların Kiralanmasında Pazarlık Usulünün Kullanılması

Mülkiyeti belediyeye ait olan Denizevler Mahallesi Sahil Caddesi No:33 ve No:33/1 olan 2 adet lokanta olarak kullanılan işyerinin kiralanması işlemleri 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 51/g maddesine göre pazarlık usulü yöntemi ile ihale edilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun,

2'nci maddesinde, *"Bu Kanunun yürütülmesinde, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması esastır.…",*

36' ncı maddesinde, *"Bu Kanunun 1 inci maddesinde yazılı işlere ilişkin ihalelerde, tekliflerin gizli olarak verilmesini sağlayan kapalı teklif usulü esastır.*

Ancak, 44 üncü maddede gösterilen işler belli istekliler arasında kapalı teklif usulüyle, 45 inci maddede gösterilen işler açık teklif usulüyle, 51 inci maddede sayılan işler pazarlık, 52 nci maddede gösterilen işler de yarışma usulüyle yaptırılabilir.",.

51/g maddesinde, *Kullanışlarının özelliği, idarelere yararlı olması veya ivediliği nedeniyle kapalı veya açık teklif yöntemleriyle ihalesi uygun görülmeyen, Devletin özel mülkiyetindeki taşınır ve taşınmaz malların kiralanması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralanması ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi,…"*

hükümlerine yer verilmiştir. Belirtilen Kanun maddelerinden ihalede açıklık ve rekabetin sağlanmasının Kanun'un temel ilke ve prensiplerinden olduğu ve bu ilke ve prensibin gereği olarak, Kanun'un 36'ncı maddesi hükmünde yer alan kapalı teklif usulünün esas usul, diğer usullerin ise belirli şartlar dâhilinde uygulanacak istisnai usuller mahiyetinde olduğu anlaşılmaktadır. 2886 sayılı Kanun'un 51/g maddesi, Devletin özel mülkiyetindeki taşınır ve taşınmaz malların kiralanması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile Devletin hüküm

www.balioglu.net

ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralanması ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisine izin vermekte ve dolayısıyla Belediyelerin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazlar için söz konusu hüküm doğrultusunda pazarlık ihalesi yapılmasına ise imkân vermemektedir. Her ne kadar, 2886 sayılı Kanun'un *"Kapsam"* başlıklı 1' inci maddesi belediyelerin alım, satım, yapım, kira, hizmet trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanundaki yazılı hükümlere göre yürütüleceği belirtilmiş ise de, *"Devletin özel mülkiyetindeki"* ve *"Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler"* ifadelerinden Belediyelerin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazların değil, bilakis Hazineye ait olan taşınmazların tarif edildiği hususu aşikârdır. Nitekim Danıştay 13' üncü Dairesinin 21.10.2008 tarih ve E:2007/4476, K: 2008/6874 sayılı Kararında, *"Belediyenin mülkiyetindeki taşınmazın, 2886 sayılı Kanun'un 51. maddesinin (g) bendi uyarınca, pazarlık usulü ile turizm amaçlı tesis yapılmak ve işletilmek üzere mülkiyetten gayri ayni hak tesis edilmek suretiyle, (daimi ve sürekli üst hakkı kurulmak suretiyle) 30 yıllığına kiralanmasına ilişkin belediye encümeni kararını, belediyelere ait taşınmazların "devletin özel mülkü" ve "devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yer"lerden olmadığı, bu nedenle 2886 sayılı yasa'nın 51/g maddesi kapsamında kiralanmasının, trampasının ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi yoluyla devrinin, olanaklı olmadığı gerekçesiyle, iptal eden mahkeme kararının hukuka uygun olduğu"* yer alan gerekçede bu görüşü doğrulamaktadır. Bu nedenle bahse konu işin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 51/g maddesine istinaden pazarlıkla yapılması mümkün değildir.

İdarenin taşınmazları kiraya verme işlemlerini Kanuna uygun şekilde yapması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; *"Kuruma Ait Taşınmazların Kiralanmasında Pazarlık Usulünün Kullanılması: Sayıştay Raporunda Özetle; Deniz Evler Mh. Sahil Cd. No:33 ve No:33/1 Gölcük/KOCAELİ adreslerinde bulunan 2 adet Lokanta işyerinin 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 51/g maddesinin Belediyeleri kapsamadığı, sadece Devletin özel mülkiyetindeki ve tasarrufu altındaki yerleri kapsadığı, bu nedenle söz konusu maddeye göre kiralama işlemi yapılamayacağı belirtilmektedir.*

Söz konusu kiralama işlemi Belediye Meclisi'nin 16/06/2006-405 Tarih ve Nolu Meclis Kararı ile 25 yıl süre ile inşaatı yapım karşılığı Mülkiyeti gayri Hak Tesis edilmesi ile Belediye Başkanı ve Encümene yetki verilmesi sonucunda 07/06/2007- 977 Tarihli Encümen Kararı ile o günün şartları, 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu'nun Belediyeleri kapsaması değerlendirilerek yapılmış olduğu anlaşılmaktadır.

Ayrıca, bulgu da belirtilen 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 51/g maddesinin

www.balioglu.net

Belediyeleri kapsamadığı savını güçlendiren Danıştay 13'üncü Dairenin kararı da 21/10/2008 tarihli olup söz konusu kiralama işleminden sonradır. Yine belirtmek gerekir ki; Daire Başkanlığımızca 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 51/g maddesine göre kiralama işlemi yapılmamaktadır." denilmiştir.

Sonuç olarak Her ne kadar Emlak ve İstimlak Dairesi Başkanlığınca 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 51/g maddesine göre kiralama işlemi yapılmadığı belirtilmişse de, bulguda ve idare savunmasında belirtildiği üzere 16.06.2006 tarih ve 405/1388 no.lu Belediye Meclis Kararı ile kiraya verilen iki adet balık lokantaları kiraya verilmiştir.

Taşınmazların kiralama işlemlerinin Kanuna uygun şekilde yapılması gerekmektedir.

BULGU 36: İhale Edilen İşlerin Şartnamesinde Yurt Dışına Gönderilme ile İlgili Hükümlerin Belirsiz Olması ve İşle İlgili Olmayan Kişilerin Yurtdışına Gönderilmesi

Kurumun ihale etmiş olduğu işlere ilişkin sözleşmeler ile teknik ve idari şartnamelerin incelenmesinde, idarenin ihale ettiği işler kapsamında çalışan personele yurtdışı teknik eğitim gezisi öngörüldüğü, bu gezilere iş kapsamında çalışan personel haricinde işle ilgisi olmayan belediye personelinin de görevlendirildiği ve şartnamede yer alan hükmün belirsiz ve öngörülemez olduğu görülmüştür.

www.balioglu.net

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun, 8'inci maddesinde, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu olduğu ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorunda olduğu, 32'inci maddesinde, harcama yetkililerinin, harcama talimatlarının bütçe ilke ve esaslarına, kanun, tüzük ve yönetmelikler ile diğer mevzuata uygun olmasından, ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasından ve bu Kanun çerçevesinde yapmaları gereken diğer işlemlerden sorumlu olduğu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 18'inci maddesinde de belediye bağlı ve kuruluşları ile işletmelerinin etkin ve verimli yönetilmesinin sağlanması ile Büyükşehir belediyesinin hak ve menfaatlerini izlemenin Büyükşehir Belediye Başkanının görev ve yetkisi olduğu belirtilmiştir.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun "İlkeler" başlıklı 4'üncü maddesinde,

"Bu Kanuna göre düzenlenecek sözleşmelerde, ihale dokümanında yer alan Şartlara

aykırı hükümlere yer verilemez.

Bu Kanunda belirtilen haller dışında sözleşme hükümlerinde değişiklik yapılamaz ve ek sözleşme düzenlenemez.

Bu Kanun kapsamında yapılan kamu sözleşmelerinin tarafları, sözleşme hükümlerinin uygulanmasında eşit hak ve yükümlülüklere sahiptir. İhale dokümanı ve sözleşme hükümlerinde bu prensibe aykırı maddelere yer verilemez. Kanunun yorum ve uygulanmasında bu prensip göz önünde bulundurulur." hükmü yer almıştır.

Yapım İşlerine Ait Tip Sözleşme'nin "Diğer Hususlar" başlıklı 33'üncü maddesini açıklayıcı mahiyette olan dip not kısmında ise,

"İdarelerce, bu Tip Sözleşmede hüküm bulunmayan hallerde, ihale dokümanına, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu hükümlerine ve bunlara ilişkin Kamu İhale Kurumu tarafından yayınlanan Yapım İşleri Genel şartnamesi ile diğer düzenleyici mevzuata ve emredici hukuk kurallarına aykırı olmamak ve bu Tip Sözleşme hükümlerinde değişiklik yapmamak veya sonuçlarını ortadan kaldırmamak üzere, işin özelliğine göre sözleşmelerde bu başlık altında bir veya birden fazla maddeyi içerecek Şekilde madde numaraları teselsül ettirilerek başka düzenlemelere yer verilebilir" düzenlemesi yapılmıştır.

www.balioglu.net

İdarenin iş ile ilgili olması şartıyla görevli personelin gerektiği durumda yurt dışına götürülmesi için teknik şartnameye hüküm koyması mümkündür. Böyle bir durumda gidilecek ülke/ülkelerin, kişi ve gün sayısının şartnamede açıkça yazılması verilecek tekliflerin öngörülebilir ve belirgin olmasını sağlayacaktır. İdareye ait işlerin ihale dokümanlarında işle ilgili olan personelin yapılan işlerde bilgilerinin artırılması amacıyla yurtdışı teknik gezilere götürülmesi öngörülmesine rağmen yapılması planlanan bu gezilere ait kesin bilgiler bu dokümanlarda yer almamaktadır. İhale dokümanlarında hangi ülkeye, kaç kişinin, kaç günlüğüne gideceği ve bu geziler kapsamında detaylı olarak hangi faaliyetlerin gerçekleştirileceği belirtilmemiştir.

Toplu Taşıma Modellemesi ve Planlaması İle Toplu Taşıma Hatlarının Optimizasyonu İçin Yazılım Paketi Alımı İşine ait şartnamenin "Personel Eğitimi" başlıklı 8'inci maddesinde, *"Makro ölçekli toplu taşıma modellemesi için İDARE personellerine eğitimler verilecektir. Eğitimler YÜKLENİCİ tarafından, İDARE'nin onayladığı bir tarihte, yurtdışında, en fazla beş (5) personele beş (5) gün olacak şekilde yapılacaktır. Eğitim süresince modelleme yazılım*

paketi kullanılarak, yapılan projeler ve hat optimizasyon çalışmalarına ait uygulamalı örnekler incelenecek ve sonuçları karşılaştırılacaktır. Konaklamalar ve eğitim giderleri YÜKLENİCİ tarafından karşılanacaktır. Eğitim dokümanları, yazılım kullanım dokümanları eğitim paketine dâhildir." denilmiştir. Şartname de kaç kişinin gideceği açık bir şekilde belirtilmemiştir. Bu durum kaç kişinin gideceği konusunda bir belirsizlik meydana getirmekte ve idarenin dolaylı olarak fazladan bir gidere katlanmasına neden olmaktadır. 2018/7064 ihale kayıt numaralı Gebze Darıca Metrosu İnşaat ve Elektromekanik Sistemler Temini Montaj ve İşletmeye Alma İşleri İşinin Sözleşmesinde yer alan "İdare Personeline sağlanacak Teknik Tanıtım ve Bilgilendirme" başlıklı 33.23'üncü maddesinde, *"Yüklenici, **işin yapımında çalışan İdare elemanlarının** yapım sırasında, en son teknolojik uygulamaları yerinde görmesi ve bilgilenmesi amacıyla 250 adam-gün yurt dışında olmak üzere teknik inceleme gezileri düzenleyecektir. Bu gezilere katılacak idare elemanlarının her türlü iaşe, ibate, ulaşım vb. giderleri (harcırah hariç) Yüklenici'nin sorumluluğundadır. Bu geziler projelerin ilerlemelerine paralel olarak İdare'nin uygun gördüğü tarihlerde gerçekleştirilecektir. Yurtiçi/yurtdışı fabrika kabulleri, testler vb. ihtiyaçlar nedeniyle yapılacak teknik geziler 250 adam-günlük yurtdışı teknik inceleme gezileri kapsamı dışında her türlü iaşe, ibate, ulaşım vb. giderleri (harcırah hariç) Yüklenici'nin sorumluluğundadır."* ifadesi yer almaktadır. Görüleceği üzere idare iş kapsamında çalışan elemanlarının yaptıkları veya yapacakları iş kapsamında bilgilerinin artırılması amacıyla bu hükmü koymuştur. Ancak uygulamada bu hükme uyulmamış ve yapılan yurtdışı gezisine iş kapsamında çalışan personellerin yanı sıra başka birimlerde çalışan, hatta teknik eleman olmayan kişiler de katılmıştır. 2017/082967 ihale kayıt numaralı işin şartnamesinde, *"Yüklenici İdarenin belirlediği 20 (yirmi) personeli yurtdışına teknik eğitim gezisine gönderecektir. Gezi ile ilgili her türlü harçlar, vizeler, harcırahlar, yol, gezi, otel, eğitim ücretleri yüklenici tarafından karşılanacaktır."* ve Diğer yapım ihalelerinin şartnamelerinde de, *"Yüklenici İdarenin belirlediği… personeli yurtdışına teknik eğitim gezisine gönderecektir. Gezi ile ilgili her türlü harçlar, vizeler, harcırahlar, yol, gezi, otel, eğitim ücretleri yüklenici tarafından karşılanacaktır."* denilmektedir.

Görüleceği üzere sadece gönderilecek personel sayısı belirtilmekte gidilecek ülke ve gün sayısı belirtilmemektedir. Gönderilecek kişi sayısının da ihale edilen işin parasal boyutuna göre belirlendiği anlaşılmıştır. Gidilecek ülke, kişi ve gün sayısı şartnamelerde açık bir şekilde belirtilmelidir. Bu durumun şartnamelerde açık bir şekilde yer almaması bir belirsizlik meydana getirmektedir.

Yukarıda yer alan işlerde yurtdışı teknik gezisi adı altında yapılacak gezilerin nereye

www.balioglu.net

yapılacağının, içeriğinin ne olacağının ve bazı işlerde de yurtdışı eğitimine gönderilecek personelin sayısının da belirtilmediği görülmektedir. Örnek olarak verilen bu işlere ilişkin tespitler genel olarak diğer işlerde de görülmektedir. Dolayısıyla yüklenicinin katlanacağı maliyetlerde bir belirsizlik yer almakta ve gidilen ülkeye, gidecek kişi ve konaklanacak gün sayısına göre yüklenicinin katlandığı maliyet değişmektedir. Bu durumda basiretli bir iş adamı gibi davranacak olan yüklenici firma teklif aşamasında bu maddedeki belirsizlikten dolayı teklif verirken yüksek bir maliyete katlanacağını düşünerek yüksek teklif verecektir. Bunun sonucu olarak da idare işe ilişkin yaptığı ödemeler ile daha fazla maliyete katlanmış olacaktır. Ayrıca idarede işle ilgisi olmayan personellerin yurtdışı gezisine götürülmesi, işlere ilişkin hazırlanan dokümanlara aykırı olacağı gibi kaynak israfına da neden olacaktır.

Bu durum aslında idarenin istediği personelleri yurtdışına gezi amaçlı götürmesine ilişkin bir yöntem olarak tercih edilmektedir. İdare görevlendirme ile personelleri uzmanlık alanlarına giren konularda yurtdışına gönderebilecekken, iş/işlerle ilgisi olmayan kişilerin ve kurum çalışanı olmayan kişilerin yurtdışı giderlerinin idare bütçesinden doğrudan ödenememesinden dolayı tercih edilmektedir. Bu durumda kurum dışından olan kişilerin yurtdışı gezi giderlerine dolaylı olarak idare katlanmaktadır. Bu kapsamda kimlerin yurtdışına görevlendirildiği hususu da şeffaf olmamaktadır. Şartnamelerde yer alan hükme istinaden yurt dışına iş kapsamında gönderilen ancak ihale edilen işle ilgisi olmayan personelin gönderilmesinin kaynakların etkili ve verimli kullanılmasına aykırılık teşkil ettiği açıktır.

Yapım işlerine ilişkin ihale dokümanı belgelerinden olan sözleşme tasarıları ve imzalanan sözleşmelere işin esasının ilgilendirmeyen yurtdışı teknik gezisi adı altında hüküm konulması idareye ilave maliyet getirdiğinden dolayı kabul edilmesi mümkün değildir. Kurumların görev alanlarıyla ilgili olması şartıyla çeşitli ülkelere görevlendirme yapmasında herhangi bir engel bulunmamaktadır. Şartnamelerde yer alan hükümlere istinaden yurt dışına gönderilen personelden bir kısmının görev alanları ve tanımları ile ihale edilen iş arasında illiyet bağı olmadığı görülmüştür. Görev ve yetki alanlarına girmeyen kişilerin tamamen teknik olan bir konu ile eğitime gönderilmesinin idareye nasıl bir fayda sağlayacağı ve yurtdışı gezilerine götürülen personellerin hangi ölçütlere göre seçildiği konusunda belirsizlik bulunmaktadır.

İhale edilen işlerde şartnameye konacak hükümlerin yüklenicilerin tekliflerini hazırlayabilmelerine imkân verecek şekilde açık ve net olması ve yurt dışına gönderilen personellerin görev tanımıyla ilgisinin bulunması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; *"Bulgu da belirtilen konu ile ilgili olarak personel*

www.balioglu.net

belirlenmesinde gerekli hassasiyet gösterilecektir. Süreyle ilgili mümkün olduğunca hangi ülkelere, programlara, eğitimlere, fuarlara gidileceği ile ilgili gerekli hassasiyet mümkün oldukça gösterilecektir." denilmiştir.

Sonuç olarak İhale edilen işlerde şartname de yer alacak hükümlerin yüklenicilerin tekliflerini hazırlayabilmelerine imkân verecek şekilde açık ve net olması ile yurt dışına gönderilen personellerin görev tanımlarının işle ilgili olması gerekmektedir.

BULGU 37: Belediye Araçları İle Yapılan Kazalarda Tamirat Masraflarının Personele Hataları Oranında Rücu Edilmemesi

2018 yılına ilişkin yapılan denetimler sırasında belediye araçlarının karıştığı kazalara ilişkin masrafların karşılanmasında Toplu İş Sözleşmesinde yer alan hükümlere göre şoförlerin kusurları oranında yapılması gereken rücu işleminin gerçekleştirilmediği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 8'inci maddesinde her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu olduğu ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorunda olduğu, 32'nci maddesinde harcama yetkililerinin, harcama talimatlarının bütçe ilke ve esaslarına, kanun, tüzük ve yönetmelikler ile diğer mevzuata uygun olmasından, ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasından ve bu Kanun çerçevesinde yapmaları gereken diğer işlemlerden sorumlu olduğu ve 5393 sayılı Belediye Kanununun 38'inci maddesinde belediyenin hak ve menfaatlerini korumanın belediye başkanının görev ve yetkisinde olduğu belirtilmiştir. 19.10.2006 gün ve 26234 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte kamu zararının tahsiliyle ilgili usul ve esaslar belirlenmiştir.

Belediye'nin Yerel Yönetimler Kamu İşverenleri Sendikası (YERELSEN) ve Genel Hizmetler İşçileri Sendikasıyla (HİZMET-İŞ) imzaladığı Belde A.Ş. Genel Müdürlüğü Toplu İş Sözleşmesinin "Hasar-Zarar Tespiti ve Tazmini" başlıklı 48'inci maddesinin; 1'inci bölümünde Hasar-Zarar Tespit Komisyonu'nun nasıl kurulacağı ve kimlerden oluşacağı ile trafik kazasının meydana gelme durumunda neler yapılması gerektiği, 2'nci bölümünde Hasar-Zarar Tespit Tutanağı adlı komisyon raporunun nasıl olması gerektiği belirtilmiş, 3'üncü bölümde ise,

www.balioglu.net

"...

III) HASAR- ZARAR BEDELİNİN KESİNTİ VE ÖDEME ŞEKLİ:

A) Şoförler ve iş makinesi operatörleri ile zabıta araç çekicilerinin şoför ve operatörlerinin neden olabileceği hasarların ve doğacak tazminatların (kendi aracı ve karşı tarafta dahil olmak üzere) çalışılan mahallin trafik durumu, sıkışıklığı ve düzensizliği nedeniyle karayolunda, mahalle ve sokaklarda, çöp imha sahası güzergahları da dahil olmak üzere meydana gelebilecek trafik kazalarında her türlü hasar ve tazminat bedelinin komisyonca yada olayın adli mercilere intikal etmesi halinde bu mercilerce belirlenen kusur nispetine göre şoföre veya operatöre yüklenecek miktarın: (sigorta bedeli hariç)

Şoför ve operatörün kusur oranı

4/8 ve daha az olmasında :%100
5/8 olmasında: %95
6/8 olmasında: %90
7/8 olmasında: %85
8/8 olmasında: %80'i işverence karşılanır.

B) Bu toplu iş sözleşmesinin yürürlük süresi içinde aynı şoför veya operatörünün tekrar trafik kazasına sebep olması halinde şoför ve operatöre yüklenecek miktarın;

4/8 ve daha az olmasında :%95
5/8 olmasında: %90
6/8 olmasında: %95
7/8 olmasında: %80
8/8 olmasında: %75'i işverence karşılanır…."

denilerek kaza yapan şoförlerin kusurları oranında yapılan giderlerin ne kadarına katılması gerektiği belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan toplu iş sözleşmesi hükümlerinde araç kazalarında şoförlerin Toplu İş Sözleşmesi hükümleri çerçevesinde kusurları oranında hasar masraflarını karşılamaları ve bunun için bir komisyon kurulması gerektiği, ayrıca şoförlerin kusur oranlarına göre işveren tarafından hasar bedellerinin ne kadarının karşılanacağı belirtilmiştir. Ancak bu sözleşme hükümlerinin belediyenin bazı birimlerinde uygulanmadığı, belediye bünyesindeki araçların karıştığı kazalara ilişkin şoförlerin kusurlarını belirlemek amacıyla toplu iş sözleşmesine göre

www.balioglu.net

kurulması gereken hasar tespit komisyonunun kurulmadığı ve yapılan tamirat masraflarının sorumlu şoförlere kusurları oranında rücu ettirilmediği görülmüştür.

Belediyenin birimleri tarafından toplu iş sözleşme hükümlerine uygun bir hasar-tespit komisyonunun kurulması ve araç kazalarında şoförlerin kusurları oranında masrafların rücu ettirilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; *"Belediyemiz Hizmet Araçları kullanımında, ''2018/02 nolu Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Taşıt Yönergesi'' gerekleri uygulanmaktadır. Belediye hizmet araçlarını kullanan şoförlerin, araç kazalarındaki kusurları oranında masrafların rücu ettirilmesine ilişkin hasar-tespit komisyonumuz vardır. Toplu İş Sözleşmesi Madde 50, Madde 51, Madde 52, Madde 53' te belirtilen Hasar ve Zarar Tespitine ilişkin esaslar maddesine göre işlem yapılmaktadır. İlgili dairelerin cevapları eklidir."* denilmiştir.

Sonuç olarak İdare vermiş olduğu cevapta, "*...Belediye hizmet araçlarını kullanan şoförlerin, araç kazalarındaki kusurları oranında masrafların rücu ettirilmesine ilişkin hasar-tespit komisyonumuz vardır. Toplu İş Sözleşmesi Madde 50, Madde 51, Madde 52, Madde 53' te belirtilen Hasar ve Zarar Tespitine ilişkin esaslar maddesine göre işlem yapılmaktadır...."*denilmiştir. Ancak verilen savunma eklerine bakıldığında sadece Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı'na ilişkin yazı olduğu görülmüştür. İdarenin araç sahibi olan tek birimi Destek Hizmetleri değildir. Bunun dışında Fen İşleri Dairesi Başkanlığı, İtfaiye Dairesi Başkanlığı, Zabıta Dairesi Başkanlığı ve Otobüs İşletmeleri Dairesi Başkanlığı vb. birimlerde araçlar bulunmaktadır. Bu araçların hasar-tespitlerine ilişkin tüm iş ve işlemler Destek Hizmetleri tarafından yürütülmemekte, her daire başkanlığı kendi işlemlerini yürütmektedir. İdare birimlerinden bazılarının da hasar-tespit komisyonlarını kurmadıkları bazılarının ise hasar-tespit komisyonlarını kurmakla birlikte gerekli işlemleri yapmadığı görülmüştür.

Belediyenin birimleri tarafından toplu iş sözleşme hükümlerine uygun bir hasar-tespit komisyonunun kurulması ve araç kazalarında şoförlerin kusurları oranında masrafların rücu ettirilmesi gerekmektedir.

BULGU 38: İç Kontrol Sistemi Mevzuat Gereklerinin Yerine Getirilmemesi

İç kontrol sistemi mevzuatı gereklerinin tam olarak yerine getirilmediği tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "İç kontrolün tanımı" başlıklı 55'inci maddesinde *"İç kontrol; idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve*

www.balioglu.net

kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür" hükmü yer almaktadır. Aynı kanunun 11'inci maddesinde, üst yöneticiler iç kontrol sisteminin kurulması, yazılı prosedür ve talimatların oluşturulması ve gözetilmesinden sorumlu olduğu, 60'ıncı maddesinde, iç kontrol sisteminin kurulması, standartlarının uygulanması ve geliştirilmesi konularında çalışmalar yapılması görevlerinin, malî hizmetler birimi tarafından yürütüleceği, 58'inci maddesinde ön mali kontrole ilişkin standart ve yöntemlerin Maliye Bakanlığınca belirleneceği ifade edilmektedir. Buna istinaden Bakanlık tarafından İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar yayımlanmıştır. Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ile Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Rehberi doğrultusunda kamu idarelerinin iç kontrol sistemlerini kurmak amacıyla kamu iç kontrol standartlarına uyum eylem planlarını hazırlamaları ve planda yer alan faaliyetleri gerçekleştirmeleri gerekir.

5018 sayılı Kanun ile kamu mali yönetim sistemi, uluslararası standartlara uygun bir şekilde yeniden düzenlenmiş ve bu kapsamda kamu idareleri genelinde etkin bir iç kontrol sistemi oluşturulması amaçlanmıştır. Bu amaç doğrultusunda 5018 sayılı Kanun ve bu Kanun'a dayanılarak yürürlüğe konulan mevzuat hükümleri ile iç kontrol sistemi ayrıntılı olarak düzenlenmiştir

www.balioglu.net

Kurumun iç kontrol sistemi ile ilgili olarak, belediyece iç kontrol sisteminin tam olarak mevzuata uygun şekilde kurulmadığı ve etkin bir şekilde işletilmediği, kamu iç kontrol standartlarına uyum eylem planları çalışmalarının halen devam ettiği, ön mali kontrol işlemlerinin İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'ın öngördüğü hükümler çerçevesinde gerçekleştirilmediği tespit edilmiştir.

İç kontrol sisteminin kurulması, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yönetilmesine katkı sağlamaktadır. Üst yöneticinin, etkin bir iç kontrol sisteminin kurulması, uygulanması ve gözetilmesinde öngörülen bütün mevzuat hükümlerinin yerine getirilmesini ve işletilmesini tam olarak sağlamalıdır.

Kamu idaresi cevabında; *"Bulgu konusu kapsamında, Kocaeli Büyükşehir Belediyesi 2020-2024 Stratejik Plan Döneminde mevzuata uygun bir iç kontrol sisteminin kurulması ve etkin bir şekilde işletilmesi çalışmaları yürütülecektir. Bu bağlamda, Kurumda mevcut iç kontrol sistemi gözden geçirilmiş ve Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planının güncellenmesinin gerekliliği tespit edilmiştir. Bu amaçla, Üst Yönetici onayı ile çalışmalar*

başlatılarak İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu, İç Kontrol Uyum Eylem Planı Hazırlama Grubu ve İç Kontrol Standartları Koordinasyon Kurulu oluşturulmasına karar verilmiştir.

Bu süreçte Kurumsal Gelişim Dairesi Başkanlığı bünyesinde oluşturulacak olan İç Kontrol Standartları Koordinasyon Kurulu danışmanlık, koordinasyon ve sekreterya görevini yürütecek ve Belediyemiz birim temsilcilerinden oluşan İç Kontrol Uyum Eylem Planı Hazırlama Grubu üyeleri ile toplantılar yapılarak Taslak Eylem Planı oluşturulacaktır. Taslak Eylem Planı; Genel Sekreter, Genel Sekreter Yardımcısı ve Kurumsal Gelişim Dairesi Başkanından oluşan İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu tarafından değerlendirilecek olup, üst yöneticiye sunulacaktır. Onaylanan Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı yürürlüğe girerek ve web sayfamızda paylaşılacaktır." denilmiştir.

Sonuç olarak İç kontrol sisteminin kurulması, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yönetilmesine katkı sağlamaktadır. Üst yöneticinin, etkin bir iç kontrol sisteminin kurulması, uygulanması ve gözetilmesinde öngörülen bütün mevzuat hükümlerinin yerine getirilmesini ve işletilmesini tam olarak sağlaması gerekmektedir.

www.balioglu.net

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
http://www.sayistay.gov.tr

www.balioglu.net

www.balioglu.net

8. EKLER

EK 1: KAMU İDARESİ TARAFINDAN SUNULAN MALİ TABLOLAR

2018 YILI BİLANÇOSU

AKTİF	2018(Cari Yıl)	PASİF	2018(Cari Yıl)
I- DÖNEN VARLIKLAR	337.082.109,63	**III- KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR**	1.210.289.997,14
10 HAZIR DEĞERLER	139.532.232,93	**30 KISA VADELİ İÇ MALİ BORÇLAR**	310.933.567,34
102 BANKA HESABI	139.376.129,11	303 KAMU İDARELERİNE MALİ BORÇLAR HESABI	310.933.567,34
104 PROJE ÖZEL HESABI	9.391,75		
105 DÖVİZ HESABI	0,00	**32 FAALİYET BORÇLARI**	261.253.873,98
109 BANKA KREDİ KARTLARINDAN ALACAKLAR HESABI	146.712,07	320 BÜTÇE EMANETLERİ HESABI	261.253.873,98
12 FAALİYET ALACAKLARI	95.465.448,66	**33 EMANET YABANCI KAYNAKLAR**	55.987.374,40
121 GELİRLERDEN TAKİPLİ ALACAKLAR HESABI	93.122.321,16	330 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	45.490.582,12
122 GELİRLERDEN TECİLLİ VE TEHİRLİ ALACAKLAR HESABI	882.050,85	333 EMANETLER HESABI	10.496.792,28
126 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	1.461.076,65		
127 Diğer Faaliyet Alacakları Hesabı	0,00	**36 ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER**	70.225.573,23

www.balioglu.net

			360 ÖDENECEK VERGİ VE FONLAR HESABI	6.383.670,60
13 KURUM ALACAKLARI	37.078.544,04		361 ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ HESABI	3.811.775,80
132 KURUMCA VERİLEN BORÇLARDAN ALACAKLAR HESABI	37.078.544,04		362 FONLAR VEYA DİĞER KAMU İDARELERİ ADINA YAPILAN TAHSİLAT HESABI	137.541,68
			363 KAMU İDARELERİ PAYLARI HESABI	0,00
14 DİĞER ALACAKLAR	1.745.668,00		368 VADESİ GEÇMİŞ, ERTELENMİŞ VEYA TAKSİTLENDİRİLMİŞ VERGİ VE DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER HESABI	59.892.585,15
140 KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI	1.745.668,00			
			37 BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI	18.120.789,44
15 STOKLAR	16.499.682,60		372 KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI	18.120.789,44
150 İLK MADDE VE MALZEME HESABI	16.499.682,60			
			38 GELECEK AYLARA AİT GELİRLER VE GİDER TAHAKKULARI	493.768.818,75
16 ÖN ÖDEMELER	5.630.595,48		380 GELECEK AYLARA AİT GELİRLER HESABI	19.220.326,52
162 BÜTÇE DIŞI AVANS VE KREDİLER HESABI	5.630.595,48		381 GİDER TAHAKKUKLARI HESABI	474.548.492,23
19 DİĞER DÖNEN VARLIKLAR	41.129.937,92		**IV- UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR**	6.087.598.239,56
190 DEVREDEN KATMA DEĞER VERGİSİ HESABI	41.129.937,92		**40 UZUN VADELİ İÇ MALİ BORÇLAR**	2.591.270.510,40
			403 KAMU İDARELERİNE MALİ BORÇLAR HESABI	2.591.270.510,40
II- DURAN VARLIKLAR	12.237.995.901,08			

www.balioglu.net

22 FAALİYET ALACAKLARI	6.755.755,17		**42 FAALİYET BORÇLARI**	31.567.654,73
220 GELİRLERDEN ALACAKLAR HESABI	5.621.699,21		429 DİĞER FAALİYET BORÇLAR HESABI	31.567.654,73
222 GELİRLERDEN TECİLLİ VE TEHİRLİ ALACAKLAR HESABI	1.134.055,96			
227 Diğer Faaliyet Alacakları Hesabı	0,00		43 DİĞER BORÇLAR	44.015.391,15
			430 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	709.472,83
24 MALİ DURAN VARLIKLAR	748.508.826,79		438 KAMUYA OLAN ERTELENMİŞ VEYA TAKSİTLENDİRİLMİŞ BORÇLAR HESABI	43.305.918,32
240 MALİ KURULUŞLARA YATIRILAN SERMAYELER HESABI	326.359.920,32			
241 MAL VE HİZMET ÜRETEN KURULUŞLARA YATIRILAN SERMAYELER HESABI	496.288.656,50		**47 BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI**	148.931.732,44
247 SERMAYE TAAHHÜTLERİ HESABI (-)	-74.139.750,03		472 KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI	148.931.732,44
25 MADDİ DURAN VARLIKLAR	11.482.731.319,12		**48 GELECEK YILLARA AİT GELİRLER VE GİDER TAHAKKUKLARI**	3.271.812.950,84
250 ARAZİ VE ARSALAR HESABI	2.492.631.110,34		480 GELECEK YILLARA AİT GELİRLER HESABI	499.728.489,82
251 YERALTI VE YERÜSTÜ DÜZENLERİ HESABI	8.179.238.752,70		481 GİDER TAHAKKUKLARI HESABI	2.772.084.461,02
252 BİNALAR HESABI	4.541.373.839,13			
253 TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI	65.591.263,89		V- ÖZKAYNAKLAR	5.277.189.774,01
254 TAŞITLAR HESABI	156.963.286,77		50 NET DEĞER HESABI	2.984.502.188,10
255 DEMİRBAŞLAR HESABI	92.790.112,86		500 NET DEĞER HESABI	2.984.502.188,10

www.balioglu.net

256 Hizmet İmtiyaz Varlıklar Hesabı	1.031.748.935,62			
257 BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-5.609.524.617,16		**57 GEÇMİŞ YILLAR FAALİYET SONUÇLARI**	1.486.277.905,07
258 YAPILMAKTA OLAN YATIRIMLAR HESABI	403.888.981,08		570 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI HESABI	1.486.277.905,07
259 YATIRIM AVANSLARI HESABI	128.029.653,89			
			59 DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI	806.409.680,84
26 MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR	0,00		590 DÖNEM OLUMLU FAALİYET SONUCU HESABI	806.409.680,84
260 HAKLAR HESABI	6.489.029,99			
268 BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-6.489.029,99		**Pasif Toplam**	12.575.078.010,71
Aktif Toplam	12.575.078.010,71			
IX- NAZIM HESAPLAR	4.872.244.294,98		**IX- NAZIM HESAPLAR**	4.872.244.294,98
91 NAKİT DIŞI TEMİNATLAR VE KİŞİLERE AİT MENKUL KIYME	432.803.325,61		**91 NAKİT DIŞI TEMİNATLAR VE KİŞİLERE AİT MENKUL KIYME**	432.803.325,61
910 TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI	432.803.325,61		911 TEMİNAT MEKTUPLARI EMANETLERİ HESABI	432.803.325,61
912 KİŞİLERE AİT MENKUL KIYMETLER HESABI	0,00		913 KİŞİLERE AİT MENKUL KIYMET EMANETLERİ HESABI	0,00
92 TAAHHÜT HESAPLARI	3.040.442.141,01		**92 TAAHHÜT HESAPLARI**	3.040.442.141,01
920 GİDER TAAHHÜTLERİ HESABI	3.040.442.141,01		921 GİDER TAAHHÜTLERİ KARŞILIĞI HESABI	3.040.442.141,01

www.balioglu.net

99 DİĞER NAZIM HESAPLAR	1.398.998.828,36		**99 DİĞER NAZIM HESAPLAR**	1.398.998.828,36
990 Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabı	1.398.998.828,36		999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabı	1.398.998.828,36
Genel Toplam	17.447.322.305,69		**Genel Toplam**	17.447.322.305,69

2018 YILI FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Hesap Kodu	Yardımcı Hesap	Giderin Türü	BORÇ	ALACAK	BAKİYE	Hesap Kodu	Yardımcı Hesap	Gelirin Türü	BORÇ	ALACAK	BAKİYE
630		GİDERLER HESABI	1.744.831.981,71	0	1.744.831.981,71	600		GELİRLER HESABI	56.528.171,65	2.607.769.834,20	2.551.241.662,55
630	1	PERSONEL GİDERLERİ	204.331.155,61	0	204.331.155,61	600	1	VERGİ GELİRLERİ	1.110.638,43	39.660.625,15	38.549.986,72
630	2	SOSYAL GÜVENLİK KURUMUNA DEVLET PRİMİ GİDERLERİ	33.356.148,24		33.356.148,24	600	3	TEŞEBBÜS VE MÜLKİYET GELİRLERİ	5.165.329,91	104.404.559,30	99.239.229,39
630	3	MAL VE HİZMET ALIM GİDERLERİ	645.160.222,57	0	645.160.222,57	600	4	ALINAN BAĞIŞ VE YARDIMLAR İLE ÖZEL GELİRLER	220.591,26	26.219.802,66	25.999.211,40
630	4	FAİZ GİDERLERİ	146.655.646,37	0	146.655.646,37	600	5	DİĞER GELİRLER	50.031.612,05	2.268.093.280,12	2.218.061.668,07

www.balioglu.net

630	5	CARİ TRANSFERLER	101.256.537,33	0	101.256.537,33	600	11	Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri	0	169.391.566,97	169.391.566,97
630	11	Değer Ve Miktar Değişimleri Giderleri	73.102.867,25	0	73.102.867,25						
630	12	Gelirlerin Ret Ve İadesinden Kaynaklanan Giderler	17.445.999,40	0	17.445.999,40						
630	13	Amortisman Giderleri	329.768.257,69	0	329.768.257,69						
630	14	İlk Madde ve Malzeme Giderleri	174.398.063,64	0	174.398.063,64						
630	25	Kamu İdarelerine Bedelsiz Olarak Devredilen Mali Olmayan Varlıklardan Kaynaklanan Giderler	19.357.083,61	0	19.357.083,61						
GİDERLER TOPLAMI			**1.744.831.981,71**	**0**	**1.744.831.981,71**	**GELİRLER TOPLAMI**			**56.528.171,65**	**2.607.769.834,20**	**2.551.241.662,55**
OLUMLU FAALİYET SONUCU					**806.409.680,84**						

EK 2: İZLEME

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	**Yıl/Yıllar**	**İdare Tarafından Yapılan İşlem**	**Açıklama**
Bazı Hizmet Alımı İhalelerindeki Yaklaşık Maliyetlerin Gerçek Piyasa Fiyatlarına Göre Oluşturulmaması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Pazarlık Usulü İhale Edilmesine Belirli Parasal Limite Kadar İzin Verilen Bazı Hizmet Alımlarında Limiti Aşan İş Artışları Yapılması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Satılan Taşınmazların Satış Bedeliyle Kayıttan Çıkarılması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	Bulguda yer aldığı şekliyle muhasebe işlemleri düzeltilmiştir.
Toplu Taşıma Hizmetinin Mevzuata Aykırı Olarak Gördürülmesi	2017	Yerine Getirilmedi	"Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve DeğerIendirmeler" bölümü Bulgu-18
Yapım İşlerinde Hakediş Ödemelerinin Zamanında Yapılmaması Gerekçesiyle Verilen Süre Uzatımlarının Hatalı Hesaplanması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	

www.balioglu.net

Bazı Mal Alım İhalelerinde İşin Şartnamesine ve İlgili Diğer Mevzuat Hükümlerine Aykırı İşlemlerin Bulunması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Alınan Depozito ve Teminatların Vade Farkı Gözetilmeksizin Aynı Hesapta İzlenmesi	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	Bulguda yer aldığı şekliyle muhasebe işlemleri düzeltilmiştir.
Kurumun Mülkiyetinde Bulanan Taşınmazlardan Başka Kurumlara Tahsis Edilenlerin Muhasebeleştirilmemesi	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	

www.balioglu.net

www.balioglu.net

KOCAELİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

2018 YILI

SAYIŞTAY PERFORMANS DENETİM

RAPORU

İÇİNDEKİLER

1. **ÖZET** **133**

2. **KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU** **133**

3. **SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU** **134**

4. **DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI** **134**

5. **GENEL DEĞERLENDİRME** **135**

6. **DENETİM BULGULARI** **136**

www.balioglu.net

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: Performans Denetimi Kriterleri 135
Tablo 2: Performans Programı Hazırlama Rehberi'ne Uygun Belirlenmeyen Faaliyetlerden Bazıları 138
Tablo 3: "İlgililik" Kriterini Karşılamayan Performans Göstergeleri 139
Tablo 4: "Ölçülebilirlik" Kriterini Karşılamayan Performans Göstergeleri 141
Tablo 5: "İlgililik" Kriterini Karşılamayan Performans Göstergeleri 142
Tablo 6: Faaliyet Raporunda Sapma Olan Göstergelerden Bazıları 145

www.balioglu.net

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Bulguları

1. Stratejik Plan ve Performans Programında Yer Alan Hedef ve Gösterge Sayısının Fazla Olması

2. Bazı Faaliyetlerin Performans Programı Hazırlama Rehberi'ne Uygun Belirlenmemesi

3. Performans Programında Yer Alan ‘Faaliyet Maliyetleri Tablosunun' Performans Programı Hazırlama Rehberi'ne Uygun Olarak Hazırlanmaması

4. Faaliyetlerin İlgililik Kriterine Uymaması

5. Çıktı veya Sonuç Odaklı Olduğu Değerlendirilen 32 Performans Göstergesinin Ölçülebilirlik Kriterini Karşılamaması

6. Çıktı veya Sonuç Odaklı Olduğu Değerlendirilen 3 Performans Göstergesinin İlgililik Kriterini Karşılamaması

7. Faaliyet Raporunda Bütçe Hedef ve Gerçekleşmelere İlişkin Sapmaların Nedenlerinin Açıklanmaması

8. Faaliyet Raporunda Yer Alan Bazı Amaç ve Hedeflerden Sapma Nedenlerine Yer Verilmemesi

9. Veri Kayıt Sisteminin Mevcut Olmaması

www.balioglu.net

1. ÖZET

Bu rapor, Kocaeli Büyükşehir Belediyesi'nin performans denetimi sonuçlarını ve bulgularını içermektedir.

6085 sayılı Kanunun 36 ncı maddesi uyarınca, Sayıştay *"hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergelerle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi suretiyle gerçekleştirilen denetim"* olarak tanımlanan performans denetimini yapmakla görevli ve yetkilidir.

Kocaeli Büyükşehir Belediyesi'nin hedef ve göstergeleriyle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının değerlendirmesini sağlamak amacıyla aşağıdakiler denetlenmiştir:

- 2015-2019 dönemine ait Stratejik Plan,
- 2018 yılı Performans Programı,
- 2018 yılı İdare Faaliyet Raporu ve
- Faaliyet sonuçları ölçümü yapan veri kayıt sistemleri.

Yapılan incelemeler sonucunda elde edilen belge, bilgi ve bulgular çerçevesinde;

Kamu İdaresinin 2015-2019 dönemine ait Stratejik Plan, 2018 Yılı Performans Programı ve 2018 Yılı İdare Faaliyet Raporu'nun mevcut olduğu ve mevzuatta belirtilen zamanlara uyularak hazırlandığı ancak sunum ve içerik itibariyle mevzuatta öngörülen bazı düzenlemelere uyulmadığı görülmüştür.

Faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve değerlendirilmesi amacıyla seçilen performans göstergelerine ilişkin veri kayıt sistemleri incelendiğinde, üst yönetim tarafından onaylanmış performans bilgisinin üretilmesine ilişkin bir politika, plan veya mevzuat düzenlemesinin mevzuatta öngörüldüğü şekilde bulunmadığı, ancak performans hedeflerini ölçmek ve raporlamak için yıllık olarak ölçümler yapıldığı görülmüştür. Bu bağlamda faaliyet raporunda yer alan hedef ve göstergelerin kayıt sistemlerinden elde edilen bilgilerle kısmen doğrulanabileceği kanaatine ulaşılmıştır.

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresi yönetimi, 5018 sayılı Kanun ve bu Kanun uyarınca yayımlanan Stratejik Plan, Performans Programı ve İdare Faaliyet Raporlarının hazırlanmasına ilişkin yönetmelik ve kılavuzlara uygun olarak hazırlanmış olan performans bilgisi raporlarının

www.balioglu.net

doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştay'a sunulmasından; bir bütün olarak sunulan bu raporların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tam ve doğru olarak yansıtmasından; kamu idaresinin amaç, hedef, gösterge ve faaliyetlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; performans yönetimi ve faaliyet sonuçlarının ölçülmesine ilişkin sistemlerin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden; performans bilgisinin dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin amaç, hedef, gösterge ve faaliyetlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, kamu idaresinin raporladığı performans bilgisinin güvenilirliğine ilişkin değerlendirme yapmak, performans yönetimi ve faaliyet sonuçlarını ölçen sistemleri değerlendirmekle sorumludur.

www.balioglu.net

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

Denetimin dayanağı; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları ve Sayıştay ikincil mevzuatıdır.

Denetimin amacı, bütçe hakkının gereği olarak kamu idarelerinin faaliyet sonuçları hakkında TBMM ve kamuoyuna güvenilir ve yeterli bilgi sunulması, kamu idarelerinin performansının değerlendirilmesi ile hesap verme sorumluluğu ve saydamlığın yerleştirilmesi ve yaygınlaştırılmasıdır.

Denetim, kamu idaresinin faaliyet raporunda yer alan performans bilgilerinin ve bunları oluşturan kayıt ve belgelerin doğruluğu ve güvenilirliğine ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile gerçekleştirilir.

Bu çerçevede, Kocaeli Büyükşehir Belediyesi'nin yayımladığı 2015-2019 dönemine ait Stratejik Plan, 2018 yılı Performans Programı ve 2018 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenmiştir.

5. GENEL DEĞERLENDİRME

2018 yılı performans denetimi kapsamında Kocaeli Büyükşehir Belediyesi'nin yayımladığı 2015-2019 dönemine ait Stratejik Plan, 2018 yılı Performans Programı ve 2018 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenerek faaliyet sonuçlarının ölçülmesine yönelik olarak üretilen performans bilgisinin güvenilir olup olmadığı değerlendirilmiştir.

Tablo 1: Performans Denetimi Kriterleri

İlgili Doküman	Denetim kriteri	Tanım
Stratejik Plan, Performans Programı, Faaliyet Raporu	Mevcudiyet	Denetlenen idarenin, yasal düzenlemelere göre ilgili dokümanları hazırlaması
	Zamanlılık	Performans bilgisinin yasal süre içinde raporlanması
	Sunum	Performans bilgisinin düzenleyici esaslara uygun şekilde raporlanması
Stratejik Plan, Performans Programı	İlgililik	Amaç, hedef, gösterge ve faaliyetler arasında mantıksal bağlantı olması
	Ölçülebilirlik	Hedeflerin veya göstergelerin ölçülebilir olması
	İyi tanımlanma	Hedeflerin ve göstergelerin açık ve net bir tanımının olması
Faaliyet Raporu	Tutarlılık	Hedeflerin (göstergeler dâhil), denetlenen idarenin planlama ve raporlama dokümanlarında tutarlı olarak kullanılması
	Doğrulanabilirlik	Raporlanan performans bilgisinin kaynağına kadar izlenebiliyor olması
	Geçerlilik/İkna edicilik	Planlanan ve raporlanan performans arasındaki her tür sapmanın denetlenen idare tarafından ele alınıyor olması ve sapmayı açıklayan nedenlerin inandırıcı ve ikna edici olması
Veri Kayıt Sistemi	Güvenilirlik	Veri kayıt sistemlerinin gerçekleşmeleri tam ve doğru şekilde ölçerek faaliyet raporunda güvenilir veri sunuyor olması

Yukarıda yer alan performans denetimi kriterleri doğrultusunda yapılan inceleme sonucunda; Kurumun, 2015–2019 Yılı Stratejik Planının, Performans Programının ve Faaliyet Raporunun mevcut olduğu ve ilgili dokümanların mevzuatta belirtilen zamanlara uyularak

www.balioglu.net

hazırlandığı ancak ilgili dokümanların denetim bulguları bölümünde açıklanan nedenlerden dolayı raporlama gereklilikleri ile denetim kriterlerine kısmen uyduğu; performans ölçmek için kurumda kullanılan sistemin değerlendirilmesi amacıyla örnek olarak seçilen veri kayıt sistemlerinin incelenmesi sonucunda ise, performans bilgisinin sağlıklı bir şekilde üretilmesini sağlayacak, üst yönetim tarafından onaylanmış bir sistemin kısmen kurulmadığı; ancak performans bilgisinin nasıl üretileceğini düzenleyen bir politika, plan veya mevzuat düzenlemesinin mevcut olmadığı; her birimin performans hedeflerini ölçmek ve raporlamak için verileri idare tarafından kullanılan sisteme girdiği, bunların performansı ölçme ve raporlama amacına kısmen uygun olduğu düşünülmektedir.

Yukarıda belirtilen tespit ve değerlendirmelere göre, Kurumun, Stratejik Planını, Performans Programını ve Faaliyet Raporunu hazırlarken mevzuatta öngörülen şekil ve sunuma ilişkin kriterler konusunda daha özenli olması; Performans Programının, Stratejik Planın yıllık dilimler itibariyle uygulaması olduğunu göz önüne alarak performans hedeflerini daha gerçekçi ve spesifik olarak belirlemesi; Hedef-Amaç bağlantısının iyi kurulması; Kurumun performans yönetim sistemini geliştirerek ileri bir seviyeye taşıyabilmesi için veri kayıt sistemlerine yönelik gerekli düzenlemelerin yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

www.balioglu.net

6. DENETİM BULGULARI

A. Stratejik Planın Değerlendirilmesi

BULGU 1: Stratejik Plan ve Performans Programında Yer Alan Hedef ve Gösterge Sayısının Fazla Olması

Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı ve Performans Programında 13 stratejik amaç için 77 stratejik hedef ve 81 performans hedefi belirlenmiştir. Söz konusu 81 hedefe ulaşmak için ise toplam 362 gösterge olduğu görülmüştür.

Çok sayıda amaç, hedef, gösterge ve faaliyetin bulunması Stratejik Planın "stratejik" olma niteliği ile bağdaşmamaktadır. Planlama ile stratejik planlama anlayışı arasındaki temel farklılıklardan başlıca olanı, misyon ve vizyon tanımlaması ile mevcut durum arasındaki kapatılmasında temel rol oynayacak birkaç stratejik amaç etrafında kurumun odaklanmasını sağlamaktır. Çok fazla sayıda, her faaliyeti kapsayan amaçlar ve hedefler; başarılabilme, odaklanma, toplanacak performans bilgisinin ölçüm ve değerlendirilebilmesi açısından sorunlu olabilmektedir Nitekim Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlara Dair Tebliğ'de,

performans programı hazırlıklarında güçlük oluşturacak sayıda ve nitelikte amaç ve hedef belirlenmesi olduğu vurgulanmıştır. Ayrıca, Performans Programı Hazırlama Rehberi "Performans Hedef ve Göstergeleri ile Faaliyetlerin Belirlenmesi" başlıklı bölümde performans hedeflerinin az sayıda belirlenmesi gerektiği belirtilmiştir.

Stratejik planda ve performans programında, çok sayıda amaç ve hedef belirlenmesinin stratejik yönetim ve performans bilgisinin ölçüm ve değerlendirilebilmesi ve gerekli faydanın elde edilmesi açısından uygun olmadığı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; *"2020-2024 Stratejik Plan hazırlama aşamasında Belediyeler İçin Stratejik Plan Hazırlama Rehberi'nde belirtilen şekilde, hedef ve gösterge sayısına dikkat edilecektir."* denilmiştir.

Sonuç olarak Stratejik planda ve performans programında, çok sayıda amaç ve hedef belirlenmesinin stratejik yönetim ve performans bilgisinin ölçüm ve değerlendirilebilmesi ve gerekli faydanın elde edilmesi açısından uygun olmadığı düşünüldüğünden, belirlenecek amaç ve hedeflerin makul sayıda olması gerekmektedir.

www.balioglu.net

B. Performans Programının Değerlendirilmesi

BULGU 2: Bazı Faaliyetlerin Performans Programı Hazırlama Rehberi'ne Uygun Belirlenmemesi

Performans Programı Hazırlama Rehberi'nde;

"Faaliyet: Belirli bir amaca ve hedefe yönelen, başlı başına bir bütünlük oluşturan, yönetilebilir ve maliyetlendirilebilir üretim veya hizmetlerdir." şeklinde tanımlanmaktadır.

Performans hedefleri, idarenin ulaşmak istediği hedefleri gösterirken, faaliyetler ise bunları nasıl gerçekleştireceğini ifade eder. Dolayısıyla idare performans hedefleri; idarenin yürüttüğü faaliyetlerle gerçekleştirilebilir olmalıdır. Hedeflerin gerçekleşmesine yönelik olarak doğru faaliyetlerin belirlenerek bunların maliyetlerinin gerçeğe en yakın şekilde hesaplanması, mal ve hizmet üretimine ilişkin daha isabetli tercihler yapılması, kaynakların amaç ve hedeflere tahsis edilmesini öngören bütçeleme anlayışının işlerlik kazanması açısından büyük önem taşımaktadır. Buna göre, faaliyetler, idarenin görev ve yetkileri çerçevesinde yürüteceği ve elindeki kaynakları tahsis edeceği iş ve hizmetleri yansıtmalıdır. Girdi niteliğinde belirlenmemesi gereken faaliyetler maliyetlendirilebilir olmalıdır. Ancak aşağıda yer verilen

örneklerde, İdarenin "faaliyet" olarak nitelendirilemeyecek, faydası cari dönemde tüketilen harcama olarak ifade edilebilecek girdi niteliğinde faaliyetler belirlediği görülmüştür.

Faaliyetlerin Performans Programı Hazırlama Rehberi'ne uygun şekilde belirlenmesi gerekir.

Tablo 2: Performans Programı Hazırlama Rehberi'ne Uygun Belirlenmeyen Faaliyetlerden Bazıları

Stratejik Hedef	**Ke.1.5 Belediyemize ait toplu taşıma araçlarının filo yenilemesi gerçekleştirilecektir.**
Performans Hedefi	**Ke/Ph.1.5.1 2018 yılında akaryakıt ve bakım-onarım giderlerinden sağlanan tasarruf oranı 25% olacaktır.**
Faaliyetler	1. Otobüs işletme bakım ve onarım giderleri 2. Otobüs işletme akaryakıt ve yağ alımları 3. Otobüs işletme CNG alımları 4. Otobüs işletme sigorta ve muayene 5. Otobüs işletme taşıt kiralama 6. Otobüs işletme temizlik hizmet alımı
Stratejik Hedef	**Ke.1.6 2019 yılı sonuna kadar deniz ulaşımında arıza nedeniyle iptal edilen seferler %1'e düşürülecektir.**
Performans Hedefi	**Ke/Ph.1.6.1 2018 yılı sonuna kadar deniz ulaşımında arıza nedeniyle iptal edilen seferler %1'e düşürülecektir.**
Faaliyetler	1. Deniz ulaşım bakım ve onarım giderleri 2. Deniz ulaşım akaryakıt ve yağ alımları 3. Deniz ulaşım sigorta ve muayene 4. Deniz ulaşım yüzer taşıt kiralaması gideri

Kamu idaresi cevabında; *"Bulgu 1'de yer alan faaliyetler için ilgili harcama birimleri bilgilendirilecek olup, 2020-2024 Stratejik Plan hazırlama aşamasında stratejik hedef ile faaliyetler arasındaki ilgililik konusuna özen gösterilecektir."* denilmiştir.

Sonuç olarak 2020-2024 yıllarına ilişkin yapılacak çalışmalarda faaliyetlerin Performans Programı Hazırlama Rehberi'ne uygun şekilde belirlenmesi gerekir.

www.balioglu.net

BULGU 3: Performans Programında Yer Alan 'Faaliyet Maliyetleri Tablosunun' Performans Programı Hazırlama Rehberi'ne Uygun Olarak Hazırlanmaması

Performans Programı Hazırlama Rehberi'nde yer alan 'Performans Hedefi Tablosunun' İdare tarafından hazırlandığı; fakat Rehber'de 1 numaralı Tablo olarak düzenlendiği ancak 3'üncü sırada yer alan faaliyetlerin kaynak ihtiyacının bütçe ve bütçe dışı şeklinde gösterilmesi gerekirken bunun ilgili tabloda yer almadığı görülmüştür.

Buna göre, Performans Programı Hazırlama Rehberi'nde belirtilen tüm bilgileri içerecek şekilde tabloların hazırlanmasına özen gösterilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; *"Belediyemiz Bütçe Dışı kaynak kullanmadığı için ilgili tablolarda Bütçe İçi-Bütçe Dışı ayrımı yapılmamıştır. Bir sonraki stratejik planda bu ayrım dikkate alınacak ve performans programları bu hususa göre hazırlanacaktır."* denilmiştir.

Sonuç olarak Performans programının Performans Programı Hazırlama Rehberi'nde belirtilen tüm bilgileri içerecek şekilde tabloların hazırlanmasına özen gösterilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 4: Faaliyetlerin İlgililik Kriterine Uymaması

Performans programında yer alan ve çıktı veya sonuç odaklı olarak değerlendirilen 81 adet performans hedefi ile 362 adet performans göstergesine ait faaliyetler ilgililik kriterine göre değerlendirildiğinde aşağıdaki tabloda yer alan 4 adet faaliyetin 'İlgililik' kriterini karşılamadığı görülmüştür.

İdare, faaliyetlerini performans göstergeleri ile ilgili belirlemelidir.

Tablo 3: "İlgililik" Kriterini Karşılamayan Performans Göstergeleri

Performans Hedefi	**Ke/Ph.3.3.1 Hafriyatın yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetler %100 gerçekleştirilecektir.**
Gösterge	Ke/G.3.3.1.1 Kaçak hafriyat ile ilgili kontrollerin yapılma, ihbarların değerlendirilme, denetim faaliyetlerinin yapılma oranı
Gösterge	Ke/G.3.3.1.2 Oluşturulan hafriyat döküm sahası, rekreasyon alanı, rehabiliteye hazırlık maksatlı dolgu alanı ve rehabilite - dolgu alanları sayısı
Gösterge	Ke/G.3.3.1.3 Hafriyat taşıma izin belgesi düzenlenme süresi
Gösterge	Ke/G.3.3.1.4 Rehabilite ve geçici depolama hafriyat taleplerinin değerlendirilme oranı

Gösterge	Ke/G.3.3.1.5 İlçe belediyeleri, kamu kurum ve kuruluşları ile yapılan eğitim ve bilgilendirme toplantı sayısı
Faaliyet	1 - Belediyemiz il genelinde oluşturulacak hafriyat döküm sahalarına ilişkin Orman Kanunu 16 ıncı maddesi Uygulama Yönetmeliği kapsamında Orman ve Su İşleri Bakanlığından talep edilen alanlar için ödenen ücret giderleri
Performans Hedefi	**To/Ph.2.3.1 İlgili kanun ve yönetmeliklere uygun olarak güvenilir, sağlıklı, hijyenik büyükbaş ve küçükbaş hayvan kesimi konularıyla ilgili 2018 yılında 85 kişiye eğitim verilecektir.**
Gösterge	To/G.2.3.1.1 Küçükbaş hayvanlarda kesim öncesi ve sonrası yapılan muayene durumu
Gösterge	To/G.2.3.1.2 Büyükbaş hayvanlarda kesim öncesi ve sonrası yapılan muayene durumu
Gösterge	To/G.2.3.1.3 Kesimlik büyükbaş ve küçükbaş hayvanlarla ilgili eğitim verilecek kişi sayısı
Faaliyet	1 - Kurban Bayramına yönelik genel hizmet alımı
Faaliyet	2 - Mezbaha atıkları için imha bedeli
Performans Hedefi	**Ku/Ph.2.3.2 Yatırım proje uygulamalarının ekonomik ve verimli yürütülmesi sağlanacak, projeler %40 oranında kendi bünyemizde yapılacaktır.**
Gösterge	Ku/G.2.3.2.1 Fen işleri yatırımları ile ilgili keşif ve projelendirilme işlemlerinin müdürlük bünyesinde yapılma oranı
Faaliyet	1 - Müşavirlik hizmetlerinin alınması

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında; *"Performans programında yer alan faaliyetler stratejik planda bulunan faaliyetlere göre değerlendirilmektedir. 2020-2024 Stratejik Plan hazırlama aşamasında Belediyeler İçin Stratejik Plan Hazırlama Rehberi'nde belirtilen şekilde, amaç, hedef ve faaliyetlerin ilgililik kriterine dikkat edilecektir."* denilmiştir.

Sonuç olarak Performans programında yer alan performans hedefleri ile performans göstergelerine ait faaliyetlerin ilgililik kriterine göre belirlenmesi gerekmektedir.

BULGU 5: Çıktı veya Sonuç Odaklı Olduğu Değerlendirilen 32 Performans Göstergesinin Ölçülebilirlik Kriterini Karşılamaması

Performans programında yer alan ve çıktı veya sonuç odaklı olarak değerlendirilen 81 adet performans hedefi ile 362 adet performans göstergesinin ilgililik kriterine göre değerlendirilmesi yapıldığında aşağıdaki tabloda yer alan 32 adet performans göstergesinin 'Ölçülebilirlik' kriterini karşılamadığı görülmüştür.

Performans göstergelerinin ölçülebilir olması performans hedefleri hakkında doğru değerlendirme yapılmasını sağlamaktadır.

Performans göstergelerinin ölçülebilir olması gerekmektedir.

Tablo 4: "Ölçülebilirlik" Kriterini Karşılamayan Performans Göstergeleri

1.	Ke/G.1.2.1.3 Vatandaş ve çevre dostu otobüs durağı (aydınlatma, yağmur ve güneşe karşı koruma, oturma mekânı, otobüse binmeyi kolaylaştıran kaldırımdaki özel düzenlemeler v.s.) yapımı
2.	Ke/G.1.9.1.1 Karayolu köprülü kavşak imalatlarının yapılması
3.	Ke/G.1.9.1.2 Kent merkezlerinde yol ve kavşak imalatlarının yapılması
4.	Ke/G.1.9.1.3 Karayolu imalatlarının yapılması
5.	Ke/G.1.9.1.4 Eş düzey kavşak düzenleme imalatlarının yapılması
6.	Ke/G.1.9.1.5 Yaya üst geçit imalatlarının yapılması
7.	Ke/G.3.4.1.4 Kentsel dönüşüm bölgelerinde projelerin hazırlanması
8.	Ke/G.3.4.1.6 Yapılara performans analizi yapılması ve güçlendirme projelerinin hazırlatılması
9.	Ke/G.3.4.1.7 Kocaeli'nin tamamını kapsayan İmar Planına Esas Jeolojik-Jeoteknik Etüt Raporlarının Yerleşime Uygunluk Haritalarının sayısallaştırılarak CAD ortamına atılması
10.	Ke/G.3.4.1.8 Talep doğrultusunda can ve mal güvenliği açısından risk arz eden binaların yıkımının yapılması için araç-gereç desteğinin sağlanması
11.	Ke/G.3.6.1.1 Hazırlanan rölöve, restorasyon ve restitüsyon proje sayısı uygulamalarının denetimi
12.	Ke/G.4.1.1.5 Müdahale personelinin eğitim ihtiyaç analizinin hazırlanması
13.	Ke/G.4.1.1.8 İşletme ruhsatına ve iskana esas yangın emniyet raporu başvurularının ilk incelemesinin yapılması
14.	Ke/G.4.1.1.9 Tüm proje başvurularının yangın emniyet tedbirleri açısından ilk incelemesinin yapılması
15.	Ke/G.4.1.1.11 Yangın güvenliği açısından denetime tabi işyerlerinin envanterinin oluşturulması ve haritalandırılması
16.	Ke/G.4.1.1.13 Belediyenin afet acil durum planının güncellenmesi
17.	Ke/G.4.1.1.14 Kocaeli ili Büyükşehir Belediyesi afet acil durum planının güncellenmesi
18.	Ke/G.4.1.1.15 Sabotaja karşı koruma planlarının güncellenmesi (Kurum içi)
19.	Ke/G.4.3.1.1 Yerel deprem kayıt ağı izleme merkezine bağlı ivmeölçer cihazı konuşlandırılması
20.	Ke/G.5.2.1.2 Dört terminal içinde yapılan otobüs giriş-çıkış denetimleri
21.	Ke/G.5.2.1.3 Dört terminalde mevcut tüm işyerlerinin üçer aylık gıda, ruhsat ve zabıta açısından ortak denetimlerin yapılması
22.	Ke/G.5.4.1.3 Gelen şikâyetlerin 3(üç) gün içinde değerlendirilmesi
23.	To/G.2.3.1.1 Küçükbaş hayvanlarda kesim öncesi ve sonrası yapılan muayene durumu
24.	To/G.2.3.1.2 Büyükbaş hayvanlarda kesim öncesi ve sonrası yapılan muayene durumu
25.	Ku/G.1.1.1.2 Televizyon kanallarında ve çeşitli mecralarda gösterilmek üzere prodüksiyonların hazırlanması
26.	Ku/G.2.7.1.5 Şirketlerin Belediyemiz ile olan iş ve işlemlerinin koordinasyonu
27.	Ku/G.3.3.1.4 Kocaeli Büyükşehir Belediyesi'ne ait taşınmazların kontrol ve denetimlerinin yapılması

www.balioglu.net

28.	Ku/G.3.5.1.3 Performans esaslı bütçe - Analitik bütçe entegrasyonunun sağlanması
29.	Ku/G.5.1.1.1 Kuruma ait önemli verilerin, hazırlanmış yedekleme planına göre yedeklenmesi
30.	Ku/G.5.1.1.3 Kablosuz network alt yapısının kurum genelinde (Merkeze bağlı tüm birimlerde) yaygınlaştırılması
31.	Ku/G.5.3.1.1 Altyapı haritaları ve ruhsat bilgilerinin web üzerinden ilgili kurumlara sunulması
32.	Ku/G.5.3.1.2 Yapı ruhsatı CBS bilgilerinin MAKS (Mekânsal Adres Sistemi) projesi servisleri kullanılarak güncellemelerin ve paylaşımının yapılması

Kamu idaresi cevabında; *"Bulguda belirtilen 32 performans göstergesinde ölçülebilirliğe engel olan durum göstergenin tam olarak ifade edilememesidir. (Gösterge sonuna sayısı, oranı, adedi vb. gibi cümlelerin eklenmemesi) 2020-2024 Stratejik Plan hazırlama aşamasında çıktı, sonuç, ölçülebilirlik kriterlerine göre performans göstergeleri miktar ve zaman boyutuyla belirlenecektir.*" denilmiştir.

Sonuç olarak Performans göstergelerinin ölçülebilir olması performans hedefleri hakkında doğru değerlendirme yapılmasını sağladığından, performans göstergelerinin ölçülebilir olması gerekmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 6: Çıktı veya Sonuç Odaklı Olduğu Değerlendirilen 3 Performans Göstergesinin İlgililik Kriterini Karşılamaması

Performans programında yer alan ve çıktı veya sonuç odaklı olarak değerlendirilen 81 adet performans hedefi ile 362 adet performans göstergesinin ilgililik kriterine göre değerlendirilmesi yapıldığında aşağıdaki tabloda yer alan 3 adet performans göstergesinin 'İlgililik' kriterini karşılamadığı görülmüştür.

Performans hedeflerine ulaşılma başarısının doğru ölçülmesi için performans göstergelerinin performans hedefleri ile ilgili olması önem taşımaktadır.

İdare performans göstergelerini performans hedefleri ile ilgili belirlemelidir.

Tablo 5: "İlgililik" Kriterini Karşılamayan Performans Göstergeleri

Performans Hedefi	**Ke/Ph.2.6.1 Kırsal alanlardaki yaşam standartları ile tarımsal alanlardaki faaliyetlerin gelişmesine yönelik destek hizmetleri sürdürülecektir.**
33.	Ke/G.2.6.1.2 Kısal alandaki camilere yapılan çelik minare sayısı
Performans Hedefi	**To/Ph.2.3.1 İlgili kanun ve yönetmeliklere uygun olarak güvenilir, sağlıklı, hijyenik büyükbaş ve küçükbaş hayvan kesimi konularıyla ilgili 2018 yılında 85 kişiye eğitim verilecektir.**

1.	To/G.2.3.1.1 Küçükbaş hayvanlarda kesim öncesi ve sonrası yapılan muayene durumu
2.	To/G.2.3.1.2 Büyükbaş hayvanlarda kesim öncesi ve sonrası yapılan muayene durumu

Kamu idaresi cevabında; *"Bulgu 2'de yer alan göstergeler için ilgili harcama birimleri bilgilendirilecek olup, 2020-2024 Stratejik Plan hazırlama aşamasında stratejik hedef ile performans göstergeleri arasındaki ilgililik konusuna özen gösterilecektir."* denilmiştir.

Sonuç olarak Performans hedeflerine ulaşılma başarısının doğru ölçülmesi için performans göstergelerinin performans hedefleri ile ilgili olması önem taşıdığından, idare performans göstergelerini performans hedefleri ile ilgili belirlemelidir.

C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesi

BULGU 7: Faaliyet Raporunda Bütçe Hedef ve Gerçekleşmelere İlişkin Sapmaların Nedenlerinin Açıklanmaması

www.balioglu.net

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliğin "Birim ve idare faaliyet raporlarının kapsamı" başlıklı 18 inci maddesinde aynen;

"Mali bilgiler başlığı altında, kullanılan kaynaklara, bütçe hedef ve gerçekleşmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, varlık ve yükümlülükler ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgilere, temel mali tablolara ve bu tablolara ilişkin açıklamalara yer verilir. Ayrıca, iç ve dış mali denetim sonuçları hakkındaki özet bilgiler de bu başlık altında yer alır." denilmektedir.

Kurumun Faaliyet Raporu'nda "Mali Bilgiler" kısmına yer verilmiş, ancak açıklamalar kısmında bütçe hedef ve gerçekleşmeleri arasında meydana gelen sapmaların nedenlerine yer verilmesi gerekirken buna ilişkin herhangi bir açıklama yapılmamıştır.

Yönetmelik hükmü gereği, bütçe hedef ve gerçekleşmeleri arasında meydana gelen sapmaların nedenlerine kamuoyuna sunulan Faaliyet Raporunda yer verilmelidir.

Kamu idaresi cevabında; *"Faaliyet raporunda, gelir ve gider bütçelerinin gerçekleşmeleri, performans göstergeleri ile takip edilmektedir. Faaliyet raporunda, Mali Yönetim Hizmetleri'nde yer alan performans göstergeleri değerlendirilirken, EK-1'de yer alan değerlendirme sistemi kullanılmaktadır. Bu sistem gereği gelir ve gider bütçelerinde gerçekleşmeler olumlu düzeydedir."* denilmiştir.

Sonuç olarak Bütçe hedef ve gerçekleşmeleri arasında meydana gelen sapmaların nedenlerine kamuoyuna sunulan Faaliyet Raporunda yer verilmelidir.

BULGU 8: Faaliyet Raporunda Yer Alan Bazı Amaç ve Hedeflerden Sapma Nedenlerine Yer Verilmemesi

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 41'inci maddesinde;

"İdare faaliyet raporu, ilgili idare hakkındaki genel bilgilerle birlikte; kullanılan kaynakları, bütçe hedef ve gerçekleşmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerini, varlık ve yükümlülükleri ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgileri de kapsayan mali bilgileri; stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyetleri ve performans bilgilerini içerecek şekilde düzenlenir."

denilmektedir. Yine Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliğin 18'inci maddesinde;

1) *"Mali bilgiler başlığı altında, kullanılan kaynaklara, bütçe hedef ve gerçekleşmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, varlık ve yükümlülükler ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgilere, temel mali tablolara ve bu tablolara ilişkin açıklamalara yer verilir. Ayrıca, iç ve dış mali denetim sonuçları hakkındaki özet bilgiler de bu başlık altında yer alır.*

2) *Performans bilgileri başlığı altında, idarenin stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyet ve projelerine, performans programında yer alan performans hedef ve göstergelerinin gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, diğer performans bilgilerine ve bunlara ilişkin değerlendirmelere yer verilir."*

denilmekle; öngörülen hedef ve göstergelere ilişkin gerçekleşmelerin ve meydana gelen sapmaların açıklanması hususu hükme bağlanmıştır.

5018 sayılı Kanun ve söz konusu Yönetmeliğin ilgili hükümlerine rağmen Kocaeli Büyükşehir Belediyesinin 2018 yılı Faaliyet Raporunda, performans programlarına göre belirlenen göstergelerden bazılarında meydana gelen sapmalara ilişkin herhangi bir neden belirtilmemiştir.

Faaliyet Raporlarının temel fonksiyonu performans programında belirlenen ilgili yıl hedeflerinin ne ölçüde gerçekleştiğinin ve sapma nedenlerinin ortaya konulmasıdır.

www.balioglu.net

Performans Programında belirlenen hedeflerin dikkate alınmaması, bu hedeflere ne ölçüde ulaşıldığının ve ulaşılamamışsa bunun nedenlerinin fiziki ve mali kaynaklar çerçevesinde açıklanmaması, faaliyet raporunun işlevini yerine getirememesine, başka bir ifadeyle performans ölçümünün gerçekleşememesine neden olmuştur. Dolayısıyla, Stratejik Planlama, Performans Programı ve Faaliyet Raporu sürecine ilişkin mantıksal tutarlılık da kaybolmuştur.

Tablo 6: Faaliyet Raporunda Sapma Olan Göstergelerden Bazıları

Gösterge	Hedeflenen Miktar	Gerçekleşen Miktar	Değerlendirme
Ke/G.1.6.1.2 Deniz ulaşımında günlük taşınan yolcu sayısı	1.600,00	1.432,00	Sapmanın nedenlerine yer verilmemiştir.
Ke/G.1.13.1.3 İşletme ruhsatlarına uygunluğu denetlenen ticari taksi durak sayısı	180,00	164,00	Sapmanın nedenlerine yer verilmemiştir.
Ke/G.1.13.1.4 İşletme ruhsatlarına uygunluğu denetlenen otopark sayısı	100,00	92,00	Sapmanın nedenlerine yer verilmemiştir.
Ke/G.2.3.1.1 Açık yeşil alandaki artış miktarı	900.000,00	820.000,00	Sapmanın nedenlerine yer verilmemiştir.
Ke/G.2.4.1.2 Kurulumu yapılan spor aleti grubu sayısı	30,00	27,00	Sapmanın nedenlerine yer verilmemiştir.
Ke/G.3.1.1.1 Evrakları tam plan değişiklik dosyalarının belediyemize ulaşmasından belediye meclisine sevkine kadar geçen ortalama süre	15,00	14,90	Sapmanın nedenlerine yer verilmemiştir.
Ke/G.3.1.1.2 Plan değişikliğine ait kararın Şehir Planlama Şube Müdürlüğü'ne havalesinden ilgili yerlere dağıtımına kadar geçen süre	5,00	4,87	Sapmanın nedenlerine yer verilmemiştir.
Ke/G.3.1.1.3 İmar durumu hazırlama süresi (Talep üzerine)	3,00	2,89	Sapmanın nedenlerine yer verilmemiştir.
Ke/G.3.1.1.4 İmar planlarına ait görüş taleplerinin sonuçlandırılma süresi	5,00	4,93	Sapmanın nedenlerine yer verilmemiştir.
Ke/G.3.1.1.5 Plan yapımıyla ilgili talep sonrası plan hazırlanışı ve meclise sunuluşu arasında geçen ortalama süre	15,00	14,32	Sapmanın nedenlerine yer verilmemiştir.
Ke/G.3.5.1.3 Kamulaştırmalarda alınan toplam alan miktarı	500.000,00	453.202,19	Sapmanın nedenlerine yer verilmemiştir.

www.balioglu.net

Ke/G.3.10.1.1 Cenazenin alınma talebinden define hazır hale getirilmesine kadar ki işlemlerin 3 (üç) saat içerisinde yerine getirilmesi oranı	100,00	99,00	Sapmanın nedenlerine yer verilmemiştir.

Kamu idaresi cevabında; *"Performans Programı'nda yer alan göstergeler değerlendirilirken EK-1'de yer alan değerlendirme sistemi kullanılmaktadır. Bu sistem gereği sapma nedeni olması gereken tüm göstergelerin sapma nedenleri faaliyet raporunda yer almaktadır."* denilmiştir.

Sonuç olarak Faaliyet Raporlarının temel fonksiyonu performans programında belirlenen ilgili yıl hedeflerinin ne ölçüde gerçekleştiğinin ve sapma nedenlerinin ortaya konulmasıdır. Performans Programında belirlenen hedeflerin dikkate alınmaması, bu hedeflere ne ölçüde ulaşıldığının ve ulaşılamamışsa bunun nedenlerinin fiziki ve mali kaynaklar çerçevesinde açıklanmaması, faaliyet raporunun işlevini yerine getirememesine, başka bir ifadeyle performans ölçümünün gerçekleşememesine neden olmuştur.

Stratejik Planlama, Performans Programı ve Faaliyet Raporu sürecine ilişkin mantıksal tutarlılığın sağlanması için hedeflerin ne ölçüde gerçekleştirildiğinin ve sapma nedenlerinin belirtilmesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

D. Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesi Ve Değerlendirilmesi

BULGU 9: Veri Kayıt Sisteminin Mevcut Olmaması

İdarenin veri kayıt sistemini oluşturmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idareleri için Stratejik Planlama Kılavuzu'na göre faaliyet raporunun yayımlanmasından önce idarenin yıl boyunca gerçekleştirdiği faaliyetleri düzenli olarak izlemesi ve hedefler temelinde performansını ölçüyor olması gerekmektedir.

Veri kayıt sistemi bir performans hedefi veya göstergeye yönelik tüm performans bilgisinin toplandığı, analiz edildiği ve üretildiği sürecin tamamıdır. Herhangi bir performans hedefi veya göstergeye ilişkin gerçekleşmenin ölçülmesi ve raporlanabilmesi için bu ölçümün nasıl yapılacağının belirlenmiş olması gerekir.

Kurumun veri kayıt sistemi bulunmadığından performans bilgisinin raporlanmasında kullanılan sistemlerin değerlendirilmesinde bu sistemlerin tam ve doğru veri üretip üretmediği,

veri sistemlerinin güvenilirliği, veri sistemleri üzerinde etkin ve risklere uygun iç kontroller oluşturup oluşturmadığı denetlenememiştir.

Kamu idaresi cevabında; *"Yatırım/Hizmet Takip ve Performans Göstergelerini izlemek için hazırladığımız Yatırım Performans İzleme Sistemi Ocak 2019 itibariyle kullanıma başlanmış olup, değerlendirmeler belirli periyotlara göre yapılmaktadır."* denilmiştir.

Sonuç olarak İdare cevabında, Yatırım/Hizmet Takip ve Performans Göstergelerini izlemek için hazırladığı, Yatırım Performans İzleme Sisteminin Ocak 2019 itibariyle kullanımına başlandığını ve değerlendirmeler belirli periyotlara göre yapıldığını söylemektedir. 2018 yılına ilişkin yapılan denetimler sırasında böyle bir sistemin olmaması dolayısıyla bulgu yazılmıştır.

2018 yılı denetimlerinin yapılması sırasında; kurumun veri kayıt sistemi bulunmadığından performans bilgisinin raporlanmasında kullanılan sistemlerin değerlendirilmesinde bu sistemlerin tam ve doğru veri üretip üretmediği, veri sistemlerinin güvenilirliği, veri sistemleri üzerinde etkin ve risklere uygun iç kontroller oluşturup oluşturmadığı denetlenememiştir.

www.balioglu.net

www.balioglu.net

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
http://www.sayistay.gov.tr