



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

MANİSA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

2024 YILI

SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2025



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ	1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU	9
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	9
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI	10
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	10
6. DENETİM GÖRÜŞÜ	13
7. DENETİM BULGULARI	13
8. EKLER	100

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: Belediyenin Doğrudan / Dolaylı Hissedarı Olduğu Şirketler	3
Tablo 3: 2024 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	4
Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	5
Tablo 5: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu	5
Tablo 6: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri	6
Tablo 7: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri	6
Tablo 8: Amortisman Ayrılmayan Varlıklar	20
Tablo 9: Kayıtlı Değerinden Daha Fazla Amortisman Ayrılan Varlıklar	21
Tablo 10: Park Alanlarındaki İmara Aykırı Yapılar	29
Tablo 11: İşçilerin 270 Saati Aşan Yıllık Fazla Mesai Süreleri	38
Tablo 12: Kısımlara Bölünerek Doğrudan Temin Yöntemi ile Gerçekleştirilen İşler	53
Tablo 13: Fatura Karşılığı Yapılan Alımların Listesi	63
Tablo 14: Geçiş Hakkı Bedellerine İlişkin Olarak Yapılan Tahsilatlar	88
Tablo 15: Pazarlık Usulüyle Üçüncü Kişilere Kiralanan İdareye Ait Taşınmaz Listesi	91

KISALTMALAR

AŞ	Anonim Şirket
AVM	Alışveriş Merkezi
OSB	Organize Sanayi Bölgesi
UKOME	Ulaşım Koordinasyon Merkezi
ÜFE	Üretici Fiyatları Endeksi

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Kurum Taşıt Kayıtlarının Gerçek Durumu Yansıtması
2. Bazı Taşınır Malların Anlık Depo Durum Cetvellerinin Fiili Durumu Yansıtması
3. Amortisman Ayrılmayan ve Kayıtlı Değerlerinden Daha Fazla Amortisman Ayrılan Maddi Duran Varlıklar Bulunması
4. Zemin Altı Otoparklarının Binalar Hesabında İzlenmesi Gerekirken Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabında Takip Edilmesi
5. Belediyeye Bağış Yoluyla Gelen Taşınırın Muhasebe Sisteminde Kayıt Altına Alınması
6. Taşıtlar ve İş Makinaları İçin Yapılan Değer Artırıcı Harcamaların Doğrudan Giderleştirilmesi
7. İşletme Hakkı Devredilen Taşınmazların Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabında İzlenmemesi

B. Diğer Bulgular

1. Kanun Gereğince Kadınlar ve Çocuklar İçin Açılması Zorunlu Konukevlerinin Açılmaması
2. İmar Planında Park Alanı Olarak Belirlenen Yerlerin Ticari Amaçla Kullanılması
3. Yeni İstihdam Edilen Personel Hakkında Güvenlik Soruşturması ve Arşiv Araştırmasının Zamanında Yapılmaması
4. Asfalt Yapım İşlerinin Yürütülmesinde Teknik Şartname Hükümlerine Riayet Edilmemesi
5. Bakım Onarım Hizmet Alım İşinde Aksaklıklar Bulunması
6. İstinat Duvarı Yapım İşinde Aksaklıklar Bulunması
7. Yeni Birim Fiyat Tespitinde Miktarın Belirlenmemesi Dolayısıyla Revize Birim Fiyat Uygulanamaması
8. İşçilerin Yıllık Fazla Çalışma Saati Sınırının Aşılması

9. Daire Başkanlıkları ve Müdürlüklerde Vekalet ve Tedviren Görevlendirmeler Yapılması
10. Hizmet Alımı Yoluyla Belediye Şirketinden Temin Edilen Personelin Zabıta ve İtfaiye Teşkilatında Görevlendirilmesi
11. Belediyenin Ortağı Olduğu Şirkette İdareyi Temsil Eden Yönetim Kurulu Üyesinin Usulüne Uygun Olarak Belirlenmemesi
12. Yapım İşlerinde Yeni Birim Fiyat Tespit Edilirken Güncel Mevzuatın Dikkate Alınmaması
13. Teklif Birim Fiyat Dahil Olan Nakliye Bedelinin Ayrıca Ödenmesi
14. Bazı İlçe Merkezlerinde ve Yerleşim Alanlarında Nazım İmar Planının Bulunmaması
15. Kiraya Verilen Bazı İşyerlerinin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatının Bulunmaması
16. İdarenin Mülkiyetinde veya Tasarrufundaki Bazı Araçların Denetimini Sağlayacak Araç Takip Sisteminin Bulunmaması
17. Mal ve Hizmet Alımlarının Kısımlara Bölünerek Doğrudan Temin Yöntemi ile Gerçekleştirilmesi
18. İş Programının Mevzuat Gereği Yapılması Gereken Kontrollerin Takibine İmkan Vermeyecek Şekilde Teslim Alınması
19. İş Sağlığı ve Güvenliği Açısından Tehlike Oluşturan Hususlarla İlgili Gerekli Önlemlerin Alınmaması
20. İhalesi Yapılan İşlerin Kontrol Süreçlerinin Etkin Bir Şekilde Yerine Getirilmemesi
21. Mesir Macunu Festivali Kapsamında Alınan Mal ve Hizmetlerin Kamu İhale Kanunu Hükümleri Uygulanmaksızın Gerçekleştirilmesi
22. Basın ve Tanıtım Giderleri Toplamının Tasarruf Genelgesine Uygun Olmaması
23. Taşınırın İdaresinde Etkin Bir Kontrol Mekanizmasının Kurulmaması
24. İdarenin Mülkiyetindeki Alışveriş Merkezi ve Otelin İhalesinde ve Şartnamesinde Belirsizlikler Bulunması
25. Taşınmazların Cins Tashih İşlemlerinin Yapılmaması

26. İmar Planı Değişikliğine Dair Değer Artış Paylarının Takip ve Tahsil Edilmesine İlişkin İşlemlerin Kontrolünün Yapılmaması
27. Toplu Taşıma Hatlarının İhalesiz ve Süresiz Olarak Kullandırılması
28. Taksi ve Servis Hizmet Haklarının Bazılarının İhalesiz ve Tamamının Süresiz Olarak Kiraya Verilmesi
29. Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınan Geçiş Hakkı Bedellerinin İlçe Belediyelerine Aktarılmaması
30. Büyükşehir Belediye Başkanlığı ile Manisa Organize Sanayi Bölgesi Arasında Yapılan Protokoller ile Kavşak Yapımı İçin Büyükşehir Belediyesi Bütçesinden Para Aktarılması.
31. İdare Tarafından Şirketlere İhalesiz Olarak Devredilen Taşınmazların Şirketler Tarafından Pazarlık Usulü ile Kiralanması
32. İdareye Ait Taşınmazların İhale Yapılmadan Belediye Şirketlerine Devredilmesi
33. Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Mevzuatta Belirtilen Sıraya Göre Ödenmemesi
34. Coğrafi ve Kent Bilgi Sisteminde Eksiklikler Bulunması ve Verilerin Güncel Olmaması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Belediyeler, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 127'nci maddesinde, belediye halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları seçimlerle oluşturulan kamu tüzel kişileri olarak tanımlanmıştır. Belediyelerin kuruluş, görev ve yetkilerinin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği Anayasa'da hüküm altına alınmıştır.

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

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

5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinde, büyükşehir belediyelerinin ve büyükşehir ilçe belediyelerinin görev ve yetkileri ayrıntılı bir şekilde sayılmıştır. Söz konusu görev ve yetkiler genel olarak 5393 sayılı Kanun'da belirtilen görev ve yetkilerin paylaşımı şeklindedir. Büyükşehir belediyelerinin, kendi sınırları içerisinde yer alan ilçe belediyelerinin imar uygulamalarını denetleme yetkisi bulunmaktadır. Bunun yanı sıra, büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleri hakkında 5393 sayılı Kanun'da yer verilen yetki, imtiyaz ve muafiyetlerin geçerli olduğu da mezkûr Kanun'da belirtilmiştir. 5216 sayılı Kanun'un 8 ve 9'uncu maddesinde belirtilen altyapı ve ulaşım hizmetleri büyükşehir belediyelerinin sorumluluğu altındadır.

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

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

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

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

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda Büyükşehir Belediye organları; Büyükşehir Belediye Meclisi, Büyükşehir Belediye Encümeni ve Büyükşehir Belediye Başkanı olarak öngörülmüştür.

Karar organı olan Büyükşehir Belediye Meclisi, belediye başkanı ve 89 üyeden oluşmaktadır.

Büyükşehir Belediyesi teşkilatı; norm kadro esaslarına uygun olarak genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlüklerden oluşmaktadır. Birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi Büyükşehir Belediyesi Meclisinin yetkisi dahilindedir. Büyükşehir Belediyesi personeli Büyükşehir Belediye Başkanı tarafından atanır. Personelden müdür ve üstü unvanlı olanlar ilk toplantıda Büyükşehir Belediye Meclisinin bilgisine sunulur.

Büyükşehir Belediyesinin teşkilat yapısında doğrudan Başkana bağlı 5 birim belirlenmiştir. Bunlar; Genel Sekreterlik, Özel Kalem Müdürlüğü, Teftiş Kurulu Başkanlığı, İç

Denetim Birimi ve Manisa Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğüdür. Ayrıca Belediye Başkanının 5 danışmanı bulunmaktadır.

Genel sekreter, belediye başkanının teklifi üzerine Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanı tarafından atanır. Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı, Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı ve Hukuk Müşavirliği doğrudan Genel Sekretere bağlı olan birimlerdir. Genel Sekretere bağlı 4 adet Genel Sekreter Yardımcısı bulunmaktadır. Belediyenin 24 hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili Genel Sekreter Yardımcılıklarına bağlıdır.

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

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhtas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	1756	660
Sözleşmeli Personel	-	72
Kadrolu İşçi	143	29
Geçici İşçi	-	-
Toplam	1899	761
696 sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	3915

Manisa Büyükşehir Belediyesi Başkanlığının Manisa Su ve Kanalizasyon Genel Müdürlüğü olmak üzere 1 tane bağlı kuruluşu bulunmaktadır.

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

Bunun yanında aşağıdaki tabloda ayrıntısı verilen Büyükşehir Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğu toplam 6 adet şirketi ve dolaylı olarak hissedarı olduğu toplam 3 şirketi bulunmaktadır.

Tablo 2: Belediyenin Doğrudan / Dolaylı Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)	Doğrudan/Dolaylı Hissedarı Olduğu Şirketler
1	BESOT Manisa Belediyesi Müşavirlik, Mühendislik, Müteahhitlik Hizmetleri Ulaşım Toplu Taşımacılık Sosyal Tesisler İşletmeciliği Turizm ve Enerji Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	120.000.000,00	98,97	Doğrudan
2	MANULAŞ Manisa Ulaşım Hizmetleri Makina Sanayii ve Ticaret Anonim Şirketi	170.000.000,00	100	Doğrudan
3	Manisa Yatırım İnşaat Sanayi Ticaret Anonim Şirketi	45.000.000,00	100	Doğrudan
4	Manisa Toplu Konut Yatırım Anonim Şirketi	5.000.000,00	100	Doğrudan
5	Manisa Enerji Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	70.100.000,00	100	Doğrudan
6	SPILAŞ Yapı Çevre Planlama Proje Enerji İnşaat Müşavirlik Basın Yayın İthalat İhracat Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	100.000.000,00	100	Doğrudan
7	AGROSPİL Tarım Gıda Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	6.000.000,00	100	Dolaylı
8	SPILTECH Bilişim İnovasyon Teknoloji Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	6.000.000,00	100	Dolaylı

9	SPİLYUM Özel İstihdam Ofisi Kültür Sanat Turizm Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	6.000.000,00	100	Dolaylı
---	--	--------------	-----	---------

1.3. Mali Yapı

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

Bütçe işlemleri 27.05.2016 tarihli ve 29724 mükerrer sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre yürütülmektedir.

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

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

Tablo 3: 2024 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod	Giderin Türü	Bütçe ile Verilen Ödenek (TL)	Ek Ödenek*	Aktarmayla		Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Sonraki Yıla Devreden Ödenek (TL)
				Eklen (+) (TL)	Düşülen (-) (TL)				
1	Personel Giderleri	439.150.000,00	55.549.000,00	83.412.412,53	24.448.773,39	553.662.639,14	546.839.753,30	6.822.885,84	0,00
2	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	48.954.000,00	0,00	14.641.393,66	5.560.937,30	58.034.456,36	56.485.559,27	1.548.897,09	0,00
3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	3.498.526.000,00	460.377.000,00	1.174.109.390,02	959.671.022,67	4.173.341.367,35	3.831.849.934,66	291.091.873,23	50.399.559,46
4	Faiz Giderleri	45.000.000,00	0,00	0,00	0,00	45.000.000,00	41.031.151,84	3.968.848,16	0,00
5	Cari Transferler	172.690.000,00	78.500.000,00	111.963.509,99	3.863.306,55	359.290.203,44	348.010.120,79	11.280.082,65	0,00
6	Sermaye Giderleri	2.397.280.000,00	0,00	794.990.513,31	792.115.880,97	2.400.154.632,34	1.829.321.723,98	343.891.199,08	226.941.709,28
7	Sermaye Giderleri	13.400.000,00	9.000.000,00	355.700.000,00	0,00	378.100.000,00	377.768.318,68	331.681,32	0,00
8	Borç Verme	600.000.000,00	200.000.000,00	3.750.000,00	3.700.000,00	800.050.000,00	800.000.000,00	50.000,00	0,00
9	Yedek Ödenek	685.000.000,00	89.000.000,00	0,00	749.207.298,63	24.792.701,37	0,00	24.792.701,37	0,00
Toplam		7.900.000.000,00	892.426.000,00	2.538.567.219,51	2.538.567.219,51	8.792.426.000,00	7.831.306.562,52	683.778.168,74	277.341.268,74

Manisa Büyükşehir Belediyesinin 2024 mali yılı bütçesi ile 7.900.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup yıl içinde gelirlerin tahminin üzerinde gerçekleşmesi sonucu verilen 892.426.000,00 TL ek ödenekle birlikte 2024 yılı ödenek toplamı 8.792.426.000,00 TL

olmuştur. Yıl içinde 7.831.306.562,52 TL bütçe gideri yapılmış, 683.778.168,74 TL ödenek iptal edilmiştir.

Belediyenin 2024 yılına ilişkin tahmin edilen ve gerçekleşen bütçe gelirleri aşağıdaki tabloda gösterilmektedir.

Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	40.520.000,00	55.136.601,08	-407.933,55	54.728.667,53	135
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	700.168.000,00	505.907.451,88	-5.802.554,88	500.104.897,00	71
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	42.950.000,00	115.315.098,37	0,00	115.315.098,37	268
05- Diğer Gelirler	6.959.610.000,00	8.128.626.648,64	-908.804,62	8.127.717.844,02	116
06- Sermaye Gelirleri	58.000,00	0,00	0,00	0,00	0
08-Alacaklardan Tahsilatlar	120.000,00	16.644.730,17	0,00	16.644.730,17	13870
09- Red ve İadeler	-1.000.000,00	-7.119.293,05	0,00	0,00	
Toplam	7.742.426.000,00	8.814.511.237,09	-7.119.293,05	8.814.511.237,09	113

Yukarıda yer alan tabloya göre 2024 yılında net bütçe geliri 8.814.511.237,09 TL olarak, gelir tahmininin %113,84 üzerinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri %135, alınan bağış ve yardımlar, alınan bağış ve yardımlar %268, diğer gelirler %116 ve alacaklardan tahsilatlar %13870 oranıyla beklenenin üzerinde gerçekleşmiştir. Fakat teşebbüs ve mülkiyet gelirleri %71 oranıyla beklenenin altında gerçekleşmiştir.

Belediyenin 2024 yılına ilişkin gerçekleşen bütçe giderleri aşağıdaki tabloda gösterilmektedir.

Tablo 5: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	494.699.000,00	546.839.753,30	110
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	48.954.000,00	56.485.559,27	115
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	3.958.903.000,00	3.831.849.934,66	96
04- Faiz Gideri	45.000.000,00	41.031.151,84	91
05- Cari Transferler	251.190.000,00	348.010.120,79	138
06- Sermaye Giderleri	2.397.280.000,00	1.829.321.723,98	76
07- Sermaye Transferleri	22.400.000,00	377.768.318,68	1686
08-Borç Verme	800.000.000,00	800.000.000,00	100
09- Yedek Ödenekler	774.000.000,00	0,00	0
Toplam	8.792.426.000,00	7.831.306.562,52	89

2024 yılında bütçe giderleri başlangıç ödeneğine göre %89 seviyesinde gerçekleşmiştir. Personel giderlerindeki gerçekleşme %110, sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderlerindeki gerçekleşme ise %115'tir. Personel ücretlerinde yaşanan artışlar, personel giderleri ve sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderlerinin beklenenin üzerinde gerçekleşmesine neden olmuştur. Mal ve hizmet alım giderleri %96, sermaye giderleri ise %76 oranında gerçekleşmiştir.

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

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

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2022 Yılı (TL) (A)	2023 Yılı (TL) (B)	2024 Yılı (TL) (C)	2023-2022 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2024-2023 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	22.353.004,10	41.269.008,08	55.136.601,08	84	33
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	157.530.967,24	380.891.446,21	505.907.451,88	141	32
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	25.672.255,16	43.178.447,74	115.315.098,37	68	167
Diğer Gelirler	2.475.196.212,00	4.594.366.742,17	8.128.626.648,64	85	76
Sermaye Gelirleri	0,00	130.038.193,14	0,00	-	-
Alacaklardan Tahsilatlar	0,00	41.043,66	16.644.730,17	-	-
Toplam	2.680.752.438,50	5.189.784.881,00	8.821.630.530,14	93	69
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	-3.543.736,36	-4.063.912,20	-3.543.736,36	-	-
Net Toplam	2.677.208.702,14	5.189.784.881,00	8.814.511.237,09	93	69

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2024 yılında gelirler bir önceki yıla göre 3.624.726.356,09 TL (%69) artış göstermiştir. Bu çerçevede; vergi gelirlerinde %33, teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde %32, alınan bağış ve yardımlarda %167 ve diğer gelirlerde %76 oranındaki artış toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur. Gelirlerin büyük oranda merkezi idare vergi gelirlerinden alınan paylarının eklenmesi sonucu arttığı görülmüştür.

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

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

Bütçe Giderinin Çeşidi	2022 Yılı (TL) (A)	2023 Yılı (TL) (B)	2024 Yılı (TL) (C)	2023-2022 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2024-2023 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	122.207.657,05	256.681.241,43	546.839.753,30	110	113
SGK Devlet Prim Giderleri	18.470.703,83	31.783.079,40	56.485.559,27	72	77
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	1.168.607.052,27	2.527.844.596,48	3.831.849.934,66	116	51
Faiz Giderleri	110.907.592,48	87.216.858,92	41.031.151,84	-21	-52
Cari Transferler	76.936.898,41	142.723.983,63	348.010.120,79	85	143
Sermaye Giderleri	758.867.566,56	1.624.242.782,28	1.829.321.723,98	114	12
Sermaye Transferleri	5.269.146,68	7.093.228,86	377.768.318,68	34	5225
Borç Verme	175.000.000,00	296.275.000,00	800.000.000,00	69	170
Toplam	2.436.266.617,28	4.973.860.771,00	7.831.306.562,52	104	57

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2024 yılında 2023 yılına göre 2.857.445.791,52 TL (%57) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2024 yılında bir önceki yıla göre personel giderlerinin %113, sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin %77 arttığı görülmektedir. Personel harcaması niteliğindeki bu giderlerin yükselmesi, personel ücretlerinde meydana gelen artışlardan kaynaklanmıştır.

2024 yılında mal ve hizmet alım giderlerinde %51, sermaye giderlerinde ise %12 artış görülmüştür. Bununla birlikte faiz giderlerinde Belediyenin borçlarının da azalması etkisiyle %52 oranında azalış görülmüştür.

Büyükşehir Belediyesinin bağlı idaresi olan Manisa Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğünün yıl içerisinde cari harcamalar nedeniyle açığa çıkan nakit ihtiyacının karşılanması amacıyla verilen borç nedeniyle borç verme kalemi de (%170) beklenenin üzerinde artmıştır.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2024 yılı Faaliyet Gideri 7.520.367.652,23 TL, Faaliyet Geliri 9.629.753.705,54 TL ve Enflasyon düzetilmesi (+)7.371.161.868,00 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 9.480.547.921,31 TL olarak gerçekleşmiştir.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Manisa Büyükşehir Belediyesinin muhasebe kayıt işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir.

Mahalli idarelerin hesap planı, 23.12.2014 tarihli ve 29214 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 46'ncı maddesinde ana hesap grupları, hesap grupları ve hesaplar itibarıyla belirlenmiş çerçeve hesap planında yer alan hesaplardan oluşmaktadır.

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

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

Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

a) Mizan cetveli

b) Temel mali tablolar

1) Bilanço

2) Faaliyet sonuçları tablosu

3) Nakit akış tablosu

c) Diğer mali tablolar

1) Bütçe uygulama sonuçları tablosu

2) Gelirlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu

3) Giderlerin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu

4) Giderlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu

5) Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu

6) Bütçe giderlerinin kurumsal sınıflandırılması tablosu

7) Bütçe giderlerinin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu

8) Bütçe giderlerinin finansal sınıflandırılması tablosu

9) Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu

10) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu.

Kamu İdaresi Tarafından Denetime Sunulan Defter, Tablo ve Belgeler

17.09.2020 tarihli ve 31247 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda

Sayıştay Başkanlığına gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuştur:

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

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

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

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

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

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

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanarak 26.12.2007 tarihli ve 26738 sayılı Resmî 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.

Manisa Büyükşehir Belediyesinde iç kontrol sisteminin kurulması ve uygulanması kapsamında yapılan incelemeler sonucunda iç kontrol sistemleri ile ilgili tespitler aşağıda kısaca belirtilmiştir:

Kontrol Ortamı Standartları

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları tam ve açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmiştir.

İdarede “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri” ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yeterli düzeyde yapılmaktadır.

Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası, tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur.

Büyükşehir Belediyesi tarafından hazırlanan Hassas Görevleri Belirleme Rehberi ile İdare bünyesinde yer alan tüm birimlere ilişkin hassas görevlere ilişkin prosedürler belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur.

Risk Değerlendirme Standartları

Stratejik plan zamanında yayımlanmış ve içerik açısından mevzuata uygundur. İdare performans programı içerik olarak mevzuata uygun şekilde hazırlanmış ve zamanında yayımlanmıştır.

İdare iç kontrol risklerini tam ve doğru bir şekilde belirlememiştir.

Risklerin değerlendirilmesine yönelik çalışma (risklerin gerçekleşme ihtimali-olası etkisi belirlenerek önem düzeyine karar verme) tam olarak yapılmamış ve yapılanların ise iç ve dış risklerin belirlenmesi sadece stratejik planlama hazırlığı sürecinde gündeme gelmesi nedeniyle yeterli değildir.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmamıştır. İdare tarafından yetki devirleri mevzuata uygun yapılmıştır.

İdarede yapılan görevlendirmelerde bunları farklı kişiler arasında dağıtılarak “görevler ayrılığı” ilkesine uyulmuştur.

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

Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar’a uygun olarak kurulmuştur. Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi mevcuttur.

Bilgi ve İletişim Standartları

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır.

İdarenin Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı mevcuttur ve içerik olarak Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği’ne uygundur.

İzleme Standartları

İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi, yılda en az bir kez değerlendirilmekte ve değerlendirme sonuçları İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kuruluna raporlanmakta ve üst yöneticiye sunulmaktadır.

Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmuş olup dört iç denetçi kadrosu bulunmaktadır. Bu kadrolardan üçü doludur. İdarece her yıl planlanan iç denetim programı ile iç denetim birimi tarafından, iç kontrol sistemine yönelik denetim ve raporlama çalışmaları gerçekleştirilmektedir. Ancak iç denetim birimi İdare tarafından etkin olarak kullanılmamaktadır.

Sonuç olarak yukarıda belirtilen önemli eksikliklerin bulunması nedeniyle iç kontrol sistemi yapılandırma çalışmalarının tamamlanmamış olup İdarede etkin bir iç kontrol sisteminin mevcut olmadığı sonucuna varılmıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Manisa Büyükşehir Belediyesinin 2024 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: Kurum Taşıt Kayıtlarının Gerçek Durumu Yansıtması

Türkiye Noterler Birliğinden alınan Belediye adına tescil edilmiş taşıtların listesi ile Kurumun taşıtlarına ilişkin envanter kayıtlarının uyuşmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun “Mal Yönetiminde Etkililik ve Sorumluluk” başlıklı 48’inci maddesinde kamu idarelerinin, taşınırın yönetimi, kaydı, muhafazası ve kullanımından sorumlu olduğu, kamu idarelerine ait malları edinme, kiralama, tahsis, yönetim, kullanma ve elden çıkarma işlemlerinin mevzuatında öngörülen kurallar dahilinde hizmetin amacına uygun olarak verimlilik ve tutumluluk ilkesine göre yapılacağı, bu ilkeye aykırı eylem ve işlemlerden doğacak zararlardan, malların yönetimi veya kullanılması hususunda yetki verilenlerin sorumlu olacağı ifade edilmiştir.

Ayrıca Taşınır Mal Yönetmeliği’nin “Sorumluluk” başlıklı 5’inci maddesine göre; harcama yetkilileri taşınırın etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak edinilmesinden, kullanılmasından, kontrolünden, kayıtlarının bu Yönetmelik’te belirtilen esas ve usullere göre saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasını sağlamaktan sorumludurlar.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Taşınır Kayıt Yetkilileri ve Taşınır Kontrol Yetkilileri" başlıklı 6'ncı maddesinde ise taşınırın giriş ve çıkışına ilişkin kayıtların tutulması ve bunlara ilişkin belge ve cetvellerin düzenlenmesinin, kullanımda bulunan dayanaklı taşınırın bulundukları yerde kontrol edilmesi, sayımlarının yapılması ve yaptırılmasının taşınır kayıt yetkililerinin görev ve sorumlulukları arasında olduğu ifade edilmiştir.

Diğer yandan Trafik Kanunu'nun "Araçların Satış, Devir ve Tescili ile Bu İşlemlerle İlgili Yetki ve Sorumluluk" başlıklı 20'nci maddesinde, tescil edilmiş araçların her çeşit satış ve devirlerinin noterler tarafından yapılacağı, noterler tarafından yapılmayan her çeşit devir ve satış işlemlerinin geçersiz olduğu, satış ve devir işleminin sicile işlenmek üzere üç iş günü içerisinde ilgili trafik tescil kuruluşu ile vergi dairesine bildirileceği, bu bildirimle birlikte alıcı adına trafik tescil işleminin gerçekleşmiş sayılacağı, satış ve devir tarihi itibarıyla eski malikin motorlu taşıtlar vergisi mükellefiyetinin sona ereceği ve yeni malikin mükellefiyetinin başlayacağı ifade edilmiştir.

Motorlu Taşıtlar Vergisi Kanunu'nun "Mükellef" başlıklı 3'üncü maddesinde de motorlu taşıtlar vergisi mükelleflerinin, trafik sicili ile Ulaştırma Bakanlığınca tutulan sivil hava vasıtaları sicilinde adlarına motorlu taşıt kayıt ve tescil edilmiş olan gerçek ve tüzel kişiler olduğu, 4'üncü maddesinde ise belediyelerin motorlu taşıtlar vergisinden müstesna olduğu ifade edilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde kamu idarelerine ait malları edinme ve elden çıkarma işlemlerinin mevzuatında öngörülen kurallar dahilinde yapılacağı, taşınırın giriş ve çıkışına ait kayıtların tutulmasının taşınır kayıt yetkililerinin görevi olduğu, araçların satış ve devir işlemlerinin noterler tarafından yapılacağı, noterler tarafından yapılmayan satış ve devir işlemlerinin geçersiz olduğu, satış ve devir işleminin sicile işlenmek üzere ilgili trafik tescil kuruluşu ve vergi dairesine bildirilmesiyle alıcı adına trafik tescil işleminin gerçekleşeceği, motorlu taşıtlar vergisi mükellefinin trafik sicilinde adlarına motorlu taşıt kayıt ve tescil edilmiş olan gerçek ve tüzel kişiler olduğu ancak belediyelerin bu vergiden müstesna olduğu anlaşılmaktadır.

İdarenin sahip olduğu taşıtlar diğer tüm taşıtlar gibi tescil edilmekte ve noter kayıtlarında yer almaktadır. Kamu kurum ve kuruluşları da sahibi oldukları taşıtları ayrıca envanter kayıtlarında tutmakta ve bu kayıtlar vesilesiyle kontrol ve denetim işlemlerini gerçekleştirmektedirler. Gerek noterliklerin gerekse de idarelerin kendi bilgi sistemlerinde taşıtlar kayıt altına alındığından her iki kaydın birbiri ile eş olması gerektiği açıktır.

Yapılan incelemede, noter tescil kayıtlarında Belediye adına tescilli olan 61 adet aracın, envanter kayıtlarında bulunmadığı tespit edilmiştir.

Bu araçların hala Belediye adına tescilli görünmesinin, araçlara ilişkin trafik cezalarında Belediyenin sorumluluğunun devam etmesi ve araçların yeni maliki üzerine vergi mükellefiyeti tesis edilememesi gibi sorunları ortaya çıkarmaktadır.

Sonuç olarak, İdarenin envanter kayıtlarının fiili durumla uyumlu hale getirilmesi, noter kayıtlarında yer alan araçların şu anda nerede olduğunun tespitinin yapılması, kurum envanterinde yer almayan ancak tescil kayıtlarında hala Belediye adına kayıtlı görünen araçların devir ve tescil işlemlerinin yapılması ve nihayetinde ilgili taşınırın muhasebede gerçek durumu yansıtacak ve doğru bilgi verecek şekilde gösterilmesinin sağlanması gerekmektedir.

BULGU 2: Bazı Taşınır Malların Anlık Depo Durum Cetvellerinin Fiili Durumu Yansıtmaması

İdareye ait taşınırın giriş, çıkış işlemleri ile muhafaza edilmesi ve yönetilmesinde, Taşınır Mal Yönetmeliği hükümlerine uyulmaması sebebiyle bazı birimlerin ambarındaki mallara ilişkin fiili durum ile anlık depo durum cetvelindeki bilgilerin birbirini tutmadığı, dayanıklı taşınırın numaralandırılması işlemlerinin tamamlanmadığı, yıl sonu sayım işlemlerinin bazı birimlerce süresinde yapılmadığı, stok durumunu gösterir dijital kayıtların anlık durumu göstermediği görülmüştür.

18.01.2007 tarihli ve 26407 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Taşınır Mal Yönetmeliği’nin;

“Sorumluluk” başlıklı 5’inci maddesinin ilk fıkrasında; *“Harcama yetkilileri taşınırın etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak edinilmesinden, kullanılmasından, kontrolünden, kayıtlarının bu Yönetmelikte belirtilen usul ve esaslara göre saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasını sağlamaktan sorumludur. Harcama yetkilileri taşınır kayıtlarının bu Yönetmelik hükümlerine uygun olarak tutulması ve taşınır mal yönetim hesabının hazırlanması sorumluluğunu taşınır kayıt yetkilileri ve taşınır kontrol yetkilileri aracılığıyla yerine getirir.”*,

“Taşınırın kaydı” başlıklı 12’nci maddesinde; Kamu idarelerince bütün taşınırın ve bunlara ilişkin işlemlerin kayıt altına alınması esastır. Taşınır kayıtları, harcama birimleri

itibarıyla yönetim hesabı verilmesine esas olacak şekilde tutulacağı ve her bir kaydın belgeye dayanması gerektiği hüküm altına alınmıştır.

“Satın alınan taşınırın giriş işlemleri” başlıklı 15’inci maddesinde;

“(1) Satın alınan taşınırın için, teslim alındıktan sonra, Taşınır Kod Listesindeki hesap kodları itibarıyla üçer nüsha Taşınır İşlem Fişi düzenlenir.

(2) Alımı bir merkezden yapılarak birden fazla birime doğrudan teslim edilen taşınırın için, taşınırın teslim edildiği birimlerce iki nüsha Taşınır Geçici Alındısı düzenlenir ve bir nüshası alımı yapan birime gönderilir. Alımı yapan birim, bu alındıya dayanarak, ödemeye ve kendi giriş kayıtlarına esas olmak üzere Taşınır İşlem Fişi düzenler. Diğer birimlerden alınan geçici alındılar, düzenlenen bu fişin idarede kalan nüshasına bağlanır. Alımı yapan birimce giriş kayıtları yapıldıktan sonra düzenlenecek Taşınır İşlem Fişiyle de ilgili diğer birimler adına çıkış kaydedilir...”

“Tüketim suretiyle çıkış” başlıklı 22’nci ve “Dayanıklı taşınırın kullanıma verilmesi” başlıklı 23’üncü maddelerinde;

“Madde 22 (1) Tüketim malzemeleri, Taşınır İstek Belgesi karşılığında düzenlenecek Taşınır İşlem Fişi ile çıkış kaydedilir.

(2) Kamu idarelerinin iç imkanlarıyla kendi kullanımları için üretecekleri dayanıklı taşınırın üretiminde kullanılan taşınırın için de birinci fıkra hükmü uygulanır.

(3) Taşınır İşlem Fişi düzenlenmeden hiçbir şekilde tüketim malzemesi çıkışı yapılamaz...”

“Madde 23 (1) Tesis, taşıt ve iş makineleri haricindeki dayanıklı taşınırın Taşınır İstek Belgesi düzenlenmek suretiyle talep edilir. Talep edilen dayanıklı taşınırın 6/A örnek numaralı Taşınır Teslim Belgesi düzenlenerek kullanıma verilir.

(2) Kara taşıt ve iş makinelerinin yetkili makamın onayına istinaden yönetiminden sorumlu görevliye veya kullanıcısına verilmesinde ise 6 örnek numaralı Taşınır Teslim Belgesi düzenlenir.

(3) Kara taşıtlarının dışındaki taşıtların sorumluya veya kullanıcılarına devir ve teslimine ilişkin usul ve düzenlenecek belgeler kamu idarelerince ayrıca belirlenir.

(4) *Taşınır Teslim Belgesine dayanılarak Dayanıklı Taşınır Defterine gerekli kayıtlar yapılır. Fişin birinci nüshası dosyasında saklanır. İkinci nüshası Taşınır Teslim Belgesiyle taşınır teslim edilen görevlilere verilir.*

(5) *Taşınır; oda, büro, bölüm, geçit, salon, atölye, garaj ve servis gibi ortak kullanım alanlarına Dayanıklı Taşınır Listesi düzenlenmek ve istek yapan birim yetkilisinin ve/veya varsa ortak kullanım alanı sorumlusunun imzası alınmak suretiyle verilir.”*

"Sayım ve Devir İşlemleri" üst başlıklı 6'ncı bölümün " Sayım ve sayım sonrası yapılacak işlemler" başlıklı 32'nci maddesinde ise;

“(1) Kamu idarelerine ait taşınırın, yıl sonlarında ve harcama yetkilisinin gerekli gördüğü durum ve zamanlarda sayımı yapılır.

(2) Taşınır sayımları, harcama yetkilisince, kendisinin veya görevlendireceği bir kişinin başkanlığında taşınır kayıt yetkilisinin de katılımıyla, en az üç kişiden oluşturulan sayım kurulu tarafından yapılır.

(3) Sayım süresince, hizmetin aksamaması ve bozulabilecek nitelikteki taşınır için gerekli tedbirlerin alınması kaydıyla, taşınır giriş ve çıkışları sayım kurulunun talebi üzerine harcama yetkilisince durdurulabilir. Sayım yapılırken gerekli önlemlerin alınması, sayım kurulunun görev ve sorumluluğu altındadır.

(4) Sayım kurulu öncelikle, taşınır kayıt yetkilisince ambarda bulunduğu veya ambardan çıktığı hâlde belgesi düzenlenmediği ve kayıtları yapılmadığı belirtilen taşınırlara ilişkin işlemlerin yaptırılmasını sağlar. Sayım Tutanağının “Kayıtlara Göre Ambardaki Miktar” sütunu, defter kayıtları esas alınarak doldurulduktan sonra ambarlardaki taşınır fiilen sayılır ve bulunan miktarlar Sayım Tutanağının “Ambarda Bulunan Miktar” sütununa kaydedilir.

(5) Ambar sayım işlemleri tamamlandıktan sonra oda, büro, bölüm, geçit, salon, atölye, garaj, servis ve bahçe gibi ortak kullanım alanlarında bulunan taşınır Dayanıklı Taşınır Listeleri esas alınarak sayılır ve sayım sonuçları Sayım Tutanağında gösterilir. Kullanım amacıyla kamu görevlilerine taşınır teslim belgesiyle verilmiş olan taşınır için sayım yapılmaksızın Sayım Tutanağının “Kayıtlara Göre Kişilere Verilen Miktar” sütunundaki bilgiler dikkate alınır.

(6) Sayımda bulunan miktar ile kayıtlı miktar arasında fark bulunması hâlinde miktarlarında farklılık bulunan taşınırıların sayımı bir kez daha tekrarlanır. Yine farklı çıkarsa bu miktar “Fazla” veya “Noksan” sütununa kaydedilir.

(7) Sayım kurulunca, taşınırıların fiili miktarlarının kayıtlı miktarlardan eksik oluşunun tespit edilmesi hâlinde Kayıttan Düşme Teklif ve Onay Tutanağı ve Varlık İşlem Fişi; fazla olduğunun tespit edilmesi hâlinde ise Varlık İşlem Fişi düzenlettirilerek, defter kayıtlarının sayım sonuçlarıyla uygunluğu sağlanır.

...

(9) Kayıtların sayım sonuçlarıyla uygunluğu sağlandıktan sonra sayım kurulu tarafından Taşınır Sayım ve Döküm Cetveli düzenlenir. Cetvel, sayım kurulu ile taşınır kayıt yetkilisi tarafından imzalanır. Bu Cetvel ve eki sayım tutanağı ile sayım sonuçlarına göre düzenlenen giriş ve çıkış belgeleri, taşınır kayıt yetkilisinin yıl sonu hesabını oluşturur.”

Hükümleri yer almaktadır.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinde de belirtildiği gibi satın alma yoluyla edinilen taşınırıların giriş işlemlerinde, tüketim suretiyle çıkış işlemlerinde ve dayanıklı taşınırıların kullanıma verilmesi durumunda Taşınır Kod Listesinde yer alan kodlarla taşınır işlem fişi ve/veya taşınır teslim belgesinin düzenlenip Yönetmelik’e uygun olarak kaydının tutulması gerekir.

Belediyenin satın alma ve stok işleyiş sistemlerinin yerinde incelenmesi neticesinde; bazı birimlerin ambarında sondaj usulüyle yapılan sayımda birimlerden alınan anlık depo durum cetvelindeki taşınır listesinde fiilen ambarda bulunan taşınırıları tam ve doğru yansıtmadığı görülmüştür.

Manuel kayıt sisteminin bazı birimlerce kullanılıyor olması, stok çıkışlarının yazıldığı deftere mal ve malzemenin kodunun ve adının net olarak yazılmaması, kullanılmakta olan dijital kayıt sisteminin anlık olarak stok durumunu gösterir bir sonuç vermemesi, mevcut dijital kayıt sistemine zamanında işleme yapılmamasından dolayı aradaki yeni giriş ve çıkışların anlık durumu mevcut durumdan eksik veya fazla göstermesi, elle tutulan defter ve cetvellerin anlık işlenmemesi nedeniyle söz konusu farklılıkların ortaya çıkıyor olması stok hakimiyetini etkilemektedir.

Belediyenin depodaki ve sistemindeki kaydi kayıtları karşılaştırıp hesap denkleştirme yoluna gitmekte olduğu anlaşılmıştır. Mahsup dönemi bitmiş olmasına rağmen bazı birimlerce fiziki sayım tutanaklarının imzalanıp kaydi kayıtlara esas olan belgeler ile karşılaştırılması yapılmadığından mevcut stok durumu bilinemediği gibi depolardaki eksik veya fazla mal ve malzemenin var olup olmadığı da anlaşılamamıştır.

Halbuki yıl sonu tarihi itibarıyla envanter işlemleri kapsamında fiziki sayım yapılmalı, mevcut durum tutanak altına alınarak kaydi kayıtlar ile uyumlu olup olmadığının karşılaştırılması ve fazla veya eksik mal veya malzeme olması durumunda Yönetmelik gereği tutanak ve kayıtların yapılması gerekmektedir.

Sonuç olarak, kamu kaynağı niteliğindeki taşınırın etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde edinilmesini, muhafazasını ve yönetilmesini sağlamak üzere; taşınır kayıtlarının gerçek duruma uygunluğunun sağlanması hususunda gerekli işlemlerin yapılması gerekmektedir.

BULGU 3: Amortisman Ayrılmayan ve Kayıtlı Değerlerinden Daha Fazla Amortisman Ayrılan Maddi Duran Varlıklar Bulunması

Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubunda yer alan kayıtlı varlıklardan; amortisman ayrılmayanlar ve kayıtlı değerlerinden daha fazla amortisman ayrılanların olduğu görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 25 Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubu ile ilgili "Hesap Grubuna İlişkin İşlemler" başlıklı 187'nci maddesinin (ç) bendinde, amortisman tabi varlıkların neler olduğu, bunlara ilişkin uygulanacak amortisman süre, yöntem ve oranlarına ilişkin esas ve usullerin Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirleneceği, ayrılan amortismanların nasıl muhasebeleştirileceği ve varlıkların amortisman hesaplanmasına esas alınacak değerinin nasıl tespit edileceği ile ilgili hususlar hüküm altına alınmıştır.

Bahsedilen Yönetmelik'in 202 ve 203'üncü maddelerinde; 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabının maddi duran varlık bedellerinin ekonomik ömrü içerisinde giderleştirilmesi ve hesaben yok edilmesi için kullanılacağı, ayrılan amortisman tutarların ise bu hesaba alacak, 630 Giderler Hesabı'na borç kaydedilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Hazine ve Maliye Bakanlığınca hazırlanan 04.11.2015 tarihli ve 29522 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Amortisman ve Tükenme Paylarına İlişkin 47 Sıra Numaralı Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nde maddi duran varlıklar için ayrılacak amortisman süreleri ve oranları belirlenmiştir.

Belirtilen Genel Tebliğ'in "Amortisman ve Tükenme Payına Tabi Tutulan Varlıkların Değeri" başlıklı 4'üncü maddesinde, duran varlıkların amortisman ve tükenme payına tabi değerlerinin maliyet bedeli olduğu, maliyet bedelinin ise bir varlığın satın alınması, üretilmesi veya değerinin artırılması için yapılan harcamalar veya verilen kıymetlerin toplamından oluştuğu açıklanmıştır. Ancak, enflasyon düzeltmesine tabi tutulmuş olan varlıklar için amortisman ve tükenme payı hesaplamasına esas alınacak değer, enflasyon düzeltmesi sonucu ortaya çıkan değerdir.

Yapılan incelemede, Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubunda kayıtlı varlıklardan; amortisman ayrılmayanlar ve kayıtlı değerlerinden daha fazla amortisman ayrılanların olduğu tespit edilmiş olup bunlara ilişkin tespitler aşağıdaki tablolarda yer verilmiştir.

Tablo 8: Amortisman Ayrılmayan Varlıklar

Hesap Kodu Tüm Düzeyler	Hesap Ad	Varlıkların Toplam Değeri (TL)	Amortismanların Toplam Değeri (TL)	Fark(TL)
251.xx.07.00.	Yollar	12.634.382,43	0,00	12.634.382,43
251.xx.18.00.	Şamandıra, Döfön ve Platformlar	192.000,00	0,00	192.000,00
251.xx.20.02.	Parklar ve Yeşil Alanlar	49.796,30	0,00	49.796,30
252.xx.99..	Diğör Binalar	1.038.438,76	0,00	1.038.438,76
252.xx.xx.01.99	Diğör	148.152,40	0,00	148.152,40
252.xx.xx.06.06	Kültür ve Eğlence Merkezleri	1.006.152,92	0,00	1.006.152,92
253.02.07..	Paketleme Makineleri	500,00	0,00	500,00
253.03.06..	Araştırma ve Üretim Amaçlı Cihazları ve Aletleri	47.350,00	0,00	47.350,00
254.01.02..	Yolcu Taşıma Araçları	950,00	0,00	950,00
254.01.03..	Yük Taşıma Araçları	883.500,68	0,00	883.500,68
255.02.02..	Bilgisayar Çevre Birimleri	102.783,65	0,00	102.783,65
255.02.04..	Haberleşme Cihazları	237.710,73	0,00	237.710,73
255.02.05..	Ses, Görüntü ve Sunum Cihazları	217.984,48	0,00	217.984,48
255.02.06..	Aydınlatma Cihazları	554.706,42	0,00	554.706,42
255.03.02..	Misafirhane, Konaklama ve Barınma Amaçlı Mobilyalar	161.468,52	0,00	161.468,52
255.03.03..	Kafeterya ve Yemekhane Mobilyaları	5.594,98	0,00	5.594,98
255.05.03..	Gösteri Amaçlı Hayvanlar	817,15	0,00	817,15
255.06.04..	Güzel Sanat Eserleri	15.000,00	0,00	15.000,00
255.06.05..	Kitap, Belge, El Yazmaları ve Nadir Eserler	1.140,37	0,00	1.140,37
255.08.01..	Eğitim Mobilyaları ve Donanımları	17.500,00	0,00	17.500,00
255.09.99..	Diğör Spor Amaçlı Kullanılan Demirbaşlar	62.717,00	0,00	62.717,00
255.10.01..	Güvenlik ve Korunma Amaçlı Araçlar	121.039,46	0,00	121.039,46
255.10.02..	Kontrol ve Güvenlik Sistemleri	166.595,00	0,00	166.595,00
255.12.01..	Yemek, Servis ve Çatal-Bıçak Takımları	2.600,00	0,00	2.600,00
255.12.02..	Büro Malzemeleri	49.138,61	0,00	49.138,61

255.99.01..	Seyyar Kulübe, Kabin, Büfe ve Kafesler	1.610.000,00	0,00	1.610.000,00
255.99.02..	Seyyar Tanklar ve Tüpler	14.103,71	0,00	14.103,71
TOPLAM				19.342.123,57

Tablo 9: Kayıtlı Değerinden Daha Fazla Amortisman Ayrılan Varlıklar

Hesap Kodu Tüm Düzeyler	Hesap Ad	Varlıkların Toplam Değeri (TL)	Amortismanların Toplam Değeri (TL)	Fark (TL)
255.01.02..	Temsil ve Tören Demirbaşları	98.050,41	445.672,80	-347.622,39
255.01.05..	Hastanede Kullanılan Demirbaş Niteliğindeki Taşınır	0,00	14.160,00	-14.160,00
255.99.03..	Sergileme ve Tanıtım Amaçlı Taşınır	0,00	1.800,00	-1.800,00
TOPLAM				-363.582,39

Yukarıda ayrıntıları gösterilen maddi duran varlıklardan hiç amortisman ayrılmayan varlık toplamı 19.342.123,57 TL olduğu ve ayrılan birikmiş amortisman tutarlarının maddi duran varlıkların kayıtlı değerinden toplam 363.582,39 TL fazla olduğu tespit edilmiştir.

İdarenin mülkiyetindeki varlıkların amortisman ve tükenme paylarının, Amortisman ve Tükenme Payları konulu 47 Sıra Numaralı Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği hükümlerine uygun olarak ayrılması gerekmektedir.

BULGU 4: Zemin Altı Otoparklarının Binalar Hesabında İzlenmesi Gerekirken Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabında Takip Edilmesi

Zemin altı otoparkların 252 Binalar hesabında izlenmesi gerekirken 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri hesabında izlendiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı" başlıklı 190'ıncı maddesinde bu hesabın, herhangi bir işin gerçekleşmesini sağlamak veya kolaylaştırmak için, yeraltında veya yerüstünde inşa edilmiş her türlü yol, köprü, baraj, tünel, bölme, sarnıç, iskele, hark ve benzeri yapılar ile bunların eklenti ve bütünleyici parçalarının ve bunlardan tahsise konu edilenlerin izlenmesi için kullanılacağı, "252 Binalar hesabı" başlıklı 192'nci maddesinde de; eklenti ve bütünleyici parçaları dahil olmak üzere, kamu idarelerinin mülkiyetinde bulunan binalar ile bunlardan tahsise konu edilenlerin binalar hesabında izleneceği belirtilmektedir.

Yukarıda zikredilen hükümlerden anlaşılacağı üzere; idare mülkiyetinde bulunan binalar ile bunlardan tahsise konu edilenlerin binalar hesabında, yol, köprü, baraj, tünel ve benzeri yapılarında yeraltı ve yerüstü düzenleri hesabında izleneceği anlaşılmaktadır.

İdareye ait hesap ve işlemlerin incelenmesi neticesinde, İdarece yapımı gerçekleştirilen spor kompleksi ve tesisleri ile hizmet binaları vb. içinde bulunan ve bütünleyici parça mahiyetinde olan zemin altı otoparklarından dolayı bütün bu yapıların 252 Binalar Hesabında izlenmesi gerekirken 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabında izlendiği görülmüştür.

Sonuç olarak; bütünleyici mahiyette olan zemin altı otoparklarının 252 Binalar Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

BULGU 5: Belediyeye Bağış Yoluyla Gelen Taşınırın Muhasebe Sisteminde Kayıt Altına Alınmaması

Belediyeye bağış yoluyla gelen bazı taşınır için taşınır işlem fişi düzenlenmediği ve muhasebe kaydının yapılmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun "Bağış ve Yardımlar" başlıklı 40'ıncı maddesinin ikinci fıkrasında kamu idarelerine yapılan her türlü bağış ve yardımların gelir kaydedileceği ve nakdi olmayan bağış ve yardımların, ilgili mevzuatına göre değerlemeye tâbi tutularak kayıtlara alınacağı hükmü yer almakta olup, 18.01.2007 tarih ve 26407 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Taşınırın kaydı" başlıklı 12'nci maddesinde; kamu idarelerince bütün taşınırın ve bunlara ilişkin işlemlerin kayıt altına alınması esas olacağı, taşınır kayıtlarının, harcama birimleri itibarıyla yönetim hesabı verilmesine esas olacak şekilde tutulacağı ve her bir kaydın belgeye dayanması gerektiği, "Kayıt zamanı, kayıt değeri ve değer tespit komisyonu" başlıklı 13'üncü maddesinin birinci fıkrasında taşınırın, edinme şekline bakılmaksızın kamu idaresince kullanılmak üzere teslim alındığında giriş; bağışlandığında veya yardım yapıldığında çıkış kaydedileceği, aynı maddenin ikinci fıkrasının (c) bendinde giriş ve çıkış kayıtları Taşınır İşlem Fişine dayanılarak yapılacağı ve kayıtlarda bağış ve yardım yoluyla edinilen taşınır için bağış ve yardımda bulunan tarafından ispat edici bir belge ile değeri belirtilmiş ise bu değer, belli bir değeri yoksa değer tespit komisyonunca belirlenen değer esas alınacağı ifade edilmiştir.

"Bağış ve yardım yoluyla edinilen taşınırın girişi" başlıklı 16'ncı maddesinde ise 5018 sayılı Kanun'un 40'ıncı maddesi ile bağış ve yardım olarak edinilen taşınırın teslim

alındığında, taşınır kayıt yetkilisi tarafından Taşınır İşlem Fişi düzenlenerek kayıtlara alınacağı ve fişin birinci nüshasının bağış ve yardım edene verileceği veya gönderileceği belirtilmiştir.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 13'üncü maddesinde, belediyeye bağış yoluyla gelen taşınırların ispat edici bir belge ile değeri belirtilmiş ise bu değer, belli bir değeri yoksa değer tespit komisyonunca belirlenen değeri üzerinden taşınır işlem fişi düzenlenerek kaydedilmesi gerektiği ve 16'ncı maddesinde ise bu taşınırların taşınır kayıt yetkilisince taşınır işlem fişi düzenlenerek bağış veya yardım edene verileceği ifade edilmiştir.

Depolarda yapılan fiziki incelemelerde, şantiye alanlarında yüklenicilerin iş kapsamında geri götürmeyip idareye bıraktığı inşaat malzemelerinin olduğu görülmüştür.

Bağış yoluyla gelen taşınırlarla ilgili taşınır işlem fişi düzenlenerek muhasebe kaydının yapılması gerekir.

BULGU 6: Taşıtlar ve İş Makinaları İçin Yapılan Değer Artırıcı Harcamaların Doğrudan Giderleştirilmesi

Taşıtlar için yapılan değer artırıcı nitelikteki harcamaların maliyet bedellerine eklenerek 254 Taşıtlar Hesabında izlenmesi gerekirken doğrudan giderleştirildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin maddi duran varlıklar hesap grubuna ilişkin işlemleri açıklayan 187'nci maddesinde, maddi duran varlıklar için sonradan yapılan ve o varlığın değerini, kullanım süresini, ürün ve hizmet kalitesini, sağlanan faydayı artıran veya üretilen mal veya hizmetlerin üretim maliyetini azaltan her türlü maliyet, ilgili maddi duran varlığın kayıtlı değerine ilave edileceği ve amortisman hesaplamasında da dikkate alınacağı; bunların dışında yapılan her türlü normal bakım ve onarım harcamalarının ise gider olarak kaydedileceği belirtilmiştir.

18.01.2007 tarihli ve 26407 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde Taşınır Kod Listesinin (B) bölümünde gösterilen tesis, makine ve cihazlar ile taşıtlar ve demirbaşları "dayanıklı taşınır" olarak tanımlanmıştır.

Aynı Yönetmelik'in 14'üncü maddesinde ise kullanım devamlılığının sağlanması için yapılan bakım ve onarım harcamaları hariç olmak üzere dayanıklı taşınırların; niteliğini, kullanım şeklini değiştiren, hizmet kalitesini ve taşınırlardan sağlanan faydayı artıran ve benzeri

amaçlarla yapılan değer artırıcı harcamaların, taşınırın kayıtlı maliyet değerine eklenmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından yayımlanan 47 sıra numaralı Amortisman ve Tükenme Payları Tebliği'nde, duran varlıklardan hangilerinin amortisman ve tükenme payına tabi tutulacağı belirtilmiş olup Tebliğ'in 4'üncü maddesinde, duran varlıkların amortisman ve tükenme payına tabi değerlerinin maliyet bedeli olacağı, maliyet bedelinin ise, bir varlığın satın alınması, üretilmesi veya değerinin artırılması için yapılan harcamalar veya verilen kıymetlerin toplamı olacağı, bir varlık için yapılan harcamaların, kayıtlı değerine ilave edilmesi halinde amortisman hesaplamasının varlığın yeni değeri üzerinden yapılacağı belirtilmiştir.

Anılan Tebliğ'in "Amortisman ve tükenme payı süre ve oranları" başlıklı 6'ncı maddesinde, hesaplarda kayıtlı dayanıklı taşınırların her biri için 2024 yılı güncellenmiş tutar olan 52.000,00 TL'yi aşan harcamaların değer artırıcı harcama olarak kabul edileceği ve ilgili varlığın kayıtlı değerine ilave edilmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından bu limit her yıl güncellenmektedir.

Yönetmelik ve Tebliğ hükümlerine göre dayanıklı taşınır niteliğindeki duran varlıklar için yapılan ve limiti aşan bakım, onarım ve benzeri harcamalar değer artırıcı harcama olarak kabul edilerek ilgili varlıkların kayıtlı değerlerine eklenmesi; ayrılan amortisman tutarlarının söz konusu duran varlığın yenilenen değeri üzerinden hesaplanması gerekmektedir.

Yapılan incelemede; 2024 yılında İdare kayıtlarında yer alan taşıtlar ve iş makinaları için yapılan büyük ölçekli onarımlar ile iş makinası revizyonu adı altında yapılan, ilgili iş makinalarının tamamen yenilenmesi sonucunu doğuran ve değer artırıcı nitelikte olan 46.062.571,00 TL tutarındaki harcamaların söz konusu varlıkların maliyet bedeline eklenmek suretiyle aktifleştirilmediği, doğrudan gider hesapları ile muhasebe kayıtlarına alındığı tespit edilmiştir.

Söz konusu 46.062.571,00 TL tutarındaki değer artırıcı harcamaların anılan Yönetmelik ve Tebliğ hükümlerine aykırı olarak taşıtların maliyetlerine eklenmeksizin doğrudan giderleştirilmesi sonucunda 2024 yılı Bilançosunda 254 Taşıtlar Hesabı, Faaliyet Sonuçları Tablosunda ise 630 Giderler Hesabı itibarıyla belirtilen tutar kadar hataya neden olunmuştur.

BULGU 7: İşletme Hakkı Devredilen Taşınmazların Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabında İzlenmemesi

Büyükşehir Belediyesinin mülkiyetinde bulunan taşınmazlardan; otopark, büfe, sosyal tesis ve kafeterya gibi taşınmazların belirlenen sürelerle geçerli olmak üzere meclis kararı ile belediyeye ait şirketlere devredilmesine rağmen, söz konusu yeraltı ve yerüstü düzenleri ile binaların, hizmet imtiyaz varlıkları hesabında takip edilmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 200'üncü maddesinde; *"Hizmet imtiyaz varlıkları hesabı, hizmet imtiyaz sözleşmesine konu maddi duran varlıkların izlenmesi için kullanılır."* ifadesi yer almaktadır.

Aynı Yönetmelik'in 201'inci maddesinde ise; *"Mahalli idarelere ait maddi duran varlıklardan hizmet imtiyaz sözleşmesine konu edilenler işletme süresinin başladığı tarihte bu hesaba borç, ilgili maddi duran varlık hesabına alacak kaydedilir. Diğer taraftan, ayrılmış amortisman tutarları 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç ve alacak kaydedilir."* ifadeleri bulunmaktadır.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerinden anlaşılabacağı üzere; 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesi kapsamında belediye şirketine devredilen taşınmazlara ilişkin işletilme süresinin başladığı tarihten itibaren ilgili varlık hesaplarından çıkışlarının yapılarak 256 Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabında takip edilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, otopark, büfe, sosyal tesis ve kafeterya gibi bazı taşınmazların belirlenen sürelerde belediye şirketlerine devredildiği ancak söz konusu taşınmazların ilgili varlık hesaplarından çıkarılmadığı tespit edilmiştir.

Bu bağlamda, mali tabloların doğru ve güvenilir bilgi sunmasını teminen İdare tarafından, farklı tarihlerde alınan meclis kararlarına dayalı olarak işletme hakları belediye şirketlerine devredilen otopark, büfe, sosyal tesis ve kafeterya gibi taşınmazların ilgili duran varlık hesabından çıkışlarının yapılarak, 256 Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabında kayıt altına alınması gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Kanun Gereğince Kadınlar ve Çocuklar İçin Açılması Zorunlu Konukevlerinin Açılmaması

Kanun hükümlerine göre idare tarafından kadınlar ve çocuklar için açılması zorunlu konukevinin açılmadığı görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (v) bendinde;

"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." hükmü yer almaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin görev ve sorumlulukları" başlıklı 14'üncü maddesinin (a) bendine göre; büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyeler, kadınlar ve çocuklar için konukevleri açmak zorundadır.

Kadın konukevleri, fiziksel, duygusal, cinsel, ekonomik ve sözlü istismara veya şiddete uğrayan kadınların, şiddetten korunması, psiko-sosyal ve ekonomik sorunlarının çözülmesi, güçlendirilmesi ve bu dönemde kadınların varsa çocukları ile birlikte ihtiyaçlarının da karşılanmak suretiyle geçici süreyle kalabilecekleri yatılı sosyal hizmet kuruluşlarıdır.

Kadın konukevlerinden hizmet alan kadınların durumlarının, aileleri ya da eşleri ile olan anlaşmazlıklarının incelenmesi ve sorunlarının giderilmesine yönelik mesleki çalışmalar yapılmaktadır. Söz konusu kadın ve beraberindeki çocuklarına doğrudan ya da ilgili kurumlara yönlendirmek suretiyle güvenlik, danışmanlık, tıbbi destek, geçici maddi yardım, kreş, mesleki eğitim kursu, grup çalışmaları, sosyal, sanatsal ve sportif faaliyetler vb. alanlarda destek sunulmaktadır.

Bu kapsamda yapılan inceleme sonucunda İdarenin açmış olduğu herhangi bir konukevi bulunmamaktadır. Belediyelerin önleyici ve koruyucu hizmetler kapsamında mağdur kadın ve çocuklara yönelik desteklerin arttırılmasında etkin rol oynaması gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 2: İmar Planında Park Alanı Olarak Belirlenen Yerlerin Ticari Amaçla Kullanılması

İmar planında park alanı olarak tespit edilen yerlerde Belediye tarafından kiraya verilen ticari işletmelerin bulunduğu, yapıların imar mevzuatına aykırı olduğu ve bu alanların park alanı olma özelliğini yitirdiği görülmüştür.

3194 sayılı İmar Kanunu hükümlerine dayanılarak hazırlanmış bulunan 03.07.2017 tarihli ve 30113 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği’nin “Tanımlar” başlıklı 4’üncü maddesinde;

“vvvv) *Yeşil alanlar: Toplumun yararlanması için ayrılan oyun bahçesi, çocuk bahçesi, dinlenme, gezinti, piknik, eğlence, rekreasyon ve rekreatif alanları toplamını (Metropol ölçekteki fuar, botanik ve hayvan bahçeleri ile bölgesel parklar bu alanlar kapsamındadır.), 19 uncu maddede yer alan işlevleri ve yapılaşma koşullarını içeren yeşil alanlar;(…)* 2) *Parklar: Kentte yaşayanların yeşil bitki örtüsü ile dinlenme ihtiyaçları için ayrılan, 19 uncu maddedeki kullanımlara da yer verilebilen alanları,(…) ifade eder”* denilmektedir.

Yönetmelik’in “Parsel kullanım fonksiyonlarına göre yapılaşma koşulları” başlıklı 19’uncu maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde;

“c) *Park alanları: Bu alanlarda encümen kararıyla;*

1) Açık havuz/süs havuzu, açık spor ve oyun alanı, genel tuvalet, pergola, kameriye,

2) 1000 m2 ve üzeri parklarda ahşap veya hafif yapı malzemelerinden yapılmak, kat adedi 1’i, yüksekliği 4.50 metreyi ve açık alanları dâhil taban alanları toplamda %3’ü, her birinin alanı 15 m2’yi geçmemek kaydıyla çay bahçesi, büfe, muhtarlık, güvenlik kulübesi (Danıştay Altıncı Dairesinin 3/2/2021 tarihli ve E.:2017/4842; K.:2021/1091 sayılı kararı ile iptal ibare: Danıştay İDDK’nın 13/6/2022 tarihli E.:2021/2816, K.:2022/2140 sayılı Onama kararı ile mezkûr karar kesinleşmiştir.) (Değişik ibare:RG-25/7/2019-30842) parkın ihtiyacı için gerekli olan asgari ölçülerdeki trafo, (Ek ibare:RG-18/8/2022-31927) parkın işlevini bozmayacak şekilde beton veya betonarme temel içermeyen spor aletleri,

3) (Değişik:RG-25/7/2019-30842) Tabii veya tesviye edilmiş toprak zemin altında kalmak üzere, ağaçlandırma için TSE standartlarında öngörülen yeterli derinlikte toprak örtüsünün sağlanması, giriş çıkışının parkın giriş çıkışından ayrı olması ve parkın ihtiyacı için

Otopark Yönetmeliği ekindeki en az otopark miktarları tablosundaki benzer kullanımlar dikkate alınarak belirlenecek miktarı aşmamak kaydıyla kapalı otopark,

4) 10.000 m² üzerindeki parklarda, açık alanları dâhil taban alanları, (2) numaralı alt bentte belirtilenler de dâhil toplamda %3'ü geçmemek üzere muvakkat yapı ölçülerini aşmayan mescit (Mülga ibare:RG-31/12/2022-32060),

5) (Ek:RG-18/8/2022-31927) 5000 m² ve üzeri parklarda parkın işlevini bozmayacak şekilde (Ek ibare:RG-31/12/2022-32060) , açık alanları dâhil taban alanları (2) numaralı alt bentte belirtilenlerle birlikte toplamda (Değişik ibare:RG-12/5/2023-32188) (Danıştay Altıncı Dairesinin 9/10/2023 tarihli ve E.:2023/5169 sayılı kararı ile yürütmesi durdurulan ibare: % 5)'i (Ek ibare:RG-31/12/2022-32060) geçmemek, muvakkat yapı ölçülerini aşmamak ve tek binada olmak kaydıyla trafik güvenliği alınarak kamuya ait 112 acil ambulans istasyonu ile aile sağlığı merkezi, beton veya betonarme temel içermeyen, ilgili Bakanlıkça belirlenen usul ve esaslara uygun yürüyüş ve koşu parkuru,

6) (Ek:RG-31/12/2022-32060) 2500 m² üzeri parklarda parkın işlevini bozmayacak şekilde, açık alanları dâhil taban alanları (2) numaralı alt bentte belirtilenlerle birlikte toplamda (Değişik ibare:RG-12/5/2023-32188) (Danıştay Altıncı Dairesinin 9/10/2023 tarihli ve E.:2023/5169 sayılı kararı ile yürütmesi durdurulan ibare: % 5)'i geçmemek, muvakkat yapı ölçülerini aşmamak kaydıyla kamuya ait aile sağlığı merkezi, yapılabilir.” hükmüne yer verilmiştir.

Ayrıca 3194 sayılı İmar Kanunu'nun “İdari müeyyideler” başlıklı 42'nci maddesinde imar mevzuatına aykırılık teşkil eden fiil ve hallerin tespit edildiği tarihten itibaren on iş günü içinde ilgili idare encümenince sorumlular hakkında üstlenilen her bir sorumluluk için ayrı ayrı olarak bu maddede belirtilen idari müeyyidelerin uygulanacağı belirtilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerine göre park alanları kamunun istifadesine açık olan ve tescile tabi olmayan yerlerdir. Bu alanlarda yapılaşma koşulları, kullanım şekli ve niteliği Yönetmelik ve imar planlarının çizdiği çerçevede uygulanmalı, kamuya açık olma vasfını yitirecek şekilde yapılaşma ya da tasarrufun gerçekleşmemesi gerekmektedir.

Yapılan inceleme neticesinde, aşağıda örnek mahiyetinde hazırlanan Tablo'da da görüldüğü üzere imar planında park alanı olarak tespit edilen alanlarda kiraya verilen spor tesisi, aile çay bahçesi, kafeterya, lunapark ve büfe gibi ticari işletmelerin bulunduğu; bu işletmelerin

alanın imar mevzuatında belirtilen yapılara ait alan miktarlarını fazlasıyla geçtiği hatta bu alanların park alanı olma özelliğini yitirerek ticari alan olarak kullanıldığını tespit edilmiştir.

Tablo 10: Park Alanlarındaki İmara Aykırı Yapılar

Sıra No	İlçe	Mahalle	Taşınmazın Cinsi	Taşınmazın Kullanım Amacı	Ruhsat Düzenlenen Yapı Alanı	Mevcut Yapı Alanı
1	Yunussemre	Uncubozköy	Uncubozköy Aile Çay Bahçesi	Aile Çay Bahçesi		440 M ²
2	Yunussemre	Topçuasım	Karaköy Aile Çay Bahçesi	Aile Çay Bahçesi		476 M ²
3	Şehzadeler	Mimar Sinan	Uluçayır Aile Çay Bahçesi	Aile Çay Bahçesi		1118 M ²
5	Yunussemre	Akmescit	Akmescit Aile Çay Bahçesi	Aile Çay Bahçesi		273 M ²
6	Yunussemre	75.Yıl	Cafe 236 Lounge	Kafeterya-Restoran		1207 M ²
7	Yunussemre	Merkez Efendi	Çakra Kafe	Kafe- Düğün Salonu	508 M ²	665 M ²
8	Yunussemre	Güzelyurt	Kafeterya	Kafeterya	483 M ²	483 M ²
9	Yunussemre	Güzelyurt	Büfe	Büfe	19 M ²	19 M ²
10	Yunussemre	Güzelyurt	Kafeterya	Kafeterya	483 M ²	483 M ²
11	Yunussemre	Laleli	Manisa Seyahat Noktası			50 M ²
12	Yunussemre	75.Yıl	Çakıcı Fotoğrafçılık	Fotoğrafçı		175 M ²
13	Yunussemre	Güzelyurt	Büfe	Büfe	19 M ²	19 M ²
14	Şehzadeler	2. Anafartalar	Sümerpark	Kafeterya	370 M ²	1172 M ²
15	Şehzadeler	2. Anafartalar	Sümerpark	Havuz-Spor Salonu	950 M ²	1129 M ²
16	Şehzadeler	Akıncılar	Cafe Sera	Kafeterya		485 M ²
17	Şehzadeler	Saruhan	Uluçayır Sosyal Tesisleri	Kafeterya		
18	Şehzadeler	Çarşı	Çeşnigir Cami Yanı	Umumi WC	86 M ²	86 M ²
21	Akhisar	İnönü	Şehit Necdi Şentürk Parkı	Büfe	12 M ²	12 M ²
22	Akhisar	İnönü	Şehit Necdi Şentürk Parkı	Büfe	12 M ²	12 M ²
23	Yunussemre	75.Yıl	Hüsnü Çelik Spor Tes.	Halı Saha		
24	Şehzadeler	Mimar Sinan	Hanımlar Aile Çay Bahçesi	Aile Çay Bahçesi		108 M ²
25	Yunussemre	Güzelyurt	Atatürk Kent Parkı	Halı Saha	308 M ²	308 M ²
26	Turgutlu	6.Mintika	Irlamaz Parkı	Halı Saha		
27	Turgutlu	6.Mintika	Irlamaz Parkı	Umumi WC	50 M ²	50 M ²
28	Turgutlu	6.Mintika	Irlamaz Parkı	Oyun Grupları		
29	Turgutlu	6.Mintika	Irlamaz Parkı	Lunapark		
42	Yunussemre	Laleli	Hacıoğlu Kebap Lahmacun	Kafeterya- Restoran	500 M ²	630 M ²
43	Yunussemre	Güzelyurt	Cem Büfe	Market-Kafeterya		512 M ²
44	Yunussemre	Güzelyurt	Louren Cafe	Market-Kafeterya		242 M ²
45	Yunussemre	Güzelyurt	Vefa Büfe	Market-Kafeterya		250 M ²
46	Yunussemre	Laleli	Tekel Bayi	Tekel-Market		117 M ²
47	Yunussemre	Laleli	Avcılar Kiraathanesi	Kıraathane		192 M ²
48	Yunussemre	75.Yıl	Çavdarlı Büfe	Market-Kafeterya		243 M ²

Bu itibarla park alanlarının mevzuata aykırı olarak ticari amaçla kullanılmaması, bu alanlara, kentte yaşayanların dinlenme ve doğal alan ihtiyaçlarına cevap veren yerler olması açısından sadece belli yapıların yapılmasına izin verilmesi, yapılacak yapıların park alanlarının

kullanış amacına aykırılık teşkil etmeyecek şekilde olması ve müşterek kullanıma açık olması gerekmektedir.

BULGU 3: Yeni İstihdam Edilen Personel Hakkında Güvenlik Soruşturması ve Arşiv Araştırmasının Zamanında Yapılmaması

2024 yılı içerisinde belediye şirketinde istihdam edilmek üzere alınan personel hakkında güvenlik soruşturması ve arşiv araştırmasının personel işe başladıktan sonra yapıldığı görülmüştür.

7315 sayılı Güvenlik Soruşturması ve Arşiv Araştırması Kanunu'nun 3'üncü maddesinde; arşiv araştırmasının, statüsü veya çalıştırma şekline bağlı olmaksızın ilk defa veya yeniden memuriyete yahut kamu görevine atanacaklar hakkında yapılacağı belirtilmiştir. 4'üncü maddesinde de arşiv araştırmasının kişinin adli sicil kaydının, kolluk kuvvetleri tarafından halen aranıp aranmadığının, kişi hakkında herhangi bir tahdit olup olmadığının, işi hakkında kesinleşmiş mahkeme kararları ve devam eden veya sonuçlanmış olan soruşturma ya da kovuşturmalar kapsamındaki olguların, kamu görevinden çıkarılma ya da kesinleşmiş memurluktan çıkarma cezası olup olmadığının, mevcut kayıtlardan tespit edilmesi olduğu ifade edilmiştir.

Aynı Kanun'un 5'inci maddesinde; güvenlik araştırmasının arşiv araştırmasındaki hususlara ilave olarak kişinin, görevin gerektirdiği niteliklerle ilgili kolluk kuvvetleri ve istihbarat ünitelerindeki olgusal verilerin, yabancı devlet kurumları ve yabancılarla ilişkisinin, terör örgütleri veya suç işlemek amacıyla kurulan örgütlerle eylem birliği, irtibat ve iltisak içinde olup olmadığının, mevcut kayıtlardan ve kişinin görevine yansıyacak hususların denetime elverişli olacak yöntemlerle yerinden araştırılmak suretiyle tespit edilmesi şeklinde belirtilmiştir.

Yine aynı Kanun'un 7'nci maddesinde ise; yaptırılan güvenlik soruşturması ve arşiv araştırması sonucunda elde edilen verilerin değerlendirilmesi amacıyla Değerlendirme Komisyonu kurulacağı ve komisyonun kendisine iletilen verilere ilişkin nesnel ve gerekçeli değerlendirmelerini yazılı olarak atamaya yetkili amire sunacağı ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, 2024 yılı içerisinde 85 kişinin belediye şirketine geçici işçi olarak işe alındığı, alınan kişiler hakkında işe başlamadan önce yapılması gereken arşiv araştırması veya güvenlik soruşturmalarının kişiler işe başladıktan sonraki süreçte yapıldığı tespit edilmiştir.

Yukarıda açıklanan mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere bir kimsenin herhangi bir kamu görevine başlamadan önce hakkında ilgili kurumlarca arşiv araştırması ve/veya güvenlik soruşturması yapılması gerekmektedir.

BULGU 4: Asfalt Yapım İşlerinin Yürütülmesinde Teknik Şartname Hükümlerine Riayet Edilmemesi

Belediye tarafından gerçekleştirilen asfalt yapım işlerinde teknik şartnameye göre yüklenicinin yapması gereken deneylerin yaptırılmadığı, dizaynların alınmadığı ve onaylanmadığı tespit edilmiştir.

“Manisa İli Muhtelif Alanlarda Sıcak Asfalt Yapılması İş” ve “Yunusemre İlçesi Mimar Sinan Bulvarında Bitümlü Sıcak Karışım Yapılması İş” teknik şartnamelerinde bitümlü sıcak karışımların kalite kontrolü için şantiye laboratuvarında yapılması gereken deneyler isimleri ve deney standartlarıyla belirtilmiştir. Söz konusu deneylerin veya Karayolları Teknik Şartnamesindeki diğer deneylerin idare tarafından yükleniciye bağımsız bir laboratuvarda da yaptırılabilmesi hükmü altına alınmıştır.

Yine aynı teknik şartnamelerde “Asfalt Plante Hazırlanması” başlığı altında “Üretime başlamadan önce, Karayolları Teknik Şartnamesi’nin kısım 407.04’deki Karışım Bileşimi ve işyeri Karışım Formülünde yer alan hususlar doğrultusunda sıcak karışıma ait dizayn yüklenici firma tarafından hazırlanarak idareye sunulacaktır ve idarenin uygun görmesi halinde üretime başlanacaktır. İdarenin dizaynı uygun görmemesi halinde ise, üretime kesinlikle başlanmayacak olup dizayn yenilenerek idareye tekrar sunulacaktır.” Denilmektedir.

Karayolları Teknik Şartnamesi kısım 407.04’ün “Asfalt Betonu Dizaynı” başlıklı 407.04.01 alt kısmında karışım dizaynlarının idarenin uygun görmesi halinde yüklenicinin laboratuvarında yada özel bir laboratuvarda yapılabileceği ve hazırlanan dizaynın idare tarafından onaylandıktan sonra kullanılabilmesi belirtilmiştir. Yine dizaynın onaylanması için dizayn raporu ile dizaynda kullanılan agregaların, bitüm bağlayıcıların ve katkı maddelerinin numunelerinin idareye gönderilerek idare laboratuvarında önerilen optimum bitüm ve +/-0,5 bitüm yüzdelerinde briketler hazırlanarak ve agrega özgül ağırlıkları belirlenerek dizayn değerlerinin kontrol edileceği de belirtilmiştir.

Yapılan incelemede teknik şartnameye göre yüklenicinin şantiyede yapması zorunlu olduğu deneylerin yaptırılmadığı; “Manisa İli Muhtelif Alanlarda Sıcak Asfalt Yapılması” işinde dizaynın sunulmadığı ve “Yunusemre İlçesi Mimar Sinan Bulvarında Bitümlü Sıcak

Karışım Yapılması” işinde dizayn yüklenici tarafından idareye sunulmasına rağmen yukardaki hükümler çerçevesinde dizaynın onaylanmadığı görülmüştür.

Teknik şartnamede belirtilen hüküm çerçevesinde yüklenicinin üretime başlaması için dizaynın idareye sunulması ve gerekli deneyler yapıp onaylanması gerekmektedir. Söz konusu işlerde dizaynların sunulmamış veya gerekli deneylerin yapıp onaylanmamış olmasına rağmen üretim yapılması üretilen asfalt betonunun ihale dokümanı ile istenen kalitede olmasının sağlanmasını güçleştirmekte ve bunun tespitini imkansız kılmaktadır. Zira dizayn, yüklenicinin kullanacağı agreganın dayanımını belirleyip agrega ve bitümün optimum karışımı oranını göstermektedir. İş yeri karışım yoğunluğu da dizayn verilerine göre hazırlanacak asfalt beton örnekleri ile belirlenecektir. Yoğunluk değeri sıkışma kontrolüne esas olacaktır.

Optimum bitüm oranı ile kullanılacak agreganın özellikleri tespit edilmeden ve gerekli deneyler yapılmadan gerçekleştirilen imalatın fen ve sanat kurallarına uygun yapıp yapılmadığı hususu muğlak kalmaktadır.

Ayrıca söz konusu hususlar birer maliyet unsurudur. Teklif fiyatı teknik şartnamedeki hususlar dahil edilerek belirlenmektedir. Teknik şartnamenin işletilmemiş olması yüklenicinin bu maliyete katlanmamasını sağlamaktadır. Yükleniciye katlanmadığı maliyetlerin ödenmesi kurum bütçesine zarar vermektedir.

Teknik şartnamede belirtilen şartların yerine getirilmesinin sağlanmasının işin fen ve sanat kurallarına uygun yapılması ve yükleniciye haksız ödemede bulunulmaması için gerekli olduğu düşünülmektedir.

BULGU 5: Bakım Onarım Hizmet Alım İşinde Aksaklıklar Bulunması

Belediyece ihale edilen “*Manisa Büyükşehir Belediyesi Kent Estetiği Sorumluluk Sahası İçerisindeki Süs ve Gösteri Havuzları ile Otomatik Sulama Sistemlerinin Bakım Onarım Hizmet Alımı*” işinde teknik şartnamenin yaklaşık maliyet hesabı için firmalara gönderilenden farklı bir şekilde ihale dokümanına eklendiği ve bu nedenle teklif kalemlerinden birinin hiçbir teknik tanımı ve açıklamasının bulunmadığı, teknik şartnameye göre işin yürütülmesinde işletilmesi gereken süreçlerin işleme koyulmadığı ve yüklenicinin sağlaması gereken vinç ve taşıt işlerinin idarenin araçlarıyla yerine getirildiği tespit edilmiştir.

Manisa Büyükşehir Belediyesi kent estetiği sorumluluk sahası içerisindeki süs ve gösteri havuzları ile otomatik sulama sistemlerinin bakım onarım hizmet alımı işine ait sözleşmenin “İş tanımı” başlıklı 5 inci maddesinde;

“Sözleşme konusu iş; Manisa Büyükşehir Belediyesi Kent Estetiği Sorumluluk Sahası İçerisindeki Süs ve Gösteri Havuzları ile Otomatik Sulama Sistemlerinin Bakım Onarımı Hizmet Alım İşİ İşin teknik özellikleri ve diğer ayrıntıları sözleşme ekinde yer alan ve ihale dokümanını oluşturan belgelerde düzenlenmiştir.”

Denilmektedir.

Söz konusu işin teknik şartnamenin,

“Genel” başlıklı 1'inci kısmının (b) bendinde;

“Bu işin süresi sözleşme imzalanmasına müteakip 5 Ay’dır. Hizmet alımına ait Hak edişler aylık olarak düzenlenecektir. Bu iş kapsamında kullanılacak olan her türlü malzeme(mi, fan, çark, rulman, salmastra, kaplin, kablo, klemens, pervane, vs.), araç, donanım, vinç, vs. yüklenici tarafından temin edilecektir.”

“Bildirme ve süreler” başlıklı 3'üncü kısmında;

“a-İdare , bakım, sarım ve onarımının yapılmasına karar verilen pompayı ve motoru aşağıda belirtilen bilgileri içeren bir e-posta aracılığı ile yüklenicinin belirttiği bir e-posta adrese bildirir ve ardından telefonla bilgi verir. Arıza bildirim zamanı olarak e-posta gönderim zamanı dikkate alınır. E-posta adresi sözleşmede belirtilen irtibat e-posta adresi veya yüklenicinin yazılı olarak deklare ettiği bir e-posta adresidir.

b.Yüklenici, arızalı pompanın veya motorun kendisine teslim edilmesi veya idareye belirtmiş olduğu mail adresinden arıza bildiriminin yapılmasından sonra 48 saat içerisinde arızayı gidermiş ve montajını yaparak idareye teslim etmiş olacaktır. Bu süre içerisinde arızanın giderilmemesi durumunda yüklenici hak ediş üzerinden % 0,06 (on binde altı) oranında cezai işlem uygulanacaktır.”

“Güvenlik ve iş güvenliği” başlıklı 4 üncü kısmında;

“a.Yüklenici çalışma sahasında 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunun ve yönetmelikleri gereğince tüm gerekli iş güvenliği tedbirlerini almakla yükümlüdür.

b.Çalışma sahası bir güvenlik bandı ile çevrilecek ve görevli olmayanların güvenlik bandının içerisine girmesine izin verilmeyecektir.

c.Çalışma esnasında, Kişisel koruyucu donanımları (baret,çelik burunlu ayakkabı, eldiven, koruyucu gözlük vb.) kullanılacaktır.

d.Sahaya görevli olsa dahil kişisel koruyucu donanımı olmayan personelin girmesine izin verilmeyecektir. ... ”

“Yaptırımlar” başlıklı 10 uncu maddesinde;

“a.Verilen iş emrinin yerine getirilmemesi durumunda her arıza için sözleşme bedelinin % 0,06 on binde altı oranında ceza kesilir.

b.Arızalara zamanında müdahale etmeme durumun da idarenin iletişimin organına cevap vermeme, her arıza duru için sözleşme bedelinin % 0,06 on binde altı oranında ceza kesilir.

c.Sözleşme başlangıcından sonun kadar yüklenicinin toplam 3 adet para cezası alması durumunda idare sözleşmeyi tek taraflı fesih edebilir. Fesih durumunda yüklenicinin teminatı ve sair alacakları irat kaydedilecektir.” denilmektedir.

Yapılan incelemede söz konusu işin imalat kalemleri içinde “ters yıkamalı kum filtresi” işinin olduğu fakat ihale dokümanında bu işe ait bir açıklama bulunmadığı görülmüştür. Yaklaşık maliyetin hazırlanması için içlerinde ihaleyi alan firmanın da bulunduğu bazı firmalardan fiyat teklifleri alınmıştır. Firmalardan teklifler istenirken teknik şartname firmalara gönderilmiştir. Gönderilen teknik şartnamede “ ters yıkamalı kum filtresi” kalemi için teknik detay ve açıklama bulunmaktadır. Bu surette alınan fiyatlar ile yaklaşık maliyet oluşturulmuştur. Fakat ihale dokümanı teknik şartnameden söz konusu kaleme ait madde çıkartılarak oluşturulup EKAP’a yüklenmiştir. İşin tanımının bakım onarım olması ve “ters yıkamalı kum filtresi” kalemi için herhangi bir açıklama olmaması anılan kalemin filtre bakımı olduğu izlenimini oluşturmaktadır. Ödeme evrakı incelendiğinde ise bu kalemden filtre alındığı yani malzeme alımı olarak bu kalemin gerçekleştirildiği görülmektedir.

İhale üzerine kalan firma yaklaşık maliyet sürecinde kendisinden teklif alındığı için bu kalemin nasıl işletileceğini biliyor ve ona göre teklif vermişken diğer istekli olacaklar için bu iş kalemi daha düşük bedelli bakım işi olarak değerlendirilip daha düşük fiyat teklifi verilmesi sonucunu doğuracaktır. Bu durum istekli olabilecek firmaların tekliflerinin aşırı düşük teklif

konumunda olmasını sağlayıp ihale dışı kalmalarına sebep olabileceği gibi ihale üzerine kalacak bir firmadan bakım onarım için teklif alınmışken kum filtresi alımı yapılmaya çalışılmasına sebep olacaktır. Teknik şartnamenin ihale dokümanına bir iş kalemine ait maddenin çıkartılarak yüklenmesi ihalede saydamlık ve rekabetin sağlanması ilkelerine aykırılık oluşturmaktadır.

Yine işe ait teknik şartnamenin yukarıya alına maddelerinden anlaşılacağı üzere bakım onarım gerektiren durumlar yükleniciye bir e-posta ile bildirilecektir. Bu bildirim ile şartnamede belirtilen onarım süreci başlayacak ve belirlenen sürelerde iş yerine getirilmezse öngörülen cezalar tatbik edilecektir. Bu cezaların belli bir adede ulaşması ile idarenin fesih ve teminatları gelir kaydetme hakkı doğacaktır. Yapılan incelemede yükleniciye bakım onarım taleplerinin e-posta ile bildirilmediği dolayısıyla şartnamedeki süre ve ceza hükümlerinin işletilmediği görülmüştür. Dolayısıyla denetimimizde, bakım ve onarımların zamanında yapılıp yapılmadığı ve zamanında yapılmayan onarımlar var ise bunlar için yükleniciye gerekli cezai şartın uygulanıp uygulanmadığı hususunda bir kanaate varılamamaktadır.

Yapılan denetimde yüklenicinin teklif fiyatı içine dahil vinç ve taşıt işlerinin idare taşıtlarıyla sağlandığı, işyerinde şartnamede belirtilen alan ve işçi güvenliği hususlarına riayet edilmediği iş yeri fotoğraflarından tespit edilmiştir. Şartnameye aykırı bu hususlar için cezai işlemlerin gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

İhale dokümanının ihalede saydamlık ve rekabetin sağlanmasına yönelik hazırlanması ve teknik şartname hükümlerinin işletilmesinin işin hem mevzuata uygun hem de sağlıklı yürütülmesi için gerekli olduğu düşünülmektedir.

BULGU 6: İstinat Duvarı Yapım İşinde Aksaklıklar Bulunması

Manisa Büyükşehir Belediyesince ihale edilen “Tevfik lav tesislerinde istinat duvarı yapılması” işinde yaklaşık maliyetin hazırlanması ve hesabında hataların bulunduğu, bazı iş kalemlerine ait yapım şartlarının belirlenmediği tespit edilmiştir.

Mimar Sinan Bulvarı üzerinde yer alan Tevfik Lav Spor Tesislerindeki doğu-batı eksenli istinat duvarı, 26.11.2023 tarihinde yoğun yağış sonrası yıkılmıştır. Yıkılan duvar Belediye ekiplerince derhal yerinden kaldırılmıştır. Yeni istinat duvarının yapılması için 13.12.2023 tarihinde proje ihalesi yapılmış ve 24.01.2024 tarihinde Tevfik Lav Spor Tesislerindeki zemin ve temel etüdü ile istinat duvarı statik projeleri hazırlanmıştır. Proje

hazırlandıktan sonra yeni duvarın yapımı için yaklaşık maliyet hazırlanmıştır. 02.02.2024 tarihinde yeni istinat duvarı yapım işi ihale edilmiştir.

Yapılan incelemede yaklaşık maliyetin hesabı için teklif fiyat alımının yazılı olarak yapılmadığı, iş kalemlerinin teknik özelliklerinin fiyat teklif edeceklere bildirilmediği, yaklaşık maliyet tarihinin duvarın yıkılış tarihi olarak verildiği, pursantaj oranının yüzde yüzden fazla hesaplandığı, beton demiri kalemlerinin miktarının ihale dokümanında bulunan demir analizinden yüksek belirlendiği, idarece yıkılan duvar yerinden kaldırılmış olmasına rağmen bu işin yaklaşık maliyete dahil edildiği, özel kalıp pozunun özel teknik şartnamesi bulunduğu ihale dokümanında belirtilmesine rağmen özel teknik şartnamenin bulunmadığı, işin gerçekleşmesinde özel kalıp pozu işinin ihale içindeki kalemlerden plywood kalıp olarak yapıldığı tespit edilmiştir.

Yaklaşık maliyeti hesabında iş kalemlerinin miktarlarının olması gerekenden fazla tespit edilmesi, işin pursantaj oranlarının yüzde yüzden fazla olacak şekilde hesaplanması, kamu ihale pozları kullanılması gereken iş kalemlerinde niteliği belirsiz özel poz uygulanması gibi hususlar idarenin mali olarak olması gerekenden fazla bir yükümlülüğe girmesine sebep olmaktadır.

Yaklaşık maliyetin hazırlanması ve iş kalemlerinin belirlenmesinde mevzuat hükümleri ve reel rakamların kullanılması gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 7: Yeni Birim Fiyat Tespitinde Miktarın Belirlenmemesi Dolayısıyla Revize Birim Fiyat Uygulanamaması

Yeni birim fiyat tespiti yapılan yapım işlerinde yeni birim fiyat yapılan kalemin miktarlarının belirlenmemesi nedeniyle bu iş kalemleri için revize birim fiyat uygulanamadığı tespit edilmiştir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Yapım işlerinde iş kalemi miktarının değişmesi" başlıklı 52'nci maddesinde; Birim fiyatlı işlerde, sözleşmesinde yer alan iş kalemi için sözleşme miktarında, sözleşmede yer almayan ve yeni fiyatla sözleşmeye dahil edilen iş kalemi için ise yeni fiyat oluşturulurken projesine göre tespit edilip idare tarafından onaylanan iş miktarında %20'i aşan artışın meydana gelmesi ve aynı zamanda bu toplam artışın sözleşme bedelinin yüzde 1'ini geçmesi halinde, artışın sözleşme bedelinde payı oranında birim fiyatın revize edilerek iş kalemindeki %20'i aşan kısım için revize edilen fiyat üzerinden ödeme yapılacağı belirtilmiştir.

Revize birim fiyat hesabı:

$$R = F \times [1 - (A \times F) / S]$$

S = Sözleşme bedeli (TL),

$F = \text{İş kaleminin birim fiyatı (TL /)},$

$A = \text{İş kaleminde meydana gelen toplam artış miktarı (adet, mt, m2 vb.)}, R = \text{Revize birim fiyat (TL /)}$

formülü ile yapılmaktadır. İş kaleminde meydana gelen toplam artış miktarını (A) bulabilmek için iş kaleminin başlangıçtaki miktarını bilmemiz gerekmektedir. Sözleşmede yer alan bir iş kalemi için belirlenen miktar birim fiyat cetvelinde yer aldığı için sözleşmede yer alan miktar üzerinden fiyat revize edilebilmektedir.

Yeni birim fiyat tespiti yapılan iş kaleminde ise sözleşme miktarı belirlenmediği için yeni birim fiyat belirlenirken projeye uygun olarak iş kalemi miktarı tespit edilmeli ve idare tarafından onaylanan iş kalemi miktarı üzerinden fiyat revize edilmelidir.

Yeni birim fiyat yapılan birim fiyatlı yapım ihaleleri incelendiğinde; yeni birim fiyat tespiti yapılırken projeye uygun olarak iş kalemi miktarı belirlenmediği için revize birim fiyat hesabı yapılamadığı tespit edilmiştir.

Yeni birim fiyat yapılırken miktar tespiti yapılmaması sonucunda iş kalemine revize birim fiyat uygulanamayacağı ve bu durumda yeni birim fiyat yapılan iş kaleminde fazla ödemeye yol açabileceği için yeni birim fiyat tespiti yapılırken projeye uygun olarak iş kalemi miktarının tespit edilmesi gerekmektedir.

BULGU 8: İşçilerin Yıllık Fazla Çalışma Saati Sınırının Aşılması

4857 sayılı İş Kanunu'nda yıllık olarak en fazla 270 saat fazla çalışma yaptırılabilceği belirtilmesine rağmen, çalışan 1039 işçiye bu sınırlamanın oldukça üzerinde fazla çalışma yaptırıldığı tespit edilmiştir.

İş Kanunu'nun "Çalışma ücreti" başlıklı 41'inci maddesinde, fazla saatlerle çalışmak için işçinin onayının alınmasının gerektiği ve fazla çalışma süresinin toplamının bir yılda 270 saatten fazla olamayacağı hüküm altına alınmıştır. Kanun'un 41'inci maddesine dayanılarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından yayımlanan "*İş Kanunu'na İlişkin Fazla Çalışma ve Fazla Sürelerle Çalışma Yönetmeliği*"nin 5'inci maddesinde de, fazla çalışma süresinin toplamının bir yılda 270 saatten fazla olamayacağı, süre sınırının işyerlerine veya yürütülen işlere değil, işçilerin şahıslarına ilişkin olduğu belirtilmektedir.

T.C. Cumhurbaşkanlığının "Tasarruf Tedbirleri" konulu 2024/7 sayılı Genelgesinde, İş Kanunu ve bu Kanun'a dayanılarak çıkarılan Yönetmelik'te fazla çalışma süresinin istisnai durumlar haricinde yıllık 270 saat ile sınırlandırıldığı görülmektedir. Bu durum, genel bakımdan çalışma süresi olan haftada en çok 45 saatin asıl olduğu, fazla çalışmanın ise istisnai

bir durum olarak yıl içinde belirli sınırlar dahilinde işçinin onayı alınarak yaptırılabilceği ifade edilmiştir.

İşçilere ait fazla çalışma süreleri incelendiğinde, yıllık olarak belirlenen 270 saatin üzerinde çok sayıda personele fazla çalışma yaptırıldığı anlaşılmaktadır.

Tablo 11: İşçilerin 270 Saati Aşan Yıllık Fazla Mesai Süreleri

Fazla Mesai Süresi	Çalışan İşçi Sayısı	Fazla Çalışılan Süre (Saat)
270 – 299 saat arası	121	1.830
300 – 399 saat arası	633	47.992
400 – 499 saat arası	130	22.558
500 – 599 saat arası	86	23.713
600 – 699 saat arası	45	16.782
700 saat ve üstü	24	12.933
TOPLAM	1039	125.808

Yukarıdaki tablodan da görüleceği üzere, söz konusu mevzuat hükümlerine göre bir işçinin fazla çalışma süresinin bir yılda 270 saatten fazla olmaması gerekirken, yapılan incelemede 1039 işçiye 270 saatin üzerinde toplam 125.808 saat fazla mesai yaptırıldığı tespit edilmiştir.

Bu itibarla, anılan mevzuat hükümleri ile belirlenmiş olan fazla çalışma süresi üst sınırının aşılmaması hususuna İdare tarafından özen gösterilmesi gerekmektedir.

BULGU 9: Daire Başkanlıkları ve Müdürlüklerde Vekalet ve Tedviren Görevlendirmeler Yapılması

Büyükşehir belediyesinde daire başkanlıkları ve müdürlüklerin büyük bir çoğunluğunun vekalet veya tedviren atamalar ile görevlerini yürüttükleri görülmüştür.

Devlet memurlarının hizmet şartlarını, niteliklerini, atanma ve yetiştirilmelerini, ilerleme ve yükselmelerini, ödev, hak, yükümlülük ve sorumluluklarını, aylıklarını ve ödeneklerini ve diğer özlük işlerini 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu düzenlemektedir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 86’ncı maddesinde memurların kanuni izin, geçici görev, disiplin cezası uygulaması veya görevden uzaklaştırma nedenleriyle işlerinden geçici olarak ayrılımları halinde yerlerine kurum içinden veya diğer kurumlardan veya açıktan vekil atanabileceği, bir görevin memurlar eliyle vekâleten yürütülmesi halinde aylıksız vekalet asıl olduğu belirtildikten sonra, devamında gelen dördüncü fıkrasında aynı kurumdan ayrılımlar dolayısıyla atanan vekil memurlara vekalet görevinin 3 aydan fazla devam eden süresi için, kurum dışından veya açıktan atananlarla, veznedarlık görevine atananlara göreve başladıkları tarihten itibaren vekalet aylığının ödeneceği belirtilmiştir. Süreklilik arzeden kamu

hizmetlerinin herhangi bir nedenle kesintiye uğramaması için gerek geçici olarak, gerekse sürekli olarak boşalan kadroların "vekalet" yoluyla doldurularak hizmetin aksaması önlenmiş olmaktadır.

Tedviren görevlendirmenin ise yasal bir dayanağı yoktur. Ne devlet memurlarına uygulanacak genel kanun niteliğinde olan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda ne de Devlet Memurları Kanunu'nun kapsamı dışında kalan diğer kamu görevlilerinin kendi özel kanunlarında tedviren görevlendirme şeklinde bir görevlendirme usulü bulunmaktadır. Tedviren görevlendirme usulünün dayanağı 1987 yılında Maliye ve Gümrük Bakanlığınca çıkarılan 99 Seri No.lu Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliği'dir. Bu tebliğin 1'inci maddesinde bir görevin vekâleten yürütülmesi halinde, bu görevi vekâleten yürütecek olanların asıl memurda aranan şartlara sahip olmaları gerektiği belirtilmiş ardından 2'nci maddeyle asılda aranan şartlara sahip vekil memur bulunmadığı takdirde, o görevin öncelikle varsa yardımcıları yoksa asilde aranan niteliklere en yakın personel tarafından tedviren gördürülebileceği belirtilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri çerçevesinde, vekaleten görevlendirme müessesesi boşalmış veya boş bulunan bir kadro görevinin kesintisiz devam edebilmesini sağlamaya yönelik bir düzenlemedir. Kamu hizmetlerinde esas olan, kamusal görevlerin asaleten atanan memurlar veya kamu görevlilerince yürütülmesidir. Bazı hallerde söz konusu kişilerin görevlerini ifa edememeleri olasıdır. Bu gibi hallerde kamu hizmetlerinde aksama yaşanmaması ve sürekliliğin sağlanması için vekalet kurumu oluşturulmuştur. Vekaleten atama istisnai bir usuldür; dolayısıyla bu kuruma kısa dönemler için ve geçici olarak başvurulmalıdır.

Büyükşehir Belediyesinin teşkilat şeması ve yönetim yapısı incelendiğinde; Toplam 26 daire başkanlığından 13 daire başkanlığının vekaleten yürütüldüğü, iki kişinin ise birden fazla daire başkanlığına vekalet ettiği görülmüştür.

Toplam 110 şube müdürlüğü kadrosunun bulunduğu, bunlardan 56 müdürlüğe vekalet, 11 müdürlüğe tedviren atamalar yapıldığı 9 müdürlüğün ise boş olduğu, yalnızca 34 müdürlüğe asaleten atama yapıldığı görülmüştür.

İdarede en son 2020 yılı içerisinde şube müdürü görevde yükselme sınavı yapılmıştır. Şube müdürü görevde yükselme yazılı sınavına 38 personel katılmış ve bunlardan 20 personel sözlü sınavda başarılı olarak müdürlüğe hak kazanmıştır. Fakat şube müdürlüğü yazılı sınavını

kazanamayarak başarısız sayılan 18 kişiden bazılarının halen şube müdürlüğü görevini vekaleten yürüttüğü görülmüştür.

Yazılı sınavda başarısız sayılan kişilerin vekaleten şube müdürlüğü görevini yürütmesi kendi içinde bir çelişki barındırmaktadır.

Yukarıdaki açıklamalardan anlaşılabacağı üzere Büyükşehir Belediyesinde vekalet müessesesinin çok yaygın olarak kullanıldığı görülmektedir.

Bir görevin uzun süre vekaleten yürütülmesi veya sık sık görev değişikliği yapılmasının uzmanlaşmayı engelleyeceği, çalışma verimini düşüreceği açıktır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu hükümlere göre; bir görevin asaleten, vekâleten ya da ikinci görev olarak yürütülmesi mümkün olacağından ve 657 sayılı Kanun ve değişikliklerinden “tedviren” görevlendirme adı altında bir görevlendirmeye yer verilmediğinden, bu kadrolara yapılan görevlendirmelerin 657 sayılı Kanun çerçevesinde yapılması ve “tedviren” görevlendirme işlemlerine son verilmesi gerekmektedir.

Sonuç olarak, kamu hizmetlerinde esas olan, kamusal görevlerin asaleten atanan kamu görevlilerince yürütülmesi olduğundan, istisnai olan vekaleten atamalara kısa dönemler için ve geçici olarak başvurulmalıdır. Vekaleten veya tedviren görevlendirme genel uygulama haline gelmemelidir.

BULGU 10: Hizmet Alımı Yoluyla Belediye Şirketinden Temin Edilen Personelin Zabıta ve İtfaiye Teşkilatında Görevlendirilmesi

İşçi olarak hizmet alımı suretiyle istihdam edilen 898 personelin itfaiye ve zabıta personeli olarak çalıştırıldığı tespit edilmiştir.

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

11.09.2019 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan 2019/27 Esas, 2019/56 Karar sayılı ve 26.06.2019 tarihli Anayasa Mahkemesi Kararı’nda; genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken asli ve sürekli bir görev niteliği taşıyan itfaiye hizmetinin, Anayasa’nın 128’inci maddesi uyarınca kamu görevlileri eliyle yürütülmesinin zorunlu olduğu, devletin söz konusu

görevi ifa ederken anılan kamu hizmetini kamu görevlisi olmayan kişilere gördürmesine yol açacak düzenleme yapmasının mümkün bulunmadığı ifade edilmiştir.

Atama, mesleğe kabul, görevde yükselme gibi hususların ayrıca yönetmelikle düzenlendiği itfaiye ve zabıta hizmetlerinde bu durum aynen geçerli olup bu hizmetlerin dışardan hizmet alımı suretiyle gerçekleştirilmesi mümkün bulunmamaktadır.

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

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

Yapılan incelemede, hizmet alımı suretiyle temin edilen ve işçi statüsünde olan 898 adet personelin fiilen itfaiye (508) ve zabıta (390) hizmetlerinde görevlendirildiği görülmüştür.

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

BULGU 11: Belediyenin Ortağı Olduğu Şirkette İdareyi Temsil Eden Yönetim Kurulu Üyesinin Usulüne Uygun Olarak Belirlenmemesi

Belediyenin doğrudan ortağı olduğu Şirketin yönetim kurulunda, İdareyi temsil etmek üzere bir belediye meclis üyesi görevlendirildiği tespit edilmiştir.

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun "Üyelerin sayısı ve nitelikleri" başlıklı 359'uncu maddesinin beşinci fıkrasında; devlet, il özel idaresi, belediye, köy ile diğer kamu tüzel kişilerinin pay sahibi olduğu şirketlerde, sayılan tüzel kişilerin veya bunların gerçek kişi temsilcilerinin yönetim kuruluna seçilebileceği hükmü yer almaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 37’nci maddesinde “Belediye başkanı, belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir.” denilmekte olup Kanun’un 38’inci maddesi ile de; kanunlarla belediyeye verilen ve belediye meclisi veya belediye encümeni kararını gerektirmeyen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak belediye başkanına verilmiştir.

Aynı Kanun’un “Belediye meclisi” başlıklı 17’nci maddesinde; belediye meclisinin, belediyenin karar organı olduğu ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usûllere göre seçilmiş üyelerden oluşacağı, “Meclisin görev ve yetkileri” başlıklı 18’inci maddesinde belediye meclisinin görev ve yetkilerinin, karar vermek, kabul etmek ve belirlemek eylemleri çerçevesinde düzenlendiği, “Başkan vekili” başlıklı 40’inci maddesinde yer alan “Belediye başkanı izin, hastalık veya başka bir sebeple görev başında bulunmadığı hâllerde, bu süre içinde kendisine vekâlet etmek üzere, belediye meclisi üyeleri arasından birini başkan vekili olarak görevlendirir.” hükmü ile de belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisi olan ve belediye teşkilâtını sevk ve idare etmekle görevlendirilen belediye başkanına vekâlet müessesesini istisnai bir uygulama olarak belirlendiği görülmektedir.

Diğer yandan 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nun “Şirket kurulması” başlıklı 26’ncı maddesinde; büyükşehir belediyesinin kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, sermaye şirketleri kurabileceği, genel sekreter ile belediye ve bağlı kuruluşlarında yöneticilik sıfatını haiz personelin bu şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında görev alabileceği ifade edilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, belediye meclisinin, belediyenin karar organı olduğu, belediye başkanının belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisi olduğu; belediye meclisi üyelerinin de belediye tüzel kişiliğini, 5393 sayılı Kanun’un 40’inci maddesinde belirtilen istisna haricinde temsil edemeyeceği, belediyenin pay sahibi olduğu şirketlerin yönetim kurullarında, idare temsilcisi sıfatını haiz olmayan belediye meclis üyelerinin idareyi temsilen görevlendirilemeyeceği açıktır.

Yapılan incelemede, Manisa Büyükşehir Belediyesi Müşavirlik, Mühendislik, Müteahhitlik Hizmetleri Ulaşım Toplu Taşımacılık Sosyal Tesisler İşletmeciliği Turizm ve Enerji Sanayi ve Ticaret A.Ş.’nin (BESOT) Genel Kurul kararıyla yönetim kurulu üyesi olarak görevlendirilen bir kişinin Büyükşehir Belediyesi Meclisi üyesi olduğu görülmüştür.

Belediye meclis üyelerinin belediyelerin iştiraki olan şirketlere yönetici olarak atanabileceği veya atanamayacağına dair mevzuatta bir hüküm olmamakla birlikte, ileri sürülen

husus yukarıda da belirtildiği üzere belediyenin pay sahibi olduğu şirketlerin yönetim kurullarında, idare temsilcisi sıfatına haiz olmayan belediye meclis üyelerinin idareyi temsilen görevlendirilemeyeceğidir.

Diğer yandan meclis üyeleri; gerek belediyenin gerek belediye başkanının ve gerekse belediyenin şirketler ile olan faaliyetlerini denetleyecek, değerlendirecek ve gerektiğinde işlemlere ilişkin karar verecek olan kişilerdir. Belediye şirketleri çoğu zaman diğer özel firmalar gibi belediyenin ihalelerine girerek ihale alan ve hizmet sunan şirketlerdir. İhale alıp Belediyeye hizmet sunan bu şirketlerde yönetim kurulu üyesi olup aynı zamanda denetim komisyonu üyeliği görevinin yürütülmesi etik olmayan bir durum olarak değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak Belediyenin pay sahibi olduğu şirketlerin yönetim kurullarında idarenin tüzel kişiliğinin, yalnızca belediye başkanı, genel sekreter ve yöneticilik sıfatını haiz personelin marifeti ile temsil edilmesi gerekmektedir.

BULGU 12: Yapım İşlerinde Yeni Birim Fiyat Tespit Edilirken Güncel Mevzuatın Dikkate Alınmaması

Manisa Büyükşehir Belediyesi tarafından gerçekleştirilen yapım işlerinde yeni birim fiyat tespitine ilişkin mevzuat değişikliklerinin uygulama esnasında dikkate alınmadığı tespit edilmiştir.

A)Yeni Birim Fiyat Tespitlerinde Mevzuat Değişikliği ile Belirlenen Üst Sınırların Uygulamada Dikkate Alınmaması

Yapım işlerinde zorunlu proje değişikliği ve iş artışı olması durumunda sözleşmede bulunmayan işlerin fiyatı tespit edilirken ilgili mevzuatta yapılan değişiklikler sonucu yapılması gereken karşılaştırmaların ve belirlenmiş olan üst sınırların göz ardı edildiği tespit edilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Sözleşmede bulunmayan veya fiyatı belirli olmayan işlerin fiyatının tespiti" başlıklı 21'nci maddesinin beşinci fıkrasında, yüklenicinin teklifi kapsamında yeni iş kalemi ile benzerlik gösteren iş kaleminin bulunması halinde, bu madde kapsamında hesaplanan yeni birim fiyatın; yüklenici tarafından benzerlik gösteren iş kalemi için teklif edilen birim fiyatın, idarece aynı iş kalemi için resmi analiz ve rayiçler de kullanılarak hesaplanan birim fiyata oranı (0,90'ı aşmamak üzere) ile yeni iş kalemine ait resmi

analiz ve rayiçler de kullanılarak hesaplanan birim fiyatın çarpılması sonucunda elde edilen tutarı geçemeyeceği hüküm altına alınmıştır.

Ayrıca, aynı fıkra da yüklenicinin teklifi kapsamında yeni iş kalemi ile benzerlik gösteren iş kaleminin bulunmaması halinde ise, yeni birim fiyatın; yeni iş kalemine ait resmi analiz ve rayiçler de kullanılarak hesaplanan birim fiyatın %90'ını geçemeyeceği belirtilmektedir. Anılan Şartname hükmü uyarınca, idarelerce yeni birim fiyat tespiti yapılırken, öncelikle yeni iş kalemi ile benzerlik gösteren bir iş kaleminin sözleşmede yer alıp almadığı kontrol edilmelidir. Benzer iş kalemi bulunması halinde, yüklenicinin bu iş kalemi için verdiği teklif fiyatında resmi birim fiyatlar da kullanılarak hesaplanan birim fiyata oranla yaptığı indirimin (% 10'dan az olmamak üzere) yeni iş kalemi için hesaplanacak yeni birim fiyata da aynı şekilde yansıtılması gerekmektedir. Söz konusu hesaplama yöntemi benzer poz tenzilatı olarak adlandırılmaktadır.

Diğer taraftan, yüklenicinin teklifi kapsamında yeni iş kalemi ile benzerlik gösteren iş kaleminin bulunmaması halinde, yeni birim fiyat tespit edilirken yukarıda bahsi geçen Şartname hükmü uyarınca hesaplanan birim fiyata en az % 10 oranında indirim uygulanması gerekmektedir. Yapım işlerine ilişkin incelemelerde, yapım işlerinde yeni birim fiyat tespit edilirken anılan Şartname'de yeni birim fiyat hesabı için öngörülen üst sınırların dikkate alınmadığı görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Sözleşmede bulunmayan veya fiyatı belirli olmayan işlerin fiyatının tespiti" başlıklı 22'nci maddesinin yedinci fıkrasında, zorunlu proje değişikliğine bağlı olarak iş eksilişinin ortaya çıktığı durumlarda, iş eksilişi kapsamına giren imalatların fiyatının hesaplanmasında, bu maddede yer alan yeni fiyatın tespitine ilişkin hükümlerin uygulanacağı belirtilmektedir.

Anılan hüküm uyarınca, teklif türü ayırt edilmeksizin bütün yapım işlerinde zorunlu proje değişikliğine bağlı iş eksilişlerinin olması durumunda, iş eksilişi kapsamındaki imalatlarının fiyatının yeni birim fiyata ilişkin Şartname hükümleri dikkate alınarak hesaplanması gerekmektedir. Dolayısıyla teklif birim fiyatlı yapım işlerinde uygulandığı gibi anahtar teslim götürü bedel yapım işlerinde de iş eksilişi yapılırken yeni birim fiyat tespit usulünün uygulanması gerekmektedir.

Ancak, anahtar teslim götürü bedel yapım işlerine ilişkin incelemelerde, "Manisa İli Muhtelif Alanlarda Sıcak Asfalt Yapılması" işinde ve diğer yapım işlerinde, iş artışı yapılırken

yukarıda bahsi geçen mevzuat hükümlerine uyulmadığı tespit edilmiştir. Bu kapsamda, yapımına karar verilen imalatların yaklaşık maliyet içerisindeki tutarı esas alınarak iş artışlarının hesaplandığı görülmüştür.

Söz konusu uygulamanın, ilgili mevzuatta herhangi bir karşılığının bulunmadığı, iş artışı kapsamındaki imalatlarının fiyatının yeni birim fiyat tespitine ilişkin mevzuat hükümleri doğrultusunda tespit edilmesi gerektiği düşünülmektedir.

B)Yeni Birim Fiyat Tespitinde Kullanılan Yerel Rayiçler İçin Ticaret ve/veya Sanayi Odasından Onay Alınmaması

Yapım işi sözleşmelerinde yer almayan ve sonradan yapılmasına ihtiyaç duyulan imalat kalemlerine ait yeni birim fiyatların belirlenmesi sırasında kullanılan faturaların ve rayiçlerin Ticaret ve/veya Sanayi Odasına onaylatılmadığı görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Sözleşmede bulunmayan veya fiyatı belirli olmayan işlerin fiyatının tespiti" başlıklı 22'nci maddesinin üçüncü fıkrasında, kaynakların verimli kullanılması gözetilerek İdarece kabul edilmek şartıyla, ticaret ve/veya sanayi odasınca onaylanmış uygulama ayına ait yerel rayiçlerin yeni birim fiyat tespitinde kullanılabileceği hüküm altına alınmıştır.

Ayrıca 12.09.2005 tarihli ve 25934 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Oda Muameleat Yönetmeliği'nin "Rayiç fiyat tespiti" başlıklı 35'inci maddesinde, Odalar ve bunların şubelerinin, çalışma alanları içerisinde üretilen veya satılan mal ve hizmetlerin fiyat tespitini yapmaya yetkili olduğu; ancak, imalata ilişkin fiyat tespitlerinde yetkinin münhasıran imalatın yapıldığı yerdeki sanayi odasına veya ticaret ve sanayi odasına ait olduğu belirtilmektedir.

Anılan Yönetmelik'in "Faturaların rayice uygunluğunun onayı" başlıklı 38'inci maddesinde, faturaların rayice uygunluk onayının; faturaya konu mal veya hizmetle iştirak eden en az üç işletmeden belgelendirilmek suretiyle alınacak fiyatların ortalaması veya alınan fiyatlardan birbirine en yakın olanlar dikkate alınarak yapılacağı belirtilmektedir.

Diğer taraftan, aynı maddede faturaların tasdikinin, satışı yapan ve faturayı düzenleyen satıcının bulunduğu yer odası veya şubesi tarafından yapılacağı hükmüne yer verilmiştir. Yukarıdaki mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, yeni birim fiyat tespitinde yerel rayiçlerin kullanıldığı durumlarda, konuya ilişkin mal veya hizmetle iştirak eden en az üç işletmeden alınacak fiyatların güncel rayice uygun olup olmadığının onayının faturayı

düzenleyen satıcının bulunduğu yer odasında faturaların asılları üzerine yapılacağı belirtilmiştir.

Ticaret ve/veya sanayi odasında rayicin onay işlemi, yeni birim fiyatın bir geçerlilik şartı olup ticaret veya sanayi odasında onaylanmamış rayiçlerin kullanılma imkânı bulunmamaktadır. Zira ilgili odalarca yapılacak onay işlemi; rayicin yer ve zaman itibarıyla piyasa değerlerini yansıttığını vurgulayan bir işlem olduğu gibi belirlenen rayicin yeni birim fiyata dayanak teşkil etmesi açısından geçerlilik şartı olarak düzenlenmiştir.

Yapılan incelemede, yapım işlerinde yeni birim fiyat belirlenirken kullanılan yerel rayiçlerin, piyasa fiyat araştırması yöntemiyle üç işletmeden alınan fiyatların en düşüğü esas alınarak belirlendiği, ancak söz konusu faturaların rayice uygunluğu ticaret ve/veya sanayi odasına onaylatılmadan yeni birim fiyatların tespit edildiği ve hakediş ödemelerinin onaysız rayiçler esas alınarak yapıldığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin ilgili hükümleri gereğince yeni birim fiyat tespitine ilişkin hesaplamalarda dikkate alınması gereken üst sınırlara riayet edilmesi, iş eksilişlerinde yeni birim fiyat tespit usulünün uygulanması ve yerel rayiçlerin kullanıldığı durumlarda ticaret ve/veya sanayi odası onayı alınarak işlemlerin yürütülmesi gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 13: Teklif Birim Fiyat Dahil Olan Nakliye Bedelinin Ayrıca Ödenmesi

Manisa Büyükşehir belediyesince ayrı ayrı ihale edilen merkez, Salihli ve Akhisar şantiyelerinde kullanılmak üzere malzeme alımı işlerinde nakliye teklif birim fiyata dahil olmasına rağmen nakliye kaleminden ödeme yapıldığı tespit edilmiştir.

Anılan işlerin teknik şartnamelerinin;

7'nci maddesinde;

“Teklif birim fiyata; malzemenin ocağın temini, nakliye taşıtlarına yüklenmesi, nakliyesi ve depo sahasına boşaltılması dâhildir. “

18'inci maddesinde;

“İdarenin talimatı doğrultusunda; İhale kapsamındaki 0-25 mm Temel Malzemesi ve 0-80 mm Alt Temel Malzemeleri, (yüklenici firma ocağından şantiyeye kadar olan mesafeyi geçmeyecek şekilde nakliyesi yüklenici firmaya ait olarak) Şantiye sahası dışında çalışma yapılacak olan yollara çektirilebilir. Nakliye mesafesi en fazla yüklenici firma ocağı ve şantiye arasındaki mesafe kadar olacak olup, nakliye ile ilgili ek bir ödeme yapılmayacaktır. Yollara

çekilen malzemeler figüre edilecek olup figüre tutanağı ile imza altına alınacaktır. Bu madde araziye mal çektirildiği sürece geçerliliğini korur aksi halde ek nakliye bedeli talep edilemez.” denilmektedir.

Belediyece merkez, Salihli ve Akhisar şantiyelerinde kullanılmak üzere malzeme alımı üç ayrı ihale ile gerçekleştirilmiştir.

Yapılan incelemede mezkur işlerde nakliye için ayrıca ödeme yapıldığı görülmüştür. Yukarıdaki hükümlerden de anlaşılabacağı üzere nakliye bedeli teklif birim fiyata dahildir. Dolayısıyla nakliye için ayrıca bir ödeme gerçekleştirilemez.

Yükleniciye yapılacak ödemenin teknik şartname hükümleri doğrultusunda tespit edilip idarenin mali yükümlülüğünün olması gerekenden daha fazla gerçekleştirilmemesi gerekmektedir.

BULGU 14: Bazı İlçe Merkezlerinde ve Yerleşim Alanlarında Nazım İmar Planının Bulunmaması

Bazı ilçe merkezlerinde ve büyük yerleşim alanlarında nazım imar planlarının ve bazılarının ise plan revizyonlarının bulunmadığı görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 7'nci maddesinin (b) bendi ile çevre düzeni planına uygun olmak kaydıyla büyükşehir nazım imar planlarını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak, ilçe belediyelerinin nazım plana uygun olarak hazırlayacakları tatbikat imar planlarını onaylamak ve uygulanmasını denetlemek büyükşehir belediyelerinin görevleri arasında sayılmıştır.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun “Tanımlar” başlıklı 5'inci maddesinde; *“Nazım İmar Planı; varsa bölge planlarının mekâna ilişkin genel ilkelerine ve varsa çevre düzeni planlarına uygun olarak halihazır haritalar üzerine, yine varsa kadastral durumu işlenmiş olarak çizilen ve arazi parçalarının; genel kullanım biçimlerini, yerleşme alanlarının gelişme yön ve büyüklüklerini, nüfus yoğunlukları ve eşiklerini, ulaşım sistemlerini göstermek ve uygulama imar planlarının hazırlanmasına esas olmak üzere düzenlenen, plan hükümleri ve raporuyla beraber bütün olan plandır.”*

“Mekansal plan kademeleri” başlıklı 6'ncı maddesinde; *“Mekânsal planlar, kapsadıkları alan ve amaçları açısından Mekânsal Strateji Planlarına uygun olarak; “Çevre Düzeni Planları” ve “İmar Planları” kademelerinden oluşur. İmar planları ise nazım imar*

planı ve uygulama imar planı olarak hazırlanır. Her plan bir üst kademedeki plana uygun olarak hazırlanır.”

“Planların hazırlanması ve yürürlüğe konulması” başlıklı 8'inci maddenin (d) bendinde;

“... Arazi kullanımı ve yapılaşmada sadece mekânsal strateji planları, çevre düzeni planları ve imar planları kararlarına uyulur.

(...) Mekânsal strateji planları, çevre düzeni planları ve 1/25.000 ölçekli nazım imar planlarında; organize sanayi bölgesi, endüstri bölgesi, sanayi sitesi ve teknoloji geliştirme bölgesine ilişkin kararların alınması ve bu kararlarda değişiklik yapılması Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının uygun görüşüne tabidir. Alt kademe planların, üst kademe planların kesinleştiği tarihten itibaren en geç bir yıl içinde ilgili idarece üst kademe planlara uygun hale getirilmesi zorunludur. Aksi halde, üst kademe planları onaylayan kurum ve kuruluşlar alt kademe planları en geç altı ay içinde uygun hale getirir ve resen onaylar. Bu süre içinde ruhsat işlemleri, yürürlükte olan uygulama imar planına göre gerçekleştirilir...” denilmektedir.

Mekansal planların yapılmasına ve uygulanmasına ilişkin usul ve esasların belirlendiği 14.06.2014 tarihli ve 29030 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin 6'ncı maddesinin birinci fıkrasında; planlama kademelerinin, üst kademedен alt kademeye doğru sırasıyla; mekansal strateji planı, çevre düzeni planı, nazım imar planı ve uygulama imar planından oluştuğu, ikinci fıkrasında; mekansal planların, plan kademelenmesine uygun olarak hazırlanacağı ve her planın, planlar arası kademeli birliktelik ilkesi uyarınca yürürlükteki üst kademe planların kararlarına uygun olması gerektiği, plan raporu ile bütün oluşturması ve bir alt kademedeki planı yönlendirmesinin zorunlu olduğu ifade edilmektedir.

Yönetmelik'in 7'nci maddesinde de genel planlama esasları belirlenmekte ve; “(1) Bu Yönetmeliğe göre hazırlanacak her tür ve ölçekteki mekânsal planlar aşağıda yer alan planlama ilke ve esaslarına, planların hazırlanması ile ilgili standartlara, gösterim tekniklerine ve tanımlara uygun olarak yapılır:

a) Planlar, kamu yararı amacıyla yapılır.

b) Planlar; pafta, gösterim, plan notları ve plan raporu ile bir bütündür.

c) Planlar, kademesine ve ölçeğine göre ve yapılış amacının gerektirdiği ayrıntı düzeyinde kalmak koşuluyla alt kademedeki planları yönlendirir.

ç) *Üst kademe planlar, alt kademesindeki planlara mekânsal nitelikte hedef koyan, yol gösteren ve ilke belirleyen plandır. .”* hükümlerine yer verilmektedir.

İdarenin yapmak zorunda olduğu nazım imar planının Köprübaşı yerleşiminde olmadığı ve Alaşehir, Gölarmara, Kırkağaç, Sarıgöl, Turgutlu, Şehzadeler ve Yunusemre yerleşimlerinde de revizyon çalışmalarının devam ettiği görülmüştür.

Sonuç olarak, üst kademe planlar, alt kademedeki planlara mekansal nitelikte hedef koyan, yol gösteren, ilke belirleyen, yönlendiren ve standart getiren planlar olması sebebiyle düzenli kentleşme için Belediyenin görevi olan bu planların yapılması gerekmektedir.

BULGU 15: Kiraya Verilen Bazı İşyerlerinin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatının Bulunmaması

İdare tarafından kiraya verilen ruhsata tabi bazı işyerlerinin işyeri açma ve çalışma ruhsatı bulunmadığı görülmüştür

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun “Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları” başlıklı 7’nci maddesinde; büyükşehir belediyesi tarafından yapılan veya işletilen alanlardaki işyerlerine büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek yerlere ruhsat vermek ve denetlemek büyükşehir belediyelerinin görev ve yetkileri arasında sayılmıştır.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun “İşyeri açma izni harcı” başlıklı 81’inci maddesinde; “*Belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir işyerinin açılması “İşyeri Açma İzni Harcına” tabidir.*” denilmektedir.

İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik’in “Tanımlar” başlıklı 4’üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde yetkili idarenin tanımı yapılmıştır. Buna göre; “*Yetkili idare: Belediye sınırları ve mücavir alanlar dışı ile kanunlarda münhasıran il özel idaresine yetki verilen hususlarda il özel idaresini, büyükşehir belediyesi sınırları içinde büyükşehir belediyesinin yetkili olduğu konularda büyükşehir belediyesini...*” ifade etmektedir.

Aynı Yönetmelik’in “İşyeri açılması” başlıklı 6’ncı maddesinde; “*Yetkili idarelerden usulüne uygun olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan işyeri açılmaz ve çalıştırılmaz. İşyerlerine bu Yönetmelikte belirtilen yetkili idareler dışında diğer kamu kurum ve kuruluşları ile ilgili meslek kuruluşları tarafından özel mevzuatına göre verilen izinler ile tescil ve benzeri işlemler bu Yönetmelik hükümlerine göre ruhsat alma mükellefiyetini ortadan*

kaldırmaz. İşyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan açılan işyerleri yetkili idareler tarafından kapatılır. (...)” hükümlerine yer verilmiştir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine göre; büyükşehir belediyesi tarafından yapılan veya işletilen alanlardaki işyerlerini büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek yerleri ruhsatlandırmak ve denetlemek büyükşehir belediyelerinin görev ve yetkileri arasındadır. Söz konusu işletmeler için büyükşehir belediyelerinden usulüne uygun olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan işyeri açılmaz ve çalıştırılmaz.

İdarenin ruhsat işlemlerinin incelenmesi neticesinde; İdare tarafından kiraya verilen ve işletme hakkı devredilen ruhsata tabi 244 işyerinden 123 adedinin işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmadan faaliyette bulunduğu dolayısıyla bu işyerlerinden işyeri açma izni harcı tahsil edilmediği tespit edilmiştir.

Sonuç itibarıyla; işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmadan faaliyet gösteren işyerlerinin ruhsatlandırılmasının sağlanması ve bu işyerlerinden işyeri açma izni harcı tahsil edilmesi gerekmektedir.

BULGU 16: İdarenin Mülkiyetinde veya Tasarrufundaki Bazı Araçların Denetimini Sağlayacak Araç Takip Sisteminin Bulunmaması

İdare adına tescilli veya kiralama kapsamında edinilen araçların bazılarının kullanımlarının takibi için araç takip sisteminin kurulmadığı görülmüştür.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu’nun “Hesap verme sorumluluğu” başlıklı 8’inci maddesinde; *“Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.”* hükmü yer almaktadır.

Aynı Kanun’un “Mal yönetiminde etkililik ve sorumluluk” başlıklı 48’inci maddesinde ise, kamu idarelerine ait malların tahsis, yönetim, kullanma işlemlerinin; mevzuatında öngörülen kurallar dahilinde, hizmetin amacına uygun olarak verimlilik ve tutumluluk ilkesine göre yapılmasının gerektiği ve bu ilkeye aykırı eylem ve işlemlerden doğacak zararlardan, malların yönetimi veya kullanılması hususunda yetki verilenlerin sorumlu olacağı belirtilmiştir.

Ayrıca kamu kurum ve kuruluşlarının harcamalarında tasarruf sağlanması ve kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanımına ilişkin Tasarruf Tedbirleri ile ilgili 2024/7 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi ile resmi taşıtların edinilmesi ve kullanılmasına ilişkin düzenlenmeler yapılmıştır.

T.C. Cumhurbaşkanlığının “Tasarruf Tedbirleri” konulu 2024/7 sayılı Genelge'sinde;

"Kamu kurum ve kuruluşlarınca hizmet alımı suretiyle kullanılan mevcut taşıtlar, sözleşme süresi sonunda izin alınmadan yeniden kiralanmayacaktır.

...

İlgili mevzuatında belirtilen makam ve hizmetler hariç olmak üzere, hibe dahil her ne şekilde olursa olsun yabancı menşeli taşıt kullanılmayacaktır. Yılı merkezi yönetim bütçe kanununa ekli (T) işaretli cetvelde tasnifi yapılan taşıt cinslerinde en az iki marka tarafından yerli menşeli üretimi olmayan taşıtlarda Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından yayımlanan yerli katkı oranları yüzde 40'ın üzerindeki taşıtlar temin edilebilecek, en az iki markada yüzde 40'ın üzerinde yerli katkısı olmayan taşıt cinslerinde ise bu hüküm uygulanmayacaktır.

5/1/1961 tarihli ve 237 sayılı Taşıt Kanunu'na ekli (1) ve (2) sayılı cetvel kapsamındaki hizmetlere ve koruma altına alınanlara tahsis edilen taşıtlar dışında hiçbir makama taşıt tahsis edilmeyecektir. Söz konusu cetvellerde yer almayanlardan 3 sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlerde bulunanlar ile belediye başkanları ve belediyelerde genel sekreterler ve genel müdürler; ikametgahları ile görev yerleri arasındaki sadece sabah-akşam geliş ve gidişleri için hizmet aracı olarak kurumların mevcutlarında bulunan binek veya station wagon tipi taşıtlardan yararlanabilecektir.

237 sayılı Kanun hükümlerinin izin verdiği haller hariç hiçbir makama arazi binek gibi taşıtlar ile yabancı menşeli taşıt, makam aracı olarak tahsis edilmeyecektir. Memuriyet mahalli dışındaki görevlere (şehirler arası, merkezden taşraya ve taşradan merkeze vb.) zorunlu durumlar hariç resmî taşıtla gidilmeyecektir.

Ayrıca taşıtlar; özel işlerde, tatil günlerinde ve personel servis aracı olarak kullanılmayacak, hiçbir makam, birim ve şahsın kullanımına tahsis edilmeyecektir. Bu

hükümler 237 sayılı Kanun'un 17'nci maddesinin ikinci fıkrası kapsamında kullanılan taşıtlar hakkında da uygulanacaktır

...

Taşıtların verimli kullanımı ile işletme maliyetlerinin asgari seviyeye indirilmesine yönelik gerekli önlemler idarelerce alınacaktır. Bu kapsamda taşıtların masrafları gider türleri itibarıyla plaka bazında düzenli olarak kayıt altına alınacak, harcama yetkililerince taşıtların çalışma süresi, güzergahı, ortalama yakıt tüketim değeri, bakım maliyetleri ve sürücü performansı düzenli olarak izlenecektir."

Yapılan incelemelerde, İdare adına tescilli veya kiralama kapsamında edinilen araçların 90'nında araç takip sistemi bulunmamaktadır. Araç takip sisteminin olmaması taşıtların hangi yönde kullanıldıkları noktasında tarafımıza denetim olanağı vermediği gibi İdare tarafından da araçların kullanımlarının izlenememesine neden olmaktadır.

Sonuç olarak, yukarıda yer verilen mevzuat ve açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, kamu taşıtlarının etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden sorumlu kişiler üst yöneticilerdir. Üst yöneticilerin de bu sorumluluğunu harcama yetkilileri, mali hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getireceği ifade edilmiştir. Bu kapsamda, İdare araçlarının kullanımının denetlenmesi amacıyla kullanımda bulunan araçlarda araç takip sistemi kurulması gerekmektedir. Bu minvalde taşıtların hangi amaçla ve hangi yönde kullanıldıklarının sayılan birimlerce denetlenmesi, mevzuata aykırı olarak kullananlar hakkında da yine mevzuatın öngördüğü yaptırımların uygulanması gerekmektedir.

BULGU 17: Mal ve Hizmet Alımlarının Kısımlara Bölünerek Doğrudan Temin Yöntemi ile Gerçekleştirilmesi

Bazı mal ve hizmet alımlarının, parasal limitlerin altında kalmak amacıyla kısımlara bölünerek, açık ihale usulü yerine doğrudan temin yöntemiyle gerçekleştirildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun, "Temel ilkeler" başlıklı 5'inci maddesinde;

"(...) Eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işleri kısımlara bölünemez. Bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usullerdir."

“Doğrudan temin” başlıklı 22’nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde ise; *“Büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde bulunan idarelerin on beş milyar, diğer idarelerin beş milyar Türk Lirasını aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve işeye ilişkin alımlar.”* hükümleri yer almaktadır.

Kanun’da yer alan eşik değerler ve parasal limitlerin 01.02.2024 tarihinden itibaren uygulanması ile ilgili olarak, 24.01.2024 tarihli ve 32439 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2024/1 No.lu Kamu İhale Tebliğinde, 2024 yılı doğrudan temin limiti büyükşehir sınırı dahilinde bulunan idareler için 622.756,00 TL olarak belirlenmiştir.

Buna göre büyükşehir sınırı dahilinde bulunan idareler, 622.756,00 TL altındaki ihtiyaçları için ilan yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temin yöntemine başvurabileceklerdir.

4734 sayılı Kanun’un 19’uncu maddesine göre açık ihale usulü ile temini gereken ihtiyacın, Kanun’un 22’nci maddesinin (d) bendi için öngörülen parasal sınırların altında kalacak şekilde, adet bazında veya aynı ihale konusu içinde yer alabilecek nitelikteki mal ve hizmet alımlarının, kalemlere veya gruplara bölünmek suretiyle aynı Kanun’un 22’nci maddesinin (d) bendine göre temini, 4734 sayılı Kanun’un temel ilkelerine aykırılık teşkil etmektedir.

Belediye tarafından 2024 yılında doğrudan temin yöntemi ile yapılan alımların incelenmesi neticesinde, dağıtılmak üzere alınan kırtasiye malzemeleri, bayrak alımları, çanta, makine ve spor malzemeleri, baskı ve broşür alım işleri, elektrik, hırdavat ve temizlik malzemesi mal alımlarının Kamu İhale Kanunu’nda belirtilen ihale usulleri ile alınması gerekirken, aşağıdaki tabloda da görüleceği üzere kısımlara bölünerek Kanun’da özel alım usulü olarak belirtilen doğrudan temin yöntemi ile gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

Tablo 12: Kısımlara Bölünerek Doğrudan Temin Yöntemi ile Gerçekleştirilen İşler

Yevmiye Tarihi	Yevmiye No	İşin Konusu	Alım Türü	Kdv Hariç Fatura Tutarı (TL)
15.02.2024	2755	Vatandaşlara Dağıtılmak Üzere Bez Çanta Alımı İşİ	22/D Doğrudan Temin	315.000
06.02.2024	4993	Vatandaşlara Dağıtılmak Üzere Sofra Bezi ve Bez Çanta Alımı İşİ	22/D Doğrudan Temin	479.500
23.02.2024	3852	Çocuk Kültür ve Sanat Merkezlerimizde Kullanılmak Üzere 5000 Adet Kırtasiye Seti Alım İşİ	22/D Doğrudan Temin	575.000

20.02.2024	6209	Vatandaşlara Dağıtılmak Üzere Kırtasiye Seti Alımı İşi	22/D Doğrudan Temin	585.000
20.02.2024	5657	Manisa İli Muhtelif İlçe ve Mahallelerde Kullanılmak Üzere Ceviz Soyma Makinesi Alımı İşi. Makinesi Alımı İşi	22/D Doğrudan Temin	552.000
20.02.2024	5658	Manisa İli Muhtelif İlçelerde Kullanılmak Üzere Üzüm Sıkma Makinesi Alımı İşi	22/D Doğrudan Temin	350.000
23.02.2024	5680	Manisa İli ve İlçelerinde Bulunan Kadın Kooperatiflerinin Üretimde Verimliliklerini Arttırmak Amacı ile Makine Ekipman Alımı İşi (Zeytin Eleme Makinesi)	22/D Doğrudan Temin	567.273
22.05.2024	17261	Manisa Büyükşehir Belediye Başkanlığı Envanterinde Kayıtlı Araçlarda Kullanılmak Üzere Yedek Parça İhtiyacı.	22/D Doğrudan Temin	318.675
29.05.2024	18078	Manisa Büyükşehir Belediye Başkanlığı Envanterinde Kayıtlı İş Makinelerinde Kullanılmak Üzere Yedek Parça İhtiyacı.	22/D Doğrudan Temin	279.437
24.06.2024	20834	Manisa Büyükşehir Belediye Başkanlığı Envanterinde Kayıtlı Araçlarda Kullanılmak Üzere Yedek Parça İhtiyacı.	22/D Doğrudan Temin	483.470
24.06.2024	20840	Manisa Büyükşehir Belediye Başkanlığı Envanterinde Kayıtlı İş Makinelerinde Kullanılmak Üzere Yedek Parça İhtiyacı	22/D Doğrudan Temin	508.071
27.06.2024	21215	Manisa Büyükşehir Belediye Başkanlığı Envanterinde Kayıtlı Araçlarda Kullanılmak Üzere Yedek Parça İhtiyacı 25 Kalem İlaç Makinesi ve Jeneratörlerde Kullanılmak Üzere Yedek Parça İhtiyacı	22/D Doğrudan Temin	473.285
28.06.2024	21425	Belediyemiz Tarafından Spilkent, OSB Kavşağı Temel Atma Törenleri ve Nevruz Bayramı Etkinliklerinde Vatandaşlara Dağıtılmak Üzere	22/D Doğrudan Temin	346.577
04.07.2024	22008	Daire Başkanlığımız Tarafından Mesir Etkinliklerinde Vatandaşlara Dağıtılmak Üzere Türk Bayrağı Alımı İşi.	22/D Doğrudan Temin	274.077
04.07.2024	22030	Daire Başkanlığımız Tarafından Mesir Etkinliklerinde Vatandaşlara Dağıtılmak Üzere Türk Bayrağı Alımı İşi.	22/D Doğrudan Temin	269.096
04.07.2024	22048	Daire Başkanlığımız Tarafından Mesir Etkinliklerinde Vatandaşlara Dağıtılmak Üzere Türk Bayrağı Alımı İşi.	22/D Doğrudan Temin	313.297
26.09.2024	32059	Belediyemiz Tarafından Vatandaşlarımıza Dağıtılmak Üzere Türk Bayrağı Alımı İşi.	22/D Doğrudan Temin	380.752
26.09.2024	32107	Belediyemiz Tarafından Vatandaşlarımıza Dağıtılmak Üzere Türk Bayrağı Alımı İşi.	22/D Doğrudan Temin	394.157
30.09.2024	32439	Belediyemiz Tarafından Vatandaşlarımıza Dağıtılmak Üzere Türk Bayrağı Alımı İşi.	22/D Doğrudan Temin	445.458
25.10.2024	36349	Daire Başkanlığımızca Etkinliklerde Kullanılmak Üzere Çubuklu Bayrak Alımı İşi.	22/D Doğrudan Temin	261.255
30.10.2024	36651	Zabıta Daire Başkanlığının 30 Ağustos Zafer Bayramı Münasebetiyle Kullanacak Olduğu Bayrakların Alımı	22/D Doğrudan Temin	294.048
30.10.2024	36652	Bakım Onarım ve Atölyeler Şube Müdürlüğüne Bağlı Bayındırlık Ekibi, Marangozhane ve Demirhanede Kullanılmak Üzere Hırdavat Malzemesi Alımı.	22/D Doğrudan Temin	284.110

30.10.2024	36658	Elektrik Hane Biriminde Kullanılmak Üzere Hırdavat Malzemesi Alımı.	22/D Doğrudan Temin	346.441
31.10.2024	36860	Salihli, Demirci, Akhisar ve Merkez Asfalt Şantiyelerimizde ve Yol Bakım Çalışlarında Kullanılmak Üzere Malzeme Alımı İşi.	22/D Doğrudan Temin	444.688
31.10.2024	36971	Trafik Hizmetleri Şube Müdürlüğü Alt Yapı Ekipleri Tüm Saha Faaliyetlerinde Kullanılmak Üzere Malzeme Alım İşi	22/D Doğrudan Temin	279.539
27.11.2024	40725	Trafik Hizmetleri Şube Müdürlüğü Trafik Kontrol Merkezi Akıllı Kavşak Trafik Yönetim Sisteminde Kullanılmak Üzere	22/D Doğrudan Temin	417.198
28.11.2024	40943	Trafik Hizmetleri Şube Müdürlüğü Trafik Kontrol Merkezi Akıllı Kavşak Trafik Yönetim Sisteminde Kullanılmak Üzere	22/D Doğrudan Temin	545.182
29.11.2024	41139	Belediyemizin Hizmet ve Projelerinin Tanıtımı İçin (İlçe Hizmet Broşürü)	22/D Doğrudan Temin	260.910
29.11.2024	41199	Belediyemizin Yapmış Olduğu Hizmet ve Projelerin Vatandaşlarımıza Tanıtım ve Duyurusu İçin Kitapçık Basımı	22/D Doğrudan Temin	582.635
29.11.2024	41209	Belediyemizin Yapmış Olduğu Hizmet ve Projelerin Vatandaşlarımıza Tanıtım ve Duyurusu İçin Kitapçık Basımı	22/D Doğrudan Temin	354.423
29.11.2024	41225	Daire Başkanlığımız Tarafından Vatandaşlara Dağıtılmak Üzere Hurma Alımı İşi.	22/D Doğrudan Temin	492.539
02.12.2024	41462	Daire Başkanlığımız Tarafından Vatandaşlara Dağıtılmak Üzere Hurma Alımı İşi.	22/D Doğrudan Temin	532.891

İdare tarafından verilen cevapta, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 5'inci maddesinde işaret edilen eşik değerlerin altında kalmak amacıyla değil, alım konusu mal ve hizmetin miktarının öngörülemez nitelikte olmasından kaynaklandığını, ambara alınan yedek parçalar farklı marka ve modele ait araç ve iş makinelerine farklı firmalardan ihtiyaca binaen alındığını, işin adı kısmında “Manisa Büyükşehir Belediye Başkanlığı Envanterinde Kayıtlı Araçlarda Kullanılmak Üzere Yedek Parça İhtiyacı” olarak genel bir ibare kullanıldığından dolayı alım işi kısımlara bölünmüş gibi görüldüğünü, bundan sonraki süreçte işin adı kısmına alım yapılacak plaka, marka, model, alınacak yedek parçanın adı vb. bilgiler yazılarak ayrıntılı açıklama girileceğini, "Trafik Hizmetleri Şube Müdürlüğü Trafik Kontrol Merkezi Akıllı Kavşak Trafik Yönetim Sisteminde kullanılmak üzere” şeklinde belirtilen malzemeler, il genelinde 16 (onaltı) farklı noktada hizmet veren ve Ulaşım Dairesi Başkanlığı Trafik Kontrol Merkezinden yönetilen “Akıllı” sinyalizasyon kavşaklarda, Trafikte can ve mal güvenliğini sağlamak amacıyla kavşaklarda kullanılmak üzere talep edildiğini, söz konusu ürünler her ne kadar aynı çatı sisteminin altında yer alan ve çalışan bileşenler olsalar da ürünlerin tedarikçiliği açısından iki farklı sektörel uzmanlık gerektirdiğini, bahse konu her iki satın alma işlemi için talebin bölünmesi söz konusu olmayıp her iki talepte de yer alan malzemeler yukarıda sözü

edilen gerekçelerden dolayı iki farklı satın alma talep fişi olarak düzenlendiğini belirtmiş olsalar da cevaplarında belirtilen savunmalar, art arda aynı türden kalemlerin aynı yada farklı firmalardan yapılan doğrudan temin ile alınan mal ve hizmet alımlarının 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda belirtilen ihale yöntemlerinden birinin kullanılmasına engel teşkil etmemektedir. İdare tarafından bazı alımların özel imalat gerektirdiğinden aynı firmalardan alınamadığını, o yüzden iki farklı doğrudan temin işlemi yapıldığını belirtmişlerdi. Ancak İhalelerde, ihale dokümanında belirtilmesi kaydıyla, kısmi teklif verilebilmesi mümkün bulunmaktadır. Kısmi teklif verilebilen ihalelerde isteklilerce her bir iş kısmına ayrı ayrı teklif vermek suretiyle işin tamamına teklif verilebileceği gibi, ihale dokümanında belirtilen kısımlardan bazılarında da teklif verilebileceğinden İdare tarafından yapılan savunmadaki özel imalat gerektirdiğinden doğrudan temin ile alımın yapıldığı ifadesi de haklı bir gerekçe sunmamaktadır. Özel imalat süreci gerektiren iş kalemlerinin de kısmi teklif şeklinde ihale edilebileceğinden doğrudan temin alımı ile mal ve hizmetlerin kısımlara bölünmesi mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

Rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamak amacıyla aynı nitelikte olan ve bütünlük sağlayan işlerin, 4734 sayılı Kanun'da yer alan temel ihale usulleriyle gerçekleştirilmesi ve doğrudan temin yönteminin Kanun'da belirtilen amacına ve şartlarına uygun olarak kullanılması gerekmektedir.

BULGU 18: İş Programının Mevzuat Gereği Yapılması Gereken Kontrollerin Takibine İmkan Vermeyecek Şekilde Teslim Alınması

Yapım işlerine ilişkin olarak, yüklenici tarafından hazırlanıp mevzuatta belirtilen süre içerisinde idareye sunulması gereken iş programının idare tarafından teslim alınmasında mevzuata uygun davranılmadığı için mevzuat gereği yerine getirilmesi gereken kontrollerin yapılamadığı görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesinin “İş programı” başlıklı 17’nci maddesinde; “*yüklenici, yer tesliminin yapıldığı tarihten itibaren on beş gün içinde, idarece verilen örneklerle, sözleşmedeki ödeme şartlarına ve imalatların niteliği, teknik özelliği ve yapım sürelerine uygun bir iş programını hazırlayarak, onaylanmak üzere idareye teslim edecektir. Süresinde teslim edilen iş programının idarece uygun bulunmaması halinde uygun bulunmama gerekçeleri yükleniciye bildirilerek, bir defaya mahsus olmak üzere ceza uygulamaksızın, beş gün süre verilir. Belirtilen süreler içerisinde iş programının sunulmaması veya teslim edilen iş programının idarece uygun bulunmaması durumunda, gecikilen her gün için, işin süresinde*

bitirilememesi haline ilişkin olarak sözleşmede öngörülen günlük gecikme cezasının %10'u oranında ceza uygulanır" ifadesine yer verilmiştir.

Aynı maddenin yedinci fıkrasında; *"İşte idarece onaylanan bir süre uzatımı olması, iş artışı/eksilişi yapılması, ödenek dilim değişikliği yapılması, idarenin izniyle havanın fen noktasından çalışmaya uygun olmadığı dönemde çalışılması, yeni fiyat tespiti yapılması gibi durumlarda ve idarece gerekli görülmesi kaydıyla yüklenici bu hususun kendisine tebliği tarihinden başlamak üzere yedi gün içinde revize iş programı düzenleyerek idarenin onayına sunmak zorundadır. Revize iş programının süresinde teslim edilmemesi veya sunulan iş programının idarece uygun bulunmaması durumunda birinci fıkradaki hükümler uygulanır"* denilmektedir.

Yine Yapım İşleri Tip Sözleşmesi'nin "İş programı" başlıklı 12'nci maddesinde ise; yüklenicinin iş programını yer tesliminin yapıldığı tarihten itibaren on beş gün içinde, sözleşme bedeli üzerinden imalatların niteliği, teknik özelliği ve yapım süreleri de göz önünde bulundurulmak suretiyle, gün bazında yapılması gereken iş tutarlarını hesaplayarak, ödeneklerin yıllara göre dağılım esasları ile varsa işin kısımları ile bitirme tarihlerini de dikkate alarak İdarece verilen örneklerle uygun olarak hazırlayacağı ve programı en az dört nüsha hazırlanarak onaylanmak üzere idareye teslim edeceği belirtilmiştir.

Dolayısıyla yüklenici, tarafından yer tesliminin yapıldığı tarihten itibaren on beş gün içinde bir iş programını hazırlayarak, onaylanmak üzere idareye teslim etmelidir. Belirtilen süreler içerisinde iş programının sunulmaması veya teslim edilen iş programının idarece uygun bulunmaması durumunda, gecikilen her gün için işin süresinde bitirilememesi haline ilişkin olarak sözleşmede öngörülen günlük gecikme cezasının %10'u oranında ceza uygulanacaktır. Yine belirli sebeplerle revize iş programına ihtiyaç duyulması halinde yüklenicinin bu hususun kendisine tebliği tarihinden başlamak üzere yedi gün içinde revize iş programı düzenleyerek idarenin onayına sunmak zorunda olduğu, revize iş programının süresinde teslim edilmemesi veya sunulan iş programının idarece uygun bulunmaması durumunda birinci fıkradaki hükümler dikkate alınarak gecikme cezası uygulanacağı belirtilmektedir.

Yapılan incelemelerde, hem asıl hem de revize iş programlarının üzerinde bu programların idare tarafından ne zaman teslim alındığına ilişkin herhangi bir emare bulunmadığı gibi idare tarafından bu programlar teslim alındığında herhangi bir tutanak da düzenlenmediğinden mevzuatın gereği olarak yapılması gereken kontroller yapılamamaktadır.

Sonuç olarak, yüklenicinin taahhüdünü yerine getirip getirmediği iş programı ile ölçüleceğinden ve iş programında meydana gelen önemli gecikmeler sözleşmenin feshine neden olacağından, işin niteliğine uygun olarak iş programı yüklenici tarafından hazırlanarak öngörülen sürede idarenin onayına sunulmalı, idare tarafından ise iş programının zamanında sunulmasının kontrol edilmesini teminen iş programı ve revize iş programlarının teslimlerinin kayıt altına alınması ve bu kayıtlarda tarih belirtilmesi gerekmektedir.

BULGU 19: İş Sağlığı ve Güvenliği Açısından Tehlike Oluşturan Hususlarla İlgili Gerekli Önlemlerin Alınmaması

İş sağlığı ve güvenliği uzmanları tarafından tespit edilen risk ve uygunsuzluklarla ilgili, daire başkanlıklarının tedbir alma yönündeki işlemlerinin zamanında yapılmadığı görülmüştür.

6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nun amacı, işyerlerinde iş sağlığı ve güvenliğinin sağlanması ve mevcut sağlık ve güvenlik şartlarının iyileştirilmesi için işveren ve çalışanların görev, yetki, sorumluluk, hak ve yükümlülüklerini düzenlemektir.

Kanun'un 3'üncü maddesi birinci fıkrası (ğ) bendinde *"işveren, çalışan istihdam eden gerçek veya tüzel kişi yahut tüzel kişiliği olmayan kurum ve kuruluşları ifade eder"* denilmektedir.

Aynı Kanun'un "İşverenin Genel Yükümlülüğü" başlıklı 4'üncü maddesinin birinci fıkrasında *"işveren çalışanların işle ilgili sağlık ve güvenliğini sağlamakla yükümlüdür."* denilmekte olup, bu kapsamda işyerinde alınan iş sağlığı ve güvenliği tedbirlerine uyulup uyulmadığının izlenmesi, denetlenmesi ve uygunsuzlukların giderilmesinin sağlanması, riskli alanlarla ilgili değerlendirme yapması veya yaptırması gibi görevlere yer verilmiştir.

29.12.2012 tarihli ve 28512 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan İş Sağlığı ve Güvenliği Risk Değerlendirmesi Yönetmeliği'ne göre işyerinde var olan ya da dışarıdan gelebilecek tehlikelerin belirlenmesi, bu tehlikelerin riske dönüşmesine yol açan faktörler ile tehlikelerden kaynaklanan risklerin analiz edilerek derecelendirilmesi ve kontrol tedbirlerinin kararlaştırılması amacıyla İş Sağlığı ve Güvenliği Şube Müdürlüğü tarafından risk değerlendirmeleri yapılmaktadır.

Konu ile ilgili yapılan incelemede, 2024 yılında düzenlenen risk değerlendirme raporları içerisinde yer alan riskli alanlarla ilgili sorumlu birimlerin tedbir alıp almadıkları incelenmiştir. Buna göre risk değerlendirme raporlarına birkaç daire başkanlığı dışında ilgili dairelerin geri

dönüş yapmadığı, dolayısıyla tespit edilen riskli alanlarla ilgili tedbirlerin alınmadığı görülmüştür.

Diğer taraftan iş sağlığı ve güvenliği uzmanları tarafından sahada yapılan incelemelerde saha denetim raporları düzenlenmektedir. Bu raporlarda iş sağlığı ve güvenliği açısından tespit edilen uygunsuzluklara yer verilmekte olup, gereğinin yapılması için ilgili dairelere bildirim yapılmaktadır. Buna göre 2024 yılında toplam 90 adet saha denetim raporu hazırlanmış olup bunlar ilgili daire başkanlıklarına gönderilmiştir. Bunlardan 6'sına geri dönüş yapılarak tedbirler alınmış olup 84'üne ise herhangi bir cevap verilmemiştir. Bu anlamda değerlendirme yapıldığında, iş sağlığı ve güvenliği uzmanlarınca tespit edilen riskler ve uygunsuzluklar konusunda ilgili daire başkanlıklarının genel olarak aksiyon almadıkları görülmektedir.

Bu bakımdan iş sağlığı ve güvenliği açısından potansiyel riskleri beraberinde getiren konu ile ilgili kurumsal düzeyde tedbirlerin alınmasına yönelik ilgili daire başkanlıkları tarafından süreçlerin hızlandırılması gerekmektedir.

BULGU 20: İhalesi Yapılan İşlerin Kontrol Süreçlerinin Etkin Bir Şekilde Yerine Getirilmemesi

İdare tarafından gerçekleştirilen mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinde kontrol görevlisi olarak çalışan personel ile görevlendirilen komisyonların denetim ve inceleme faaliyetlerini etkin bir şekilde yerine getirmemesi nedeniyle sözleşme, şartname ve eklerine uygun gerçekleştirilmeyen işlerin olduğu görülmüştür.

Hizmet İşleri Genel Şartnamesi ile Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddelerinde kontrol teşkilatı ve yapı denetim görevlileri tanımlanmış olup ilgililerin, işlerin denetimi için İdare tarafından görevlendirilen personel olduğu ifade edilmiştir.

Mal Alımları Denetim Muayene ve Kabul İşlemlerine Dair Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde ise; komisyon, muayene ve kabul işlemlerini yerine getirmek üzere idareler tarafından görevlendirilen heyet olarak tanımlanmıştır.

Hizmet İşleri Genel Şartnamesi'nin "Kontrol teşkilatı ve yetkileri" başlıklı 26'ncı maddesi ile Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Yapı denetim görevlisinin yetkileri" başlıklı 15'inci maddesinde; yüklenicilerin bütün işleri, kontrolörler tarafından verilecek talimatlar uyarınca sözleşme ve eklerine uygun bir şekilde yerine getireceği belirtilmiş olup Mal Alımları

Denetim Muayene ve Kabul İşlemlerine Dair Yönetmelik'in "Komisyonun görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinde ise komisyonun, yüklenici tarafından idareye teslim edilen malın veya yapılan işin ihale dokümanında belirtilen şartlara uygun olup olmadığını inceleyeceği hüküm altına alınmıştır.

Mal Alımları Denetim Muayene ve Kabul İşlemlerine Dair Yönetmelik'in "Muayenede Aranacak Hususlar" başlıklı 13'üncü maddesinde; muayenede aranacak hususlar, ihale dokümanında yazılı şartlar olduğu ve numune alınmak suretiyle kabule konu mallar için malın niteliğine göre yeter sayı ve evsafa numune alınması ve muhafazasının idarenin sorumluluğunda olduğu belirtilmiştir.

Mal Alımları Denetim Muayene ve Kabul İşlemlerine Dair Yönetmelik'in "Muayenede Aranacak Hususlar" başlıklı 13'üncü maddesinde; muayenede aranacak hususlar; ihale dokümanında yazılı şartlar olduğu ve numune alınmak suretiyle kabule konu mallar için malın niteliğine göre yeter sayı ve evsafa numune alınması ve muhafazasının idarenin sorumluluğunda olduğu belirtilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Geçici Kabul" başlıklı 41'nci maddesinde;

"...

(5) *Kabul komisyonu, gerçekleştirilen işlerin nev'ini, niteliğini, sözleşme ve ekleri ile teknik gereklere ve iş sırasında onaylanan değişikliklere uygunluğunu ve kabule hazır olup olmadığını, yüklenici veya vekili ile birlikte inceler...*" hükümlerine göre, yapı denetim görevlileri ve muayene kabul komisyonları tarafından işin geçici kabule hazır olup olmadığına ilişkin yapılan kontrolün; işin kusurlu ve eksik kısımlarının toplam bedelinin sözleşme bedelinin yüzde beşinden fazla olmamasına, aynı zamanda bu eksikliklerin işin kullanılmasına işletilmesine engel olmamasına bağlı olduğuna dikkat edilerek yapılması önem arz etmektedir.

Bununla birlikte; yapım işi ekleri sözleşme, idari ve teknik şartnameler, uygulama projeleri ile poz tariflerinde geçen garanti belgesi, sertifika, taahhüt vb. belgelerin mutlaka yükleniciden temin edilerek teslim alınması gerekmektedir.

Bu kapsamda, kontrol teşkilatı ile muayene kabul komisyonlarının; işlerin sözleşme ve eklerine uygun bir şekilde yerine getirilebilmesi için şartnameye aykırı imalat ve malların değiştirilmesini, tamamlanmayan işlere ilişkin kabul sürecinin başlatılmamasını, ifa edilen hizmetlerin miktarının ölçülmek suretiyle hesap edilmesini sağlaması gerekmektedir.

Ancak yapılan incelemede; Belediye tarafından teslim alma ya da kabul işlemi için görevlendirilen yetkilinin, teslim edilen malzemelerin ya da kabulü yapılan işin teknik şartnamede belirtilen özelliklere uyup uymadığının kontrollerini yapması gerekirken bu kontrollerin yapılmadığı görülmüştür:

- “Aşevine Gıda Malzemesi Alımı İşİ”nde teslim alının bazı ürünlerin teknik şartnamedeki özellikleri taşımadığı,
- “Manisa Büyükşehir Belediyesi Akhisar, Turgutlu, Yunusemre ve Şehzadeler İlçelerinde Prestij Caddesi Yapım İşİ”nde Eksik İmalat Kalemlerinin Bulunması,
- “Manisa Büyükşehir Belediyesi Tefvik Lav Spor Tesislerinde İstinat Duvarı Yapım İşİ”nde Hatalı Pursantaj Yapılması,
- “Manisa Şehzadeler İlçesi 3.Etap 2.Kısım Cephe Sağıklaştırması Yapım İşİ”nde Hatalı Uygulama Bulunması,
- “Şehir Estetiğı ve Mimarisinde Kullanılmak Üzere Malzeme Alımı” işinde teslim alının bazı ürünlerin teknik şartnamedeki özellikleri taşımadığı,
- “Süs Havuzları Bakım Onarım İşinde” yüklenicini işi ifa ederken teknik şartnameye uygun olmayan fiilleri bulunması,
- “Fen İşleri Daire Başkanlığı tarafından 2023/807775 İKN No.lu Akhisar İtfaiye Amirliği Yapım İşİ” kapsamında mal alımı kapsamında tespit edilen eksik kalemlerin olması,
- “Manisa Fuar Alanı Binasına ROOF- TOP, VRF Sistemi ve Çatı Yalıtımı Yapılması” işinde ısı ve su yalıtımına ait kaleme ait ödemede teras kısmına uygulama yapılmamasına rağmen ilgili alan için de ödemede bulunulduğu,

Hususları tespit edilmiştir.

Ancak sözleşme ve şartnameye uygun olmaması nedeniyle yapılan işlerde kabulün yapılmaması ve kontrol görevlisi olarak çalışan personel ile görevlendirilen komisyonların denetim ve inceleme faaliyetlerini görevlendirilen yetkilinin daha dikkatli, özenli davranması ve etkin bir şekilde yerine getirmesi gerekmektedir. Aksi takdirde mal ve hizmet alımları ile yapım işlerine ilişkin denetim, muayene ve kabul işlemlerindeki hatalı uygulamalar ve eksiklikler Belediyenin zarara uğramasına neden olabilecektir.

Yukarıdaki tespit edilen hususlar, denetim süresince İdare tarafından tutanak altına alınmış ve gereği yapılmıştır.

Kontrol işlemlerinin malzemenin teslimi sırasında belirli aralıklarla dahi olsa gerçekleştirilmesi ve kullanılan malzemenin kontrolünün sonradan yapılması sebebiyle teslim için görevlendirilen yetkilinin daha dikkatli ve özenli davranması gerekmektedir.

Sonuç olarak, mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin sözleşme ve eklerine uygun olarak tamamlanması adına kontrol teşkilatı ile komisyonların, yukarıda belirtilen hususlar dikkate alınarak oluşturulması ve denetim faaliyetlerinde etkinliğin sağlanması gerekmektedir.

BULGU 21: Mesir Macunu Festivali Kapsamında Alınan Mal ve Hizmetlerin Kamu İhale Kanunu Hükümleri Uygulanmaksızın Gerçekleştirilmesi

İdarenin geleneksel mesir macunu festivali kapsamında yaptığı mal ve hizmet alımlarının piyasa fiyat araştırması yapılmadan, ihale veya doğrudan temin usulü kullanılmadan, kanıtlayıcı evraklara yer verilmeden yalnızca fatura karşılığında gerçekleştirildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Amaç" başlıklı 1'inci maddesinde; "Bu Kanun'un amacı, kamu hukukuna tâbi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veyahut kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihalelerde uygulanacak esas ve usulleri belirlemektir." ifadesine yer verilmiştir.

Aynı Kanun'un "Kapsam" başlıklı 2'inci maddesinde;

"Aşağıda belirtilen idarelerin kullanımında bulunan her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihaleleri bu Kanun hükümlerine göre yürütülür:

a) Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idareler, il özel idareleri ve belediyeler ile bunlara bağlı; döner sermayeli kuruluşlar, birlikler (meslekî kuruluş şeklinde faaliyet gösterenler ile bunların üst kuruluşları hariç), tüzel kişiler."

"Temel İlkeler" başlıklı 5'inci maddesinde; *"İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur."* hükmü ile *"Görevlilerin ceza sorumluluğu"* başlıklı 60'ıncı maddesinde; *"5'inci maddede belirtilen ilkelere ve 62'nci maddede belirtilen kurallara aykırı*

olarak ihaleye çıkılmasına izin verenler ve ihale yapanlar hakkında da yukarıda belirtilen müeyyideler uygulanır.”

“Doğrudan Temin” başlıklı 22’nci maddesinin (d) bendinde; “..... ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iiaşeye ilişkin alımlar.” hükmüne yer verilmiştir.

Son olarak anılan Kanun’un 3’üncü maddesinde kanundan istisna olan durumlar, 18’inci maddesinde ihale usulleri ve 22’inci maddesinde doğrudan temin kapsamında yapılacak alımlar sayılmıştır.

İdarenin 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’na tabi bir idare olduğu, istisna kapsamında olmayan alımlarını ihale usulleriyle veya şartları taşıyorsa doğrudan teminle yapması gerektiği açıktır.

Yapılan inceleme sonucunda; İdare tarafından yapılan mesir macunu festivali kapsamında, aşağıdaki tabloda ayrıntısı verilen mal ve hizmet alımlarının tamamı herhangi bir ihale ya da doğrudan temin usulüne yer vermeden yalnızca fatura karşılığı yapıldığı tespit edilmiştir.

Tablo 13: Fatura Karşılığı Yapılan Alımların Listesi

No	İşin Adı	KDV Dahil Toplam Bedel (TL)
1	Halk Konserleri Hizmeti Alımı İşİ	11.100.000,00
2	Festival ve Ülke Bayrakları Alımı İşİ	2.692.690,00
3	Mesir Festivali Basılı Materyal ve Baskı İşleri Hizmeti Alımı İşİ	1.853.598,00
4	Yeme İçme Giderleri	1.334.025,00
5	Mesir Festivali Güvenlik Hizmeti Alımı İşİ	1.329.981,28
6	Küçük Sahneler Kurulumu Hizmeti Alımı İşİ	1.308.000,00
7	Catering Hizmeti (Kokteyl ve Gala Yemeği Organizasyonu) Alımı İşİ.	888.000,00
8	Mesir Festivali Havai Fişek Atımı Hizmeti Alımı İşİ	600.000,00
9	Dijital Medya İçerikleri Üretimi ve Yönetimi Hizmeti Alımı	564.000,00
10	Manisa Yöresi Halk Dansları Zeybek Kostümü Alımı (16 Takım Erkek ve 16 Takım Kadın)	510.400,00
11	Festival Temalı Bez Çanta, Şapka Polo Yaka Tişört ve Sıfır Yaka Tişört Mal Alımı İşİ	500.665,00
12	Kumanya Alımı (Emniyet Mensupları İçin)	470.250,00
13	Küçük Sahneler İçin Canlı Performans Orkestra Hizmeti Alımı İşİ	440.000,00
14	Sokak Gösteri Ekipleri Hizmeti Alımı İşİ	432.000,00
15	23 Nisan Ulusal Egemenlik ve Çocuk Bayramı Etkinlikleri Organizasyonu Hizmeti Alımı İşİ	360.000,00
16	Canlı Yayın Ulusal	300.000,00
17	Festival Boyu Video ve Fotoğraf Çekimi Hizmeti Alımı	264.000,00
18	Ulaşım Hizmeti	233.022,00
19	23 Nisan Ulusal Egemenlik ve Çocuk Bayramı Etkinlikleri 1000 Adet Hamburger ve Limonata Alımı	220.000,00

20	Mesir Festivali Kapsamında Üretilcek Mesirler İçin Kullanılmak Üzere 50kg'lık Çuvallardan Oluşan 150 Çuval Toz Şeker Alımı	196.950,00
21	Akustik Sokak Sanatçıları Canlı Performansları	160.000,00
22	Konaklama	144.249,20
23	Çadır Stant Kurulumu Hizmeti Alımı İşİ	120.000,00
24	Tercümanlar	102.000,00
TOPLAM		26.123.830,48

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar doğrultusunda, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun öngördüğü müeyyidelerle karşı karşıya kalınmaması açısından alımların mevzuatta belirtilen usullerle yapılması gerekmektedir.

BULGU 22: Basın ve Tanıtım Giderleri Toplamının Tasarruf Genelgesine Uygun Olmaması

İdare tarafından ulusal ve yerel basında yapılan gazete ve internet haberleri, özel ve resmi günlerin tebriği için periyodik olarak ödeme yapıldığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinin (h) bendinde kamu gideri;

"Kanunlarına veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine dayanılarak yaptırılan iş, alınan mal ve hizmet bedelleri, sosyal güvenlik katkı payları, iç ve dış borç faizleri, borçlanma genel giderleri, borçlanma araçlarının iskontolu satışından doğan farklar, ekonomik, malî ve sosyal transferler, verilen bağış ve yardımlar ile diğer giderleri" olarak tanımlanmıştır.

Anılan Kanun'un "Kamu maliyesinin temel ilkeleri" başlıklı 5'inci maddesinin 1'inci fıkrası (g) bendi, "Hesap verme sorumluluğu" başlıklı 8'inci maddesi, "Üst yöneticiler" başlıklı 11'inci maddesi ve "Harcama talimatı ve sorumluluk" başlıklı 32'nci maddesi 2'nci fıkrasına göre kamu idarelerince, ihtiyaçların karşılanmasında ekonomik veya sosyal verimlilik ilkelerine uygun olarak maliyet-fayda veya maliyet-etkinlik ile gerekli görülen diğer ekonomik ve sosyal analizlerin yapılması esastır.

Üst yöneticiler, harcama yetkilileri ve her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar; kaynakların etkili, ekonomik, verimli kullanılmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludurlar.

Diğer yandan, kamu kurum ve kuruluşlarının harcamalarında tasarruf sağlanması amacıyla yayımlanan Tasarruf Tedbirleri ile ilgili 2024/7 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi'nin "Genel İlkeler" başlıklı bölümünde; *"Kamu hizmetleri, bütçe sınırları içinde*

kalınarak ayrılan kaynakların üzerinde harcama yapılmasına yol açılmadan azami tasarruf anlayışı içinde yerine getirilecektir. Yılı ve takip eden yılların bütçelerinde ilave yük oluşturacak şekilde faaliyet genişlemesine ve iş artışına gidilmeyecektir” denilmektedir.

Genelge’nin “Basın ve Yayın Giderleri” başlıklı bölümünde; *“İdareyi ve faaliyetlerini tanıtmaya yönelik rapor, kitap, dergi, bülten ve benzeri yayınlar hiçbir şekilde basılmayacak, bu dokümanların hazırlanması ve paylaşımı elektronik ortamda yapılacaktır. Bastırılması zorunlu diğer dokümanlar ise ihtiyaç sayısı kadar ve ekonomik malzeme kullanılarak bastırılabilir. Kamu kurum ve kuruluşlarınca hiçbir şekilde günlük gazete alımı yapılmayacak, görev alanı ile ilgili olmayan yayınlara abone olunmayacaktır.”*

Genelge’nin “Temsil, Tören, Ağırılama ve Tanıtım Giderleri” başlıklı bölümünde; *“Kamu kurum ve kuruluşlarınca mevzuattan kaynaklanan zorunluluklar gereği yapılan veya kurum faaliyetleri ile doğrudan ilgili olan tanıtım giderleri hariç olmak üzere basın ve yayın organlarına ilan-reklam verilmeyecektir.”* denilmektedir.

Yapılan incelemede, “gazete abonelikleri”, “tören alanlarını süslemek amacıyla baskılı hizmet alımı”, “idare faaliyetlerini tanıtmaya yönelik kitapçık, takvim, ajanda, el ilanı, katalog gibi dokümanlar alınması”, “kutlama ilan bedelleri”, “haber ilan bedelleri”, “temel atma töreni organizasyon bedeli” vb mal ve hizmet alımları için 77.534.102,86 TL’lik basın ve yayın gideri kapsamında ödeme yapıldığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, yukarıda yer alan Kanun ve Cumhurbaşkanlığı Tasarruf Tedbirleri Genelgesi hükümleri doğrultusunda, İdare tarafından yerel ve ulusal basının basılı ve görsel haber yayınları için periyodik yayın alımı adı altında ödeme yapılması mümkün değildir.

Tasarruf Tedbirleri Genelgesi’ne uyularak kamu kaynaklarının iktisadi ve verimli bir surette kullanılması gerekmektedir.

BULGU 23: Taşınırların İdaresinde Etkin Bir Kontrol Mekanizmasının Kurulmaması

İdare tarafından taşınırların etkili, ekonomik ve verimli kullanımını sağlayacak etkin bir kontrol ortamı geliştirilemediği görülmüştür.

Kamu kaynakları arasında sayılan taşınırların, gerek hesap verme sorumluluğu kapsamında gerekse 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 48’inci maddesinde yer alan düzenlemeler uyarınca hukuka uygunluk ve etkililik, ekonomiklik,

verimlilik ilkeleri çerçevesinde yönetilmesi ve muhasebeleştirilmesi gerekmektedir. Taşınır işlemlerinin tabi olduğu hükümler Taşınır Mal Yönetmeliği'nde ayrıntılı olarak yer almaktadır.

Kamu taşınırlarını tasarruf eden harcama birimlerinin hesaplarında bulunarak bunların yönetimine ilişkin süreçler harcama yetkilisi tarafından kurulur ve yerine getirilir. Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 5'inci maddesinde ise harcama yetkililerinin bu sorumluluğu, kayıt ve kontrol yetkilileri aracılığıyla yerine getireceği hüküm altına alınmıştır. Dolayısıyla işlemlerin sağlıklı yürütülebilmesi için her bir harcama birimi için sorumluluğu paylaşan bu üç yetkilinin de yetki ve sorumlulukları konusunda yeterli hassasiyeti göstermesi gerekmektedir. Bu kişilere taşınır mevzuatı hakkında yeterli eğitim desteğinin sağlanamaması da göz önüne alındığında taşınır işlemlerinin anılan Yönetmelik'e uygun olarak yürütülmesinde en önemli unsur olan insan kaynağı ile yetki-sorumluluk mekanizmasının yeterince güçlü kurulamayacağı açıktır. Bu durum aynı zamanda, taşınır yönetiminde etkin bir iç kontrol sisteminin kurulmasına da engel teşkil edecek niteliktedir.

Bu kapsamda depolarda yapılan incelemelerde:

- Olası bir yangın çıkması durumunda yangına müdahale edecek ekipman yetersizliğinin olduğu,
- Depolarda yangın alarm sistemlerinin olmadığı,
- Depolarda bulunan araç akülerinin depodan bağımsız bir alanda olmaması ve olası bir yangında onları söndürecek bir kitin olmayışından dolayı diğer alanlara yangının sıçrama olasılığının yüksek olması,
- Güvenlik kamera sistemlerinin depo sorumluluk alanlarını kapatacak yeterlilikte olmadığı,
- Güvenlik kamerası görüntülerinin bulunduğu sunucu odalarının yeterli derecede soğutulmadığı, bu sunucuların bulunduğu odaların kapılarının sürekli açık olduğu ve korunmasına yönelik önlem alınmadığı,
- Fen İşleri Daire Başkanlığı bünyesindeki Kırtık şantiyesi ve Makine İkmal Daire Başkanlığı bünyesindeki kademede, kameraların görüntü kalitesinin çok düşük olduğu,
- Kırtık Şantiyesi olarak adlandırılan deponun çevresinde bulunan fiziki engel sistemlerinin yetersiz olduğu,

- Depo alanlarında atıl durumda olan malzemelerin bulunduğu ve depo alanlarının yetersizliğinden dolayı açık alanlarda muhafaza edilen malzemelerin sundurma altına alınmadığı ya da örtü ile kapatılmadan güneşle temas ettiği,
- Depo personellerinin depo emniyeti ve emniyetli çalışmaya yönelik bilgilerinin yetersiz olduğu ve bilgilendirilmesi konusunda eğitim programlarının düzenlendiği ancak sahada bunun uygulamasının olmadığı ve birim amirleri tarafından bunun takibinin yapılmadığı,
- Marangozhanede toz ölçümü yapılmaması vehavalandırma tesisatının yeterli bulunmaması,
- İdarenin şantiye ve kademelerinde çalışanların çalışma ortamında kişisel koruyucu donanımları kullanmaması,

hususları tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, kamu kaynağı niteliğindeki taşınırların etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde edinilmesini, muhafazasını ve yönetilmesini sağlamak üzere; harcama birimleri ile kullandıkları kaynaklar arasında yetki-sorumluluk dengesinin sağlıklı şekilde kurulması, yukarıdaki tespit edilen eksiklik ve aksaklıklara ilişkin önlemlerin alınması ve sorumluların taşınır mevzuatına ilişkin bilgilendirilmesini sağlayacak eğitimlerin düzenlenmesi gerekmektedir.

BULGU 24: İdarenin Mülkiyetindeki Alışveriş Merkezi ve Otelin İhalesinde ve Şartnamesinde Belirsizlikler Bulunması

İdarenin mülkiyetinde bulunan Belediye hizmet binasının altındaki ticari nitelikli alanlar, alışveriş merkezi (AVM) niteliğindeki işyerleri ile otelin ihalesine ilişkin şartname ve sözleşmede hukuki belirsizlikler bulunduğu görülmüştür.

Kamu taşınmazlarının kiralanması ve kira sözleşmelerinin süresine ilişkin esaslar 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nda düzenlenmiştir. Söz konusu Kanunun “Kiralarda sözleşme süresi” başlıklı 64’ncü maddesinin birinci fıkrasında, “*Kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira süresi, on yıldan çok olamaz. Turistik tesis kurulacak yerlerin ve turistik tesislerin ve enerji üretimi tesisleri ile iletim ve dağıtım tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin ve doğal gaz iletim, dağıtım ve depolama tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin on yıldan fazla süre ile kiraya verilmesi mümkündür*” hükmü mevcuttur.

Söz konusu Kanun'un ikinci maddesinde ise bu Kanun'un yürütülmesinde, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanmasının esas olduğu belirtilmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 18'inci maddesinin (e) bendinde, *“Taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde tahsisin kaldırılmasına; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar vermek”* belediye meclisinin görevleri arasında sayılmıştır.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine göre belediyenin mülkiyetindeki taşınmazların özel hukuk kişilerinin kullanımına ve yararlanmasına bırakılmasında iki yöntem mevcuttur.

Birinci yöntem belediye taşınmazlarının kiraya verilmesidir. 2886 sayılı Kanun'un 64'ncü maddesi ile söz konusu taşınmazların kira sözleşmeleri en fazla on yıl süreyle sınırlandırılmıştır. Ancak yine aynı madde hükmü gereğince, turistik tesis kurulacak yerlerin ve turistik tesislerin, enerji üretimi tesisleri ile iletim ve dağıtım tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin ve doğal gaz iletim, dağıtım ve depolama tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin on yıldan fazla süre ile kiraya verilmesi mümkündür.

Belediye taşınmazlarının özel hukuk kişilerinin kullanım ve yararlanmasına bırakılmasında ikinci yöntem ise bunlar üzerinde sınırlı ayni hak tesis edilmesidir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 18'inci maddesinin (e) bendi gereğince, belediye meclisi kararıyla, süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla belediyenin mülkiyetindeki taşınmazlar üzerinde sınırlı ayni hak tesis edilebilir.

İdare tarafından başka bir yapım sözleşmesi kapsamında yaptırılıp teslim alınan ve Manisa Büyükşehir Belediyesinin mülkiyetinde olup Belediye binasının altında bulunan iş yerleri, AVM niteliğindeki işyerleri ile otelin, bir bütün olarak 2886 sayılı Kanun'a göre 30 yıl süreye kadar franchising/işletme/işlettirme hakkının ihale edilmesi için Belediye Meclisinin 24.11.2020 tarihli ve 2020/608 numaralı kararı ile yetki verilmiştir.

Söz konusu taşınmazların franchising/işletme/işlettirme hakkının ihale edilmesi için yayınlanan ihale ilanında işin konusu, *“Manisa Prime Projesi Kapsamında Yapımına Devam Edilen A Bloкта Bulunan Ticari Alanlar ile B Bloktan Oluşan 5 Yıldızlı Otelin 25 (Yirmi Beş) Yıl Süreye Sınırlı Ayni Hak Tesis Edilmesi Franchising/İşletme/İşlettirmesi İşİ”* olarak

tanımlanmıştır. İhale Şartnamesinin başlığında da aynı ifadeye yer verilmiş, şartnamenin 2'nci maddesinde ise işin konusu: *“Manisa İli, Yunusemre İlçesi, Laleli Mahallesinde kain, tapunun 3413 ada 9 numaralı parselinde kayıtlı taşınmaz üzerine Manisa Prime projesi kapsamında yapımına devam edilen A bloktan bulunan ticari alanlarm ve B bloktan oluşan 5 yıldızlı otelin yatırımcı tarafından ek listede belirtilen yatırımları yapması kaydıyla 25 (yirmi beş) yıl süreyle franchising/işletme/işlettirmesi işi”* olarak tanımlanmıştır.

İhale ilanında ve ihale şartnamesinin başlığında söz konusu yerler üzerinde 25 yıl süreyle sınırlı ayni hak tesis edilmesi, franchising/işletme/işlettirme için ihaleye çıkıldığı belirtilmekle birlikte, ihale dokümanlarının içeriğinde bu taşınmazlar üzerinde kurulacak sınırlı ayni hak türünün ne olacağı açıklanmadığı gibi franchising işleminden de bahsedilmemiştir.

İhale dokümanı üç firma tarafından satın alınmış, 10.03.2021 tarihinde yapılan ihaleye bu firmalardan birisi katılmış ve ihaleyi kazanmıştır. İdare ile ihaleyi kazanan firma arasında 13.04.2021 tarihinde imzalanan sözleşmede ise otel ve işyerlerinin Şartname ekinde bulunan yatırımların yapılması ve malzemelerin alınması kaydı ile 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 36'ncı maddesi uyarınca 25 yıl için kiraya verildiği belirtilmiş, sınırlı ayni hakka ilişkin olarak herhangi bir ifadeye yer verilmemiştir.

İhaleyi kazanan şirket halihazırda, B Bloкта bulunan oteli işletmekte, A Bloкта bulunan AVM niteliğindeki işyerleri ve Belediye hizmet binasının altındaki ticari alanları ise üçüncü şahıslara kiralayarak kira geliri elde etmektedir.

Sınırlı ayni hak tesisi ve kira sözleşmeleri birbirlerinden farklı hukuki kavramlardır. Kira sözleşmeleri 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun 299 ve ilerleyen maddelerinde düzenlenen ve şahsi hak doğuran sözleşmelerdir. Sınırlı ayni haklar ise, 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu'nun 779 ve ilerleyen maddelerinde düzenlenmiş olup, temel olarak irtifak hakları, taşınmaz yükü ve rehin hakları olmak üzere üçe ayrılmaktadır. Hak sahibine eşyadan yararlanma yetkisi veren veya malikin yararlanma yetkisini hak sahibi lehine sınırlamak suretiyle hak lehdarına menfaat sağlayan irtifak hakları ise intifa hakkı, üst hakkı, oturma hakkı, kaynak hakkı gibi kişiye bağlı irtifaklar ile eşyaya bağlı irtifak ve diğer irtifak haklarından ibarettir.

Belediyenin mülkiyetindeki taşınmazların üçüncü şahıslarca kullanımı veya yararlanması söz konusu olduğunda, kira veya sınırlı ayni hak kavramlarından hangisinin tercih

edileceği; kiralama süresi, hakka konu eşya, tapu tescili, emlak vergisi yükümlülüğü gibi birçok konuda farklı sonuçlar doğuracaktır.

Bu bağlamda öncelikle, konuyla ilgili 24.11.2020 tarihli ve 2020/608 sayılı Büyükşehir Belediye Meclis Kararında, Belediyenin mülkiyetindeki “taşınmazların” değil, söz konusu taşınmazların “franchising/işletme/işlettirme hakkının” ihale edilmesine izin verildiğinden, Türk Medeni Kanunu’nun 826’nci maddesi gereğince “üçüncü kişi lehine arazisinin altında veya üstünde yapı yapmak veya mevcut bir yapıyı muhafaza etmek yetkisi veren” ve bu bağlamda konusu yalnızca arazilerin altındaki veya üzerindeki yapılar olabilen üst hakkının mevcut ihale kapsamında üçüncü kişiler lehine tesisi mümkün değildir.

Diğer taraftan, aynı haklar, mutlak nitelikleri dolayısıyla, yalnızca sözleşmenin diğer tarafına karşı ileri sürülebilen şahsi haklardan farklı olarak, herkese karşı ileri sürülebilir. Bunun karşılığında ise aynı haklar ilgililerin görebileceği şekilde alenidir. Üçüncü kişiler, eşyanın üzerinde kendilerinin riayet etmesi gereken bir aynı hak olup olmadığını, varsa hangi kişiye ait olduğunu ve bu kişinin hangi yetkileri kullanabileceğini belirleyebilmelidir. Eşya hukukuna dair bu aleniyet ilkesi, taşınmazlarda tapu kütüğüne tescil ile sağlanmaktadır. Nitekim, 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu’nun 705, 780, 840 ve 856’ncı maddelerine göre, taşınmaz mülkiyetinin kazanılması, irtifak haklarının, taşınmaz yükünün ve taşınmaz rehninin kurulması ancak tapuya tescil ile gerçekleşir. Tapu kayıtlarının incelenmesinden, İdarenin mülkiyetindeki AVM niteliğindeki işyerleri ile otelin üzerinde, ihaleyi kazanan şirket lehine herhangi bir aynı hak tesis ettirilmediği görülmüştür.

İhale ilanında ve ihale şartnamesinin başlığında söz konusu yerler üzerinde 25 yıl süreyle sınırlı aynı hak tesis edilmesi öngörülmesine rağmen ihale şartnamesinin 2’nci maddesinde söz konusu taşınmazların 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun 36’ncı maddesi uyarınca “Kapalı Teklif Usulü” ile kiraya verilmesi öngörülmüş, ilerleyen maddelerinde de sadece kiralama usulüne ilişkin düzenlemelere yer verilmiş, şartnamenin başka hiçbir yerinde taşınmazlar üzerinde sınırlı aynı hak tesis edilmesine ilişkin bir düzenlemeye gidilmemiştir. İhalenin sonuçlanmasını müteakiben ise yüklenici ile “kira sözleşmesi” yapılmıştır. Bütün bu açıklamalardan söz konusu işin taşınmazların kiralanması işlemi olduğu anlaşılmaktadır.

2886 sayılı Kanunun 64’ncü maddesi ile kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira süresinin, on yıldan çok olamayacağı belirtilmiş, istisna olarak turistik tesis kurulacak yerlerin ve turistik tesislerin on yıldan fazla süre ile kiraya verilmesi mümkün kılınmıştır.

Söz konusu iş B Bloкта bulunan beş yıldızlı otel ile, A Bloкта bulunan AVM niteliğindeki işyerleri ve Belediye hizmet binasının altındaki ticari alanların kiralanması işlemidir. Kiralaması yapılan otel binasının 01.06.2019 tarihli ve 30791 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Turizm Tesislerinin Niteliklerine İlişkin Yönetmelik’in 19’uncu maddesi kapsamında “turizm tesisi” niteliğini taşıdığı anlaşılmakla birlikte, AVM ve Belediye hizmet binasının altındaki bağımsız bölümlerin bu kapsamda değerlendirilmesi mümkün görülmemektedir.

Yapılan incelemede AVM ve belediye hizmet binasının altındaki bağımsız bölümlerin söz konusu Yönetmelik’in 42’nci maddesinde düzenlenen “*turizm alanında faaliyet gösteren, özellik arz eden ve Bakanlık tarafından desteklenmesi uygun görülen işletmelerden*” de olmadığı anlaşılmıştır. AVM ve Belediye hizmet binasının altında yer alan ticari alanlar ile otelin herhangi bir bağlantısının olmadığı, bunların otelin yardımcı ve tamamlayıcı birimleri olmadığı da açıktır. Bu nedenle, AVM’nin ve Belediye hizmet binası altındaki bağımsız bölümlerin otelin yardımcı veya tamamlayıcı unsurları olarak görülerek turistik tesis istisnası altında kiraya verilmesi mümkün değildir. Bu durum 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’na aykırılık teşkil etmektedir.

İdare tarafından verilen cevapta, İdare ile ihaleyi kazanan kişiler arasındaki hukuki ilişkinin, ilgili yasal düzenlemelere ve ihale dokümanlarında yer alan kurallara uygun olarak yürütülmesi gerektiği hususu ile ilgili olarak belediyece gerekli hukuki değerlendirmeler, olası hukuki süreçlere dair hukuki alt yapı ile muhtemel riskler üzerinde çalışmanın devam ettiğini, ayrıca; söz konusu iş Teftiş Kurulu Başkanlığınca incelenmeye alınmış olduğunu ve düzenlenecek rapor/raporlar ilgili mercilere iletileceğini bildirilmiştir.

Yukarıda açıklanan mevzuat hükümleri dolayısıyla ve 2886 sayılı Kanun’da belirtilen temel ilkeler gereğince, ihale dokümanlarında yapılan düzenlemelerde net ve anlaşılır olmayan ve belirsizlik içeren ifadelere yer verilmemesi gerekmektedir. İhale şartnamesi ve diğer dokümanlar tereddüt doğurmayacak netlikte hazırlanmalıdır. Ayrıca, İdare ile ihaleyi kazanan kişiler arasındaki hukuki ilişkinin, ilgili yasal düzenlemelere ve ihale dokümanlarında yer alan kurallara uygun olarak yürütülmesi gerekmektedir.

BULGU 25: Taşınmazların Cins Tashih İşlemlerinin Yapılmaması

İdarenin tapuda kayıtlı taşınmazlarından, tapu kaydı ile mevcut kullanım şekli farklılık gösteren taşınmazlar olmasına rağmen cins tashih işlemlerinin yapılmadığı görülmüştür.

02.10.2006 tarihli ve 26307 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik’in “Tanımlar” başlıklı 4’üncü maddesinde cins tashihi, “*Binalar, arazi ve arsalar ile yer altı ve yer üstü düzenlerinin mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarının farklılık göstermesi durumunda tapu kayıtlarının mevcut kullanım şekli dikkate alınarak düzeltilmesi işlemi*” olarak tanımlanmış,

“Cins tashihlerinin yapılması” başlıklı 10’uncu maddesinde;

“(1) Kamu idareleri; mülkiyetlerinde, yönetimlerinde ve kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, tapu kayıtlarında cins tashihinin yapılması için gerekli işlemleri yaparlar.

(2) Tahsis edilen ve üzerinde irtifak hakkı tesis edilen taşınmazlar açısından bu yükümlülük kullanan idarenin veya gerçek veya tüzel kişilerin durumu tespit eden yazısı üzerine taşınmaz maliki idareye aittir. Ancak cins tashihine ilişkin gerekli belgeler ile buna ilişkin malî yükümlülükler kullanıcılar tarafından karşılanır.”

Denilerek taşınmazların cins tashihlerinin yapılması gerektiği ifade edilmiştir.

Yapılan inceleme sonucunda; İdarenin, mevcut kullanım şekli ile tapuda yer alan bilgileri farklı olan taşınmazlarının bulunduğu tespit edilmiştir.

Bu işlemlerin yapılmaması, Belediyeye ait taşınmazların tapuda kayıtlı olup olmama durumları ile “Orta Mal” veya “Genel Hizmet Alanları” olma hallerinin bilinmemesine sebebiyet verebilmektedir. Ayrıca muhasebe kayıtlarının taşınmazların kullanım durumlarına göre ilgili hesaplara kaydedilmemiş olması bilançoda taşınmaz değerlerinin hatalı görünmesine de sebep olmaktadır.

Sonuç olarak, yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre tapuda kayıtlı olan taşınmazların kullanım şekilleri ile tapu bilgilerinin uyumlu hale getirilmesi amacıyla cins tashih işlemlerinin tamamlanması gerekmektedir.

BULGU 26: İmar Planı Değişikliğine Dair Değer Artış Paylarının Takip ve Tahsil Edilmesine İlişkin İşlemlerin Kontrolünün Yapılmaması

İmar planının taşınmaz maliklerinin talebi üzerine değiştirilmesi sonucu söz konusu taşınmazlarda meydana gelen değer artışlarının tespiti için İdare bünyesinde kıymet takdir

komisyonu oluşturulmadığı, değer artış paylarının takip ve tahsil edilmesine ilişkin işlemlerin kontrolünün yapılmadığı görülmüştür.

03.05.1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 44'üncü maddesi, ek 8'inci maddesinin dördüncü fıkrası ve 10.07.2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 97'nci maddesine dayanılarak çıkarılan ve 15.09.2020 tarihli ve 31245 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan İmar Planı Değişikliğine Dair Değer Artış Payı Hakkında Yönetmelik'in "Amaç" başlıklı 1'inci maddesinde;

"Bu Yönetmeliğin amacı; uygulama imar planı değişikliği sonucu taşınmazda meydana gelecek değer artışının değer artış payı olarak kamuya kazandırılmasında; bu payın kapsamı, tespiti, kesinleşmesi, ödenmesi ve dağıtımına ilişkin iş ve işlemler ile diğer iş ve işlemlere yönelik usul ve esasları belirlemektir."

"Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde;

"...e) Kıymet takdir komisyonu: İdare bünyesinde ilgili lisans ve lisansüstü programlardan mezun olan, en az beş olmak üzere tek sayıda belirlenecek kişiden oluşturulan ve değer artış payını belirlemek üzere piyasa araştırması yapmakla, meri plan ve plan değişikliği açıklama raporu ve değerlendirme raporunu incelemek, değerlendirmek ve nihai değer artış payını tespit etmekle görevli komisyonu, ..."

"Kıymet takdir komisyonunun teşekkülü ve çalışma esasları" başlıklı 9'uncu maddesinde;

"(1) Kıymet takdir komisyonu; ilgili idarenin bünyesinde 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4 üncü maddesi veya 3/7/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanununun 49 uncu maddesi kapsamında görev yapmak koşuluyla; şehir plancısı, harita (geomatik mühendisi/jeodezi ve fotogrametri mühendisi) mühendisi, mimar, inşaat mühendisi ile arazi yönetimi, kentsel dönüşüm, taşınmaz mal/gayrimenkul geliştirme ve yönetimi ile değerlendirme konularında lisans/yüksek lisans veya doktora yapmış ya da 6362 sayılı Kanuna göre yetkilendirilen lisanslı gayrimenkul değerlendirme uzmanlarından olmak üzere en az beş asıl ve 3 yedek üyeden oluşur. Belirtilen kapsamda yeterli personeli olmayan idareler, kıymet takdir komisyonunu lisans mezunu olan kişilerden oluşturur; bu durumdaki idareler, komisyonun en az iki üyesinin diğer kamu kurum ve kuruluşlarının bünyesinde bulunan yukarıda belirtilen nitelikleri haiz personelden temin edebilirler. (2) Kıymet takdir komisyonları iki yıl süre ile görev yapmak üzere üst yöneticinin onayı ile komisyon başkanı da belirtilecek şekilde

oluşturulur. Yıl içinde idarenin gerekli görmesi halinde yeni komisyon ya da komisyonlar kurulabilir.” hükümleri yer almaktadır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine göre imar planının değiştirilmesi sonucu taşınmazlarda meydana gelen değer artışlarının ekonomiye kazandırılabilmesi için idare bünyesinde kıymet takdir komisyonu oluşturulması gerekmektedir.

Söz konusu Yönetmelik’in “Değer artış payının ödenmesi” başlıklı 13’üncü maddesinde, değer artış payının, en geç taşınmazın ilk satışında veya inşaat ruhsatının alımı aşamasından önce Bakanlığın muhasebe birimi hesabına ödeneceği, “Değer artış payının dağılımı” başlıklı 14’ncü maddesinde ise başvuru sahibi tarafından yatırılan değer artış payının;

a) Büyükşehir belediyesinin olduğu illerde; %25’inin büyükşehir belediyesinin ilgili hesabına, %25’inin ilgili ilçe belediyesinin ilgili hesabına, %25’inin Bakanlığın Dönüşüm Projeleri Özel Hesabına,

b) Büyükşehir belediyesi olmayan illerde ise; %40’ının imar planı değişikliğini onaylayan idarede açılacak ilgili hesaba, %30’unun Bakanlığın Dönüşüm Projeleri Özel Hesabına,

c) Bakanlıkça onaylanan imar planı değişikliğinden kaynaklanan değer artışının %75’inin Bakanlığın Dönüşüm Projeleri Özel Hesabına, kalan değer artış payının; büyükşehir belediyesinin olduğu illerde %15’inin büyükşehir belediyesinin ilgili hesabına, %10’unun ilgili ilçe belediyesinin ilgili hesabına; büyükşehir belediyesi olmayan yerlerde ise Bakanlık payının dışındaki kalan değer artış payının tamamının plan değişikliğinin yapıldığı yerdeki ilgili idarenin açılacak ilgili hesabına,

ç) (a) bendine göre kalan değer artış payının %25’inin, (b) bendine göre kalan değer artış payının %30’u ile imar planı değişikliğinin diğer genel bütçeli idareler tarafından onaylanması durumunda değer artış payının tamamı genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere Hazine hesabına, Bakanlık muhasebe birimi tarafından 5 iş günü içerisinde aktarılacağı belirtilmektedir.

Söz konusu Yönetmelik’in yasal dayanaklarından olan 3194 sayılı İmar Kanunu’nun ek 8’inci maddesinin birinci fıkrası *“Taşınmaz maliklerinin tamamının talebi üzerine ada bazında yapılacak imar planı değişikliği sonucunda değerinde artış olan arsanın artan değerinin tamamı değer artış payı olarak alınır...”* hükmünü amir olmakla birlikte, söz konusu fıkra

yer alan “artan değerin tamamı” ibaresi Anayasa Mahkemesi’nin 18.05.2023 tarihli ve E: 2020/42, K: 2023/99 sayılı Kararı ile iptal edilmiştir. Kararın Resmî Gazete’de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra (04.07.2024) yürürlüğe gireceği hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemelerde, Manisa ilinde imar planı değişiklikleri olmasına rağmen İdare bünyesinde kıymet takdir komisyonunun kurulmadığı ve söz konusu değer artış paylarının takip ve tahsil edilmediği tespit edilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7’nci maddesinin (b) fıkrasında “*büyükşehir içindeki belediyelerin nazım plâna uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar plânlarını, bu plânlarda yapılacak değişiklikleri, parselasyon plânlarını ve imar ıslah plânlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetlemek*” görevi büyükşehir belediyelerine verilmiştir.

Ayrıca, İmar Planı Değişikliklerine Dair Değer Artış Payı Hakkındaki Yönetmelik’in 4(1) maddesinin (d) bendinde idare tanımında büyükşehir belediyelerine de yer verilmiş, (e) bendinde ise kıymet takdir komisyonunun idare bünyesinde kurulacağı düzenlenmiştir.

Söz konusu Yönetmelik’in "Değer artış payının tespiti" başlıklı 11’inci maddesinin 3’üncü fıkrasında, büyükşehir belediyesi olan yerlerde plan değişikliği teklifinin ilçe belediyesine yapılması halinde, büyükşehir belediyesince onaylanmasından sonra, ilçe belediye başkanlığına iletilerek askıya çıkarılmasından önce, ilçe belediyesince değer artış payı ile ilgili iş ve işlemlerin başlatılmasının resmi yazı ile ilgili birime bildirileceği; 4’üncü fıkrasında uygulama imar planının onaylanmasına müteakip değerlendirme raporu hazırlama bedelinin, taşınmaz maliklerince planı onaylayan idare tarafından bildirilen hesap numarasına on beş gün içerisinde yatırılacağı; değerlendirme raporu hazırlama bedeli ilgililerce ödenmeden onaylanan planların askıya çıkartılmayacağı; ifade edilmiştir.

Bununla birlikte, bahse konu Yönetmelik’in 14’üncü maddesi, başvuru sahibi tarafından yatırılan değer artış payının; büyükşehir belediyesinin olduğu illerde %25’inin, Bakanlıkça onaylanan imar planı değişikliğinden kaynaklanan değer artışının ise %15’inin, ilgili büyükşehir belediyesi hesabına aktarılmasını amirdir. Söz konusu tutarlar, uygulama imar planını değişikliğini yapan kurumdan bağımsız olarak ilgili büyükşehir belediyesinin hesabına aktarılmalıdır.

Bu itibarla, imar planının taşınmaz maliklerinin talebi üzerine değiştirilmesi sonucu söz konusu taşınmazlarda meydana gelen değer artışlarının kamuya kazandırılabilmesi için İdare bünyesinde kıymet takdir komisyonu oluşturulması ve Anayasa Mahkemesi Kararının yürürlüğe gireceği tarihe kadar olan değer artış paylarının takip ve tahsil edilmesi gerekmektedir

BULGU 27: Toplu Taşıma Hatlarının İhalesiz ve Süresiz Olarak Kullandırılması

İdarenin büyükşehir statüsüne kavuşmadan önce ihalesiz veya süresiz olarak ihaleyle verilen (D) plaka tahsis edilmiş özel halk otobüsleri ile il içi taşımayla ilgili “D4 yetki belgesi” yolcu taşımacılarına yönelik toplu taşıma haklarını büyükşehir statüsüne geçtikten sonra da benzer şekilde sürdürdüğü görülmüştür.

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.”,

İkinci fıkrasında ise; “(...) (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 (...)”

Hükümleri yer almaktadır.

Aynı Kanun’un “Ulaşım hizmetleri” başlıklı 9’uncu maddesinde; “(...) Bu Kanun ile büyükşehir belediyesine verilen trafik hizmetlerini plânlama, koordinasyon ve güzergâh belirlemesi ile taksi, dolmuş ve servis araçlarının durak ve araç park yerleri ile sayısının tespitine ilişkin yetkiler ile büyükşehir sınırları dahilinde il trafik komisyonunun yetkileri ulaşım koordinasyon merkezi tarafından kullanılır.

(...)

Büyükşehir belediyelerine bu Kanun ile verilen görev ve yetkilerin uygulanmasında, 13.10.1983 tarihli ve 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanununun bu Kanuna aykırı hükümleri uygulanmaz”

Denilerek büyükşehir olunmadan önce 2918 sayılı Kanun’un 12’nci maddesi hükümlerince il ve ilçe trafik komisyonlarına tanınan yetkiler Ulaşım Koordinasyon Merkezine (UKOME) devredilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Belediyenin yetkileri ve imtiyazları” başlıklı 15’inci maddesinde, her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirmenin belediyelerin yetkisi dahilinde olduğu, bu hizmeti Danıştayın görüşü ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının kararıyla süresi kırk dokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebileceği, toplu taşıma hizmetlerini imtiyaz veya tekel oluşturmayacak şekilde ruhsat vermek suretiyle yerine getirebileceği, toplu taşıma hatlarını kiraya verebileceği veya bu hizmetleri hizmet satın alma yoluyla yerine getirebileceği düzenlenmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun, 1’inci maddesinde yer alan, “(...) belediyelerin (...) satım, hizmet (...), kira, trampa, mülkiyetin gayri aynı hak tesisi ve taşıma işleri bu kanuna göre yürütülür.” hükmüne göre toplu taşıma hakkının ihale ile verilmesi gerekmektedir.

Aynı Kanun’un “Kiralarda sözleşme süresi” başlıklı 64’üncü maddesinde yer alan, “Kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira süresi, on yıldan çok olamaz. Turistik tesis kurulacak yerlerin ve turistik tesislerin (Ek ibare: 20/2/2001 - 4628/17 md.) ve enerji üretimi tesisleri ile iletim ve dağıtım tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin (Ek ibare: 18/4/2001-

4646/13 md.) ve doğal gaz iletim, dağıtım ve depolama tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin on yıldan fazla süre ile kiraya verilmesi mümkündür.

Üç yıldan fazla süre ile kiraya verme işlerinde, önceden Hazine ve Maliye Bakanlığından izin alınması şarttır. Katma bütçeli idarelerde bu izin, idarelerin bağlı bulundukları bakanlıktan alınır.

Özel İdare ve belediyeler için kendi özel kanunları uygulanır. Üç yıldan fazla süre ile kiraya verme işlerinde, kira bedeli her yıl şartname ve sözleşmesindeki esaslara göre yeniden tespit edilir.” hükmü gereği kiralamalarda sürenin 10 yıl ile sınırlı olduğu açıktır.

Danıştay 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 Danıştay’ın görüşü ve İçişleri Bakanlığı’nın onayının alınmasının ön koşul olduğu, kiralama yolunu seçmesi hâlinde ise hem taşınır hem taşınmazlar için kira süresinin 10 yıla sınırlı olduğu ve her iki durumunda Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olduğu anlaşılmakta ve toplu taşıma hizmetlerinin ruhsat vermek suretiyle yerine getirilmesi usulünde ise ruhsat verilecek sürenin, tespit edilen muhammen bedelin yıllık mı yoksa ruhsat verilen süre için mi öngörüldüğünün, yıllık olarak tespit edilmiş ise her yıla ilişkin artış oranının nasıl belirleneceğinin vb. hususların açık bir şekilde ortaya konularak söz konusu ihalenin yine Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yapılması gerektiği, toplu taşıma hizmetlerinin gördürülmesinde ruhsat verme yönteminin seçilmesi hâlinde verilecek olan ruhsatın süresiz bir şekilde verilemeyeceği, belli bir süre dâhilinde ruhsat verilmesi gerektiği görülmektedir. (...)

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

Aynı Dairenin Esas No:2014/384, Karar No: 2014/1950 kararı ise;

“(...) 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.” şeklindedir.

İlgili mevzuat ve kararlar birlikte değerlendirildiğinde, toplu taşımaya ilişkin hakların Belediyeye ait olduğu açıktır. Toplu taşıma hizmetlerinin imtiyaz, kiralama, ruhsat verme veya hizmet satın alma usullerinden biri ile Belediye tarafından üçüncü kişilere gördürülmesi de mümkündür. Ancak bu hakkın ihale yoluyla rekabete uygun, saydam ve sürenin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde verilmesi gerekmektedir. Bu çerçevede toplu taşıma hizmetleri bakımından görevli ve yetkili olan belediyenin bu hakkını mevzuata uygun olmayan şekilde ihale yapmadan doğrudan meclis, encümen veya belediye başkanı kararına dayanarak ve süresi belli olmayacak şekilde dağıtması, satması, devretmesi veya her ne surette olursa olsun kullandırması mümkün değildir.

Toplu taşıma hizmetlerinin imtiyaz, kiralama, ruhsat ve hizmet satın alma usullerinden biri ile üçüncü kişilere gördürülebilmesi mümkün olmakla birlikte 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 halinde bu durumun hukuka aykırılık oluşturacağı kuşkusuzdur.

Toplu ulaşım hatları ile ilgili yapılan inceleme sonucu yapılan tespitler aşağıdaki gibidir;

Manisa ilinin 01.04.2014 tarihi itibarıyla büyükşehir statüsüne dönüşmesi ve il mülki sınırlarının büyükşehir belediye sınırları olarak belirlenmesi sonrasında Ulaştırma ve Alt Yapı Bakanlığınca Manisa il içi taşımayla ilgili olarak verilen “D4 yetki belgesi” yolcu taşımacıları ile il/ilçe belediyeleri tarafından şehir içerisinde toplu taşıma yapan ve (D) plaka tahsis edilmiş özel halk otobüsleri İdareye devredilmiştir.

Bu bağlamda; Mahallelerden (Köy) il/ilçe merkezlerine, ilçelerden ilçe/il merkezine yolcu taşımacılığı yapmak üzere Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığınca D4 Yetki belgesi verilen yaklaşık 1.350 taşımacı; bunun dışında Manisa merkezde 168, Turgutlu merkezde 40, Salihli merkezde 36, Alaşehir merkezde 20, Kula merkezde 1, Akhisar merkezde 32, Soma merkezde 28 olmak üzere toplam 325 adet ilgili Belediyeler tarafından (D) plaka tahsis edilmiş özel halk otobüsü İdareye devredilmiştir.

2015 yılında Büyükşehir Belediye Başkanlığınca yaptırılan Ulaşım Master Planları çerçevesinde hazırlanan ve UKOME'nin muhtelif tarihli kararları ile kabul edilen Toplu Taşıma Hatlarının Optimizasyonu raporlarına göre (D4) yetki belgeli taşımacılar ile (D) plaka tahsisli özel halk otobüsleri faaliyette bulundukları ilçe içerisinde kurulan gelir havuzları dahilinde tek çatı altına alınarak, araçların kapasiteleri, günlük sefer sayıları, araç başı taşınan yolcu sayısı ile araç başına kat edilen mesafeler gibi kriterleri göz önüne alınarak optimize edilmiştir. Bu çerçevede (D4) yetki belgeli taşımacılık yapan araç sayısı 451'e, (D) plaka tahsisli özel halk otobüsleri sayısı 325'e düşürülerek toplam toplu ulaşımdaki araç sayısı 776'ya indirilmiştir. Büyükşehir Belediye sınırları içerisinde toplu taşıma hizmeti yürüten özel kooperatiflerin toplu taşıma araçlarına ait iş, işlem ve işleyişleri; merkezlerde faaliyet gösteren (D) plaka tahsisli özel halk otobüsleri, UKOME'nin 2016/22 sayılı Kararı olan (D) Plaka Tahsisli Özel Halk Otobüsleri Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönerge, (D4) yetki belgesinden dönüştürülen ve mahalleler ile ilçe/ilçeler arasında yolcu taşımacılığı yapan otobüsler ise UKOME'nin 2016/25 sayılı Kararı olan Karayolu Özel Toplu Taşıma Otobüsleri Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönerge hükümlerine göre düzenlenmiştir.

Uygulama, toplu taşıma araçlarına her iki yılda bir taşıma sözleşmesi yapılarak çalışma ruhsatı verilmesi şeklinde yürütülmektedir. Belediyenin toplu ulaşım hizmetlerini ancak Danıştayın görüşü ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının kararıyla süresi kırk dokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebileceği göz önüne alındığında, imtiyazı aşan şekilde fiili olarak hattın ihalesiz kullanılması kabul edilebilir bir uygulama olarak görülmemektedir. 04.05.2021 tarihli ve 31474 Sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesi Kararı ile aynı durumda olan bir başka belediye tarafından hat tahsislerinin bulgumuzda belirtilen aynı sebeple iptal edilmesi sonucunda Anayasa Mahkemesi tarafından mülkiyet hakkının ihlal edildiğine dair karar verilmiştir. Anayasa Mahkemesi tarafından müdahalenin ihlal oluşturup oluşturmadığı değerlendirilirken kanunilik, kamu yararı amacı taşınması ve ölçülebilirlik ilkeleri esas alınarak karar verilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin vermiş olduğu kararda Anayasa'nın 13'üncü ve 35'inci maddeleri uyarınca mülkiyet hakkının ancak kamu yararı amacıyla sınırlandırılabilceğı, ancak mülkiyet hakkına yapılan bir müdahalenin ölçülü olabilmesi için ise bu müdahalenin keyfi ve öngörülemez nitelikte olmamasının gerektiğı ifade edilmiştir. Anayasa Mahkemesinin vermiş olduğu kararın içeriğı incelendiğinde somut olayda iptal edilen minibüs hattı tahsisinin ihalesiz olarak verildiğı ve hâlihazırda bu hatta çalışmak isteyebilecek kişilere de bu imkânın tanınması gerektiğı nazara alındığında müdahalenin gerekli olmadığı söylenemeyeceğı belirtilmiştir. Ancak hali hazırda bu hatları işleten kişilere herhangi bir süre ve imkan tanımadan hat tahsislerinin iptal edilmesinin hat tahsisi yapılan kişiler yönünden öngörülemez bir durum olduğu, İdarenin herhangi bir uyarı yapmadan ve geçiş süreci de öngörmeden yaptığı bu işlemin bütün külfetinin minibüs hatlarını işleten bu kişilere yüklenmesi sonucunu doğurduğu ifade edilmiştir.

Anayasa Mahkemesi Kararının sonucunda; minibüs hatlarının herhangi bir süre ve imkân tanımadan iptal edilmesi, bu hatları işleten kişilere öngörülemez bir şekilde şahsi olarak aşırı ve orantısız bir külfet yüklediğı ve mülkiyet hakkı ile kamu yararının arasında olması gereken adil dengenin minibüs hatlarını işleten kişiler aleyhine bozulduğu belirtilmiştir.

Anayasa Mahkemesi, otobüs ve minibüs hatlarının ihalesiz ve süresiz olarak kişilere tahsis edilmesini kamu yararı açısından uygun bulmamakta ancak bu hat tahsislerinin iptal edilmesi noktasında ölçülülük ilkesine uygun davranılarak hat sahibi kişilere belirli bir süre ve imkân tanınarak bu işlemin yapılması gerektiğini ifade etmektedir.

Mevzuata aykırı işlemlerin, mevzuata aykırılıklarının tespit edildiğı 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 Büyükşehir Belediyesinin takdir yetkisi bulunmakla birlikte, söz konusu hukuki durumun mevcut sözleşmelerin/işlemlerin iptalini gerektireceğı kuşkusuzdur. Bu konu, yeniden bir ihale yapılncaya kadar geçecek süre zarfında toplu taşıma hizmetlerinden yararlanan belde halkının mağduriyetine yol açmayacak şekilde en kısa sürede çözümlenmelidir.

Ayrıca Büyükşehir Belediyesi sınırları içinde faaliyet gösteren toplu ulaşım araçlarının, ihale yapılmaksızın kullandırılması karşılığında “Güzergâh İzin Belgesi” adı altında alınan ücretlerin vergi mahkemeleri nezdinde açılan davalar neticesinde ilgililere iade edildiğı ve bu

ücretin Büyükşehir Belediyesi gelir tarifesiinden kaldırıldığı görülmüştür. Vergi mahkemesinin güzergah izin belgelerinin iadesi yönünde karar almasının sebebi, bu ücretin 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 97'nci maddesine istinaden alınmış olması ancak Büyükşehir Belediyesince alınmış olan bu ücret karşılığında herhangi bir hizmetin sunulmamış olmasıdır.

İdare tarafından verilen cevapta, bulguda belirtilen hususlarla ilgili olarak; Manisa İlının 01.04.2014 tarihi itibarıyla Büyükşehir'e dönüşmesi İl mülki sınırlarının Büyükşehir Belediye sınırları olarak belirlenmesi sonrasında Ulaştırma ve Alt Yapı Bakanlığınca Manisa İl içi taşımayla ilgili ilgili olarak verilen D4 Yetki belgeli yolcu taşımacıları ile İl/İlçe Belediyeleri tarafından şehir içerisinde toplu taşıma yapan ve (D) plaka tahsis edilmiş özel halk otobüsleri Büyükşehir Belediye Başkanlığına devredildiğini, bu bağlamda; Mahallelerden(Köy) İl/İlçe Merkezlerine, İlçelerden İlçe ve İl Merkezine yolcu taşımacılığı yapmak üzere Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığınca D4 Yetki belgesi verilen yaklaşık 1.350 taşımacı, Manisa Merkezde 168, Turgutlu Merkezde 39, Salihli Merkezde 36, Alaşehir Merkezde 20, Kula Merkezde 1, Akhisar Merkezde 32, Soma Merkezde 28 olmak üzere toplam (325) adet ilgili Belediyeler tarafından (D) plaka tahsis edilmiş özel halk otobüsün devralındığını, Manisa Büyükşehir Belediye Başkanlığınca yaptırılan Ulaşım Master Planları çerçevesinde optimize edilerek hatların ve mevcut araçların yenilenerek 5378 sayılı Engelliler Hakkında Kanun gereği engelli erişebilirliği olan, alçak tabanlı, elektronik biletli, günümüz teknolojik donanımına sahip yeni nesil toplu taşıma araçlarına dönüştürülen işletmecilerin 2015-2016 ve 2017 dönüşüm yılları esas alınmak üzere UKOME tarafından çıkartılan yönergelerdeki araç yaşı (Model yılı itibarıyla 15 yaş) esas alınmak suretiyle yeni araç alımı ve dönüşümlerde ihale ve süre sınırlaması getirilmesi yönünde çalışmalar yapılacağı belirtilmiştir.

Toplu ulaşım hatlarının bu şekilde ihalesiz olarak uzun yıllardır kullandırılması hem yukarıda bahsedilen mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmekte hem de Büyükşehir Belediyesinin önemli bir gelir kaynağından mahrum kalmasına sebep olmaktadır. Toplu taşıma hizmetlerinin yürütülmesinde mevzuata aykırılığı giderecek şekilde ihale yapılması zorunluluğu bulunmaktadır.

BULGU 28: Taksi ve Servis Hizmet Haklarının Bazılarının İhalesiz ve Tamamının Süresiz Olarak Kiraya Verilmesi

Manisa ilinde büyükşehir statüsüne geçilmeden önce İl genelinde ihalesiz ve süresiz tahsis edilen ticari taksi (T plaka) ile servis yolcu taşımacılarına (J plaka) yönelik toplu taşıma haklarının aynı kişilere belirli bir bedel karşılığında ihalesiz ve süresiz olarak devam ettirildiği,

büyükşehir statüsüne kavuşmasından sonra da yeni ihdas edilen taşımacılık haklarının ise süre belirtilmeden ihale yöntemiyle kiralandığı görülmüştür.

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.”,

İkinci fıkrasında ise;

“(...) (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. (...)”

Hükümleri yer almaktadır.

Aynı Kanun’un “Ulaşım hizmetleri” başlıklı 9’uncu maddesinde;

“(...)”

Bu Kanun ile büyükşehir belediyesine verilen trafik hizmetlerini plânlama, koordinasyon ve güzergâh belirlemesi ile taksi, dolmuş ve servis araçlarının durak ve araç park yerleri ile sayısının tespitine ilişkin yetkiler ile büyükşehir sınırları dahilinde il trafik komisyonunun yetkileri ulaşım koordinasyon merkezi tarafından kullanılır.

(...)

Büyükşehir belediyelerine bu Kanun ile verilen görev ve yetkilerin uygulanmasında, 13.10.1983 tarihli ve 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanununun bu Kanuna aykırı hükümleri uygulanmaz”

Denilerek büyükşehir olunmadan önce 2918 sayılı Kanun’un 12’nci maddesi hükümlerince il ve ilçe trafik komisyonlarına tanınan yetkiler UKOME'ye devredilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Belediyenin yetkileri ve imtiyazları” başlıklı 15’inci maddesinde, her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirmenin belediyelerin yetkisi dahilinde olduğu, bu hizmeti Danıştayın görüşü ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının kararıyla süresi kırk dokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebileceği, toplu taşıma hizmetlerini imtiyaz veya tekel oluşturmayacak şekilde ruhsat vermek suretiyle yerine getirebileceği, toplu taşıma hatlarının kiraya verilebileceği veya toplu ulaşımın hizmet satın alma yoluyla yerine getirilebileceği düzenlenmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun, 1’inci maddesinde yer alan, “(...) belediyelerin (...) satım, hizmet (...), kira, trampa, mülkiyetin gayri aynî hak tesisi ve taşıma işleri bu kanuna göre yürütülür.” hükmüne göre toplu taşıma hakkının ihale ile verilmesi gerekmektedir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun “Kiralarda sözleşme süresi” başlıklı 64’üncü maddesine göre de kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira süresinin on yıldan fazla olamayacağı belirtilmiştir. Kanun’da öngörülen sürelerden daha uzun bir sürenin öngörülmesi ya da hiçbir şekilde süre öngörülmemesi mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

Toplu taşıma hizmetlerinin imtiyaz, kiralama, ruhsat ve hizmet satın alma usullerinden biri ile üçüncü kişilere gördürülebilmesi mümkün olmakla birlikte 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.

Yapılan incelemede servis araçları ve ticari taksilerin işleyişi UKOME tarafından 05.02.2016 tarihli ve 2016/23 sayılı kararı ile çıkartılan “(J) Plaka Tahsisli Umum Servis Araçları Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönerge” ve 05.02.2016 tarihli ve 2016/24 sayılı kararı ile çıkartılan “(T) Plaka Ticari Taksi Araçları ve Taksi Durakları Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönerge” hükümlerine göre yürütüldüğünü, 01.04.2014 tarihi öncesinde İl/İlçe Belediyelerince tahsis edilen (T) plakalı ticari taksilere ve (J) plakalı servis araçlarına ait plaka tahsis dosyaları İdare tarafından teslim alınarak, Manisa ilinin büyükşehir statüsüne dönüşmeden önce faal olarak hizmet veren ticari taksi ve servis aracı sahip ve işletmecilerinin çalışma ruhsatları yeniden düzenlenmiş ve ihale yapılmadan bu kişilere taşımacılık hizmetine devam etmeleri için izin verilmiştir. Bu kişiler çalışma ruhsatlarını iki yılda bir belirli bir bedel karşılığında yenileyerek taşımacılık hizmetini günümüze kadar yerine getirmektedirler. Yönergelere göre yükümlülüklerini yerine getirmeyen servis araçları ve ticari taksi sahiplerinin tahsisleri UKOME kararı ile iptal edilmektedir.

2024 yıl sonu itibarıyla il genelinde hizmet veren toplamda 563 taksi plakası ile 4.787 servis plakasından;

-01.04.2014 tarihinden önce 530 taksi plakası ile 3.764 servis plakasının İl Trafik Komisyonunun Kararları ile süre belirtilmeden doğrudan tahsis edildiği,

- 01.04.2014 tarihinden sonra ise 33 taksi plakası ile 1.023 servis plakasının İdare tarafından UKOME’nin çeşitli tarih ve sayılı kararları doğrultusunda süre belirtilmeden ihale yöntemi ile kiraya verildiği tespit edilmiştir.

İdare tarafından yeni ihdas edilen taksi ve servis plakalarının kiraya verilmesine ilişkin ihalelerde hem herhangi bir süre öngörülmemesi hem de büyükşehir statüsüne kavuşmadan önceki taksi ile servis plakası sahiplerine ihale yapılmadan ve süre belirtilmeden doğrudan tahsis uygulamasının devam ettirilmesi mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

İdare tarafından verilen cevapta, doğrudan tahsis işlemlerinin tamamlanması sonrasında ilçelerde tahsis edilen plakaların servis ihtiyacını karşılamada yetersiz geldiği yönünde İlçe Şoförler Odası veya İlçe UKOME alt komisyon aracılığı ile başvuru yapılması üzerine UKOME’nin 09.10.2014 tarih ve 2014/31 sayılı kararı tahsis edilen plakalardan 2886 s ayılı Devlet İhale Kanunu doğrultusunda Akhisar İlçesi için 25.10.2016 tarihinde (73), 12.02.2020 tarihinde ise (70), 19.07.2023 tarihinde (92) olmak üzere 235 adet J plakanın, Alaşehir İlçesinde 11.01.2017 tarihinde (19), 15.08.2018 tarihinde (24), 16.10.2019 tarihinde (28), 23.06.2021

tarhinde ise (41) olmak üzere (112) adet J plakanın, Demirci İlçesinde 21.06.2017 tarihinde (11) adet J plakanın, Gölarmara İlçesinde 17.10.2021 tarihinde (30) adet J plakanın, Gordes İlçesinde 21.06.2017 tarihinde (35) adet J plakanın, Kırkağaç İlçesinde 21.06.2017 tarihinde (12), 15.08.2018 tarihinde ise (34) olmak üzere (46) adet J plakanın, Köprübaşı İlçesinde 21.06.2017 tarihinde (10) adet J plakanın, Kula İlçesinde 11.01.2017 tarihinde (15) adet J plakanın, Salihli İlçesinde 26.10.2016 tarihinde (34), 17.10.2017 tarihinde (89), 17.07.2019 tarihinde (34), 26.08.2020 tarihinde (67), 27.12.2023 tarihinde (50) olmak üzere (274) adet J plakanın, Sarıgöl İlçesinde 15.06.2017 tarihinde (6) adet J plakanın, Saruhanlı İlçesinde 13.06.2017 tarihinde (41), 25.01.2023 tarihinde (40) olmak üzere (81) adet J plakanın, Selendi İlçesinde 15.06.2017 tarihinde (6) adet J plakanın, Soma İlçesinde 10.01.2017 tarihinde (57), 09.05.2018 tarihinde ise (123) olmak üzere (180) adet J plakanın, Turgutlu İlçesinde 27.10.2016 tarihinde (42), 13.06.2017 tarihinde (37), 19.12.2018 tarihinde ise (55) olmak üzere (134) adet J plakanın, Manisa Merkez İlçelerine 25.01.2023 tarihinde (49), 04.10.2023 tarihinde ise (48) olmak üzere (97) adet J plakanın, ihale edilmek suretiyle gerçek ve tüzel kişiler adına tahsisleri yapıldığını, Ulaşım Koordinasyon Merkezinin (UKOME) 09.10.2014 tarihli ve 2014/31 sayılı Kararı ile Büyükşehir Belediyesine tahsis edilen plakalardan 2015 yılında yapılan doğrudan tahsisler sonrasında ihtiyaçlar ve talepler doğrultusunda ihalelere çıkıldığını ve halen bu sürecin devam ettiğini, T Plaka iş ve işlemleri UKOME tarafından çıkartılan (T) Plakalı Ticari Taksi Araçları ve Taksi Durakları Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönergenin hükümlerine göre yürütölmekte olduğunu, yönergede belirtilen şartları sağlamayan 3 adet T plakanın tahsisi UKOME kararı ile iptal edilerek belediye uhdesine alındığını, tüm taşımalarda (Servis ve Ticari Taksi); gerek doğrudan yapılan tahsislerde, gerekse 2886 sayılı Kanunu'na göre yapılan ihalelerde her ne kadar tahsisle ilgili süre belirtilmemiş ise de UKOME yönergesi gereği 2 yılda bir çalışma ruhsatı ve çalışma sözleşmesi yenilemelerinin yapıldığı, çalışma ruhsatı ve çalışma sözleşmesini yenilemeyenlerin plaka tahsislerinin iptal edildiğini, bugüne kadar toplamda 162 adet ticari plaka tahsislerinin iptal edildiğini ve bundan sonraki dönemde yapılacak ihalelerde süre konusunda gerekli düzenleme yapılacağını belirtmişlerdir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre doğrudan tahsis edilen taksi ve servis hatlarının süre belirtilerek ihale edilmesi ve süre öngörölmeden ihale edilen taksi ve servis hatlarının ise süre belirtilerek ihale edilmesi gerekmektedir.

BULGU 29: Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınan Geçiş Hakkı Bedellerinin İlçe Belediyelerine Aktarılmaması

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

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

Anılan Yönetmelik’in 9’uncu maddesinde; geçiş hakkı sağlayıcısı tarafından, geçiş hakkını kullanan işletmeciden talep edilen geçiş hakkı ücretinin, yine bu Yönetmelik’in ekinde yer alan Geçiş Hakkı Ücret Tarifesi Üst Sınırları Tablosunda belirtilen fiyatları aşamayacağı hüküm altına alınmıştır. İlk yıldan sonraki geçiş hakkı ücretlerinde ise bir önceki yıl geçiş hakkı ücretine en fazla Türkiye İstatistik Kurumunca yayımlanan Üretici Fiyat Endeksi oranında artırım yapılması suretiyle tespit edileceği belirtilmiştir.

Söz konusu tablo incelendiğinde, büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde kalan ve büyükşehir belediyelerinin tasarrufunda ve/veya sorumluluğunda olan yerler ile büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde kalan ve ilçe belediyelerinin tasarrufunda ve/veya sorumluluğunda olan yerlere yönelik olarak farklı tarifelerin belirlendiği görülmüştür. Yönetmelik ekinde ilçe belediyelerinin sorumluluğunda bulunan yerler ayrı olarak düzenlendiğinden ilçe belediyelerinin sorumluluğunda bulunan yerlere ilişkin tahakkuk edecek geçiş hakkı bedelleri ilgili ilçe belediyesine aktarılmalıdır.

Yapılan incelemede, İdare tarafından 2024 yılı sonu itibarıyla, ayrıntıları aşağıdaki tabloda gösterilen, toplam 2.870.093,26 TL geçiş hakkı bedeli tahsil edildiği, ilçe belediyelerinin sorumlu olduğu yerlerden elde edilen geçiş hakkı ücretlerinin ilgili ilçe belediyelerine aktarılmadığı, buna ilişkin herhangi bir işlem gerçekleştirilmediği tespit edilmiştir.

Aşağıdaki tabloda son beş yıl içinde Manisa ili sınırları içerisinde tahakkuk ve tahsilatı gerçekleştirilen geçiş hakkı bedellerine ilişkin liste yer almaktadır.

Tablo 14: Geçiş Hakkı Bedellerine İlişkin Olarak Yapılan Tahsilatlar

TAHSİLATIN GERÇEKLEŞTİRİLDİĞİ FİRMA	TAHAKKUK TARİHİ	TAHSİLAT TARİHİ	TAHAKKUK TUTARI (TL)	TAHSİLAT TUTARI (TL)
TÜRK TELEKOMÜNİKASYON	12.03.2018	15.03.2018	1.035.004,74	1.035.004,74
	31.07.2019	31.07.2019	85.344,57	85.344,57
	13.07.2020	20.07.2020	325.248,75	325.248,75
	2.03.2021	16.03.2021	456.322,21	456.322,21
	24.11.2022	30.11.2022	38.022,25	38.022,25
	26.02.2025	-	2.619.355,56	-
TÜRSAT UYDU HABERLEŞME	23.01.2019	28.01.2019	12.117,50	12.117,50
	2.04.2020	2.04.2020	57.744,42	57.744,42
	2.03.2021	30.06.2023	105.708,12	105.708,12
	5.08.2022	12.08.2022	23.070,10	23.070,10
	22.05.2023	9.06.2023	810,00	810,00
	9.06.2023	9.06.2023	49.260,00	49.260,00
VODAFONE NET	5.02.2019	5.02.2019	2.349,50	2.349,50
	27.12.2023	29.12.2023	36.654,00	36.654,00
	2.12.2024	2.01.2025	215.300,00	215.300,00
SUPERONLİNE	23.05.2019	23.05.2019	980,50	980,50
	28.09.2021	28.09.2021	401.721,60	401.721,60
	30.05.2023	31.05.2023	24.435,00	24.435,00
TOPLAM			5.489.448,82	İ2.870.093,26

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre İdare tarafından ilçe belediyelerinin sorumlu olduğu yerlerden elde edilen geçiş hakkı ücretlerinin ilgili ilçe belediyelerine aktarılması gerekmektedir.

BULGU 30: Büyükşehir Belediye Başkanlığı ile Manisa Organize Sanayi Bölgesi Arasında Yapılan Protokoller ile Kavşak Yapımı İçin Büyükşehir Belediyesi Bütçesinden Para Aktarılması.

Büyükşehir Belediyesi ile Manisa Organize Sanayi Bölgesi arasında imzalanan “ Mimar Sinan Bulvarı Üzerinde Farklı Seviyelerde Kavşak Yapım İşİ”ne ilişkin protokoller ile büyükşehir belediyesi bütçesinden Manisa Organize Sanayi Bölgesine (OSB) hatalı olarak 32 milyon TL’si tutarında kaynak aktarılması kararlaştırılmıştır.

20.08.2019 tarihli ve 2019/424 sayılı Büyükşehir Belediye Meclis Kararı ile Belediye Kanunun 75’inci maddesi kapsamında Manisa Büyükşehir sınırları içerisinde ilçe belediyeleri ile yürütülecek ortak işler için Büyükşehir Belediye Başkanına yetki verilmiştir. Bu yetki ye dayanarak Manisa Büyükşehir Belediyesi ile Manisa OSB arasında 26.03.2023 tarihinde Mimar Sinan Bulvarı üzerinde kavşak yapımına ilişkin bir işbirliği protokolü imzalanmıştır.

5393 sayılı Kanun’un “Diğer kuruluşlarla ilişkiler” başlıklı 75’ inci maddesinde belediyelerin ancak mahalli idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşları, yine ilgili maddede sayılan sınırlamalara bağlı olarak kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, Cumhurbaşkanınca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve 7/6/2005 tarihli ve 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar Meslek Kuruluşları Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebileceğini, diğer dernek ve vakıflar için ise dernek ve vakıflar ile gerçekleştirilecek ortak hizmet projeleri için mahallin en büyük mülki idare amirinin izninin alınması gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Öncelikle 4562 sayılı Kanun kapsamında kurulan organize sanayi bölgeleri sınırları belirlenmiş yetki çerçevesinde kamulaştırma işlemleri yaptırabilen bir özel hukuk tüzel kişiliğidir. Büyükşehir Belediyesi ile Manisa OSB arasında düzenlenen protokol, organize sanayi bölgelerinin ilgili maddede sayılan kurum ve kuruluşlardan olmaması dolayısıyla kanuni dayanaktan yoksundur.

Ancak taraflar arasında imza edilen protokolde büyükşehir belediyesinin görev alanına giren yol yapımında organize sanayinin işin bir kısmını üstlenmiş olmasında kamu yararı olduğu da açıktır. Protokolde farklı seviyeli kavşak yapımına ilişkin olarak, protokol ekinde yer alan kavşak uygulama projesinde genel hatlarıyla özetlemek gerekirse; asfalt malzemeli araç yolları ile peyzaj düzenlemelerini kapsayan iş kalemlerinin Büyükşehir Belediyesi tarafından, kutu kesitli menfez yapısı ile yan betonarme ve toprakarme duvar yapılarına ilişkin iş kalemlerinin ise OSB tarafından yaptırılacağı kararlaştırılmış. Hatta protokolde tarafların

sorumluluğunda bulunan iş kaleminde meydana gelebilecek muhtemel artışların da yine taraflarca karşılanacağı da hüküm altına alınmıştır.

Bahsi geçen protokol bir kavşak yapımının iş bölümüne ilişkin olup, Manisa Büyükşehir Belediyesince hazırlatılan uygulama projesinde belirtilen iş kalemlerinin taraflarca inşası, kontrolü, bakım ve onarımını kapsamaktadır. Protokol kapsamında taraflara herhangi bir karşılıklı nakdi sorumluluk yüklenmemiştir.

Daha sonra yine Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından aynı işe ilişkin olarak 13.02.2024 tarihli ve 2024/138 sayılı Karar ile Büyükşehir Belediye Başkanına Manisa OSB ile kavşak projesinin ortaklaşa yapılabilmesi için yetki verilmiştir. Kararda herhangi bir nakdi yükümlülüğünden bahsedilmemiştir.

Bu defa Büyükşehir Belediye Başkanı ile Manisa OSB arasında yukarıda bahsi geçen Büyükşehir Belediyesi Meclis Kararına dayanılarak, 26.03.2024 tarihinde imzalanan protokole ek olacak şekilde 01.03.2024 tarihli yeni bir protokol imzalanmıştır.

Ek protokolde, Manisa Organize Sanayinin hak ve yükümlülüklerini düzenleyen asıl protokoldeki hükümler aynı kalmakla birlikte, Manisa OSB sorumluluğunda bulunan ve Manisa OSB tarafından gerçekleştirileceği belirtilen proje imalatları maliyetinin 32 milyon TL'lik kısmının Büyükşehir Belediyesi tarafından üstlenileceği ve söz konusu tutarın protokoldeki vadeye bağlı olarak Manisa OSB'nin banka hesabına nakden gönderileceği kararlaştırılmıştır. Ayrıca protokolde imatlara ilişkin iş kalemlerinin tamamlanmaması durumunda bir cezai müeyyide de öngörülmemiştir.

Büyükşehir Belediye Meclisinin verdiği yetkiye dayanarak Büyükşehir Belediye Başkanı ile Manisa OSB arasında 26.03.2023 tarihinde yapılan protokolün farklı seviyelerdeki kavşak yapımına ilişkin imalatların iş kalemleri üzerinden yapılmasına, protokolde karşılıklı herhangi bir nakdi yükümlülük mevcut olmamasına ve her iki Belediye Meclis Kararında da Manisa OSB 'ye yapılacak ödeme hakkında herhangi tutar belirtilmemesine rağmen 01.03.2024 tarihli Büyükşehir Belediye Başkanı tarafından imzalanan ek protokol ile kavşak projesinde OSB'nin üstlenmiş olduğu imalat kalemlerinin maliyetinin bir kısmı için Manisa OSB banka hesabına 32 milyon TL tutarında nakit kaynak aktarımına ilişkin hükmün hatalı olduğu düşünülmektedir.

BULGU 31: İdare Tarafından Şirketlere İhalesiz Olarak Devredilen Taşınmazların Şirketler Tarafından Pazarlık Usulü ile Kiralanması

İdare tarafından 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 26'ncı maddesi kapsamında ihalesiz olarak şirketlere devredilen taşınmazların, şirketler tarafından 2886 sayılı

Devlet İhale Kanunu’nun 51/g maddesine göre pazarlık usulü ile kiraya verildiği görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun “Kapsam” başlıklı 1’inci maddesinde; genel bütçeye dâhil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin kiralama işlemlerinin bu Kanun hükümlerine göre yürütüleceği ifade edilmiştir.

5216 sayılı Kanun’un “Şirket kurulması” başlıklı 26’ncı maddesinde ise;

“(…)

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 (...)” denilmektedir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden anlaşılabacağı üzere belediye şirketleri 2886 sayılı Kanun kapsamında yer almamaktadır. Ancak 5216 sayılı Kanun’un 26’ncı maddesi gereği büyükşehir belediyesi tarafından bu madde kapsamında şirketlere ihalesiz olarak devredilen yerlerin, belediye şirketince üçüncü kişilere devrinde 2886 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir.

Aşağıdaki tabloda Belediye şirketleri tarafından İdarenin mülkiyetinde olan taşınmazların kiralamalarına ait liste yer almaktadır.

Tablo 15: Pazarlık Usulüyle Üçüncü Kişilere Kiralanan İdareye Ait Taşınmaz Listesi

Sıra No	Taşınmaz Cinsi	Şirket	Şirketin Uyguladığı İhale Usulü
1	Kafeterya	BESOT AŞ	Pazarlık
2	Çay Bahçesi	BESOT AŞ	Pazarlık
3	Kafeterya	BESOT AŞ	Pazarlık
4	Kafeterya	BESOT AŞ	Pazarlık
5	Büfe	BESOT AŞ	Pazarlık
6	Çay Bahçesi	BESOT AŞ	Pazarlık
7	Büfe ve Cafe	BESOT AŞ	Pazarlık
8	Oda ve Dernekler Binası	BESOT AŞ	Pazarlık
9	Cafe-Restaurant	BESOT AŞ	Pazarlık
10	Büfe	BESOT AŞ	Pazarlık

11	Sümerpark Projesi Tüm Taşınmazlar	BESOT AŞ	Pazarlık
12	İşyeri	BESOT AŞ	Pazarlık
13	Büfe- Çay Bahçesi	BESOT AŞ	Pazarlık
14	İşyeri	BESOT AŞ	Pazarlık
15	İşyeri	BESOT AŞ	Pazarlık
16	İşyeri	BESOT AŞ	Pazarlık
17	Çay Ocağı	BESOT AŞ	Pazarlık
18	Kafeterya	BESOT AŞ	Pazarlık
19	Kafeterya	BESOT AŞ	Pazarlık
20	Kamyon Tır Parkı	MANULAŞ	Pazarlık
21	Kapalı otopark	MANULAŞ	Pazarlık
22	Kapalı otopark	MANULAŞ	Pazarlık
23	Kapalı otopark	MANULAŞ	Pazarlık
24	Kapalı otopark	MANULAŞ	Pazarlık
25	Kapalı otopark	MANULAŞ	Pazarlık
26	Kapalı otopark	MANULAŞ	Pazarlık
27	14 İşyeri	MANULAŞ	Pazarlık
28	Açık Otopark	MANULAŞ	Pazarlık
29	Açık Otopark	MANULAŞ	Pazarlık
30	Katlı otopark	MANULAŞ	Pazarlık
31	Soma Otogar 30 İşyeri	MANULAŞ	Pazarlık
32	Tır Parkı Dükkanları	MANULAŞ	Pazarlık

2886 sayılı Kanun’un 2’nci maddesinde ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması esas kılınmış, 36’ncı maddesinde Kanun kapsamındaki işlerde tekliflerin gizli olarak verilmesini sağlayan kapalı teklif usulünün temel olduğu belirtilmiş ve istisnai olarak sadece Kanun’un 51’inci maddesinde sayılan işlerin pazarlık usulüyle yaptırılabilceği hüküm altına alınmıştır.

Söz konusu 51’inci maddenin (g) bendinde ise “*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*”nin pazarlık usulü ile ihale edilebileceği belirtilmiştir.

Anılan Kanun’un diğer maddelerinde yer alan “idare” kavramı yerine 51/g maddesinde “Devlet” kavramı kullanılmıştır. Hatta aynı maddenin (f) bendinde yine “idare” kavramına yer verilmiştir. Kanun’a tabi kurumlar için “idare” kavramı kullanılırken (g) bendinde “idarelerin özel mülkiyetinde” ibaresi yerine “Devletin özel mülkiyetinde” ve “Devletin hüküm ve

tasarrufu altında bulunun” ibarelerine yer verilmiş olması bu maddenin başka bir mana ve içeriği ifade ettiğini göstermektedir.

Anılan Kanun’da geçen “Devletin özel mülkiyetindeki” ve “Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler” ifadeleri ile hazineye ait olan taşınmazlar tarif edilmekte olup, belediyelerin veya belediye şirketlerinin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazların bu kapsamda değerlendirilmesi, dolayısıyla Belediye mülkiyetindeki taşınmazların 51/g kapsamında pazarlık usulüyle kiraya verilmesi mümkün değildir.

İdare mülkiyetinde olup da 5216 sayılı Kanun’un 26’ncı madde kapsamında şirketlere ihalesiz olarak devredilen yerlere ait ihaleler, 2886 sayılı Kanun’daki şartlar dikkate alınarak açık teklif usulü veya kapalı teklif usulü ile yapılmalıdır.

İdare tarafından verilen cevapta, bulguda yer alan “Tablo 10’da Pazarlık Usulüyle Üçüncü Kişilere Kiralanan İdareye Ait Taşınmaz Listesinde” bahse konu 14, 15, 16, 27, 28 ve 31 sıra No.lu taşınmazlar Büyükşehir Belediye Meclis Kararı ile İlçe Belediyelerine tahsis edildiğini, taşınmazların sorumluluğunun İlçe Belediyelerine geçtiğini, ayrıca; dört adet kafeteryanın da tahliyesi yapıldığını ve aynı sermaye aktarımı olarak işletme hakkının ilgili şirkete devri için hukuki süreç başlatıldığını, söz konusu kanun maddelerine istinaden bundan sonraki tüm işlemlerde 2886 sayılı Kanunu’nun ilgili maddelerine göre işlem yapılması hususunda tüm şirketlere gerekli uyarıların yapıldığını ve bulguda belirtilen tavsiye ve öneriler doğrultusunda gerekli hassasiyetin gösterileceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak Belediye Şirketlerine devredilen taşınmazlara ilişkin işletme haklarının Şirketler tarafından pazarlık usulüyle kiraya verilmesi hususunun, Belediyenin yetkili organlarınca değerlendirilerek, mevzuat hükümleri doğrultusunda gerekli önlemlerin alınması gerekmektedir.

BULGU 32: İdareye Ait Taşınmazların İhale Yapılmadan Belediye Şirketlerine Devredilmesi

İdarenin mülkiyeti veya tasarrufu altında bulunan, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 26’ncı maddesinde sayma suretiyle belirlenen yerlerden olmayan iş yeri, umumi tuvalet, spor salonu ve dükkan gibi taşınmazların, ihale yapılmadan Belediye şirketlerine devredildiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75'inci maddesinde, belediyelerin, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda; kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebileceği veya süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere tahsis edebileceği ya da bu taşınmazların aynı kuruluşlara kiraya da verilebileceği hüküm altına alınmıştır.

5216 sayılı Kanun'un "Şirket kurulması" başlıklı 26'ıncı maddesinde; büyükşehir belediyelerinin, mülkiyeti veya tasarrufundaki hafriyat sahalarını, toplu ulaşım hizmetlerini, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçelerini işletebileceği; ya da bu yerlerin belediye veya bağlı kuruluşlarının %50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebileceği; bu yerlerin belediye şirketlerince üçüncü kişilere devrinde ise 2886 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 36 ve 45'inci maddelerinde ise bu Kanun kapsamında yapılacak ihalelerde kapalı teklif usulünün esas olduğu, tahmin edilen bedeli her yıl Genel Bütçe Kanunu ile tespit edilecek tutarı geçmeyen ihalelerin açık teklif usulüyle yapılabileceği hükme bağlanmıştır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlere göre belediye tarafından bir taşınmazın devri ya da tahsisi ancak diğer tarafın mahalli idare ya da kamu kuruluşu olması durumunda mümkündür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinde; mahallî idare kavramından, yetkileri belirli bir coğrafi alan ve hizmetlerle sınırlı olarak kamusal faaliyet gösteren belediye, il özel idaresi ile bunlara bağlı veya bunların kurdukları veya üye oldukları birlik ve idarelerin anlaşılması gerektiği sayma suretiyle belirlenmiş olup bu tanıma belediye şirketlerinin dâhil olmadığı açıktır.

5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesinde ise özel bir düzenlemeye yer verilmiş ve büyükşehir belediyelerinde; hafriyat sahaları, toplu ulaşım hizmetleri, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçelerinin ihale yapılmaksızın belediyelerin şirketlerine devredilebileceği ifade edilmiştir.

Söz konusu maddenin kapsamına dâhil edilecek yerler tahdidi sayma suretiyle belirlenmiş olup bunların dışındaki taşınmazların büyükşehir belediyesinin %50'den fazla ortaklığı bulunduğu şirketlere ihalesiz olarak kiralanması veya tahsis edilmesi mümkün değildir.

Yapılan incelemede; 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesi kapsamında yer almayan iş yeri, ofis, yazıhane, umumi tuvalet, spor salonu ve dükkan gibi taşınmazların işletme haklarının sermayesinin %50'sinden fazlasına sahip olduğu şirketlerine ihale edilmeksizin bedelli olarak devredildiği tespit edilmiştir. Söz konusu taşınmazların işletme haklarının İdarenin sermayesinin %50'sinden fazlasına sahip olduğu şirketlerine devredilmesi, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na aykırılık teşkil etmektedir.

Sonuç olarak bahsi geçen taşınmazlara ilişkin kiralama işlemlerinin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu gereğince açık teklif usulü veya kapalı teklif usulü ile yapılmasının sağlanması gerekmektedir.

BULGU 33: Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Mevzuatta Belirtilen Sıraya Göre Ödenmemesi

Bütçe Emanetleri Hesabından yapılan ödemelerin, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre yapılmadığı görülmüştür.

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

Aynı Kanun'un "Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları" başlıklı 61'inci maddesinin altıncı fıkrasında ise; muhasebe yetkililerinin, 34'üncü maddenin ikinci fıkrasındaki ödemeye ilişkin hükümler ile bu maddenin üçüncü fıkrasında belirtilen ödemeye ilişkin kontrol yükümlülüklerinden dolayı sorumlu oldukları ifade edilmiştir.

Diğer yandan, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 320 Bütçe Emanetleri Hesabının niteliğini ve hesaba ilişkin işlemleri düzenleyen 248 ve 249'uncu maddelerinde bu hesabın, mali yıl içerisinde veya sonunda ödeme emri belgesine bağlandığı halde, nakit yetersizliği veya diğer sebeplerle ilgililerine ödenemeyen tutarların izlenmesi için kullanılacağı ve yapılacak ödemelerde söz konusu tutarların muhasebe kayıtlarına alınma sırasının gözetileceği hüküm altına alınmıştır.

Mevzuat hükümlerinden de anlaşılabacağı üzere, Belediyenin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde, emanet hesaplarına alınan tutarların mevzuatında belirtilen ödemelere öncelik vermek şartıyla muhasebe kaydına alınma sırasına göre ödenmesi gerekmektedir. Bununla birlikte emanet hesaplarda izlenen söz konusu tutarların kayda alınma sırasına göre ödenmesinde muhasebe yetkilisinin sorumluluğu bulunmaktadır.

320 Bütçe Emanetleri Hesabının ayrıntısının incelenmesi neticesinde, İdare tarafından söz konusu hesaptan yapılan ödemelerin muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre yapılmadığı görülmüştür.

Sonuç olarak, 320 Bütçe Emanetleri Hesabından yapılan ödemelerin mevzuatına uygun şekilde gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 34: Coğrafi ve Kent Bilgi Sisteminde Eksiklikler Bulunması ve Verilerin Güncel Olmaması

Belediyenin Coğrafi ve Kent Bilgi Sistemi altyapısının incelenmesi sonucunda, Büyükşehir sınırları içerisinde faaliyet gösteren altyapı ve üst yapıya ilişkin kurum ve kuruluşların yapmış oldukları veya yapacakları yeraltı ve yer üstü hat vb. verilerin tamamını Büyükşehir Belediyesine vermediği, bu sebeple Coğrafi ve Kent Bilgi Sisteminde sayısallaştırılma işlemlerinin tamamlanmadığı ve eksikliklerin bulunduğu görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 7'nci "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 14'üncü maddesinde:

"Büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları şunlardır:

... h) coğrafi ve kent bilgi sistemleri; yapar ve yaptırır. ..." Denilmektedir.

Aynı Kanun'un "Alt yapı hizmetleri" başlıklı 8'inci maddesinin ikinci fıkrasında; *"Alt yapı koordinasyon merkezi, kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşlar tarafından*

büyükşehir içinde yapılacak alt yapı yatırımları için kalkınma planı ve yıllık programlara uygun olarak yapılacak taslak programları birleştirerek kesin program haline getirir. Bu amaçla, kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşlar alt yapı koordinasyon merkezinin isteyeceği coğrafi bilgi sistemleri dahil her türlü bilgi ve belgeyi vermek zorundadırlar. Kesin programlarda birden fazla kamu kurum ve kuruluşu tarafından aynı anda yapılması gerekenler ortak programa alınır. Ortak programa alınan alt yapı hizmetleri için belediye ve diğer bütün kamu kurum ve kuruluşlarının bütçelerine konulan ödenekler, alt yapı koordinasyon merkezi bünyesinde oluşturulacak alt yapı yatırım hesabına aktarılır." hükmü yer almaktadır.

10.02.2021 tarihli ve 31391 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Coğrafi ve Kent Bilgi Sistemlerine İlişkin Oluşturulan Kurullar ve Çalışma Heyetleri Hakkında Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinde;

"...

ç) Coğrafi bilgi: Öznitelik bilgisi ve topolojik bilgiyi içeren nitelik kazandırılmış coğrafi veriyi,

d) Coğrafi bilgi sistemi: Her türlü coğrafi verinin; üretilmesi, temini, depolanması, işlenmesi, yönetilmesi, analiz edilmesi, paylaşılması, sunulması ve güncel tutulması için gerekli olan donanım, yazılım, insan kaynağı, standartlar ve yöntemler bütünü,

e) Coğrafi veri: Konum bilgisi içeren her türlü veriyi,

f) Coğrafi veri hizmeti: Coğrafi veri ve veri bilgisinin standartlara uygun olarak paylaşımına yönelik iş ve işlemleri,

g) Coğrafi veri teması: Belirli bir konuya ilişkin olarak ulusal veya uluslararası standartlara uygun hazırlanan coğrafi veri topluluğunu,

...

ı) Kamu kurum ve kuruluşları: Coğrafi veri üreten, paylaşan ve kullanan genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ve özel bütçeli idareler, bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, düzenleyici ve denetleyici kurumlar, sosyal güvenlik kurumları, kamu iktisadi teşebbüsleri ve bunların bağlı ortaklıkları ile müessese ve işletmeleri, il özel idareleri, belediyeler ve bağlı kuruluşları ile bunların kurduğu veya üyesi olduğu mahalli idare birlikleri,

müessese, işletme ve bunların döner sermayeli kuruluşları ile özel kanunla kurulan kamu şirket ve kuruluşlarını

..."

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere belediyeler Coğrafi ve Kent Bilgi Sistemlerini kurmak ve/veya kurdurmak zorundadırlar. Bu verileri ilgili yatırımcı kuruluşlardan temin edebilecekleri gibi teyit ve kontrol amacıyla Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Coğrafi Bilgi Sistemleri Genel Müdürlüğünden de edinebileceklerdir.

Doğru ve eksiksiz şekilde üretilmiş Coğrafi ve Kent Bilgi Sistemi verileri yerel yönetimlerin hem kurum içi ihtiyaçlarında hem de halka karşı görev ve sorumluklarını yerine getirmesinde önemli rol oynamaktadır. Coğrafi ve Kent Bilgi Sistemleri kurumlar arası koordinasyonu da sağlayarak kaynak israfına engel olmanın yanında vatandaş tarafından oluşturulan şikayetlerde doğru noktaya hızlı ve etkin müdahale imkanı sunmaktadır.

Yapılan incelemede, ilgili birimlerden Büyükşehir sınırları bazındaki alt yapı kuruluşlarından sahip oldukları hat ve kazı bilgileri istenilmiş ve gelen listelerde bazı kuruluş verilerinin eksik olduğu tespit edilmiştir. Ayrıca bir kısım yatırımcı kuruluşun, hatlarının bilgisini Büyükşehir Belediyesine vermekten imtina ettiği görülmüştür.

Anlatıldığı üzere, Coğrafi ve Kent Bilgi Sistemleri, verilerin toplanması, saklanması, analiz edilmesi, kullanıcıya sunulması gibi işlevleri bütünleştiren bir bilgi sistemidir. Herhangi bir afet ve risk durumunda veya öngörülen söz konusu durumlar için yapılacak planlamayı desteklemek ve veri envanter niteliğinin güçlendirilmesi amacıyla; tüm altyapı unsurlarının mekansal veri niteliğinde; Dünya yüzeyindeki noktaların konumlarını belirlemek için kullanılan küresel bir koordinat sisteminde (ITRF96) ve en az X, Y ve Z (kot) bilgilerinin Coğrafi ve Kent Bilgi Sistemleri ortamında sunularak haritalanmasının amaçlanması ile karar destek sistemine katkı sunulması gerekmektedir.

Coğrafi ve Kent Bilgi Sistemine girilen doğru veriler daha doğru analizler yapılmasını temin etmenin yanı sıra kurum hafızasının kayıt altına alınmasını sağlayacak ve ileride yapılacak hataları en aza indirecektir. Bu sebeple Belediye Coğrafi ve Kent Bilgi Sistemi verilerini tüm kurum ve kuruluşlardan temin etmeli ve kurumlararası koordinasyonu gerçekleştirerek il genelinde etkin bir sistem bilgi ağının oluşmasını sağlamalıdır.

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

06520 Balgat / ANKARA

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

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

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

8. EKLER

EK 1: BULGULARA İLİŞKİN İZLEME TABLOSU

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
İdareye Ait Taşınmazların İhale Yapılmadan Belediye Şirketlerine Devredilmesi	2023	Kısmen Yerine Getirildi	2023 yılı denetim raporunda olan bulgu konusu husus 2024 yılı denetiminde de bulgu konusu yapılmıştır.
Maddi Duran Varlıklara İlişkin Amortismanların Varlıkların Kayıtlı Değerinden Düşülerek Ayrılması	2023	Kısmen Yerine Getirildi	2023 yılı denetim raporunda olan bulgu konusu husus 2024 yılı denetiminde de bulgu konusu yapılmıştır.
Taşıtlar ve İş Makinaları İçin Yapılan Değer Artırıcı Harcamaların Doğrudan Giderleştirilmesi	2023	Kısmen Yerine Getirildi	2023 yılı denetim raporunda olan bulgu konusu husus 2024 yılı denetiminde de bulgu konusu yapılmıştır.
Toplu Taşıma Hatlarının İhalesiz ve Süresiz Olarak Kullanılması	2023	Kısmen Yerine Getirildi	2023 yılı denetim raporunda olan bulgu konusu husus 2024 yılı denetiminde de bulgu konusu yapılmıştır.
Taşınmazların Cins Tashih İşlemlerinin Yapılmaması	2023	Kısmen Yerine Getirildi	2023 yılı denetim raporunda olan bulgu konusu husus 2024 yılı denetiminde de bulgu konusu yapılmıştır.
İlçe Belediyeleri Tarafından Yapılan İmar Planı Değişikliğine Dair Değer Artış Paylarının Takip ve Tahsil Edilmesine İlişkin İşlemlerin Kontrolünün Yapılmaması	2023	Kısmen Yerine Getirildi	2023 yılı denetim raporunda olan bulgu konusu husus 2024 yılı denetiminde de bulgu konusu yapılmıştır.
Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınan Geçiş Hakkı Bedellerinin İlçe Belediyelerine Aktarılmaması	2023	Kısmen Yerine Getirildi	2023 yılı denetim raporunda olan bulgu konusu husus 2024 yılı denetiminde de bulgu konusu yapılmıştır.
İdare Tarafından Şirketlere İhalesiz Olarak Devredilen Taşınmazların Şirketler Tarafından Pazarlık Usulü ile Kiralanması	2023	Kısmen Yerine Getirildi	2023 yılı denetim raporunda olan bulgu konusu husus 2024 yılı denetiminde de bulgu konusu yapılmıştır.
İdarenin Mülkiyetindeki Alışveriş Merkezi ve Otelin İhalesinde ve	2023	Kısmen Yerine Getirildi	2023 yılı denetim raporunda olan bulgu konusu husus 2024 yılı denetiminde de bulgu konusu yapılmıştır.

şartnamesinde Belirsizlikler Bulunması			
---	--	--	--