



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

İZMİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

2024 YILI

SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2025



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ	1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU	10
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	11
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI	11
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	11
6. DENETİM GÖRÜŞÜ	13
7. DENETİM BULGULARI	14
8. EKLER	355

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: 2024 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	4
Tablo 3: 2024 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	5
Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri	6
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	7
Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler	8
Tablo 9: İhale ile Verilen Hatlara İlişkin Bilgi	103
Tablo 10: Belediye Bağlı Kuruluşu/Şirketi Faaliyet Alanları	160
Tablo 11: Atık Yönetim Tesisleri Yapım ve İşletme Sözleşmeleri Mali Şartlarının Karşılaştırması	220
Tablo 12: İş Birliği ve Organizasyon Örnek Listesi	288

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
AŞ	Anonim Şirket
DMO	Devlet Malzeme Ofisi
EBRD	Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası
ESHOT	İBB Elektrik Su Havagazı Otobüs ve Trolleybüs Genel Müdürlüğü
IPA	Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı
İBB	İzmir Büyükşehir Belediye Başkanlığı
İZDENİZ	İzmir Deniz İşletmeciliğı A.Ş.
İZELMAN	İzelman Genel Hizmet Temizlik İşleri Özel Eğitim, Reklam ve Taşımacılık Limited Şirketi
İZFAŞ	İzmir Fuarcılık Hizmetleri Kültür ve Sanat İşleri Ticaret AŞ
İZSU	İzmir Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü
İZULAŞ	İzmir Ulaşım Hizmetleri Makine Sanayi AŞ
KDV	Katma Değer Vergisi
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
TMSF	Tasarruf Mevduat ve Sigorta Fonu
TÜBİTAK	Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu
UKOME	Ulaşım Koordinasyon Merkezi

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Proje Özel Hesabının Hatalı Kullanılması
2. Hizmet Alımı Sözleşmeleri Kapsamında Çalıştırılmakta Olan İşçilerin Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Ayrılmaması
3. Belediyenin Kendi İmkânlarıyla Ürettiği Ürünlerin Muhasebede Kayıt Altına Alınmaması
4. Sanat Eserlerinden Bir Kısımının Taşınır Kaydının Olmaması

B. Diğer Bulgular

1. Mevcut Muhasebe Programının Geçmişe Dönük İşlem Yapmaya İmkân Vermesi
2. Kişilerden Alacakların Mevzuata Uygun Olarak Takip ve Tahsilinin Yapılmaması
3. Devlet Malzeme Ofisinden Mal Temininde Hatalı Uygulama Yapılması
4. Taşınır Niteliğindeki Mallar İçin Varlık İşlem Fişi Düzenlenmemesi ve İlk Madde ve Malzeme Hesabına Kayıt Edilmemesi
5. Binalara Asılan İlanlarla İlgili İlan ve Reklam Vergisi Tahakkuku Yapılmaması
6. İlçe Belediyelerinden Alınması Gereken Çevre Temizlik Vergisi Payının Takibinin Yapılmaması
7. İzinsiz Yapılan İlan ve Reklamlarla İlgili Tahakkuk/Tahsilat Sürecinin Kanuna Uygun İşletilmemesi
8. İzinsiz Yapılan İlan ve Reklamlarla İlgili İlan ve Reklam Vergisi Tahakkuk/Tahsilatının Yapılmaması
9. Çöp Kamyonlarının Başka Kurumlara Devirlerinde Mevzuata Uyulmaması
10. İlçe Belediyelerine Bedelsiz Minibüs Devirlerinde Mevzuata Uyulmaması
11. Taşınmaz Tahsislerinde Süre Belirtilmemesi
12. Taşınmaz Yönetimi ve Kiralamaların Usulüne Uygun Yapılmaması

13. Kamu Konutları Yönetmeliği'ne Uyulmaması ve Lojmanların Atıl Olarak Bekletilmesi
14. Büyükşehir Belediyesinin Mülkiyetinde/Tasarrufunda Olan Yerlerin Fiili Durumlarının Tespitinin Yapılmaması
15. Riskli İlan Edilen Taşınmazların Yıkım İşlemlerinin Yapılmaması
16. Bazı Taşınmazların İşgal Altında Olması ve Belediye Tarafından Gerekli Hukuki Sürecin Başlatılmaması
17. Belediye Tarafından Kiraya Verilen Bazı İşyerlerinin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatının Bulunmaması
18. İşyerleri İçin Gerekli Kontrollerin Yapılmaması
19. Elektrikli Şarj İstasyonlarının Ruhsatlandırmasında Yönetmelik Hükmünün Uygulanmaması
20. İtfaiye Raporu Gerektirmeyen İşletmeler İçin “Yangına Karşı Alınması Gerekli Tedbirlerin” Belirlenmesi ile Ruhsat Verilmesinde Görevli Personele Eğitim Verilmemesi
21. Mevcut Uygulama İmar Planlarının Üst Planlara Uygunluğuna İlişkin Kontrollerde Eksiklikler Olması
22. Bazı İlçe Merkezlerinde ve Yerleşim Alanlarında Nazım İmar Planının Bulunmaması
23. Büyük Ova Sınırları İçindeki İmara Aykırı Yapılarla İlgili Gerekli Sürecin İşletilmemesi
24. Doğal Sit Alanlarında İmara Aykırı Yapılarla İlgili Gerekli Sürecin İşletilmemesi
25. İmara Aykırı Yapılarla İlgili Gerekli Sürecin İşletilmemesi
26. Ulaşım Hakkının Ulaşım Koordinasyon Merkezi Kararıyla Verilmesi
27. Bergama İlçe Belediyesi Tarafından 10 Yıllığına İhale Edilen Şehir İçi Halk Otobüslerinden Bilet Bedeli ile İhale Bedelinin Bir Kısımının Alınmaması
28. İki İlçe Belediyesinden Devrolunan Toplu Taşıma Hatları ile İlgili Uygulamanın Hatalı Olması
29. İlçeden İle veya İlçeden İlçeye Çalışan Toplu Taşıma Araçları ile İlgili Uygulamanın Hatalı Olması

30. Servis Hakkının Ulaşım Koordinasyon Merkezi İhale Kararıyla Verilmesi ve Süre Belirtilmemesi ile Büyükşehir Belediyesi Tarafından İhale Kararıyla Verilenlerde Süre Belirtilmemesi
31. Dikili İlçe Belediyesi Tarafından 10 Yıllığına İhale Edilen Şehir İçi Halk Otobüslerine Süre Bitiminden İtibaren Herhangi Bir Bedel Alınmaksızın Taşımacılık Hakkı Verilmesi
32. Büyükşehir Belediyesi Tarafından Verilen Taksi Hakkı İhalelerinde Süre Belirtilmemesi
33. Servis Hakkı İhale İşleminin Mahkeme Kararıyla İptali Üzerine Geçici Çalışma İzin Belgesiyle Çalışmaya İzin Verilmesi
34. Taksi Duraklarının Büyükşehir Belediyesi Tarafından Kiraya Verilmemesi
35. Deniz Ulaşım Hizmetinin İhale Yoluyla Alınmaması
36. İktisadi Teşebbüslerin Sürekli Zarar Etmesini Önleyici Tedbirlerin Alınmaması
37. Aynı Nitelikte Hizmetlerin Birden Fazla Büyükşehir Belediyesi Bağlı Kuruluşu ile Şirketince Verilmesi
38. Büyükşehir Belediyesinin Doğrudan veya Dolaylı Olarak Çoğunluk Hissesine Sahip Olduğu Şirketlerin Yönetim Kurulu Kararları ile Başka Şirketler Kurması
39. Belediye Şirketine Devredilen Otoparkların İçerisinde Yer Alan Elektrikli Araç Şarj İstasyonunun Kurulması ve İşletmeciliğinin 2886 sayılı Kanun’a Göre Verilmemesi
40. Şirketlerin Avukatlık Hizmet Temininde Ölçütün Olmaması ile Hizmet Alımının Kamu İhale Kanunu Kapsamı Dışında Gerçekleştirilmesi
41. Belediye Şirketleri İçin Zorunlu Olmamasına Karşın Tam Tasdik Raporlaması Kapsamında Yeminli Mali Müşavirlik Hizmeti Alınması ile Yeminli Mali Müşavirlik Hizmetinin Doğrudan Sözleşme ile Alınması
42. Yönetim Kurulu Üyeleri Arasından Atanan Murahhas Üyelerle İlgili Hatalı Uygulama Yapılması
43. Yönetim Kuruluna Verilen Murahhas Üyelik Ücretinin Yönetim Kurulu Kararıyla Belirlenmesi

44. Tam Zamanlı Sözleşmeli Tabip Personelin İkinci Görev Yasağı Kapsamında Şirket Yönetim Kurulu Üyesi Olarak Görev Yapması
45. İç Denetim Birim Başkanının Belediye Şirketi Yönetim Kurulu Üyeliğinde Görev Alması
46. Şirketlerin Bağımsız Denetim Hizmet Alımının Kamu İhale Kanunu Kapsamı Dışında Gerçekleştirilmesi
47. Büyükşehir Belediyesinin İşletilmesini Devrettiği Otoparklardan Şirketin Ücretsiz Yararlandırma Yapması Nedeniyle Belediyenin Gelir Kaybı Oluşması
48. Otopark İşletme Hakkının Şirket Tarafından Minibüsçüler Odasına Kiralanması
49. Büyükşehir Belediyesinin İşletilmesini Devrettiği Yol Kenarı Parkomat Yerlerinde Gelir Kaybına Neden Olunması
50. İlçe Belediyesi Caddeleri Üzerinde Bulunan Yol Kenarı Park Yerlerinin İlçe Belediye Şirketi Tarafından İşletilmesi
51. Kültürpark İçinde Bulunan Alanda Yılbaşı Etkinliği Amacıyla Oluşturulan Stantların Büyükşehir Belediyesi Yerine Şirket Tarafından Kiraya Verilmesi
52. Su Ürünleri Halinde Kanun Hükümlerinin Uygulanmaması
53. Etüt ve Proje İhalelerinde Sürenin Üç Yılı Geçmesi
54. Hizmet Alım Şeklinde İhale Edilen veya Personel Tarafından Yapılan Etüt ve Proje İşlerinin Uygulanmaması
55. Otobüs ve Duraklardaki Sesli Görsel Bilgilendirme Reklam Alanları Kullanım ve Bedelinin Belediyece Üstlenilmesi
56. Ödemiş Entegre Katı Atık Yönetimi Tesislerinin Yapım ve İşletilmesine İlişkin İmtiyaz Sözleşme Hükümlerinin Sürdürülebilir Olmaması ile Usule Uyulmaksızın Ek Protokol İmzalanarak Firmaya Mali Avantaj Sağlanması
57. İzmir Hafif Raylı Sistemi 5. Aşama Üçyol – Buca Hattı Yapım İşİ İhalesinde Teklif Değerlendirme İşlemlerinin İhale Dokümanları ve Eki Rehberlere Uygun Yapılmaması
58. Modüler Sistem ve Akıllı Tuvaletlerin Bakım, Onarım ve İşletmeciliği İşinde Cezai Şartın Uygulanmaması

59. Reklam Üniteleri İhalesinde İhale Öncesi Yerlerin Tam Olarak Belirlenmemesi
60. Kabulü Yapılan Yapım İşlerinde İdarenin Malı Olması Gereken Bina ve Barakaların Teslim Alınmaması
61. Götürü Bedel İhale edilen Portakal Vadisi Yapım İşinde Önceden Öngörülebilecek İş Değişiklikleri Yapılması ile İdarenin Bazı İmalatları Üstlenmesi
62. Anahtar Teslim Götürü Bedel Sözleşmeli İşlerde İş Eksilişi Tutarlarının Pursantaj Üzerinden Hesaplanması
63. Yapım İşİ İhalesinde Hatalı Uygulama Yapılması
64. İmzalanan Ortak Hizmet Protokolünde Karşı Tarafın Yükümlülüklerini Yerine Getirmemesi
65. İlçe Belediyelerinin Görev Sahasına Giren Yerlerde Büyükşehir Belediyesi Tarafından Asfalt ve Parke Yapılması
66. Büyükşehir Belediyesinin Sorumluluğunda Olmayan Parkların Hizmetlerinin Büyükşehir Belediyesi Tarafından Yapılması
67. Büyükşehir Belediyesi Tarafından Protokolle Şirketine Verdiği Kentsel Dönüşüm İşinin Şirket Tarafından Kanuna Aykırı Olarak Protokolle Kooperatiflere Devredilmesi
68. Yurtdışı Görevlendirmelerin Belediye Bütçesi Yerine Belediye Şirketi Bütçesinden Karşılanması
69. Birden Fazla Şirketten Doğrudan Personel Hizmet Temini Yapılması
70. İşçinin Ehliyetine El Konulması Sonucu Toplu İş Sözleşmesinde Yer Alan Hükümle Bu Süre Zarfında Başka Pozisyonda Çalıştırılması
71. Toplu İş Sözleşmesinde Liyakat İlkesi ile Bağdaşmayacak Hükümlere Yer Verilmesi
72. Belediye Şirketleri Arasında İşçi Geçişleri Yapılmasının Hukuki Dayanağının Bulunmaması
73. Tam Zamanlı Sözleşmeli Eğitimci Olarak Çalışan Personelin Şirket Yönetim Kurulu Üyesi Olarak Görev Yapması

74. Belediye Şirketine Verilen Büfelerin İhalesiz Olarak Üçüncü Kişilere Verilmesi
75. Şirkete Ait Borç Kesintilerinin Büyükşehir Belediye Gelirinden Yapılması
76. Trafik Kazalarında Karşı Tarafın Kusurlu Olduğu Hallerde Değer Düşüklüğü ile Kullanım Yoksunluğunun Talep Edilmemesi
77. Büyükşehir Belediyesinin Mülkiyetinde Olan Alanın Spor Kulübü Tarafından İşletilmesi
78. Hafriyat Toprağı Depolama Faaliyeti ile İlgili Ücretin Alınmaması
79. Hafriyat Toprağı ve İnşaat Yıkıntı Atıkları Bertaraf Ücreti Belirlenmesinde İlçe Belediyelerinin Teklifinin Alınmaması
80. Şehir Tiyatrosu Hizmet Alımında Ücretlerin Şartnamede Belirlenmemesi ile Şartnameye Uygun Olmayan Personel Çalıştırılması
81. Şehir Tiyatrolarına Personele Dayalı Hizmet Alımında Gruplandırmada Yer Alan Kişilerin Hatalı Belirlenmesi
82. Belediye Meclis Kararı Olmadan ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığından İzin Alınmadan Yurtdışı Belediye ve Mahalli İdare Birlikleri ile İş Birliği ve Organizasyon Yapılması
83. İlçe Belediyelerinin Görev Sahasına Giren Yerlerde Hem Büyükşehir Hem de İlçe Belediyesi Tarafından Parke İmalatının Yapılması
84. İlçe Belediyelerine Yapılan Kilit Parke Devirlerinde Mevzuata Uygun Olmayan Uygulamaların Bulunması
85. İlçe Belediyelerine Ait Araçların Bakım ve Onarımlarının Büyükşehir Belediyesi Tarafından Yapılması
86. Amatör Spor Kulüplerine Yapılan Yardımda Belirlenmiş Esas ve Ölçütün Olmaması
87. Büyükşehir Belediyesine Ait Tesislerde Ücretli Verilen Kurs Bedellerinin Spor Kulübü Tarafından Alınması
88. Yükümlülerle İlgili Denetimli Serbestlikte Hatalı Uygulama Yapılması
89. Malları Taşıyan veya Depolayanlara İdari Para Cezası Uygulanmaması

90. Doğal Yaşam Parkının Yetki ve Görevi Bulunmamasına Karşın Yaban Hayvanlarının Tedavisinin Yapılması
91. Ortak Hizmet Projesi Kapsamında Taşınmazların Amatör Spor Kulübü Tarafından İşletilmesi
92. Belediyenin Mülkiyetinde Bulunan Tarımsal Ürün Elde Edilecek Zeytin Ağaçlarından Faydalanılmaması
93. Sosyal Yardımların Hak Sahiplerine Ödenmesine İlişkin İşlemlerde Kontrol Eksikliklerinin Bulunması
94. Sosyal Yardım Kartı İş birliği Protokolü'ne Aykırı Uygulamaların Bulunması
95. Huzurevi Yaşlı Kabullerinde Yönetmelik'e Uygun Olmayan Uygulamaların Bulunması
96. Sosyal Denge Sözleşmesine Mevzuatında Belirtilen Konular Dışında Hükümler Konulması
97. Hukuki Dayanağı Olmaksızın Herhangi Bir Sendikaya Üye Olmayanlardan Aidat Kesilerek Sözleşme İmzalayan Sendikaya Ödeme Yapılması
98. Büyükşehir Belediyesi Çalışanlarına Verilen Ulaşım Kartında Hatalı Uygulama Yapılması
99. Genel Sekreterlik ve Daire Başkanlıkları Altında Maaş Alan Şube Müdürlerinin Görevinin Olmaması
100. Belediye Kadrosunda Çalışanların Sürekli Olarak Başka Kurumlarda Görevlendirilmesi
101. Geçici Görevlendirmede Kanuna Uyulmaması
102. Unvan Değişikliği Sınavına Girmeden Dalgıç Kadrosuna Atama Yapılması

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.

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

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

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

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

5393 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinde, belediyelerin mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla; kentsel altyapı, çevre sağlığı, temizlik, katı atık, zabıta, itfaiye, mezarlıklar, park ve yeşil alanlar, konut, kültür ve sanat, öğrenci yurtları, sosyal hizmetler, nikâh ve benzeri

hizmetleri yapacağı veya yaptıracığı bunun yanı sıra devlet okullarının ve mabetlerin tüm ihtiyaçlarını karşılayabileceği, sağlıkla ilgili tesisler açabileceği, sporu teşvik edebileceği ve gıda bankacılığı yapabileceği hüküm altına alınmıştır.

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

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

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5216 sayılı Kanun'da Büyükşehir Belediye organları; Büyükşehir Belediye Meclisi, Büyükşehir Belediye Encümeni ve Büyükşehir Belediye Başkanı olarak öngörülmüştür. Karar organı olan Büyükşehir Belediye Meclisi, belediye başkanı ve 183 üyeden oluşmaktadır.

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

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

Değişikliği Bakanı tarafından atanır.

Büyükşehir Belediyesinin teşkilat yapısında doğrudan Başkana bağlı 5 adet birim belirlenmiştir. Bunlar; Özel Kalem Müdürlüğü, Hukuk Müşavirliği, Teftiş Kurulu Başkanlığı İç Denetim Birim Başkanlığı, İşletme ve İştirakler Dairesi Başkanlığı'dır.

Genel Sekretere bağlı 5 Genel Sekreter Yardımcısı ve 6 adet Daire Başkanlığı bulunmaktadır. Genel Sekreter Yardımcılığına ise 31 adet Daire Başkanlığı bağlıdır. Belediyenin toplam 174 adet hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili Genel Sekreter Yardımcılarına, Genel Sekterliğe ve Başkanlığa bağlıdır.

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

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	6.937	4226
Kadrolu İşçi	3.294	185
Geçici İşçi	-	-
Toplam	10.275	4.449
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	986

İzmir Büyükşehir Belediyesi Başkanlığının Elektrik Su Havagazı Otobüs ve Trolleybüs Genel Müdürlüğü (ESHOT) ve İzmir Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (İZSU) olmak üzere 2 tane bağlı kuruluşu bulunmaktadır.

Eshot Genel Müdürlüğü, 27.07.1943 gün 4483 sayılı “İzmir Tramvay ve Elektrik Türk AŞ İmtiyazıyla Tesisatının Satın Alınmasına Dair Mukavelenin Tasdiki ve Bu Müessesenin İşletilmesi Hakkında Kanun” ile kurulmuş ve bu Kanunlardaki esaslara ve özel hukuk hükümlerine göre Büyükşehir Belediyesi mücavir alan sınırları içerisinde ulaşım hizmetlerinin planlanarak yürütülmesi ve koordinasyonunu sağlamak üzere kurulmuş; özel bütçeli, tüzel kişiliği olan ve kamusal görev yapan bir kurumdur.

Diğer bağlı kuruluşu olan İZSU Genel Müdürlüğü ise Büyükşehir Belediyesine bağlı olarak büyükşehir belediye sınırları içerisinde İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun’la belirlenen su ve kanalizasyon işlerini yapmak üzere kurulmuştur.

Ayrıca Büyükşehir Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğu toplam 16 adet şirket bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

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

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

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

Tablo 2: 2024 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod	Giderin Türü	Geçen Yıldan Devredilen Ödenek (TL)	Bütçe ile Verilen Ödenek (TL)	Ek ve Olağanüstü Verilen Ödenek (TL)	Aktarmayla Eklenen Ödenek (TL)	Aktarmayla Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devredilen Ödenek (TL)
1	Personel Giderleri	0,00	3.299.300.000,00	555.413.000,00	631.594.080,26	295.449.815,98	4.190.857.264,28	4.135.676.510,60	55.180.753,68	0,00
2	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	310.500.000,00	44.412.000,00	47.885.412,42	22.601.530,09	380.195.882,33	366.292.347,79	13.903.534,54	0,00
3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0,00	11.377.760,00	2.900.000,00	5.548.484,519,36	2.416.826.106,92	17.409.418,412,44	16.832.214,257,46	577.204.154,98	0,00
4	Faiz Giderleri	0,00	1.600.090.000,00	650.000.000,00	170.200.000,00	54.796.482,31	2.365.493.517,69	2.356.402.547,22	9.090.970,47	0,00
5	Cari Transferler	0,00	5.262.800.000,00	400.175.000,00	1.126.958.777,37	379.835.847,31	6.410.097.930,06	6.370.781.891,74	39.316.038,32	0,00
6	Sermaye Giderleri	0,00	18.623.050,00	950.000.000,00	3.801.671.350,44	6.280.568.996,76	17.094.152.353,68	16.221.481.067,92	872.671.285,76	0,00
7	Sermaye Transferleri	0,00	480.000.000,00	0,00	99.577.599,52	305.000.000,00	274.577.599,52	253.181.753,47	21.395.846,05	0,00
8	Borç Verme	0,00	2.016.500.000,00	1.000.000,00	1.224.304.746,32	465.597.706,32	3.775.207.040,00	3.774.403.235,02	803.804,98	0,00
9	Yedek Ödenek	0,00	2.130.000.000,00	300.000.000,00	0,00	2.430.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Toplam	0,00	45.100.000.000,00	6.800.000.000,00	12.650.676,485,69	12.650.676,485,69	51.900.000.000,00	50.310.433.611,22	1.589.566,388,78	0,00

İzmir Büyükşehir Belediyesi'nin 2024 mali yılı bütçesi ile 45.100.000.000,00 TL ödenek ve sonrasında 6.800.000.000,00 TL ek ödenek öngörülmüş olup 2024 yılı ödenek toplamı da 51.900.000.000,00 TL olmuştur. Yıl içinde 50.310.433.611,22 TL Bütçe Gideri yapılmış, 1.589.566.388,78 TL ödenek iptal edilmiştir.

Büyükşehir Belediyesinin 2024 yılı Bütçesi “(A) Ödenek Cetvelinde” 51.900.000.000,00 TL ödenek, “(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması” cetvelinde ise 45.850.000.000,00 TL gelir tahmini öngörülmüş olup gider bütçesindeki ödenek toplamı ile gelir bütçesinde tahmin edilen gelir toplamı arasındaki fark, Finansmanın Ekonomik Sınıflandırılması Cetvelindeki borçlanma, borç ödemeleri ve likidite amaçlı banka hesabında tutulan nakit karşılığı ile gösterilen 6.050.000.000,00 TL ile giderilmiş olup bütçe denklığı sağlanmıştır.

Tablo 3: 2024 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	227.232.000,00	146.804.830,91	121.016,96	146.683.813,95	64,55
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	1.622.759.000,00	1.967.552.496,77	81.200.198,87	1.886.352.297,90	116,24
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	852.000,00	304.804,12	0,00	304.804,12	35,78
05- Diğer Gelirler	43.882.056.000,00	40.220.929.981,04	13.391.277,82	40.207.538.703,22	91,63
06- Sermaye Gelirleri	119.450.000,00	87.196.434,26	0,00	87.196.434,26	73,00
08-Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09- Red ve İadeler	-2.349.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	45.850.000.000,00	42.422.788.547,10	94.712.493,65	42.328.076.053,45	92,32

Buna göre 2024 yılında net bütçe geliri % 92,32 seviyesinde gerçekleşmiştir. Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri ise %116,24 ile beklenenin üstünde, Vergi gelirleri % 64,55, Alınan Bağış ve Yardımlar % 35,78, Diğer Gelirler % 91,63 ve Sermaye Gelirleri % 73 gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Ek ve Olağanüstü Verilen Ödenek (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	3.299.300.000,00	555.413.000,00	4.135.676.510,60	107,29
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	310.500.000,00	44.412.000,00	366.292.347,79	103,21
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	11.377.760.000,00	2.900.000.000,00	16.832.214.257,46	117,89
04- Faiz Gideri	1.600.090.000,00	650.000.000,00	2.356.402.547,22	104,72
05- Cari Transferler	5.262.800.000,00	400.175.000,00	6.370.781.891,74	112,50
06- Sermaye Giderleri	18.623.050.000,00	950.000.000,00	16.221.481.067,92	82,88
07- Sermaye Transferleri	480.000.000,00	0,00	253.181.753,47	52,75
08- Borç Verme	2.016.500.000,00	1.000.000.000,00	3.774.403.235,02	125,13
09- Yedek Ödenekler	2.130.000.000,00	300.000.000,00	0	0,00
Toplam	45.100.000.000,00	6.800.000.000,00	50.310.433.611,22	96,94

Buna göre 2024 yılında bütçe giderleri % 96,94 seviyesinde gerçekleşmiştir. Mal ve Hizmet Alım Giderleri %117,89, Sermaye Transferleri % 52,75, Sermaye Giderleri % 82,88, Borç Verme %125,13 ile gerçekleşirken diğer kalemler yaklaşık olarak beklenen düzeyde gerçekleşmiştir.

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

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

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2022 Yılı (TL) (A)	2023 Yılı (TL) (B)	2024 Yılı (TL) (C)	2023-2022 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2024-2023 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	103.728.680,10	148.420.472,52	146.804.830,91	43,09	-1,09
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	990.811.556,18	1.471.650.431,75	1.967.552.496,77	48,53	33,70
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	402.018,60	41.757.065,59	304.804,12	10.286,85	-99,27
Diğer Gelirler	13.668.477.484,42	23.823.615.975,99	40.220.929.981,04	74,30	68,83
Sermaye Gelirleri	41.670.941,73	111.181.554,92	87.196.434,26	166,81	-21,57
Alacaklardan Tahsilat	0,00	15.000.000,00	0,00	0,00	-100,00
Toplam	14.805.090.681,03	25.611.625.500,77	42.422.788.547,10	72,99	65,64
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	16.928.330,21	173.331.405,51	94.712.493,65	923,91	-45,36
Net Toplam	14.788.162.350,82	25.438.294.095,26	42.328.076.053,45	72,02	66,40

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2024 yılında gelirler bir önceki yıla göre 16.889.781.958,19 TL'lik (%66,40) artış göstermiştir. Bu çerçevede; Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerinde 495.902.065,02 TL (%33,70) ve Diğer Gelirlerde 16.397.314.005,05 TL (%68,83) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur. Artışın büyük oranda yeni kalemlerin eklenmesi ve merkezi idare vergi gelirlerinden alınan paylardan kaynaklandığı anlaşılmaktadır.

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

Bütçe Giderinin Çeşidi	2022 Yılı (TL) (A)	2023 Yılı (TL) (B)	2024 Yılı (TL) (C)	2023-2022 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2024-2023 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	1.081.535.967,81	2.087.030.377,76	4.135.676.510,60	92,97	98,16
SGK Devlet Prim Giderleri	132.696.342,09	202.848.695,03	366.292.347,79	52,87	80,57
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	4.073.475.952,36	7.756.515.371,95	16.832.214.257,46	90,42	117,01
Faiz Giderleri	634.511.945,64	863.918.198,66	2.356.402.547,22	36,15	172,76
Cari Transferler	2.930.027.460,41	3.841.300.532,05	6.370.781.891,74	31,10	65,85

Sermaye Giderleri	4.897.707.686,84	8.877.453.341,48	16.221.481.067,92	81,26	82,73
Sermaye Transferleri	68.970.249,29	83.349.881,81	253.181.753,47	20,85	203,76
Borç Verme	1.676.668.870,44	1.691.813.078,63	3.774.403.235,02	0,90	123,10
Toplam	15.495.594.474,88	25.404.229.477,37	50.310.433.611,22	63,94	98,04

Belediyenin bütçe giderleri toplamında 2024 yılında 2023 yılına göre 24.906.204.133,85 TL'lik (%98,04) artış gerçekleşmiştir. Gider kalemleri incelendiğinde; 2024 yılında personel giderlerinde 2.048.646.132,84 TL'lik (%98,16), mal ve hizmet alım giderlerinde 9.075.698.885,51 TL'lik (%117,01), sermaye giderlerinde 7.344.027.726,44 TL'lik (%82,73), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 163.443.652,76 TL'lik (%80,57), borç verme giderlerinde 2.082.590.156,39 TL'lik (123,10), faiz giderlerinde 1.492.484.348,56 TL'lik (%172,76), cari transferlerde 2.529.481.359,69 TL'lik (%65,85) ve sermaye transferlerinde 169.831.871,66 TL'lik (%203,76) bir artış olmuştur. 2024 yılında Belediyenin hizmet üretim alanlarına ilişkin akaryakıt ve elektrik başta olmak üzere tüm girdi maliyetlerinde yaşanan büyük artış oranları, finansman maliyetleri, Belediye bütçesinin cari giderlerinde artışa sebep olmuştur

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2024 yılı Faaliyet Gideri 38.831.399.583,63 TL, Faaliyet Geliri 43.246.841.857,50 TL, Enflasyon Düzeltmesi 196.928.535.954,40 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 201.343.978.228,27 TL olarak gerçekleşmiştir.

İzmir Büyükşehir Belediyesinin doğrudan ve/veya dolaylı hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	İZELMAN AŞ	786.000.000	497.633.353	%63,31
2	İZDENİZ AŞ	331.250.000,00	307.731.250,00	%92,9
3	İZENERJİ AŞ	267.150.000,00	105.425.939,00	%39,46
4	ESBAŞ	52.500,00	385,00	%0,73
5	İZBETON AŞ	1.836.550.000,00	1.814.364.476,00	%98,79
6	EGE ŞEHİRYAPI PLANLAMA AŞ	490.518.000	488.911.578,11	%99,67
7	İZFAŞ AŞ	452.509.360,00	452.314.962,00	%99,95
8	ÇEŞTAŞ	5.000.000,00	1.250.000,00	%25
9	İZULAŞ AŞ	2.010.500.000,00	1.805.429.000,00	%89,80
10	İZBAN AŞ	3.150.000.000	1.480.500.000	%47
11	İZMİR GAZ AŞ	60.000.000,00	5.925.600,00	%10
12	İZTARIM (BAYSAN) AŞ	1.148.241.441,00	1.111.357.825,32	%96,78

13	İZDOĞA AŞ	356.815.251,00	264.186.012,00	%74,04
14	GRAND PLAZA AŞ	242.745.953,00	121.372.977,00	%50
15	İTAŞ AŞ	200.000,00	2.000,00	%1
16	İZMİR ENTERNASYONEL OTELCİLİK AŞ	120.000,00	28.200,00	%23,5

Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler

	Belediye Şirketi	Hissedar Olduğu Şirket	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediye Şirketinin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Belediye şirketinin Hisse Oranı (%)
1	İZMİR İNV.TEK AŞ	İZDOĞA AŞ	24.700.000,00	24.700.000,00	%100
2	İZMİR METRO AŞ	İZELMAN AŞ	818.000.000,00	490.800.000,00	%60
	İZULAŞ AŞ	İZULAŞ AŞ	İZULAŞ AŞ	327.200.000,00	%40
3	İZMİR JEOTERMAL AŞ	İZENERJİ A.	1.720.000,00	860.000,00	%50
4	KENT AŞ	EGE ŞEHİR PLANLAMA AŞ	81.259.709,00	3.250.388,36	%4
5	TANSAŞ AŞ	İZULAŞ AŞ	1.220.000,00	800,00	%0,0656
	İZELMAN AŞ	İZELMAN AŞ	İZELMAN AŞ	800,00	%0,0656
6	TARKEM	EGE ŞEHİR PLANLAMA AŞ	50.000.000,00	19.340.000,00	%38,68
7	İZMİR TEK.BÖL.GEL. AŞ	İZMİR.İNV.TEK AŞ	2.000.000,00	60.000,00	%3
8	İZYAŞAM AŞ	İZENERJİ AŞ	115.000.000,00	64.329.200,00	%55,93
9	İZELMAN AŞ.-İZENERJİ AŞ ADI ORTAKLIĞI	İZENERJİ AŞ	71.000,00	7.100,00	%10
	İZELMAN AŞ	İZELMAN AŞ	İZELMAN AŞ	63.900,00	%90
10	İZKÜLTÜR AŞ	İZFAŞ AŞ	5.000.000,00	5.000.000,00	%100
11	İZETAŞ	İZENERJİ AŞ	205.000.000,00	205.000.000,00	%100
12	İZARITMA AŞ	İZENERJİ AŞ	1.000.000,00	500.000,00	%50
	İZDOĞA AŞ	İZDOĞA AŞ	İZDOĞA AŞ	500.000,00	%50
13	İZGÜNEŞ AŞ	İZENERJİ AŞ	1.000.000,00	490.000,00	%49
14	İZHABİTAT AŞ	İZDOĞA AŞ	1.000.000,00	490.000,00	%49
15	İZAR AŞ	İZARITMA AŞ	1.000.000,00	490.000,00	%49
16	İZMAVİ AŞ	İZDOĞA AŞ	16.000.000,00	7.040.000,00	%44
17	İZQ GİRİŞİMCİLİK İNOVASYON DANIŞMANLIK AŞ	İZFAŞ AŞ	10.000.000,00	1.900.000,00	%19
18	BASBAŞ	İZTARIM AŞ	450.000.000,00	13.500.000,00	%3

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

İzmir Büyükşehir Belediyesinin muhasebe kayıt işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Mahalli idarelerin hesap planı, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 46'ncı maddesinde ana hesap grupları, hesap grupları ve hesaplar itibarıyla belirlenmiş çerçeve hesap planında yer alan hesaplardan oluşmaktadır. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer almamakla birlikte, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer alan herhangi bir hesabın kullanılması gerekliliği ortaya çıkarsa Yönetmelik'teki hesap planına ilave hesap eklemeye veya çıkarmaya, Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Çevre,Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı yetkilidir.

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

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

- a) Mizan cetveli
- b) Temel mali tablolar
 - 1) Bilanço
 - 2) Faaliyet sonuçları tablosu
 - 3) Nakit akış tablosu
- c) Diğer mali tablolar
 - 1) Bütçe uygulama sonuçları tablosu
 - 2) Gelirlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu
 - 3) Giderlerin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
 - 4) Giderlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu
 - 5) Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu

- 6) Bütçe giderlerinin kurumsal sınıflandırılması tablosu
- 7) Bütçe giderlerinin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
- 8) Bütçe giderlerinin finansal sınıflandırılması tablosu
- 9) Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
- 10) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu.

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

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

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

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

Denetim görüşü, kamu idaresinin 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 yansıtmassından 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

kısımında düzenlenmiştir. İç kontrol, idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, mali bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçler ile iç denetimi kapsayan mali ve diğer kontroller bütünüdür.

Görev ve yetkileri çerçevesinde, mali 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 özellikli işlemlere ilişkin standartlar belirlenebileceği belirtilmiştir.

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

İzmir 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 içerisindeki görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları tam ve açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmiştir. İdarede “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri” ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yeterlidir. Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası belirlenmemiştir. Hassas görevlere ilişkin prosedürler de belirlenmemiştir.

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 şekilde belirlemiştir. Risklerin değerlendirilmesine yönelik çalışmalar (*risklerin gerçekleşme ihtimali-olası etkisi belirlenerek önem düzeyine karar verme*) yapılmıştır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmıştır ve personele duyurulmuştur. Yetki devirleri mevzuata uygun yapılmıştır. Yapılan görevlendirmeler farklı kişiler arasında dağıtılarak “görevler ayrılığı” ilkesine uyulmuştur. Belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri ve sorumluları belirlenmiştir. 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, içerik olarak Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği’ne uygundur ancak son eylem planı 2018 yılında hazırlanmıştır ve güncellenmemiştir.

İzleme Standartları

İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi, yılda en az bir kez değerlendirilmekte ve değerlendirme sonuçları İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kuruluna raporlanmaktadır. Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmuş olup 10 iç denetçi kadrosu bulunmaktadır. Bu kadronun 10'unuda doludur. İç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin denetim ve raporlama çalışmaları mevcuttur.

Sonuç olarak; İdare bünyesinde iç kontrol sisteminin kurulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi yönünde iç kontrol mevzuatı gereklerinin büyük ölçüde yerine getirildiği ve iç kontrol sistemi ile kurumsal risk yönetiminin, üst yönetim ve idare personeli tarafından sahiplenildiği görülmüştür.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

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

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: Proje Özel Hesabının Hatalı Kullanılması

104-Proje Özel Hesabı'nda kayıtlı bulunan dövizlerin çıkış kaydının 104-Proje Özel Hesabı yerine 103- Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı veya 106-Döviz Gönderme Emirleri Hesabı kullanılarak yapıldığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "104 Proje Özel Hesabı" "Hesabın niteliği" başlıklı 61'inci maddesinde, bu hesabın dış finansman kaynağından dış proje kredisi olarak kurum adına T.C. Merkez Bankası veya uygun görülen diğer bankalar nezdinde açılan özel hesaplara aktarılan tutarların, bu tutarlardan yapılan giderlerin, verilen avansların, açtırılan akreditifler ile avans ve akreditiflerden nakden geri alınanların ve hesap bakiyesinin değerlemesi sonucu ortaya çıkan kur farklarının izlenmesi için kullanılacağı; "Hesaba ilişkin işlemler" başlıklı 62'nci maddesinin dördüncü fıkrasında da bu hesaptan yapılan ödemelerde "103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı" veya "106-Döviz Gönderme Emirleri Hesabı" kullanılmayacağı, "Hesabın işleyişi" başlıklı 63'üncü maddesinde ise Proje Özel Hesabı'ndan yapılan kullanım tutarlarının bu hesaba alacak, ilgisine göre 630-Giderler Hesabı ya da varlığa dönüştürülecek bir unsur ise ilgili varlık hesabına borç kaydedileceği belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan hükümlere göre “104-Proje Özel Hesabı”ndan ödeme yapılması veya avans verilmesi durumlarında söz konusu ödeme karşılığında “103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı” veya “106-Döviz Gönderme Emirleri Hesabı” kullanılmayacağı, yapılan kullanım tutarlarının 104-Proje Özel Hesabı'nın alacağına kayıt yapılması gerektiği belirtilmiştir.

Proje hesabının incelenmesi sonucunda; AB ve uluslararası kuruluşlardan proje karşılığı alınan hibelerden yapılan kullanım tutarlarının 104-Proje Özel Hesabına alacak kaydedilerek yapılması gerekirken 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı veya 106-Döviz Gönderme Emirleri Hesabı kullanılarak yapıldığı görülmüştür.

Yukarıdaki açıklamalar çerçevesinde, 104-Proje Özel Hesabından ödeme yapılması veya avans verilmesi durumlarında, söz konusu ödeme karşılığında 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı veya 106-Döviz Gönderme Emirleri Hesabı kullanılmadan 104-Proje Özel Hesabına alacak kaydı yapılmalıdır. Bu durum kullanılan kredinin amacına uygun olarak ilgili projeye yönelik kullanılıp kullanılmadığının takibi açısından önem arz etmektedir.

Kamu idaresi tarafından Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne uygun olarak işlem tesis edileceği ifade edilmiştir.

Proje özel hesabından yapılan ödemelerin Yönetmeliğe uygun olarak muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Hizmet Alımı Sözleşmeleri Kapsamında Çalıştırılmakta Olan İşçilerin Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Ayrılması

Belediye şirketinde işçi statüsüne geçirilmek suretiyle hizmet alımı sözleşmeleri kapsamında çalıştırılan işçi personel için kıdem tazminatı karşılığı ayrıldığı görülmüştür.

23.12.2014 tarihli ve 29214 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin “Temel kavramlar” başlıklı 5'inci maddesinde, muhasebe ilke ve kurallarının dayanağını oluşturan kavramlardan “dönemsellik” kamu idarelerinin faaliyetlerine ilişkin sonuçların diğer dönemlerden bağımsız olarak saptanması, “ihtiyatlılık” ise muhasebe uygulamasında muhtemel risklere ve olaylara karşı Yönetmelikte belirtilen durumlarda karşılık ayrılması olarak açıklanmıştır. Kamu idareleri tarafından işçi statüsünde istihdam edilen personelin kıdem tazminatları için ihtiyaten karşılık ayrılması ve işçinin istihdamı nedeniyle

yükümlülük altına girilen kıdem tazminatlarına ilişkin giderlerin yılları faaliyetlerine mal edilmesi dönemsellik ve ihtiyatlılığa ilişkin hükümlerin gereğidir.

27.05.2016 tarih ve 29724 mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 281 ve 330'uncu maddelerinde de ilgili mevzuatı uyarınca belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılan kıdem tazminatları karşılıklarının vadelerine göre 372-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı veya 472-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabında izleneceği belirtilmiştir. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün 20.05.2016 tarih ve 9430 sayılı “Kıdem Tazminatı” konulu genel yazısında ise yukarıda yer verilen açıklamalara değinilerek kıdem tazminatları ile ilgili olarak uygulama birliğinin sağlanması amacıyla söz konusu işlemlerin bahse konu yazıda yer alan açıklamalar ile yazı ekinde yer alan örnek muhasebe kayıtlarına göre yapılması öngörülmüştür.

Kamu kurum ve kuruluşlarında personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı sözleşmeleri kapsamında çalıştırılmakta olan işçilerin sürekli işçi kadrolarına veya mahalli idare şirketlerinde işçi statüsüne geçirilmesi ise 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin geçici 23 ve geçici 24 üncü maddeleri ile sağlanmıştır. 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin ek 20'nci maddesine göre il özel idareleri, belediyeler ile bağlı kuruluşları ve bunların üyesi olduğu mahalli idare birlikleri, personel çalıştırılmasına dayalı hizmetleri, sermayesinin yarısından fazlası bu idarelere ait ve halen bu kapsamda hizmet alımı yaptığı mevcut şirketlerinden birine veya bu nitelikte herhangi bir şirketi bulunmuyorsa münhasıran bu amaçla kuracakları bir şirkete gödürebileceklerdir. 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin geçici 24'üncü maddesinin dördüncü fıkrasında, geçişten önce alt işveren işçilerini kapsayan, Yüksek Hakem Kurulu tarafından karara bağlanan ve süresi en son sona erecek toplu iş sözleşmesinin, anılan madde kapsamında yer alan şirketlerce işçi statüsüne geçirilen işçilerin ücreti ile diğer mali ve sosyal haklarının belirlenmesinde esas alınacağı düzenlenmiştir.

Personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarında kamu işverenlerinin kıdem tazminatından sorumluluğu ile ilgili olarak 11.09.2014 tarihinde yürürlüğe giren 6552 sayılı İş Kanunu İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması ile Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun'un 8'inci maddesiyle 4857 sayılı İş Kanunu'nun 112'nci maddesine eklenen ikinci, üçüncü ve beşinci fıkralarında, Kanun kapsamında yer alan işçilerin iş sözleşmesinin kıdem tazminatına hak kazanacak şekilde sona ermesi hâlinde işçilerin kıdem tazminatlarının çalıştırıldığı son kamu kurum veya kuruluşu

tarafından ödeneğin yeterli olup olmadığına bakılmaksızın doğrudan işçinin banka hesabına ödeneceği belirtilmiştir.

Belediyenin gelecekte karşılaştacağı risk ve olaylara karşılık muhasebenin “ihtiyatlılık” ilkesi doğrultusunda kıdem tazminatı karşılığı ayırması gerekliliği hizmet alımı sözleşmeleri kapsamında çalıştırılmakta olan işçileri de kapsamaktadır. En son yayınlanan Mahalli İdareler 2023 Yılı Detaylı Hesap Planı'nda da 472-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının yardımcı hesap kodlarında sürekli, geçici ve taşeron işçiler için ayrılacak kıdem tazminatı karşılıkları için ayrı ayrı yardımcı hesap kodları belirlenmiştir. Bu düzenlemeye göre belediye şirketlerinde hizmet alımı sözleşmesi ile çalıştırılan işçilerin kıdem tazminatları için ayrılan karşılıkların niteliğine uygun olarak 472. 03 Taşeron İşçilerin Kıdem Tazminatı Karşılıkları Hesabında izlenmesi gerekmektedir. Ayrıca yılı için ayrılan karşılık tutarlarının, hesap planının “630.03.05.01.11. Hizmet Alımı Suretiyle Çalıştırılan Personele Yapılacak Kıdem Tazminatı Ödemeleri” kodu ile faaliyet giderlerine yansıtılması, önceki yıllar ayrılması gereken tutarların ise envanteri yapılarak 472 nolu hesap karşılığında 500.03.03-Net Değer Hesabına kaydedilmesi gerektiğinden, yılsonunda faaliyet gider ve gelirlerine göre oluşan dönem faaliyet sonucu ve net değer hesabı ayrılması gereken kıdem tazminatı karşılık tutarları kadar etkilenmektedir.

Belediyenin hizmet alım sözleşmesi kapsamındaki işçiler için kıdem tazminatı karşılığı ayrılmadığı anlaşılmıştır. Kamu idaresi tarafından 4857 sayılı İş Kanun'un 2 ile 112'nci maddesinden bahsedilerek alt işverenler tarafından çalıştırılan işçilerin kıdem tazminatına hak kazanacak şekilde işten ayrılmaları durumunda tahakkuk edecek kıdem tazminatlarının idare bütçesinden ödenebildiği, Belediyenin işçi kadrosunda bulunan personelin kıdem tazminatları karşılıkları ayrılarak muhasebe kayıtlarında ve mali tablolarda izlendiği, hizmet alımı sözleşmeleri kapsamında çalıştırılan personellere ödenen kıdem tazminatının mevzuat gereği ilgili kurum ve şirketlere rücu edildiği, şirkette hizmet alımı sözleşmeleri kapsamında çalıştırılan işçi personel için kıdem tazminatı karşılığı ayrılması ve ödenen kıdem tazminatının ilgili şirkete rücu işlemi sonrasında her iki kurum tarafından mükerrer olarak karşılık ayrılmasının mali tablolarda doğru bilgiyi yansıtmayacağı, hizmet alımı sözleşmeleri kapsamında çalıştırılan personellere ödenecek kıdem tazminatlarının ödenmesinden kurumunu üst işverenin sorumlu tutulmuş olmasının rücu işleminden dolayı asıl sorumlunun şirket olduğu için kıdem tazminatları karşılığının ilgili şirketin ayırmasının doğru olacağı ifade edilmiştir.

Yukarıda belirtilen Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin “Temel kavramlar” başlıklı 5'inci maddesi, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 281 ve 330'uncu

maddeleri, Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün 20.05.2016 tarih ve 9430 sayılı "Kıdem Tazminatı" konulu genel yazısı, Mahalli İdareler 2023 Yılı Detaylı Hesap Planı'ndaki 472-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının yardımcı hesap kodları ve 4857 sayılı İş Kanunu'nun 112'nci maddesine eklenen ikinci, üçüncü ve beşinci fıkraları dikkate alındığında gelecekte karşılaşılabilecek risk ve olaylara istinaden muhasebenin "ihtiyatlılık" ilkesi doğrultusunda kıdem tazminatı karşılığı ayrılması gerekliliği hizmet alımı sözleşmeleri kapsamında çalıştırılmakta olan işçiler yönünden de geçerlidir.

İdarenin 2022 Kamu İdaresine Bildirilecek Diğer Hususlar ve 2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun gereğini yerine getirmedeği sonucuna varılmıştır.

Belediyenin hizmet alım sözleşmesi kapsamındaki işçiler için kıdem tazminatı karşılığı ayrılması ve bu karşılık tutarlarının faaliyet gideri olarak muhasebe kayıtlarına yansıtılması gerekmektedir.

BULGU 3: Belediyenin Kendi İmkânlarıyla Ürettiği Ürünlerin Muhasebede Kayıt Altına Alınmaması

Belediye tarafından üretilen taşınırılar için taşınır/varlık işlem fişi düzenlenmediği ve muhasebe kaydının yapılmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun "Taşınır ve Taşınmaz Edinme" başlıklı 45'inci maddesinin ikinci fıkrasında, "*Kamu idarelerince üretilen malların kendi tüketimlerinde kullanılması halinde bunların bedelleri, rayiç bedel üzerinden ilgili ödenek tertibine gider ve karşılığı gelir kaydedilir.*" hükmü yer almakta olup, 18.01.2007 tarih ve 26407 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "İç imkânlarla üretilen taşınırılar ile kazı veya müsadere yoluyla edinilen taşınırılar giriş işlemleri" başlıklı 21'inci maddesinde de kamu idarelerinin kendi kullanımları için iç imkânlarıyla üretilen taşınırılar ile idarelerin mülkiyetindeki arazilerde yetiştirilen ağaçlardan üretilen ekonomik değere sahip kereste, odun, meyve gibi ürünlerin değer tespit komisyonu tarafından belirlenecek gerçeğe uygun değer üzerinden Taşınır İşlem Fişi düzenlenerek giriş kaydedileceği belirtilmiştir. Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 21'inci maddesinde belirtildiği üzere idarenin kendi imkânlarıyla ürettiği taşınırılarının gerçeğe uygun değer üzerinden taşınır işlem fişi düzenlenerek kaydedilmesi gerekmektedir. 10.10.2024 tarih ve 32688 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 41'inci maddesinin birinci fıkrasıyla 28.12.2006 tarih ve

2006/11545 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Taşınır Mal Yönetmeliği yürürlükten kaldırılmıştır. 10.10.2024 tarih ve 32688 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Taşınır Mal Yönetmeliği’nin “İç imkânlarla üretilen taşınırlar ile kazı veya müsadere yoluyla edinilen taşınırların giriş işlemleri” başlıklı 21’inci maddesinde, kamu idarelerinin kendi kullanımları için iç imkânlarıyla üretilen taşınırlar ile idarelerin mülkiyetindeki arazilerde yetiştirilen ağaçlardan üretilen ekonomik değere sahip kereste, odun, meyve gibi ürünlerin Varlık İşlem Fişi düzenlenerek giriş kaydının yapılacağı belirtilmiştir.

2023 yılı Denetim Raporunda belirtildiği üzere Park ve Bahçeler Daire Başkanlığı tarafından üretilen piknik masası, bank, ahşap saksı, çöp kovası ve salon bitkisi gibi taşınırlar için taşınır işlem fişi düzenlenmediği gibi bunlara ilişkin muhasebe kaydı da yapılmamıştır. Park ve Bahçeler Daire Başkanlığının kendi imkânlarıyla ürettiği taşınırlar için taşınır işlem fişi düzenlenmesi ve muhasebe kaydı yapılması gerektiği 2023 yılı Denetim Raporunda belirtilmesine karşın 2024 yılında herhangi bir işlem yapılmamıştır. Sosyal Hizmetler Daire Başkanlığına bağlı Zübeyde Hanım huzurevi binasının altında marangoz atölyesi, alüminyum atölyesi, boya atölyesi, elektrik atölyesi, sıhhi tesisat atölyesi ve kaynak atölyesi bulunduğu, gelen talepler doğrultusunda Sosyal Tesisler İdari ve Teknik İşler Şube Müdürlüğü tarafından üretilen masa, dolap, sehpa, kapı gibi taşınırlar için de taşınır/varlık işlem fişi düzenlenmediği ve bunlara ilişkin muhasebe kaydının da yapılmadığı anlaşılmıştır.

Kamu İdaresi tarafından öneriler dikkate alınarak Park ve Bahçeler Dairesi Başkanlığı tarafından üretilen piknik masası, bank, ahşap saksı, çöp kovası ve salon bitkisi gibi taşınırların demirbaş, sarf malzeme ve koltuk ambar kaydının yapılabilmesi ve parasal değerlerinin tespit edilebilmesi için fiyat tespit komisyonu atamasının 2025 yılında yapıldığı, Belediyenin kendi imkânlarıyla ürettiği ürünlerin muhasebe kayıtlarına alınması işlemi Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ve Taşınır Mal Yönetmeliği hükümlerine göre yapılacağı ifade edilmiştir. Belediyenin tüm birimlerinde kendi imkânlarıyla ürettiği ürünlerin muhasebede kayıt altına alınması için bir sistemin kurulması ve geçmiş yıllarda üretilen ürünlerin de kayıt altına alınması gerekmektedir.

Belediye tarafından iç imkanlarla üretilen ve kayıtları yapılmayan taşınırlarla ilgili varlık işlem fişi düzenlenmesi ile muhasebe kaydının yapılması sağlanmalıdır.

BULGU 4: Sanat Eserlerinden Bir Kısımının Taşınır Kaydının Olmaması

Büyükşehir Belediyesi eser envanterinde, bağış evrakı bulunmayan sanat eserlerinin giriş kaydının yapılmadığı görülmüştür.

10.10.2024 tarih ve 32688 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Taşınır Mal Yönetmeliği’nin 5’inci maddesi birinci fıkrasında, “*Harcama yetkilileri taşınırların 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.*” denilmek suretiyle taşınır mal yönetiminin bütüncül bir sorumluluk anlayışı ile yürütülmesi gerektiği ifade edilmiştir. Aynı Yönetmeliğin “Kayıt zamanı, kayıt değeri ve değer tespit komisyonu” başlıklı 13’üncü maddesinin birinci fıkrasında, taşınırların, edinme şekline bakılmaksızın kamu idaresince kullanılmak üzere teslim alındığında giriş; tüketime verildiğinde, satıldığında, başka harcama birimlerine devredildiğinde, bağışlandığında veya yardım yapıldığında, çeşitli nedenlerle kullanılamaz hale geldiğinde, hurdaya ayrıldığında veya kaybolma, çalınma, canlı taşının ölümü gibi yok olma hallerinde çıkış kaydedileceği, ikinci fıkrasında da, giriş ve çıkış kayıtlarının varlık işlem fişine dayanılarak yapılacağı ve fıkranın (e) bendinde de sanat eserlerinde sigorta değerleri veya takdir edilen değerlerin, sigortalanmamaları veya değer takdir edilememesi durumunda ise iz bedelin esas alınacağı düzenlenmiştir.

Yukarıdaki yönetmelik hükümlerinden anlaşılabacağı üzere, varlık işlem fişine dayanılarak sanat eserlerinde giriş çıkış kayıtları sigorta değerleri veya takdir edilen değerler, sigortalanmamaları veya değer takdir edilememesi durumunda ise iz bedeli esas alınarak yapılması gerekmektedir.

2024 yılında gerçekleşen İzmir Akdeniz Bienali kapsamında katılımcı sanatçılar tarafından veya bazı vakıflar tarafından İzmir Büyükşehir Belediyesine bağışlanan ve Konak Metro Sanat Galerisi ve Büyükşehir Belediye’nin (1) nolu holünün bazı odalarında bulunan 19 sanat eseri tablonun bağış evrakı bulunmaması nedeniyle kayıt altına alınmadığı görülmüştür. Taşınır Mal Yönetmeliği kapsamında düzenlenmesi gereken belge, cetvel ve yılsonu hesap kayıtlarında yer almadığı, ayrıca bu eserlerin giriş kayıtlarının olmaması nedeniyle değerlendirme

çalışmalarının da bulunmadığı görülmektedir. Bu eksiklikler sebebiyle İdarenin 255-Demirbaşlar Hesabında kayıtlı tutarlar gerçek durumu yansıtmamaktadır.

Kamu idaresi tarafından İzmir Akdeniz Bienali kapsamında sanatçılar tarafından hazırlanan eserlerin bienalde sergilenmek üzere hazırlandığı, sergi sonunda söz konusu eserlerin alınmadığı gibi bağışlandığına ilişkin bir sözleşmeye bağlanmadığından dolayı bağış kapsamına alınmadığı, yapılacak etkinliklerde bu hususun sözleşme kapsamına alınarak varlık işlem fişi oluşturulması ve bağış kapsamına alınması işlemlerinin yürütüleceği ifade edilmiştir. İdare cevabında süreçle ilgili bilgi verilmekle birlikte kayıt altına alındığına dair bir bilgi bulunmamaktadır. Büyükşehir Belediyesinde fiilen var olan ancak kayıt altına alınmayan sanat eserleri bulunmaktadır. Bu eserlerin ya ilgisine iade edilmesi ya da Büyükşehir Belediyesi envanterinde yer alacak ise kayıt altına alınması bir zorunluluktur.

Giriş kaydı bulunmayan eserlerin sigorta değerleri veya takdir edilen değerler, sigortalanmamaları veya değer takdir edilememesi durumunda ise iz bedeli esas alınarak giriş kayıtlarının yapılması ve ilgili muhasebe hesaplarına yansıtılması gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Mevcut Muhasebe Programının Geçmişe Dönük İşlem Yapmaya İmkân Vermesi

Kullanılan muhasebe programının geçmişe dönük kayıt değiştirme işlemine izin verdiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin “Yevmiye sistemi, muhasebeleştirme belgeleri ve açılış kayıtları” başlıklı 43'üncü maddesinin birinci fıkrasında, işlemlerin yevmiye tarih ve numara sırasına göre ve maddeler halinde yevmiye defterine günlük olarak kaydedileceği, aynı maddenin dördüncü fıkrasında, muhasebeleştirme belgelerinin yevmiye tarih ve numarası sütunlarına, gerçekleşen işlemlerin kayda geçirildikleri tarih ile hesap döneminin başında 1'den başlayıp, hesap döneminin sonuna kadar devam eden birer numara verileceği, “Kullanılacak defterler ve kayıt düzeni” başlıklı 44'üncü maddesinde ise Yönetmeliğin uygulanmasında yevmiye defterinin kullanılacağı, “Kayıt yanlışlıklarının

düzeltilmesi” başlıklı 503'üncü maddesinde ise kurumsal, fonksiyonel ve finansman tipi sınıflandırma kodlarında yapılan kayıt hatalarının düzeltilmesi durumu hariç olmak üzere, yevmiye kayıtlarında meydana gelebilecek her türlü yanlışlığın ancak muhasebe kaydıyla düzeltileceği belirtilmiştir.

Yönetmelikte belirtildiği üzere işlemler yevmiye tarih ve numara sırasına göre yevmiye defterine günlük olarak kaydedilmeli, 1'den başlayıp hesap dönemi sonuna kadar sırasıyla devam eden yevmiye numaraları verilmeli, düzeltilmesi gereken bir hata var ise de yönetmelikte belirtilen sınıflandırma kodlarında yapılan kayıt hataları hariç olmak üzere, eski kaydı silmeden yeni bir kayıt işlemiyle düzeltmenin yapılması gerekmektedir.

Muhasebe kayıtlarının izlendiği muhasebe programının incelenmesi neticesinde; muhasebe programının, geçmişte yapılan bir muhasebe kaydına ilişkin düzeltme işlemi yeni bir muhasebe kaydına ihtiyaç duymadan gerçekleştirilmesine imkân verdiği görülmüştür. Harcama yetkilisi, gerçekleştirme görevlisi ve muhasebe yetkilisi tarafından imzalanarak ödeme emri belgesine bağlanıp muhasebe kayıtlarına alınan yevmiyelerin hesap kodlarında veya tutarlarında yapılan hatalı kaydın sonradan fark edilmesi üzerine düzeltme işlemi yeni bir kayıt açılmadan aynı yevmiye üzerinde geçmişe dönük değişiklik yapılarak gerçekleştirilmektedir. Programın muhasebe kayıtlarının değiştirilmesine imkân vermesi muhasebe sisteminin güvenilirliği açısından önemli riskler barındırmaktadır.

Kamu idaresi tarafından Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne uygun olarak işlem tesis edileceği ifade edilmiştir.

Programın aynı yevmiye üzerinde geçmişe dönük değişiklik işlemine imkân vermemesi, muhasebe sisteminde kayıtların silinmesini/değiştirilmesini engelleyecek önlemlerin alınması, hatalı bir kayıt yapıldığında da yönetmelik hükümlerine uygun olarak yeni bir yevmiye kaydı ile düzeltme işleminin yapılması gerekmektedir.

BULGU 2: Kişilerden Alacakların Mevzuata Uygun Olarak Takip ve Tahsilinin Yapılmaması

Belediyenin faaliyet ve kurum alacakları dışında kalan diğer alacaklarını izlemek için kullandığı 140-Kişilerden Alacaklar Hesabında yıllar itibariyle devreden tutarların bulunduğu, bu alacakların takip ve tahsiline yönelik düzenli işlemlerin yapılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 110'uncu maddesinde 140-Kişilerden Alacaklar Hesabına ilişkin işlemler ayrıntılı olarak açıklanmıştır. Madde hükmünde, bu hesapta takip edilmesi gereken alacakların mahiyeti sayılmakla birlikte ilgili hesapta kayıtlı alacaklardan kanunlarında tahsil şekli hakkında özel hükümler bulunanların bu hükümlere göre, diğer alacakların ise Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre takip ve tahsil edilmesi gerektiği belirtilmektedir. Bu kapsamda belirtilen Yönetmelik'te kişilerden alacaklar hesabına kaydedilen alacakların her biri için ayrı bir alacak izleme dosyası açılacağı bu dosyalar numaralandırılmak suretiyle alacağın aslının ve faizinin tahsilat takiplerinin bu sayede yapılacağı belirtilmiştir. Ayrıca muhasebe birimlerince 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 71'inci maddesinde sayılan kamu zararı halleri hariç olmak üzere kişilerden alacaklar hesabına kaydedilmesi gereken tutarlar faize de tabidir.

Belediyenin mali kayıt ve işlemlerinin incelenmesi sonucunda; 140-Kişilerden Alacaklar Hesabına kayıtlı alacaklardan; 821.643,84 TL alacağın 2007-2017, 183.017,89 TL alacağın 2018, 12.729,61 TL alacağın 2019, 1.188.884,44 TL alacağın 2020, 4.126.959,80 TL alacağın da 2021 yılı alacağı olduğu anlaşılmış olup alacakların tahsil ve tahakkukuna yönelik işlemlerin düzenli olarak takip edilmediği ayrıca alacak takip dosyalarının da açılmadığı görülmüştür.

İdaresi tarafından, bulguda belirtilen hususlar ile ilgili gerekli kontroller sağlanarak iş ve işlemlerin sağlanacağı ifade edilmesine karşın 2024 yılında herhangi bir işlem yapılmamıştır. İdarenin 2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun gereğini yerine getirmediği sonucuna varılmıştır.

Söz konusu alacakların takipsizlik nedeni ile zaman aşımına uğratılmasının kamu zararına neden olacağı dikkate alınarak 140-Kişilerden Alacaklar Hesabı'nda yer alan tutarların zaman aşımına uğratılmasını engelleyerek takip ve tahsil işlemleri sürecinin işletilmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Devlet Malzeme Ofisinden Mal Temininde Hatalı Uygulama Yapılması

Devlet Malzeme Ofisinden (DMO) temin edilen malların tedarik ve mahsup sürecinde hatalı uygulama yapıldığı görülmüştür.

27.05.2016 tarih ve 29724 Mükerrer sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin “16 Ön ödemeler” başlıklı 123’üncü maddesinin ikinci fıkrasında, harcama yetkilisinin uygun görmesi ve karşılığı ödeneğin saklı tutulması kaydıyla; ilgili kanunlarda öngörülen haller ile gerçekleştirme işlemlerinin tamamlanması beklenilemeyecek ivedi giderler ve her yıl merkezi yönetim bütçe kanununda belirlenecek tutarların altında kalan giderler için avans vermek veya kredi açmak suretiyle ön ödeme yapılabileceği ve üçüncü fıkrasında da ön ödemeler ile ilgili olarak bu Yönetmelikte hüküm bulunmayan hallerde 5018 sayılı Kanun’un 35’inci maddesinde belirtilen yönetmelik hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir.

21.01.2006 tarih ve 26056 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Ön Ödeme Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik’in “Ön ödemelerde mahsup süresi ve sorumluluk” başlıklı 11’inci maddesinde, her mutemedin ön ödemelerden harcadığı tutara ilişkin kanıtlayıcı belgeleri, ilgili kanunlarında ayrıca belirtilmemiş olması halinde avanslarda bir ay, kredilerde ise üç ay içinde muhasebe yetkilisine vermek ve artan tutarı iade ederek hesabını kapatmakla yükümlü olduğu, mutemedin işin tamamlanmasından sonra bir ve üç aylık sürelerin bitimini beklemeden, son harcama tarihini takip eden üç iş günü içinde ön ödeme artığını iade etmek ve süresinde mahsubunu yaparak hesabını kapatmak zorunda olduğu, mutemetlerce süresi içinde mahsup edilmeyen avanslar hakkında 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerinin uygulanacağı, kanunen geçerli bir mazereti olmaksızın avanslarını süresinde mahsup etmeyen mutemetler hakkında, ayrıca tabi oldukları personel mevzuatının disiplin hükümlerine göre de işlem yapılacağı ve “Ön ödemelerin yıl sonunda mahsubu” başlıklı 13’üncü maddesinde de mutemetlerin mali yılın sonunda avanslarda bir aylık, kredilerde üç aylık sürenin dolmasını beklemeksizin mahsubunu yapmadıkları harcamalara ait belgeleri muhasebe yetkilisine verip, artan tutarı iade ederek hesabını kapatmakla yükümlü olduğu, mali yıl sonuna kadar kapatılmayan veya mahsup döneminde mahsup edileceği idaresince bildirilmeyen ön ödeme tutarının yıl sonunda mutemet adına ilgili hesaba borç kaydedilerek ön ödeme hesabının kapatılacağı, mutemet adına borç kaydedilen tutarlar hakkında muhasebe yönetmeliğinde belirtildiği şekilde işlem yapılacağı belirtilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 136'ncı maddesinde "165 Mahsup dönemine aktarılan avans ve krediler hesabı"nın niteliği, 137'nci maddesinde Hesaba ilişkin işlemler ve 138'inci maddesinde de hesabın işleyişine ilişkin hükümlere yer verilmiştir. "Hesabın niteliği" başlıklı 136'ncı maddesinde, bu hesabın bütçedeki ödeneğine dayanılarak verilen avans ve kredilerden mahsup dönemine aktarılan tutarların izlenmesi için kullanılacağı, "Hesaba ilişkin işlemler" başlıklı 137'nci maddesinde, mali yıl içerisinde iş avans ve kredileri hesabına borç kaydedilerek verilen avans veya açılan kredilerden, mahsup dönemi sonuna kadar nakden veya mahsuben kapatılmayan avans tutarlarının ilgili mutemet adına kişilerden alacaklar hesabına alınarak avans hesabının kapatılarak buna ait ödeneğin tenkis edileceği belirtilmiştir.

DMO'dan yapılan araç alımlarında, araçların ne zaman teslim edileceğine ve gecikme durumunda oluşacak gecikme bedeline ilişkin Büyükşehir Belediyesi ile DMO arasında bir sözleşme/protokol bulunmadığı, ancak DMO'nun tedarikçi firmayla imzaladığı şartname ve sözleşmede teslim süresi ile gecikme durumunda oluşacak gecikme bedeline ilişkin hükümlerin bulunduğu, Büyükşehir Belediyesi ile DMO arasında kredinin ödeme aşamasında ne kadar sürede teslim edileceğine ilişkin bilgi olmadığı, DMO'nun tedarikçi firma ile yaptığı sözleşmede belirtilen teslim süresinin Büyükşehir Belediyesine bildirildiği anlaşılmıştır. DMO'nun tedarikçi firmanın sözleşmeye aykırı mal tesliminden kaynaklı nefaset kesintisi yapması halinde alınan nefaset kesintisini Büyükşehir Belediyesine ödemektedir. Ancak DMO ilgili tedarikçinin geç teslim etmesinden kaynaklı gecikme bedeli aldığı halde aynı gecikmeye maruz kalan Büyükşehir Belediyesine bu bedel yansıtılmamaktadır. Böylece araçları alacak olan Büyükşehir Belediyesine araçlar süresinde teslim edilmediğinden dolayı Belediye gecikme bedelinden yararlanamamakta, araçların kullanım hakkından da yoksun kalmış olmaktadır.

Ödenen kredilerin yıl sonu itibarıyla kapatılması gerektiği halde kapatılmadığı, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 136, 137 ve 138'inci maddelerine aykırı olarak "165-Mahsup Dönemine Aktarılan Avans ve Krediler Hesabı"nın kullanıldığı anlaşılmıştır.

Devlet Malzeme Ofisinden talep edilen 18 adet 3,5 m³ kapasiteli yol süpürme araçları, 1 adet ahtapot ve 2 adet kurtarıcı şasi kamyon (yataksız tek kamyon) için 16.11.2023 tarih ve 42930 numaralı muhasebe işlem fişi ile 85.379.040,00TL kredi ödemesi yapılmıştır. DMO'dan talep edilen muhtelif cins araç alımına ilişkin yapılan ödeme mahsup döneminde teslim edilmediği için 29.12.2023 tarihinde "165 Mahsup dönemine aktarılan avans ve krediler hesabı"na kayıt yapılmış, 31.01.2024 tarihinde herhangi bir araç teslim olmadığı için "140

Kişilerden alacaklar hesabı”na kayıt yapılmıştır. 18 adet 3,5 m³ kapasiteli yol süpürme araçlarının fatura tarihlerinin 22.04.2024 ile 15.05.2024 ve teslim alma tarihlerinin 29.04.2024 ile 22.05.2024 olduğu, ahtapot çekicinin fatura tarihinin 28.11.2024 ve teslim alma tarihinin 05.12.2024 olduğu, 2 adet kurtarıcı şasi kamyonun (yataksız tek kamyon) fatura tarihinin 04.12.2024 ve teslim alma tarihinin 15.12.2024 olduğu, 21 adet aracın mahsup işleminin 31.12.2024 tarih ve 46098 numaralı ödeme emri belgesi ile yapıldığı anlaşılmıştır. DMO 13.12.2023 tarihinden itibaren 180 günde tedarikçi firmanın teslim edeceğini belirtmesine rağmen en son araç 15.12.2024 tarihinde teslim edilmiştir. DMO’dan talep edilen 18 adet 3,5 m³ kapasiteli yol süpürme araçları (vakumlu yol süpürge aracı) için 30.11.2023 tarih ve 44736 numaralı muhasebe işlem fişi ile 77.683.492,80 TL kredi ödemesi yapılmıştır. DMO’dan talep edilen muhtelif cins araç alımına ilişkin yapılan ödeme mahsup döneminde teslim edilmediği için 29.12.2023 tarihinde “165 Mahsup dönemine aktarılan avans ve krediler hesabı”na kayıt yapılmış, 31.01.2024 tarihinde herhangi bir araç teslim olmadığı için “140 Kişilerden alacaklar hesabı”na kayıt yapılmıştır. 10 adet 3,5 m³ kapasiteli yol süpürme araçlarının fatura tarihlerinin 03.06.2024 ve teslim alma tarihlerinin 07.06.2024 olduğu, 8 adet 3,5 m³ kapasiteli yol süpürme araçlarının fatura tarihlerinin 10.06.2024 ve teslim alma tarihlerinin 26.06.2024 olduğu, 18 adet aracın mahsup işleminin 07.08.2024 tarih ve 27758 numaralı ödeme emri belgesi ile yapılmıştır. Aynı şekilde 11.12.2024 tarih ve 43121 numaralı yevmiye ile 30.088.800,00 TL araç alımı, 29.11.2024 tarih ve 41879 numaralı yevmiye ile 41.280.000,00 TL panelvan ve çift kabin kamyonet alımı, 22.11.2024 tarih ve 40873 numaralı yevmiye ile 1.414.358,85 TL mobilya ve beyaz eşya alımı, 25.11.2024 tarih ve 40986 numaralı yevmiye ile 30.000.000,00 TL römork (itfaiye römork tipi yangın sulama tankeri 2,5 tonluk) alımı için DMO’dan yapılan talebe ilişkin kredi ödemesiyle ilgili olarak 2024 yılı sonuna kadar fatura düzenlenmediği, söz konusu taşınırların teslim alınmadığı, mahsup döneminde işlem yapılmadığı ve yıl sonunda kredinin kapatılmadığı anlaşılmıştır.

Kamu idaresi tarafından Devlet Malzeme Ofisi Genel Müdürlüğü kanalıyla yapılan alım süreçleriyle ilgili bilgi verilmiş, DMO kredili avansının işleyişi gereği diğer ön ödemeli 1 ya da 3 ay içinde mahsubu yapılan ön ödemeli avanslar gibi değerlendirilmemesi gerektiği, DMO’nun tedarikçi firmanın sözleşmeye aykırı mal tesliminden kaynaklı nefaset kesintisi yapması halinde alınan nefaset kesintisini Büyükşehir Belediyesine ödendiği, ancak DMO ilgili tedarikçinin geç teslim etmesinden kaynaklı gecikme bedeli aldığı halde aynı gecikmeye maruz kalan Büyükşehir Belediyesine bu bedelin yansıtılmadığı, böylece araçları alacak olan Büyükşehir Belediyesine araçlar süresinde teslim edilmediğinden dolayı Belediye gecikme

bedelinden yararlanamamakta, araçların kullanım hakkından da yoksun kalmış olmaktadır ifadesine istinaden DMO ile şifahen görüşme yapıldığı ve ilgili kurumdan kendilerinin iç içtihatları ile ilgili olduğu, herhangi bir yazılı kural olmadığı, sadece tedarikçi firma ile sözleşme imzalandığı bilgisinin edinildiği, tedarikçi firmanın gecikmesi sonucu oluşan bedelin aynı gecikmeye maruz kalan Belediyece ödenmesine ilişkin talep yazısı yazılacağı veya protokole hüküm konulması için taleplerinin iletileceği, Devlet Malzeme Ofisinden talep edilen araç ve malzemeler için ödenen kredinin mali yıl sonu itibarıyla kapatılmasına yönelik süreçlere ilişkin daha dikkatli olunacağı, 2024 yıl sonu işlemlerinde bulguda belirtildiği üzere 165 Mahsup dönemine aktarılan avans ve krediler hesabında Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğe uygun olarak işlem yapıldığı belirtilmiştir. Kamu idaresi cevabında DMO kredili avansının işleyişi gereği diğer ön ödemeli avans ve krediler gibi değerlendirilmemesi gerektiği belirtilmiş ise de herhangi bir dayanak sunulmamıştır. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile Ön Ödeme Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'te DMO'dan yapılacak alımlara ilişkin farklı düzenleme olmadığı dikkate alındığında idare cevabının geçerliliği bulunmamaktadır.

İhtiyaç duyulan araç ve malzemelerin piyasa fiyatlarının araştırılarak Devlet Malzeme Ofisinden talepte bulunulması, tedarikçi firmanın gecikmesi sonucu oluşan bedelin aynı gecikmeye maruz kalan Büyükşehir Belediyesine ödenmesine ilişkin talep yazısı yazılması veya protokole hüküm konulması, Devlet Malzeme Ofisinden talep edilen araç ve malzemeler için ödenen kredinin her halükarda mali yıl sonu itibarıyla kapatılması, mali yıl sonu itibarıyla kapatılması mümkün olmayan işlemin iptal edilmesi ile muhasebe kayıtlarının Yönetmeliğe uygun olarak yapılması sağlanmalıdır.

BULGU 4: Taşınır Niteliğindeki Mallar İçin Varlık İşlem Fişi Düzenlenmemesi ve İlk Madde ve Malzeme Hesabına Kayıt Edilmemesi

Satın alınan ilk madde ve malzeme niteliğindeki taşınır mallar için taşınır işlem/varlık işlem fişi düzenlenmediği ve söz konusu malzemelerin 150-İlk Madde ve Malzeme Hesabına kaydedilmeksizin doğrudan 630-Giderler Hesabına kaydedilerek muhasebeleştirildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Hesap grubuna ait işlemler" başlıklı 114'üncü maddesinde, stoklar hakkında, 28/12/2006 tarihli ve 2006/11545 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan Taşınır Mal Yönetmeliği hükümlerine göre işlem yapılacağı belirtilmiştir. Aynı Yönetmelik'in "150 İlk Madde ve Malzeme Hesabının Niteliği"

başlıklı 115'inci maddesinde de; bu hesabın kurumlarca kullanılmak ya da tüketilmek üzere edinilen ilk madde ve malzemelerin izlenmesi için kullanılacağı, "Hesabın İşleyişi" başlıklı 116'ncı maddesinde ise satın alınan veya üretilen ilk madde ve malzemeler bir taraftan maliyet bedelleri ile bu hesaba borç, 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak; diğer taraftan 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedileceği ifade edilmiştir.

10.10.2024 tarih ve 32688 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 41'inci maddesinin birinci fıkrasıyla 28.12.2006 tarih ve 2006/11545 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Taşınır Mal Yönetmeliği yürürlükten kaldırılmıştır.

18.01.2007 tarih ve 26407 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Belgeler ve Cetveller" başlıklı 10'uncu maddesinde ise; taşınır işlem fişinin tanımı yapılmış ve taşınır işlem fişinin hangi hallerde düzenlenmeyeceğine yer verilmiştir. 10.10.2024 tarihli Yönetmeliği'n "Belgeler ve Cetveller" başlıklı 10'uncu maddesinde ise; varlık işlem fişinin tanımı yapılmış ve varlık işlem fişinin hangi hallerde düzenlenmeyeceğine yer verilmiştir.

Yukarıda yer verilen yönetmelik hükümleri birlikte incelendiğinde, ilgili mevzuatı çerçevesinde kabul edilerek teslim alınan taşınırların girişleri ile taşınırların çıkış ve ambarlar arasında devir işlemlerinde, dayanıklı taşınırların niteliklerini değiştiren esaslı onarım ve ilaveler sonucu değer artışlarında taşınır işlem fişi düzenlenmesinin esas olduğu belirtildikten sonra hangi hallerde düzenlenmeyeceği tek tek sayılmak suretiyle belirtilmiştir.

2022/716359 ihale kayıt numaralı ve 2.329.92.207,58 TL bedelli "il sınırları içinde ulaşım yollarında asfalt kaplaması, yol ve inşaat bakım onarım ve yenileme yapılması" iş kapsamında 708 iş kalemi arasından örneğin 50.000 metrekare doğal küçük parke (80x100), 12.000 ton hidrolik kireç, 105.000 metrekare doğal granit parke taşı (10x10x8cm), 20.000 metrekare kesme granit parke taşı (20x20x8 cm) gibi asfalt katkı maddesi bitüm malzemeleri ve parke taşları temin edilmiştir. Söz konusu iş kapsamında kilit parke sevkiyatlarının yapıldığı, parkelerin bir kısmının şantiye sahasında olmasına rağmen giriş ve çıkış kayıtlarının tutulmadığı, dolayısıyla şantiyede bulunan mevcut stok miktarının anlaşılamadığı, satın alınan asfalt katkı maddesi bitüm malzemelerinin ve parke taşlarının 150- İlk Madde ve Malzeme Hesabına kaydedilmeksizin doğrudan 630-Giderler Hesabı kullanılmak suretiyle muhasebeleştirildiği görülmüştür. Söz konusu iş kapsamında yüklenici şirket tarafından teslim

edildiği belirtilen kilit parkelere ilişkin taşınır işlem/varlık fişi bulunmadığı gibi çıkışı yapılan kilit parkelere ilişkin de taşınır işlem/varlık fişi bulunmamaktadır.

Kamu idaresi tarafından mevzuat hükümleri gereğince gerekli iş ve işlemlere azami ölçüde dikkat edileceği ifade edilmiştir.

Taşınır Mal Yönetmeliği kapsamında belirtilen malzemeler için taşınır işlem/varlık fişinin düzenlenmesi, giriş çıkış kayıtlarının tutularak ilk madde ve malzeme hesabına kayıt edilmesi gerekmektedir.

BULGU 5: Binalara Asılan İlanlarla İlgili İlan ve Reklam Vergisi Tahakkuku Yapılmaması

Büyükşehir Belediyesinden izin alınmadan yapılan ilan ve reklamlarla ilgili idari yaptırım uygulanmadığı ve ilan ve reklam vergisi ile ilgili sürecin işletilmediği görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 12'nci maddesinde, belediye sınırları ile mücavir alanları içinde yapılan her türlü ilan ve reklamın İlan ve Reklam Vergisine tabi olduğu, 13'üncü maddesinde İlan ve Reklam Vergisinin mükellefinin ilan ve reklamı kendi adına yapan veya yaptıran gerçek veya tüzelkişiler olduğu, 15'inci maddenin dördüncü sırasında ışıklı veya projeksiyonlu ilan ve reklamlardan her metrekare için yıllık olarak en az 30 ve en çok 150 TL olmak üzere belirlenen tutarda vergi alınacağı, beşinci sırasında ilan ve reklam amacıyla dağıtılan broşür, katalog, duvar ve cep takvimleri, biblolar veya benzerlerinin her biri için en az 0,01 ve en çok 0,25 TL, altıncı sırasında mahiyeti ne olursa olsun yapıştırılacak çeşitli afişler ve benzerlerinin beherinin metrekaresinden en az 0,02 ve en çok 0,50 TL olmak üzere belirlenen tutarda vergi alınacağı, 16'ncı maddesinde vergiye tabi ilan ve reklamlarda, ilan ve reklam işinin mükellefçe yapılması halinde ilan veya reklam işinin yapılmasından önce mükellef tarafından, ilan ve reklam işinin bu işi mutat meslek olarak ifa edenler tarafından yapılması halinde ilan ve reklam işini yapanlarca ilan veya reklamın yapıldığı ayı takip eden ayın 20'nci günü akşamına kadar verilecek beyanname üzerine tarh ve tahakkuk ettirileceği hüküm altına alınmıştır.

2464 sayılı Kanun'un 16'ncı maddesinde vergiye tabi ilan ve reklamlarda, ilan ve reklam işinin mükellefçe yapılması halinde ilan veya reklam işinin yapılmasından önce mükellefler tarafından, ilan ve reklam işinin bu işi mutat meslek olarak ifa edenler tarafından

yapılması halinde ilan ve reklam işini yapanlarca ilan veya reklamın yapıldığı ayı takip eden ayın 20'nci günü akşamına kadar verilecek beyanname üzerine tarh ve tahakkuk ettirileceği, beyannamelerin vergi tarifesinin 1, 2, 3, 4, 5 ve 6'ncı bentlerinde yazılı ilan ve reklamlarda bunların yayınlandığı, dağıtıldığı veya teşhir edildiği mahallin belediyesine verileceği, ilan ve reklam vergisinin beyanname verme süresi içinde ödeneceği, ancak belediye meclislerinin vergi tarifesinin 1, 2 ve 4'üncü bentlerinde yazılı yıllık ilan ve reklamlara ait vergileri, yılı içinde, iki eşit taksitte almaya yetkili oldukları, ilan ve reklam vergisinin ödendiğinin belgelendirilmesi yönünde ilgili belediyelerin gerekli usulleri ihdas edebileceği hükme bağlanmıştır. Aynı Kanun'un 98'inci maddesinde de bu Kanunda aksine hüküm bulunmayan hallerde bu Kanuna göre alınacak vergi, harç ve katılma payları hakkında 213 sayılı Vergi Usul Kanunu ile 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun ve bunların ek ve tadilleri hükümlerinin uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

213 sayılı Kanun'un 352'nci maddesinde, vergi ve harç beyannamelerinin süresinde verilmemiş olması durumunda birinci derece usulsüzlük cezasının kesileceği, 341'inci maddesinde, vergi ziyayının, mükellefin veya sorumlunun vergilendirme ile ilgili ödevlerini zamanında yerine getirmemesi veya eksik yerine getirmesi yüzünden verginin zamanında tahakkuk ettirilmemesi veya eksik tahakkuk ettirilmesini ifade ettiği, 344'üncü maddesinde 341'inci maddede yazılı hallerde vergi ziyayına sebebiyet verildiği takdirde, mükellef veya sorumlu hakkında ziyaa uğratılan verginin bir katı tutarında vergi ziyayı cezası kesileceği, 336'ncı maddesinin birinci fıkrasında ise cezayı istilzam eden tek bir fiil ile vergi ziyayı ve usulsüzlük birlikte işlenmiş olursa bunlara ait cezalardan sadece miktar itibarıyla en ağırının kesileceği hüküm altına alınmıştır.

İlan ve reklam vergisi beyannamesinin süresinde verilmemesi 213 sayılı Kanun'un 352/1'inci maddesi uyarınca birinci derece usulsüzlük cezası fiilini oluşturmaktadır. Aynı Kanunun 336'ncı maddesinin birinci fıkrasında da cezayı istilzam eden tek bir fiil ile vergi ziyayı ve usulsüzlük birlikte işlenmiş olursa bunlara ait cezalardan sadece miktar itibarıyla en ağırının kesilmesi öngörülmüştür. İlan ve reklam işinin mükellefler tarafından yapılması halinde ilan veya reklamın yapılmasından önce mükellef tarafından, ilan ve reklam işini mutat meslek olarak ifa edenler tarafından yapılması halinde ise ilan ve reklam işini yapanlarca ilan veya reklamın yapıldığı ayı takip eden ayın 20'nci günü akşamına kadar verilecek beyanname üzerine tarh ve tahakkuk ettirilmesi gerekmektedir. Öte yandan, süreklilik arz eden ilan ve reklamlar için ayrıca yeniden beyanname verilmeksizin (değişiklik beyanları hariç) ilan ve reklam vergisi beyannamesinin her yılın ocak ayı itibarıyla tarh ve tahakkuk ettirilmesi ve bu

süre içerisinde de ödenmesi gerekmektedir. Bu itibarla, ilan ve reklam vergisi beyannamelerinin yukarıda yer verilen süreler geçtikten sonra verilmesi halinde kesilecek birinci derece usulsüzlük cezası ile vergi ziyası cezasının karşılaştırılarak miktar itibarıyla fazla olan cezanın kesilmesi gerekmektedir.

Büyükşehir Belediyesi tarafından yapılan denetimlerde izinsiz afiş asma ve ilanlar nedeniyle ilgili kişiler idari karar yaptırım tutanağı düzenlenerek gerekli işlemler yapılmaktadır. Ancak gerçek veya tüzel kişiler tarafından taşınmazlarla ilgili satılık/kiralık olduğuna ilişkin bilgi içeren ilanlarla ilgili olarak herhangi bir işlem yapılmamaktadır. Kamu İdaresi söz konusu ilanların ilan ve reklam niteliğinde olmadığını belirtmiştir. “İlan” duyuru ve bildirim anlamına gelmektedir. Bu nedenle Kanunda sayılan istisna ve muaflıklara göre gerçek veya tüzel kişilerin yazdığı/astığı satılık/kiralık gibi ibarelerle kullandığı afiş, pankart, ilan vs. görsel araçların da ilan ve reklam vergisine tabi olması gerekmektedir. Bu nedenle ilgili kişilerin taşınmaza ilişkin duyuruyu asmadan önce yetkili belediyeye ilan ve reklam vergisi beyannamesi ile beyan ederek ilan ve reklam vergisini ödemesi gerekmektedir.

Kamu idaresi tarafından Belediyenin yetki ve sorumluluğunda olan yollara cephe binalara asılan bez veya sair maddeler vasıtasıyla yapılan geçici maiyetteki ilan ve reklamların metrekaresinden haftalık olarak İlan ve Reklam Vergisi alınmakla birlikte bulguda belirtilen hususta 213 sayılı Vergi Usul Kanun hükümleri doğrultusunda işlem tesis edileceği belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri çerçevesinde Büyükşehir Belediyesinin yetki ve sorumluluğunda olan binaların cephe ve yanlarına asılan bez veya sair maddeler vasıtasıyla yapılan geçici mahiyetteki ilan ve reklamların metrekaresinden haftalık olarak ilan ve reklam vergisi alınması ile 213 sayılı Kanun’un ilgili hükümlerinin uygulanması gerekir.

BULGU 6: İlçe Belediyelerinden Alınması Gereken Çevre Temizlik Vergisi Payının Takibinin Yapılmaması

Büyükşehir Belediyesi hesaplarının incelenmesi sonucunda ilçe belediyelerinden alınması gereken çevre temizlik vergisi payının takibinin yapılmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun “Çevre temizlik vergisi” başlıklı mükerrer 44’üncü maddesinde,

“ ...

İş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalara ait çevre temizlik vergisi, belediyelerce binaların tarifedeki derecelere intibak ettirilmesi üzerine her yılın Ocak ayında yıllık tutarı itibarıyla tahakkuk etmiş sayılır. Tahakkuk eden vergi, bir defaya mahsus olmak üzere, belediyelerin ilan mahallerinde bir ay süreyle topluca ilan edilir. İş yeri ve diğer şekilde kullanılan binalarla ilgili olarak tahakkuk eden bu vergi, her yıl, emlak vergisinin taksit sürelerinde ödenir.

Su ve kanalizasyon idareleri büyük şehir dahilindeki her ilçe veya ilk kademe belediyesinin belediye ve mücavir alan sınırları içinde bulunan konutlara ilişkin olarak tahsil ettiği çevre temizlik vergisi ile bu verginin süresinde ödenmemesi nedeniyle tahsil ettiği gecikme zammının yüzde seksenini tahsilatı takip eden ayın yirminci günü akşamına kadar bir bildirim ile ilgili belediyeye bildirerek aynı süre içinde öder. Tahsil edilen vergi ve gecikme zammının yüzde yirmisini ise münhasıran çöp imha tesislerinin kuruluş ve işletmelerinde kullanılmak üzere büyük şehir belediyesinin hesabına tahsilatı takip eden ayın yirminci günü akşamına kadar aktarır. Büyük şehir belediye sınırları içinde bulunan belediyelerin kendileri tarafından tahsil edilen çevre temizlik vergisinin yüzde yirmisi aynı esaslar çerçevesinde büyük şehir belediyelerine aktarılır.

Tahsil ettiği vergiyi veya gecikme zammını yukarıda belirtilen süre içinde ilgili belediyeye yatırmayan idarelerden, bu tutarlar 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre gecikme zammı tatbik edilerek tahsil edilir.”

denilmiş ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun “Büyükşehir belediyesinin gelirleri” başlıklı 23’üncü maddesinde de, “Büyükşehir belediyeleri ve bağlı kuruluşları ile ilçe belediyeleri; tahsil ettikleri vergiler ve benzeri malî yükümlülüklerden birbirlerine ödemeleri gereken paylar ile su, atık su ve doğalgaz bedellerini zamanında yatırmadıkları takdirde, ilgili belediye veya bağlı kuruluşun talebi üzerine söz konusu tutar, İller Bankası tarafından, yükümlü belediyenin genel bütçe vergi gelirleri payından kesilerek alacaklı belediyenin hesabına aktarılır. Gecikmeden kaynaklanacak faiz ve benzeri her türlü zararın tazmininden, ilgili ilçe belediye başkanı ve sayman şahsen sorumludur. Bu fıkra hükmü, ilçe ve ilk kademe belediyeleri hesabına yapılacak her türlü aktarmaları zamanında yapmayan büyükşehir belediye başkanı, bağlı kuruluş genel müdürleri ve saymanları hakkında da uygulanır.” hükmü yer almıştır.

İlçe belediyeleri tahsil ettikleri çevre temizlik vergisinin yüzde yirmisini (süresinde ödenmeyen çevre temizlik vergisinin gecikme zammıyla birlikte tutarının) takip eden ayın yirminci günü akşamına kadar Büyükşehir Belediyelerine aktarmakla yükümlüdür. Su ve

Kanalizasyon İdaresi de konutlara ilişkin olarak tahsil ettiği çevre temizlik vergisi ile bu verginin süresinde ödenmemesi nedeniyle tahsil ettiği gecikme zammının yüzde yirmisini ise münhasıran çöp imha tesislerinin kuruluş ve işletmelerinde kullanılmak üzere büyükşehir belediyesinin hesabına tahsilatı takip eden ayın yirminci günü akşamına kadar aktarmalıdır. İdareler tahsil ettikleri çevre temizlik vergisini zamanında Büyükşehir Belediye hesabına yatırmadıkları takdirde Büyükşehir Belediye Başkanlığının talebi üzerine söz konusu tutar İller Bankası tarafından ilgili idarenin genel bütçe vergi gelirleri payından kesilerek alacaklı Büyükşehir Belediyesinin hesabına aktarılacaktır. İlçe belediyeleri payları zamanında ödemediği için gecikmeden kaynaklanacak gecikme zammı ilçe belediye bütçesinden ödenmemelidir. Büyükşehir Belediyesine ödenecek gecikme zammından ilgili ilçe belediye başkanı ve sayman şahsen sorumlu olduğu için bu tutarın bu kişilerden alınması gerekir.

Çevre temizlik vergi paylarıyla ilgili olarak ilçe belediyelerin süresinde ödemedikleri vergi payının Büyükşehir Belediyesinden olan eğlence vergisi ve diğer alacaklarından mahsup suretiyle tahsil edildiği, ödenmeyen tutarların alacağın olmaması/yetmemesi durumunda tahsili cihetine gidilmediği görülmüştür. 31.12.2024 tarihi itibarıyla gecikme zammı hariç ana para olarak Aliğa Belediyesi'nin 2023 yılı Mayıs ve Kasım ayları ile 2024 yılı Ocak, Nisan, Mayıs, Kasım ve Aralık ayları pay borcunun 2.018,727,25 TL, Buca Belediyesi'nin 2024 yılı Mayıs, Temmuz, Ağustos ve Kasım ayları pay borcunun 6.804.910,56 TL, Çiğli Belediyesi'nin 2024 yılı Temmuz ve Ağustos ayları pay borcunun 159.088,76 TL, Foça Belediyesi'nin 2023 yılı Kasım, Aralık ve 2024 yılının tamamına ait pay borçlarının 310.238,74 TL, Güzelbahçe Belediyesi'nin 2023 yılı Aralık ayı ve 2024 yılının tamamına ait pay borçlarının 241.721,21 TL, Kınık Belediyesi'nin 2022 yılı Haziran ayından itibaren 2024 yılı Mart ayına kadar olan pay borçlarının 279.353,81 TL, Menderes Belediyesi'nin 2024 yılının tamamına ait pay borçlarının 1.567.482,36 TL, Menemen Belediyesi'nin 2024 yılının tamamına ait pay borçlarının 2.355.254,00 TL ve Seferihisar Belediyesi'nin 2020, 2021, 2022, 2023 yılları ve 2024 yılı Ağustos ayına kadar olan pay borçlarının 1.809.796,21 TL olduğu anlaşılmıştır.

Bazı ilçe belediyelerinin borcu Büyükşehir Belediyesi alacağından mahsup edilmekle birlikte mahsup edilen alacağın hangi dönem vergisine ait olduğu ile anapara ve gecikme zammı tutarını belirten yazının ilgili ilçe belediyesine bildirilmesi gerekmektedir.

Kamu İdaresi tarafından ilçe belediyeleri tarafından ödenmesi gereken Çevre Temizlik Vergisi ile ilgili tahakkuk ettirilen gelirlerle ilgili ödeme yapılmadığı zaman park yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirlere ilişkin alacaklarından gecikme zamları ile birlikte mahsup

edilmek suretiyle tahsilinin sağlandığı, mahsuben tahsilata ilişkin belgelerin üst yazı ile birlikte ilgili ilçe belediyesine bildirildiği, ayrıca bulguda belirtilen öneriler doğrultusunda 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu 23'üncü maddesinin son fıkrası hükümlerine göre işlem tesis edileceği belirtilmiştir.

İdarenin 2022 ve 2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunu gereğini yerine getirmediği görülmüştür.

2464 sayılı Kanun'un mükerrer 44'üncü maddesine göre ilçe belediyeleri ödemeleri gereken çevre temizlik vergi paylarının ödememelerine karşın Büyükşehir Belediyesinin payının tahsil edilmesi için 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 23'üncü maddesinin son fıkra hükmü de dikkate alınarak gerekli işlemi yapması ile gecikmeden kaynaklı faiz ve benzeri giderlerin ise aktarmaları zamanında yapmayan ilgili ilçe belediye başkanı ile muhasebe yetkilisinden alınması için gerekli sürecin işletilmesi gerekir.

BULGU 7: İzinsiz Yapılan İlan ve Reklamlarla İlgili Tahakkuk/Tahsilat Sürecinin Kanuna Uygun İşletilmemesi

Büyükşehir Belediyesinden izin alınmadan tabela ve totem gibi unsurlarla yapılan ilan ve reklam unsurlarının ilk tespit durumunda idari yaptırım uygulanmadığı ve kaldırılması için süre verildiği, ayrıca ilan ve reklam vergisinin ödenmediği görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 12'nci maddesinde, belediye sınırları ile mücavir alanları içinde yapılan her türlü ilan ve reklamın İlan ve Reklam Vergisine tabi olduğu, 13'üncü maddesinde İlan ve Reklam Vergisinin mükellefinin ilan ve reklamı kendi adına yapan veya yaptıran gerçek veya tüzelkişiler olduğu, 15'inci maddenin dördüncü sırasında ışıklı veya projeksiyonlu ilan ve reklamlardan her metrekare için yıllık olarak en az 30 ve en çok 150 TL olmak üzere belirlenen tutarda vergi alınacağı, beşinci sırasında ilan ve reklam amacıyla dağıtılan broşür, katalog, duvar ve cep takvimleri, biblolar veya benzerlerinin her biri için en az 0,01 ve en çok 0,25 TL, altıncı sırasında mahiyeti ne olursa olsun yapıştırılacak çeşitli afişler ve benzerlerinin beherinin metrekaresinden en az 0,02 ve en çok 0,50 TL olmak üzere belirlenen tutarda vergi alınacağı, 16'ncı maddesinde vergiye tabi ilan ve reklamlarda, ilan ve reklam işinin mükellefçe yapılması halinde ilan veya reklam işinin yapılmasından önce mükellef tarafından, ilan ve reklam işinin bu işi mutat meslek olarak ifa edenler tarafından yapılması halinde ilan ve reklam işini yapanlarca ilan veya reklamın yapıldığı ayı takip eden ayın 20'nci

günü akşamına kadar verilecek beyanname üzerine tarh ve tahakkuk ettirileceği hüküm altına alınmıştır.

2464 sayılı Kanun'un 16'ncı maddesinde vergiye tabi ilan ve reklamlarda, ilan ve reklam işinin mükellefçe yapılması halinde ilan veya reklam işinin yapılmasından önce mükellefler tarafından, ilan ve reklam işinin bu işi mutat meslek olarak ifa edenler tarafından yapılması halinde ilan ve reklam işini yapanlarca ilan veya reklamın yapıldığı ayı takip eden ayın 20'nci günü akşamına kadar verilecek beyanname üzerine tarh ve tahakkuk ettirileceği, beyannamelerin vergi tarifesinin 1, 2, 3, 4, 5 ve 6'ncı bentlerinde yazılı ilan ve reklamlarda bunların yayınlandığı, dağıtıldığı veya teşhir edildiği mahallin belediyesine verileceği, ilan ve reklam vergisinin beyanname verme süresi içinde ödeneceği, ancak belediye meclislerinin vergi tarifesinin 1, 2 ve 4'üncü bentlerinde yazılı yıllık ilan ve reklamlara ait vergileri, yılı içinde, iki eşit taksitte almaya yetkili oldukları, ilan ve reklam vergisinin ödendiğinin belgelendirilmesi yönünde ilgili belediyelerin gerekli usulleri ihdas edebileceği hükme bağlanmıştır. Aynı Kanun'un 98'inci maddesinde de bu Kanunda aksine hüküm bulunmayan hallerde bu Kanuna göre alınacak vergi, harç ve katılma payları hakkında 213 sayılı Vergi Usul Kanunu ile 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun ve bunların ek ve tadilleri hükümlerinin uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

213 sayılı Kanunun 352'nci maddesinde, vergi ve harç beyannamelerinin süresinde verilmemiş olması durumunda birinci derece usulsüzlük cezasının kesileceği, 341'inci maddesinde, vergi ziyaının, mükellefin veya sorumlunun vergilendirme ile ilgili ödevlerini zamanında yerine getirmemesi veya eksik yerine getirmesi yüzünden verginin zamanında tahakkuk ettirilmemesi veya eksik tahakkuk ettirilmesini ifade ettiği, 344'üncü maddesinde 341'inci maddede yazılı hallerde vergi ziyasına sebebiyet verildiği takdirde, mükellef veya sorumlu hakkında ziyaa uğratılan verginin bir katı tutarında vergi ziyası cezası kesileceği, 336'ncı maddesinin birinci fıkrasında ise cezayı istilzam eden tek bir fiil ile vergi ziyası ve usulsüzlük birlikte işlenmiş olursa bunlara ait cezalardan sadece miktar itibarıyla en ağırının kesileceği hüküm altına alınmıştır.

İlan ve reklam vergisi beyannamesinin süresinde verilmemesi 213 sayılı Kanun'un 352/1'inci maddesi uyarınca birinci derece usulsüzlük cezası fiilini oluşturmaktadır. Aynı Kanunun 336'ncı maddesinin birinci fıkrasında da cezayı istilzam eden tek bir fiil ile vergi ziyası ve usulsüzlük birlikte işlenmiş olursa bunlara ait cezalardan sadece miktar itibarıyla en ağırının kesilmesi öngörülmüştür. İlan ve reklam işinin mükellefler tarafından yapılması halinde ilan

veya reklamın yapılmasından önce mükellef tarafından, ilan ve reklam işini mutat meslek olarak ifa edenler tarafından yapılması halinde ise ilan ve reklam işini yapanlarca ilan veya reklamın yapıldığı ayı takip eden ayın 20'nci günü akşamına kadar verilecek beyanname üzerine tarh ve tahakkuk ettirilmesi gerekmektedir. Öte yandan, süreklilik arz eden ilan ve reklamlar için ayrıca yeniden beyanname verilmeksizin (değişiklik beyanları hariç) ilan ve reklam vergisi beyannamesinin her yılın Ocak ayı itibarıyla tarh ve tahakkuk ettirilmesi ve bu süre içerisinde de ödenmesi gerekmektedir. Bu itibarla, ilan ve reklam vergisi beyannamelerinin yukarıda yer verilen süreler geçtikten sonra verilmesi halinde kesilecek birinci derece usulsüzlük cezası ile vergi ziyai cezasının karşılaştırılarak miktar itibarıyla fazla olan cezanın kesilmesi gerekmektedir.

Büyükşehir Belediyesi İlan, Reklam ve Tanıtım Yönetmeliği'nin "Yönetmelik hükümlerine aykırı davranış" başlıklı 30'uncu maddesinde, *"(1) Bu Yönetmelik hükümlerine göre ilgili belediyesinden izin alınmadan ilan, reklam ve tanıtım uygulaması yapılamaz. 5326 sayılı Kabahatler Kanunu kapsamında olmayıp işbu yönetmelik hükümlerine aykırı, izinsiz ilan, reklam ve tanıtım uygulaması yapılması halinde zabıta ekiplerince 1608 sayılı Umuru Belediyeye Müteallik Ahkamı Cezaiye Hakkında 486 Numaralı Kanunun Bazı Maddeleri Muaddil Kanun hükümleri çerçevesinde cezai işlem yapılır ve ilgisine bu aykırılığın giderilmesi hususunda 7 gün süreli ihtar verilir. Belirtilen süre sonunda aykırılığın giderilmemesi durumunda aynı kanun hükümlerine göre kaldırma işlemi uygulanır."* denilerek tespit halinde cezanın uygulanacağı, ancak aykırılığın kaldırılması için süre verileceği belirtilmiştir.

Büyükşehir Belediyesi tarafından yapılan denetimlerde izin alınmadan tabela ve totem gibi unsurlarla yapılan ilan ve reklamın ilk tespit anında kişilere yedi gün süre verilerek söz konusu ilan ve reklam unsurlarının kaldırılmasının istendiği, verilen süre sonunda kaldırılmadığı takdirde idari yaptırım kararına esas tespit tutanağı düzenlenerek Encümene gönderildiği, Encümen tarafından verilen idari yaptırım karar tutanağının ilgiliye tebliğ edildiği anlaşılmıştır. Verilen yedi günlük sürenin sonunda söz konusu aykırılık giderilmediği takdirde, aykırılık İdare tarafından giderilerek yapılan gider %20 fazlasıyla tahsil edilmektedir. İlk tespit tarihinden önce bu ilanın ilk olarak ne zaman yapıldığı bilgisi bulunmamaktadır. Ancak ilanın yaptırılma giderine ilişkin belgenin incelenmesi ile veya ilgili kişiden alınan bilgiye istinaden ilanın ilk olarak ne zaman yapıldığı bilgisine ulaşabilmek mümkündür.

Belediye görevlileri bilgi sahibi olmasına rağmen 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun

“Emre aykırı davranış” başlıklı 32’nci maddesinin birinci fıkrası ile 1608 sayılı Kanun ve Belediye Emir ve Yasakları Yönetmeliği’ne istinaden idari para cezası uygulamayarak süre vermektedir. Oysa ilk tespit anında izin alma durumu olmadığı için idari para cezası uygulanmalıdır. İlk tespit sonrası süre verilerek bu sürenin sonunda idari yaptırım kararı uygulanmadan ilan ve reklam vergisi tahakkuk/tahsilat işlemlerinin yapılması sağlanarak kişinin önceden izin alarak ilan reklam vergisini ödediği şeklinde işlem yapılması hatalıdır. Tabela ve totem gibi ilan ve reklam unsurlarının izinsiz konumlandırılması nedeniyle Zabıta birimi tarafından ilgili kişilere idari karar yaptırım tutanağı düzenlenmesi sırasında ilan ve reklamlarla ilgili gerekli bilgilerin alınarak Gelirler Şube Müdürlüğüne bildirilmesi ve işlemlerin koordinasyon içinde yürütülmesi önemlidir.

Yukarıda belirtildiği üzere, 2464 sayılı Kanun’un 16’ncı maddesinde vergiye tabi ilan ve reklamlarda ilan ve reklam işinin mükellefçe yapılması halinde ilan veya reklam işinin yapılmasından önce mükellefler tarafından, ilan ve reklam işinin bu işi mutat meslek olarak ifa edenler tarafından yapılması halinde ilan ve reklam işini yapanlarca ilan veya reklamın yapıldığı ayı takip eden ayın 20’nci günü akşamına kadar verilecek beyanname üzerine tarh ve tahakkuk ettirilecektir. İlan ve reklam vergisi beyannamesinin süresinde verilmemesi 213 sayılı Kanun’da belirtilen cezai işlemi gerektirmektedir.

Kamu idaresi tarafından Zabıta Dairesi Başkanlığınca ilgili kişilere İdari Karar Yaptırım Tutanağı düzenlenmesi ile birlikte Gelirler Şube Müdürlüğüne elektronik posta yolu ile bildirim yapıldığı, Gelirler Şube Müdürlüğünce de 213 sayılı Kanun gereğince işlem yapıldığı ifade edilmiştir.

İzin alınmadan tabela ve totem gibi unsurlarla yapılan ilan ve reklamın, reklamlarla ilgili gerekli tespitlerin yapıldığı sırada idari yaptırım kararı uygulanarak ilan ve reklam vergisinin alınması ile gerekli işlemin 213 sayılı Kanun’un ilgili hükümleri dikkate alınarak yapılması gerekmektedir.

BULGU 8: İzinsiz Yapılan İlan ve Reklamlarla İlgili İlan ve Reklam Vergisi Tahakkuk/Tahsilatının Yapılmaması

Büyükşehir Belediyesinden izin alınmadan yapılan ilan ve reklamlarla ilgili idari yaptırım uygulanmasına karşın ilân ve reklam vergisi ile ilgili sürecin işletilmediği görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 12'nci maddesinde, belediye sınırları ile mücavir alanları içinde yapılan her türlü ilan ve reklamın İlan ve Reklam Vergisine tabi olduğu, 13'üncü maddesinde İlan ve Reklam Vergisinin mükellefinin ilan ve reklamı kendi adına yapan veya yaptıran gerçek veya tüzelkişiler olduğu, 15'inci maddenin dördüncü sırasında ışıklı veya projeksiyonlu ilân ve reklamlardan her metrekaare için yıllık olarak en az 30 ve en çok 150,00 TL olmak üzere belirlenen tutarda vergi alınacağı, beşinci sırasında ilân ve reklam amacıyla dağıtılan broşür, katalog, duvar ve cep takvimleri, biblolar veya benzerlerinin her biri için en az 0,01 ve en çok 0,25 TL, altıncı sırasında mahiyeti ne olursa olsun yapıştırılacak çeşitli afişler ve benzerlerinin beherinin metrekaresinden en az 0,02 ve en çok 0,50 TL olmak üzere belirlenen tutarda vergi alınacağı, 16'ncı maddesinde vergiye tabi ilan ve reklamlarda, ilan ve reklam işinin mükellefçe yapılması halinde ilan veya reklam işinin yapılmasından önce mükellef tarafından, ilan ve reklam işinin bu işi mutat meslek olarak ifa edenler tarafından yapılması halinde ilan ve reklam işini yapanlarca ilan veya reklamın yapıldığı ayı takip eden ayın 20'nci günü akşamına kadar verilecek beyanname üzerine tarh ve tahakkuk ettirileceği hüküm altına alınmıştır.

2464 sayılı Kanun'un 16'ncı maddesinde vergiye tabi ilan ve reklamlarda, ilan ve reklam işinin mükellefçe yapılması halinde ilan veya reklam işinin yapılmasından önce mükellefler tarafından, ilan ve reklam işinin bu işi mutat meslek olarak ifa edenler tarafından yapılması halinde ilan ve reklam işini yapanlarca ilan veya reklamın yapıldığı ayı takip eden ayın 20'nci günü akşamına kadar verilecek beyanname üzerine tarh ve tahakkuk ettirileceği, beyannamelerin vergi tarifesinin 1, 2, 3, 4, 5 ve 6'ncı bentlerinde yazılı ilan ve reklamlarda bunların yayınlandığı, dağıtıldığı veya teşhir edildiği mahallin belediyesine verileceği, ilan ve reklam vergisinin beyanname verme süresi içinde ödeneceği, ancak belediye meclislerinin vergi tarifesinin 1, 2 ve 4'üncü bentlerinde yazılı yıllık ilan ve reklamlara ait vergileri, yılı içinde, iki eşit taksitte almaya yetkili oldukları, ilan ve reklam vergisinin ödendiğinin belgelendirilmesi yönünde ilgili belediyelerin gerekli usulleri ihdas edebileceği hükme bağlanmıştır. Aynı Kanun'un 98'inci maddesinde de, bu Kanunda aksine hüküm bulunmayan hallerde, bu Kanuna göre alınacak vergi, harç ve katılma payları hakkında 213 sayılı Vergi Usul Kanunu ile 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun ve bunların ek ve tadilleri hükümlerinin uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

213 sayılı Kanunun 352'nci maddesinde, vergi ve harç beyannamelerinin süresinde verilmemiş olması durumunda birinci derece usulsüzlük cezasının kesileceği, 341'inci maddesinde, vergi ziyayının, mükellefin veya sorumlunun vergilendirme ile ilgili ödevlerini

zamanında yerine getirmemesi veya eksik yerine getirmesi yüzünden verginin zamanında tahakkuk ettirilmemesi veya eksik tahakkuk ettirilmesini ifade ettiği, 344'üncü maddesinde 341'inci maddede yazılı hallerde vergi ziyana sebebiyet verildiği takdirde, mükellef veya sorumlu hakkında ziyaa uğratılan verginin bir katı tutarında vergi ziyayı cezası kesileceği, 336'ncı maddesinin birinci fıkrasında ise cezayı istilzam eden tek bir fiil ile vergi ziyayı ve usulsüzlük birlikte işlenmiş olursa bunlara ait cezalardan sadece miktar itibarıyla en ağırının kesileceği hüküm altına alınmıştır.

İlan ve reklam vergisi beyannamesinin süresinde verilmemesi 213 sayılı Kanun'un 352/1 inci maddesi uyarınca birinci derece usulsüzlük cezası fiilini oluşturmaktadır. Aynı Kanunun 336'ncı maddesinin birinci fıkrasında da cezayı istilzam eden tek bir fiil ile vergi ziyayı ve usulsüzlük birlikte işlenmiş olursa bunlara ait cezalardan sadece miktar itibarıyla en ağırının kesilmesi öngörülmüştür. İlan ve reklam işinin mükellefler tarafından yapılması halinde ilan veya reklamın yapılmasından önce mükellef tarafından, ilan ve reklam işini mutad meslek olarak ifa edenler tarafından yapılması halinde ise ilan ve reklam işini yapanlarca ilan veya reklamın yapıldığı ayı takip eden ayın 20'nci günü akşamına kadar verilecek beyanname üzerine tarh ve tahakkuk ettirilmesi gerekmektedir. Öte yandan, süreklilik arz eden ilan ve reklamlar için ayrıca yeniden beyanname verilmeksizin (değişiklik beyanları hariç) ilan ve reklam vergisi beyannamesinin her yılın Ocak ayı itibarıyla tarh ve tahakkuk ettirilmesi ve bu süre içerisinde de ödenmesi gerekmektedir. Bu itibarla, ilan ve reklam vergisi beyannamelerinin yukarıda yer verilen süreler geçtikten sonra verilmesi halinde kesilecek birinci derece usulsüzlük cezası ile vergi ziyayı cezasının karşılaştırılarak miktar itibarıyla fazla olan cezanın kesilmesi gerekmektedir.

Büyükşehir Belediyesi tarafından 2023 yılı içinde yapılan denetimlerde 31 adet izinsiz afiş asma ve 7 adet izinsiz el ilanı nedeniyle ilgili kişilere idari karar yaptırım tutanağı düzenlenerek gerekli işlemler yapılmıştır. Ancak idari para cezası verilmesine karşın reklam ve tanıtım yapan kişilerin yaptıklarının İlan ve Reklam Vergisine tabi olduğu halde bununla ilgili herhangi bir işlem yapılmamıştır. İdare tarafından, izinsiz asılan ve idari yaptırım tutanağı düzenlenerek para cezası verilen reklamlara ilişkin vergi kayıp kaçığının önlenmesi, tahakkuk ve tahsilatının yapılması için mükelleflerin listesi alınarak 213 sayılı Vergi Usul Kanunu kapsamında gerekli işlemlerin başlatılacağı belirtilmiş olmasına karşın 2024 yılında verginin tahakkuk ve tahsiliyle ilgili işlem yapılmadığı anlaşılmıştır. Gelir Şube Müdürlüğü'nün bildirim 2024 yılı Ocak ayında kendilerine bildirilmesi nedeniyle tespit yapılamadığı anlaşılmaktadır. Ancak Gelir Müdürlüğü tarafından gerek Zabıta Daire Başkanlığının idari para

cezasına ilişkin tutanak ve ekleri ve gerekse de mükelleflerden alınacak beyan ve bilgiye göre reklam ve tanıtım yapan kişilerin İlan ve Reklam Vergisi işlemlerinin yapılması mümkündür.

Büyükşehir Belediyesi tarafından 2024 yılı içinde yapılan denetimlerde 153 adet izinsiz afiş asma nedeniyle ilgili kişilere idari karar yaptırım tutanağı düzenlenerek gerekli işlemler yapılmıştır. Ancak idari para cezası verilmesine karşın reklam ve tanıtım yapan kişilerin yaptıklarının İlan ve Reklam Vergisine tabi olduğu halde bununla ilgili her hangi bir işlem yapılmamıştır. Zabıta birimi tarafından izinsiz afiş asma nedeniyle ilgili kişilere idari karar yaptırım tutanağı düzenlenmesi sırasında ilan ve reklamlarla ilgili gerekli bilgilerin alınarak Gelirler Şube Müdürlüğüne bildirilmesi ve işlemlerin koordinasyon içinde yürütülmesi önemlidir.

Kamu idaresi tarafından Zabıta Dairesi Başkanlığınca ilgili kişilere İdari Karar Yaptırım Tutanağı düzenlenmesi ile birlikte Gelirler Şube Müdürlüğüne elektronik posta yolu ile bildirim yapıldığı, Gelirler Şube Müdürlüğünce de 213 sayılı Kanun gereğince işlem yapıldığı ifade edilmiştir.

2024 ve 2023 yılında izinsiz yapılan ilan ve reklamlarla ilgili gerekli tespitlerin yapılarak ilan ve reklam vergisinin alınması ile ilgili gerekli işlemin 213 sayılı Kanun'un ilgili hükümleri dikkate alınarak yapılması ve bundan sonra bu hususa dikkat edilmesi gerekmektedir.

BULGU 9: Çöp Kamyonlarının Başka Kurumlara Devirlerinde Mevzuata Uyulmaması

Büyükşehir belediyesi tarafından 2021 yılında satın alınan 37 adet çöp kamyonundan 23 adedinin bir ilçe belediyesine, 14 adedinin ise farklı ilçe belediyelerine devredildiği görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (i) bendinde, "...büyükşehir katı atık yönetim plânını yapmak, yaptırmak; katı atıkların kaynakta toplanması ve aktarma istasyonuna kadar taşınması hariç katı atıkların ve hafriyatın yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetleri yerine getirmek, bu amaçla tesisler kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek;..."

...

Aynı maddede, “İlçe belediyelerinin görev ve yetkileri şunlardır:

b) Büyükşehir katı atık yönetim plânına uygun olarak, katı atıkları toplamak ve aktarma istasyonuna taşımak.”

“Belediyeler arası hizmet ilişkileri ve koordinasyon” başlıklı 27’nci maddesinin,

Dördüncü fıkrasında, *“Büyükşehir belediyesi, 7 nci maddede sayılan hizmetleri, malî ve teknik imkânları çerçevesinde, nüfus ve hizmet alanlarını dikkate alarak, bu hizmetlerden yararlanacak büyükşehir kapsamındaki diğer belediyeler arasında dengeli olarak yürütmek zorundadır. İlçe belediyelerine ait görevlerden bir veya birkaçı, bedeli kendileri tarafından karşılanmak ve istekte bulunmak kaydıyla, büyükşehir belediye meclisinin kararına dayanarak, ortaklaşa veya bizzat büyükşehir belediyesi tarafından yapılabilir.”*

Beşinci fıkrasında, *“Büyükşehir belediyesi, ilçe belediyeleri ile ortak projeler geliştirebilir ve yatırım yapabilir. Büyükşehir belediyesi, kesinleşmiş en son yıl bütçe gelirinin % 10’unu aşmamak ve bütçede ödeneği ayrılmış olmak şartıyla, ilgili belediyenin yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için büyükşehir belediye başkanının teklifi ve meclisin kararıyla ilçe belediyelerine malî ve aynî yardım yapabilir.”*

düzenlemeleri yer almaktadır.

18.01.2007 tarih ve 26407 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Taşınır Mal Yönetmeliği’nin 31’inci maddesinin birinci fıkrasında, kayıtlara alınış tarihi itibarıyla beş yılını tamamlamış ve idarece kullanılmasına ihtiyaç duyulmayan taşınırların, bu taşınırlara ihtiyaç duyan idarelere bedelsiz devredilebileceği, üçüncü fıkrasında aşağıda sayılan taşınırların diğer kamu idarelerine bedelsiz devrinde beş yıl şartı aranmayacağı, (ç) bendinde, ilgili mevzuatla verilen görev ve yetkiye dayanılarak diğer idarelere verilmek üzere temin edilen taşınırların sayıldığı, yedinci fıkrasında bedelsiz devredilecek ve devredilemeyecek taşınırlara ilişkin esas ve usullerin Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından belirleneceği hükme bağlanmıştır. 08.09.2007 tarih ve 26637 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan (1) sıra numaralı Taşınır Mal Yönetmeliği Genel Tebliği’nin adı 06.12.2014 tarih ve 29197 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Taşınır Mal Yönetmeliği Genel Tebliği (Sayı: 1)’nde Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ ile “Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği (Sıra No: 27) İhtiyaç Fazlası Taşınırların Bedelsiz Devri” olarak değiştirilmiştir. İhtiyaç Fazlası Taşınırların Bedelsiz

Devri Tebliği'nin 4'üncü maddesinde, taşıt ve iş makinelerinin ihtiyaç fazlası taşınıra konu edilmeyeceği ve devredilmeyeceği ancak, idarece ihtiyaç duyulmadığından diğer idarelere bedelsiz devredilmesinde yarar görülenlerin, mahallî idarelerin meclis kararlarına bağlı olarak Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın uygun görüşü üzerine devredilebileceği belirtilmiştir.

19.12.2010 tarih ve 27790 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Taşınır Mal Yönetmeliği Genel Tebliği (Sayı: 3)'ün adı 06.12.2014 tarih ve 29197 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan değişiklik ile adı "Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği (Sıra No: 32) Taşınırların Geçici Tahsisi" olmuştur. Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği (Sıra No: 32) Taşınırların Geçici Tahsisi'nin "Geçici olarak tahsis edilecek taşınırlar ve tahsise ilişkin genel esaslar" başlıklı 2'nci maddesinin üçüncü fıkrasında, kamu idarelerinin ancak kendi ihtiyaçları için taşınır edinebilecekleri ve bunları etkin, verimli ve ekonomik bir şekilde kullanmakla yükümlü olduğu, mevcut mevzuat hükümleri çerçevesinde diğer bir idarenin ihtiyacını temin amacıyla taşınır edinemeyecekleri belirtilmiştir.

Kurum kayıtlarına toplam 37 adet olarak 2021 yılında giren 2021 model çöp kamyonundan 23 adedi bir ilçe belediyesine, 14 adedi ise farklı ilçe belediyelerine devredilmiştir.

5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddesine göre Büyükşehir katı atık yönetim plânına uygun olarak katı atıkları toplamayarak aktarma istasyonuna taşımanın ilçe Belediyelerine ait görev olduğu açıktır. Bu bağlamda Büyükşehir Belediyesinin çöp toplama görevi bulunmamaktadır. Büyükşehir Belediyesi tarafından satın alınıp dağıtılan 37 adet çöp kamyonunun devri 5216 sayılı Kanun'un "Belediyeler arası hizmet ilişkileri ve koordinasyon" başlıklı 27'nci madde kapsamına da girmemektedir.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 31'inci maddesinin üçüncü fıkrasının (ç) bendinde belirtilen "*ilgili mevzuatla verilen görev ve yetkiye dayanılarak diğer idarelere verilmek üzere temin edilen taşınırlar*" kapsamına satın alınan çöp kamyonları girmemektedir. Diğer taraftan İhtiyaç Fazlası Taşınırların Bedelsiz Devri Tebliği'nin 4'üncü maddesinde belirtilen idarece ihtiyaç duyulmadığından diğer idarelere bedelsiz devredilmesinde yarar görülenler durumu da söz konusu değildir. Çünkü söz konusu çöp kamyonları Büyükşehir Belediyesi tarafından satın alınarak ilçe Belediyelerine devredilmiştir. İhtiyaç Fazlası Taşınırların Bedelsiz Devri Tebliği'nin "Devredilemeyecek taşınırlar" başlıklı 4'üncü maddesinin birinci fıkrasında, "*Taşıt ve iş makineleri, ihtiyaç fazlası taşınıra konu edilmeyecek ve devredilmeyecektir.*" ve aynı maddenin ikinci fıkrasında, "*Ancak, idarece ihtiyaç duyulmadığından diğer idarelere bedelsiz*

devredilmesinde yarar görülenlerin devri, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerince Bakanlığımızın; mahalli idarelerde meclis kararlarına bağlı olarak, sosyal güvenlik kuruluşlarınca ise ilgili Bakanlığın teklifi üzerine, Bakanlığımızın uygun görüşünün alınması suretiyle yapılacaktır.” düzenlemesi yer almaktadır. Mahalli idarece ihtiyaç duyulmayıp diğer idarelere bedelsiz devredilmesinde yarar görülenlerin devrinin, mahalli idarelerde meclis kararlarına bağlı olarak Hazine ve Maliye Bakanlığı’nın uygun görüşünün alınması suretiyle yapılacağı tereddüte mahal vermeyecek şekilde ikinci fıkrada yer almıştır. Anılan düzenlemeler kapsamında, Belediye tarafından taşınların bedelsiz devredildiğine dair meclis kararı ve devredilen Belediye tarafından bedelsiz devralınmasının uygun bulunduğu dair alınacak meclis kararı ile devrin gerçekleşmesi için Hazine ve Maliye Bakanlığı’ndan uygun görüş alınması ve bu uygun görüşün akabinde de Taşınır Mal Mevzuatı gereğince devir işlemlerinin yapılması gerekmekte iken, söz konusu Bakanlığın izni olmadan devir yapıldığı anlaşılmıştır.

10.10.2024 tarih ve 32688 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Taşınır Mal Yönetmeliği’nin 41’inci maddesinin birinci fıkrasıyla 28.12.2006 tarih ve 2006/11545 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Taşınır Mal Yönetmeliği yürürlükten kaldırılmıştır. 10.10.2024 tarihli Yönetmeliğin “Tanımlar” başlıklı 4’üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde “*Bakanlık: Hazine ve Maliye Bakanlığını,*” ve (ğ) bendinde, “*İhtiyaç fazlası taşınırlar: Zorunlu veya öngörülemez sebeplerle ortaya çıkan ve yapılan araştırma ve değerlendirmeler sonucunda kamu idaresinin merkez ve merkez dışı birimleri itibarıyla kullanım imkânı olmadığı anlaşılan taşınırları,*” ifade ettiği belirtilmiş, “Kamu İdareleri Arasında Taşınır Devri ve Geçici Tahsis” başlıklı Beşinci Bölümün “Kamu idareleri arasında bedelsiz devir ve geçici tahsis” başlıklı 31’inci maddesinde, Kamu idarelerinin ihtiyaç fazlası taşınırları bu taşınıra ihtiyaç duyan diğer kamu idarelerine bedelsiz olarak devredebileceği veya geçici olarak tahsis edebileceği, devredilmeyecek taşınırlar ile bu taşınırların devir ve kayıt işlemlerine ilişkin usul ve esasların 5018 sayılı Kanunun 45’nci maddesinin üçüncü fıkrası gereğince Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca belirleneceği, ihtiyaç fazlası taşınırların, bu taşınıra ihtiyaç duyan diğer kamu idarelerine geçici tahsisine ilişkin usul ve esasların Bakanlıkça belirleneceği kamu idaresinden başka bir kamu idaresine devredilecek veya geçici olarak tahsis edilecek taşınırların; devir, geçici tahsis ve kayıt işlemlerinde ilgisine göre bu Yönetmelikte belirtilen defter, fiş, belge, liste, alındı belgesi, tutanak ve cetvellerin kullanılabileceği düzenlemesi yapılmıştır. Devredilmeyecek taşınırlar ile bu taşınırların devir ve kayıt işlemlerine ilişkin usul ve esasların Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca

belirleneceği belirtilmesine karşın 31.12.2024 tarihi itibarıyla henüz bir düzenleme yapılmamıştır.

10.10.2024 tarih ve 32688 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Taşınır Mal Yönetmeliği’nin 31’inci maddesinde kamu idarelerinin ihtiyaç fazlası taşınırları bu taşınıra ihtiyaç duyan diğer kamu idarelerine bedelsiz olarak devredebileceği belirtildiği, ihtiyaç fazlası taşınırlar ise, zorunlu veya öngörülemez sebeplerle ortaya çıkan ve yapılan araştırma ve değerlendirmeler sonucunda kamu idaresinin merkez ve merkez dışı birimleri itibarıyla kullanım imkânı olmadığı anlaşılan taşınırlar olarak tanımlandığı dikkate alındığında, devredilen taşınırların zorunlu veya öngörülemez sebeplerle ortaya çıkan bir durumunun olmadığı, söz konusu taşınırların 2022 yılında devredilmek amacıyla satın alındığı, dolayısıyla bu Yönetmelikte yer alan ihtiyaç fazlası tanımı kapsamında olmadığı açıktır. Bu nedenle 10.10.2024 tarihli Taşınır Mal Yönetmeliği’ne göre de bu taşınırların verilmesi mümkün değildir.

İdaresi tarafından çöp kamyonlarının ilçe belediyelerinin öncelikli ihtiyaçları gözetilerek devredilmek üzere satın alınan araçlar olduğu, ilçe belediyelerinin araçları aktif olarak kullandığı, sunulan hizmetlerde aksamalar yaşanmayacak şekilde Büyükşehir Belediyesi envanterine devir etme süreci için Büyükşehir Belediyesi tarafından gerekli yazışmaların yapıldığı ifade edilmiştir. Kemalpaşa belediyesi tarafından 19.12.2024 tarihinde ve Dikili belediyesi tarafından 31.01.2025 tarihinde birer adet kamyon iade edilerek Büyükşehir belediyesi kayıtlarına giriş yapılmasına karşın diğerleri ile ilgili herhangi bir iade olmadığı gibi işlem de tesis edilmemiştir. İdare tarafından belirtilen açıklamanın yukarıda belirtilen düzenlemelere uygun olmadığı, işlem tesis edilirken ilgili hükümlere uyulması gerektiği açıktır.

Kamu idaresi tarafından öneriler doğrultusunda mevzuatta belirtildiği gibi çöp kamyonlarının devirlerine ilişkin gerekli iş ve işlemlerin yapılacağı belirtilmiştir.

İdarenin 2022 ve 2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun gereğini yerine getirmedeği sonucuna varılmıştır.

5216 sayılı Kanun’a ve Taşınır Mal Mevzuatına aykırı yapılan taşınır devirlerinin iptali sağlanarak söz konusu çöp kamyonlarının Büyükşehir belediyesi envanterine kayıt edilmesi sağlanmalıdır.

BULGU 10: İlçe Belediyelerine Bedelsiz Minibüs Devirlerinde Mevzuata Uyulmaması

Belediye tarafından 2022 yılında satın alınan 12 adet minibüsün 12 farklı İlçe Belediyesine bedelsiz devredildiği görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nun “Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları” başlıklı 7’nci maddesinin birinci fıkrasının (v) bendinde, “...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.”

Aynı Kanunun “Belediyeler arası hizmet ilişkileri ve koordinasyon” başlıklı 27’nci maddesinin,

Dördüncü fıkrasında, “Büyükşehir belediyesi, 7 nci maddede sayılan hizmetleri, malî ve teknik imkânları çerçevesinde, nüfus ve hizmet alanlarını dikkate alarak, bu hizmetlerden yararlanacak büyükşehir kapsamındaki diğer belediyeler arasında dengeli olarak yürütmek zorundadır. İlçe belediyelerine ait görevlerden bir veya birkaçı, bedeli kendileri tarafından karşılanmak ve istekte bulunmak kaydıyla, büyükşehir belediye meclisinin kararına dayanarak, ortaklaşa veya bizzat büyükşehir belediyesi tarafından yapılabilir.”

Beşinci fıkrasında, “Büyükşehir belediyesi, ilçe belediyeleri ile ortak projeler geliştirebilir ve yatırım yapabilir. Büyükşehir belediyesi, kesinleşmiş en son yıl bütçe gelirinin % 10’unu aşmamak ve bütçede ödeneği ayrılmış olmak şartıyla, ilgili belediyenin yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için büyükşehir belediye başkanının teklifi ve meclisin kararıyla ilçe belediyelerine malî ve aynî yardım yapabilir.”

düzenlemeleri yer almaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda da engellilere yönelik hizmetleri yürütme görevi yer almaktadır.

18.01.2007 tarih ve 26407 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Taşınır Mal Yönetmeliği’nin 31’inci maddesinin birinci fıkrasında, kayıtlara alınış tarihi itibarıyla beş yılını tamamlamış ve idarece kullanılmasına ihtiyaç duyulmayan taşınırların, bu taşınırlara ihtiyaç duyan idarelere bedelsiz devredilebileceği, üçüncü fıkrasında aşağıda sayılan taşınırların diğer kamu idarelerine bedelsiz devrinde beş yıl şartı aranmayacağı, (ç) bendinde,

ilgili mevzuatla verilen görev ve yetkiye dayanılarak diğer idarelere verilmek üzere temin edilen taşınırların sayıldığı, yedinci fıkrasında bedelsiz devredilecek ve devredilemeyecek taşınırlara ilişkin esas ve usullerin Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından belirleneceği hükme bağlanmıştır. 08.09.2007 tarih ve 26637 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan (1) sıra numaralı Taşınır Mal Yönetmeliği Genel Tebliği'nin adı 06.12.2014 tarih ve 29197 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Taşınır Mal Yönetmeliği Genel Tebliği (Sayı: 1)'nde Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ ile "Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği (Sıra No: 27) İhtiyaç Fazlası Taşınırların Bedelsiz Devri" olarak değiştirilmiştir. İhtiyaç Fazlası Taşınırların Bedelsiz Devri Tebliği'nin 4'üncü maddesinde, taşıt ve iş makinelerinin ihtiyaç fazlası taşınıra konu edilmeyeceği ve devredilmeyeceği ancak idarece ihtiyaç duyulmadığından diğer idarelere bedelsiz devredilmesinde yarar görülenlerin mahallî idarelerin meclis kararlarına bağlı olarak Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın uygun görüşü üzerine devredilebileceği belirtilmiştir.

19.12.2010 tarih ve 27790 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Taşınır Mal Yönetmeliği Genel Tebliği (Sayı: 3)'ün adı 06.12.2014 tarih ve 29197 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan değişiklik ile adı "Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği (Sıra No: 32) Taşınırların Geçici Tahsisi" olmuştur. Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği (Sıra No: 32) Taşınırların Geçici Tahsisi Tebliği'nin "Geçici olarak tahsis edilecek taşınırlar ve tahsise ilişkin genel esaslar" başlıklı 2'nci maddesinin üçüncü fıkrasında, kamu idarelerinin ancak kendi ihtiyaçları için taşınır edinebilecekleri ve bunları etkin, verimli ve ekonomik bir şekilde kullanmakla yükümlü olduğu, mevcut mevzuat hükümleri çerçevesinde diğer bir idarenin ihtiyacını temin amacıyla taşınır edinemeyecekleri belirtilmiştir.

Büyükşehir Belediye Meclisinin 11.01.2021 tarih ve 97509404.301.05.34 sayılı kararında, 12 (oniki) adet engelli nakil aracının alınıp hibe olarak ilçe belediyelerine verilmesine oybirliğiyle karar verilmiştir. Kurum kayıtlarına toplam 12 adet olarak 07.06.2022 tarihinde giren 2022 model Minibüs 35 Bfd 502 Ford Transit 440 E 16+1 araçlar 12 ilçe belediyesine 2022 yılında devir edilerek kurum kayıtlarından çıkış yapılmıştır. Büyükşehir Belediyesi tarafından satın alınıp dağıtılan 12 adet minibüsün devri 5216 sayılı Kanun'un "Belediyeler arası hizmet ilişkileri ve koordinasyon" başlıklı 27'nci maddesi kapsamına girmemektedir.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 31'inci maddesinin üçüncü fıkrasının (ç) bendinde belirtilen "*ilgili mevzuatla verilen görev ve yetkiye dayanılarak diğer idarelere verilmek üzere temin edilen taşınırlar*" kapsamına satın alınan minibüsler girmemektedir. Diğer taraftan

İhtiyaç Fazlası Taşınırların Bedelsiz Devri Tebliği'nin 4'üncü maddesinde belirtilen idarece ihtiyaç duyulmadığından diğer idarelere bedelsiz devredilmesinde yarar görülenler durumu da söz konusu değildir. Çünkü söz konusu minibüsler Büyükşehir Belediyesi tarafından satın alınarak ilçe Belediyelerine devredilmiştir. İhtiyaç Fazlası Taşınırların Bedelsiz Devri Tebliği'nin "Devredilemeyecek taşınırlar" başlıklı 4'üncü maddesinin birinci fıkrasında, "*Taşıt ve iş makineleri, ihtiyaç fazlası taşınıra konu edilmeyecek ve devredilmeyecektir.*" ve aynı maddenin ikinci fıkrasında, "*Ancak, idarece ihtiyaç duyulmadığından diğer idarelere bedelsiz devredilmesinde yarar görülenlerin devri, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerince Bakanlığımızın; mahalli idarelerde meclis kararlarına bağlı olarak, sosyal güvenlik kuruluşlarınca ise ilgili Bakanlığın teklifi üzerine, Bakanlığımızın uygun görüşünün alınması suretiyle yapılacaktır.*" düzenlemesi yer almaktadır. Mahalli idarece ihtiyaç duyulmayıp diğer idarelere bedelsiz devredilmesinde yarar görülenlerin devrinin, mahalli idarelerde meclis kararlarına bağlı olarak Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın uygun görüşünün alınması suretiyle yapılacağı tereddüte mahal vermeyecek şekilde ikinci fıkrada yer almıştır. Anılan düzenlemeler kapsamında, Belediye tarafından taşıtların bedelsiz devredildiğine dair meclis kararı ve devredilen Belediye tarafından bedelsiz devralınmasının uygun bulunduğu dair alınacak meclis kararı ile devrin gerçekleşmesi için Hazine ve Maliye Bakanlığı'ndan uygun görüş alınması ve bu uygun görüşün akabinde de Taşınır Mal Mevzuatı gereğince devir işlemlerinin yapılması gerekmekte iken söz konusu Bakanlığın izni olmadan devir yapıldığı anlaşılmıştır.

10.10.2024 tarih ve 32688 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 41'inci maddesinin birinci fıkrasıyla 28.12.2006 tarih ve 2006/11545 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Taşınır Mal Yönetmeliği yürürlükten kaldırılmıştır. 10.10.2024 tarihli Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde "*Bakanlık: Hazine ve Maliye Bakanlığını,*" ve (ğ) bendinde, "*İhtiyaç fazlası taşınırlar: Zorunlu veya öngörülemeyen sebeplerle ortaya çıkan ve yapılan araştırma ve değerlendirmeler sonucunda kamu idaresinin merkez ve merkez dışı birimleri itibarıyla kullanım imkânı olmadığı anlaşılan taşınırları,*" ifade ettiği belirtilmiş, "Kamu İdareleri Arasında Taşınır Devri ve Geçici Tahsisi" başlıklı Beşinci Bölümün "Kamu idareleri arasında bedelsiz devir ve geçici tahsis" başlıklı 31'inci maddesinde, Kamu idarelerinin ihtiyaç fazlası taşınırları bu taşınıra ihtiyaç duyan diğer kamu idarelerine bedelsiz olarak devredebileceği veya geçici olarak tahsis edebileceği, devredilmeyecek taşınırlar ile bu taşınırların devir ve kayıt işlemlerine ilişkin usul ve esasların 5018 sayılı Kanunun 45'nci maddesinin üçüncü fıkrası gereğince Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca

belirleneceği, ihtiyaç fazlası taşınırıların, bu taşınıra ihtiyaç duyan diğer kamu idarelerine geçici tahsisine ilişkin usul ve esasların Bakanlıkça belirleneceği kamu idaresinden başka bir kamu idaresine devredilecek veya geçici olarak tahsis edilecek taşınırıların; devir, geçici tahsis ve kayıt işlemlerinde ilgisine göre bu Yönetmelikte belirtilen defter, fiş, belge, liste, alındı belgesi, tutanak ve cetvellerin kullanılabileceği düzenlemesi yapılmıştır. Devredilmeyecek taşınırlar ile bu taşınırıların devir ve kayıt işlemlerine ilişkin usul ve esasların Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca belirleneceği belirtilmesine karşın 31.12.2024 tarihi itibarıyla henüz bir düzenleme yapılmamıştır.

10.10.2024 tarih ve 32688 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Taşınır Mal Yönetmeliği’nin 31’inci maddesinde kamu idarelerinin ihtiyaç fazlası taşınırları bu taşınıra ihtiyaç duyan diğer kamu idarelerine bedelsiz olarak devredebileceği belirtildiği, ihtiyaç fazlası taşınırlar ise zorunlu veya öngörülemeyen sebeplerle ortaya çıkan ve yapılan araştırma ve değerlendirmeler sonucunda kamu idaresinin merkez ve merkez dışı birimleri itibarıyla kullanım imkânı olmadığı anlaşılan taşınırlar olarak tanımlandığı dikkate alındığında, devredilen taşınırıların zorunlu veya öngörülemeyen sebeplerle ortaya çıkan bir durumunun olmadığı, söz konusu taşınırıların 2022 yılında devredilmek amacıyla satın alındığı, dolayısıyla bu Yönetmelikte yer alan ihtiyaç fazlası tanımı kapsamında da olmadığı açıktır. Bu nedenle 10.10.2024 tarihli Taşınır Mal Yönetmeliği’ne göre de bu taşınırıların verilmesi mümkün değildir.

İdare tarafından 12 adet minibüsün ilçe belediyelerinin öncelikli ihtiyaçları gözetilerek devredilmek üzere satın alınan araçlar olduğu, ilçe belediyelerinin araçları aktif olarak kullandıkları, sunulan hizmetlerde aksamalar yaşanmayacak şekilde Büyükşehir Belediyesi envanterine devir etme süreci için Büyükşehir Belediyesi tarafından gerekli yazışmaların yapıldığı ifade edilmiştir. 2024 yılında Kemalpaşa ve Bayındır Belediyesi tarafından iade edilerek Büyükşehir kayıtlarına giriş yapılmasına karşın diğerleri ile ilgili herhangi bir iade olmadığı gibi işlem de tesis edilmemiştir. İdare tarafından belirtilen açıklamanın yukarıda belirtilen düzenlemelere uygun olmadığı ve işlem tesis edilirken ilgili hükümlere uyulması gerektiği açıktır.

İdarenin 2022 ve 2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun gereğini yerine getirmediği sonucuna varılmıştır.

5216 sayılı Kanun’a ve Taşınır Mal Mevzuatına aykırı yapılan taşınır devirlerinin iptali sağlanarak söz konusu minibüslerin Büyükşehir Belediyesi envanterine kayıt edilmesi sağlanmalıdır.

BULGU 11: Taşınmaz Tahsislerinde Süre Belirtilmemesi

İdarenin mülkiyetinde bulunan taşınmazlardan kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edilenlerde süre belirtilmediği görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun “Diğer hükümler” başlıklı 28’inci maddesinde, Belediye Kanunu ve diğer ilgili Kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümlerinin ilgisine göre büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanacağı belirtilmiş, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Diğer Kuruluşlarla İlişkiler” başlıklı 75’inci maddesinde ise,

“Belediye, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda;

...

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

Kamu kurum ve kuruluşlarına belediyeler, bağlı kuruluşları ve belediye şirketlerince devir veya tahsis edilen taşınmazlar, kamu konutu ve sosyal tesis olarak kullanılamaz.”

hükmü yer almaktadır.

Belirtilen hükümlere göre belediye meclis kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak mülkiyetinde bulunan taşınmazları diğer kamu kurum ve kuruluşlarına bedelli veya bedelsiz devir edebileceği gibi süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere tahsis de edebilir. Tahsis işleminde süre belirtilmesi zorunludur. Belediyenin çeşitli kurumlara tahsis ettiği 175 adet taşınmazdan 48’inin tahsis kararında süre belirtilmiş iken 127 adedinin tahsisinde süre belirtilmemiştir.

İdaresi tarafından, imar planında eğitim, dini tesis, su deposu, karakol vb. kullanımların değişmeyecek olması nedeniyle önceki süreçte bazı tahsis işlemlerinde süre belirtilmediği, tahsis talebinde bulunan kurumun hizmet ihtiyacı da değerlendirilerek Belediye tarafından yapılan taşınmaz tahsis işlemlerinde 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75/d maddesinde belirtildiği üzere 25 yılı geçmemek üzere süre belirtildiği ifade edilmiştir. İdaresi tarafından da ifade edildiği üzere bazı tahsis işlemlerinde süre belirtilmemiştir. Belediyeye ait taşınmazın imar planında eğitim, dini tesis, su deposu, karakol vb. olması söz konusu yerlerin tahsis edilmesinde süre belirtilmemesinin gerekçesi olamaz. Söz konusu yerlerin ilgili kurumlara devri yapılabileceği gibi devrin yapılmayıp tahsis edilmesi durumunda ise sürenin belirtilmesinin zorunlu olduğu dikkate alınmalıdır.

Kamu idaresi tarafından konu ile ilgili çalışmaların yapılmış olduğu, kamu kullanımında olan Bakanlıklara tahsisli taşınmazların ilgili kurumlara devri ile ilgili çalışmaların yapıldığı, Vergi Dairesi ile taşınmazların devrine ilişkin mutabakat sağlanmasına müteakip bulguda belirtilen hususlara ilişkin genel meclis kararı ve protokol düzenlenerek tahsis işlemleri yapılacağı ifade edilmiştir.

İdarenin 2022 ve 2023yılı Sayıştay Denetim Raporunun gereğini yerine getirmediği sonucuna varılmıştır.

Kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edilen taşınmazlarla ilgili olarak tahsis süresinin belirtilmesi gerekir.

BULGU 12: Taşınmaz Yönetimi ve Kiralamaların Usulüne Uygun Yapılmaması

A) Devir Alınan Taşınmazlar Üzerinde Bulunan İntifa Hakkının Kaldırılmaması Sebebiyle İdare Tarafından Taşınmazlardan Faydalanılmaması

Büyükşehir Belediyesi tarafından Konak Belediyesinden devir alınan İzmir İli Balçova İlçesi İnciraltı Mahallesi Adaburnu mevkii 367 pafta 2734 ada 51 parsel (27.874,00 m²) ile 2290 ada 10 parselde (17.006,75 m²) bulunan taşınmazlar üzerindeki intifa hakkının kaldırılmaması sebebiyle taşınmazlardan tam olarak faydalanılamadığı görülmüştür.

21.12.1999 tarih ve 2252 tarihli Büyükşehir Belediyesi Encümen kararıyla İzmir İli Balçova İlçesi İnciraltı Mahallesi Adaburnu mevkii 367 pafta 2734 ada 51 parsel (27.874,00 m²), 2290 ada 10 parsel (17.006,75 m²) olan Konak Belediyesine ait taşınmazlar İnciraltı

Gençlik Merkezi (Rekreasyon Alanı) ve Spor Tesisler alanında kalması sebebiyle devir alınmıştır. Konak Belediyesi mülkiyetinde bulunan söz konusu taşınmazlar için 359.046,00 TL olarak belirlenen bedel ödenerek 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 30'uncu maddesi hükmü gereği taşınmazların 23.03.2000 yılında Büyükşehir Belediyesine devri sağlanmıştır. Ancak Konak Belediyesi tarafından söz konusu taşınmazlar üzerinde 15.07.1994 yılında belediye şirketi olan KONBEL Ltd.Şti'ye intifa hakkı verilmiş ve tapuya işlenmesi sebebiyle Büyükşehir Belediyesi tarafından söz konusu taşınmazlarından faydalanılamamıştır. Fiili durumda 51 parselde ESHOT garajı, 10 parselde ise Balçova Belediyesine ait küçük hizmet binası bulunmakta olup bu taşınmazlar gereği gibi kullanılamamaktadır.

2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 3'üncü maddesinde; “İdareler, kanunlarla ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle yapmak yükümlülüğünde bulundukları kamu hizmetlerinin veya teşebbüslerinin yürütülmesi için gerekli olan taşınmaz malları, kaynakları ve irtifak haklarını; bedellerini nakden ve peşin olarak veya aşağıda belirtilen hallerde eşit taksitlerle ödemek suretiyle kamulaştırma yapabilirler...” ve “Bir idareye ait taşınmaz malın diğer idareye devri” başlıklı 30'uncu maddede; “Kamu tüzelkişilerinin ve kurumlarının sahip oldukları taşınmaz mal, kaynak veya irtifak hakları diğer bir kamu tüzelkişisi veya kurumu tarafından kamulaştırılamaz. Taşınmaz mala; kaynak veya irtifak hakkına ihtiyacı olan idare, 8 inci madde uyarınca bedeli tespit eder. Bu bedel esas alınarak ödeyeceği bedeli de belirterek mal sahibi idareye yazılı olarak başvurur. Mal sahibi idare devire muvafakat etmez veya altmış gün içinde cevap vermez ise anlaşmazlık, alıcı idarenin başvurusu üzerine Danıştay ilgili idari dairesince incelenerek iki ay içinde kesin karara bağlanır... Bu suretle devir alınan taşınmaz mal, kaynak veya irtifak hakkı, sahibinden kamulaştırma yolu ile alınmış sayılır ve devir amacı veya devreden idarenin izni dışında başkaca bir kamusal amaçla kullanılamaz. Aksi takdirde devreden idare, 23 üncü madde uyarınca taşınmaz malı geri alabilir. Bu husus tapu kütüğünün beyanlar hanesine şerh verilir...” hükmü bulunmaktadır.

2020, 2021, 2022 ve 2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunda da belirtildiği üzere, 4721 sayılı Medeni Kanun'un “İntifa hakkı sona erme sebepleri” başlıklı 798'inci maddesinde; “Malik, yararlanılamayacak derecede harap olan intifa konusu malı yararlanılacak hâle getirmekle yükümlü değildir; getirirse intifa hakkı yeniden kurulmuş olur. Sigorta ve kamulaştırma gibi durumlarda intifa hakkı, hakkın konusu yerine geçen karşılık üzerinde devam eder.” şeklinde denilmektedir.

Kamu idaresi tarafından süreçle ilgili bilgi verilmiş, Karabağlar Belediyesi ile konunun

sulh içinde çözülmesi için 06.02.2025 tarih ve 2433047 sayılı yazı intifa hakkının kaldırılması talep edilmesine karşın herhangi bir sonuç alınamadığı, bu doğrultuda bulgu konusu intifa haklarının tapu sicilinden terkinine yönelik gerekli hukuki sürecin başlatılacağı ifade edilmiştir.

İdarenin 2020, 2021, 2022 ve 2023 yıllarına ilişkin Sayıştay Denetim Raporlarının gereğini yerine getirmedeği sonucuna varılmıştır.

Büyükşehir Belediyesi tarafından Konak Belediyesinden 2942 sayılı Kanun'un "Bir idareye ait taşınmaz malın diğer idareye devri" kapsamında alınan taşınmazların üzerine belediye şirketi lehine bulunan intifa hakkının bu devir sonrası sona erdirilerek 44.880,75 m² taşınmazın Belediye tarafından kullanılması için gerekli hukuki sürecin işletilmesi gerekmektedir.

B) Büyükşehir Belediyesi Taşınmazının Ticaret Merkezi Yapılması Adına Kat Karşılığı İnşaat Sözleşmesi Yapılması Sonucu Taşınmazdan Faydalanılamaması

Şehir merkezinde bulunan 20.866,10 m² bir taşınmazın 1997 yılından itibaren şantiye alanı olarak atıl halde kaldığı görülmüştür.

Büyükşehir Belediyesi ile iki şirket tarafından kurulan bir ortaklık arasında, İzmir 7'inci Noterliğinin 03.07.1997 tarih ve 29333 yevmiye numarası ile tanzim edilen kat karşılığı inşaat sözleşmesi imzalanmıştır. Yapılan sözleşmede birinci husus; Konak İlçesi, İsmet Kaptan Mahallesi, 1039 ada 8 parsel üzerine imar planlarına, ihale dosyası ve mahal listeleri ile yapılan sözleşme eki avan projesine göre yüklenici tarafından yerine getirilecek Büyükşehir Belediyesince onaylanacak projeye göre; konferans salonu, tiyatro salonu, sinema salonları, sergi salonları, katlı otopark, ticaret merkezi, otel ve turizm merkezi, alışveriş merkezi, mağaza, trafo ve jeneratör, destek ünitelerin inşaa edilmesi ile büyükşehir belediyesine ait olacak bölümleri bila bedel yapılarak teslim edilmesidir. İkinci husus; Kahramanlar Otoparkının Alanı'nda belediyece verilecek proje ve teknik şartnamelere uygun olarak yaklaşık 35.000 m² inşaat alanlı katlı otopark 15 yıl süreyle işletmek şartıyla bilabedel inşaa edilerek Büyükşehir Belediyesine teslim edilmesi ve ilave 1.701.000,00 TL peşin bedelin %50'sinin sözleşmenin imzalanmasından itibaren 30 gün içerisinde, %50'sinin de 60 gün içerisinde ödenmesi hususlarını kapsamaktadır. Sözleşme konusu ikinci husus sözleşme hükümleri çerçevesinde Kahramanlar Katlı Otoparkının inşası yüklenicisi tarafından gerçekleştirilmiş ve yüklenici tarafından işletilerek 03.11.2015 tarihinde idareye devredilmiştir.

Sözleşmenin imzalanmasını takiben sözleşme yüklenicisi tarafından gerekli projeler

hazırlanarak alınan inşaat ruhsatına dayalı olarak inşaat başlanmışsa da İzmir 3'üncü İdare Mahkemesinin 1998/458 esasına kayden açılan imar planının ve inşaat ruhsatının iptali istemiyle açılan dava sonucunda imar planlarına aykırılık sebebiyle 03.06.1999 tarihinde yürütmenin durdurulmasına karar verilmiş ve 8 parselde başlamış olan inşaat durdurulmuştur. Daha sonraki süreçte imar planları büyükşehir belediyesi ile ilgili ilçe belediyesi tarafından yenilenmiş fakat yine alınan yargı kararlarıyla imar planları iptal edilmiş ve 8 parseldeki taşınmazın plansız alan olarak kalması dolayısıyla inşaat durdurulmuştur.

09.07.2001 tarihinde sözleşme yüklenicisinin iki ortağının aynı bankaya borçlu olması nedeniyle malvarlıklarına TMSF tarafından el konulmuş ve ortaklığın tüm malvarlığına 6183 sayılı Kanun kapsamında takipler başlatılmış ve bu takipler kesinleşmiştir. Bu devralma işleminde TMSF, kanunların kendisine tanıdığı yetkiler çerçevesinde alacaklarının tahsiline ilişkin olarak verilmiş bir yetki olması sebebiyle şirketin tüzel kişiliğinde değişiklik yapmamıştır. Şirketin tüzel kişiliği TMSF'den ayrı ve bağımsız olarak devam etmiştir.

09.03.2009 tarihinde Büyükşehir Belediyesi ve ortaklık arasında protokol imzalanmış, protokol ile sözleşme konusu Büyükşehir Belediye payının %30'a çıkarılarak belediye hizmet binası yapılması, kalan %70'in ise yükleniciye ait olması şeklinde karar alınmıştır. Yapılan protokolün 8'inci maddesinde bu hükümler çerçevesinde ek bir sözleşme yapılacağı da ayrıca kararlaştırılmıştır. Bu protokol konusu kapsamında Büyükşehir Belediyesi ile ortaklık arasında 10.02.2014 tarihli yapılan sözleşme ile ilk sözleşme tadil edilmiş olup sözleşmeye protokol konusunda belirlenen hükümler eklenmiş ve sözleşme değiştirilmiştir.

Ayrıca söz konusu taşınmaz için TMSF'nin 5411 sayılı Bankalar Kanunu'nun 134'üncü maddesi; *“...6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümleri uyarınca haczedilen aktif değerler ile lisans, ruhsat ve imtiyaz sözleşmelerinden doğan haklar ve bu varlıkların feri veya mütemmim cüzü niteliğindeki sözleşmelerden doğan, ancak başlı başına iktisadî değeri olmayanlar da dahil olmak üzere diğer tüm hak ve varlıkları bir araya getirerek, ticarî ve iktisadî bütünlük oluşturarak alıcısına geçişini sağlayacak şekilde satışına.”* hükmü yetkisine istinaden TMSF tarafından üç kez taşınmaz satış kararı alınmış, ilgili kararların ilki fon kurulu kararı ile ikinci ve üçüncüsü ise ihaleye katılan olmaması dolayısıyla uygulanamamıştır. Daha sonra dördüncü kez satış kararı alınmış, taşınmaz 80.000.000,00 Amerikan doları muhammen bedel ile satışa çıkarılmış olup 19.01.2016 tarihinde ihale edilmiştir.

İhale Şartnamesi'nin 8.4.1'inci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan “Ege Dünya Ticaret

Merkezi (Taşınmaz) Ticari ve İktisadi Bütünlüğü ihalesinin “Kurul” tarafından onaylanması tarihinden itibaren 30 ay geçmesine rağmen “İhaleyi Kazanan”ın kusuru olmaksızın, inşaat ruhsatının alınamaması halinde, “Kurul” tarafından ihale iptal edilecektir.” hükmünde belirtilen 30 aylık süre 24.09.2018 tarihinde dolmuş ve bu tarihe kadar ihale alıcısı tarafından inşaat ruhsatı alınamadığından ihale iptal edilmiş, taşınmazın eski maliklerine iadesine karar verilmiş, Konak Tapu Müdürlüğü nezdinde tüm takyidatların ihyası yapılmış ve eski yüklenici adına tapu tescili sağlanmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun “Tanımlar” başlıklı 2'nci maddesinde kamu kaynağı borçlanma suretiyle elde edilen imkânlar dahil kamuya ait gelirler, taşınır ve taşınmazlar, hesaplarda bulunan para, alacak ve haklar ile her türlü değerleri ifade ettiği belirtilmiş olup yine Mezkur Kanun'un “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.”* denilmektedir.

Kamu idaresi tarafından konu ile ilgili tapu iptal ve tescil davası açıldığı, hukuki süreç sonucunda taşınmazın mülkiyetinin tamamının Belediye tarafından edinilmesinin hedeflendiği ve idari ve yargısal sürecin takip edildiği belirtilmiştir. İdare cevabında üzerine düşeni yaptığını belirtse de ekonomik değeri yüksek olan 20.866,10 m2 taşınmazın bir an önce değerlendirilerek atıl durumdan kurtarılması önemlidir.

Sonuç olarak, şehir merkezinde bulunan 20.866,10 m2 taşınmazın 1997 yılından itibaren şantiye alanı olarak kalmasının güvenlik açısından tehdit oluşturmasının yanı sıra kamu kaynağı olan taşınmazın etkili, ekonomik ve verimli kullanılmadığını gösterdiği, bu sebeple yürürlükte bulunan imar planları doğrultusunda söz konusu taşınmazın değerlendirilmesine yönelik işlemlerin yapılarak gerekli idari ve yargısal süreçlerin işletilerek sonuçlandırılması gerekmektedir.

C) Belediye Tarafından İnşa Ettirilen Taşınmazın Üçüncü Şahıslarca Bedelsiz Kullanılması

Mustafa Kemal Sahil Bulvarı ile Karataş Lisesi arasında kalan zemini deniz dolgusuyla oluşturulması sonrasında Büyükşehir Belediyesi tarafından inşa ettirilen binanın 17.10.2001

tarihinden itibaren üçüncü şahıslar tarafından herhangi bir kira bedeli ödenmeden kullanıldığı görülmüştür.

20.10.1998 tarihli yazıya göre 01.10.1987 tarih 2083 sayılı Büyükşehir Belediye Encümen Kararında üst yapısı devam eden Mustafa Kemal Sahil Bulvarı'nda iki adet kafeterya yerinin doldurulması kararı verilmiş, 28.07.2005 tarihli İzmir Defterdarlığı Milli Emlak Dairesi Başkanlığına İdare tarafından yazılan yazıda söz konusu alanın İdarenin tasarrufuna bırakılması gerektiği ifade edilmiş olsa da ilgili bölgenin Büyükşehir Belediyesi tarafından doldurulduğunun Hazine ve Maliye Bakanlığına kanıtlanamaması sebebiyle arazi tasarrufu Belediyeye geçirilememiştir. Buna rağmen bu taşınmaz üzerinde bulunan bina Büyükşehir Belediyesi şirketi tarafından inşa edilmiş olup söz konusu bina Belediye tarafından 17.10.2001 tarihinde bir cemiyete verilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 79'uncu maddesinde; “...Belediye tarafından deniz, akarsu ve gölden doldurma suretiyle kazanılan alanlar, Kıyı Kanunu ve ilgili mevzuata uygun olarak kullanılmak şartıyla Maliye Bakanlığı tarafından belediyelerin, büyükşehirlerde büyükşehir belediyelerinin tasarrufuna bırakılır.” denilmektedir. Mülga 1580 sayılı Kanun'un 159'uncu maddesi içeriğe aynı konuyu içermektedir. Bu sebeple ilgili taşınmazın deniz dolgusunun Belediye tarafından doldurulduğunun kanıtlanamaması sebebiyle tasarruf Belediyeye devrolunamamıştır. Ancak taşınmaz üzerinde bulunan bina Büyükşehir Belediyesi şirketi tarafından inşa edilmesi sebebiyle bir tasarruf sorunu ortaya çıkmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun “Tanımlar” başlıklı 2'nci maddesinde kamu kaynağı borçlanma suretiyle elde edilen imkânlar dahil kamuya ait gelirler, taşınır ve taşınmazlar, hesaplarda bulunan para, alacak ve haklar ile her türlü değerleri ifade ettiği belirtilmiş olup yine Mezkur Kanun'un “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.” denilmektedir. Yine 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda “Diğer kuruluşlarla ilişkiler” başlıklı 75'inci maddesinde dernek veya vakıflara taşınmazların ücretsiz kullandırılmasına dair Büyükşehir Belediyesine bir yetki tanınmamıştır. Aynı Kanun'un “Belediyenin yetkileri ve imtiyazları” başlıklı 15'inci maddesinin birinci fıkrasının (h) bendinde, “Mahallî müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, belediye ve

müjavir alan sınırları içerisinde taşınmaz almak, kamulaştırmak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, trampa etmek, tahsis etmek, bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesis etmek.” belediyenin yetki ve imtiyazları arasında sayılmıştır. Dolayısıyla herhangi mahalli ve müşterek nitelikte bir hizmetin yerine getirilmesinde kullanılmayıp 75'inci maddede belirtilen sayılan kamu kurum kuruluşlarından olmayan üçüncü şahısların 17.10.2001 tarihinden itibaren kullanımına verilen taşınmaz için Belediye tarafından herhangi bir kira, ecrimisil vs. bir gelir tahakkuk ettirilmediği anlaşılmıştır.

2020, 2021 ve 2022 Yılı Sayıştay Denetim Raporunda bu konunun yer alması üzerine Büyükşehir Belediyesi ileCemiyeti arasında İzmir Uluslararası Basın Merkezi'nin Faaliyetlerinin Sürdürülmesi İçin 5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesi kapsamında İşbirliği Protokolü hazırlanmıştır. Hazırlanan protokol 29.12.2023 tarih ve 1726142 sayılı yazı Büyükşehir Belediye Başkanı tarafından Meclise havale edilmiş olup, Meclis komisyonlarında görüşülmeye devam etmektedir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun “Diğer kuruluşlarla ilişkiler” başlıklı 75'inci maddesinin (c) bendinde, belediyenin kamu yararına çalışan dernek statüsünde olmayanlar ile ortak hizmet projesi yürütebileceği, aynı maddenin (d) bendinde ise kamu kurumlarının kendilerine ait taşınmazlarını mahalli idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis ve devir işlemlerinin yapılabileceğine yönelik düzenlemeler yapılmıştır. Ortak hizmet protokolünde Belediyeye ait taşınmazın kullanım hakkının tamamıyla protokol yapılan dernek ve vakfa verilmemesi önemlidir. Protokolde taşınmazın ilgili dernek ve vakıf tarafından belli bir zaman diliminde ve bir faaliyet için kullanılması mümkün ise de fiilen kullanma/kullandırma hakkının tamamen ilgili dernek ve vakıfta olmaması gerekmektedir. Ortak hizmet protokolü neticesi kuruma ait taşınmazın fiilen kullanım ve tasarruf hakkının Belediyede olması ve kurumun ilgili birimi tarafından kullanılmasına dikkat edilmelidir.

Kamu idaresi tarafından süreçle ilgili bilgi verildikten sonra Turgut Reis Mahallesi Mustafa Kemal Sahil Bulvarı No:87/1 adresinde bulunan Gazeteciler Cemiyeti Binası olarak bilinen taşınmazın tahliyesi sağlanarak belirtilen gerekçeler doğrultusunda yıkım işleminin gerçekleştirildiği belirtilmiştir. Söz konusu yapının 15.03.2025 tarihinde tahliye edildiği ve 20.03.2025 tarihinde ise yıkıldığı anlaşılmıştır. Söz konusu taşınmazın tahliyesine kadar olan süre zarfında kullanım bedelinin tahsil edildiğine ilişkin herhangi bir bilgi verilmemiştir.

İdarenin 2020, 2021, 2022 ve 2023 yıllarına ilişkin Sayıştay Denetim Raporlarının gereğini yerine getirmediği görülmüştür.

Sonuç olarak, taşınmazın tahliyesi sağlandığı tarihe kadar olan geçmiş yıllara ilişkin kullanım bedellerinin hesaplanarak tahakkuk ve tahsilatının yapılması gerekmektedir.

BULGU 13: Kamu Konutları Yönetmeliği'ne Uyulmaması ve Lojmanların Atıl Olarak Bekletilmesi

Atıl olarak bekletilen 37 adet lojmanın boş kaldığı süreler için aidat ödemeleri yapıldığı ve kira bedellerinden de yoksun kalındığı görülmüştür.

2946 sayılı Kamu Konutları Kanunu'nun 2'nci maddesinde, belediyelerin bu kanuna tabi olduğu ve 11'inci maddesinde de bu Kanun hükümlerinin uygulanmasıyla ilgili usul ve esasların Cumhurbaşkanınca çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceği belirtilmiştir. Bu bağlamda kurum personellerine verilecek kamu konutlarının tahsis şekli, oturma süresi, kira, bakım, onarım ve yönetimine ilişkin usul, esas ve şartlar ile uygulamaya dair diğer hususlar 23.09.1984 tarih ve 18524 numaralı Resmî Gazete'de yayınlanan Kamu Konutları Yönetmeliği'nce belirlenmiştir. Kamu Konutları Yönetmeliği'nin "Kamu Konutları Türleri" başlıklı 5'inci maddesinde kamu konutları tahsis esasına göre özel tahsisli, görev tahsisli, sıra tahsisli ve hizmet tahsisli olmak üzere dört gruba ayrılmış olup yönetmeliğe ekli cetvellerde de tahsis gruplarına göre görev unvanları belirtilmiştir. Aynı Yönetmeliğin görev ve sıra tahsisli kamu konutlarının tahsis şeklinin belirtildiği 8'inci ve 9'uncu maddelerinde boşalan kamu konutlarının, fiilen boşaltılması tarihinden itibaren en geç (30) gün içinde, Yönetmelik hükümlerine göre hak sahiplerine tahsis edilmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Belediye mülkiyetinde lojman vasfına sahip 67 dairenin bulunduğu, bunlardan 30'unun personel tarafından görev ve sıra tahsisli olarak kullanıldığı, 37'sinin ise boş olarak kaldığı anlaşılmaktadır. Boş olarak bekletilen konutların bazılarının 2015 yılından beri bu şekilde olduğu görülmüştür. Boş olarak bekletilme nedeniyle her ay kira kaybı olduğu gibi bu lojmanlara ait aidatlar da bütçeden karşılanmaktadır.

Kamu idaresi tarafından 2946 sayılı Kamu Konutları Kanunu ve ilgili Yönetmelik kapsamında 2025 yılı için düzenlenecek olan lojman talep listesinde yer alacak personellere tahsis edilmesi hususunda lojman taleplerinin alındığı, başvuruların detaylı bir şekilde incelenerek puanlama yoluyla sıra listesi oluşturularak lojmanların personele tahsisine ilişkin gerekli işlemlerin başlatıldığı ifade edilmiştir.

Boş olan veya herhangi bir şekilde boşalan lojmanların Yönetmelik hükümlerine göre tahsislerinin bir an önce sağlanması gerekmektedir.

BULGU 14: Büyükşehir Belediyesinin Mülkiyetinde/Tasarrufunda Olan Yerlerin Fiili Durumlarının Tespitinin Yapılmaması

Büyükşehir Belediyesinin mülkiyetinde veya tasarrufunda olan taşınmazlarla ilgili fiili tespitin yapılmadığı görülmüştür.

5216 sayılı Kanun'un "Büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri" başlıklı 18'inci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde, beldenin ve belediyenin hak ve menfaatlerini korumak, (d) bendinde, Bu Kanunla büyükşehir belediyesine verilen görev ve hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde uygulanabilmesi için gerekli önlemleri almak ve (f) bendinde ise Büyükşehir Belediyesinin hak ve menfaatlerini izlemek Büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri arasında sayılmıştır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Hesap verme sorumluluğu" başlıklı 8'inci maddesinde, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorunda olduğu belirtilmiştir.

Büyükşehir Belediyesinin mülkiyetinde olan taşınmazlar ile tasarrufunda bulunan taşınmazların üzerinde Büyükşehir Belediyesinin bilgisi dışında bir kullanım olup olmadığı ile ilgili çalışmanın ve tespitin yapılmadığı, söz konusu taşınmazların İdarenin bilgisi dışında üçüncü kişilerin kullanımından haberdar olunmasının ihbar veya tesadüfen olduğu anlaşılmıştır. Mülkiyet/tasarrufunda bulunan taşınmazların fiili durumlarına yönelik tespitin yapılmaması söz konusu taşınmazlar üzerinde üçüncü şahısların kullanımı olup olmadığı ile ne zamandır kullanıldığına ilişkin bilginin olmamasına neden olmaktadır.

Kamu idaresi tarafından Belediyenin mülkiyetinde olan yerlerin fiili durumlarının tespiti için gerekli çalışmaların yapılmakta olduğu ifade edilmiştir.

Büyükşehir Belediyesinin mülkiyetinde veya tasarrufunda olan taşınmazlar üzerinde bilgi ve izin dışında kullanım olup olmadığının anlaşılabilmesi ve kullanan üçüncü kişilere gerekli işlemin yapılabilmesi için fiili tespitin yapılması için gerekli çalışmanın yapılması sağlanmalıdır.

BULGU 15: Riskli İlan Edilen Taşınmazların Yıkım İşlemlerinin Yapılmaması

Büyükşehir Belediyesine tahsisli Gaziemir yerleşkesinde bulunan üç adet taşınmazın yıkımıyla ilgili işlemlerin yapılmadığı görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri" başlıklı 18'inci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde, Belediye teşkilatının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, beldenin ve belediyenin hak ve menfaatlerini korumak, (d) bendinde, Bu Kanunla büyükşehir belediyesine verilen görev ve hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde uygulanabilmesi için gerekli önlemleri almak Büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri arasında sayılmıştır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 8'inci maddesinde; her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu olduğu ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorunda olduğu belirtilmiştir.

Mülkiyeti maliye hazinesi adına kayıtlı 207 ada 6-7-8-11-13-15 numaralı taşınmazlar 02.03.2017 tarih ve 59/L sayılı Devir Paylaştırma komisyonu kararı ile herhangi şerh bulunmaksızın Büyükşehir Belediyesine tahsis edilmiştir. Büyükşehir Belediyesi Emlak Yönetimi Dairesi Başkanlığı tarafından Makine İkmal ve Onarım Dairesi Başkanlığı'na hitaben yazılan 07.09.2020 tarih ve 19606469-756.99-E.195392 sayılı yazı ekinde yer alan İzmir İl Özel İdaresinin 2007 tarihli raporunda, Gaziemir yerleşkesinde bulunan yemekhane binası, ek bina ve ana bina olarak adlandırılan binaların depreme dayanıklı olmadığı ve can güvenliği tehlikesinin bulunduğu tespiti yer almaktadır. İzmir Valiliği Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı'nın 09.07.2020 tarih ve 88352391-000-E.26062 sayılı yazısı ekinde Gaziemir yerleşkesinde bulunan yemekhane binası, ek bina ve ana binaya ait 3 adet tespit, tahkik ve karar raporu bulunmaktadır. Bu raporlarda, söz konusu yapıların yeterli deprem performansına sahip olmadığı, güçlendirme bedelinin yapının yeniden yapılma bedelinin %57,33'üne tekabül ettiği belirtilerek fayda/maliyet/etkinlik analizleri açısından kamu zararı gözetilerek yıkılma kararının doğru olacağı kanaatine varıldığı bildirilmiştir. 30.10.2020 tarihinde İzmir ilinde meydana gelen depremde hasar oluşmasından dolayı Deprem Risk Yönetimi ve Kentsel İyileştirme Dairesi Başkanlığı tarafından hazırlanan raporda, Belediyeye tahsisli üç adet bina ile ilgili deprem performans analizi çalışmalarının Belediyenin Deprem Risk Yönetimi ve Kentsel İyileştirme Dairesi Başkanlığı'nca yürütüldüğü, söz konusu üç yapının,

fayda/maliyet/etkinlik analizleri açısından kamu zararı gözetilerek yıkılması kararının uygun olacağının değerlendirildiği, Başkanlık Makamının 06/12/2022 tarih ve 1079998 sayılı oluru ile tahliyesinin sağlanarak yıkımının gerçekleştirilmesine karar verildiği anlaşılmaktadır. Büyükşehir Belediyesi Emlak Yönetimi Dairesi Başkanlığı'nın 12.12.2022 tarih ve 1092459 sayılı yazısında üç adet binanın yıkımına yönelik yazının tebliğ tarihinden itibaren 60 (altmış) gün içerisinde tahliye edilerek taraflarına boş olarak teslim edilmesi gerektiği bildirildiği halde bugüne kadar bu binaların boşaltılması ve yıkımıyla ilgili herhangi bir işlem yapılmamıştır. İdare 12.12.2022 tarihinden bugüne kadar binaların yıkımıyla ilgili olarak hareketsiz kalmıştır.

Emlak Yönetimi Daire Başkanlığı ile Makine İkmal ve Onarım Dairesi Başkanlığı arasında yapılan iç yazışmalardan yemekhane ve ek bina olarak adlandırılan binaların kullanımı, sorumluluğu ve anahtarlarının İzmir Valiliği'nde, ana bina olarak adlandırılan binanın ise kullanımı, sorumluluğu ve anahtarlarının da Mezarlıklar Dairesi Başkanlığı'nda olduğu anlaşılmaktadır. 02.03.2017 tarih ve 59/L sayılı Devir Paylaştırma komisyonu kararında devire ilişkin herhangi bir şerh bulunmadığı dikkate alındığında, yemekhane ve ek bina olarak adlandırılan binaların kullanımı, sorumluluğu ve anahtarlarının İzmir Valiliği'ne nasıl ve ne zaman verildiğine ilişkin bilgiye ulaşılamamıştır. Bu aşamada kimin tarafından kullanıldığından ziyade kullanıcılar tarafından şartsız ve gerekçesiz olarak bu binaların bir an önce boşaltılarak yıkım işleminin yapılması önem arz etmektedir. Riskli yapıların kullanımı mümkün olmadığına göre idarenin “iyi yönetim” ilkesine uygun hareket ederek söz konusu yapıların yıkımının gerçekleştirilmiş olması gerektiği halde yapılmamıştır. Riskli ilan edilen binaların yıkılmaması nedeniyle herhangi bir olumsuzluk durumunda idarenin tazminat ödeme yükümlülüğü ile karşı karşıya kalma ihtimalinin de göz önünde bulundurulmalıdır.

Kamu idaresi tarafından süreçle ilgili bilgi verildikten sonra can ve mal güvenliği açısından sakınca arz eden binaların yıkımına yönelik tahliye edilerek boş olarak teslim edilmesi için 30.12.2022 tarihinde İzmir Valiliği İzmir Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına bildirimde bulunulduğu, İzmir Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının 19.01.2023 tarihli yazısı ile valilik ek binasının yapılmasının beklendiği cevabının geldiği ifade edilmiştir. Kamu idaresi cevabında yer alan hususların hiçbirisi riskli ilan edilen yapıların yıkılmama gerekçesi olamaz.

Riskli yapı olarak ilan edilen ve 12.12.2022 tarihinden itibaren altmış gün içinde boşaltılması istenen üç adet binanın ivedi olarak boşaltılarak yıkılması için gerekli idari ve hukuki süreçlerin işletilmesi gerekmektedir.

BULGU 16: Bazı Taşınmazların İşgal Altında Olması ve Belediye Tarafından Gerekli Hukuki Sürecin Başlatılmaması

Belediyenin mülkiyetinde olan bazı taşınmazların işgal edildiği ve işgalcilerin mezkûr yerlerden çıkarılması için Belediyenin hukuki süreci başlatmadığı görülmüştür.

Kamu idarelerinin taşınmazlarının satışının, kiralanmasının, gayri ayni hak tesisinin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na tabi olacağı, Kanun'un 1'inci maddesinde düzenlenmiştir. Kanun'un 75'inci maddesinde, taşınmazların gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, tespit tarihinden itibaren geriye doğru 5 yılı geçmemek üzere Kanun'da belirtilen usule göre tespit edilecek ecrimisilin isteneceği ve idarenin talebi üzerine bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek idareye teslim edileceği hüküm altına alınmıştır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesiyle de benzer bir düzenleme getirilerek belediye malına karşı suç işleyenlerin, devlet malına karşı suç işlemiş sayılacağı ve 75'inci madde hükümlerinin belediye taşınmazları için de uygulanacağı belirtilmiştir.

Belediyenin verdiği taşınmazlar listesinde yapılan incelemede, mülkiyetinde bulunan 1.396 adet taşınmazın Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü'nün ada parsel sorgulama izni veren internet sitesindeki harita görünümünde ve Büyükşehir Belediyesinin iki boyutlu kent planında işgal altında olduğu idarenin verdiği listede yer alan açıklamalar sütunu ile de teyit edilmiştir. Bu taşınmazlardan 35 adedinin kamulaştırma sonucu edinildiği, 172 adedini 6360 sayılı Kanun gereği Büyükşehir Belediyesine devredildiği, 880 adedinin satın alma ve tescil işlemi sonucu Belediyenin mülkiyetine geçtiği, 2 adedinin mahkeme kararı sonucu Belediyenin mülkiyetine geçtiği, 1 adedinin 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 75'inci maddesi gereği Belediyenin mülkiyetine geçtiği ve 112 adedinin ise imar planı uygulaması sonucu mülkiyetinin Belediyeye geçtiği, geri kalanının ise edinim şekillerinin idare tarafından tespit edilemediği anlaşılmıştır.

İdare tarafından personel ve donanım yetersizliği nedeni ile zaman zaman kotrollerinin yeterli sıklıkta yapılamadığı, yeni oluşan yönetim ile yapılan koordinasyon toplantılarında konunun öncelikli olarak değerlendirilmesi, tespit ve sonrasında yapılması gerekli olan hukuki süreçlerin ivedilikle başlatılması yönünde ilke kararları alındığı, tespitlere yönelik donanım ve ekip anlamında sürecin başlatıldığı, mülga 2981 sayılı Kanun kapsamında kalan ve bu kanun dışında kalan işgale konu mülkiyetlerin tespitine yönelik çalışmaların devam ettiği ifade

edilmesine karşın 2025 yılı itibariyle çalışmalar tamamlanmamıştır.

Kamu idaresi tarafından 1.396 adet taşınmazın işgalli olduğuna dair Belediye tarafından verilen taşınmaz listesinde yapılan incelemede; söz konusu taşınmazların büyük bir kısmının kentsel dönüşüm projesi veya kamulaştırma projelerinden gelen taşınmazlar olduğu, Belediye projelerinde tasarruf edilebilmesi için mevcut envanter programından değerlendirilebilecek taşınmaz listesini sağlıklı alınabilmesi adına kamulaştırma, kentsel dönüşüm kapsamında alınan taşınmazların işgalli olarak programa işlendiği ve diğer taşınmazlar ile ayırımın bu şekilde yapılabildiği, programdaki bu eksikliklerin giderilmesi için Taşınmaz Bilgi Sisteminde çalışmaların yapıldığı, sorumlu birim tarafından işgali tespit edilen taşınmazlar ile ilgili gerekli işlemlerin tespiti müteakip yapıldığı ifade edilmiştir. Kamu idaresi cevabında somut olarak 1.396 adet taşınmazın durumu ile ilgili ayrıntılı bilgi verilmediği gibi bahsedilen taşınmazlardan ne kadarının işgal edildiği ve işgalcilerin söz konusu yerlerden çıkarılması için nasıl bir işlem yapıldığıyla ilgili de açıklama yapılmamıştır. Dolayısıyla bu taşınmazların her birinin durumunun ayrıntılı olarak ortaya konularak gerekli işlemlerin yapılması gerekir. Programdaki eksikliğin giderilmesinin yanı sıra fiili olarak da yerinde tespitlerin yapılması önemlidir. Söz konusu bu taşınmazlarla ilgili tüm çalışmalar tamamlanarak hukuki durumları ortaya konulmak suretiyle gerekli işlemler yapılmalıdır.

Belediyenin fuzuli şagillerden geriye doğru ecrimisil alması ile taşınmazların tahliye ettirilmesine yönelik sürecin işletilmesi gerekmektedir.

BULGU 17: Belediye Tarafından Kiraya Verilen Bazı İşyerlerinin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatının Bulunmaması

Büyükşehir Belediyesi tarafından işletme hakkı devredilen ile kiraya verilen bazı işyerlerinin işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmaksızın faaliyette bulunduğu 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. 10.08.2005 tarihli ve 25902 sayılı

Resmi Gazete’de yayımlanan 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.

Belirtilen hükümlere göre; büyükşehir belediyesi tarafından yapılan veya işletilen alanlardaki işyerlerinden büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan alanların işletilmesini 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.

Belediyenin mülkiyetinde bulunup gerek işletme hakkı devredilen ve gerekse de kiraya verilen yerlerin bir kısmının işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmadan faaliyette bulunduğu görülmüştür. Büyükşehir Belediyesi tarafından gerek işletme hakkı devredilen ve gerekse de kiraya verilen yerlerin bir kısmının hiç ruhsat başvurusunun olmadığı, bir kısmını ise ruhsat başvurusu yapılmakla birlikte sürecin devam ettiği ve bir kısmının ise başvuru yaparak ruhsat verildiği anlaşılmıştır. Ayrıntılı liste Ruhsat ve Denetim Şube Müdürlüğünde bulunmaktadır.

Kamu idaresi tarafından Çevre Koruma ve Kontrol Dairesi Başkanlığının yazısına istinaden belirtilen yerlerde Emlak Yönetimi Dairesi Başkanlığınca yapılan kiralama ve işletme hakkı devir işlemlerinin ruhsata ilişkin kontrollerin yapılabilmesi için ilgili birime bildirildiği ve çalışmaların yapıldığı ifade edilmiştir.

Büyükşehir Belediyesi tarafından gerek işletme hakkı devredilen ve gerekse de kiraya verilen yerlerde İşyeri açma ve çalışma ruhsatı olmadan faaliyet gösterilmemesi gerektiğinden dolayı söz konusu yerlerin ruhsatlandırılmasının sağlanması gerekmektedir.

BULGU 18: İşyerleri İçin Gerekli Kontrollerin Yapılmaması

İşyeri açma ve çalışma ruhsatı verilen işyerleri ile Binaların Yangından Korunması Hakkında Yönetmelik hükümlerine uyulup uyulmadığına yönelik gerekli kontrol faaliyetinin yapılmadığı görülmüştür.

10.08.2005 tarih ve 25902 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik’in 2’nci maddesinde, sıhhi ve gayrisıhhi işyerleri ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerinin ruhsatlandırılması ve denetlenmesine dair iş ve işlemleri kapsadığı, 5’nci maddesinde, işyeri açma ve çalışma ruhsatı verilen işyerlerinin maddede belirtilen şartları taşımak zorunda olduğu, 6’ncı maddesinde, yetkili idarelerden usulüne uygun olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan işyeri açılmayacağı ve çalıştırılmayacağı, 8’inci maddesinde, devredilmek istenen iş yerinin fiziki durumu ve ruhsat dosyasındaki bilgi ve belgelerin işletmecinin kusuru sebebiyle faaliyet konusuyla ilgili bu Yönetmelik kapsamında karşılanması gereken mevzuat hükümlerine aykırı olması halinde söz konusu aykırılıklar ve noksanlıklar giderilmeden yeni işletmeci adına ruhsat düzenlenemeyeceği, 12’nci maddesinde, ilgilinin beyanına göre tanzim edilen ruhsatın müktesep hak doğurmayacağı belirtildikten sonra 13’üncü maddesinde, işyeri açma ve çalışma ruhsatının kesinleşmesi ile ilgili hükümlere yer verilmiştir.

2023 yılında bir kısım 1. sınıf gayri sıhhi müesseseler ile akaryakıt istasyonlarında işyeri açma ve çalışma ruhsatına uygunluğu açısından yapılan inceleme sonucunda, 1. sınıf gayrisıhhi müesseselerin bir kısmının kapalı olduğu, bir kısmının ise ruhsat aldığı koşullarına aykırı olarak ilave yapılarının bulunduğu, kapasite artışına gidildiği veya ilave faaliyet eklendiği, bir kısmının ise 1. sınıftan 2. sınıfa dönüştüğü, bu nedenle 2. sınıf işletmelerin ruhsatlandırmaya ilişkin iş ve işlemlerin ilçe belediyesince yürütülmesi gerektiği anlaşılmıştır. Denetime tabi akaryakıt istasyonlarında ise ruhsat koşullarına aykırı olarak birçok ilave yapının ve ilave faaliyetlerin yürütüldüğü, ilçe belediyelerinin imar uygulamaları sebebiyle tapu bilgilerinin değiştiği, ayrıca ruhsatlandırma sürecinde yer alan süreli belgelerden bazılarının sürelerinin dolduğu ve bu belgelerin güncellenmesi gerektiği anlaşılmıştır. Denetime tabi olan tüm işyerleri için tespiti yapılan aykırılık ve noksanlıkların giderilmesine ilişkin olarak ihtarname düzenlenmiştir. 2023 yılında bir kısım 1. sınıf gayri sıhhi müesseseler ile akaryakıt istasyonlarında denetim yapılmasına karşın kalan işletmelerle ilgili olarak 2024 yılında herhangi bir denetim yapılmamıştır.

19.12.2007 tarih ve 26735 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Binaların Yangından Korunması Hakkında Yönetmelik’te her türlü yapı, bina, tesis ile açık ve kapalı alan işletmelerinde alınacak yangın önleme ve söndürme tedbirleri ile yangının ısı, duman, zehirleyici gaz, boğucu gaz ve panik sebebiyle can ve mal güvenliği bakımından yol açabileceği tehlikeleri en aza indirebilmek için yapı, bina, tesis ve işletmelerin tasarım, yapım, kullanım, bakım ve işletim esaslarını kapsadığı belirtilmiştir. Binaların Yangından Korunması Hakkında Yönetmelik hükümleri uyarınca İtfaiye Daire Başkanlığı tarafından 2023 yılında bir kısım 1. sınıf gayri sıhhi müesseseler ile akaryakıt istasyonlarında yapılan denetim sonucunda, alınmış yangın tedbirlerini korumadığı, bina eklentilerinin olduğu gibi yönetmeliğe aykırı durumların bulunduğu görülmüştür. Bu çalışma sadece Büyükşehir Belediyesinden ruhsat alan işletmeler için yapılmıştır.

Binaların Yangından Korunması Hakkında Yönetmelik hükümlerine tabi olup ilçe Belediyesi veya çeşitli kamu kurumları tarafından ruhsatlandırılan işletmelerle ilgili ne 2023 ne de 2024 yılında da herhangi bir kontrol yapılmamıştır. Ancak gelecek yıldan itibaren risk durumu, faaliyet alanı, ilçe durumu, organize sanayii gibi ölçütler dikkate alınarak işgücü oranında denetimin başlayacağı belirtilmiştir. Binaların Yangından Korunması Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre İtfaiye Daire Başkanlığının denetim ve kontrol yetkisi olduğu halde sadece şikâyetlere esas olarak bu denetim yapılmaktadır. Oysa İdare’nin Yönetmelik ile kendisine verilen denetim ve inceleme sorumluluğunu tüm işletmeler için yerine getirmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi tarafından öneriler doğrultusunda İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik ile Binaların Yangından Korunması Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre işletmeleri denetleyerek ilgili Yönetmeliklere uymayan durumların tespitine ilişkin işlemlere Belediyenin ilgili sorumlu birimlerince başlanılacağı ifade edilmiştir.

Büyükşehir Belediyesinin ilgili birimlerinin sistematik olarak İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik ile Binaların Yangından Korunması Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre işletmeleri denetleyerek ilgili Yönetmeliklere uymayan durumların tespiti durumunda gerekli süreçlerin işletilmesi gerekmektedir.

BULGU 19: Elektrikli Şarj İstasyonlarının Ruhsatlandırmasında Yönetmelik Hükümünün Uygulanmaması

Büyükşehir Belediyesinin ruhsatlandırması gereken elektrik şarj istasyonları ile ilgili gerekli denetim ve ruhsatlandırma işleminin Yönetmeliğe uygun yürütülmediği görülmüştür.

10.08.2005 tarih ve 25902 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik’e 29.07.2023 tarih ve 32263 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 7433 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı’nın 2’nci maddesiyle yapılan değişiklik ile “EK-2 GAYRİSİHHİ MÜESSESELER LİSTESİ C) ÜÇÜNCÜ SINIF GAYRİSİHHİ MÜESSESELER 1- ENERJİ SANAYİ” başlıklı yerin 1.2.3’üncü maddesine, “*Elektrikli araç şarj istasyonlarına işyeri açma ve çalışma ruhsatı ile yer seçimi ve faaliyet izin belgesi büyükşehirlerde büyükşehir belediyesi tarafından verilir.*” hükmü eklenmiştir. Böylece elektrikli şarj istasyonları konusunda yetkili idare 09.06.2020 tarihinden 29.07.2023 tarihine kadar İlçe Belediyesi iken, 29.07.2023 tarihinden itibaren Büyükşehir Belediyesi olmuştur.

09.06.2020 tarih ve 31150 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2626 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı ile İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik’in 13’üncü maddesiyle, Yönetmeliğin eki Ek-2’de yer alan “GAYRİ SİHHİ MÜESSESELER LİSTESİ” kısmının “C) ÜÇÜNCÜ SINIF GAYRİ SİHHİ MÜESSESELER” başlıklı bölümünün “1-ENERJİ SANAYİ” alt bölümü kararda belirtildiği şekilde değiştirilmiştir. Söz konusu değişiklik yapan aynı Yönetmeliğin 15’inci maddesiyle geçici 5’inci maddeden sonra gelmek üzere geçici 6’ncı madde eklenerek aykırı durumların bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren üç ay içinde anılan yönetmeliğe uygun hale getirileceği belirtilmiştir. 09.09.2020 tarih ve 31239 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2945 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararının 1’inci maddesi ile bu fıkra da yer alan “bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren üç ay içinde” ibaresi “31/7/2021 tarihine kadar” şeklinde, 30.07.2021 tarihli ve 31553 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 4313 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararının 1’inci maddesi ile bu fıkra da yer alan “31/7/2021” ibaresi “31/7/2022” şeklinde, 25.08.2022 tarihli ve 31934 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 5987 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararının 8’inci maddesiyle, bu fıkra da yer alan “31/7/2022” ibaresi “31/7/2023” şeklinde, 29.07.2023 tarihli ve 32263 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 7433 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararının 1’inci maddesiyle, bu fıkra da yer alan “31/7/2023” ibaresi “31/7/2024” şeklinde değiştirilmiştir. 10.10.2024 tarih ve 32688 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 9016 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı ile İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin

Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik'in 3'üncü maddesiyle Yönetmeliğin geçici 6'ncı maddesinin birinci fıkrasının sonuna *"Ancak elektrikli araç şarj istasyonlarına ilişkin hükümler bakımından bu fıkra da yer alan tarih 31/7/2025 olarak uygulanır."* şeklinde ekleme yapılmıştır.

02.04.2022 tarih ve 31797 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Şarj Hizmeti Yönetmeliği'nin geçici 2'nci maddesinin birinci fıkrasında, "RG-6/9/2022-31945) (Başlığı ile Birlikte Değişik:RG-9/8/2023-32274)" *"17 nci madde kapsamında şarj ağı işletmecisi tarafından şarj ağına şarj istasyonu ekleme işlemi için gereken İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik hükümleri uyarınca alınan belgenin (Değişik ibare:RG-23/10/2024-32701) 31/7/2025 tarihine kadar Kuruma sunulması zorunludur."* düzenlemesi yer almaktadır.

İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik kapsamında elektrikli araç şarj istasyonları iki gruba ayrılmıştır. Birinci grupta müstakil elektrikli araç şarj istasyonları yer almakta olup bunlar yetkili idarece uygun görülecek ve imar planında "elektrikli araç şarj istasyonu alanı" olarak ayrılmış parsellerde kurulabilecek, bunlara işyeri açma ve çalışma ruhsatı düzenlenecek ve bunların bünyesinde sair faaliyet konuları ve yapı elemanları (idari bina, tuvalet, market, çay ocağı, mescit, büfe, kafe, kafeterya, oto elektrik, lastikçi, yıkama yağlama vb.) bulunabilecektir. İkinci grupta ise diğer iş yerlerinde ve toplu yapılarda kurularak faaliyette bulunacak elektrikli araç şarj istasyonları yer almakta olup, bunlara faaliyet izni talep edilerek yer seçimi ve faaliyet izin belgesi düzenlenecektir. Öte yandan elektrikli araç şarj istasyonlarına işyeri açma ve çalışma ruhsatı ile yer seçimi ve faaliyet izin belgesi büyükşehirlerde büyükşehir belediyesi, diğer yerlerde ilgili yetkili idare tarafından verilecektir. Elektrikli araç şarj istasyonları için Binaların Yangından Korunması Hakkında Yönetmelik kapsamında yangına karşı gerekli tedbirlerin alınmış olmasının yeterli olacağı, bununla birlikte iş yerinin otuz kişiden fazla çalışanının bulunması halinde itfaiye raporu alınmasının zorunlu olduğu ve belgelendirme için herhangi bir Türk Standardı şartının bulunmadığı anlaşılmaktadır.

Elektrikli araç şarj istasyonlarının iki gruba ayrılmış ve işletme esaslarının yeniden belirlenmiş olmasının temel gerekçesi, belirtilen faaliyet konusunun daha uygun, basitleştirilmiş ve yalınlaştırılmış bir ruhsatlandırma, belgelendirme ve denetim sürecine tabi tutulması olduğundan, elektrikli araç şarj istasyonlarının belgelendirilmesi için İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'te faaliyet konusuyla ilgili bölümde yer alan ve/veya ilgili mevzuatı kapsamında belgelendirme için ibrazı zorunlu olan belgeler dışında yetkili

idarelerce; 1- *Ayrı bir yapı bulunmayan ve yalnızca üniteler için yapı kullanma izin belgesi*, 2- *Otuz kişi ve otuz kişiden az çalışanı olan yerlerde itfaiye raporu*, 3- *Çalışanı olmayan yerlerde iş sağlığı ve güvenliği taahhütnamesi*, 4- *Şarj ünitelerinin donanım ve güç bilgisi beyanı*, 5- *Şarj ünitelerine ait TSE belgesi veya hizmet yeterlilik belgesi*, 6- *Elektrik projesi veya faturası*, 7- *Atık su kalite kontrol belgesi veya ruhsatı*, 8- *Şarj edilecek araçlara ilişkin mali sorumluluk sigortası*, 9- *Yönetmeliğin ek 1 inci maddesinde belirtilen ve elektronik ortamda temini mümkün olan bilgi ve belgeler*, 10- *Sorumlu müdür, iş güvenliği uzmanı, işyeri hekimi veya bayilik sözleşmeleri*, 11- *İş yerlerinde kurulacak istasyonlar için iş yeri ruhsat dosyasındaki ortak kullanılması mümkün olan geçiş yolu izin belgesi (yol ve trafik güvenliğinin ve düzeninin olumsuz yönde etkilenmemesi kaydıyla), numarataj yazısı, vaziyet planı vb. bilgi ve belgeler ile belirtilen türde ve nitelikteki ek belgelerin istenmemesi gerekmektedir.*

Yukarıda belirtilen 09.06.2020 tarih ve 31150 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2626 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı ile İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik’in 13’üncü maddesi ve aynı Yönetmeliğin 15’inci maddesiyle geçici 6’ncı madde olarak eklenen hükümlerinin birlikte değerlendirilmesinde; aykırı durumlara ilişkin uzatılan sürelerin bu maddenin yürürlüğe girdiği 09.06.2020 tarihi itibarıyla fiili olarak kurulu/çalışır durumda olan elektrikli araç şarj istasyonlarına uygulanması ve 09.06.2020 tarihinden sonra kurulan/kurulacak elektrikli şarj istasyonlarının ise İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik hükümleri gereği 3. Sınıf gayrisihhi müesseseler kapsamında değerlendirilerek iş ve işlemlerinin yürütülmesi gerekmektedir. Bu nedenle 09.06.2020 tarihinden önce fiili olarak kurulu/çalışır durumda olan elektrikli araç şarj istasyonları Yönetmeliğin geçici madde hükmünden yararlanabilecek iken 09.06.2020 tarihinden sonra faaliyete geçen elektrikli şarj istasyonlarının geçici madde hükmünden yararlanması mümkün değildir. Yönetmeliğe aykırı olarak ruhsatsız çalışan elektrikli şarj istasyonlarıyla ilgili idari yaptırım tutanağı düzenlenerek İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik’in 6’ncı ve diğer maddelerine göre işlem yapılması gerekmektedir.

İtfaiye Daire Başkanlığı’nın kamu hizmet standartlarında itfaiye uygunluk raporunun bir ay on günlük sürede sonuçlanacağı belirtildiği halde, istenen cevap olumlu veya olumsuz olarak belirtilen sürede bildirilmemiştir. Faaliyetini fiilen sürdüren elektrikli şarj istasyonlarından 34 adeti ruhsat başvurusu yapmış olup, henüz ruhsat işlemi tamamlanan bulunmamaktadır. Geline aşamada fiili olarak bütün elektrikli şarj istasyonları ruhsatsız olarak faaliyetine devam etmektedir. Büyükşehir Belediyesinin denetim yetkisini kullanmayarak

ruhsatsız çalışan elektrikli şarj istasyonlarında oluşabilecek bir olumsuzluk/iş kazası nedeniyle idarenin hizmet kusuru nedeniyle yüklü tazminat ödeme zorunluluğu ile karşı karşıya kalma ihtimalinin göz önünde bulundurulması gerekmektedir.

Kamu idaresi tarafından Elektrikli Şarj İstasyonlarının Ruhsatlandırmasında Yönetmelik hükümleri ve belirtilen hususlar dikkate alınarak gerekli iş ve işlemlerin yapılacağı ifade edilmiştir.

Fiili olarak faaliyetini sürdüren elektrikli şarj istasyonları ile ilgili gerekli denetim ve ruhsatlandırma işleminin Yönetmelik ve diğer düzenlemeler dikkate alınarak yapılması sağlanmalıdır.

BULGU 20: İtfaiye Raporu Gerektirmeyen İşletmeler İçin “Yangına Karşı Alınması Gerekli Tedbirlerin” Belirlenmesi ile Ruhsat Verilmesinde Görevli Personele Eğitim Verilmemesi

Büyükşehir Belediye sınırları içinde iş yeri açma ve çalışma ruhsatı alacak işletmelerden itfaiye raporu gerektirmeyenler için istenen “yangına karşı gerekli tedbirlerin” neler olduğunun belirlenmediği ve iş yeri açma ve çalışma ruhsatı verilmesinde görevli personele eğitim verilmediği görülmüştür.

10.08.2005 tarih ve 25902 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik’in “Tanımlar” başlıklı 4’üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde yetkili idare, (d) bendinde ikinci sınıf gayrisihhî müessese ve (t) bendinde iş yeri ile ilgili tanımlamalar yapılmıştır. Yönetmelik’in “İşyerlerinde aranacak genel şartlar” başlıklı 5’inci maddesinin birinci fıkrasında, “*İşyeri açma ve çalışma ruhsatı verilen işyerleri aşağıda belirtilen şartları taşımak zorundadır:*” denildikten sonra (h) bendinde, “*Umuma açık istirahat ve eğlence yerleri; patlayıcı, parlayıcı ve yanıcı maddelerin üretildiği, satıldığı ve depolandığı işyerleri; otuz kişiden fazla çalışanın bulunduğu her türlü işyerleri, ana giriş kapıları dışında cadde ve sokağa doğrudan bağlantısı olmayan ve birden fazla işyerinin bir arada bulunduğu iş hanı, çarşı ve benzeri işyerlerinde yangına karşı gerekli önlemlerinin alındığını gösteren itfaiye raporunun alınması, diğer işyerlerinde ise yangına karşı gerekli tedbirlerin alınmış olması*” düzenlemesi yer almıştır. Aynı Yönetmelik’in 13 üncü maddesinde de “*İşyeri açma ve çalışma ruhsatı verilen işyerleri, yetkili idareler tarafından ruhsatın verildiği tarihten itibaren en geç bir ay içinde kontrol edilir. İşyerinin bu süre içinde*

kontrol edilmemesi halinde ruhsat kesinleşir. Kontrol görevini yerine getirmeyen yetkili idare görevlileri hakkında kanunî işlem yapılır.

İşyeri açma ve çalışma ruhsatının verilmesinden sonra yapılacak denetimlerde mevzuata uygun olmayan unsurların ve noksanlıkların tespiti halinde, işyerine bu noksanlık ve hatalarını gidermesi için bir defaya mahsus olmak üzere onbeş günlük süre verilir.

Verilen süre içinde tespit edilen noksanlık ve aykırılıklar giderilmediği takdirde, ruhsat iptal edilerek işyeri kapatılır. Ayrıca ilgililerin yalan, yanlış ve yanıltıcı beyanı varsa haklarında kanunî işlem yapılır.” hükmü yer almaktadır.

21.10.2006 gün ve 26326 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Belediye İtfaiye Yönetmeliği’nin “Tanımlar” başlıklı 4’üncü maddesinin birinci fıkrasının (d9 bendinde itfaiye hizmetlerinin, (ğ) bendinde itfaiye raporunun, 8h9 bendinde itfaiye teşkilatının ifade ettiği tanımlamalar yapılmış, “Görevleri” başlıklı 6’ncı maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde, “27/11/2007 tarihli ve 2007/12937 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan Binaların Yangından Korunması Hakkında Yönetmelik ile verilen görevleri yapmak.” ve (j)bendinde, “İşyeri, eğlence yeri, fabrika ve sanayi kuruluşlarını yangına karşı önlemler yönünden denetlemek, bu konularda mevzuatın öngördüğü raporları vermek ve görüş bildirmek”, “İtfaiye birim amirinin görevleri” başlıklı 10’uncu maddesinin birinci fıkrasının (i) bendinde, “Binaların Yangından Korunması Hakkında Yönetmelikle verilen görevleri yerine getirmek.” “İtfaiye erinin görevleri” başlıklı 13’üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde, “İzin ve ruhsat vermeye yetkili merciler ile kişiler ve apartman yöneticilerinin talebi doğrultusunda yapı, bina, tesis ile açık ve kapalı alan, işletme gibi yerlere ilişkin önleme ve denetleme hizmetleri ile itfaiye raporunu Binaların Yangından Korunması Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre düzenlemek.” “Belediye itfaiye raporlarının verilmesine ilişkin uyulacak usul ve esaslar ile önlemler” başlıklı Ek 1’inci maddesinde, “(1) Belediye itfaiye teşkilatına, Binaların Yangından Korunması Hakkındaki Yönetmeliğin ilgili maddelerine göre yangına karşı alınan önlemleri gösteren itfaiye raporunun düzenlenmesi için EK-15 başvuru formu ile başvuru sahibinden, işyeri açma ve çalışma ruhsatı vermeye yetkili idareden veya ilgili bakanlıklardan müracaat gelmesi halinde, belediye itfaiye teşkilatının ilgili görevlisi tarafından başvuruya konu işyeri yerinde incelenir ve itfaiye raporu yapılan tespitler esas alınarak hazırlanır.

(2) İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmeliğin ilgili hükümlerine göre itfaiye raporu gerektirmeyen işyeri kapsamında yer alan işyerleri için belediye itfaiye

teşkilatınca itfaiye raporu düzenlenmez. İtfaiye raporu gerektirmeyen işyerleri için itfaiye raporu alınmak üzere başvurulması halinde başvuru sahibine itfaiye raporu düzenlenmeyeceği hususu yazılı olarak bildirilir.

(3) Binaların Yangından Korunması Hakkında Yönetmeliğin ilgili hükümlerine göre yangına karşı alınan önlemleri gösteren itfaiye raporunun düzenlenmesi için yapılan işlemler sırasında itfaiye raporuna konu binaya ait yapı ruhsatı belgesine gerek duyulması halinde yapı ruhsatına ilişkin bilgiler Kimlik Paylaşım Sistemi üzerinden alınabilir.

(4) İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik ile Binaların Yangından Korunması Hakkında Yönetmeliğin ilgili hükümleri gereği yangına karşı alınan önlemleri gösteren itfaiye raporlarına ilişkin bilgiler elektronik ortamda kayıt altında tutulur ve itfaiye raporunun düzenlendiği gün itfaiye raporuna ilişkin kayıtlar yetkili idareyle varsa elektronik ortamda paylaşılabilir.”

hükümleri yer almaktadır.

Yukarıda yer alan Yönetmelik maddelerine göre işyeri açma ve çalıştırma ruhsatının alınabilmesi için gerekli evraklardan biri de itfaiye uygunluk raporudur. Ancak İşyeri Açma ve Çalıştırma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik’in 5’inci maddesinde itfaiye raporu düzenlenecek faaliyetler sıralanmış olup, bunların dışında kalan faaliyetler için ise rapor düzenlenmeyip yangına karşı gerekli tedbirlerin alınmış olması gerektiği belirtilmiştir. Söz konusu işyerleri için bir rapor düzenleme zorunluluğu olmasa da yangına karşı tedbirlerin mutlaka alınmış olması gerektiği ifade edilmiştir. İtfaiye raporu gerektiren iş yerleri için itfaiye raporu İtfaiye teşkilatı tarafından yapılan denetimler sonucunda düzenlenmektedir. Rapor gerektirmeyen iş yerleri için yapılan başvurularda İtfaiye Teşkilatınca herhangi bir önlem belirtilmeyip “rapor düzenleme zorunluluğu bulunmamaktadır” şeklinde cevap verilerek işletme sahipleri İlçe Belediyelerinin Ruhsat Müdürlüklerine yönlendirilmektedir. İlçe Belediyeleri Ruhsat Müdürlükleri işletmelere yangın karşı tedbir aldırdıktan sonra işyeri açma ve çalışma ruhsatını düzenlemektedir.

19.12.2007 tarih ve 26735 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Binaların Yangından Korunması Hakkında Yönetmelik’te her türlü yapı, bina, tesis ile açık ve kapalı alan işletmelerinde alınacak yangın önleme ve söndürme tedbirleri ile yangının ısı, duman, zehirleyici gaz, boğucu gaz ve panik sebebiyle can ve mal güvenliği bakımından yol açabileceği tehlikeleri en aza indirebilmek için yapı, bina, tesis ve işletmelerin tasarım, yapım, kullanım, bakım ve işletim esaslarına ilişkin düzenlemeler yer almaktadır.

İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in 5'inci maddesinin birinci fıkrasında, “...diğer işyerlerinde ise yangına karşı gerekli tedbirlerin alınmış olması” düzenlemesi gereği nasıl bir işlem yapılması gerektiğine ilişkin Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü'nün görüşlerinde ikinci sınıf gayrisihhi müessese kapsamında olup itfaiye raporu düzenlenmesi gerekmeyen yerler bakımından müessesenin faaliyetinin gerektirdiği durumlarda izin verilmeden önce civarında ikamet edenlerin esenlik ve istirahatı hususunda konumu, tesisatı ve vaziyeti itibarıyla bir zarar vermeyeceğine kanaat oluşması için inceleme yapılması gerektiği, Yönetmeliğe göre itfaiye raporu düzenlenmesi zorunlu olmayan iş yerleri bakımından bir rapor düzenlenmemesi gerektiği, bu yerlerin yangına karşı gerekli tedbirlerin alınmış olduğunun tespitinin ruhsatı kesinleştirici mahiyette yapılacak denetimler esnasında kontrol edilmesi gerektiği, gerekli tedbirlerin kontrolünde ihtiyaç duyulması halinde itfaiye biriminden görüş ve destek alınabileceği belirtilmiştir.

İtfaiye Dairesi Başkanlığının ilgili birimleri Binaların Yangından Korunması Hakkında Yönetmelik hükümlerini uygulamakta yeterli donanım, bilgi ve tecrübeye sahip olmakla birlikte ilçe belediyelerinin ruhsat biriminde çalışanların bu konu ile ilgili yeterli bilgi, tecrübe ve donanıma sahip olmadıkları dikkate alınmalıdır. Verilen görüşlerde yangına karşı gerekli tedbirlerin alınmış olduğunun tespitinin ruhsatı verecek birimlerce yapılacağı ve gerekli tedbirlerin kontrolünde ihtiyaç duyulması halinde itfaiye biriminden görüş ve destek alınabileceği belirtilmekte ise de yangın tedbirlerine ilişkin eğitimin yetkili, tecrübeli ve bu konuda eğitim almış kişilerce verilmesi yerinde olacaktır. İşletmelere yönelik “yangına karşı gerekli tedbirlerin” neler olduğunun İtfaiye Dairesi Başkanlığı yetkili personelleri tarafından belirlenmesi ve İlçe Belediyesinin ruhsata esas yapacağı denetimlerde görev alacak personelin eğitime tabi tutularak yangın önlemlerinin doğru ve güvenilir şekilde alınması sağlanmış olacaktır. Bu nedenle konuyla ilgili İlçe Belediye personellerine periyodik ve uygulamalı eğitimler verilmesi önemlidir.

Kamu idaresi tarafından İtfaiye Dairesi Başkanlığı İtfaiye Denetim ve Önleme Şube Müdürlüğüne Binaların Yangından Korunması Hakkındaki Yönetmelik hükümlerince işyeri açma ve çalışma ruhsatı alma sırasında itfaiye raporu gerektirmeyen işletmeler ve yangına karşı gerekli tedbirlere yönelik 30 İlçe Belediye Başkanlıkları ile Organize Sanayi Bölgelerinin ruhsat işlemlerini yürüten birimlerinde 2024 yılı içerisinde toplantılar düzenlenerek konu ve işleyiş ile ilgili bilgilendirmeler yapıldığı, 2023 yılı son aylarında basımı tamamlanan ruhsatlandırma konularında Bakanlık görüşlerinin yer aldığı kitapçıkların ilgili birimlere

dağıtımını yapıldığı, İtfaiye Denetim ve Önleme Şube Müdürlüğü bünyesinde görev yapan personele yönelik olarak İtfaiye Eğitim Şube Müdürlüğünden destek alınmak suretiyle belirli periyotlarla denetim faaliyetlerine yönelik hizmet içi yenileme eğitimleri düzenlendiği, 2025 yılı içerisinde 30 ilçe Belediye Başkanlıkları ve Organize Sanayi Bölgelerinin ruhsatlandırma birimlerinde görev yapan personele yönelik toplu bir eğitim planlaması ve İtfaiye Denetim ve Önleme Şube Müdürlüğü bünyesine yeni katılan personele yönelik hizmet içi eğitim planlamalarının yapılarak gerekli eğitimlerin verilmesinin planlandığı ifade edilmiştir.

Büyükşehir Belediye sınırları içinde iş yeri açma ve çalışma ruhsatı alma sırasında itfaiye raporu gerektirmeyen işletmeler için “yangına karşı gerekli tedbirlerin” neler olduğunun İtfaiye Dairesi Başkanlığı tarafından genel olarak belirlenmesi ile ruhsat verilmesinde görevli personele İtfaiye Daire Başkanlığı tarafından belirlenecek eğitimin verilmesi uygun olacaktır.

BULGU 21: Mevcut Uygulama İmar Planlarının Üst Planlara Uygunluğuna İlişkin Kontrollerde Eksiklikler Olması

Mevcut uygulama imar planlarının üst planlara uygunluğuna ilişkin Belediye tarafından yapılan kontrollerde eksiklikler olduğu görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nun 7’nci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde, çevre düzeni plânına uygun olmak kaydıyla, büyükşehir belediye sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar plânını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak; 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; nazım imar plânının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmayan ilçe belediyelerinin uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmak veya yaptırmak büyükşehir belediyelerinin görevleri arasında sayılmıştır. 3194 sayılı İmar Kanunu’nun “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.*” hükmü yer almaktadır.

6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun öncesi

büyükşehir görev ve sorumluluk alanı dışında olan ilçe belediyelerinin 1/5000 ve 1/1000'lik planları yapma yetkisi bulunmakta idi. 6360 sayılı Kanun'dan sonra büyükşehir belediyesi sınırları il mülki sınırı olarak belirlenmiş olup imar planları yapma yetkisi tamamen büyükşehir belediyelerine geçmiştir. Bu nedenle önceki dönemlerde ilçe belediyesi tarafından kabul edilen planların kontrol edilmesi imar planlarının yapılmasındaki bütüncüllük ilkesi açısından gereklidir. Yapılan incelemelerde 1/5000'lik nazım imar planlarıyla 1/1000'lik uygulama imar planlarının kontrollerinde eksikliklerin olduğu görülmüştür.

Uygulama imar planlarını nazım imar planlarına uygun olarak hazırlamak görev ve yetkisi ilçe belediyelerindedir. Ancak yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri doğrultusunda bu yükümlülüğe uymayan ilçe belediyelerinin uygulama imar planları hakkında 5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi kapsamında tanınan onaylama ve denetleme yetkisinin Kanunun öngördüğü şekilde uygulanması Büyükşehir Belediyelerine verilmiş bir görev ve sorumluluk olduğu dikkate alınmalıdır.

Kamu İdaresi tarafından cevabında İlçe Belediye Meclislerince uygun görülen 1/1000 ölçekli Uygulama İmar Planlarının Büyükşehir Belediye Başkanlığına iletildiği, üst ölçek plan kararları, Kanun ve yönetmelikler açısından değerlendirilerek teknik rapor ile birlikte Belediye Meclisine iletildiği, üst ölçekli plan kararları doğrultusunda nazım imar planı ve uygulama imar planı yapılması gerektiren ya da değişiklik gerektiren alanlarda imar planı çalışmalarının ise ilçe belediyeleri ile koordineli şekilde sürdürüldüğü belirtilmiştir. 1/5000 ölçekli planların tamamlanmadığı ve 1/1000 ölçekli imar planlarını ise İlçe Belediyesinin yapmadığı durumda Büyükşehir Belediyesinin bu planı 1 yıl içinde yapmadığı anlaşılmıştır.

2021, 2022 ve 2023 yılı Sayıştay Denetim Raporlarında da belirtildiği üzere imar planlarını denetleme yetkisi olan Büyükşehir Belediyesi tarafından ilçe belediyeleriyle koordinasyon sağlanarak imar ve planlama düzeninin sağlanması için ilçe belediyelerine konu ile ilgili bilgilendirme yapılması ve nazım imar planları ile uygulama imar planları arasındaki uyumsuzlukların giderilmesi ve kanunda belirtilen sürelerle uyulması gerekmektedir.

BULGU 22: Bazı İlçe Merkezlerinde ve Yerleşim Alanlarında Nazım İmar Planının Bulunmaması

Bazı ilçe merkezlerinde ve büyük yerleşim alanlarında nazım imar planının bulunmadığı görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde 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; (Değişik:29/11/2018-7153/10 md.) 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. (Mülga ikinci cümle: 27/3/2015-6637/23 md.) (...) (Ek cümle: 18/6/2017-7033/29 md.) 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 Bilim, 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 tarih ve 29030 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan Mekansal Planlar Yapım

Yönetmeliği'nin 6'ncı maddesinin birinci fıkrasında; planlama kademelerinin, üst kademedan 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.

İdare tarafından Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği ve yürürlükteki 1/25000 ölçekli planların “*Bu planın ilke ve stratejileri doğrultusunda kentsel kullanım kararı getirilmiş alanlarda alt ölçekli imar planları parsel ölçeğinde yapılmayıp, ilgili kurum ve kuruluş görüşleri alınarak ve üst ölçekli plan kararlarına uygun olarak plan bütününde veya bir program dahilinde etaplar halinde hazırlanır ve ilgili idaresince etaplar halinde onanır*” hükmü kapsamında; Dikili - Çandarlı Yerleşimi, Kemalpaşa – Armutlu ve Yukarıkızılca Mahalleleri, Tire İlçesi - Gökçen Yerleşimi, Kiraz İlçesi Merkez Yerleşimi, Beydağ İlçesi Merkez Yerleşiminde devam eden 1/5000 ölçekli Nazım İmar Planına esas jeolojik-jeoteknik etüt raporunun onaylanması, ilgili kurum/kuruluş görüşlerinin ve analiz çalışmalarının tamamlanmasını takiben söz konusu bölgelerde yürütülen 1/5000 ölçekli Nazım İmar Planı çalışmalarının sonuçlandırılacağı, diğer bölgelere ilişkin ise yetkileri dahilinde 1/5000 ölçekli Nazım İmar Planı çalışmalarının etaplar halinde Belediye Başkanlığınca yürütüleceği ifade edilmiştir. Kamu idaresi cevabında 1/5000 ölçekli imar planlarının yapılma süreciyle ilgili ayrıntılı bilgi verilmiştir. Bu açıklamalar söz konusu yerlerde 1/5000 ölçekli nazım imar planının olmadığı gerçeğini değiştirmemektedir.

Büyükşehir Belediyesinin yapmak zorunda olduğu 1/5000 ölçekli nazım imar planının Kiraz, Beydağ ilçe merkezleri ile Dikili Çandarlı, Kemalpaşa Armutlu Yukarıkızılca ve

Bağyurdu, Tire Gökçen, Bergama Bölcek Mahallelerinde ve Çeşme Reisdere Germiyanıyısında olmadığı görülmüştür.

2021, 2022 ve 2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunda da belirtildiği üzere üst kademe planlar, alt kademedeki planlara mekânsal nitelikte hedef koyan, yol gösteren, ilke belirleyen, yönlendiren ve standart getiren planlar olması sebebiyle düzenli kentleşme için Büyükşehir Belediyesine görevi olarak verilen bu planların yapılması gerekmektedir.

BULGU 23: Büyük Ova Sınırları İçindeki İmara Aykırı Yapılarla İlgili Gerekli Sürecin İşletilmemesi

Büyük ova sınırları içinde imara aykırı olarak yapılan yapılarla ilgili gerekli sürecin Büyükşehir Belediyesi tarafından işletilmediği görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir belediyesinin imar denetim yetkisi" başlıklı 11'inci maddesinde, "*Büyükşehir belediyesi, ilçe belediyelerinin imar uygulamalarını denetlemeye yetkilidir. Denetim yetkisi, konu ile ilgili her türlü bilgi ve belgeyi istemeyi, incelemeyi ve gerektiğinde bunların örneklerini almayı içerir. Bu amaçla istenecek her türlü bilgi ve belgeler en geç onbeş gün içinde verilir. İmar uygulamalarının denetiminde kamu kurum ve kuruluşlarından, üniversiteler ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından yararlanılabilir.*

Denetim sonucunda belirlenen eksiklik ve aykırılıkların giderilmesi için ilgili belediyeye üç ayı geçmemek üzere süre verilir. Bu süre içinde eksiklik ve aykırılıklar giderilmediği takdirde, büyükşehir belediyesi eksiklik ve aykırılıkları gidermeye yetkilidir.

Büyükşehir belediyesi tarafından belirlenen ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapılar, gerekli işlem yapılmak üzere ilgili belediyeye bildirilir. Belirlenen imara aykırı uygulama, ilgili belediye tarafından üç ay içinde giderilmediği takdirde, büyükşehir belediyesi 3.5.1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanununun 32 ve 42 nci maddelerinde belirtilen yetkilerini kullanma hakkını haizdir. Ancak 3194 sayılı Kanunun 42 nci madde kapsamındaki konulardan dolayı iki kez ceza verilemez." hükmü bulunmaktadır. Bu düzenlemeye göre ilçe belediyelerinin imara aykırı işlemleri giderme konusunda gerekli süreci işletmede ihmalkâr davranması durumunda, büyükşehir belediyesinin eksiklik ve aykırılıkları gidermeye yetkili olduğu açıktır.

5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu'nun "Tarımsal potansiyeli yüksek büyük ovaların belirlenmesi ve korunması" başlıklı 14'üncü maddesinde, tarımsal

üretim potansiyeli yüksek, erozyon, kirlenme, amaç dışı veya yanlış kullanımlar gibi çeşitli nedenlerle toprak kaybı ve arazi bozulmalarının hızlı geliştiği ovaların kurul veya kurulların görüşü alınarak Cumhurbaşkanı kararı (Bakanlar Kurulu) ile büyük ova koruma alanı olarak belirleneceği belirtilerek bununla ilgili düzenleme yer almıştır.

“Tarım arazilerinin amacı dışında kullanılmasına ve toprak koruma projelerine uyulmamasına ilişkin cezalar ve yükümlülükler” başlıklı 21'inci maddesinde, tarımsal amaçlı yapılara ve tarım dışı arazi kullanımına izinsiz başlanması, alınan izne uygun kullanılmaması veya hazırlanan toprak koruma projelerine uyulmaması halinde, maddede belirtilen işlemler gerçekleştirileceği ve yaptırımlar uygulanacağı belirtilmiştir. Madde incelendiğinde, idari para cezasının uygulanmasının (büyük ova koruma alanlarında cezaların iki kat olarak uygulanacağı) yanı sıra arazi kullanımı için izinsiz işe başlanması ya da alınan izne uygun kullanılmaması halinde, izinsiz bütün yapılarını yıkması ve araziyi tarımsal üretime uygun hale getirmesi için iki ay süre verileceği, verilen süre içinde izinsiz yapıların yıkılmadığı ve arazinin tarımsal üretime uygun hale getirilmediğinin Bakanlık birimlerince tespit edilmesi durumunda; valilikçe faaliyetin durdurulacağı ve belirtilen idarî para cezasının üç katı olarak uygulanacağı, izinsiz bütün yapıların masraflarının Bakanlıkça karşılanmak kaydıyla, bir ay içinde belediyeler veya il özel idarelerince yıkılacağı ve taşınmazların tarımsal üretime uygun hale getirileceği, arazinin tarımsal üretime uygun hale getirilmesi için yıkım ve temizleme masraflarının sorumlulardan Bakanlıkça genel hükümlere göre tahsil edileceği, yıkım kararı alınmış olmasına rağmen bir ay içinde belediye veya il özel idarelerince yıkılmayan yapıların, yıkım masrafları Bakanlıkça karşılanmak üzere Bakanlıkça yıkılabileceği veya yıktırılabilceği, yıkım masraflarının %100 fazlası ile ilgili belediye veya il özel idaresinden tahsil edileceği, bu maddenin uygulanmasında kusurlu bulunan sorumluların fiillerinin niteliğine göre 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun kamu görevlilerine ait hükümleri uyarınca cezalandırılacağı belirtilmiştir. Aynı Kanun'un 22'nci maddesinde, idarî cezalarının mahallî mülkî amir tarafından verileceği hükmü yer almaktadır.

09.12.2017 tarih ve 30265 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Tarım Arazilerinin Korunması, Kullanılması ve Planlanmasına Dair Yönetmelik'te Kanun'un uygulanması ile ilgili düzenlemeler yer almaktadır. Yönetmelik'in “Denetim” başlıklı 21'inci maddesinde, Bu Yönetmeliğin uygulanmasında denetim görevini Bakanlık, valilik veya kurulun yapacağı veya yaptıracağı Kurul üyesi kurum veya kuruluşlar ile sivil toplum kuruluşlarının tespit ettikleri arazi bozulmaları ve toprak kayıpları ile ilgili faaliyetler hakkında valiliklere ihbarda

bulunacağı, Valiliklerin konuyu inceleyerek sonucunu en geç üç ay içerisinde ihbarı yapana bildireceği belirtilmektedir.

28.10.2020 tarih ve 7255 sayılı Gıda, Tarım ve Orman Alanında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun'la ilgili olarak 25.07.2023 tarih ve 32259 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Esas: 2020/103 Karar: 2023/68 sayılı Anayasa Mahkemesi Kararında, bu konuyla ilgili değerlendirme yapılarak tarım arazisinin amaç dışı kullanımına izin verilebilmesi için çatışan iki kamusal yarar arasında makul bir dengenin kurulması ve tarım arazisinin amaç dışı kullanımının sosyal veya ekonomik açıdan daha fazla kamusal yarar sağlayacağına ortaya konulması gerektiği, önemli bir ekonomik veya sosyal ihtiyaca cevap vermeyen, kamu yararı bakımından zorunluluk taşımayan yatırım ve faaliyetlerin gerçekleştirilmesi amacıyla tarım arazilerinin amaç dışı kullanımına izin verilmesinin Anayasa'nın 44'üncü ve 45'inci maddeleriyle devlete yüklenen ödevle bağdaşmayacağı ifade edilmiştir.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun "Ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı olarak başlanan yapılar" başlıklı 32'nci maddesinde, ruhsat alınmadan yapıya başlandığı veya ruhsat ve eklerine veya ruhsat alınmadan yapılabilecek yapılarda projelerine ve ilgili mevzuatına aykırı yapı yapıldığının ilgili idarece tespiti üzerine yapının mühürlenerek inşaatın derhal durdurulacağı, durdurma, yapı tatil zaptının yapı yerine asılmasıyla yapı sahibine tebliğ edilmiş sayılacağı, tebligatın bir nüshasının muhtara bırakılacağı, bir nüshasının da Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği İl Müdürlüğüne gönderileceği, bu tarihten itibaren en çok bir ay içinde yapı sahibinin, yapısını ruhsata uygun hale getirerek veya ruhsat alarak mührün kaldırılmasını isteyeceği, aykırılığın giderilmiş olduğu veya ruhsat alındığı ve yapının bu ruhsata uygunluğu, inceleme sonunda anlaşılırsa, mührün kaldırılarak inşaatın devamına izin verileceği, aksi durumda ruhsatın iptal edileceği, ruhsata aykırı veya ruhsatsız yapılan binaların, belediye encümeni kararını müteakip belediye tarafından yıktırılacağı ve masrafının yapı sahibinden tahsil edileceği, yapı tatil tutanağının düzenlendiği tarihten itibaren bir ay içinde yapı sahibi tarafından yapının ruhsata uygun hale getirilmediğinin veya ruhsat alınmadığının ilgili idaresince tespit edilmesine rağmen iki ay içinde hakkında yıkım kararı alınmayan yapılar ile hakkında yıkım kararı alınmış olmasına rağmen altı ay içinde ilgili idaresince yıkılmayan yapıların, yıkım maliyetleri döner sermaye işletmesi gelirlerinden karşılanmak üzere Bakanlıkça yıkılabileceği veya yıktırılabilceği, bu durumda yıkım maliyetlerinin %100 fazlası ile ilgili idareden tahsil edileceği, ilgili idarenin ödememesi durumunda 5779 sayılı Kanun gereğince aktarılan paylarından kesilerek tahsil olunacağı belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan hükümlerden yapı tatil tutanağının düzenlendiği tarihten itibaren bir ay içinde yapı sahibi tarafından yapının ruhsata uygun hale getirilmemesi veya ruhsat alınmaması üzerine yapı tatil tutanağının düzenlendiği tarihten itibaren iki ay içinde hakkında yıkım kararı alınması ve bu karardan itibaren de yıkımın gerek ilgili gerekse de idare tarafından en geç altı ay içinde gerçekleştirilmiş olması gerekmektedir. Şüphesiz Belediye yıkım sürecini işletmekle yükümlüdür. Şayet Belediye en geç altı ay içinde yıkım işlemini yapmadığı takdirde söz konusu yapıların Bakanlıkça yıkılabileceği veya yıktırılabilceği, bu durumda da yıkım maliyetlerinin %100 fazlası ile ilgili Belediyeden tahsil edileceği açıktır.

3194 sayılı Kanun'un "İdari müeyyideler" başlıklı 42'nci maddesinin birinci fıkrasında, maddede belirtilen ve 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 ifade edildikten sonra ikinci fıkrasının (a), (b) ve (c) bentlerinde idari para cezası hesabında esas alınacak ölçütler belirlenmiştir. 26.03.2020 tarih ve 31080 mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 39'uncu maddesiyle 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 42'nci maddesinin ikinci fıkrasına (ç) bendi olarak, *"Bu fıkra uyarınca idari para cezası verilmesini gerektiren aykırılığa konu alan ile bu alanın bulunduğu arsa veya arazinin emlak vergisine esas asgari metrekaresi birim değerinin çarpımı ile bulunan bedel kadar idari para cezası yukarıdaki bentlere göre verilen para cezalarına ayrıca ilave edilir. Bu fıkraya göre verilen idari para cezasının ilgisine tebliğinden itibaren bir ay içinde aykırılığın giderilmesi ve yapının mevzuata uygun hale getirilmesi halinde bu bent uyarınca ilave edilen para cezası tahsil edilmez."* hükmü eklenmiştir.

3194 sayılı Kanun'un 42'nci maddesinde belirtilen idari para cezalarının verilip verilmediği, yapı tatil tutanağının düzenlendiği tarihten itibaren bir ay içinde yapı sahibi tarafından yapının ruhsata uygun hale getirilip getirilmediği tespitinin yapılması, imara aykırı binalar için yıkım kararı alınması gerekir. Gerek ilgililer ve gerekse de Belediye tarafından en geç altı ay içinde yıkımın gerçekleştirilmediği açıktır. İmara aykırı yapılarla ilgili yıkımın yapılmaması, imara aykırı yapı sahibinin sadece idari para cezasına muhatap olmak suretiyle imara aykırı yapının fiilen devam etmesine neden olduğu, böylece imara aykırı yapı sahibinde mevcut yapının bu şekilde sürdürülmesinde hakkı olduğu kanaati oluşmaktadır. Belediyenin imara aykırı yapıların yıkım işlemlerinin yapılmaması ile ilgili çeşitli gerekçeler belirtmesinin imara aykırı yapıların yıkılmama gerekçesi olamayacağı açıktır.

İmara aykırılığı tespit edilen veya edilmediği halde fiilen var olan yapılarla ilgili imara aykırılığın ortadan kaldırılması içingerekli işlemin yapılması gerekmektedir. İdarenin “İyi yönetim ilkesi”ne aykırı hareket etmesinin kişilerde uygulamanın hukuka uygun olduğu izleniminin oluşmasına neden olduğu, bir başka ifadeyle, kamu otoritesinin (kamu görevlilerinin) hareketsizliği kişiler lehine uygulamanın uygun olduğu yolunda beklentinin oluşmasına yol açtığı göz önüne alınmalıdır. 3194 sayılı Kanun’a uygun işlemi yapmayan kamu görevlilerinin sorumluluğunun bulunduğu açıktır.

Büyükşehir Belediyesinin büyük ova sınırları içinde imara aykırı yapılarla ilgili bilgiler Büyükşehir Belediyesi Yapı Kontrol Dairesi tarafından ilgili İlçe Belediyelerinden istenmiştir. İmara aykırı olup yıkılmayan yapılarla ilgili ayrıntılı liste Yapı Kontrol Dairesinde bulunmaktadır. Büyükşehir Belediyesinin tespiti yapılan ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapılarla ilgili imara aykırı uygulama, ilgili belediye tarafından üç ay içinde giderilmemesine karşın, büyükşehir belediyesi tarafından 3194 sayılı Kanun’un 32 ve 42’nci maddelerinde belirtilen yetki kullanılmayarak gerekli işlemler yapılmamıştır.

Büyük ova sınırları içinde imara aykırı yapılan yapılarla ilgili hem Tarım ve Orman Bakanlığı/İl Müdürlüğü/İlçe Müdürlüğü hem de ilçe Belediyelerinin yetki ve görevinin yanında Büyükşehir Belediyesinin de 5216 sayılı Kanun’un 11’inci maddesinden kaynaklı yetkisi bulunmaktadır.

Açıklandığı üzere büyük ova sınırları içinde imara aykırı yapılarla ilgili gerekli idari para cezaları ile yıkım işlemlerinin yapılması için Büyükşehir Belediyesinin gerek ilçe Belediyeleri ve gerekse de Tarım ve Orman Bakanlığı İl Müdürlüğü ile gerekli yazışma ve iş birliğini yaparak imara aykırı yapıların ortadan kaldırılması sağlanmalıdır.

BULGU 24: Doğal Sit Alanlarında İmara Aykırı Yapılarla İlgili Gerekli Sürecin İşletilmemesi

Doğal sit alanlarında imara aykırı olarak yapılan yapılarla ilgili gerekli sürecin Büyükşehir Belediyesi tarafından işletilmediği görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun “Büyükşehir belediyesinin imar denetim yetkisi” başlıklı 11’inci maddesinde, “*Büyükşehir belediyesi, ilçe belediyelerinin imar uygulamalarını denetlemeye yetkilidir. Denetim yetkisi, konu ile ilgili her türlü bilgi ve belgeyi istemeyi, incelemeyi ve gerektiğinde bunların örneklerini almayı içerir. Bu amaçla istenecek her türlü bilgi ve belgeler en geç onbeş gün içinde verilir. İmar uygulamalarının denetiminde*

kamu kurum ve kuruluşlarından, üniversiteler ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından yararlanılabilir.

Denetim sonucunda belirlenen eksiklik ve aykırılıkların giderilmesi için ilgili belediyeye üç ayı geçmemek üzere süre verilir. Bu süre içinde eksiklik ve aykırılıklar giderilmediği takdirde, büyükşehir belediyesi eksiklik ve aykırılıkları gidermeye yetkilidir.

Büyükşehir belediyesi tarafından belirlenen ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapılar, gerekli işlem yapılmak üzere ilgili belediyeye bildirilir. Belirlenen imara aykırı uygulama, ilgili belediye tarafından üç ay içinde giderilmediği takdirde, büyükşehir belediyesi 3.5.1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanununun 32 ve 42 nci maddelerinde belirtilen yetkilerini kullanma hakkını haizdir. Ancak 3194 sayılı Kanunun 42 nci madde kapsamındaki konulardan dolayı iki kez ceza verilemez.” hükmü bulunmaktadır. Bu düzenlemeye göre ilçe belediyelerinin imara aykırı işlemleri giderme konusunda gerekli süreci işletmede ihmalkâr davranması durumunda, büyükşehir belediyesinin eksiklik ve aykırılıkları gidermeye yetkili olduğu açıktır.

Doğal sit alanlarında imara aykırı yapılarla ilgili iki açıdan değerlendirilme yapılması gerekmektedir.

Doğal Sit Alanlarına İlişkin Açıklama

2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu’nun “Tanımlar ve kısaltmalar” başlıklı 3’üncü maddesinde Tabiat varlıkları, “jeolojik devirlerle, tarih öncesi ve tarihi devirlere ait olup ender bulunmaları veya özellikleri ve güzellikleri bakımından korunması gerekli, yer üstünde, yer altında veya su altında bulunan değerlerdir.” ve Sit, “tarih öncesinden günümüze kadar gelen çeşitli medeniyetlerin ürünü olup, yaşadıkları devirlerin sosyal, ekonomik, mimari ve benzeri özelliklerini yansıtan kent ve kent kalıntıları, kültür varlıklarının yoğun olarak bulunduğu sosyal yaşama konu olmuş veya önemli tarihi hadiselerin cereyan ettiği yerler ve tespiti yapılmış tabiat özellikleri ile korunması gerekli alanlardır.” olarak tanımlanmış, “Ruhsatsız yapı yasağı” başlıklı 16’ncı maddesinde, korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları ile bunların korunma alanlarında ruhsatsız olarak inşaat yapmanın yasak olduğu, buralarda ruhsatsız olarak yapılacak inşaatlar ile, koruma amaçlı imar planlarında, plana; sitlerde, sit şartlarına aykırı olarak inşa edilen yapılar hakkında imar mevzuatına göre işlem yapılacağı belirtilmiştir. “Cezalar” başlıklı 65’inci maddesinde de, tescil edilen sit alanları ve korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları ile korunma alanlarının bu Kanuna göre tebliğ veya ilan edilmiş olmasına rağmen yıkılmasına, bozulmasına,

tahribine, yok olmasına veya her ne suretle olursa olsun zarar görmesine kasten sebebiyet verenler ile izin alınmaksızın inşaat ve fiziki müdahale yapanlar veya yaptıranların, iki yıldan beş yıla kadar hapis ve beş bin güne kadar adli para cezasıyla cezalandırılacağı, bu Kanuna aykırı olarak yıkma veya imar izni verenlerin, iki yıldan beş yıla kadar hapis ve beş bin güne kadar adli para cezasıyla cezalandırılacağı, taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları ile bunların koruma alanları ve sit alanlarında, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 21'inci maddesi kapsamına giren ruhsata tabi olmayan tadilat ve tamiratları, kültür varlıkları yönünden bünyesinde koruma, uygulama ve denetim büroları kurulmuş yerlerde yetkili idarelerden, koruma, uygulama ve denetim büroları kurulmamış yerlerde koruma bölge kurulu müdürlüklerinden; tabiat varlıkları ve doğal sit alanları yönünden ise Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği İl müdürlüklerinden izin almaksızın ya da izne aykırı olarak yapanlar veya yaptıranların, altı aydan üç yılakadar hapis veya adli para cezası ile cezalandırılacağı belirtilmiştir. (1) sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin "Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü" başlıklı 109'uncu maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde "*Milli parklar, tabiat parkları, tabiat anıtları, tabiatı koruma alanları, doğal sit alanları, sulak alanlar, özel çevre koruma bölgeleri ve benzeri koruma statüsü bulunan diğer alanların kullanma ve yapılaşmaya yönelik ilke kararlarını belirlemek ve her tür ve ölçekte çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planlarını yapmak, yaptırmak, değiştirmek, onaylamak, uygulamak veya uygulanmasını sağlamak*" ile (e) bendinde "*Tabiat varlıkları ve doğal sit alanları ile özel çevre koruma bölgelerine ilişkin olarak; hâlihazır haritaları aldirmek, gerekli görülen projeleri yapmak, yaptırmak ve onaylamak, her türlü araştırma ve inceleme yapmak, yaptırmak, izlemek, eğitim ve bilinçlendirme çalışmaları yürütmek, kullanım yasağı getirilen alanların kamulaştırma veya benzer yollarla kamunun eline geçirilmesini sağlamak, kontrol ve denetim yapmak, gerekli görülen alanların korunması ve kirliliğin önlenmesi amacıyla yatırım yapmak veya ilgili idarelerin yatırım projelerini desteklemek, bu alan ve bölgelerde Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlere ilişkin her türlü tasarrufta bulunmak, işletmek, işlettmek ve kullanım izinlerini vermek, korunan alanlara ilişkin insan ve finansman kaynağı sağlamak,*" şeklinde yer hükme göre doğal sit alanları ile ilgili görev ve yetki Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü'ne aittir.

Doğal (Tabii) Sitler, Koruma ve Kullanma Koşulları ile İlgili İlke Kararı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu'nun 19.06.2007 tarih ve 728 nolu ilke kararı ile belirlenmiştir. Bu ilke kararına göre doğal sitler, "*I. Derece Doğal (Tabii) Sit: Bilimsel muhafaza açısından evrensel değeri olan, ilginç özellik ve güzelliklere sahip olması ve ender*

bulunması nedeniyle kamu yararı açısından mutlaka korunması gerekli olan, korumaya yönelik bilimsel çalışmalar dışında aynen korunacak alanlardır.”, “II. Derece Doğal (Tabii) Sit: Doğal yapının korunması ve geliştirilmesi yanında kamu yararı göz önüne alınarak kullanıma açılabilir alanlardır.”, “III. Derece Doğal (Tabii) Sit: Doğal yapının korunması ve geliştirilmesi yolunda, yörenin potansiyeli ve kullanım özelliği de göz önünde tutularak konut kullanımına da açılabilir alanlardır.” şeklinde tanımlanmıştır. 12.03.20008 tarih ve 740 sayılı ilke kararıyla Doğal (Tabii) Sitler, Koruma ve Kullanma Koşullarına ilişkin 19.06.2007 tarih ve 728 sayılı ilke kararının I. derece doğal sitlerle ilgili I. (a) maddesinin 2. bendinde yer alan “...rapor doğrultusunda” ibaresinden sonra gelmek üzere “; jeotermal kaynak suyunun kullanımına yönelik uygulamalarda bunlara ek olarak Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı (Maden Tetkik ve Arama Genel Müdürlüğü) ve Bakanlığımız Yatırım ve İşletmeler Genel Müdürlüğünün görüşleri il,” ifadesinin eklenmesine karar verilmiştir.

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Tabiat Varlıklarını Koruma Merkez Komisyonu’nun 20.07.2022 tarih ve 31898 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 01.07.2022 tarih ve 113 sayılı Doğal Sit Alanları Koruma ve Kullanma Koşulları İlke Kararı kesin korunacak hassas alan, nitelikli doğal koruma alanı ve sürdürülebilir koruma ve kontrollü kullanım alanlarına dair koruma ve kullanma koşulları belirlenmiştir. Bu İlke Kararına göre bahsedilen alanlar, “*Kesin Korunacak Hassas Alan: Ulusal ve uluslararası öneme sahip tür, habitat ve ekosistemleri bünyesinde barındıran, biyolojik, jeolojik ve jeomorfolojik özellikleri açısından ekosistem hizmetlerine katkı sağlayan, insan faaliyetleri sonucu bozulma veya tahrip olma riski yüksek olan, bitki örtüsü, topoğrafya ve silüetin korunması ve gelecek nesillere aktarılması gereken ve Cumhurbaşkanı Kararı ile ilan edilen kara, su ve deniz alanlarıdır.*”, “*Nitelikli Doğal Koruma Alanı: Doğal yapısı değişmemiş veya az değişmiş, modern yaşam ve önemli ölçüde insan faaliyetleri tarafından etkilenmemiş, doğal süreçlerin hakim olduğu, koruma amaçlarına uygun olarak yörede yaşayanların alanın mevcut kaynaklarını kullanmasını sağlayarak doğal hayata dayalı geleneksel yaşam şekillerinin korunduğu kara, su, deniz alanlarıdır.*”, “*Sürdürülebilir Koruma ve Kontrollü Kullanım Alanı: Barındırdığı silüet, jeolojik ve ekolojik değerlerin korunması ve geliştirilmesi amacıyla alanın potansiyeli ve kullanım özellikleri göz önünde bulundurularak, faaliyetin niteliğine göre geçiş dönemi koruma esasları ve kullanma şartları veya koruma amaçlı imar planları ile doğal ve kültürel bakımdan uyumlu düşük yoğunlukta faaliyetlere, kıyı yapılarına, entegre tarım ve hayvancılık faaliyetlerine, atık aktarma merkezleri, turizm ve yerleşimlere izin veren alanlardır.*” şeklinde tanımlanmıştır.

İzmir ilinin yaklaşık %12.89'luk kısmını doğal sit alanları oluşturmaktadır. Doğal sit alanları içerisinde yüksek pay ise %7,03'lik oran ile nitelikli koruma alanlarıdır. Kınık, Gaziemir, Torbalı, Bayındır, Tire, Beydağ, Kiraz, Bergama İlçelerinde herhangi bir sit alanı bulunmamakla birlikte Çeşme ve Urla ilçelerinin neredeyse tamamı doğalsit alanı sınırları içerisinde yer almaktadır. I. Derece Doğal Sit Alanları için izni verilen teknik altyapı hizmetleri, halka açık rekreasyon amaçlı günübirlik tesisler ve iskele, balıkçı barınağı, bekçi kulübesi vb. faaliyetlerden sadece teknik altyapı hizmetleri zorunluluk halinde Kesin Korunacak Hassas Alanlarda, bahsedilen diğer faaliyetler ise Nitelikli Doğal Koruma Alanlarında ve Sürdürülebilir Koruma ve Kontrollü Kullanım Alanlarda yapılabilmektedir. II. Derece Doğal Sit Alanlarında turizm yatırım ve turizm işletme belgeli turistik tesisler ile hizmete yönelik yapılar dışında herhangi bir yapılaşmaya gidilemez iken Sürdürülebilir Koruma ve Kontrollü Kullanım Alanlarında turizm tesislerine ilaveten belirtilen kullanımlara da izin verilmektedir. III. Derece Doğal Sit Alanları yörenin potansiyeli göz önünde bulundurularak konut kullanımına da açılabilir iken Sürdürülebilir Koruma ve Kontrollü Kullanım Alanlarında düşük yoğunluklu yerleşim yerleri planlanabilir.

3194 sayılı İmar Kanunu Açısından Yapılan Değerlendirme

3194 sayılı İmar Kanunu'nun "Ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı olarak başlanan yapılar" başlıklı 32'nci maddesinde, ruhsat alınmadan yapıya başlandığı veya ruhsat ve eklerine veya ruhsat alınmadan yapılabilecek yapılarda projelerine ve ilgili mevzuatına aykırı yapı yapıldığının ilgili idarece tespiti üzerine yapının mühürlenerek inşaatın derhal durdurulacağı, durdurma, yapı tatil zaptının yapı yerine asılmasıyla yapı sahibine tebliğ edilmiş sayılacağı, tebligatın bir nüshasının muhtara bırakılacağı, bir nüshasının da Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği İl Müdürlüğüne gönderileceği, bu tarihten itibaren en çok bir ay içinde yapı sahibinin, yapısını ruhsata uygun hale getirerek veya ruhsat alarak mührün kaldırılmasını isteyeceği, aykırılığın giderilmiş olduğu veya ruhsat alındığı ve yapının bu ruhsata uygunluğu, inceleme sonunda anlaşılırsa, mührün kaldırılarak inşaatın devamına izin verileceği, aksi durumda ruhsatın iptal edileceği, ruhsata aykırı veya ruhsatsız yapılan binaların, belediye encümeni kararını müteakip belediye tarafından yıktırılacağı ve masrafının yapı sahibinden tahsil edileceği, yapı tatil tutanağının düzenlendiği tarihten itibaren bir ay içinde yapı sahibi tarafından yapının ruhsata uygun hale getirilmediğinin veya ruhsat alınmadığının ilgili idaresince tespit edilmesine rağmen iki ay içinde hakkında yıkım kararı alınmayan yapılar ile hakkında yıkım kararı alınmış olmasına rağmen altı ay içinde ilgili idaresince yıkılmayan yapıların, yıkım maliyetleri döner sermaye işletmesi gelirlerinden karşılanmak üzere

Bakanlıkça yıkılabileceği veya yıktırılabilceği, bu durumda yıkım maliyetlerinin %100 fazlası ile ilgili idareden tahsil edileceği, ilgili idarenin ödememesi durumunda 5779 sayılı Kanun gereğince aktarılan paylarından kesilerek tahsil olunacağı belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan hükümlerden yapı tatil tutanağının düzenlendiği tarihten itibaren bir ay içinde yapı sahibi tarafından yapının ruhsata uygun hale getirilmemesi veya ruhsat alınmaması üzerine yapı tatil tutanağının düzenlendiği tarihten itibaren iki ay içinde hakkında yıkım kararı alınması ve bu karardan itibaren de yıkımın gerek ilgili gerekse de idare tarafından en geç altı ay içinde gerçekleştirilmiş olması gerekmektedir. Şüphesiz Belediye yıkım sürecini işletmekle yükümlüdür. Şayet Belediye en geç altı ay içinde yıkım işlemini yapmadığı takdirde söz konusu yapıların Bakanlıkça yıkılabileceği veya yıktırılabilceği, bu durumda da yıkım maliyetlerinin % 100 fazlası ile ilgili Belediyeden tahsil edileceği açıktır.

3194 sayılı Kanun'un "İdari müeyyideler" başlıklı 42'nci maddesinin birinci fıkrasında, maddede belirtilen ve 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 ifade edildikten sonra ikinci fıkrasının (a), (b) ve (c) bentlerinde idari para cezası hesabında esas alınacak ölçütler belirlenmiştir. 26.03.2020 tarih ve 31080 mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 39'uncu maddesiyle 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 42'nci maddesinin ikinci fıkrasına (ç) bendi olarak, *"Bu fıkra uyarınca idari para cezası verilmesini gerektiren aykırılığa konu alan ile bu alanın bulunduğu arsa veya arazinin emlak vergisine esas asgari metrekaare birim değerinin çarpımı ile bulunan bedel kadar idari para cezası yukarıdaki bentlere göre verilen para cezalarına ayrıca ilave edilir. Bu fıkraya göre verilen idari para cezasının ilgisine tebliğinden itibaren bir ay içinde aykırılığın giderilmesi ve yapının mevzuata uygun hale getirilmesi halinde bu bent uyarınca ilave edilen para cezası tahsil edilmez."* hükmü eklenmiştir.

3194 sayılı Kanun'un 42'nci maddesinde belirtilen idari para cezalarının verilip verilmediği, yapı tatil tutanağının düzenlendiği tarihten itibaren bir ay içinde yapı sahibi tarafından yapının ruhsata uygun hale getirilip getirilmediği tespitinin yapılması, imara aykırı binalar için yıkım kararı alınması gerekir. Gerek ilgililer ve gerekse de Belediye tarafından en geç altı ay içinde yıkımın gerçekleştirilmediği açıktır. İmara aykırı yapılarla ilgili yıkımın yapılmaması, imara aykırı yapı sahibinin sadece idari para cezasına muhatap olmak suretiyle

imara aykırı yapının fiilen devam etmesine neden olduğu, böylece imara aykırı yapı sahibinde mevcut yapının bu şekilde sürdürülmesinde hakkı olduğu kanaati oluşmaktadır. Belediyenin imara aykırı yapıların yıkım işlemlerinin yapılmaması ile ilgili çeşitli gerekçeler belirtmesinin imara aykırı yapıların yıkılmama gerekçesi olamayacağı açıktır.

İmara aykırılığı tespit edilen/edilmediği halde fiilen var olan yapılarla ilgili imara aykırılığın ortadan kaldırılması için gerekli işlemin yapılması gerekmektedir. İdarenin “İyi yönetim ilkesi”ne aykırı hareket etmesinin kişilerde uygulamanın hukuka uygun olduğu izleniminin oluşmasına neden olduğu, bir başka ifadeyle, kamu otoritesinin (kamu görevlilerinin) hareketsizliği kişiler lehine uygulamanın uygun olduğu yolunda beklentinin oluşmasına yol açtığı göz önüne alınmalıdır. 3194 sayılı Kanun’a uygun işlemi yapmayan kamu görevlilerinin sorumluluğunun bulunduğu açıktır.

Büyükşehir Belediyesinin doğal sit alanı içinde imara aykırı yapılarla ilgili bilgiler Büyükşehir Belediyesi Yapı Kontrol Dairesi tarafından ilgili İlçe Belediyelerinden istenmiştir. İmara aykırı olup yıkılmayan yapılarla ilgili ayrıntılı liste Yapı Kontrol Dairesinde bulunmaktadır. Büyükşehir Belediyesinin tespiti yapılan ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapılarla ilgili imara aykırı uygulama, ilgili belediye tarafından üç ay içinde giderilmemesine karşın, büyükşehir belediyesi tarafından 3194 sayılı Kanun’un 32 ve 42’nci maddelerinde belirtilen yetki kullanılmayarak gerekli işlemler yapılmamıştır.

Doğal sit alanlarında imara aykırı yapılan yapılarla ilgili hem Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü hem de ilçe Belediyelerinin yetki ve görevinin yanında Büyükşehir Belediyesinin de 5216 sayılı Kanun’un 11’inci maddesinden kaynaklı yetkisi bulunmaktadır.

Açıklandığı üzere doğal sit alanları içinde imara aykırı yapılarla ilgili gerekli idari para cezaları ile yıkım işlemlerinin yapılması için Büyükşehir Belediyesinin gerek ilçe Belediyeleri ve gerekse de Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü ile gerekli yazışma ve iş birliğini yaparak imara aykırı yapıların ortadan kaldırılması sağlanmalıdır.

BULGU 25: İmara Aykırı Yapılarla İlgili Gerekli Sürecin İşletilmemesi

İmara aykırı yapılarla ilgili gerekli sürecin Büyükşehir Belediyesi tarafından işletilmediği görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir belediyesinin imar denetim yetkisi" başlıklı 11'inci maddesinde, "*Büyükşehir belediyesi, ilçe belediyelerinin imar uygulamalarını denetlemeye yetkilidir. Denetim yetkisi, konu ile ilgili her türlü bilgi ve belgeyi istemeyi, incelemeyi ve gerektiğinde bunların örneklerini almayı içerir. Bu amaçla istenecek her türlü bilgi ve belgeler en geç onbeş gün içinde verilir. İmar uygulamalarının denetiminde kamu kurum ve kuruluşlarından, üniversiteler ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından yararlanılabilir.*

Denetim sonucunda belirlenen eksiklik ve aykırılıkların giderilmesi için ilgili belediyeye üç ayı geçmemek üzere süre verilir. Bu süre içinde eksiklik ve aykırılıklar giderilmediği takdirde, büyükşehir belediyesi eksiklik ve aykırılıkları gidermeye yetkilidir.

Büyükşehir belediyesi tarafından belirlenen ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapılar, gerekli işlem yapılmak üzere ilgili belediyeye bildirilir. Belirlenen imara aykırı uygulama, ilgili belediye tarafından üç ay içinde giderilmediği takdirde, büyükşehir belediyesi 3.5.1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanununun 32 ve 42 nci maddelerinde belirtilen yetkilerini kullanma hakkını haizdir. Ancak 3194 sayılı Kanunun 42 nci madde kapsamındaki konulardan dolayı iki kez ceza verilemez." hükmü bulunmaktadır. Bu düzenlemeye göre ilçe belediyelerinin imara aykırı işlemleri giderme konusunda gerekli süreci işletmede ihmalkâr davranması durumunda, büyükşehir belediyesinin eksiklik ve aykırılıkları gidermeye yetkili olduğu açıktır.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun "Ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı olarak başlanan yapılar" başlıklı 32'nci maddesinde, ruhsat alınmadan yapıya başlandığı veya ruhsat ve eklerine veya ruhsat alınmadan yapılabilecek yapılarda projelerine ve ilgili mevzuatına aykırı yapı yapıldığının ilgili idarece tespiti üzerine yapının mühürlenerek inşaatın derhal durdurulacağı, durdurma, yapı tatil zaptının yapı yerine asılmasıyla yapı sahibine tebliğ edilmiş sayılacağı, tebligatın bir nüshasının muhtara bırakılacağı, bir nüshasının da Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği İl Müdürlüğüne gönderileceği, bu tarihten itibaren en çok bir ay içinde yapı sahibinin, yapısını ruhsata uygun hale getirerek veya ruhsat alarak mührün kaldırılmasını isteyeceği, aykırılığın giderilmiş olduğu veya ruhsat alındığı ve yapının bu ruhsata uygunluğu, inceleme sonunda anlaşılırsa, mührün kaldırılarak inşaatın devamına izin verileceği, aksi durumda ruhsatın iptal edileceği, ruhsata aykırı veya ruhsatsız yapılan binaların, belediye encümeni kararını müteakip belediye tarafından yıktırılacağı ve masrafının yapı sahibinden tahsil edileceği, yapı tatil tutanağının düzenlendiği tarihten itibaren bir ay içinde yapı sahibi tarafından yapının ruhsata uygun hale getirilmediğinin veya ruhsat alınmadığının ilgili

idaresince tespit edilmesine rağmen iki ay içinde hakkında yıkım kararı alınmayan yapılar ile hakkında yıkım kararı alınmış olmasına rağmen altı ay içinde ilgili idaresince yıkılmayan yapıların, yıkım maliyetleri döner sermaye işletmesi gelirlerinden karşılanmak üzere Bakanlıkça yıkılabileceği veya yıktırılabilceği, bu durumda yıkım maliyetlerinin %100 fazlası ile ilgili idareden tahsil edileceği, ilgili idarenin ödememesi durumunda 5779 sayılı Kanun gereğince aktarılan paylarından kesilerek tahsil olunacağı belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan hükümlerden yapı tatil tutanağının düzenlendiği tarihten itibaren bir ay içinde yapı sahibi tarafından yapının ruhsata uygun hale getirilmemesi veya ruhsat alınmaması üzerine yapı tatil tutanağının düzenlendiği tarihten itibaren iki ay içinde hakkında yıkım kararı alınması ve bu karardan itibaren de yıkımın gerek ilgili gerekse de idare tarafından en geç altı ay içinde gerçekleştirilmiş olması gerekmektedir.Şüphesiz Belediye yıkım sürecini işletmekle yükümlüdür. Şayet Belediye en geç altı ay içinde yıkım işlemini yapmadığı takdirde söz konusu yapıların Bakanlıkça yıkılabileceği veya yıktırılabilceği, bu durumda da yıkım maliyetlerinin % 100 fazlası ile ilgili Belediyeden tahsil edileceği açıktır.

3194 sayılı Kanun'un "İdari müeyyideler" başlıklı 42'nci maddesinin birinci fıkrasında, maddede belirtilen ve 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 ifade edildikten sonra ikinci fıkrasının (a), (b) ve (c) bentlerinde idari para cezası hesabında esas alınacak ölçütler belirlenmiştir. 26.03.2020 tarih ve 31080 mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 39'uncu maddesiyle 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 42'nci maddesinin ikinci fıkrasına (ç) bendi olarak, *"Bu fıkra uyarınca idari para cezası verilmesini gerektiren aykırılığa konu alan ile bu alanın bulunduğu arsa veya arazinin emlak vergisine esas asgari metrekare birim değerinin çarpımı ile bulunan bedel kadar idari para cezası yukarıdaki bentlere göre verilen para cezalarına ayrıca ilave edilir. Bu fıkraya göre verilen idari para cezasının ilgisine tebliğinden itibaren bir ay içinde aykırılığın giderilmesi ve yapının mevzuata uygun hale getirilmesi halinde bu bent uyarınca ilave edilen para cezası tahsil edilmez."* yeni bir hüküm eklenmiştir.

3194 sayılı Kanun'un 42'nci maddesinde belirtilen idari para cezalarının verilip verilmediği, yapı tatiltutanağının düzenlendiği tarihten itibaren bir ay içinde yapı sahibi tarafından yapının ruhsata uygun hale getirilip getirilmediği tespitinin yapılması, imara aykırı

binalar için yıkım kararı alınması gerekir. Gerek ilgililer ve gerekse de Belediye tarafından en geç altı ay içinde yıkımın gerçekleştirilmediği açıktır. İmara aykırı yapılarla ilgili yıkımın yapılmaması, imara aykırı yapı sahibinin sadece idari para cezasına muhatap olmak suretiyle imara aykırı yapının fiilen devam etmesine neden olduğu, böylece imara aykırı yapı sahibinde mevcut yapının bu şekilde sürdürülmesinde hakkı olduğu kanaati oluşmaktadır. Belediyenin imara aykırı yapıların yıkım işlemlerinin yapılmaması ile ilgili çeşitli gerekçeler belirtmesinin imara aykırı yapıların yıkılmama gerekçesi olamayacağı açıktır.

İmara aykırılığı tespit edilen/edilmediği halde fiilen var olan yapılarla ilgili imara aykırılığın ortadan kaldırılması için gerekli işlemin yapılması gerekmektedir. İdarenin “İyi yönetim ilkesi”ne aykırı hareketetmesinin kişilerde uygulamanın hukuka uygun olduğu izleniminin oluşmasına neden olduğu, bir başka ifadeyle, kamu otoritesinin (kamu görevlilerinin) hareketsizliği kişiler lehine uygulamanın uygun olduğu yolunda beklentinin oluşmasına yol açtığı göz önüne alınmalıdır. 3194 sayılı Kanun’a uygun işlemi yapmayan kamu görevlilerinin sorumluluğunun bulunduğu açıktır.

Büyükşehir Belediyesinin sınırları içinde imara aykırı yapılarla ilgili bilgiler Büyükşehir Belediyesi Yapı Kontrol Dairesi tarafından ilgili İlçe Belediyeleri tarafından istenmiştir. İmara aykırı olup yıkılmayan yapılarla ilgili ayrıntılı liste Yapı Kontrol Dairesinde bulunmaktadır. Büyükşehir Belediyesinin tespiti yapılan ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapılarla ilgili imara aykırı uygulama, ilgili belediye tarafından üç ay içinde giderilmemesine karşın, büyükşehir belediyesi tarafından 3194 sayılı Kanun’un 32 ve 42’nci maddelerinde belirtilen yetki kullanılmayarak gerekli işlemler yapılmamıştır.

İmara aykırı yapılan yapılarla ilgili İlçe Belediyelerinin yetki ve görevinin yanında Büyükşehir Belediyesinin de 5216 sayılı Kanun’un 11’inci maddesinden kaynaklı yetkisi bulunmaktadır.

Açıklandığı üzere 5216 sayılı Kanun’un 11’inci maddesinin verdiği yetkiye dayanarak Büyükşehir Belediyesinin ilçe Belediyeleri ile birlikte imara aykırı yapılarla ilgili gerekli idari para cezaları ile yıkım işlemlerini uygulaması ve imara aykırı yapıların ortadan kaldırılması gerekmektedir.

BULGU 26: Ulaşım Hakkının Ulaşım Koordinasyon Merkezi Kararıyla Verilmesi

Büyükşehir Belediyesinin yetki ve görev alanında olan toplu ulaşım hakkının, Torbalı ilçesinde ihalesiz olamayacağı ve sonlandırılması gerektiği yönünde 2020 yılında kesin olarak

verilen mahkeme kararına rağmen Ulaşım Koordinasyon Merkezi (UKOME) tarafından ihale yapılmaksızın verildiği 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.*” ve ikinci fıkrasında, “*...(Ek üç cümle: 16/5/2018-7144/14 md.) Büyükşehir belediyeleri, birinci fıkranın (p) bendinin ikinci cümlesinde yer alan kriterler esas alınarak büyükşehir belediye meclisi kararıyla belirlenen yerlerdeki toplu taşıma hatlarının işletmesinin o bölgede kurulu taşıma birlik veya kooperatiflerinden temin edilmesine karar verebilir. Bu durumda ihaleye katılacaklarda ve kullanılacak taşıma araçlarında aranacak şartlar belediyelerce belirlenir. Taşıma birlik veya kooperatiflerine, belediye bütçelerinden toplu taşıma hizmetlerinden ücretsiz veya indirimli olarak yararlanacaklara ilişkin gelir desteği ödemeleri yapılabilir.*”

düzenlemeleri yer almaktadır. Maddede yer alan hükümlerden toplu ulaşım ile ilgili belirleme ve hakkın kullanımına ilişkin düzenleme yapmanın Büyükşehir Belediyesinin görev ve yetkisinde olduğu anlaşılmaktadır. 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.***

Ulaşım koordinasyon merkezi kararları, büyükşehir belediye başkanının onayı ile yürürlüğe girer.

Ulaşım koordinasyon merkezi tarafından toplu taşıma ile ilgili alınan kararlar, belediyeler ve bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilgililer için bağlayıcıdır.

Koordinasyon merkezinin çalışma esas ve usulleri ile bu kurullara katılacak kamu kurum ve kuruluş temsilcileri, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile İçişleri Bakanlığı tarafından müştereken çıkarılan yönetmelikle belirlenir.

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.”

hükmü bulunmaktadır. Ulaşım Koordinasyon Merkezine (UKOME) verilen yetki dolmuş araçlarının durak ve araç park yerleri ile sayısının tespitine ilişkindir. UKOME’nin söz konusu hakkı verme veya süresi bitmiş hakkın uzatma/yeniden toplu taşıma hakkı verme yetkisi bulunmamaktadır. Sayıları belirlenen dolmuşların verilmesi kamu hakkı olup herkesin bilgisinin olabileceği rekabete uygun olarak Büyükşehir Belediyesi tarafından ihale yoluyla verilmelidir.

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

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

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

yıl ile sınırlı olduğu açıktır.

13.07.2005 tarih ve 25874 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Uygulanmayacak hükümler" başlıklı 84'üncü maddesinde, Bu Kanun'la belediyenin sorumlu ve yetkili kılındığı görev ve hizmetlerle sınırlı olarak 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nda bu Kanun hükümlerine aykırılık bulunması durumunda bu Kanun hükümlerinin uygulanacağı, 23.07.2004 tarih ve 25531 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Diğer hükümler" başlıklı 28'inci maddesinde de, Belediye Kanunu ve diğer ilgili Kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümlerinin ilgisine göre büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanacağı belirtilmiştir.

Torbalı ilçesinde ...Kooperatifine ait araçların 2003-2006 ile 2006-2011 yıllarını kapsayan ihaleler sonucunda taşımacılık faaliyetlerine devam ettiği ve 2017 yılına kadar faaliyete devam ettiği anlaşılmaktadır. Torbalı ilçe merkezinde hizmet veren araçların yetersiz kalması nedeniyle yaşandığı belirtilen ulaşım sorunlarının çözümüne yönelik olarak İzmir Valiliği İl Mahalli İdareler Müdürlüğü'nün 05.04.2017 tarih ve 18993 ile 29.05.2017 tarih ve 28700 sayılı yazıları ile 25 araca "Güzergah İzin Belgesi" düzenlenmesine ilişkin 21.06.2017 tarih ve 2017/381 sayılı UKOME kararı alındığı, söz konusu kararın iptali istemiyle açılan davada İzmir Üçüncü İdare Mahkemesinin 28.06.2019 tarih, 2017/1455 Esas ve 2019/966 Karar sayılı ilamıyla davanın reddine karar verildiği, kararın istinaf edilmesi üzerine İzmir Bölge İdare Mahkemesi Yedinci Dava Dairesi 28.01.2020 tarih, 2019/1317 Esas ve 2020/51 Karar sayılı ilamıyla, İzmir Üçüncü İdare Mahkemesinin 28.06.2019 tarih, 2017/1455 Esas ve 2019/966 Karar sayılı kararının kaldırılmasına ve 2017/381 sayılı UKOME kararının iptaline kesin olarak karar verildiği anlaşılmaktadır.

İzmir Bölge İdare Mahkemesi Yedinci Dava Dairesinin 28.01.2020 tarih, 2019/1317 Esas ve 2020/51 Karar sayılı ilamında ilgili olay ve mevzuat anlatıldıktan sonra yapılan değerlendirmede, müdahil Kooperatife ait araçlara ilk olarak ihale süreci sonrasında tanınan taşıma izninin, ihale süreci bittikten sonra belli dönemlerde ihale yapılmaksızın ve esasen hukuka uygun olmayan bir biçimde sürdürülmüş olmasının, bu iznin ilanihaye devam edeceği sonucunu doğurmadığı gibi, müdahil Kooperatife ait araçların, yapılan ihaleye istinaden belirli bir süreyle taşımacılık faaliyetinde bulunmuş olmasının Torbalı ilçe içi taşımacılığında artık süresiz bir şekilde kazanılmış hakkının olduğu şeklinde de yorumlanamayacağı, Torbalı ilçesinde ihtiyaç duyulan toplu taşıma hizmetinin, 2016/860 sayılı Ulaşım Koordinasyon

Merkezi kararında kurala bağlanan süreç işletilerek öncelikle hizmetin asli sorumlusu olan gerek İzmir Büyükşehir gerekse Torbalı Belediyesine ait toplu taşıma araçlarıyla karşılanması gerektiği, bu yöntemle karşılanamaması durumunda ise, açıklık, rekabetin sağlanması ilkeleri gözetilerek mevzuata uygun olarak ihale süreci işletilmek suretiyle giderilmesi gerekirken, bu yol izlenmeksizin müdahil Kooperatife ait araçlara ihalede belirtilen süre dolduktan sonra doğrudan güzergah izni verilmesine yönelik tesis edilen dava konusu işlemde hukuka uyarlık bulunmadığı, bir mahaldeki yolcu taşımacılığında kullanılan araç sayısında artış ihtiyacı belirttiği takdirde, bu ihtiyacın 2886 sayılı Kanun gereğince ihale yapılması suretiyle giderilmesi gerekliliğinin Danıştay kararlarında da vurgulandığı (Örneğin Danıştay Sekizinci Dairesinin 13/04/2017 gün ve E:2014/8531, K:2017/2926 sayılı kararı), açıklanan nedenlerle; davacının istinaf başvurusunun kabulüne, İzmir 3. İdare Mahkemesi'nin 28/06/2019 gün ve E:2017/1455, K 19/966 Esas sayılı kararının kaldırılmasına, dava konusu işlemin iptaline kesin olarak 28/01/2020 tarihinde karar verilmiştir.

İzmir Bölge İdare Mahkemesi Yedinci Dava Dairesi kararı üzerine 25 araca düzenlenen “Güzergah İzin Belgeleri” iptal edilmiştir. İzmir Valiliği İdare ve Denetim Müdürlüğü'nün 12.07.2023 tarih, 157251 sayılı yazısı ile, Torbalı İlçe Merkezi'nde daha önce “Güzergah İzin Belgesi” olan araçların yolcu taşımacılık faaliyeti yapabilmeleri için konunun UKOME toplantısında değerlendirilerek karar alınması talep edilmiş, UKOME'nin 11.10.2023 tarih ve 2023/741 sayılı oyçokluğuyla aldığı kararla çalışmalarının uygun olduğuna karar verilmiştir. Devamında, İzmir Valiliği İdare ve Denetim Müdürlüğü'nün 08.12.2023 tarih, 492-187066 sayılı yazılarında söz konusu kooperatiflerin çalışma düzeni, güzergahları ve zaman tarifeleri, fiyat tarifeleri içeren talebi UKOME Genel Kurul toplantısında gündeme alınarak oyçokluğuyla uygun bulunmuştur. Böylece toplu taşımaya ilişkin hak ihale yapılmaksızın çalışma izni verilmek suretiyle kullanılacaktır. UKOME'nin yetkisinin olmaması bir yana, yargı kararını işlevsiz hale getirecek şekilde alınan kararın uygulanabilirliği bulunmamaktadır.

5216 Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na göre toplu ulaşım hizmetine ilişkin haklar Büyükşehir Belediyesine aittir. Belediyeye ait olan bu hakkın Kanun çerçevesinde ihale yoluyla rekabete uygun bir şekilde ve saydamlığı sağlayarak sürenin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde verilmesi gerekir. Belediye meclisince bu yönde alınan karara uygun olarak ve bu kararda verilen yetkiye dayanılarak ihale işlemleri ile ilgili olarak Belediye Encümenince de konuya ilişkin kararlar alınmasında hukuka aykırılık bulunmamaktadır. Bu çerçevede toplu ulaşım hizmetleri bakımından görevli ve yetkili olan Belediyece ihale yapılmadan rekabetsiz bir şekilde izin verilebilmesi mümkün değildir.

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

Hukuka aykırı olarak tesis edilen bu işlemlerin ilgililer yönünden geleceğe yönelik olarak kazanılmış hak oluşturması mümkün değildir. İlgililerin hiçbir hilesi ya da idareyi yanıltan bir davranışı olmaksızın idarece tesis edilen mevzuata aykırı işlemlerin düzeltilmesi zorunlu olmakla birlikte, söz konusu hukuka aykırı işlemlerin ortadan kaldırıldığı tarihe kadar bu işlemlerin ilgililere sağlamış olduğu haklar ilgililer yönünden kazanılmış hak oluşturur. Bir başka deyişle, kazanılmış haktan bahsedilebilmesi ancak mevzuata aykırı işlemin ortadan kaldırıldığı tarihe kadar gerçekleşmiş olan haklar, yani geçmişe yönelik haklar yönünden mümkün olabilir.

6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 10'uncu maddesi ile 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesinde yapılan düzenlemenin iptal talebine ilişkin 31.12.2013 tarih ve 28868 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 2011/63 Esas ve 2013/28 Karar sayılı kararında,

“...Kamu kurum ve kuruluşları tarafından yapılan mal ve hizmet alımları ile yapım işleri 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu kapsamında; kira ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi işlemleri ise 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yürütülmektedir. Devlet İhale Kanunu'nun yürütülmesinde, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması esastır.

Devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların gözetim ve denetimleri altında, genel ve ortak gereksinimleri karşılamak, kamu yararını ya da çıkarını sağlamak için yapılan ve topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinlikler olarak tanımlanan kamu hizmetinin, kamu hukukunun genel ilkeleri gereğince, doğrudan idare, kuruluş ve kurumları eliyle, kamusal yönetim biçimine göre yürütülmesi asıl ve olağandır. Ancak, kanun koyucu, kimi zaman hukuki ve fiili eşitliği sağlamak, kimi zaman da kamu yararını korumak veya kamu hizmetlerinin yürütülmesini sağlamak amacıyla temel kanunlardaki prensiplere istisna teşkil eden düzenlemeler yapabilir.” denilmektedir. Anayasa Mahkemesi kararında temel

düzenlemelere istisna teşkil edilecek düzenlemenin yasa koyucu tarafından kamu yararını korumak veya kamu hizmetlerinin yürütülmesini sağlamak amacıyla yapılabileceği belirtilmiştir. Temel kanunlardaki prensiplere istisna teşkil eden düzenlemelerin yasa koyucu tarafından yapılabileceği açık olup, gerek 5216 ile 5393 ve gerekse de 2886 sayılı Kanun'dan ayrılmayı gerektiren bir kanuni düzenleme bulunmadığı anlaşılmaktadır. Bu nedenle toplu ulaşım ile ilgili hakkın verilmesi kamuyu ilgilendirdiği için bunun ihale kanunu çerçevesinde şartların ve verilme süresinin belirli olduğu ve herkesin katılımına açık olan ihale usulü ile verilmesi yukarıda belirtilen kanun hükümleri gereğince bir zorunluluktur.

Danıştay Onüçüncü Dairesinin Esas No:2015/985 ve Karar No:2015/3164, Esas No:2014/1735 ve Karar No: 2014/2859, Esas No:2011/1134 ve Karar No:2012/2226, Esas No:2014/384 ve Karar No:2014/1950 kararlarında belirtildiği üzere Belediyelerin görevli ve yetkili olduğu hizmeti imtiyaz, kiralama ve ruhsat verme suretiyle verebileceği, kiralamada sürenin 10 yılı geçemeyeceği, ruhsat vermek suretiyle yerine getirilmesi usulünde ise ruhsat verilecek sürenin, her yıla ait artış oranı gibi hususların belirtilerek Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yapılması gerektiği, ruhsat verme yönteminin seçilmesi hâlinde verilecek olan ruhsatın süresiz bir şekilde verilemeyeceği, belli bir süre dâhilinde ruhsat verilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Danıştay Sekizinci Dairesinin Esas 2016/1293 ve Karar 2017/3229 sayılı ilamında, belediyelerin tahsis ettikleri hatlar ile mevcut hatların kiralanmasında, 2886 sayılı Devlet ihale Kanunu hükümlerine uygun olarak ihale yoluyla objektif ve aleniyet ilkelerine uygun olarak herkesin ihaleye katılımını sağlamak suretiyle işlem yapılması gerektiği belirtilmiştir. Söz konusu kararda 2886 sayılı Kanun hükümlerine uygun olarak ihale yoluyla verilmesi gerektiği belirtildiğine göre, 2886 sayılı Kanun'un "Kiralarda sözleşme süresi" başlıklı 64'üncü maddesinde yer alan hüküm ile Danıştay Onüçüncü Dairesinin Esas No:2015 / 985, Karar No: 2015 / 3164 numaralı kararında belirtildiği üzere kiralamalarda süre 10 yıllı sınırlı olduğu kuralına uyulması bir zorunluluktur. Danıştay Onüçüncü Dairesinin Esas No:2021 / 3396, Karar No: 2022 / 843 numaralı kararında, toplu taşıma hizmetlerinin imtiyaz verme, ruhsat verme, kiralama veya hizmet satın alma usullerinin seçilmesi yoluyla gördürebileceği, toplu taşıma hizmetinin satış yoluyla gördürebileceğine ilişkin bir düzenleme bulunmadığı ifade edilmiştir. 04.05.2021 tarih ve 31474 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 2018/20720 sayılı Bireysel Başvuru kararında belirtildiği üzere, Belediyenin "İyi yönetim ilkesi"ne uygun hareket etmesi gerektiği, ihale için verilmede uygun geçiş dönemi öngörülmesi seçeneğinin kullanılabileceği, bu bağlamda servis hakkının ihale ile verileceği yönünde ilgililere tebligat yapılarak bu bildirimde istinaden ihalenin de makul süre

sonunda yapılacağı bildirilerek kişilerin durumlarını ayarlamalarının uygun bir çözüm yolu olduğu göz önüne alınmalıdır.

5216 sayılı Kanun’da yer alan hükümlerden toplu ulaşım ile ilgili gerekli belirleme ve hakkın kullanımına ilişkin düzenleme yapmanın Büyükşehir Belediyesinin görev ve yetkisinde olduğu anlaşılmaktadır. Yukarıda belirtildiği üzere, 5216 sayılı Kanun’un 7’nci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendine göre toplu ulaşımı işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek Büyükşehir Belediyesine aittir. İşlettirme hakkı mülkiyetin devredilmesi anlamına gelmemektedir.

Belirtmek gerekir ki UKOME’nin ihale yapma yetkisi bulunmamaktadır. Kazanılmış hakkın varlığından söz edebilmek için hakkın yürürlükteki hukuk kurallarına uygun olarak tesis edilen bir işlemle elde edilmesi gerekmektedir. Hukuka aykırı olarak tesis edilen bu işlemlerin kazanılmış hak doğurması mümkün değildir.

Belirtilen mevzuat ve açıklamaların yanısıra Danıştay Sekizinci Dairesi’nin 2022/5736 Esas ve 2022/6727 Karar sayılı ilamında yer alan, “... *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 imtiyaz sözleşmesi, ruhsat verme, kiralama veya hizmet satın alma yoluyla gördürülebileceği, söz konusu 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, vazgeçme iradesinin ise, ancak, belediye adına imtiyaz verilmesinde görevli ve yetkili kılınan belediye meclisince ortaya konulması hâlinde geçerli olacağı; Ulaşım Koordinasyon Merkezi’nin ulaşım, trafik ve toplu taşıma konularına ilişkin olarak kara, deniz, göl, nehir, kanal ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, karayolu taşımacılığına ait mevzuat hükümleri saklı kalmak üzere, trafik düzeni ve güvenliği yönünden belediye sınırları içinde ticarî amaçla çalıştırılacak yolcu ve yük taşıtları ile motorsuz taşıtların çalışma şekil ve şartları ile taşıtların teknik özelliklerini tespit etmek, çalıştırılabileceği yerler ile güzergâhlarını tespit etmek ve sayılarını belirlemek, büyükşehir belediyesinin sınırları içinde ulaşım, toplu taşıma ve trafik mevzuatının büyükşehir belediyesine verdiği yetki doğrultusunda uygulamayı yönlendirici karar almak ve görüş oluşturmakla görevli ve yetkili bulunduğu anlaşılmaktadır.*” ifadeler ile Danıştay Onüçüncü Dairesi’nin

2021/3396 Esas ve 2022/843 Karar sayılı ilamında yer alan gerekçeden yetkinin UKOME’de olmadığı açıkça anlaşılmaktadır.

İdare tarafından, söz konusu kararın yürütmesinin durdurulması ve iptali talebiyle açılan davalar sonucu, İzmir Bölge İdare Mahkemesi Yedinci İdari Dava Dairesi'nce davacı itirazının kabulüne, İzmir 2. İdare Mahkemesinin yürütmenin durdurulması isteminin reddine ilişkin 10.01.2024 gün ve E:2023/1647 sayılı kararının kaldırılmasına, 30.01.2024 gününde oy birliğiyle kesin olarak karar verildiği, bu karar üzerine 04.03.2024 tarih, 2024/156 No.lu UKOME Genel Kurul Kararı alındığı, İzmir Valiliği İdare ve Denetim Müdürlüğü'nün 01.03.2024 tarih, 205743 sayılı yazısı ile Torbalı İlçe Merkezi'nde “Güzergah İzin Belgesi” araçlarla yapılmakta olan yolcu taşımacılığı faaliyetinin İzmir İdare Mahkemelerinde verilen kararlar kapsamında iptal edilmiş olan, S.S.11, 25 ve 66 No.lu Motorlu Taş. Koop. ile S.S. Torbalı Metropolis Şehiriçi Mot. Taş. Koop.'nin güzergahlarının, fiyat zaman tarifelerinin ve çalışma düzenlerinin belirlenmesine ilişkin taleplerin 04.03.2024 tarihinde düzenlenen UKOME Genel Kurul Toplantısında gündeme alındığı, Belediye temsilcileri ile İzmir Metro A.Ş. ve Torbalı Belediyesi temsilcilerinin bir kez daha “konuya ilişkin kesinleşmiş yargı kararlarının bulunması” nedeniyle kullandığı karşı Oy doğrultusunda Oy Çokluğu ile uygunluğuna ilişkin 2024/183 Nolu UKOME Genel Kurul Kararı alındığı, Torbalı İlçe Merkezi'nin ulaşım ihtiyacı ESHOT Genel Müdürlüğü'nün, 713 No.lu DEÜ Meslek Yüksekokulu - Torbalı ve 714 No.lu DEÜ Meslek Yüksekokulu - Torbalı Aktarma ve 715 No.lu DEÜ Meslek Yüksekokulu - Torbalı Aktarma Merkezi arasında çalışan otobüsleri ile karşılandığı, gerek bu durum, gerekse S.S. 11, 25, 66 No.lu Motorlu Taşıyıcılar Kooperatifleri ile S.S.Torbalı Metropolis Şehiriçi Motorlu Taşıma Kooperatifinin ücret ve güzergahlarının belirlenmesine ilişkin 2024/183 No.lu UKOME Genel Kurul Kararının iptali ve yürütmenin durdurulması talebiyle, İzmir İdare Mahkemelerine açılan davaların devam etmesi nedeniyle, bu aşamada Torbalı İlçe merkezinde hizmet vermek üzere taşımacılık ihalesi yapılması konusunun Belediye gündeminde bulunmadığı, belirtildiği şekliyle ilçe merkezinde anılan Kooperatifler tarafından yapılmak istenen yolcu taşımacılığına ilişkin alınan kararlarda da Belediyenin dahli bulunmadığı ifade edilmiştir.

İdarenin 2024 yılındaki işlemlere ilişkin açıklamasında, Torbalı İlçe Merkezi'nde "Güzergah İzin Belgesi" araçlarla yapılmakta olan yolcu taşımacılığı faaliyetleri, İzmir İdare Mahkemelerinde verilen Kararlar kapsamında iptal edilmiş olan, S.S.11, 25, 66 No.lu Motorlu Taşıyıcılar Kooperatifleri ile S.S. Torbalı Metropolis Şehiriçi Motorlu Taşıyıcılar Kooperatifi'nin taleplerinin UKOME Genel Kurul Toplantısında değerlendirilmesi konusuna

ilişkin alınan, 04.03.2024 tarih, 2024/183 No.lu UKOME Genel Kurul Kararı doğrultusunda söz konusu taşımacılara "Güzergah İzin Belgesi" düzenlenmesine yönelik alınan 17.04.2024 tarih, 2024/224 No.lu UKOME Genel Kurul Kararı'nın İzmir 4. İdare Mahkemesi'nin 2024/635 Esasına kayden açılan davada Yürütmesinin Durdurulmasına kararı verildiği, aynı Mahkemenin 22.01.2025 tarihinde 2024/634Esas ve 2025/142 Karar sayılı ilamıyla UKOME Genel Kurul Kararı'nın iptaline karar verildiği, Mahkeme kararı üzerine 17.04.2024 tarih ve 2024/224 Nolu UKOME kararının 14.08.2024 tarih ve 2024/509 Nolu UKOME Genel Kurul Kararı ile iptal edildiği, 5216 sayılı Kanun ve Mahkeme kararlarına aykırı olarak alınan UKOME kararında imzası olan kişilerin verdiği karar nedeniyle İdare Mahkemelerinde açılan davalarda verilen iptal kararları gereği vekalet ücreti ve yargılama giderleri ödendiği, bu bağlamda söz konusu Kooperatiflerin güzergahlarının belirlenmesine yönelik taleplerinin UKOME tarafından yeniden değerlendirilmesi mümkün olmadığı 29.11.2024 tarih ve 2263758 sayılı yazı ile Valiliğe bildirildiği belirtilmiştir.

UKOME tarafından alınan Torbalı ilçesine ilişkin toplu taşıma ile ilgili kararların belirtilen düzenlemeler ile yargı kararlarına aykırılık teşkil etmesi, özelinde İzmir Bölge İdare Mahkemesi Yedinci Dava Dairesi'nin kararını işlevsiz kılacak şekilde işlem yapılmasının mümkün olmadığı dikkate alındığında, sürecin 5216 sayılı Kanun çerçevesinde yürütülmesi gerekmektedir birlikte 5216 sayılı Kanun ve Mahkeme kararlarına aykırı olarak ısrarlı bir şekilde karar alarak alınan kararın İdare Mahkemelerinde iptal edilmesi neticesi idare aleyhine hükmedilen vekalet ücreti ve yargılama giderleri ile ilgili rücu işlemlerinin yapılması sağlanmalıdır.

BULGU 27: Bergama İlçe Belediyesi Tarafından 10 Yıllığına İhale Edilen Şehir İçi Halk Otobüslerinden Bilet Bedeli ile İhale Bedelinin Bir Kısımının Alınmaması

Bergama Belediyesinin 10 yıllığına ihale ettiği ve 5216 ile 6360 sayılı Kanun gereği Büyükşehir Belediyesine devredilen hatlara ilişkin işin sözleşmesinde aylık 200 bilet hizmet bedeli aylık ödemede bulunulacağı belirtilmesine karşın bu ücretin alınmadığı ve ihale bedelinin bir peşin yirmi üç taksitle ödeneceği belirtildiği halde taksit ödemelerinin Büyükşehir Belediyesine yapılmadığı görülmüştür.

1580, 5393, 3030 ve 5216 sayılı Kanunlarda toplu taşımaya ilişkin haklar belediyeye aittir. Belediyeye ait olan bu hakkın Kanun çerçevesinde ihale yoluyla rekabete uygun, saydamlığı sağlayarak sürenin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde verilmesi gerekir. Bu çerçevede toplu taşıma hizmetleri bakımından görevli ve yetkili olan Belediyenin ihale

şartnamesini düzenleyerek şeffaf ve rekabete uygun şekilde ihalenin yapılması gerekir. 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 1'inci maddesinde, belediyelerin kira, trampa, mülkiyetin gayri aynı hak tesisi ve taşıma işlerinin bu kanuna göre yürütüleceği, “Şartnameler” başlıklı 7'nci maddesinde, ihale konusu işlerin her türlü özelliğini belirten şartname ve varsa eklerinin idarelerce hazırlanacağı, işin mahiyetine göre konulacak özel ve teknik şartlardan başka genel olarak yer alacak hususların şartnamelerde gösterilmesinin zorunlu olduğu belirtilmiştir. İhtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanmasının esas olduğu, bunu sağlamanın bir yolunun da herkes için geçerli şartnamenin hazırlanması ve şartnamede yer alan hükümlerin uygulanmasından geçtiği unutulmamalıdır. İhale öncesi hazırlanan, ihaleye teklif verecek olan kişilerin hak ve yükümlülüklerinin belirtildiği şartname tüm katılımcılar için önemlidir. Şartnamede yer alan hükümlerin hukukta var olan belirlilik ve öngörülebilirlik ilkesine uygun olması gerekir. Söz konusu hatlar muhammen bedel belirlenip ve şartnamesi düzenlenerek ihale edilmiştir. İhale sonucu kazanan kişiler ile sözleşme imzalanmıştır. Sözleşmelerde ihale bedelinin yanında ihaleyi kazananlara yönelik bazı mali yükümlülükler de yer almıştır. Sözleşmesinde aylık 200 bilet hizmet bedeli payı alınacağına dair olan hüküm ihale hukukunu ilgilendirmektedir.

Sözleşmede yer alan hükmün idari karar, encümen veya meclis kararıyla değiştirilmesi mümkün değildir. Bu bağlamda ihale edilen işin sözleşmesinde yer alan ve ödeme şartlarından biri olan aylık 200 bilet hizmet bedeli payı alınmamasının herhangi bir geçerliliği bulunmamaktadır.

Bergama Belediyesinin 10 yıllığına ihale ettiği hatlara ilişkin olarak ihaleyi kazanan kişilerle imzalanan sözleşmelerde, aylık 200 bilet hizmet bedeli aylık ödemede bulunulacağı yer almıştır. Yine sözleşmede ihale bedelinin bir peşin ve yirmiüç eşit taksitte ödeneceği belirtilmiştir. Bergama Belediyesi tarafından 10 yıllığına ihale edilen hatların tüm hakları 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un geçici birinci maddesinin sekizinci fıkrası gereği ulaşım hizmetlerine ilişkin olmak üzere alacak ve borçları büyükşehir belediyesine geçmiştir. 6360 sayılı Kanun gereği 30.03.2014 mahalli idareler seçimi sonrası ulaşım ile ilişkin hak ve borçlar ile diğer işlemler Büyükşehir Belediyesi tarafından yürütülecektir. 30.03.2014 sonrası alınması gereken aylık 200 bilet hizmet bedeli ile taksit ödemelerinin Büyükşehir Belediyesi tarafından takip ve tahsili yapılmalıdır. Şayet Bergama Belediyesi 30.03.2014 sonrasında aylık 200 bilet hizmet bedeli ile taksit ödemelerini tahsil

etmiş ise bu tutarların Büyükşehir Belediyesine ödenmesi, alınmamış ise ilgili kişilerden bu tutarların alınması için gerekli işlemlerin yapılması gerekmektedir.

İdare tarafından, Bergama İlçe içerisinde “İBŞB Karayolu Toplu Taşımacılık Esasları Yönergesi” kapsamında yolcu taşımacılık faaliyeti gösteren taşımacılara “Güzergâh İzin Belgesi” düzenlenebilmesi için “17500 tam bilet ücreti ödenmesi” koşulunu getiren 2018/117 numaralı UKOME Genel Kurul Kararının İzmir Dördüncü İdare Mahkemesi'nin 30/11/2018 tarih 2018/295 Esas, 2018/1819 Karar sayılı ilamı ile iptal edilmesi üzerine 2018/117 numaralı UKOME kararının 2019/116 numaralı UKOME Genel Kurul Kararı ile iptal edildiğini, ihale bedelinin bir kısmının alınmaması ile ilgili olarak yapılan araştırma, incelemeler ve ilçe belediyelerden alınan şifahi bilgilerde, söz konusu bedellerin ilçe belediyelerine ödenmiş olduğu, ilçe belediyelerinden Büyükşehir Belediyesine bahse konu işlemler nedeni ile herhangi bir bedel ödenmediği, kamu kurumları arasındaki devir işlemlerinde devredenın sağlayacağı bilgi ve belge ile sınırlı olarak değerlendirme yapma olanağı bulunduğu, ilçe belediyeleri ile yapılan şifahi görüşmelerde, birçok ihalenin ödeme süresinin 12-24 ay bandında yapıldığı, çoğu ihalenin bedelinin ihale dönemin ve yaklaşık 10 yıl öncesinde ilgili ilçe belediyesine yapılmış olduğu tespitinden hareketle, ilçe belediyelerinden duruma ilişkin önümüzdeki dönemlerde yazılı bilgi ve belge talep edilmesi yönünde çalışmalar yapılması öngörüldüğü ifade edilmiştir.

İdare tarafından belirtilen "Güzergâh İzin Belgesi" düzenlenebilmesi için "17500 tam bilet ücreti ödenmesi" koşulunu getiren düzenlemenin iptaline ilişkin sürecin sözleşmesinde aylık 200 bilet hizmet bedeli payı alınacağına dair olan hükümle ilgisi bulunmamaktadır. İdare tarafından belirtilen hususlar ihale hukukunu ilgilendiren ve şartname ve sözleşmede yer alan hükmün uygulanmama gerekçesi olamaz. 200 bilet hizmet bedeli payı özel hukuku ilgilendirmektedir. 200 tam bilet payının hükmünün kalmadığı gibi bir kanaate varan taraf gerekçelerini belirtmek suretiyle bu isteğini dava açarak Mahkemeden talep edebilir. Mahkemenin verdiği ve kesinleşen karar tüm tarafları bağlayıcı olacaktır. Ancak buna ilişkin bir Mahkeme kararı bulunmamaktadır. Belirtildiği üzere ihalede teklif edilen fiyatın yanında sözleşmede yer alan aylık 200 bilet hizmet bedeli payı da ihale bedelinin unsurudur. Yani ihale bedelini oluşturan teklif bedeli içinde yer almaktadır. Sözleşmesinde aylık 200 bilet hizmet bedeli payı alınacağına dair olan hüküm ihale hukuku ve buna bağlı olarak özel hukuku ilgilendirmektedir. 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre imtiyaz suretiyle ihale edilen hatların şartnamesinde yer alan hüküm uygulanmamıştır. İzmir Dördüncü İdare Mahkemesi'nin 30/11/2018 tarih 2018/295 Esas, 2018/1819 Karar sayılı ilamının gerekçesi, “...*Bu durumda, İzmir Büyükşehir Belediyesi sınırları dahilinde olan Bergama Belediyesinde, toplu*

taşımacılıkla ilgili olarak, toplu taşıma araçlarına ruhsat verme ve "güzergah izin belgesi" düzenleme görev ve yetkisinin Büyükşehir Belediyesinin yetkisine geçmesi karşısında; 5393 sayılı Kanun'un 15/p maddesine dayanılarak çıkarılan Bergama Belediyesi Özel Halk Araçları Çalışma ve Seyrüsefer Yönetmeliğinin 24. maddesi uyarınca 17.500 tam bilet ücretinin (52.500,00- TL) ödenmesi koşuluyla güzergah izin belgesi düzenlenebileceğine ilişkin dava konusu Ucome kararının mevzuatsal bir temelini bulunmadığı, kararda atıf yapılan 5216 sayılı Kanun'un ek 2. maddesinin sadece daha önceki hak sahiplerinin sisteme dahil edilmesine ilişkin olduğu ve Seyrüsefer Yönetmeliğinin uygulanmasına zemin hazırlar nitelikte bir madde olmadığı, İzmir Büyükşehir Belediyesi Karayolu Toplu Taşımacılık Yönergesi'nin 16. maddesinde de anılan ödemeyi yasal hale getirebilecek bir yasal dayanağın bulunmaması karşısında yasal dayanaktan yoksun olarak tesis edildiği anlaşılan dava konusu işlemde hukuka uyarlık bulunmadığı sonucuna varılmaktadır." şeklindedir. Görüleceği üzere Mahkeme kararının 200 bilet hizmet bedeli konusu ile ilgisinin bulunmadığı açıktır.

2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer alan bu konu ile ilgili olarak Büyükşehir Belediyesi tarafından Bergama Belediyesine yazılan 11.01.2024 tarihli yazıda, "Sayıştay Başkanlığı'nın 2022 yılı Denetim Raporunda; Bergama İlçe Merkezinde toplu yolcu taşımacılığı yapılmasına ilişkin, "Bergama Belediyesi Özel Halk Araçları Çalışma ve Seyrüsefer Yönetmeliği" doğrultusunda, "Bergama Belediyesinin 10 yıllığına ihale ettiği ve 5216 ile 6360 sayılı Kanun gereği Büyükşehir Belediyesine devredilen hatlara ilişkin işin sözleşmesinde aylık 200 bilet hizmet bedeli aylık ödemede bulunulacağı belirtilmesine karşın bu ücretin alınmadığı ve ihale bedelinin 1 peşin 23 taksitle ödeneceği belirtildiği halde, taksit ödemelerinin Büyükşehir Belediyesine yapılmadığı görülmüştür." denilmektedir.

Bu kapsamda; 6360 sayılı Kanun gereği 30.03.2014 tarihi sonrası ulaşım ile ilgili hak ve borçlar ile diğer işlemlerin İzmir Büyükşehir Belediyesi'ne geçmesi hususları göz önünde bulundurularak, 30.03.2014 sonrasında Belediyemizce söz konusu taşımacılıkla ilgili olarak tahsilatı yapılan aylık 200 bilet hizmet bedeli ile ihale taksit ödemelerine ilişkin tutarların Belediyemize iletilmesi hususunda, bilgilerinizi ve gereğini rica ederim." denilmektedir. Büyükşehir Belediyesine 2022 yılı Taslak Denetim Raporu 29.05.2023 tarihinde tebliğ edildiği ve bu tarih itibarıyla bilgi sahibi olduğu halde bilgi sahibi olduğu tarihten yaklaşık yedi ay sonra Bergama Belediyesine söz konusu taşımacılıkla ilgili olarak tahsilatı yapılan aylık 200 bilet hizmet bedeli ile ihale taksit ödemelerine ilişkin tutarların Büyükşehir Belediyesine iletilmesi hususunda yazı yazılması dışında herhangi bir işlem yapılmamıştır.

İdarenin 2022 ve 2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun gereğini yerine getirmediği sonucuna varılmıştır.

Bergama Belediyesi ile kişiler arasında imzalanan işletme sözleşmesinde aylık 200 bilet hizmet bedeli ödeneceği ve taksit ödemelerinin ihale bedelinin taksitle ödeneceğinin belirtildiği, 6360 sayılı Kanun gereği 30.03.2014 tarihi sonrası ulaşım ile ilişkin hak ve borçlar ile diğer işlemlerin Büyükşehir Belediyesine geçtiği, bu nedenle 30.03.2014 sonrası Büyükşehir Belediyesi tarafından alınmayan aylık 200 bilet hizmet bedeli ile taksit ödemelerinin zamanaşımı süresine de dikkat edilmek suretiyle tahsili yoluna gidilmesiyle ilgili idari ve hukuki süreçlerin ve söz konusu gelir kaybında sorumluluğu bulunan kişiler hakkında gerekli idari ve adli sürecin işletilmesi gerekir.

Tablo 9: İhale ile Verilen Hatlara İlişkin Bilgi

Sıra No	Adı Soyadı*	Sözleşme Tarihi	İhale Bilgileri	Sözleşme Hükümü
1		20.12.2012	İhale Bedeli: 120.400,00 Sözleşmeye göre süre 10 yıldır.	Sözleşme Madde 3: Aylık 200 bilet hizmet bedeli aylık ödemede bulunulacaktır. İhale bedeli 1 peşin 23 eşit taksitte ödenecektir.
2		07.03.2013	İhale Bedeli: 120.100,00 Sözleşmeye göre süre 10 yıldır.	Sözleşme Madde 3: Aylık 200 bilet hizmet bedeli aylık ödemede bulunulacaktır. İhale bedeli 1 peşin 23 eşit taksitte ödenecektir.
3		13.06.2013	İhale Bedeli: 121.500,00 Sözleşmeye göre süre 10 yıldır.	Sözleşme Madde 3: Aylık 200 bilet hizmet bedeli aylık ödemede bulunulacaktır. İhale bedeli 1 peşin 23 eşit taksitte ödenecektir.
4		13.06.2013	İhale Bedeli: 121.500,00	Sözleşme Madde 3: Aylık 200 bilet hizmet bedeli aylık ödemede bulunulacaktır. İhale bedeli 1 peşin 23 eşit taksitte ödenecektir.
5		21.10.2013	İhale Bedeli: 150.100,00 Sözleşmeye göre süre 10 yıldır.	Sözleşme Madde 3: Aylık 200 bilet hizmet bedeli aylık ödemede bulunulacaktır. İhale bedeli 1 peşin 23 eşit taksitte ödenecektir.
6		07.03.2013	İhale Bedeli: 120.200,00 Sözleşmeye göre süre 10 yıldır.	Sözleşme Madde 3: Aylık 200 bilet hizmet bedeli aylık ödemede bulunulacaktır. İhale bedeli 1 peşin 23 eşit taksitte ödenecektir.
7		13.02.2014	İhale Bedeli: 164.000,00 Sözleşmeye göre süre 10 yıldır.	Sözleşme Madde 3: Aylık 200 bilet hizmet bedeli aylık ödemede bulunulacaktır. İhale bedeli 1 peşin 23 eşit taksitte ödenecektir.
8		11.10.2013	İhale Bedeli: 157.000,00 Sözleşmeye göre süre 10 yıldır.	Sözleşme Madde 3: Aylık 200 bilet hizmet bedeli aylık ödemede bulunulacaktır. İhale bedeli 1 peşin 23 eşit taksitte ödenecektir.
9		14.09.2012	İhale Bedeli: 144.500,00 Sözleşmeye göre süre 10 yıldır.	Sözleşme Madde 3: Aylık 200 bilet hizmet bedeli aylık ödemede bulunulacaktır. İhale bedeli 1 peşin 23 eşit taksitte ödenecektir.
10		18/02/2015		Sözleşmenin Süresi: 18.02.2015-13.02.2024 Sözleşme Madde 3: Aylık 200 bilet hizmet bedeli aylık ödemede bulunulacaktır.
11		19.07.2013	İhale Bedeli: 121.550,00 Sözleşmeye göre süre 10 yıldır.	Sözleşme Madde 3: Aylık 200 bilet hizmet bedeli aylık ödemede bulunulacaktır. İhale bedeli 1 peşin 23 eşit taksitte ödenecektir.
12		19/07/2013		Sözleşmenin Süresi: 19.07.2013-14.09.2022 Sözleşme Madde 3: Aylık 200 bilet hizmet bedeli aylık ödemede bulunulacaktır.
13		24.02.2006		Sözleşme Madde 3: Bu bedelin dışında işletmeci belediyeye 200 (ikiyüz) tam bilet tutarı kadar, belediyenin yapmış olduğu alt yapı masraflarının (Durak, levha, yol yapımı) karşılığı olarak "hizmet bedeli" aylık ödemede bulunacaktır.
14		13.02.2014	İhale Bedeli: 185.000,00 Sözleşmeye göre süre 10 yıldır.	Sözleşme Madde 3: Aylık 200 bilet hizmet bedeli aylık ödemede bulunulacaktır. İhale bedeli 1 peşin 23 eşit taksitte ödenecektir.
15		07.03.2013	İhale Bedeli: 120.400,00 Sözleşmeye göre süre 10 yıldır.	Sözleşme Madde 3: Aylık 200 bilet hizmet bedeli aylık ödemede bulunulacaktır. İhale bedeli 1 peşin 23 eşit taksitte ödenecektir.

16		19.07.2013	İhale Bedeli: 121.550,00 Sözleşmeye göre süre 10 yıldır.	Sözleşme Madde 3: Aylık 200 bilet hizmet bedeli aylık ödemede bulunulacaktır. İhale bedeli 1 peşin 23 eşit taksitte ödenecektir.
17		13.02.2014	İhale Bedeli: 167.000,00 Sözleşmeye göre süre 10 yıldır.	Sözleşme Madde 3: Aylık 200 bilet hizmet bedeli aylık ödemede bulunulacaktır. İhale bedeli 1 peşin 23 eşit taksitte ödenecektir.
18		06.03.2013	İhale Bedeli: 120.200,00 Sözleşmeye göre süre 10 yıldır.	Sözleşme Madde 3: Aylık 200 bilet hizmet bedeli aylık ödemede bulunulacaktır. İhale bedeli 1 peşin 23 eşit taksitte ödenecektir.
19		23.02.2006	İhale Bedeli: 161.100,00 Sözleşmeye göre süre 10 yıldır.	Sözleşme Madde 3: Aylık 200 bilet hizmet bedeli aylık ödemede bulunulacaktır.
20		20.12.2012	İhale Bedeli: 120.300,00 Sözleşmeye göre süre 10 yıldır.	Sözleşme Madde 3: Aylık 200 bilet hizmet bedeli aylık ödemede bulunulacaktır. İhale bedeli 1 peşin 23 eşit taksitte ödenecektir..
21		14.09.2012	İhale Bedeli: 150.000,00 Sözleşmeye göre süre 10 yıldır.	Sözleşme Madde 3: Aylık 200 bilet hizmet bedeli aylık ödemede bulunulacaktır. İhale bedeli 1 peşin 23 eşit taksitte ödenecektir.
22		13.06.2013	İhale Bedeli: 121.500,00 Sözleşmeye göre süre 10 yıldır.	Sözleşme Madde 3: Aylık 200 bilet hizmet bedeli aylık ödemede bulunulacaktır. İhale bedeli 1 peşin 23 eşit taksitte ödenecektir.
23		26/04/2013		Sözleşme Madde 3: Aylık 200 bilet hizmet bedeli aylık ödemede bulunulacaktır.
24				Sözleşme Madde 3: Aylık 200 bilet hizmet bedeli aylık ödemede bulunulacaktır.

* İsimlere yer verilmemiştir. 2022 Yılı Taslak Denetim Raporu ile İdarede kişilerin isimleri mevcuttur.

BULGU 28: İki İlçe Belediyesinden Devrolunan Toplu Taşıma Hatları ile İlgili Uygulamanın Hatalı Olması

Toplu ulaşım hakkının nasıl verildiği tam olarak belli olmamakla birlikte Aliağa ilçesinden 77 ve Foça ilçesinden 10 adet toplu taşıma araçlarının 5216 sayılı Kanun ile Büyükşehir Belediyesine devredilerek Büyükşehir Belediyesinin izni ve denetimi altında çalıştıkları, verilen çalışma izninin sürekli olarak sürdürülmesinin hatalı olduğu görülmüştür.

1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinin dokuzuncu fıkrasında, *“Belediye sınırı dâhilindeki deniz, göl ve nehirlerde belde sınırı dahiline münhasır olmak üzere, seyrüsefer eden istimbót, motörbot ve her nevi kayık, mavuna ve salapurya gibi denizdeki ufak nakliye vasıtalarıyla hususi sandal ve kayıklar ve karada belediye sınırı dahilinde umuma mahsus mahallerde seyrüsefer eden yük ve binek araba ve hayvanları ve otobüs, otomobil ve emsali (şimendiferlerden maada) nakliye vasıtalarının sağlamlığına, temizliğine dikkat ederek bunların azami haddi istiabisini ve tahammül derecelerini ve sınıflarını ve numaralarını tayin ve işletenlerin ehliyet ve sıhhatlerini murakabe ve ücret tarifelerine riayetlerini temin edecek tedbirler ittihaz etmek ve icabında bunları bizzat temin ve idare eylemek ve mevzu kanunlar mucibince salahiyyetdar dairelerden verilen vesikalara **müsteniden işlemlerini ruhsata bağlamak.** (Deniz vasıtalarının haddi istiabisini ve sağlamlığını tayinde mahalli liman dairesiyle ticaret müdürlüklerinin mütalaası alınır); Beldeler veya beldelerle köyler arasında seyrüsefer eden yük ve binek araba ve hayvanları ile otomobil, otobüs ve kamyonların*

sağlamlığına, temizliğine dikkat ederek bunların azami haddi istiabisi ve tahammül derecelerini tesbit ve sınıflarını, numaralarını tayin ve işletenlerin ehliyet ve sıhhatlerini murakebe etmek bu vesait sahiplerinin daimi ikametgahlarının mensup olduğu kaza belediye idaresine aittir.” denilmiş ve aynı Kanun’un 19’uncu maddesinin beşinci fıkrasında ise, *“(Değişik: 5/7/1939-3666/1 md.) Belediye hudutları dâhilinde muayyen mintakalar arasında yolcu nakil vasıtası olarak otobüs, omnibüs, otokar, tünel trolley, füniküler işletmek ve mezbahalarda kesilen etleri Belediye Meclisince tayin ve Dahiliye Vekaletince tasdik edilecek ücret mukabilinde satış yerlerine nakletmek münhasıran Belediyelerin hakkıdır.*

(Ek - 6) (Değişik : 4/7/1988 - KHK -336/1 md.; Aynen kabul :7/2/1990 - 3612/11 md.) Bunların, belediyelerin de iştirak edecekleri şirketler vasıtasıyla yapılması ve işletilmesi veya icara verilmesi veyahut imtiyazın devri İçişleri Bakanlığının kararına bağlıdır. Belediyeler dilerse inhisarı tazammun etmemek şartıyla bunların işletilmesine ruhsat dahi verebilir.

Hususi mahiyette elektrik tesisatı gibi işlerin yapılmasına ve umuma ait suların ihtiyaçtan fazlasının hususi istihsalatta kullanılmasına ve beldenin muayyen mevkileri arasında yük başına ücret alan nakil vasıtalarının işletilmesine, inhisarı tazammun etmemek üzere, ruhsat vermek de belediyelere aittir.

(Ek: 10/6/1982-2678/2 md.) 15 nci maddenin 77 nci fıkrasında belirtilen faaliyetleri yapmak üzere kurulan kombinalar için, bu fıkra da yer alan hükümler uygulanmaz.”

hükmü yer almıştır.

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

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun “Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları” başlıklı 7’nci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde, *“Büyükşehir*

ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işletmek 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 işletmek, 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 işlettilmesine karar vermek.” ve ikinci fıkrasında, “...(Ek üç cümle: 16/5/2018-7144/14 md.) Büyükşehir belediyeleri, birinci fıkranın (p) bendinin ikinci cümlesinde yer alan kriterler esas alınarak büyükşehir belediye meclisi kararıyla belirlenen yerlerdeki toplu taşıma hatlarının işletmesinin o bölgede kurulu taşıma birlik veya kooperatiflerinden temin edilmesine karar verebilir. Bu durumda ihaleye katılacaklarda ve kullanılacak taşıma araçlarında aranacak şartlar belediyelerce belirlenir. Taşıma birlik veya kooperatiflerine, belediye bütçelerinden toplu taşıma hizmetlerinden ücretsiz veya indirimli olarak yararlanacaklara ilişkin gelir desteği ödemeleri yapılabilir.” düzenlemeleri yer almaktadır.

13.07.2005 tarih ve 25874 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun “Uygulanmayacak hükümler” başlıklı 84'üncü maddesinde, Bu Kanunla belediyenin sorumlu ve yetkili kılındığı görev ve hizmetlerle sınırlı olarak 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nda bu Kanun hükümlerine aykırılık bulunması durumunda bu Kanun hükümlerinin uygulanacağı, 23.07.2004 tarih ve 25531 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun “Diğer hükümler” başlıklı 28'inci maddesinde, Belediye Kanunu ve diğer ilgili Kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümlerinin ilgisine göre büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanacağı belirtilmiştir.

5216 sayılı Kanun'un geçici 2'nci maddesinde, Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte büyükşehir belediye sınırlarının İstanbul ve Kocaeli ilinde il mülkî sınırı, diğer büyükşehir belediyelerinde ise, mevcut valilik binası merkez kabul edilmek ve il mülkî sınırları içinde kalmak şartıyla, nüfusu birmilyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı yirmi kilometre, nüfusu

birmilyondan ikimilyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı otuz kilometre, nüfusu ikimilyondan fazla olan büyükşehirlerde yarıçapı elli kilometre olan dairenin sınırı büyükşehir belediyesinin sınırını oluşturduğu ve Ek 2'nci maddesinin son fıkrasında da, Büyükşehir belediyesi sınırlarına giren belediyelerin, kanunların verdiği yetkiye dayanarak yürütmekte oldukları toplu taşıma ve ulaşım hizmetlerinin, gerçek ve tüzel kişilere yaptırılması amacıyla verilen ruhsat, imtiyaz sözleşmesi ve ulaşım araçları kira sözleşmesi, ruhsatta öngörülen süre ve sahip oldukları hat güzergâhı ile sınırlı olmak şartıyla herhangi bir işleme gerek kalmaksızın büyükşehir belediyesi toplu taşıma ve ulaşım sistemine dahil edileceği belirtilmiştir. 06.12.2012 tarih ve 24849 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 2'nci maddesiyle, İzmir büyükşehir belediyesinin sınırlarının il mülki sınırı olduğu ve 36'ncı maddesinde de 2'nci maddesinin ilk mahalli idareler genel seçiminde yürürlüğe gireceği belirtilmiştir. 6360 sayılı Kanun'un geçici birinci maddesinin sekizinci fıkrası gereği ulaşım hizmetlerine ilişkin olmak üzere alacak ve borçlar büyükşehir belediyesine geçmiştir.

Gerek 1580 sayılı gerekse 5393 ve 5216 sayılı Kanun'lara göre toplu taşımaya ilişkin haklar belediyeye aittir. Belediyeye ait olan bu hakkın Kanun çerçevesinde ihale yoluyla rekabete uygun, saydamlığı sağlayarak sürenin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde verilmesi gerekir. Bu yetki belediye adına Belediye Meclisine aittir. Belediye meclisince bu yönde alınan karara uygun olarak ve bu kararda verilen yetkiye dayanılarak ihale işlemleri ile ilgili olarak Belediye Encümenince de konuya ilişkin kararlar alınmasında hukuka aykırılık bulunmamaktadır. Bu çerçevede toplu taşıma hizmetleri bakımından görevli ve yetkili olan Belediyenin ihale yapmadan rekabetsiz bir şekilde izin verebilmesi mümkün değildir.

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

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

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

Danıştay Onüçüncü Dairesi'nin Esas No: 2015/985, Karar No: 2015/3164, Esas No: 2014/384, Karar No: 2014/1950, Esas No: 2011/1134, Karar No: 2012/2226, Esas No: 2014/1735, Karar No: 2014/2859 numaralı kararlarından belediyenin yetkili organının kararıyla ihale yoluyla rekabete uygun, saydam bir şekilde süresinin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde ulaşımın verilmesi gerekir. Danıştay Onüçüncü Dairesinin Esas No:2015/985, Karar No: 2015 3164 numaralı kararında kiralamalarda sürenin 10 yıllla sınırlı olduğu, toplu taşıma hizmetinin yerine getirilmesinde ruhsat verme yönteminin seçilmesi hâlinde, süresiz olarak ruhsat vermenin söz konusu olmadığı, belli bir süre dâhilinde ruhsatın verilmesi gerektiği, bu süreye göre muhammen bedelin belirlenmesinin şart olduğu, bu hususlar ortaya konulduktan sonra Devlet İhale Kanunu hükümlerine uygun bir şekilde ihalenin yapılması gerektiği, dolayısıyla her yıl uzatılma konusunda idareye yetki veren düzenlemenin hukuka aykırı olduğuna karar verilmiştir.

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

Büyükşehir Belediyesine Aliağa ilçesinden devrolunan toplu taşıma hat sayısının 77 ve

Foça ilçesinden devrolunan toplu taşıma hat sayısının 10 olduğu anlaşılmıştır. Toplu taşıma yapan araçlar Valilik/il trafik komisyonu kararı ile çalışmaya başlamış, alınan izinlere istinaden güzergah izin belgesi ile çalışmaları bu güne kadar süre gelmiştir. Büyükşehir Belediyesi ilçe sınırları içinde taşımacılık yapan ve Valilik/İl Trafik Komisyonu kararıyla çalışmaya başlayan ve 5216 sayılı Kanun ile Büyükşehir Belediyesine devrolunan, alınan izinlere istinaden çalışmaları bu güne kadar süre gelmiş toplu taşıma araçlarının durumunun irdelenmesi gerekir.

18.10.1983 tarih ve 18195 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu’nun “İl ve ilçe trafik komisyonları” başlıklı 12’nci maddesinin “b) Görev ve yetkileri” fıkrasının (3) numaralı bendi, *“Karayolu taşımacılığına ait mevzuat hükümleri saklı kalmak üzere, trafik düzeni ve güvenliği yönünden belediye sınırları içinde ticari amaçla çalıştırılacak yolcu ve yük taşıtları ile motorsuz taşıtların çalışma şekil ve şartları, çalıştırılabileceği yerler ile güzergahlarını tespit etmek ve sayılarını belirlemek”* iken 17.10.1996 tarih ve 4199 sayılı Kanun’un 7’nci maddesiyle yapılan değişiklik ile, *“Karayolu taşımacılığına ilişkin mevzuat hükümleri saklı kalmak üzere, belediyelerce trafik düzeni ve güvenliği yönünden zorunlu görülerek teklif edilmesi halinde, ticari amaçla çalıştırılacak yolcu taşıtlarının çalıştırılabileceği yerler ile güzergâhlarını tespit etmek ve sayılarını belirlemek”* şeklinde olmuştur. Her iki düzenlemede de trafik komisyonunun yetkisinin araçların çalışma şekil ve şartları ile güzergah ve sayıları belirlemekten ibaret olduğu anlaşılmaktadır. Bu hakkın kimlere nasıl verileceği ile ilgili yetki bulunmamaktadır. Sayıları belirlenen toplu ulaşım hakkının verilmesi kamu hakkı olup herkesin bilgisinin olabileceği rekabete uygun olarak yetkili kurum olan Belediye tarafından ihale yoluyla verilmelidir.

86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe giren “Ticari Plakaların Verilmesinde Uyulacak Usul ve Esaslar Hakkında Karar”ın incelenmesi gerekmektedir. 86/10553 sayılı Kararın hangi Kanunun hangi maddesine göre alındığının anlaşılamadığı, yani bu kararın hukuki dayanağının tam olarak ne olduğunun belli olmadığı görülmektedir. 86/10553 sayılı Kararın “Amaç” başlıklı 1’inci maddesinde, fiilen çalışmakta olan şoför esnafının haklarının korunması maksadıyla taksi, dolmuş, minibüs ve umum servis araçlarına verilecek ticari plakaların sayısı, verilme usul ve esaslarını tespit etmek olduğu, “Kapsam” başlıklı 2’nci maddesinde, Bu kararın ...İzmir ...illerindeki taksi, dolmuş ve minibüşçülere verilecek ticari plakaların verilmiş esas ve usulleri ile bu illerde çalışan şoför esnafını kapsadığı, 91/11158 sayılı karar ile yapılan değişiklik ile 2’nci maddesi, Bu Kararın, 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanununun 12’nci maddesi hükümlerine göre, İl Trafik komisyonlarınca plaka tahdidini kararı alınan İllerde uygulanacağı şeklinde olduğu, “Ticari Plakaların Verilme

Usul ve Esasları” başlıklı 5’inci maddesinde, Ticari plakaların kapalı teklif usulü ile aşağıdaki şartlar dikkate alınarak, trafik komisyonunun tespit edeceği esaslara göre verileceği, “Ücretlerin Dağıtımı” başlıklı 6’ncı maddesinin ilk halinde, toplanan paraların %90’nı o il veya ilçede çalışan aynı cins ticari plakalı taşıt sahiplerine taşıt başına düşen miktar üzerinden eşit oranda dağıtılacağı, kalan %10’unun ise Türk Polis Teşkilatı Güçlendirme Vakfı hesabına ödeneceği, 94/6311 sayılı karar ile yapılan değişiklik ile 6’ncı maddesi, taksi, dolmuş, minibüs ve umum servis araçlarına ait toplanan paraların %90’ı Trafik Hizmetleri Geliştirme Fonu hesabına, %10’u ise Türk Polis Teşkilatı Güçlendirme Vakfı hesabına dönem sonunu takip eden bir ay içerisinde aktarılacağı şeklinde olduğu belirtilmiştir. 86/10553 sayılı Karar incelendiğinde, mevcut olanların haklarının korunduğu, illerde plakalara tahdit (sınırlama) getirildiği, yeni plakaların ihale ile verileceği, ihale sonucunda alınan paraların dağıtım şeklinin belirlendiği görülmektedir.

5216 sayılı Kanun öncesi Belediye sınırları içinde tahdit (sınırlama) uygulaması olan yerlerde toplu taşıma hakkı olan kişilerin bu hakkı İl Trafik Komisyonu kararı ile aldıkları hakkında genel bir bilgi olmakla birlikte, her bir kişi bazında hangi tarihte ve hangi kararla aldıkları ve fiilen hangi tarihte çalışmaya başladıklarına ilişkin ayrıntılı bilgi sunulamamıştır. İl Trafik Komisyonu’nun 29.08.1983 tarih ve 1983/109 sayılı kararında, mevcut taksi ve dolmuşlara ilaveten verilen kontenjanlar belirtilmiş ve 18.01.1991 tarih ve 1991/20 sayılı İl Trafik Komisyonu kararında da, plaka tahsisinin uygun olduğuna karar verilmiştir. Gerek 29.08.1983 tarih ve 1983/109 sayılı ve gerekse de 18.01.1991 tarih ve 1991/20 sayılı İl Trafik Komisyonu kararlarında sayılarla ilgili belirlemelerin yapıldığı görülmektedir. 29.08.1983 tarih ve 1983/109 sayılı İl Trafik Komisyonu kararından sonra 18.10.1983 tarih ve 18195 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu’nun yürürlüğe girdiği göz önüne alınmalıdır.

Danıştay Onbeşinci Dairenin E:2013/3796, K:2017/452 sayılı kararında, “...Buna göre, tahditli ticari plaka uygulaması, toplu taşıma araçlarının, tahdit kararı alman belediye/il sınırları dahilindeki vatandaşların ihtiyacına yetecek sayıda sabitlenmesi, böylece gerek halkın ihtiyacının karşılanması gerekse kaynak israfının önlenmesi; ayrıca tahditli araçların kayıt altrna alınması suretiyle kaçak taşımacılığın engellenmesi amaçlarıyla getirilmiştir. Bunun doğal sonucu olarak, tahditli plakalı araçların taşıma yetkileri, tahdit kararı verilen belediye hudutları sınırlı bulunmaktadır.” denilerek tahdit uygulamasından ne anlaşılması gerektiği ortaya konulmuştur.

Bu hakkın süresiz ve sonsuza değin devam edeceği düşünülemez. Bu kişilerin bu güne kadar haklarının var olması, bu hakkın ilanihaye devam edeceği, bugüne kadar toplu taşıma faaliyetinde bulunmuş olmalarının artık süresiz bir şekilde kazanılmış hak oluşturduğu şeklinde yorumlanamayacağı açıktır. 1580, 5393, 5216 sayılı Kanun’lar ile Danıştay ve idari yargı kararlarına göre bu durum kazanılmış hak oluşturmamaktadır.

Büyükşehir olmadan önce her Belediyenin yetkisi kendi mücavir alanlarıyla sınırlı olduğundan dolayı ulaşım ile ilgili hakkında bu çerçevede değerlendirilmesi gerekir. 5216 ve 6360 sayılı Kanun’ların yürürlüğe girmesiyle artık Büyükşehir alanları içindeki ulaşım hakkı Büyükşehir Belediyesine geçmiştir. Daha önce Valilik/İl Trafik Komisyonu kararıyla izin verilen toplu ulaşım konusunda fiili durum olarak önceleri iki yıl ve daha sonra ise her yıl güzergah izin belgesi düzenlenerek sürdürülmesi mümkün değildir. Yapılması gereken artık yetki Büyükşehir Belediyesinde olduğuna göre söz konusu hatların süre ve şartları belirlenerek ihale yoluyla verilmesi gerekmektedir.

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

Valilik/il trafik komisyonundan alınan izne istinaden faaliyette bulunan toplu taşıma araçlarının çalışma durumlarının izin/tahsis suretiyle sürekli uzatılması şeklinde verilen ve yıllardır devam eden bu uygulama 5216 sayılı Kanun yürürlüğe girene kadar bu kişiler açısından kazanılmış haktır. Ancak 5216 sayılı Kanun’la yeni durum olduğu için bu kişilerin geçmişte aldıkları izne istinaden süresiz olarak bu hakkı kullanmaları kazanılmış hak değildir.

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

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

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

04.05.2021 tarih ve 31474 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 2018/20720 sayılı Bireysel Başvuru kararında belirtildiği üzere, toplu taşıma işinin ihale ile verilmesi gerektiği, Belediyenin “İyi yönetim ilkesi”ne aykırı hareket etmesinin kişilerde uygulamanın hukuka uygun olduğu izleniminin oluşmasına neden olduğu, bir başka ifadeyle, kamu otoritesinin (kamu görevlilerinin) hareketsizliği kişiler lehine uygulamanın uygun olduğu yolunda beklentinin oluşmasına yol açtığı, belediyenin uzun süre hukuka aykırı bir iş yapması kişilere sonsuza kadar bir hak verildiği anlamına gelmediği, belediyenin hukuka aykırılığı her zaman için düzeltebileceği, hatta düzeltmesi de gerekeceği, iptal işlemi yapılırken ölçülü hareket edilmesi gerektiği, kişilerin yolcu taşıma hakkının ihalesiz olarak verilmesini talep etmiş olmalarının Belediyenin bu talebi karşılamasını gerektirmediği, belediyenin bu hakkı ihalesiz olarak verilmemesi gerektiğini bilmesi ve kişilerin talebini reddetmesi gerekeceği, iyi yönetim ilkesi gereğince Belediyenin kendi kusurundan kaynaklanan bir durumda kişilere yüklenen külfeti hafifletecek çareler bulunması gerekeceği, ihale için verilmeye uygun geçiş dönemi öngörülmesi seçeneğinin kullanılabileceği, bu bağlamda hatların ihale ile verileceği yönünde ilgililere tebligat yapılarak bu bildirime istinaden ihalenin de makul süre sonunda yapılacağı bildirilerek kişilerin durumlarını ayarlamalarının uygun bir çözüm yolu olduğu göz önüne alınmalıdır.

İdaresi tarafından, İl Trafik Komisyonu yetkisinin Büyükşehir Belediyeleri UKOME’lerine devredilmesi sonrasında, İl Trafik Komisyonu tarafından sürdürülen

“Güzergah İzin Belgesi” düzenleme veya “Çalışma Ruhsatı” verme işlemine devam edilmesi, Belediyenin 5216 sayılı Yasa sonrası bedeli karşılığında “Güzergah İzin Belgesi” düzenlediği taşımacıların, söz konusu 5216 sayılı Yasa ile birlikte Kaymakamlıklardan / Belediyelerden istenen listelerde yer alan ve İl Trafik Komisyonuna belli bir bedel ödeyerek plaka sahibi olan, belgeleri öngörülen sürelerin sonunda yenilenen 5393 sayılı Yasa kapsamında Belediye denetimli “Güzergah İzin Belgesi” ile çalışmakta olan taşımacılar olduğu, Belediyenin aleyhine/lehine sonuçlanan Davalar ile taşımacılığa ilişkin ilgili Bakanlıklardan alınan görüşlerin, daima 86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararını da içine alacak şekilde olduğu, bu Kararın yok sayılması ile ilgili herhangi bir görüşün iletilmediği, tahdit uygulanan İllerde yapılmakta olan toplu ulaşım hizmetinin nasıl gerçekleşmesi gerektiğini açıklayacak başkaca bir Kanun maddesinin bulunmadığı, tahdit uygulamasının taşımacıya değil plakaya yönelik olduğu, ihale yöntemiyle kişiler değişse dahi “tahditli plaka” kavramı gereği plakanın aynı kalmasının gerektiği, gelişen ve değişen kent koşulları taşımacıların ve araçların gözlem ve denetim altında bulunmasını gerektirdiğinden belgelerin kısa aralıklarla yenilenmesinin gerektiği, yerelde uzun yıllardır hizmet veren taşımacıların ihale yöntemiyle devamlı değiştirilmesinin ne bölge halkına, ne de taşımacı sektörüne yarar sağlayıcı bir işlem olmadığı, 5216 Yasanın yayımı sonrası taşımacılara “Güzergah İzin Belgesi” düzenlenmesinin Kanunun “Ulaşım Hizmetleri” başlıklı 9’uncu maddesinde yer alan hükmü kapsamında UKOME Genel Kurul Kararlarıyla gerçekleştirildiği, Aliğa ve Foça İlçelerinde çalışan ticari minibüsler İzmir Valiliği İl Trafik Komisyonu Başkanlığı’nın 29.08.1983 tarih ve 1983/109 sayılı kararı, 18.01.1991 tarih ve 1991/20 ve benzeri İl Trafik Komisyonu Kararları ile hizmete ticari tahditli minibüs olarak başladıkları, 5216 ve 6360 sayılı yasanın akıbetinde İzmir Büyükşehir Belediyesi Karayolu Toplu Taşımacılık Esasları Yönergesi kapsamında sisteme dahil olarak ve ruhsat bedelleri alınarak çalıştıkları, söz konusu minibüslerin 29.08.1983 tarih ve 1983/109 sayılı İl Trafik Komisyonu Kararında da görüleceği üzere tahditli ticari araç plaka sahibi olduklarından çalışma sürelerinde bir sınırlama bulunmadığının kabul edildiği, Aliğa ve Foça İlçesinde hizmet veren plakaların tahditli olması, İl Trafik Komisyonundan bir bedel karşılığında sahip olunması, el değiştirme sırasında Plakaların değiştirilememesi ve Noterlerce satış işlemlerinin gerçekleştirilebilmesi için Belediyeden “Ticari Taşıt Tahsis Belgesi” alınması zorunluluğunun bulunması nedenleriyle, söz konusu kişilerin taşımacılıklarına son verilerek plakaların ihale ile verilmesinin uygulanamayacağı, İl Trafik Komisyonu Kararlarında da görüleceği üzere Aliğa ve Foça İlçesinde hizmet veren plakaların tahditli olması, tahditli ticari araç plaka sahiplerinin çalışma sürelerinde bir sınırlama bulunmadığının kabul edildiği belirtilerek bu uygulamanın bu şekilde sürdürüldüğü, Aliğa ve Foça İlçesinde hizmet veren

plakaların tahditli olması, İl Trafik Komisyonundan bir bedel karşılığında sahip olunması, el değiştirme sırasında plakaların değiştirilememesi ve Noterlerce satış işlemlerinin gerçekleştirilebilmesi için Belediyeden “Ticari Taşıt Tahsis Belgesi” alınması zorunluluğunun bulunması nedenleriyle, söz konusu kişilerin taşımacılıklarına son verilerek plakalarına ihale ile yeni sahipler atanması hususunun uygulanamayacağı ifade edilmiştir.

İdare tarafından, bunların ruhsat alarak çalıştıkları, yapılan işlemin; İl Trafik Komisyonu yetkisinin Büyükşehir Belediyeleri UKOME’lerine devredilmesi sonrasında, İl Trafik Komisyonu tarafından sürdürülen “Güzergah İzin Belgesi” düzenleme veya “Çalışma Ruhsatı” verme işlemine devam edilmesi olduğu ifade edilmiştir. Belirtildiği üzere Danıştay Onüçüncü Dairesinin Esas No:2015/985, Karar No: 2015 3164 numaralı kararında kiralamalarda sürenin 10 yıllı sınırlı olduğu, toplu taşıma hizmetinin yerine getirilmesinde ruhsat verme yönteminin seçilmesi hâlinde süresiz olarak ruhsat vermenin söz konusu olmadığı, belli bir süre dâhilinde ruhsatın verilmesi gerektiği, bu süreye göre muhammen bedelin belirlenmesinin şart olduğu, bu hususlar ortaya konulduktan sonra Devlet İhale Kanunu hükümlerine uygun bir şekilde ihalenin yapılması gerektiği, dolayısıyla her yıl uzatılma konusunda idareye yetki veren düzenlemenin hukuka aykırı olduğuna karar verilmiştir. İdarenin bu uygulamayı her yıl “Güzergah İzin Belgesi” düzenlemek suretiyle sonsuza kadar yapması mümkün değildir. İdare tarafından Belediyenin 5216 sayılı Yasa sonrası bedeli karşılığında “Güzergah İzin Belgesi” düzenlediği taşımacıların, söz konusu 5216 sayılı Yasa ile birlikte Kaymakamlıklardan/Belediyelerden istenen listelerde yer alan ve İl Trafik Komisyonuna belli bir bedel ödeyerek plaka sahibi olan, belgeleri öngörülen sürelerin sonunda yenilenen 5393 sayılı Yasa kapsamında Belediye denetimli “Güzergah İzin Belgesi” ile çalışmakta olan taşımacılar olduğu ifade edilmiştir. Bu kişilerin bu hakkı kişi bazında nasıl aldığına ve ilk olarak nasıl çalışmaya başladığına ilişkin yeterli bilgi ve belge bulunmamaktadır. Güzergah İzin Belgesi’nin belli bir bedel karşılığında ve süreli olarak düzenlendiği ifade edilmiştir. 2022 yılı gelir tarifesinde Güzergah İzin Belgesi Ücreti (2 Yıllık) 310,00 TL, (1 Yıllık) 180,00 TL ve (6 Aylık) 90,00 TL olarak yer almıştır. Tarifeden bu tutarın belge düzenleme karşılığı alınan bir bedel olduğu anlaşılmaktadır. Güzergah İzin Belgesi Ücreti toplu taşıma hizmetlerinin imtiyaz, kiralama ve ruhsat usullerinden biri ile üçüncü kişilere gördürülebilmesinin karşılığı değildir. Belediyenin aleyhine/lehine sonuçlanan Davalar ile taşımacılığa ilişkin ilgili Bakanlıklardan alınan görüşlerin, daima 86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararını da içine alacak şekilde olduğu, bu Kararın yok sayılması ile ilgili herhangi bir görüşün iletilmediği, tahdit uygulanan illerde yapılmakta olan toplu ulaşım hizmetinin nasıl gerçekleşmesi gerektiğini açıklayacak

başkaca bir Kanun maddesinin bulunmadığı ifade edilmiştir. Yargı kararları tarafların ileri sürdükleri talep ve görüşleri dikkate alarak karar vermektedir. Bu nedenle bir iddianın/görüşün açıklanması Mahkemenin bunu irdelemesine neden olmaktadır. Dolayısıyla bu görüşlerin dile getirilme şekli önemlidir. Önemli olan yapılan uygulamanın mevcut Kanun ve yürürlükte bulunan düzenleyici işlemlere uygun olup olmadığıdır.

İdare tarafından tahdit uygulamasının taşımacıya değil plakaya yönelik olduğu, ihale yöntemiyle kişiler değişse dahi “tahditli plaka” kavramı gereği plakanın aynı kalmasının gerektiği, gelişen ve değişen kent koşulları taşımacıların ve araçların gözlem ve denetim altında bulunmasını gerektirdiğinden belgelerin kısa aralıklarla yenilenmesinin gerektiği, yerelde uzun yıllardır hizmet veren taşımacıların ihale yöntemiyle devamlı değiştirilmesinin ne bölge halkına ne de taşımacı sektörüne yarar sağlayıcı bir işlem olmadığı ifade edilmiştir. Bu ifadeye göre bir şekilde elde edilen bu hakkın sonsuza kadar sürdürülmesi gerektiği belirtilmektedir. Ancak kamu hakkının kullandırılmasında bu şekilde işlem yapılması, diğer kişilerin haklarına halel getirebilecektir. İhale yöntemiyle devamlı değiştirilmenin söz konusu olmadığı, 10 yıllık kiraya verilmede bu sürenin makul olduğu açıktır. Güzergah İzin Belgesi düzenlenmesinin 5216 Yasa’nın “Ulaşım Hizmetleri” başlıklı 9’uncu maddesinde yer alan hükmü kapsamında UKOME Genel Kurul Kararlarıyla gerçekleştirildiği ifade edilmiştir. “Güzergah İzin Belgesi”nin kimin tarafından düzenlendiğinden ziyade bu uygulamanın bu şekilde devam edip edemeyeceğinin tartışılması daha önemlidir.

İdare tarafından Aliğa ve Foça İlçelerinde çalışan ticari minibüsler İzmir Valiliği İl Trafik Komisyonu Başkanlığı’nın 29.08.1983 tarih ve 1983/109 sayılı kararı, 18.01.1991 tarih ve 1991/20 ve benzeri İl Trafik Komisyonu Kararları ile hizmete ticari tahditli minibüs olarak başladıkları, 5216 ve 6360 sayılı yasanın akıbetinde İzmir Büyükşehir Belediyesi Karayolu Toplu Taşımacılık Esasları Yönergesi kapsamında sisteme dahil olarak ve ruhsat bedelleri alınarak çalıştıkları, söz konusu minibüslerin 29.08.1983 tarih ve 1983/109 sayılı İl Trafik Komisyonu Kararında da görüleceği üzere tahditli ticari araç plaka sahibi olduklarından çalışma sürelerinde bir sınırlama bulunmadığının kabul edildiği, Aliğa ve Foça İlçesinde hizmet veren plakaların tahditli olması, İl Trafik Komisyonundan bir bedel karşılığında sahip olunması, el değiştirme sırasında Plakaların değiştirilememesi ve Noterlerce satış işlemlerinin gerçekleştirilebilmesi için Belediyeden “Ticari Taşıt Tahsis Belgesi” alınması zorunluluğunun bulunması nedenleriyle, söz konusu kişilerin taşımacılıklarına son verilerek plakaların ihale ile verilmesinin uygulanamayacağı ifade edilmiştir. Bahsedilen İl Trafik Komisyonu Başkanlığı’nın 29.08.1983 tarih ve 1983/109 sayılı kararında, mevcut taksi ve dolmuşlara

ilaveten verilen kontenjanlar belirtilmiştir. Kararın” Genel Hükümler” kısmının 19’uncu sırasında, *“19- Komisyonca il ve ilçelere tahsisi yapılan ticari araç kontenjanlarının 30.6.1983 tarihinden itibaren geçerli olmasına, uygulamanın ise, kararın İçişleri Bakanlığının onayından sonra, halka ilan edilip, ilan tarihinden itibaren 30 gün süre ile müracaatların kabul edilmesine, bu sürenin sonunda 30 ncu gün mesai saati bitiminde, müracaat kabulüne son verilmesine, yapılacak olan müracaatlar, İlde İl Valiliğine İlçelerde İlçe Kaymakamlıklarına yapılmasına, belirtilen kontenjanların üzerinde talep olduğu takdirde, hak sahiplerinin korunması için İl Trafik komisyonu başkanlığınca istek sahiplerine kurra çektilerilerek tahsisi tespit edilmesine,”* karar verilmiştir.18.01.1991 tarih ve 1991/20 sayılı İl Trafik Komisyonu kararında, plaka tahsisinin uygun olduğuna karar verilmiştir. Gerek 29.08.1983 tarih ve 1983/109 sayılı ve gerekse de 18.01.1991 tarih ve 1991/20 sayılı İl Trafik Komisyonu kararlarında sayılarla ilgili belirlemelerin yapıldığı görülmektedir. 29.08.1983 tarih ve 1983/109 sayılı İl Trafik Komisyonu kararından sonra 18.10.1983 tarih ve 18195 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu’nun yürürlüğe girdiği göz önüne alınmalıdır.

İdare tarafından İl Trafik Komisyonu kararlarında da görüleceği üzere Aliaga ve Foça İlçesinde hizmet veren plakaların tahditli olması, tahditli ticari araç plaka sahiplerinin çalışma sürelerinde bir sınırlama bulunmadığının kabul edildiği belirtilerek bu uygulamanın bu şekilde sürdürüldüğü belirtilmiştir. Bu ifadeye göre bu kişilerin kazanılmış haklarının olduğu ve sonsuza kadar böyle bir hakka sahip oldukları görüşü dile getirilmektedir. Gerçekte her bir hak sahibinin bu hakkı nasıl elde ettiğinin, bir bedel ödeyip ödemediğinin ve nasıl aldığının incelenmesi gerekir. 5216 sayılı Kanun öncesi Belediye sınırları içinde tahdit (sınırlama) uygulaması olan yerlerde toplu taşıma hakkı olan kişilerin bu hakkı İl Trafik Komisyonu kararı ile almaları ve bu güne kadar haklarının var olması, bu hakkın sonsuza kadar (ilanihaye) devam edeceği, bu güne kadar toplu taşıma faaliyetinde bulunmuş olmalarının artık süresiz bir şekilde kazanılmış hak oluşturduğu şeklinde yorumlanamayacağı açıktır. 1580, 5393, 5216 sayılı Kanun’lar ile Danıştay ve idari yargı kararlarına göre bu durumun kazanılmış hak oluşturmaması gerekir. Kamu idaresi tarafından belirtilen diğer hususlarla ilgili olarak yukarıda yapılan açıklamalar yeterli olup, ilave açıklama yapılmasını gerektiren bir durum bulunmamaktadır.

İdarenin 2022 ve 2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun gereğini yerine getirmediği sonucuna varılmıştır.

Aliğa ilçesinde 77 ve Foça ilçesinde 10 adet olmak üzere Valilik/İl trafik komisyonu tarafından verilen çalışma izinlerine istinaden veya nasıl verildiği belli olmayan ve 10 yıllık süresi dolan ve Büyükşehir Belediyesinin güzergah izin belgesine istinaden fiili olarak sürdürülen toplu taşıma hakkının çalıştıkları hatların süresi ve şartları da belirtilerek 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda öngörülen imtiyaz, kiralama ve ruhsat usullerinden biri seçilerek ve/veya 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu da göz önüne alınarak ve kişilere makul süre verilerek hatların ihaleye suretiyle verilmesi gerekir.

BULGU 29: İlçeden İle veya İlçeden İlçeye Çalışan Toplu Taşıma Araçları ile İlgili Uygulamanın Hatalı Olması

Valilik/Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı/İl Trafik Komisyonu kararına istinaden ilden ilçeye veya ilçeden ilçeye çalışan toplu ulaşım araçlarının 5216 sayılı Kanun ile 6360 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden sonra Büyükşehir Belediyesinin izni ve denetimi altında çalıştıkları, verilen çalışma izninin Büyükşehir Belediyesi olduktan sonra da aynı şekilde sürekli olarak sürdürülmesinin mevzuata aykırı olduğu görülmüştür.

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

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde, "*Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri*

yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işletmek 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 işletmek, 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 işlettilmesine karar vermek.” ve ikinci fıkrasında, “...(Ek üç cümle: 16/5/2018-7144/14 md.) Büyükşehir belediyeleri, birinci fıkranın (p) bendinin ikinci cümlesinde yer alan kriterler esas alınarak büyükşehir belediye meclisi kararıyla belirlenen yerlerdeki toplu taşıma hatlarının işletmesinin o bölgede kurulu taşıma birlik veya kooperatiflerinden temin edilmesine karar verebilir. Bu durumda ihaleye katılacaklarda ve kullanılacak taşıma araçlarında aranacak şartlar belediyelerce belirlenir. Taşıma birlik veya kooperatiflerine, belediye bütçelerinden toplu taşıma hizmetlerinden ücretsiz veya indirimli olarak yararlanacaklara ilişkin gelir desteği ödemeleri yapılabilir.” düzenlemeleri yer almaktadır.

13.07.2005 tarih ve 25874 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun “Uygulanmayacak hükümler” başlıklı 84'üncü maddesinde, Bu Kanunla belediyenin sorumlu ve yetkili kılındığı görev ve hizmetlerle sınırlı olarak 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nda bu Kanun hükümlerine aykırılık bulunması durumunda bu Kanun hükümlerinin uygulanacağı, 23.07.2004 tarih ve 25531 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun “Diğer hükümler” başlıklı 28'inci maddesinde, Belediye Kanunu ve diğer ilgili Kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümlerinin ilgisine göre büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanacağı belirtilmiştir.

5216 sayılı Kanun'un geçici 2'nci maddesinde, Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte büyükşehir belediye sınırlarının İstanbul ve Kocaeli ilinde il mülkî sınırı, diğer büyükşehir belediyelerinde ise, mevcut valilik binası merkez kabul edilmek ve il mülkî sınırları içinde kalmak şartıyla, nüfusu birmilyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı yirmi kilometre, nüfusu birmilyondan ikimilyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı otuz kilometre, nüfusu ikimilyondan fazla olan büyükşehirlerde yarıçapı elli kilometre olan dairenin sınırı büyükşehir belediyesinin sınırını oluşturduğu ve Ek 2'nci maddesinin son fıkrasında da Büyükşehir belediyesi sınırlarına giren belediyelerin, kanunların verdiği yetkiye dayanarak yürütmekte

oldukları toplu taşıma ve ulaşım hizmetlerinin, gerçek ve tüzel kişilere yaptırılması amacıyla verilen ruhsat, imtiyaz sözleşmesi ve ulaşım araçları kira sözleşmesi, ruhsatta öngörülen süre ve sahip oldukları hat güzergâhı ile sınırlı olmak şartıyla herhangi bir işleme gerek kalmaksızın büyükşehir belediyesi toplu taşıma ve ulaşım sistemine dahil edileceği belirtilmiştir. 06.12.2012 tarih ve 24849 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un 2’nci maddesiyle, İzmir büyükşehir belediyesinin sınırlarının il mülki sınırı olduğu ve 36’ncı maddesinde de 2’nci maddesinin ilk mahalli idareler genel seçiminde yürürlüğe gireceği belirtilmiştir. 6360 sayılı Kanun’un geçici birinci maddesinin sekizinci fıkrası gereği ulaşım hizmetlerine ilişkin olmak üzere alacak ve borçlar büyükşehir belediyesine geçmiştir.

Gerek 1580 sayılı gerekse 5393 ve 5216 sayılı Kanun’lara göre toplu taşımaya ilişkin haklar belediyeye aittir. Belediyeye ait olan bu hakkın Kanun çerçevesinde ihale yoluyla rekabete uygun, saydamlığı sağlayarak sürenin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde verilmesi gerekir. Bu yetki belediye adına Belediye Meclisine aittir. Belediye meclisince bu yönde alınan karara uygun olarak ve bu kararda verilen yetkiye dayanılarak ihale işlemleri ile ilgili olarak Belediye Encümenince de konuya ilişkin kararlar alınmasında hukuka aykırılık bulunmamaktadır. Bu çerçevede toplu taşıma hizmetleri bakımından görevli ve yetkili olan Belediyenin ihale yapmadan rekabetsiz bir şekilde izin verebilmesi mümkün değildir.

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

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

Üç yıldan fazla süre ile kiraya verme işlerinde, kira bedeli her yıl şartname ve

sözleşmesindeki esaslara göre yeniden tespit edilir.” hükmü gereği kiralamalarda sürenin 10 yıl ile sınırlı olduğu açıktır.

Danıştay Onüçüncü Dairesi'nin Esas No: 2015/985, Karar No: 2015/3164, Esas No: 2014/384, Karar No: 2014/1950, Esas No: 2011/1134, Karar No: 2012/2226, Esas No: 2014/1735, Karar No: 2014/2859 numaralı kararlarından belediyenin yetkili organının kararıyla ihale yoluyla rekabete uygun, saydam bir şekilde süresinin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde ulaşımın verilmesi gerekir. Danıştay Onüçüncü Dairesinin Esas No:2015/985, Karar No: 2015 3164 numaralı kararında kiralamalarda sürenin 10 yıllı sınırlı olduğu, toplu taşıma hizmetinin yerine getirilmesinde ruhsat verme yönteminin seçilmesi hâlinde, süresiz olarak ruhsat vermenin söz konusu olmadığı, belli bir süre dâhilinde ruhsatın verilmesi gerektiği, bu süreye göre muhammen bedelin belirlenmesinin şart olduğu, bu hususlar ortaya konulduktan sonra Devlet İhale Kanunu hükümlerine uygun bir şekilde ihalenin yapılması gerektiği, dolayısıyla her yıl uzatılma konusunda idareye yetki veren düzenlemenin hukuka aykırı olduğuna karar verilmiştir. Danıştay Onüçüncü Dairesinin Esas No: 2021 / 3396, Karar No: 2022 / 843 numaralı kararında da, toplu taşıma hizmetlerinin imtiyaz verme, ruhsat verme, kiralama veya hizmet satın alma usullerinin seçilmesi yoluyla gördürebileceği, toplu taşıma hizmetinin satış yoluyla gördürebileceğine ilişkin bir düzenleme bulunmadığı ifade edilmiştir.

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

Büyükşehir sınırlarında ilçeden ilçeye veya ilçeden il merkezine aktif taşıma yapan sayının toplam 821 olduğu anlaşılmıştır. Toplu taşıma yapan araçlar Valilik/Ulaştırma ve

Altyapı Bakanlığı/il trafik komisyonu kararı ile çalışmaya başlamış, alınan izinlere istinaden çalışma bu güne kadar süre gelmiş, sürenin bitiminde yeni bir ihale yapmadan çalışmaya devam eden ve bu hakkı kullananların, 6360 sayılı Kanun öncesi (D-4) belgesine istinaden 5 yıllık izin süresiyle çalışanların durumunun irdelenmesi gerekir.

08.09.1994 tarih ve 22045 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Karayoluyla Şehirlerarası Yolcu Taşımaları Hakkında Yönetmelik'in "Kapsam" başlıklı 2'nci maddesinin ikinci fıkrasında, *"Taşıma mesafesi 100 km'ye kadar olan şehirlerarası yolcu taşımaları ile aynı il sınırları içerisindeki yerleşim noktaları arasında yapılacak yolcu taşımaları bu Yönetmelik kapsamı dışında olup, ilgili Valiliklerce hazırlanır."* denilmiş, 25.02.2004 tarih ve 25384 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Karayolu Taşıma Yönetmeliği 08.09.1994 gün ve 22045 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Karayoluyla Şehirlerarası Yolcu Taşımaları Hakkında Yönetmelik'i yürürlükten kaldırmıştır. Bu Yönetmeliğin "Kapsam" başlıklı 2'nci maddesinin ikinci fıkrasında, *"Taşıma mesafesine bakılmaksızın il sınırları içinde yapılan yolcu taşımaları, 100 kilometreye kadar olan şehirlerarası yolcu taşımaları ile belediye sınırları ile mücavir alanı içindeki şehiriçi yolcu taşımaları, bu Yönetmeliğin kapsamı dışında olup; bunlar için Bakanlıkça çıkarılacak Yönetmelik yürürlüğe konuluncaya kadar, il sınırları içinde yapılan yolcu taşımaları ile 100 kilometreye kadar olan şehirlerarası yolcu taşımaları il ve ilçe trafik komisyonları ile işbirliği yapılmak suretiyle ilgili valiliklerce, belediye sınırları ile mücavir alanı içindeki şehiriçi yolcu taşımaları il ve ilçe trafik komisyonları ile işbirliği yapılmak suretiyle ilgili belediyelerce, bu Yönetmeliğin taşımacılar için getirdiği sorumluluk ve yükümlülükler dikkate alınarak düzenlenir."* düzenlemesi yapılmış, "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde, Şehiriçi taşıma, Belediye sınırları ile mücavir alanı dâhilinde yapılan taşımaları ve Yetki belgesinin Bu Yönetmelik'in kapsamında faaliyette bulunacak gerçek ve tüzel kişilere çalışma izni veren ve Bakanlıkça düzenlenen belgeyi ifade ettiği, "Yetki belgelerinin süresi" başlıklı 30'uncu maddesinde, Bakanlıkça verilen yetki belgelerinin süresinin beş yıl olduğu belirtilmiştir. Yine Yönetmeliğin "Denetim" başlıklı 71'inci maddesinde ise, *"Yetki belgesi sahiplerinin Kanun ve bu Yönetmelik kapsamında yer alan her türlü faaliyetleri Bakanlığın denetimine tabidir."*

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

Denetimle ilgili diğer mevzuat hükümleri saklıdır.”

denilmektedir.

11.06.2009 tarih ve 27255 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Karayolu Taşıma Yönetmeliği 25.02.2004 tarih ve 25384 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Karayolu Taşıma Yönetmeliği'ni yürürlükten kaldırmıştır. 11.06.2009 tarihli yönetmelikte de yetki belgesinin alınmasının zorunlu olduğu, “Yetki belgelerinin süresi” başlıklı 16’ncı maddesinin birinci fıkrasında, “*Bu Yönetmelik kapsamında verilen ve yenilenen yetki belgelerinin süresi 5 yıldır.*”, “Denetim” başlıklı 16’ncı maddesinin birinci fıkrasında, “*Yetki belgesi sahiplerinin Kanun ve bu Yönetmelik kapsamında yer alan faaliyetleri Bakanlığın denetimine tabidir.*” düzenlemesi yer almıştır. 08.01.2018 tarih ve 30295 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Karayolu Taşıma Yönetmeliği 11.06.2009 tarih ve 27255 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Karayolu Taşıma Yönetmeliği'ni yürürlükten kaldırmıştır. 08.01.2018 tarih 30295 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Karayolu Taşıma Yönetmeliği’nde de aynı şekilde yetki belgesinin alınmasının zorunlu olduğu ve süresinin beş yıl olduğu belirtilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 8 ve 9’uncu maddelerine dayanılarak hazırlanan ve 15.06.2006 tarih ve 26199 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmelik’inin “Kazanılmış haklar” başlıklı 29’uncu maddesinde, “*Büyükşehir belediyeleri dâhilinde daha önce il trafik komisyonları veya valiliklerce alınan karar veya izinlerle elde edilmiş haklar saklıdır.*” ifadesinin irdelenmesi gerekir. 5216 sayılı Kanun’un Büyükşehir Belediyesini toplu taşıma ve ulaşım konusunda yetkilendirdiği bir durumda, Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmelik’inin 29’uncu maddesinde belirtilen kazanılmış hak kavramının Kanun karşısında geçerliliği bulunmamakla birlikte bu hükmün açıklığa kavuşturulması gerekir.

Büyükşehir olmadan önce her Belediyenin yetkisi kendi mücavir alanlarıyla sınırlı olduğundan dolayı ulaşım ile ilgili hakkında bu çerçevede değerlendirilmesi gerekir. İl den ilçeye ya da ilçeden ilçeye ulaşım da Belediyelerin yetkileri bulunmamaktadır. İl den ilçeye ya da ilçeden ilçeye toplu ulaşım yapacak kişiler Valilik/Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı/İl Trafik Komisyonundan çalışma izni alarak çalışmışlardır. Bu çalışma izni ise müracaatla verilen bir izin olup belirli sürelerle yenilenmektedir. İşte Yönetmelikte kazanılmış haklara yönelik getirilen düzenleme bu kişilerin çalışma izni aldıkları sürelerin sonuna kadar bu hakkı kullanmaları gerektiğine ilişkindir.

5216 ve 6360 sayılı Kanun'ların yürürlüğe girmesiyle artık Büyükşehir alanları içindeki ulaşım hakkı Büyükşehir Belediyesine geçmiştir. Bu bağlamda daha önce farklı Belediyelerin yetki sahasının dışında olan ilden ilçeye ya da ilçeden ilçeye toplu ulaşım konusunda Büyükşehir Belediyesi yetkilidir. Nitekim bu şekilde çalışan toplu ulaşım araçlarına Büyükşehir Belediyesi tarafından önceleri iki yıl, daha sonra ise yıllık olarak güzergah izin belgesi düzenlenerek izin verildiği gibi, denetimi de yapılmaktadır. Bu konuda Valilik/Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı/İl Trafik Komisyonlarının 5216 sayılı Kanun sonrası yetkisi kalmamıştır.

5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (f) ve (p) bendi ile fıkranın son cümlesinde yer alan düzenlemelerinden bu yetkinin Büyükşehir Belediyesinde olduğu açıkça anlaşılmaktadır.

Daha önce Valilik/Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı/il trafik komisyonu kararıyla izin verilen ilden ilçeye ya da ilçeden ilçeye toplu ulaşım konusunda fiili durum olarak önceleri iki yıl ve daha sonra ise her yıl güzergah izin belgesi düzenlenerek sürdürülmesi mümkün değildir. Yapılması gereken artık yetki Büyükşehir Belediyesinde olduğuna göre, Valilik/Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı/il trafik komisyonu kararında belirtilen beş yıllık süre sonunda söz konusu hatların süre ve şartları belirlenerek ihale yoluyla verilmesi gerekmektedir.

Belediyenin toplu ulaşım hizmetlerini Danıştayın görüşü ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın kararıyla süresi kırkdokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebileceği göz önüne alındığında, imtiyazı aşan şekilde fiili olarak hattın süresiz ihalesiz kullanılması kabul edilebilir değildir.

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

Valilik/Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı/il trafik komisyonundan alınan izne istinaden

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

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

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

04.05.2021 tarih ve 31474 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 2018/20720 sayılı Bireysel Başvuru kararında belirtildiği üzere, toplu taşıma işinin ihale ile verilmesi gerektiği, Belediyenin “İyi yönetim ilkesi”ne aykırı hareket etmesinin kişilerde uygulamanın hukuka uygun olduğu izleniminin oluşmasına neden olduğu, bir başka ifadeyle, kamu otoritesinin (kamu görevlilerinin) hareketsizliği kişiler lehine uygulamanın uygun olduğu yolunda beklentinin oluşmasına yol açtığı, belediyenin uzun süre hukuka aykırı bir iş yapması kişilere sonsuza kadar bir hak verildiği anlamına gelmediği, belediyenin hukuka aykırılığı her zaman için düzeltebileceği, hatta düzeltilmesi de gerekeceği, iptal işlemi yapılırken ölçülü hareket edilmesi gerektiği, kişilerin yolcu taşıma hakkının ihalesiz olarak verilmesini talep etmiş olmalarının Belediyenin bu talebi karşılamasını gerektirmediği, belediyenin bu hakkı

ihalesiz olarak verilmemesi gerektiğini bilmesi ve kişilerin talebini reddetmesi gerekeceği, iyi yönetim ilkesi gereğince Belediyenin kendi kusurundan kaynaklanan bir durumda kişilere yüklenen külfeti hafifletecek çareler bulunması gerekeceği, ihale için verilmede uygun geçiş dönemi öngörülmesi seçeneğinin kullanılabileceği, bu bağlamda hatların ihale ile verileceği yönünde ilgililere tebligat yapılarak bu bildirimde istinaden ihalenin de makul süre sonunda yapılacağı bildirilerek kişilerin durumlarını ayarlamalarının uygun bir çözüm yolu olduğu göz önüne alınmalıdır.

Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı Karayolu Düzenleme Genel Müdürlüğü tarafından verilen (D-4) taşıma yetki belgesinin geçerlilik tarihi 2017 yılında bitmiştir. İzmir Bölge İdare Mahkemesi Yedinci Dava Dairesinin 2019/1317 Esas, 2020/51 Karar sayılı ilamı ile İzmir Bölge İdare Mahkemesi Yedinci Dava Dairesinin 2020/171 Esas, 2021/159 Karar sayılı ilamında belirtilen gerekçelere bu süreçte de uyulmalıdır. Her ne kadar iki davanın içeriği farklı olsa da söz konusu ilamdaki gerekçeler taşıma yetki belgesi sahibi kişilerle uyumludur.

İdare tarafından, 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun 12'nci maddesine dayanılarak çıkarılan Karayolları Trafik Yönetmeliği'nin 17 ve 18'inci maddelerinde İl ve İlçe Trafik Komisyonlarının kuruluş, görev ve yetkilerinin belirlendiği, 5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (f)ve (p) bendi ile 9'uncu, Ek 2'nci maddesi ile Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliğinin ilgili maddelerinden bahsedildiği, İzmir Büyükşehir Belediyesi Karayolu Toplu Taşımacılık Esasları Yönergesi'ne göre "Güzergah İzin Belgesi" düzenlendiği, 6360 sayılı Kanun'un 1'inci maddesi ikinci fıkrasında yer alan "..büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırlarıdır." hükmü gereği 30.03.2014 tarihinde itibaren Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı Üçüncü Bölge Müdürlüğü'nce verilen "D4" Yetki Belgesi ile yapılan taşımacılığının düzenlenmesi, müktesep haklarının korunması, mevcut "D4" Yetki Belgesi sahiplerinin mağduriyetlerinin önlenmesi ve taşıma faaliyetlerinin aksatılmaması, mevcut ulaşım düzeninin bozulmaması, vatandaşların yolculuk ihtiyacının sektöre uğratılmaması için söz konusu taşımacılara da "İBŞB Karayolu Toplu Taşımacılık Esasları Yönergesi" kapsamında, "Güzergah İzin Belgesi" düzenlendiği, Güzergâh İzin Belgesinin Belediye tarafından belli bir bedel karşılığında süreli olarak düzenlendiği, her yenileme döneminde "Güzergah İzin Belgesi Harcı" alındığı, Belediyenin 2020-2024 Stratejik Planındaki "Ulaşım Türleri Arasında Birbirinin Hareket Kabiliyetini Kısıtlamayan ve Farklı Seçeneklere İzin Veren Sürdürülebilir Bir Ulaşım Sistemi Oluşturulması" hedefine yönelik kamu kaynaklarını etkin ve verimli kullanabilmek hedefleriyle, çevre ilçelerde hizmet veren bireysel toplu taşımacıların kamusal ulaşım hizmetine dahil edilmesinin planlandığı, 5216 ve

6360 sayılı Kanun’lar kapsamında İzmir Büyükşehir Belediyesi sınırları içinde kamu tarafından toplu ulaşım hizmeti için yapılacak yapısal yatırımlar ile indirimli/ücretsiz ulaşım hizmeti maliyetleri de dikkate alınarak, Belediye bütçesinden yapılan yatırımlarla sürdürülebilir ulaşım sistemine çözüm getirmek amacıyla, kent merkezi dışında hizmet üreten bireysel taşımacıların İzmir Ulaşım Sistemine dahil edilmesi ile kamusal maliyetlerin düşürülmesi, kaynakların etkin ve verimli kullanılması amacıyla Belediye tarafından "İZTAŞIT Projesi" geliştirildiği, 5216 sayılı Kanun’un verdiği yetkiler çerçevesinde ve 4734 sayılı Kanun’a uygun olarak Büyükşehir Belediyesince İZTAŞIT Projesi hizmet alımları gerçekleştirildiği ifade edilmiştir. Kamu idaresi tarafından ulaşım ile ilgili genel bilgiler verilmiş olmakla birlikte Valilik/Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı/İl Trafik Komisyonu kararına istinaden ilden ilçeye veya ilçeden ilçeye çalışan toplu ulaşım araçlarının 5216 sayılı Kanun ile 6360 sayılı Kanun’un yürürlüğe girmesinden sonra Büyükşehir Belediyesinin izni ve denetimi altında çalıştıkları, verilen çalışma izninin Büyükşehir Belediyesi olduktan sonra da aynı şekilde sürekli olarak sürdürülmesinin mevzuata aykırı olması ile ilgili değerlendirme yapılmamıştır. Kamu idaresi tarafından belirtilen hususlarla ilgili olarak yukarıda gerekli açıklamalar yapıldığından dolayı tekrar açıklama yapılmasını gerektiren bir durum bulunmamaktadır.

Verilen taşıma yetki belgesinin geçerlilik tarihinin ilanihaye devam edeceği sonucunu doğurmadığı gibi, yetki belgesinin geçerlilik tarihinin taşımacıta artık süresiz bir şekilde kazanılmış hakkın olduğu şeklinde de yorumlanamayacağı, açıklık, rekabetin sağlanması ilkeleri gözetilerek mevzuata uygun olarak ihale süreci işletilmek suretiyle bu hakkın verilmesi gerekmektedir.

İdarenin 2022 ve 2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun gereğini yerine getirmediği sonucuna varılmıştır.

Valilik/Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı/İl trafik komisyonu tarafından verilen çalışma izinlerine istinaden ilden ilçeye veya ilçeden ilçeye taşıma izni ile verilen ve süresi dolan 821 adet toplu taşıma aracına ait hatların çalıştıkları hatların süresi ve şartları da belirtilerek 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda öngörülen imtiyaz, kiralama ve ruhsat usullerinden biri seçilerek ve/veya 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu da göz önüne alınarak objektif ve aleniyet ilkelerine uygun olarak ve katılımın şeffaf bir şekilde olması temin edilmek ve kişilere makul süre verilmek suretiyle ihale yoluyla verilmesi sağlanmalıdır.

BULGU 30: Servis Hakkının Ulaşım Koordinasyon Merkezi İhale Kararıyla Verilmesi ve Süre Belirtilmemesi ile Büyükşehir Belediyesi Tarafından İhale Kararıyla Verilenlerde Süre Belirtilmemesi

Büyükşehir Belediyesinin yetki ve görev alanında olduğu servis işletme hakkının Ulaşım Koordinasyon Merkezi (UKOME) tarafından ihale suretiyle verildiği ve ihalede süre belirtilmediği, Büyükşehir Belediyesi tarafından ihale kararıyla verilenlerde de süre belirtilmediği 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.*” ve ikinci fıkrasında, “*...(Ek üç cümle: 16/5/2018-7144/14 md.) Büyükşehir belediyeleri, birinci fıkranın (p) bendinin ikinci cümlesinde yer alan kriterler esas alınarak büyükşehir belediye meclisi kararıyla belirlenen yerlerdeki toplu taşıma hatlarının işletmesinin o bölgede kurulu taşıma birlik veya kooperatiflerinden temin edilmesine karar verebilir. Bu durumda ihaleye katılacaklarda ve kullanılacak taşıma araçlarında aranacak şartlar belediyelerce belirlenir. Taşıma birlik veya kooperatiflerine, belediye bütçelerinden toplu taşıma hizmetlerinden ücretsiz veya indirimli olarak yararlanacaklara ilişkin gelir desteği ödemeleri yapılabilir.*”

düzenlemeleri yer almaktadır. Maddede yer alan hükümlerden servis araçları ile ilgili gerekli belirleme ve hakkın kullanımına ilişkin düzenleme yapmanın Büyükşehir Belediyesinin görev ve yetkisinde olduğu anlaşılmaktadır. 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.***

Ulaşım koordinasyon merkezi kararları, büyükşehir belediye başkanının onayı ile yürürlüğe girer.

Ulaşım koordinasyon merkezi tarafından toplu taşıma ile ilgili alınan kararlar, belediyeler ve bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilgililer için bağlayıcıdır.

Koordinasyon merkezinin çalışma esas ve usulleri ile bu kurullara katılacak kamu kurum ve kuruluş temsilcileri, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile İçişleri Bakanlığı tarafından müştereken çıkarılan yönetmelikle belirlenir.

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.”

hükmü bulunmaktadır. UKOME’ye verilen yetki servis araçlarının durak ve araç park yerleri ile sayısının tespitine ilişkindir. UKOME’nin söz konusu hakkı ihale ile verme yetkisi bulunmamaktadır. Sayıları belirlenen servislerin verilmesi kamu hakkı olup herkesin bilgisinin olabileceği rekabete uygun olarak Büyükşehir Belediyesi tarafından ihale yoluyla verilmelidir.

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

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

alınır. Özel İdare ve belediyeler için kendi özel kanunları uygulanır.

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

13.07.2005 tarih ve 25874 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun “Uygulanmayacak hükümler” başlıklı 84'üncü maddesinde, Bu Kanun'la belediyenin sorumlu ve yetkili kılındığı görev ve hizmetlerle sınırlı olarak 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nda bu Kanun hükümlerine aykırılık bulunması durumunda bu Kanun hükümlerinin uygulanacağı, 23.07.2004 tarih ve 25531 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun “Diğer hükümler” başlıklı 28'inci maddesinde de, Belediye Kanunu ve diğer ilgili Kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümlerinin ilgisine göre büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanacağı belirtilmiştir.

5216 Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na göre servis hizmetine ilişkin haklar Büyükşehir Belediyesine aittir. Belediyeye ait olan bu hakkın Kanun çerçevesinde ihale yoluyla rekabete uygun bir şekilde ve saydamlığı sağlayarak sürenin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde verilmesi gerekir. Belediye meclisince bu yönde alınan karara uygun olarak ve bu kararda verilen yetkiye dayanılarak ihale işlemleri ile ilgili olarak Belediye Encümenince de konuya ilişkin kararlar alınmasında hukuka aykırılık bulunmamaktadır. Bu çerçevede servis hizmetleri bakımından görevli ve yetkili olan Belediyece ihale yapılmadan rekabetsiz bir şekilde izin verilebilmesi mümkün değildir.

UKOME'nin 23.08.2010 tarih ve 2010/245 sayılı kararı ile yapılan 700 adet servis ihaleye ilişkin işin şartnamesinde süre belirtilmemiştir. UKOME'nin 29.02.2016 tarih ve 462 (2016/7) sayılı kararı ile 300 adet servis ihalesi yapılmış, ihale sonucunda 300 kişi ihaleyi kazandığı halde 4 kişi almamıştır. İhale şartnamesinde süre belirtilmemiştir. Encümenin (İhale Komisyon Kararı) 16.09.2021 tarih ve 96772592.302.03-01.665 sayılı kararı ile 143 adet Aliaga, Bergama, Dikili ve Kınık servis ihalesi yapılmıştır. İhale şartnamesinde süre belirtilmemiştir. Encümenin (İhale Komisyon Kararı) 21.04.2022 tarih ve 96772592.302.03-01.290 sayılı kararı ile 92 adet Büyükşehir Belediyesi sınırları içinde faaliyette bulunmak üzere servis ihalesi yapılmıştır. İhale sonucunda 92 adet servis hakkı verilmiş, bunlardan 91 adet kişi/şirket ortağının tescil iş ve işlemleri yapılmıştır. Dolayısıyla ihaleyi kazanan 1 kişi ihale sonrası işlemleri yapmamıştır. İhale şartnamesinde süre belirtilmemiştir.

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

Hukuka aykırı olarak tesis edilen bu işlemlerin ilgililer yönünden geleceğe yönelik olarak kazanılmış hak oluşturması mümkün değildir. İlgililerin hiçbir hilesi ya da idareyi yanıltan bir davranışı olmaksızın idarece tesis edilen mevzuata aykırı işlemlerin düzeltilmesi zorunlu olmakla birlikte, söz konusu hukuka aykırı işlemlerin ortadan kaldırıldığı tarihe kadar bu işlemlerin ilgililere sağlamış olduğu haklar ilgililer yönünden kazanılmış hak oluşturur. Bir başka deyişle, kazanılmış haktan bahsedilebilmesi ancak mevzuata aykırı işlemin ortadan kaldırıldığı tarihe kadar gerçekleşmiş olan haklar, yani geçmişe yönelik haklar yönünden mümkün olabilir.

6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 10'uncu maddesi ile 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesinde yapılan düzenlemenin iptal talebine ilişkin 31.12.2013 tarih ve 28868 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 2011/63 Esas ve 2013/28 Karar sayılı kararında,

“...Kamu kurum ve kuruluşları tarafından yapılan mal ve hizmet alımları ile yapım işleri 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu kapsamında; kira ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi işlemleri ise 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yürütülmektedir. Devlet İhale Kanunu'nun yürütülmesinde, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve

rekabetin sağlanması esastır.

Devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların gözetim ve denetimleri altında, genel ve ortak gereksinimleri karşılamak, kamu yararını ya da çıkarını sağlamak için yapılan ve topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinlikler olarak tanımlanan kamu hizmetinin, kamu hukukunun genel ilkeleri gereğince, doğrudan idare, kuruluş ve kurumları eliyle, kamusal yönetim biçimine göre yürütülmesi asıl ve olağandır. Ancak, kanun koyucu, kimi zaman hukuki ve fiili eşitliği sağlamak kimi zaman da kamu yararını korumak veya kamu hizmetlerinin yürütülmesini sağlamak amacıyla temel kanunlardaki prensiplere istisna teşkil eden düzenlemeler yapabilir.” denilmektedir. Anayasa Mahkemesi kararında temel düzenlemelere istisna teşkil edilecek düzenlemenin yasa koyucu tarafından kamu yararını korumak veya kamu hizmetlerinin yürütülmesini sağlamak amacıyla yapılabileceği belirtilmiştir. Temel kanunlardaki prensiplere istisna teşkil eden düzenlemelerin yasa koyucu tarafından yapılabileceği açık olup, gerek 5216 ile 5393 ve gerekse de 2886 sayılı Kanun'dan ayrılmayı gerektiren bir kanuni düzenleme bulunmadığı anlaşılmaktadır. Bu nedenle servis plakalarına ilişkin hakkın verilmesi kamuyu ilgilendirdiği için bunun ihale kanunu çerçevesinde şartların ve verilme süresinin belirli olduğu ve herkesin katılımına açık olan ihale usulü ile verilmesi yukarıda belirtilen kanun hükümleri gereğince bir zorunluluktur.

Büyükşehir Belediyesi Encümeni ile UKOME tarafından yapılan ihale sonucu verilen servis haklarında süre belirtilmemiştir. Belirtmek gerekir ki UKOME'nin ihale yapma yetkisi bulunmamaktadır. İhale yoluyla verilen servis hakkının süresiz verilmesi mümkün olmadığından, bu şekilde servislerin çalışma durumları kazanılmış hak oluşturmaz. Kazanılmış hakkın varlığından söz edebilmek için, hakkın yürürlükteki hukuk kurallarına uygun olarak tesis edilen bir işlemle elde edilmesi gerekmektedir. Hukuka aykırı olarak tesis edilen bu işlemlerin kazanılmış hak doğurması mümkün değildir. 2886 sayılı Kanun'un 64'üncü maddesinde belirtildiği üzere kiralamalarda süre 10 yıllı sınırlıdır. Bu nedenle ihale ile verilen servis hakkından 10 yıllık süreyi dolduranların yeniden ihale ile verilmesi gerekir.

Diğer taraftan ihale yoluyla verilen servis hakkının satışının mümkün olmadığı göz önüne alınmalıdır. 5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendine göre servisleri işletmek, işletirmek veya kiraya vermek Büyükşehir Belediyesine aittir. İşlettirme hakkı mülkiyetin devredilmesi anlamına gelmemektedir. Yani işletirmede de tıpkı kiralamada olduğu gibi bir süre olması gerekir. 5216 sayılı Kanun'a göre servis hakkının satışı yani mülkiyetin devri gibi bir durum söz konusu olamaz. Servis hakkının kiralama ve ruhsat

usullerinden biri ile üçüncü kişilere gördürülebilmesi mümkündür. Hangi usulle yapılırsa yapılsın servis hakkının üçüncü kişilere gördürülmesinde mutlak olarak belirli bir sürenin öngörülmüş olması zorunludur.

Danıştay Onüçüncü Dairesinin Esas No:2015/985 ve Karar No:2015/3164, Esas No:2014/1735 ve Karar No: 2014/2859, Esas No:2011/1134 ve Karar No:2012/2226, Esas No:2014/384 ve Karar No:2014/1950 kararı numaralı kararlarında belirtildiği üzere Belediyelerin görevli ve yetkili olduğu hizmeti imtiyaz, kiralama ve ruhsat verme suretiyle verebileceği, kiralamada sürenin 10 yılı geçemeyeceği, ruhsat vermek suretiyle yerine getirilmesi usulünde ise ruhsat verilecek sürenin, her yıla ait artış oranı gibi hususların belirtilerek Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yapılması gerektiği, ruhsat verme yönteminin seçilmesi hâlinde verilecek olan ruhsatın süresiz bir şekilde verilemeyeceği, belli bir süre dâhilinde ruhsat verilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Danıştay Sekizinci Dairesinin Esas 2016/1293 ve Karar 2017/3229 sayılı ilamında, belediyelerin tahsis ettikleri hatlar ile mevcut hatların kiralanmasında, 2886 sayılı Devlet ihale Kanunu hükümlerine uygun olarak ihale yoluyla objektif ve aleniyet ilkelerine uygun olarak herkesin ihaleye katılımını sağlamak suretiyle işlem yapması gerektiği belirtilmiştir. Söz konusu kararda 2886 sayılı Kanun hükümlerine uygun olarak ihale yoluyla verilmesi gerektiği belirtildiğine göre, 2886 sayılı Kanun'un “Kiralarda sözleşme süresi” başlıklı 64’üncü maddesinde yer alan hüküm ile Danıştay Onüçüncü Dairesinin Esas No:2015 / 985, Karar No: 2015 / 3164 numaralı kararında belirtildiği üzere kiralamalarda süre 10 yıllı sınırlı olduğu kuralına uyulması bir zorunluluktur. Danıştay Onüçüncü Dairesinin Esas No:2021 / 3396, Karar No: 2022 / 843 numaralı kararında, toplu taşıma hizmetlerinin imtiyaz verme, ruhsat verme, kiralama veya hizmet satın alma usullerinin seçilmesi yoluyla gördürebileceği, toplu taşıma hizmetinin satış yoluyla gördürebileceğine ilişkin bir düzenleme bulunmadığı ifade edilmiştir. 04.05.2021 tarih ve 31474 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 2018/20720 sayılı Bireysel Başvuru kararında belirtildiği üzere Belediyenin “İyi yönetim ilkesi”ne uygun hareket etmesi gerektiği, ihale için verilmede uygun geçiş dönemi öngörülmesi seçeneğinin kullanılabileceği, bu bağlamda servis hakkının ihale ile verileceği yönünde ilgililere tebligat yapılarak bu bildirimle istinaden ihalenin de makul süre sonunda yapılacağı bildirilerek kişilerin durumlarını ayarlamalarının uygun bir çözüm yolu olduğu göz önüne alınmalıdır.

İdare tarafından Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisinde hizmet veren “S” plakalı servis araçlarının 5216 sayılı Kanun öncesi İl Trafik Komisyonu Kararları ile tahdit kapsamına alındığı, “Ticari Plakaların Verilmesinde Uyulacak Usul ve Esaslar” başlıklı 86/10553 sayılı

Bakanlar Kurulu Kararı kapsamında, “Ulaşım Ana Planı” verileri doğrultusunda hazırlanan rapor da göz önüne alınarak UKOME Kararı ile arttırıldığı ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre Encümen tarafından ihale edildiği, söz konusu Bakanlar Kurulu Kararı'nda tahdit kapsamında bulunan toplu taşıma araçlarının sayılarının arttırılması yönünde yapılacak işlemlerde süre ile ilgili herhangi bir hususun yer almadığı, yapılan ihale ile verilen “S” plakaların, İl Trafik Komisyonu kararları doğrultusunda hizmet veren “S” Plakalar ile aralarında herhangi bir fark olmaması ve mevcutta çalışan “S” plakaların da sürelerinin bulunmaması nedeniyle aynı işleme devam edildiği, yapılan ihale şartnamesinde süre konusunun yer almadığı, “S” Plakalı servis araçlarının okul, resmi kurum veya özel sektör ile yaptıkları sözleşme ile hizmet verdiği için, Belediye tarafından belirlenmiş bir hat veya güzergahları bulunmadığından Danıştay Sekizinci Dairesi'nin “Belediyelerin tahsis ettikleri hatlar ile mevcut hatların kiralanması. hususunun taksi plakaları için uygulanamayacağı, İzmir Altıncı İdare Mahkemesinin 26.11.2020 tarih ve E:2020/1290 Esas ve 2020/1217 Karar sayılı ilamı sonrası ihalelerin Encümen tarafından gerçekleştirildiği, Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisinde hizmet veren "S" Plakalı tahditli araç sayılarının arttırılmasının, herhangi bir imtiyazın devri veya toplu taşıma hatlarını kiraya verme ya da satın alma niteliklerini taşımadığı, 2886 sayılı Kanun'da tahditli araç sayılarının süreli olarak arttırılmasına yönelik bir açıklamanın yer almadığı, bu doğrultuda 86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'ndan bağımsız bir ihalenin yapılamayacağı, Belediye nezdinde sonuçlanan yargı kararları ile taşımacılığa ilişkin ilgili Bakanlıklardan alınan görüşlerin daima 86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararını da içine alacak şekilde olduğu, 2023 yılında gerçekleştirilen S plakası ihalesinin İzmir Büyükşehir Belediyesi Meclisinin 12.07.2023 tarih ve 725 sayılı Kararı doğrultusunda Encümen tarafından 10 yıllık süre ile kiralanma usulü ile yapıldığı ifade edilmiştir.

İdare tarafından servis ihalesinde herhangi bir imtiyazın devri veya toplu taşıma hatlarını kiraya verme ya da satın alma niteliklerini taşımadığı ve ihalede süre olmayacağı ifade edilmektedir. 5216 sayılı Kanun'un “Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları” başlıklı 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (f) ve (p) bendine göre servis sayıları ile zaman ve güzergâhlarını belirlemek, işletmek, işletirmek veya kiraya vermek ile servis araçlarına ruhsat vermek Büyükşehir Belediyesinin yetkisindedir. 5216 sayılı Kanun öncesi hakkı olanların durumu ile 5216 sonrası hakkı olanların durumu farklıdır. Dolayısıyla farklı durumda bulunanların koşulları aynı olamaz. 5216 sayılı Kanun'da yer alan hükümlerden servis ile ilgili gerekli belirleme ve hakkın kullanımına ilişkin düzenleme yapmanın Büyükşehir

Belediyesinin görev ve yetkisinde olduğu anlaşılmaktadır. Yukarıda belirtildiği üzere, 5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendine göre servisleri işletmek, işletirmek veya kiraya vermek Büyükşehir Belediyesine aittir. İşlettirme hakkı mülkiyetin devredilmesi anlamına gelmemektedir. Yani işletirmede de tıpkı kiralamada olduğu gibi bir süre olması gerekir. 5216 sayılı Kanun'a göre servis hakkının satışı yani mülkiyetin devri gibi bir durum söz konusu olamaz. Servis hakkının kiralama ve ruhsat usullerinden biri ile üçüncü kişilere gördürülebilmesi mümkündür. Hangi usulle yapılırsa yapılsın servis hakkının üçüncü kişilere gördürülmesinde mutlak olarak belirli bir sürenin öngörölmüş olması zorunludur. Danıştay Onüçüncü Dairesinin Esas No: 2021 / 3396, Karar No: 2022 / 843 numaralı kararında, toplu taşıma hizmetlerinin imtiyaz verme, ruhsat verme, kiralama veya hizmet satın alma usullerinin seçilmesi yoluyla gördürebileceği, toplu taşıma hizmetinin satış yoluyla gördürebileceğine ilişkin bir düzenleme bulunmadığı ifade edilmektedir. Gerek Kanun maddesinden gerekse de Danıştay Sekizinci Daire kararının gerekçesinden servis hakkının da aynı şekilde satış yoluyla olabileceğine ilişkin bir düzenleme bulunmadığı göz önüne alınmalıdır. Yukarıda yer alan mevzuat ve kararlar ile yapılan açıklamalardan ihalelerin sonuçlanmış olmasının idarece hazırlanan ve istekliler tarafından kabul edilen ihale şartnamesi kapsamında gerçekleştirilmiş olmasının sürenin 10 yıl olduğu gerçeğini değıştirmedığı anlaşılmaktadır. Kamu idaresi tarafından belirtilen diğer hususlarla ilgili olarak yukarıda yer alan açıklamalar yeterli olup farklı açıklama yapılmasını gerektiren bir durum bulunmamaktadır.

UKOME'nin 23.08.2010 tarih ve 2010/245 sayılı kararı ile yapılan 700 adet servis ihaleye ilişkin 10 yıllık süre 2020 yılında dolmasına ve 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunda bu husus yer aldığı halde ihalesiz çalıştırılmaya devam edilmektedir. Kamu görevlilerinin 2022 ve 2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun gereğini yerine getirmedikleri ve raporda belirtilen hususu uygulamadıkları sonucuna varılmıştır.

Yetkisiz olduğu halde UKOME tarafından ihale yoluyla veya encümen kararıyla ihale ile verilen servis haklarına ilişkin işin şartnamesinde süre belirtilmeyen servislere ilişkin hakkın 10 yıllığına kiraya verildiği kabul edilerek ihale tarihinden itibaren 10 yıllık süresi dolan 700 adet servisin süre ve şartları belirtilerek objektif ve aleniyet ilkelerine uygun olarak ve katılımın şeffaf bir şekilde olması temin edilerek ve kişilere makul süre verilerek ihale suretiyle verilmesi ile diğerlerinin süresinin 10 yıl olduğuna ilişkin bilgilendirmenin yapılması sağlanmalıdır.

BULGU 31: Dikili İlçe Belediyesi Tarafından 10 Yıllığna İhale Edilen Şehir İçi Halk Otobüslerine Süre Bitiminden İtibaren Herhangi Bir Bedel Alınmaksızın Taşımacılık Hakkı Verilmesi

Dikili Belediyesinin 10 yıllığına ihale ettiği ve 5216 ile 6360 sayılı Kanun gereği Büyükşehir Belediyesine devredilen hatlara ilişkin işin sözleşme süreleri bittiği halde herhangi bir bedel alınmaksızın toplu taşıma hakkının devam ettirildiği görülmüştür.

1580, 5393, 3030 ve 5216 sayılı Kanun’larda toplu taşımaya ilişkin haklar belediyeye aittir. Belediyeye ait olan bu hakkın Kanun çerçevesinde ihale yoluyla rekabete uygun, saydamlığı sağlayarak sürenin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde verilmesi gerekir. Bu çerçevede toplu taşıma hizmetleri bakımından görevli ve yetkili olan Belediyenin ihale şartnamesini düzenleyerek şeffaf ve rekabete uygun şekilde ihalenin yapılması gerekir. 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun 1’inci maddesinde, belediyelerin kira, trampa, mülkiyetin gayri aynı hak tesisi ve taşıma işlerinin bu kanuna göre yürütüleceği, “Şartnameler” başlıklı 7’nci maddesinde, ihale konusu işlerin her türlü özelliğini belirten şartname ve varsa eklerinin idarelerce hazırlanacağı, işin mahiyetine göre konulacak özel ve teknik şartlardan başka genel olarak yer alacak hususların şartnamelerde gösterilmesinin zorunlu olduğu belirtilmiştir. İhtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanmasının esas olduğu, bunu sağlamanın bir yolunun da herkes için geçerli şartnamenin hazırlanması ve şartnamede yer alan hükümlerin uygulanmasından geçtiği unutulmamalıdır. İhale öncesi hazırlanan, ihaleye teklif verecek olan kişilerin hak ve yükümlülüklerinin belirtildiği şartname tüm katılımcılar için önemlidir. Şartnamede yer alan hükümlerin hukukta var olan belirlilik ve öngörülebilirlik ilkesine uygun olması gerekir.

Danıştay Onüçüncü Dairesi’nin Esas No: 2015/985, Karar No: 2015/3164, Esas No: 2014/384, Karar No: 2014/1950, Esas No: 2011/1134, Karar No: 2012/2226, Esas No: 2014/1735, Karar No: 2014/2859 numaralı kararlarından belediyenin yetkili organının kararıyla ihale yoluyla rekabete uygun, saydam bir şekilde süresinin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde ulaşımın verilmesi gerekir. Danıştay Onüçüncü Dairesinin Esas No:2015/985, Karar No: 2015 3164 numaralı kararında kiralamalarda sürenin 10 yıllı sınırlı olduğu, toplu taşıma hizmetinin yerine getirilmesinde ruhsat verme yönteminin seçilmesi hâlinde, süresiz olarak ruhsat vermenin söz konusu olmadığı, belli bir süre dâhilinde ruhsatın verilmesi gerektiği, bu süreye göre muhammen bedelin belirlenmesinin şart olduğu, bu hususlar ortaya konulduktan sonra Devlet İhale Kanunu hükümlerine uygun bir şekilde ihalenin yapılması

gerektiği, dolayısıyla her yıl uzatılma konusunda idareye yetki veren düzenlemenin hukuka aykırı olduğuna karar verilmiştir.

Toplu taşıma hizmetlerinin imtiyaz, kiralama ve ruhsat usullerinden biri ile üçüncü kişilere gördürülebilmesi mümkün olmakla birlikte her üç yöntem bakımından da bu hizmetin üçüncü kişilere gördürülmesinde mutlak olarak belirli bir sürenin öngörölmüş olması zorunludur. Hukuka aykırı olarak tesis edilen işlemlerin ilgililer yönünden geleceğe yönelik olarak kazanılmış hak oluşturması ise mümkün değildir.

Dikili Belediyesinin ihale ettiği hatlara ilişkin olarak ihaleyi kazanan kişilerle imzalanan sözleşmelerde sürenin 10 yıl olduğu belirtilmiştir. İhale edilen hatların tüm hakları 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un geçici birinci maddesinin sekizinci fıkrası gereği ulaşım hizmetlerine ilişkin olmak üzere alacak ve borçları büyükşehir belediyesine geçmiştir. 6360 sayılı Kanun gereği 30.03.2014 mahalli idareler seçimi sonrası ulaşım ile ilişkin hak ve borçlar ile diğer işlemler Büyükşehir Belediyesi tarafından yürütülecektir. Büyükşehir Belediyesi 10 yıllık sürenin dolmasından sonra çalışma iznini iptal etmesi gerekmektedir. Yedi hat sahibinin sözleşme süresi 21.08-02.10/2019 tarihleri arasında bittiği halde UKOME'nin 09.10.2019 tarih ve 521 sayılı kararıyla bu tarihten itibaren çalışmalarına izin verilmek suretiyle ancak 09.02.2022 tarih ve 118 sayılı UKOME kararıyla iptal edilmiştir. İptalin ise idari bir karar sonucu olmayıp, yargı kararının uygulanmasına istinaden verildiği anlaşılmaktadır. Söz konusu hatta çalışan kişilere çalışmaların devamına ve Güzergah İzin Belgesi düzenlenmesi işleminin iptali istemiyle S.S.Kooperatifi tarafından açılan davada İzmir Altıncı İdare Mahkemesinin 2020/171 Esas, 2021/159 Karar sayılı ilamında, *"...ilçenin ulaşım ihtiyaçları ve belirtilen mevzuat hükümleri ile davalı idareye verilen takdir yetkisi çerçevesinde tesis edildiği anlaşılan dava konusu işlemde kamu yararı ve hizmet gereklerine aykırı bir yönün varlığı davalı tarafça ortaya konulamamış olup, yapılan yargılama neticesinde Mahkememizce de bu yönde bir kanaate varılmadığından dava konusu işlemde hukuka aykırılık bulunmadığı sonucuna ulaşılmıştır."* denilerek davanın reddine karar verilmiş, davalı tarafın Mahkeme kararını istinaf etmesi üzerine İzmir Bölge İdare Mahkemesi Yedinci Dava Dairesinin 2020/171 Esas, 2021/159 Karar sayılı ilamında, *"...Dairemizce yapılan değerlendirmede, uyuşmazlığa konu araçlara ilk olarak ihale süreci sonrasında taşıma izni verilmesinin, ilanihaye devam edeceği sonucunu doğurmadığı gibi, müdahil davalılara ait araçların, yapılan ihaleye istinaden belirli bir süreyle taşımacılık faaliyetinde bulunmuş olmasının Dikili ilçe içi taşımacılığında artık süresiz bir şekilde kazanılmış hakkının oluştuğu*

şeklinde de yorumlanamayacağı, Dikili İlçesi içinde ihtiyaç duyulan toplu taşıma hizmetinin, yukarıda zikredilen mevzuat hükümleriyle kurala bağlanan süreç işletilerek öncelikle hizmetin asli sorumlusu olan gerek İzmir Büyükşehir gerek Dikili Belediyesine ait toplu taşıma araçlarıyla karşılanması gerektiği, bu yöntemle karşılanamaması durumunda ise, açıklık, rekabetin sağlanması ilkeleri gözetilerek mevzuata uygun olarak ihale süreci işletilmek suretiyle giderilmesi gerekirken, bu yol izlenmeksizin müdahil davalılara ait araçlara ihalede belirtilen süre dolduktan sonra doğrudan güzergah izni verilmesine yönelik tesis edilen dava konusu işlemde hukuka uyarlık bulunmadığı sonucuna varılmıştır.

Nitekim; bir mahaldeki yolcu taşımacılığında kullanılan araç sayısında artış ihtiyacı belirttiği takdirde, bu ihtiyacın 2886 sayılı Kanun gereğince ihale yapılması suretiyle giderilmesi gerekliliğinin, Danıştay kararlarıyla da (Örneğin, Danıştay Sekizinci Dairesinin 13/04/2017 gün ve E:2014/8531, K:2017/2926 sayılı kararı incelenebilir.) vurgulandığı görülmektedir.” denilerek istinaf başvurusunun kabulü ile İzmir Altıncı İdare Mahkemesi'nin 18/02/2021 gün ve E:2020/171, K:2021/159 sayılı kararının kaldırılmasına ve dava konusu işlemin iptaline karar verilmiştir.

Sürenin bitmesi gereken 21.08-02.10/2019 tarihleri ile iptal edildiği 18.02.2022 tarihinde kadar kişilerden herhangi bir bedel alınmaksızın söz konusu hatta çalışma hakkı verilmiştir.

Söz konusu hatlar 10 yıllığına belirlenen ihale bedeli üzerinden verilmiştir. Alınan bedel 10 yıllık süreye ilişkindir. Süre bittiği halde çalışma izni verilmesi hukuken mümkün olmasa da süre bittikten sonra kişilere herhangi bir bedel alınmaksızın çalışma izni verilmesi idarenin alacağından vazgeçmesine ve böylece kamu gelirinde azalmaya neden olmuştur. Bu bağlamda buna neden olanlar yani bu gelir kaybında sorumluluğu bulunanlar hakkında gerekli işlemlerin yapılması tabiidir.

İdare tarafından, ilçedeki ulaşım ile ilgili idarenin yaptığı işlemler ile yargı süreci hakkında bilgi verilmiş, “İBŞB Karayolu Toplu Taşımacılık Esasları Yönergesi” kapsamında, “Güzergah İzin Belgesi” düzenlendiği, Güzergâh İzin Belgesinin Belediye tarafından belli bir bedel karşılığında süreli olarak düzenlendiği, her yenileme döneminde “Güzergah İzin Belgesi Harcı” alındığı, Belediyenin 2020-2024 Stratejik Planındaki "Ulaşım Türleri Arasında Birbirinin Hareket Kabiliyetini Kısıtlamayan ve Farklı Seçeneklere İzin Veren Sürdürülebilir Bir Ulaşım Sistemi Oluşturulması" hedefine yönelik kamu kaynaklarını etkin ve verimli kullanabilmek hedefleriyle, çevre ilçelerde hizmet veren bireysel toplu taşımacıların kamusal

ulaşım hizmetine dahil edilmesinin planlandığı, 5216 ve 6360 sayılı Kanun’lar kapsamında İzmir Büyükşehir Belediyesi sınırları içinde kamu tarafından toplu ulaşım hizmeti için yapılacak yapısal yatırımlar ile indirimli/ücretsiz ulaşım hizmeti maliyetleri de dikkate alınarak, Belediye bütçesinden yapılan yatırımlarla sürdürülebilir ulaşım sistemine çözüm getirmek amacıyla, kent merkezi dışında hizmet üreten bireysel taşımacıların İzmir Ulaşım Sistemine dahil edilmesi ile kamusal maliyetlerin düşürülmesi, kaynakların etkin ve verimli kullanılması amacıyla Belediye tarafından "İZTAŞIT Projesi" geliştirildiği, 5216 sayılı Kanun’un verdiği yetkiler çerçevesinde ve 4734 sayılı Kanun’a uygun olarak Büyükşehir Belediyesince İZTAŞIT Projesi hizmet alımları gerçekleştirildiği ifade edilmiştir. İdare tarafından belirtilen Güzergâh İzin Belgesinin Belediye tarafından belli bir bedel karşılığında süreli olarak düzenlenmesi ve her yenileme döneminde “Güzergah İzin Belgesi Harcı” alınmasının sürenin bitmesi gereken 21.08-02.10/2019 tarihleri ile iptal edildiği 18.02.2022 tarihinde kadar kişilerden herhangi bir bedel alınmamasının karşılığı değildir. İkisi birbirinden farklıdır. Söz konusu hatların ihale ile 10 yıllığına belirlenen ihale bedeli üzerinden verildiği, alınan bedelin 10 yıllık süreye ilişkin olduğu, süre bittiği halde çalışma izni verilmesinin hukuken mümkün olmadığı, süre bittikten sonra kişilere herhangi bir bedel alınmaksızın çalışma izni verilmesinin idarenin alacağından vazgeçmesine ve böylece kamu gelirinde azalmaya neden olduğu değerlendirilmektedir.

2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer alan bu konu ile ilgili olarak Büyükşehir Belediyesi tarafından Dikili Belediyesine yazılan 11.01.2024 tarihli yazıda,

“Sayıştay Başkanlığı’nın 2022 yılı Denetim Raporunda; Dikili İlçe Merkezinde toplu yolcu taşımacılığı yapılmasına ilişkin, 10 yıllık süreyle verilen sekiz adet toplu taşıma hakkı süresinin 21.08.2019 ile 02.10/2019 tarihlerinde bitmesine karşın, 09.02.2022 tarihine kadar çalışma izni verildiği bildirilmektedir.

Belediyenizin 29.09.2019 tarih, 2019/05 No.lu İstişare Raporu doğrultusunda, İhale süreleri 21.08.2019 ile 02.10.2019 tarihlerinde dolan taşımacılara yönelik, Dikili İlçe merkezinde yeniden yolcu taşımacılığı yapabilmeleri için alınan 09.10.2019 tarih, 2019/521 No.lu UKOME Genel Kurul Kararı’nın iptali talebiyle, S.S. 68 No.lu Dikili Otob. Mot. Taş. Koop. tarafından, İzmir 6. İdare Mahkemesi’nin 2020/171 Esasına kayden açılan davada verilen karara karşı davacı tarafından İzmir Bölge İdare Mahkemesi 7. İdari Dava Dairesi nezdinde yapılan istinaf başvurusunun 08.12.2021 tarih, 2021/1427 E., 2021/1770 K. sayılı kararla kabul edilerek, “İzmir 6. İdare Mahkemesi’nin 18.02.2021 gün ve E:2020/171,

K:2021/159 sayılı kararının kaldırılması ve dava konusu işlemin iptal edilmesi" kararı verilmiştir.

Bu kapsamda; 6360 sayılı Kanun gereği 30.03.2014 tarihi sonrası ulaşım ile ilişkin hak ve borçlar ile diğer işlemlerin İzmir Büyükşehir Belediyesi'ne geçmesi hususları göz önünde bulundurularak, söz konusu taşımacılıkla ilgili olarak Belediyenizce 30.03.2014 tarihi sonrasında, 09.02.2022 tarihine kadar tahsilatı yapılan ücretlere ilişkin tutarların Belediyemize iletilmesi hususunda, bilgilerinizi ve gereğini rica ederim.” denilmektedir. Büyükşehir Belediyesine 2022 yılı Taslak Denetim Raporu 29.05.2023 tarihinde tebliğ edildiği ve bu tarih itibarıyla bilgi sahibi olunduğu halde, bu tarihten yaklaşık yedi ay sonra Dikili Belediyesine, tahsilatı yapılan tutarların Büyükşehir Belediyesine iletilmesi hususunda yazı yazılması dışında herhangi bir işlem yapılmamıştır.

İdarenin 2022 ve 2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun gereğini yerine getirmedeği sonucuna varılmıştır.

10 yıllık süreyle verilen sekiz adet toplu taşıma hakkının süresinin 21.08-02.10/2019 tarihlerinde bitmesine karşın her hangi bir bedel alınmaksızın 09.02.2022 tarihine kadar çalışma izninin verilerek idarenin uğradığı gelir kaybının hesaplanarak ilgili ve sorumluluğu bulunan kişilerden talep edilmesi ile herhangi bir bedel alınmaksızın 2019 yılından 09.02.2022 tarihine kadar çalışma izninin verilmesinde sorumluluğu bulunan kişiler hakkında gerekli idari ve adli sürecin işletilmesi gerekir.

BULGU 32: Büyükşehir Belediyesi Tarafından Verilen Taksi Hakkı İhalelerinde Süre Belirtilmemesi

Büyükşehir Belediyesinin ihale suretiyle verdiği taksi işletme hakkında süre belirtilmediği 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.” ve ikinci fıkrasında, “...(Ek üç cümle: 16/5/2018-7144/14 md.) Büyükşehir belediyeleri, birinci fıkranın (p) bendinin ikinci cümlesinde yer alan kriterler esas alınarak büyükşehir belediye meclisi kararıyla belirlenen yerlerdeki toplu taşıma hatlarının işletmesinin o bölgede kurulu taşıma birlik veya kooperatiflerinden temin edilmesine karar verebilir. Bu durumda ihaleye katılacaklarda ve kullanılacak taşıma araçlarında aranacak şartlar belediyelerce belirlenir. Taşıma birlik veya kooperatiflerine, belediye bütçelerinden toplu taşıma hizmetlerinden ücretsiz veya indirimli olarak yararlanacaklara ilişkin gelir desteği ödemeleri yapılabilir.”

düzenlemeleri yer almaktadır. Maddede yer alan hükümlerden taksi ile ilgili gerekli belirleme ve hakkın kullanımına ilişkin düzenleme yapmanın Büyükşehir Belediyesinin görev ve yetkisinde olduğu anlaşılmaktadır.

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

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

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

yıl ile sınırlı olduğu açıktır.

13.07.2005 tarih ve 25874 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Uygulanmayacak hükümler" başlıklı 84'üncü maddesinde, Bu Kanun'la belediyenin sorumlu ve yetkili kılındığı görev ve hizmetlerle sınırlı olarak 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nda bu Kanun hükümlerine aykırılık bulunması durumunda bu Kanun hükümlerinin uygulanacağı, 23.07.2004 tarih ve 25531 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Diğer hükümler" başlıklı 28'inci maddesinde de, Belediye Kanunu ve diğer ilgili Kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümlerinin ilgisine göre büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanacağı belirtilmiştir.

5216 Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na göre taksi hizmetine ilişkin haklar Büyükşehir Belediyesine aittir. Belediyeye ait olan bu hakkın Kanun çerçevesinde ihale yoluyla rekabete uygun bir şekilde ve saydamlığı sağlayarak sürenin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde verilmesi gerekir. Belediye meclisince bu yönde alınan karara uygun olarak ve bu kararda verilen yetkiye dayanılarak ihale işlemleri ile ilgili olarak Belediye Encümenince de konuya ilişkin kararlar alınmasında hukuka aykırılık bulunmamaktadır. Bu çerçevede taksi hizmetleri bakımından görevli ve yetkili olan Belediyece ihale yapılmadan rekabetsiz bir şekilde izin verilebilmesi mümkün değildir.

Encümenin (İhale Komisyon Kararı) 05.08.2021 tarih ve 96772592.302.03-01.552 sayılı kararı ile 25 adet Çeşme ilçesi sınırları içinde faaliyette bulunmak üzere taksi ihalesi yapılmıştır. İhale sonucunda 25 adet taksi hakkı verilmiş, bunlardan 24 adet kişi/şirket ortağının tescil iş ve işlemleri yapılmıştır. Dolayısıyla ihaleyi kazanan 1 kişi ihale sonrası işlemleri yapmamıştır. İhale şartnamesinde süre belirtilmemiştir. Encümenin (İhale Komisyon Kararı) 02.06.2022 tarih ve 96772592.302.03-01.461 sayılı kararı ile 96 adet 11 Merkez İlçe sınırları içinde faaliyette bulunmak üzere taksi ihalesi yapılmıştır. İhaleye 189 kişi başvuru yaparak ihaleye girmeye hak kazanmıştır. İhale sonucunda 96 adet taksi hakkı verilmiş, bunlardan 93 adet kişinin tescil iş ve işlemleri yapılmıştır. Dolayısıyla ihaleyi kazanan 3 kişi ihale sonrası işlemleri yapmamıştır. İhale şartnamesinde süre belirtilmemiştir. Encümenin (İhale Komisyon Kararı) 26.05.2022 tarih ve 96772592.302.03-01.425 sayılı kararı ile 111 adet 19 İlçe sınırları içinde faaliyette bulunmak üzere taksi ihalesi yapılmıştır. İhaleye 31 kişi başvuru yaparak ihaleye girmeye hak kazanmıştır. İhale sonucunda 31 adet taksi hakkı verilmiş, bunlardan 29 adet kişinin tescil iş ve işlemleri yapılmıştır. Dolayısıyla ihaleyi kazanan 2 kişi ihale sonrası

işlemleri yapmamıştır. İhale şartnamesinde süre belirtilmemiştir.

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

Hukuka aykırı olarak tesis edilen bu işlemlerin ilgililer yönünden geleceğe yönelik olarak kazanılmış hak oluşturması mümkün değildir. İlgililerin hiçbir hilesi ya da idareyi yanıltan bir davranışı olmaksızın idarece tesis edilen mevzuata aykırı işlemlerin düzeltilmesi zorunlu olmakla birlikte, söz konusu hukuka aykırı işlemlerin ortadan kaldırıldığı tarihe kadar bu işlemlerin ilgililere sağlamış olduğu haklar ilgililer yönünden kazanılmış hak oluşturur. Bir başka deyişle, kazanılmış haktan bahsedilebilmesi ancak mevzuata aykırı işlemin ortadan kaldırıldığı tarihe kadar gerçekleşmiş olan haklar, yani geçmişe yönelik haklar yönünden mümkün olabilir.

6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 10'uncu maddesi ile 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesinde yapılan düzenlemenin iptal talebine ilişkin 31.12.2013 gün ve 28868 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 2011/63 Esas ve 2013/28 Karar sayılı kararında temel düzenlemelere istisna teşkil edilecek düzenlemenin yasa koyucu tarafından kamu yararını korumak veya kamu hizmetlerinin yürütülmesini sağlamak amacıyla yapılabileceği belirtilmiştir. Temel kanunlardaki prensiplere istisna teşkil eden düzenlemelerin yasa koyucu tarafından yapılabileceği açık olup, gerek 5216 ile 5393 ve gerekse de 2886 sayılı Kanun'dan ayrılmayı gerektiren bir kanuni düzenleme

bulunmadığı anlaşılmaktadır. Bu nedenle taksilere ilişkin hakkın verilmesi kamuyu ilgilendirdiği için bunun ihale kanunu çerçevesinde şartların ve verilme süresinin belirli olduğu ve herkesin katılımına açık olan ihale usulü ile verilmesi yukarıda belirtilen kanun hükümleri gereğince bir zorunluluktur.

Büyükşehir Belediyesi Encümeni tarafından yapılan ihale sonucu verilen taksi haklarında süre belirtilmemiştir. İhale yoluyla verilen taksi hakkının süresiz verilmesi mümkün olmadığından, bu şekilde taksilerin çalışma durumları kazanılmış hak oluşturmaz. Kazanılmış hakkın varlığından söz edebilmek için, hakkın yürürlükteki hukuk kurallarına uygun olarak tesis edilen bir işlemle elde edilmesi gerekmektedir. Hukuka aykırı olarak tesis edilen bu işlemlerin kazanılmış hak doğurması mümkün değildir. 2886 sayılı Kanun'un 64'üncü maddesinde belirtildiği üzere kiralamalarda süre 10 yıllı sınırlıdır. Bu nedenle ihale ile verilen taksi hakkında sürenin 10 yıl olduğu dikkate alınmalıdır. Diğer taraftan ihale yoluyla verilen taksi hakkının satışının mümkün olmadığı göz önüne alınmalıdır. 5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendine göre taksileri işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek Büyükşehir Belediyesine aittir. İşlettirme hakkı mülkiyetin devredilmesi anlamına gelmemektedir. Yani işlettirmede de tıpkı kiralamada olduğu gibi bir süre olması gerekir. 5216 sayılı Kanun'a göre taksi hakkının satışı yani mülkiyetin devri gibi bir durum söz konusu olamaz. Taksi hakkının kiralama ve ruhsat usullerinden biri ile üçüncü kişilere gördürülebilmesi mümkündür. Hangi usulle yapılırsa yapılsın taksi hakkının üçüncü kişilere gördürülmesinde mutlak olarak belirli bir sürenin öngörülmüş olması zorunludur.

Danıştay Onüçüncü Dairesinin Esas No:2015/985 ve Karar No:2015/3164, Esas No:2014/1735 ve Karar No: 2014/2859, Esas No:2011/1134 ve Karar No:2012/2226, Esas No:2014/384 ve Karar No:2014/1950 kararı numaralı kararlarında belirtildiği üzere Belediyelerin görevli ve yetkili olduğu hizmeti imtiyaz, kiralama ve ruhsat verme suretiyle verebileceği, kiralamada sürenin 10 yılı geçemeyeceği, ruhsat vermek suretiyle yerine getirilmesi usulünde ise ruhsat verilecek sürenin, her yıla ait artış oranı gibi hususların belirtilerek Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yapılması gerektiği, ruhsat verme yönteminin seçilmesi hâlinde verilecek olan ruhsatın süresiz bir şekilde verilemeyeceği, belli bir süre dâhilinde ruhsat verilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Danıştay Sekizinci Dairesinin Esas 2016/1293 ve Karar 2017/3229 sayılı ilamında, belediyelerin tahsis ettikleri hatlar ile mevcut hatların kiralanmasında, 2886 sayılı Devlet ihale Kanunu hükümlerine uygun olarak ihale yoluyla objektif ve aleniyet ilkelerine uygun olarak herkesin ihaleye katılımını sağlamak suretiyle işlem yapılması gerektiği belirtilmiştir. Söz konusu kararda 2886 sayılı Kanun

hükümlerine uygun olarak ihale yoluyla verilmesi gerektiği belirtildiğine göre, 2886 sayılı Kanun'un "Kiralarda sözleşme süresi" başlıklı 64'üncü maddesinde yer alan hüküm ile Danıştay Onüçüncü Dairesinin Esas No:2015 / 985, Karar No: 2015 / 3164 numaralı kararında belirtildiği üzere kiralamalarda süre 10 yıllı sınırlı olduğu kuralına uyulması bir zorunluluktur. Danıştay Onüçüncü Dairesinin Esas No: 2021 / 3396, Karar No: 2022 / 843 numaralı kararında, toplu taşıma hizmetlerinin imtiyaz verme, ruhsat verme, kiralama veya hizmet satın alma usullerinin seçilmesi yoluyla gördürebileceği, toplu taşıma hizmetinin satış yoluyla gördürebileceğine ilişkin bir düzenleme bulunmadığı ifade edilmiştir. 04.05.2021 tarih ve 31474 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 2018/20720 sayılı Bireysel Başvuru kararında belirtildiği üzere, Belediyenin "İyi yönetim ilkesi"ne uygun hareket etmesi gerektiği, ihale için verilmede uygun geçiş dönemi öngörülmesi seçeneğinin kullanılabileceği, bu bağlamda süre dolmadan belli bir zaman önce taksi hakkının ihale ile verileceği yönünde ilgililere tebligat yapılarak bu bildirim istinaden ihalenin yapılacağı bildirilerek kişilerin durumlarını ayarlamaları gerekmektedir.

İdare tarafından Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisinde hizmet veren "T" plakalı ticari taksilerin 5216 sayılı Kanun öncesi İl Trafik Komisyonu Kararları ile tahdit kapsamına alındığı, "Ticari Plakların Verilmesinde Uyulacak Usul ve Esaslar" başlıklı 86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı kapsamında, "Ulaşım Ana Planı" verileri doğrultusunda hazırlanan rapor da göz önüne alınarak Ulaşım Koordinasyon Merkezi (UKOME) Kararı ile arttırıldığı ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre Encümen tarafından ihale edildiği, söz konusu Bakanlar Kurulu Kararı'nda tahdit kapsamında bulunan toplu taşıma araçlarının sayılarının arttırılması yönünde yapılacak işlemlerde süre ile ilgili herhangi bir hususun yer almadığı, yapılan ihale ile verilen "T" plakaların, İl Trafik Komisyonu kararları doğrultusunda hizmet veren "T" Plakalar ile aralarında herhangi bir fark olmaması ve mevcutta çalışan "T" plakaların da sürelerinin bulunmaması nedeniyle aynı işleme devam edildiği, yapılan ihale şartnamesinde süre konusunun yer almadığı, Danıştay Sekizinci Dairesi'nin "Belediyelerin tahsis ettikleri hatlar ile mevcut hatların kiralanması. hususunun taksi plakaları için uygulanamayacağı, İzmir Altıncı İdare Mahkemesinin 26.11.2020 tarih ve E:2020/1290 Esas ve 2020/1217 Karar sayılı ilamı sonrası ihalelerin Encümen tarafından gerçekleştirildiği, Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisinde hizmet veren "T" Plakalı tahditli araç sayılarının arttırılmasının, herhangi bir imtiyazın devri veya toplu taşıma hatlarını kiraya verme ya da satın alma niteliklerini taşımadığı, 2886 sayılı Kanun'da tahditli araç sayılarının süreli olarak arttırılmasına yönelik bir açıklamanın yer almadığı, bu doğrultuda 86/10553 sayılı Bakanlar

Kurulu Kararı'ndan bağımsız bir ihalenin yapılamayacağı, Belediye nezdinde sonuçlanan yargı kararları ile taşımacılığa ilişkin ilgili Bakanlıklardan alınan görüşlerin daima 86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararını da içine alacak şekilde olduğu, söz konusu taksilere ilişkin ihalelerin sonuçlanmış olması, ihalelerin idarece hazırlanan ve istekliler tarafından kabul edilen ihale şartnamesi kapsamında gerçekleştirilmiş olması ve bu doğrultuda sürecin tamamlanmış olması nedeni ile bahse konu taksilerin 10 yıllığına kiraya verildiği kabul edilerek şimdiden gerekli bildirimlerin yapılması ve 10 yıllık süre sonunda ihale suretiyle verilmesi için mevzuat düzenlemesi yapılması gerektiği ifade edilmiştir.

İdare tarafından taksi ihalesinde herhangi bir imtiyazın devri veya toplu taşıma hatlarını kiraya verme ya da satın alma niteliklerini taşımadığı ve ihalede süre olmayacağı ifade edilmektedir. 5216 sayılı Kanun'un "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (f) ve (p) bendine göre taksi sayıları ile zaman ve güzergâhlarını belirlemek, işletmek, işlettmek veya kiraya vermek ile taksi araçlarına ruhsat vermek Büyükşehir Belediyesinin yetkisindedir. 5216 sayılı Kanun öncesi taksi hakkı olanların durumu ile 5216 sonrası taksi hakkı olanların durumu farklıdır. Dolayısıyla farklı durumda bulunanların koşulları aynı olamaz. 5216 sayılı Kanun'da yer alan hükümlerden taksi ile ilgili gerekli belirleme ve hakkın kullanımına ilişkin düzenleme yapmanın Büyükşehir Belediyesinin görev ve yetkisinde olduğu anlaşılmaktadır. Yukarıda belirtildiği üzere, 5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendine göre taksileri işletmek, işlettmek veya kiraya vermek Büyükşehir Belediyesine aittir. İşletme hakkı mülkiyetin devredilmesi anlamına gelmemektedir. Yani işletirmede de tıpkı kiralama olduğu gibi bir süre olması gerekir. 5216 sayılı Kanun'a göre taksi hakkının satışı yani mülkiyetin devri gibi bir durum söz konusu olamaz. Taksi hakkının kiralama ve ruhsat usullerinden biri ile üçüncü kişilere gördürülebilmesi mümkündür. Hangi usulle yapılırsa yapılsın taksi hakkının üçüncü kişilere gördürülmesinde mutlak olarak belirli bir sürenin öngörülmüş olması zorunludur. Danıştay Onüçüncü Dairesinin Esas No: 2021 / 3396, Karar No: 2022 / 843 numaralı kararında, toplu taşıma hizmetlerinin imtiyaz verme, ruhsat verme, kiralama veya hizmet satın alma usullerinin seçilmesi yoluyla gördürebileceği, toplu taşıma hizmetinin satış yoluyla gördürebileceğine ilişkin bir düzenleme bulunmadığı ifade edilmektedir. Gerek Kanun maddesinden gerekse de Danıştay Sekizinci Daire kararının gerekçesinden taksi hakkının da aynı şekilde satış yoluyla olabileceğine ilişkin bir düzenleme bulunmadığı göz önüne alınmalıdır. Kamu İdaresi tarafından söz konusu taksilere ilişkin ihalelerin sonuçlanmış olması, ihalelerin idarece hazırlanan ve istekliler tarafından kabul edilen ihale şartnamesi kapsamında

gerçekleştirilmiş olması ve bu doğrultuda sürecin tamamlanmış olması nedeni ile bahse konu taksilerin 10 yıllığına kiraya verildiği kabul edilerek şimdiden gerekli bildirimlerin yapılması ve 10 yıllık süre sonunda ihale suretiyle verilmesi için mevzuat düzenlemesi yapılması gerektiği ifade edilmiştir. Yukarıda yapılan açıklamalardan ihalelerin sonuçlanmış olması, ihalelerin idarece hazırlanan ve istekliler tarafından kabul edilen ihale şartnamesi kapsamında gerçekleştirilmiş olmasının sürenin 10 yıl olduğu gerçeğini değiştirmedeği anlaşılmaktadır. Kamu idaresi tarafından belirtilen belirtilen diğer hususlarla ilgili olarak yukarıda yer alan açıklamalar yeterli olup, farklı açıklama yapılmasını gerektiren bir durum bulunmamaktadır.

İdarenin 2022 ve 2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun gereğini yerine getirmedeği sonucuna varılmıştır.

Encümen kararıyla ihale ile verilen işin şartnamesinde süre belirtilmeyen taksilere ilişkin hakkın 10 yıllığına kiraya verildiği kabul edilerek şimdiden gerekli bildirimlerin yapılması ve 10 yıllık süre sonunda ihale suretiyle verilmesi için gerekli sürecin işletilmesi gerekir.

BULGU 33: Servis Hakkı İhale İşleminin Mahkeme Kararıyla İptali Üzerine Geçici Çalışma İzin Belgesiyle Çalışmaya İzin Verilmesi

2021 yılında ihalesi yapılan servis hakkının ihale ve bağlı işlemlerinin mahkeme kararıyla iptal edilmesi üzerine geçici çalışma izin belgesi verilerek fiilen servis işinin devam ettirildiği görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'nci maddesine göre servis hizmetine ilişkin haklar Büyükşehir Belediyesine aittir. Belediyeye ait olan bu hakkın Kanun çerçevesinde ihale yoluyla rekabete uygun bir şekilde ve saydamlığı sağlayarak sürenin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde verilmesi gerekir. Belediye meclisince bu yönde alınan karara uygun olarak ve bu kararda verilen yetkiye dayanılarak ihale işlemleri ile ilgili olarak Belediye Encümenince de konuya ilişkin kararlar alınmasında hukuka aykırılık bulunmamaktadır. Bu çerçevede servis hizmetleri bakımından görevli ve yetkili olan Belediyece ihale yapılmadan geçici de olsa rekabetsiz bir şekilde izin verilebilmesi mümkün değildir. Belediyenin yürütmekle yükümlü olduğu bir hizmeti bizzat yerine getirmeyip üçüncü kişilere gördürebilmesi mümkün olmakla birlikte, bu husus söz konusu hizmetin bir kamu hizmeti olma niteliğini ortadan kaldırmadığı gibi bu konuda belediyenin görevinin sona ermesine yol

açmamakta ve bu hizmetin yerine getirilmesi yönünden sorumluluğu devam etmektedir. Düzenlemelere aykırı olarak tesis edilen işlemlerin ilgililer yönünden kazanılmış hak doğurması mümkün değildir. Aksi takdirde mevzuata aykırı tesis edilen bir belediye işleminin bir kanunun dahi üstüne geçmesi, o kanunun uygulanamaması sonucuna yol açacağı da bir gerçektir. Hukuka aykırı olarak tesis edilen bu işlemlerin ilgililer yönünden geleceğe yönelik olarak kazanılmış hak oluşturması mümkün değildir.

Bu nedenle servis plakalarına ilişkin hakkın verilmesi kamuyu ilgilendirdiği için bunun ihale kanunu çerçevesinde şartların ve verilme süresinin belirli olduğu ve herkesin katılımına açık olan ihale usulü ile verilmesi kanun hükümleri gereğince bir zorunluluktur. İhale yoluyla verilen servis hakkının süresiz verilmesi mümkün olmadığından, bu şekilde servislerin çalışma durumları kazanılmış hak oluşturmaz. 2886 sayılı Kanun'un 64'üncü maddesinde belirtildiği üzere kiralamalarda süre 10 yıla sınırlıdır. Diğer taraftan ihale yoluyla verilen servis hakkının satışının mümkün olmadığı göz önüne alınmalıdır. 5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendine göre servisleri işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek Büyükşehir Belediyesine aittir. İşlettirme hakkı mülkiyetin devredilmesi anlamına gelmemektedir. Yani işlettirmede de tıpkı kiralamada olduğu gibi bir süre olması gerekir. 5216 sayılı Kanun'a göre servis hakkının satışı yani mülkiyetin devri gibi bir durum söz konusu olamaz. Servis hakkının kiralama ve ruhsat usullerinden biri ile üçüncü kişilere gördürülebilmesi mümkündür. Hangi usulle yapılırsa yapılsın servis hakkının üçüncü kişilere gördürülmesinde mutlak olarak belirli bir sürenin öngörülmüş olması zorunludur. Danıştay Onüçüncü Dairesinin Esas No:2021 / 3396, Karar No: 2022 / 843 numaralı kararında, toplu taşıma hizmetlerinin imtiyaz verme, ruhsat verme, kiralama veya hizmet satın alma usullerinin seçilmesi yoluyla gördürebileceği, toplu taşıma hizmetinin satış yoluyla gördürebileceğine ilişkin bir düzenleme bulunmadığı ifade edilmiştir.

2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın "Genel Esaslar" başlıklı birinci kısmının "II. Cumhuriyetin nitelikleri" başlıklı 2'nci maddesinde, Türkiye Cumhuriyetinin hukuk devleti olduğu vurgulanmış, "Cumhuriyetin Temel Organları" başlıklı üçüncü kısmının "Yargı" başlıklı üçüncü bölümünün "Mahkemelerin bağımsızlığı" başlıklı 138'inci maddesinde, yasama ve yürütme organları ile idarenin mahkeme kararlarına uymak zorunda olduğu, bu organların ve idarenin mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştiremeyeceği ve bunların yerine getirilmesini geciktiremeyeceği öngörülmüştür. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Kararların sonuçları" başlıklı 28'inci maddesinin birinci fıkrasında da, "*Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemelerinin esasa ve yürütmenin*

durdurulmasına ilişkin kararlarının icaplarına göre idare, gecikmeksizin işlem tesis etmeye veya eylemde bulunmaya mecburdur. Bu süre hiçbir şekilde kararın idareye tebliğinden başlayarak otuz günü geçemez.” hükmüyle de idarenin yargı kararlarını aynen ve gecikmeksizin yerine getirmesi gerektiği ayrıca vurgulanmıştır. Hukukun üstünlüğünün geçerli olduğu bir devlette, bireylerin kamu otoritesi ve hukuk sistemine olan güven ve saygılarını koruma adına vazgeçilemez bir görev ifa eden yargı kararlarının zamanında yerine getirilmeyerek sonuçsuz bırakılması kabul edilemez. Yargı kararları şeklen değil içeriğine uygun olarak yerine getirilmelidir.

13.08.2020 tarih ve 2020/352 sayılı UKOME kararı ile S Plakalı araç sayısının ilk etapta 400 adet artırılmasına karar verilerek 04.09.2020 tarih ve 2020/397 sayılı UKOME kararı ile ihale yapılmasına karar verilmiştir. 09.10.2020 tarihinde UKOME tarafından gerçekleştirilen ihaleye ilişkin olarak UKOME’nin ihale yapma yetkisinin bulunmadığı ileri sürülerek İzmir 6. İdare Mahkemesinde açılan dava sonucu söz konusu Mahkemenin 26.11.2020 tarih ve 2020/1290 Esas, 2020/1217 Karar sayılı ilamıyla UKOME’nin ihale yetkisi bulunmadığı gerekçesiyle iptal edilmiş olup, söz konusu karar Danıştay 8. Dairesinin 2021/544 Esas, 2021/1386 Karar sayılı ilamıyla ile onanmıştır. 09.10.2020 tarihli yapılan ihalede plaka almaya hak kazanmış kişilerin mağdur olmamaları için Mahkeme Kararı doğrultusunda 2021/119 sayılı UKOME Genel Kurul Kararı ile Kent Geneli ‘S’ Plakalı araç sayısının ilk etapta 400 adet arttırılması ve muhammen bedelin yeniden belirlenmesi kararı alınmış olup, 2021/144 sayılı UKOME Genel Kurul Kararı ile de söz konusu ihaleye katılacak olanlardan istenilecek belgeler belirlenmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun 45’inci maddesi uyarınca açık teklif usulü ile ihale yapılması 25.03.2021 tarih ve 01.207 sayılı Encümen Kararı ile uygun görülmüştür. 25.03.2021 tarih ve 01.207 sayılı Encümen kararının iptali için açılan davada İzmir 3. İdare mahkemesinin 07.01.2022 tarih ve 2021/752 Esas, 2022/36 karar sayılı ilamıyla S Plakanın 400 adet artırılmasının kamu yararına uygun olduğu anlaşıldığından Encümen Kararında hukuka aykırılık bulunmadığı sonucuna varılarak dava ret edilmiştir. Yargı süreci devam eder iken 29.04.2021 tarih ve 96772592.302.03-01.319 sayılı Encümen kararı ile Büyükşehir Belediyesi sınırları içinde faaliyette bulunmak üzere 400 adet servis ihalesi yapılmıştır. İhale sonucunda 286 adet servis hakkı verilmiş, bunlardan 280 adet kişi/şirket ortağının tescil iş ve işlemleri yapılmıştır. İdare Mahkemesi kararının temyiz edilmesi üzerine Danıştay 13. Dairesinin 21.11.2022 tarihli, 2022/1828 Esas, 2022/4296 Karar sayılı ilamında yer alan,

“Aktarılan kurallardan, 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 imtiyaz sözleşmesi, ruhsat verme, kiralama veya hizmet satın alma yoluyla gördürülebileceği anlaşılmaktadır.

Belirtilen 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, vazgeçme iradesinin ise, ancak, belediye adına imtiyaz verilmesinde görevli ve yetkili kılınan belediye meclisince ortaya konulması hâlinde geçerli olacağı sonucuna varılmaktadır.

Bu itibarla, büyükşehir belediyesi sınırları içerisindeki "S" plakalı araç sayısının 400 adet artırılmasına ihtiyaç bulunduğu ilişkin kararı alma yetkisi UKOME'ye ait olmakla birlikte bu ihtiyacın bizzat belediye tarafından mı karşılanacağı yoksa üçüncü kişilere mi gördürüleceği konusunda karar alma yetkisinin büyükşehir belediye meclisine ait olduğu dikkate alındığında, dava konusu ihaleye ilişkin olarak İzmir Büyükşehir Belediye Meclisi'nce herhangi bir karar alınmaksızın tesis edilen dava konusu işlemde hukuka uygunluk, davanın reddi yolundaki temyize konu Mahkeme kararında ise hukukî isabet bulunmamaktadır.

Belediye encümeninin yetkileri bakımından konu ele alındığında ise, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 13. maddesi uyarınca belediye meclisi kararına dayalı olarak yapılacak ihalenin encümenince anılan Kanun hükümlerine göre yürütülmesi gerektiği anlaşılmaktadır. “

gerekçesiyle İzmir 3. İdare Mahkemesinin 07.01.2022 tarihinde verdiği 2021/752 Esas, 2022/36 karar sayılı ilamının bozulmasına, dava konusu işlemin iptaline ve 2577 sayılı Kanun'un 20/A maddesinin ikinci fıkrasının (i) bendi uyarınca kesin olarak (karar düzeltme yolu kapalı olmak üzere) 21.11.2022 tarihinde oyçokluğuyla karar verilmiştir.

Servis ihalesinin 21.11.2022 tarihinde Danıştay 13'üncü Dairesinin kesin olarak verdiği kararla iptal edilmesi üzerine söz konusu servislerin 12.07.2024 tarih ve 684 sayılı Belediye Meclis kararına kadar kullanımı olmamıştır. Danıştayın iptali sonrası servis plakası alan kişi ve şirketlerin muhtelif iş bağlantılarının olması ve bu bağlantılardan kaynaklı olarak servis taşıma işlerinin durdurulması durumunda idarenin maruz kalacağı tazminat ve diğer işler gerekçesiyle servis hakkı olan kişilerin yeni bir ihale yapıncaya kadar mağdur olmamasına yönelik olarak Büyükşehir Belediye Meclisinin 12.07.2024 tarih ve 684 sayılı kararıyla 280 adet tahditli S

plakanın çalışmaya devam etmesi için üçüncü kişilere devrinin mümkün olmayacak şekilde “geçici çalışma izin belgesi ve kullanıma ilişkin bağlı sair belgeleri verilmesi” şeklinde karar alınmıştır. Danıştay’ın 22.11.2022 tarihinde verdiği karardan yaklaşık 19 ay sonra alınan Meclis kararıyla fiili olarak servis hakkı verilmiştir. Alınan 12.07.2024 tarih ve 684 sayılı Belediye Meclis kararı ile yargı kararı fiilen uygulanmamış olmaktadır. Mahkeme kararını uygulamaz hale getiren ve 5216 sayılı Kanun ile 2886 sayılı Kanun’a aykırı olan Meclis kararının uygulanması mümkün değildir. Alınan Meclis kararının gerekçesinde İdarenin tazminat ve diğer şekillerde davalara muhatap olacağı ifade edilmiş ise de idare kendi iradesiyle değil bizzat Mahkeme kararını uygulamak için servis ihalesi iptal edilmiştir. Dolayısıyla Mahkeme kararını uygulayan idarenin hangi tazminatlara muhatap olabileceği ancak Mahkeme kararlarıyla belli olabilecektir. İhalenin iptal edilmesiyle kişilerin servis hakkı iptal edilmiş olmasının sonucu olarak ödedikleri para, teminat ve benzeri değerler ilgili kişilere iade edilmelidir. Söz konusu servis hakkı yeniden ihale edildiğinde yeni kazananlardan ihale bedeli ve teminat alınacağı tabiidir.

Belediyenin ileri sürdüğü hiçbir gerekçenin mahkeme kararını fiilen uygulamaz hale getirmesinin kabul edilemez olduğu dikkate alındığında Belediyece ihale yapılmadan rekabetsiz bir şekilde geçici çalışma izin belgesi verilebilmesi mümkün değildir. Belediyece servislere çalışma izni “ihalede şeffaflık ve rekabet ilkeleri” gibi kamu yararını sağlamayı amaçlayan ihale usulüne başvurulmaksızın adı geçici olsa da ne kadar süreceği belli olmayan fiilen çalışma hakkı verilmesi mümkün değildir. Kaldı servis hakkının yeniden ihale edilmesi durumunda bu kişilerden ne kadarının yeni ihalede servis hakkı ihaleyi kazanıp kazanamayacağı belli değildir.

Kamu idaresi tarafından sürecin işleyişi ile ilgili bilgi verildikten sonra 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 7’nci maddesi gereği söz konusu taşımacılığın nasıl yapılacağına ilişkin karar verme yetkisinin Büyükşehir Belediye Meclisinde olması nedeni ile konunun Büyükşehir Belediyesi Meclisi’ne iletileceği belirtilmiştir.

Mahkeme kararıyla iptal edilen servis hakkı sonucunda bu kişilerin haklarının da iptali gerektiği halde mahkemenin iptal kararından yaklaşık 19 ay sonra servis hakkı olan kişilere ne kadar süreceği belli olmayan geçici çalışma izin belgesi verilmesinin 5216 ve 2886 sayılı Kanun’a aykırı olması nedeniyle kişilere verilen geçici çalışma izin hakkının iptal edilerek servis hakkının süre ve şartlı da belirtilerek tekel oluşturmayacak şekilde “ihalede

şeffaflık ve rekabet ilkeleri” gibi kamu yararını sağlamayı amaçlayan ihale usulü ile verilmesi sağlanmalıdır.

BULGU 34: Taksi Duraklarının Büyükşehir Belediyesi Tarafından Kiraya Verilmemesi

Büyükşehir Belediyesi sınırları içinde bulunan taksi duraklarının kiraya verilmediği, kullanım bedeli alınmadığı ve İlçe Belediyesi tarafından gelir elde edildiği 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.*” ve (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**....*” düzenlemeleri yer almaktadır. 5216 sayılı Kanun’un “Ulaşım hizmetleri” başlıklı 9’uncu maddesinde ise 5216 sayılı 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 yetkilerinin ulaşım koordinasyon merkezi tarafından kullanılacağı belirtilmiştir. Maddede UKOME’ye taksi, dolmuş ve servis araçlarının durak ve araç park yerleri ile sayısının tespitine ilişkin yetki verilmiştir.

Bu düzenlemelere göre taksi durak yerleri UKOME tarafından belirlenecek iken 5216 sayılı Kanun’un 7’nci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendi gereği durak yerlerini işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek yetkisi Büyükşehir Belediyesinde olacaktır. 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun 1’inci maddesinde, belediyelerin satım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu kanuna göre yürütüleceği belirtildikten sonra aynı Kanun’un “Kiralarda sözleşme süresi” başlıklı 64’üncü maddesinde yer alan hükme göre de kira süresi on yıldan çok olamayacaktır. Mülkiyet, hak sahibine en geniş yetkiler temin eden bir ayni hak olduğu halde sınırlı ayni haklar bu yetkilerden bir kısmını temin etmektedir. Bunlar hak

sahibine hakkın konusu eşyayı kullanma (intifa hakkı), hakkın konusu taşınmazda oturma, hakkın konusu taşınmazdan geçme (geçit hakkı) veya hakkın konusu eşyayı paraya çevirip alacağını elde etme (rehin hakkı) gibi yetkililerdir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Meclisin görev ve yetkileri" başlıklı 18'inci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendine göre süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla taşınmaz üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar vermek meclise ait bir yetkidir.

5216 sayılı Kanun'a göre taksi duraklarını işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek konusundaki yetki Büyükşehir Belediyesine aittir. Belediyenin yürütmekle yükümlü olduğu bir hizmeti bizzat yerine getirmeyip, üçüncü kişilere gördürebilmesi mümkün olmakla birlikte bu husus söz konusu hizmetin bir kamu hizmeti olma niteliğini ortadan kaldırmadığı gibi bu konuda belediyenin görevinin sona ermesine yol açmamakta ve bu hizmetin yerine getirilmesi yönünden sorumluluğu devam etmektedir. Bu niteliği gözetildiğinde belediyenin görevine giren bir hizmetin süresiz olarak üçüncü kişilere bir hak verilmesi suretiyle gördürülebilmesi hukuken mümkün değildir. Hukuka aykırı olarak tesis edilen bu işlemlerin ilgililer yönünden kazanılmış hak oluşturması mümkün değildir.

5216 sayılı Kanun'la taksi ve taksi duraklarını işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek Büyükşehir Belediyelerine verildikten sonra 10.03.2007 tarih ve 26458 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5594 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu ve Mahallî İdare Birlikleri Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 1'inci maddesiyle 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na Ek Madde 1'den sonra gelmek üzere eklenen Ek Madde 2'nin son paragrafında, Büyükşehir belediyesi sınırlarına giren belediyelerin, kanunların verdiği yetkiye dayanarak yürütmekte oldukları toplu taşıma ve ulaşım hizmetlerinin, gerçek ve tüzel kişilere yaptırılması amacıyla verilen ruhsat, imtiyaz sözleşmesi ve ulaşım araçları kira sözleşmesi, ruhsatta öngörülen süre ve sahip oldukları hat güzergâhı ile sınırlı olmak şartıyla herhangi bir işleme gerek kalmaksızın büyükşehir belediyesi toplu taşıma ve ulaşım sistemine dahil edileceği belirtilmiştir. Daha sonra 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un geçici birinci maddesinin sekizinci fıkrası gereği de ulaşım hizmetlerine ilişkin olmak üzere alacak ve borçları 31.03.2014 tarihi itibarıyla büyükşehir belediyesine geçmiştir.

Büyükşehir Belediyesinin görev ve yetki alanında toplam ne kadar olduğu henüz tam olarak tespit edilememekle birlikte şu ana kadar tespit edilen 377 adet durak bulunmaktadır.

Büyükşehir Belediyesinin yetki ve görev sahasında olan taksi duraklarının tamamının tespiti yapılmalıdır. Büyükşehir Belediyesinin yetkisinde olan taksi duraklarını işletme, işletirme ve kiraya verme seçeneklerinin hiç birisini işletmeyerek herhangi bir gelir elde etmediği, İlçe Belediyelerinin işgaliye adı altında gelir elde ettiği anlaşılmıştır. Yukarıda ifade edildiği üzere büyükşehir belediyesi sınırları içinde faaliyet gösterecek taksi durak yerlerini tespit etme ve işletme, işletirme veya kiraya verme yetkisi ile taksi durağı ve yazıhanesini ruhsatlandırma yetkisinin büyükşehir belediyelerinde olduğu, ticari taksi durak yerlerinin 10 yıldan fazla kiraya verilemeyeceği ve söz konusu yerlerin 2886 sayılı Kanun uyarınca kiraya verilmesi gerektiği açıktır.

Kamu idaresi tarafından 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 7’nci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendi gereği taksi durak yerlerini belirleme, işletme, işletirme veya kiraya verme yetkisinin büyükşehir belediyesine ait olduğu, aynı maddenin (p) bendi uyarınca, taksi durakları ve yazıhanelerinin ruhsatlandırılmasının da büyükşehir belediyesinin yetki alanına girdiği, buna karşın bazı ilçe belediyelerinin geçmiş uygulamalara dayalı olarak bu durakları ruhsatlandığı ve işgaliye adı altında gelir elde ettiği, 5594ve 6360 sayılı Kanun değişiklikleri ile birlikte büyükşehir belediyelerinin yetki alanlarının genişletilmesi ve ilçe belediyelerinin önceki yetkilerinin sona ermesinin belirli bir geçiş süreci gerektirdiği, bu kapsamda bazı taksi duraklarının mülkiyet, kullanım veya idari tahsis durumlarına ilişkin bilgilerde eksiklik ve karışıklık yaşandığı, Büyükşehir Belediyesinin yetki sahasında kalan tüm taksi duraklarının tespiti, mevcut durumlarının analizi ve uygun yöntemlerle işletilmesi, işlettirilmesi veya kiraya verilmesi için çalışma başlatıldığı ifade edilmiştir.

Taksi duraklarının önceki yıllardan gelen kullanım bedellerinin hesaplanıp alınması ile bundan sonra taksi duraklarının süre ve şartlı da belirtilerek ihalede şeffaflık, öngörülebilirlik, belirlilik ve rekabet ilkeleri göz önüne alınarak verilmesi sağlanmalıdır.

BULGU 35: Deniz Ulaşım Hizmetinin İhale Yoluyla Alınmaması

Büyükşehir Belediyesi tarafından bütçeden ödeme yapılmak suretiyle kendi şirketinden doğrudan satın aldığı deniz ulaşım hizmetini, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 26’ncı maddesi kapsamında işletilmesinin devri olarak kabul ederek işlem yapıldığı görülmüştür.

5216 sayılı Kanun’un “Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları” başlıklı 7’nci maddesinin birinci fıkrasının (p) bendinin ikinci cümlesinde, “*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 işlettilmesine karar vermek.”, ikinci fıkrasına 7144 sayılı Kanun’un 14’üncü maddesiyle eklenen üçüncü cümlesinde, “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.” “Şirket kurulması” başlıklı 26’ncı maddesinin üçüncü cümlesinde, “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.”, “Diğer hükümler” başlıklı 28’inci maddesinde, “Belediye Kanunu ve diğer ilgili Kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümleri ilgisine göre büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanır.” ve 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Gelecek yıllara yaygın hizmet yüklenmeleri” başlıklı 67’nci maddesinde, “Belediyede belediye meclisinin, belediyeye bağlı kuruluşlarda yetkili organın kararı ile park, bahçe, sera, refüj, kaldırım ve havuz bakımı ve tamiri; araç kiralama, kontrollük, temizlik, güvenlik ve yemek hizmetleri; makine-teçhizat bakım ve onarım işleri; bilgisayar sistem ve santralleri ile elektronik bilgi erişim hizmetleri; sağlıkla ilgili destek hizmetleri; fuar, panayır ve sergi hizmetleri; baraj, arıtma ve katı atık tesislerine ilişkin hizmetler; kanal bakım ve temizleme, alt yapı ve asfalt yapım ve onarımı, trafik sinyalizasyon ve aydınlatma bakımı, sayaç okuma ve sayaç sökme-takma işleri ile ilgili hizmetler; toplu ulaşım ve taşıma hizmetleri; sosyal tesislerin işletilmesi ile ilgili işler, süresi ilk mahallî idareler genel seçimlerini izleyen altıncı ayın sonunu geçmemek üzere ihale yoluyla üçüncü şahıslara gördürülebilir.” hükümleri yer almaktadır.

10.03.2014 tarih ve 05.214 sayılı Meclis kararına istinaden 2014 yılında imzalanan İzmir Körfezinde Yolcu ve Araç Taşımacılığı İşletmeciliği Devir Sözleşmesinin “İşletme Bedeli ve Ödemeler” başlıklı 5’inci maddesinde, Şirketin işletme bedeli olarak, KDV hariç olmak üzere aylık hasılatının %1’ini Belediyeye üçer aylık dönemler halinde ödeyeceği belirtilmiştir.

16.03.2022 tarih ve 05.318 sayılı Meclis kararında, denizyoluyla yolcu ve araç taşımacılığı işletmeciliğinin 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 26’ncı maddesi ve

10.03.2014 tarihli ve 05.214 sayılı Meclis Kararı ile onanan “İzmir Körfezinde Yolcu ve Araç Taşımacılığı İşletmeciliği Devir Sözleşmesi” kapsamında Belediyenin şirketi olan İzmir Deniz İşletmeciliği Nakliye ve Turizm Ticaret Anonim Şirketine devredildiği, devir sözleşmesine göre tüm işletme giderlerinin şirket tarafından karşılandığı, bunun karşılığında elde edilen hâsılatın %99’unun şirkete, %1’inin ise Belediyeye kaldığı, son dönemde işletme giderlerinde meydana gelen artışlara karşılık elde edilen hâsılatın düşmesi nedeniyle mevcut devir sözleşmesi kapsamında verilen hizmetin yürütülmesinin sürdürülebilir olmaktan çıkması nedeniyle yeni bir devir sözleşmesi düzenlenmesi ihtiyacı doğduğu, bu kapsamda hazırlanan ve ekte yer alan “Deniz Yoluyla Yolcu ve Araç Taşımacılığı Devir Sözleşmesi”nin görüşülerek 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 7/p ve 26’ncı maddeleri ile 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 15/f maddesi gereği oyçokluğu ile kabul edildiği belirtilmiştir.

25.03.2022 tarihinde imzalanan “Deniz Yoluyla Yolcu ve Araç Taşımacılığı İşletmeciliği Devir Sözleşmesi”nin 5’inci maddesinde, sürenin 01.05.2022 tarihinden itibaren 41 yıl olduğu, “Gelirler ve İşletme Bedeli” başlıklı 7’nci maddesinin “Gelirler” başlıklı 7.1’inci maddesinde, elde edilecek tüm hasılatın idareye ait olduğu, Bergama yolcu vapuru ve Kadifekale yüzer tesisinin işletilmesine ilişkin giderler ile kiralanmasıyla elde edilecek gelirlerin İzdeniz’e ait olacağı, deniz taksilerinin işletilmesine ilişkin tüm giderler ile gelirlerin İzdeniz’e ait olacağı, İdare tarafından uluslararası seferlerin düzenlenmesinin talep edilmesi durumunda yapılacak seferlere ilişkin tüm giderler ile gelirlerin İzdeniz’e ait olacağı, İdare’ye ait gemilerin büfelerinin işletmesi/işlettirilmesinin de İzdeniz’e ait olacağı ve buradan elde edilecek işletilmesi/işlettirilmesinden elde edilecek gelirlerin de yine İzdeniz’e ait olacağı, idare tarafından İzdeniz’e devredilen/devredilecek gemilerin sefer tarifelerini aksatmayacak şekilde İzdeniz tarafından üçüncü şahıslara kiralanabileceği, kira geliri elde edilmesi durumunda kira gelirinin %20’sinin İzdeniz tarafından idareye ödeneceği ve tüm reklam gelirlerinin idareye ait olacağı, “İşletme Bedeli” başlıklı 7.2’nci maddesinde, sözleşme kapsamında yapılacak seferler için idare tarafından İzdeniz’e yapılacak ödemelerin ekte yer alan “Kıyı Tesisleri Mesafe Cetveli” ve “Mil Baş Fiyat Cetveli ve Fiyat Fark Hesabı”na göre hesaplanarak aylık olarak yapılacağı, sözleşmenin ekinde yer alan “Mil Baş Fiyat Cetveli ve Fiyat Farkı Hesabı” ve “Kıyı Tesisleri Mesafe Cetveli”nin her yılın Aralık ayı içerisindeki ilk Belediye Meclis toplantısında görüşülüp alınacak karar doğrultusunda güncellenecek her yıl 1 Ocak itibarıyla uygulanacağı, sözleşmenin 6.6’ncı maddesinde belirtilen nedenlerle sefer iptali yapılması durumunda iptal edilen seferin/seferlerin bedelinin %70’inin İzdeniz’e ödeneceği ve gemilerin yapacağı ölü miller için İzdeniz’e herhangi bir ödeme yapılmayacağı belirtilmiştir.

İdare tarafından, 5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (p) bendi ile 26'ncı maddesinden bahsedilerek toplu taşıma hizmetlerini Belediyenin görev ve sorumlulukları arasında sayıldığı, söz konusu hizmetin 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 devredebileceği belirtildiği, "Deniz Yoluyla Yolcu ve Araç Taşımacılığı İşletmeciliği Devir Sözleşmesi" ile Belediyenin şirketi olan ve %92,90 ortağı olduğu İZDENİZ AŞ'ye 01/05/2022 tarihinden itibaren 41 (kırkbir) yılına belirtilen bedel ile devredildiği, İZDENİZ AŞ'ye aylık olarak hakediş ödemesi yapıldığı, işletmeden kaynaklanan tüm giderlerin (personel, akaryakıt, gemi kiralama, bakım-onarım vb. dahil tüm işletme giderleri) İZDENİZ AŞ tarafından karşılandığı, "Bedel" kelimesinin Türk Dil Kurumu sözlüğünde "fiyat" olarak tanımlandığı, bu kapsamda 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesinde belirtilen "belirlenecek bedel" ifadesinin sadece ödeme alınması durumunu değil aynı zamanda ödeme yapılması durumunu da kapsadığı, deniz yoluyla yolcu ve araç taşımacılığı hizmetinin Belediyenin şirketi ve %92,90 ortağı olduğu İZDENİZ AŞ'ye devredilmesinde meclis kararı bulunduğu, devir sözleşmesinde ise süre ve bedelin tanımlandığı göz önüne alındığında 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesine bir aykırılık oluşmadığının değerlendirildiği belirtilmiştir. Ayrıca bulguda belirtilen öneriler dikkate alınarak sürece ilişkin gerekli iş ve işlemlerin yapılmasına yönelik çalışmalara başlanılacağı ifade edilmiştir.

Görüleceği üzere ulaşımda artan maliyetler dikkate alınarak karma bir sistem belirlenmiştir. 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesinde, toplu ulaşım hizmetlerini, 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 devredebilecektir. 2886 sayılı Kanun'a göre ihale edilen işte Belediyenin gelir elde etmesi söz konusudur. Maddede yer alan düzenlemede ihale edilmeksizin Meclisin belirlediği süre ve bedel ile işletmenin devri söz konusu olabilecektir. Bu maddeye göre devrin olabilmesi Belediyenin bir gelir elde etmesiyle mümkündür. Ancak toplu ulaşım ile ilgili bir gider yapılması söz konusu olduğunda, diğer bir anlatımla Belediyenin hizmet için para ödediği bir durumda 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesine göre devir olması mümkün değildir. Toplu ulaşım için ödeme yapılması durumunda bu iş 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesi kapsamına girmemektedir. Yapılan hizmet alımı 5393 sayılı Kanun'un 67 ile 4734 sayılı Kanun'a göre ihale yoluyla yapılmalıdır. Bir taraftan gelirin Belediyeye ait olması, diğer taraftan ulaşım için bütçeden

ödeme yapılması bu işin 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesi kapsamında olduğu şeklinde değerlendirilemez. Ulaşım maliyetlerinde oluşan artış nedeniyle 2014 yılında yapılan devir sözleşmesinin uygulanmasının fiilen mümkün olmadığı kanaatine varıldığında, yapılacak iş Belediyenin şartname düzenleyerek denizyoluyla ulaşım hizmetini ihale yoluyla satın almasıdır.

İdarenin 2023 yılına ilişkin Sayıştay Denetim Raporunun gereğini yerine getirmediği sonucuna varılmıştır.

16.03.2022 tarih ve 05.318 sayılı Meclis kararına istinaden 25.03.2022 tarihinde imzalanan "Deniz Yoluyla Yolcu ve Araç Taşımacılığı İşletmeciliği Devir Sözleşmesi"nin içeriğinin ve yapılan devrin 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesi kapsamında olan toplu ulaşım hizmetlerini 2886 sayılı Kanun hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini şirketine devredebileceği hükmüne uygun olmadığı ve denizyoluyla ulaşım hizmetinin ihale yoluyla yapılması gerekmektedir.

BULGU 36: İktisadi Teşebbüslerin Sürekli Zarar Etmesini Önleyici Tedbirlerin Alınmaması

Büyükşehir Belediyesi iktisadi teşebbüslerinin sürekli zarar etmesi sebebiyle her yıl sermaye artırımına gidildiği ve 2017-2024 yılları arasında Belediyenin zarar eden şirketleri için yapmış olduğu sermaye artırım tutarının 9.755.995.372,66 TL olduğu görülmüştür.

Büyükşehir Belediyesinin ulaşım, alt yapı, kültürel faaliyetler gibi yerel idarelerin yapması gereken sosyal maliyet açısından katlanılması zorunlu sosyal hizmetlerle iştigal eden şirketleri olduğu gibi fuar, park, restoran, tesis işletmeciliği gibi ticari faaliyeti esas alan, kar edilmesi muhtemel faaliyetlerle iştigal edilen iktisadi teşebbüsleri de mevcuttur.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 26'ncı maddesinde, "*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...*" denilmek suretiyle büyükşehir belediyelerinin iktisadi teşebbüslerine Devlet

İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belirtilen yerlerin işletmesinin devredebileceği hüküm altına alınmıştır. Büyükşehir Belediyesi tarafından belirtilen madde hükmüne istinaden, bu yerlerin kendi şirketlerince işlettilmesi ile Belediye ihalelerinin bu şirketlerce yüklenilmesi gibi usullerle belirli alanlarda şirketlere kaynak aktarımı yapılmasına rağmen bu şirketlerin sürekli zarar ettiği bu zararların ise ulaşım, alt yapı, kültürel faaliyetler de olduğu gibi hafriyat, fuar, park, restoran, tesis işletmeciliği gibi kar edilmesi olağan şirket faaliyetlerinde de olduğu görülmüştür. Bazı şirketlerin personel maliyetini bile karşılayamaması şirket yönetimlerinde zafiyetlerin yaşandığını göstermektedir.

Belediyeler mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçları karşılamak üzere kurulan idari mali özerkliğe sahip belirli görev ve sorumluluklar yüklenmiş kamu tüzel kişilikleridir. Bu görev ve sorumluluklar 5393 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinde belirtilmiş olup, ilgili maddede ekonominin ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerinin belediyelerin görev ve sorumluluklarından olduğu açıkça vurgulanmıştır.

İdare tarafından Belediye faaliyetleri içerisinde yer alan; fuar, büfe, otopark, restoran işletmeciliği gibi kamu hizmetlerinden vatandaşların piyasa şartlarına göre daha ekonomik faydalanabilmesi için belediyenin doğrudan veya dolaylı olarak ortak olduğu şirketlerinin Belediye politikası gereği maliyetlerin altında hizmet verebildiği, oluşan zararın Belediye tarafından sermaye artışı olarak finanse edildiği, ülkede yaşanan ekonomik sorunların Belediyenin özellikle ulaşım, alt yapı ve çevre ile ilgili faaliyet alanında hizmet veren şirketlerinin hizmet sunumuna ilişkin maliyetlerinin katlanarak artmasına neden olduğu ve ilave yük getirdiği, il sınırlarındaki sorumluluk sahasında daha iyi hizmet verebilmesi amacıyla Belediyenin mali yapısını kontrol altında tutarak kamu hizmeti sunmak amacıyla hissedarı olduğu şirketlerini sermaye artırımları ile finanse etmeye devam ettiği, bu uygulamanın sadece İzmir Büyükşehir Belediyesi özelinde olmayıp, Merkezi Yönetim kapsamındaki Kamu İktisadi Teşebbüslerinde ve tüm belediyelerde de söz konusu olduğu belirtilmiştir. Şirketlerin sürekli zarar etmelerine ilişkin değerlendirme yapılmaması ve bu durumun ortadan kaldırılmasına yönelik çalışma yapılmaması anlaşılır bir durum değildir. Kaldı ki şirketlerin sürekli zarar etmesi sonucu sermaye artışlarıyla bu açığın kapatılması riskleri barındırmaktadır.

2020, 2021, 2022 ve 2023 yılı Denetim Raporunda yer verilen bu konuyla ilgili olarak uygulamaya 2024 yılında da devam edilmiştir. Kamu otoritesinde yetki kullanan kamu görevlilerince raporun gereğinin yerine getirilmediği ve uygulanmamış olduğu sonucuna varılmıştır.

Önceki yıl Sayıştay Denetim Raporlarında da belirtildiği üzere, belediyelerin ekonomi ve ticari alanda rol almasının en kolay yöntemi olarak seçilen iktisadi teşebbüslerin belediyenin sosyal maliyet olarak yüklenmesi zorunlu alanlarda zarar etmesi makul karşılanması gerekirken; Fuar, park, restoran, tesis işletmeciliği gibi kar edilmesi olağan belediye faaliyetlerinde ise kar elde edilmesi ve elde edilen bu kar sonucu Belediye bütçesine katkıda bulunulması gerekmektedir.

Büyükşehir Belediyesi iktisadi teşebbüslerinin zarar etmesi sebebiyle sürekli olarak sermaye artırımına gidilmesi ve 2017-2024 yılları arasında Belediyenin zarar eden şirketleri için yapmış olduğu sermaye artırım tutarının artan bir şekilde 9.755.995.372,66 TL'ye ulaşması nedeniyle Belediyenin hizmetlerini sürdürebilmesi için sahip olduğu mali kaynaklarını verimli bir şekilde kullanmasının zorunlu olduğu ve mali disipline uyulmadığı takdirde Belediyenin sürdürülebilirlik durumu olmayacağı dikkate alınarak bu duruma meydan vermemek amacıyla gerekli önleyici tedbirlerin alınması gerekmektedir.

BULGU 37: Aynı Nitelikte Hizmetlerin Birden Fazla Büyükşehir Belediyesi Bağlı Kuruluşu ile Şirketin Verilmesi

Büyükşehir belediyesi bağlı kuruluşları ile şirketlerinin aynı/benzer faaliyet alanlarında hizmet verdikleri görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun "Büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri" başlıklı 18'inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde, Bu Kanunla büyükşehir belediyesine verilen görev ve hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde uygulanabilmesi için gerekli önlemleri almak ve (e) bendinde, Büyükşehir belediyesinin ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin etkin ve verimli yönetilmesini sağlamak Büyükşehir Belediye Başkanına görev olarak verilmiş, "Şirket kurulması" başlıklı 26'ncı maddesinde de, Büyükşehir belediyesinin kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre sermaye şirketleri kurabileceği belirtilmiştir.

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 olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu ve yetkili kılınmış mercilere

hesap vermek zorunda olduğu, “Üst yöneticiler” başlıklı 11’inci maddesinde, belediyelerde belediye başkanının üst yönetici olduğu, üst yöneticilerin sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve bu Kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden meclislerine karşı sorumlu olduğu ifade edilmiştir.

Büyükşehir belediyesi bağlı kuruluşları ile şirketlerinin faaliyet alanlarının incelenmesinde aynı ya da benzer faaliyet alanlarında hizmet gösterdiği anlaşılmıştır. Bu kapsamda Belediye şirketleri tarafından aynı/benzer faaliyet alanlarına ilişkin tabloya aşağıda yer verilmiştir.

Tablo 10: Belediye Bağlı Kuruluşu/Şirketi Faaliyet Alanları

Belediye Bağlı Kuruluşu / Şirketi	Aynı/benzer faaliyet alanları
Grand plaza A.Ş., İzdoğa A.Ş. ve İzelman A.Ş.	Restoran ve kafeterya işletmeciliği
İzenerji A.Ş., İzdoğa A.Ş. ve İzelman A.Ş.	Büyükşehir Belediyesi ile Şirketlerine personel temin hizmeti
Grand plaza A.Ş. ve İzdoğa A.Ş.	İçme suyu üretimi ve satış hizmeti
İzfaş A.Ş. ve İzdoğa A.Ş.	Fuar, kongre ve sempozyum etkinlikleri
İzulaş A.Ş. ve ESHOT Genel Müdürlüğü	Şehir içi toplu ulaşım hizmeti

Belirtilen düzenlemelerden anlaşılabacağı üzere, kamu kaynağının kullanımının belli bir plan çerçevesinde gerçek ihtiyaca göre etkili, ekonomik, verimli gerçekleştirilmesi esas olup, üst yöneticiler her türlü kamu kaynağını kullanırken bu ilkeleri gözetmelidir. Tablonun incelenmesinden görüleceği üzere, Büyükşehir belediyesi bağlı kuruluşları ile şirketleri aynı/benzer faaliyet alanlarında hizmet vererek kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde kullanılmaması sonucuna neden olunmuştur.

İdare tarafından Büyükşehir Belediyesinin 5216 sayılı Kanun’un 26’ncı maddesi uyarınca hizmetlerini yürütmek için şirket kurabileceği, vatandaşlara daha kolay ve hızlı kamu hizmeti sunabilmenni amaçlandığı, bu işlevi her şirketi ihtisaslaştırmak şeklinde yapabileceği gibi, ekstra bir yük getirmediği sürece bir şirketin faaliyet alanı içinde birden fazla hizmeti verebilme olanağı da bulunduğu, 6102 sayılı Kanun’un akit serbestisi hükümleri çerçevesinde faaliyet alanlarını genişletmenin yasal sınırının bulunmadığı, bu nedenle yapılan iş ve işlemlerin 6102 sayılı Kanun’a uygun olduğu belirtilmiştir. Ayrıca idare tarafından Büyükşehir Belediyesi şirketlerinin faaliyet alanlarının sundukları hizmete göre belirlendiği, tabloda da her bir şirketin farklı faaliyet alanlarının yer aldığı, kendi iş ve işlemlerini gerçekleştirebilmek için faaliyet alanlarının esas sözleşme ile genişletilse de her şirketin kendi faaliyet alanında hizmet sunması konusunda öneriler doğrultusunda gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir. Belediye

şirketlerinin kamu kaynağı kullandığı ve zararlarının Belediye bütçesinden sermaye artışı yoluyla karşılandığı dikkate alındığında, Büyükşehir belediyesi bağlı kuruluşları ile şirketlerinin aynı/benzer faaliyet alanlarında hizmet vermemesi kaynakların kullanımı açısından önemlidir.

Büyükşehir belediyesi bağlı kuruluşları ile şirketlerinin aynı/benzer faaliyet alanlarında hizmet vermesinin kamu kaynağının kullanımının belli bir plan çerçevesinde gerçek ihtiyaca göre etkili, ekonomik ve verimli gerçekleştirilmesi ilkeleri açısından rasyonel olmadığı ve bu nedenle gerekli tedbirlerin alınmasının sürdürülebilirlik açısından önemli olduğu değerlendirilmiştir.

BULGU 38: Büyükşehir Belediyesinin Doğrudan veya Dolaylı Olarak Çoğunluk Hissesine Sahip Olduğu Şirketlerin Yönetim Kurulu Kararları ile Başka Şirketler Kurması

Büyükşehir Belediyesinin doğrudan veya dolaylı olarak çoğunluk hissesine sahip olduğu şirketlerin yönetim kurulu kararları ile başka şirketler kurulduğu görülmüştür.

4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanunu'nun "Mahalli İdarelerde Özelleştirme Uygulamaları" başlıklı 26'ncı maddesinde, Belediyeler ve diğer mahalli idareler ile bunların kurdukları birlikler tarafından ticari amaçla faaliyette bulunmak üzere ticari kuruluşlar kurulması, mevcut veya kurulacak şirketlere sermaye katılımında bulunmasının Cumhurbaşkanının iznine tabi olduğu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun "Şirket kurulması" başlıklı 26'ncı maddesinde, Büyükşehir belediyesinin kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre sermaye şirketleri kurabileceği, aynı Kanun'un "Diğer hükümler" başlıklı 28'inci maddesinde, Belediye Kanunu ve diğer ilgili Kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümlerinin ilgisine göre büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanacağı, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye meclisi" başlıklı 17'nci maddesinde, Belediye meclisinin belediyenin karar organı olduğu belirtilmiş, "Meclisin görev ve yetkileri" başlıklı 18'inci maddesinin birinci fıkrasının (i) bendinde, Bütçe içi işletme ile 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'na tâbi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek ile (j) bendinde, Belediye adına imtiyaz verilmesine ve belediye yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına; belediyeye ait şirket, işletme ve iştiraklerin

özelleştirilmesine karar vermenin meclisin görev ve yetkisinde olduğu, “Belediye giderleri” başlıklı 60’ıncı maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde, Belediyenin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve katıldığı birliklerle ilgili ortaklık payı ve üyelik aidatı giderlerinin giderler arasında sayıldığı ve “Borçlanma” başlıklı 68’inci maddesinde, Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin borçlanmalarında meclis kararının olması gerektiği belirtilmiştir.

Belediyenin doğrudan veya dolaylı olarak çoğunluk hissesine sahip olduğu şirketlerin sadece yönetim kurulu kararıyla başka bir şirket kurması konusunun irdelenmesi gerekmektedir.

Yukarıda yer verilen hükümlere göre 5393 sayılı Kanun’un 17’nci maddesine göre Belediyenin karar organının meclis olduğu, Belediye ve bağlı kuruluşlarının şirket kurması için belediye meclisinin olumlu kararını müteakip Cumhurbaşkanından izin almaları gerektiği, belediyeye ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar verme yetkisinin belediye meclisinde olduğu, bu şirketler tarafından borçlanma yapılabilmesi için belediye meclis kararının gerektiği, 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu’na tabi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya ve sermaye artışına karar verme yetkisinin belediye meclisinde olduğu anlaşılmaktadır. 5393 sayılı Kanun’un 18’inci maddesinin birinci fıkrasının (i) bendine göre, 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu’na tâbi şirketler kurulmasına karar verme yetkisi Büyükşehir Belediye Meclisinin görev ve yetkileri arasında olduğuna göre, Büyükşehir Belediyesinin çoğunluk hissesine sahip olduğu şirketlerin başka bir şirket kurmasında da Meclis kararı olmalıdır. Nitekim bu şirketlerin de zarar etmesi durumunda, bu zararın hissesi oranında ana şirkete dolayısıyla Büyükşehir Belediyesine intikal edeceğine şüphe bulunmamaktadır.

Büyükşehir Belediyesinin doğrudan veya dolaylı olarak çoğunluk hissesine sahip olduğu şirketler tarafından başka bir şirket kurulması bir anlamda Büyükşehir Belediyesinin dolaylı olarak bu şirketi kurduğu anlamına gelmektedir.

İdare tarafından, 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun’un “Mahalli İdarelerde Özelleştirme Uygulamaları” başlıklı 26’ncı maddesinde, merkezi idarenin şirket kurması ve kurulmuş ya da kurulacak olan şirketlere sermaye katılımında bulunması hallerinde izin alınmasının belirtildiği, serbest piyasa şartlarında ve Türk Ticaret Kanunu’na göre faaliyet gösterecek olan bu şirketlerin sermayeye iştirak etmek, ortak olmak veya bedelsiz şirket edinmek gibi hallerde izin almaları gibi bir gerekliliğin anılan yasa maddesinde yer almadığı ifade edilmiştir.

Büyükşehir Belediyesinin doğrudan veya dolaylı olarak çoğunluk hissesine sahip olduğu şirketlerin yönetim kurulu kararıyla başka bir şirket kurduğu durumda ana hissedar şirketlerin yönetim kurulu başkanı/üyeleri kurulan şirketin yönetim kurulu başkanı/üyeleri olarak görev almaktadır. Örnek olarak bir şirketle ilgili veriler şu şekildedir. %100 oranında hissesi İZENERJİ AŞ'ye ait olarak 2021 yılında 2.000.000,00 TL sermaye ile kurulan İZETAŞ AŞ'nin kurulduğu 2021 yılında sermayesinin 12.000.000,00 TL'ye, 2022 yılında 48.000.000,00 TL artırılarak 60.000.000,00 TL'ye, 2023 yılında da 75.000.000,00 TL artırılarak 135.000.000,00 TL'ye İZENERJİ AŞ yönetim kurulu kararları ile çıkarıldığı anlaşılmaktadır. Sermaye artırımına ilişkin Büyükşehir Belediye Meclisinin kararı bulunmamaktadır. İZETAŞ AŞ'nin 2022 yıl sonunda 1 personel ve 2023 yıl sonu itibarıyla çalışan personeli bulunmamaktadır. İZETAŞ AŞ faaliyetleri İZENERJİ AŞ'de istihdam edilen personel eliyle yürütmektedir. İZETAŞ AŞ 2021 yılında satış gerçekleştirmemiş olup, 2021 yılını 159.279,55 TL dönem net zararı ile kapattığı, 2022 yılında 1.015.131.471,76 TL'ye aldığı elektrik enerjisini 1.013.664.979,95 TL'ye satması sonucu, diğer bir deyişle elektrik enerjisini satın aldığı bedelden daha düşük bedele satması sonucu asıl faaliyet konusu olan elektrik enerjisi satışından 1.466.491,81 TL brüt satış zararı elde ettiği, diğer gelir ve giderlerin eklenmesi sonucunda da 2022 yılını 30.892.290,50 TL dönem net zararı ile kapattığı, 2023 yılında 242.058.020,46 TL'ye aldığı elektrik enerjisini 187.537.151,16 TL'ye satması sonucu, diğer bir deyişle elektrik enerjisini satın aldığı bedelden daha düşük bedele satması sonucu asıl faaliyet konusu olan elektrik enerjisi satışından 54.520.869,30 TL brüt satış zararı elde ettiği, diğer gelir ve giderlerin eklenmesi sonucunda da 2023 yılını 30.892.290,50 TL dönem net zararı ile kapatıldığı anlaşılmaktadır. İZETAŞ AŞ 2021 yılı Ekim ayından 2023 yılı sonuna kadar elektrik enerjisini satın aldığı bedelden daha düşük bedele satması sonucu elde ettiği dönem net zarar tutarları nedeniyle 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 376'ncı maddesi gereğince teknik iflasla karşılaşılmasını önlemek için kuruluş sermayesi olan 2.000.000,00 TL 2023 yılı sonuna kadar 133.000.000,00 TL artırılarak 135.000.000,00 TL olarak İZENERJİ AŞ yönetim kurulu kararları ile belirlenmiştir. Benzer şekilde Büyükşehir Belediyesinin doğrudan veya dolaylı olarak çoğunluk hissesine sahip olduğu şirketlerin yönetim kurulu kararıyla başka şirketlerin de kurulduğu görülmektedir.

Söz konusu şirketlerin faaliyetlerinin finansmanı için büyük ölçüde kamu kaynaklarını kullandığı ve yönetim kurulu üyelerinin belirlenmesinde Büyükşehir Belediyesinin yetkili olduğu dikkate alındığında, Büyükşehir Belediyesinin doğrudan veya dolaylı olarak çoğunluk hissesine sahip olduğu şirketlerin yönetim kurulu kararıyla başka bir şirket kurmalarının tek

başına yeterli olmadığı anlaşılmaktadır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nun “Büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri” başlıklı 18’inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde, Bu Kanunla büyükşehir belediyesine verilen görev ve hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde uygulanabilmesi için gerekli önlemleri almak ve (e) bendinde, Büyükşehir belediyesinin ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin etkin ve verimli yönetilmesini sağlamak Büyükşehir Belediye Başkanına görev olarak verilmiştir. 6102 sayılı Kanun’un 16’ncı maddesinde; ticari şekilde işletilmek üzere belediye tarafından kurulan kuruluşların tacir sayılacağı, 18’inci maddesinde; her tacirin, ticaretine ait bütün faaliyetlerinde basiretli bir iş adamı gibi hareket etmesi gerektiği “Özen ve bağlılık yükümlülüğü” başlıklı 369’uncu maddesinin birinci fıkrasında; yönetim kurulu üyeleri ve yönetimle görevli üçüncü kişilerin görevlerini tedbirli bir yöneticinin özeniyle yerine getirmek ve şirketin menfaatlerini dürüstlük kurallarına uyarak gözetmek yükümlülüğü altında olduğu belirtilmiştir. Basiretli iş adamı gibi davranmayı tacirin ticaretine ilişkin faaliyetlerinde herhangi bir kişiye kıyasla daha dikkatli, tedbirli, öngörülü ve yaptığı işin inceliklerine hâkim biçimde hareket etmesi olarak tanımlamak mümkündür. Şirkete ait bir faaliyette bulunulurken bunun şirketin menfaatine olmasına özen gösterilmesi gerekir.

Kamu idaresi tarafından 6102 Sayılı yasa uyarınca kurulan ve faaliyet gösteren şirketlerin, yine aynı yasa hükümleri çerçevesinde şirket kurma işlemi de gerçekleştirildiği, yapılan iş ve işlemlerin mevzuata uygun olduğu, izleyen dönemlerde yeni şirket kurulmasının gerekmeyeceği, ancak örneğin İZETAŞ, münhasıran tek bir faaliyet alanı belirlenerek, amacına uygun kurulması gereken ve hatta EPDK dan özel izin ile kurulmak durumunda kalınan bir şirket olduğu, elektrik giderinden tasarrufun sağlanabilmesi amacıyla ayrı bir şirket kurulması zorunluluğu nedeniyle kurulduğu ifade edilmiştir. Kamu idaresi cevabında belirtilen İZETAŞ örnek olarak verilmiştir. Bunun haricinde diğer şirketlerde bulunmaktadır. Kamu idaresi cevabında belirtilen ifadelerle ilişkin yukarıda yapılan açıklamalar yeterli olup ilave açıklama yapılmasını gerektiren bir durum bulunmamaktadır.

İdarenin 2023 yılına ilişkin Sayıştay Denetim Raporunun gereğini yerine getirmediği sonucuna varılmıştır.

Belediyenin doğrudan veya dolaylı olarak çoğunluk hissesine sahip olduğu şirketlerin yönetim kurulu kararıyla başka bir şirket kurmalarının yeterli olmadığı, söz konusu yönetim kurulu kararının yanında Büyükşehir Belediye Meclis kararı gerektiği ve bu karar olmadan kurulan şirketlerle ilgili sürecin işletilmesi sağlanmalıdır.

BULGU 39: Belediye Şirketine Devredilen Otoparkların İçerisinde Yer Alan Elektrikli Araç Şarj İstasyonunun Kurulması ve İşletmeciliğinin 2886 sayılı Kanun’a Göre Verilmemesi

Büyükşehir Belediyesinin kendi şirketine devrettiği çok katlı otopark alanları içerisinde yer alan toplam 52 adet elektrikli araç şarj istasyonunun kurulması ve işletilmesi işinin üçüncü kişilere kiralanmasının 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre yapılmadığı görülmüştür

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun “Şirket kurulması” başlıklı 26'ncı maddesinde, Büyükşehir belediyesinin mülkiyeti veya tasarrufundaki sosyal tesisler ile büfeleri 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, ancak bu yerlerin belediye şirketlerince üçüncü kişilere devrinin 2886 sayılı Devlet İhale Kanun hükümlerine tabi olduğu belirtilmiştir.

Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından çeşitli tarihlerde alınan kararlar ile 17 adet çok katlı otoparkın işletilmesi hakkı İZELMAN AŞ'ye verilmiştir. Söz konusu otoparklar içerisinde ilk defa 2020 yılında yirmi dört adet şarj istasyonu kurulup işletilmesi için İZELMAN AŞ ile...AŞ arasında iki yıllığına doğrudan protokol yapılmış, sürenin dolması sonucu 2022 yılında yapılan ek protokol ile süre iki yıl uzatılmıştır. 2023 yılında ise -19 adeti için İZELMAN AŞ ile ... AŞ ile ve dokuz adeti için ise İZELMAN AŞ ile ...AŞ ile protokol imzalanmıştır. Söz konusu protokollerin bitiş tarihi 31.12.2024'tür.

Elektrikli araç şarj istasyonunun kurulması ve işletilmesi işi üçüncü kişilere sözleşme imzalanarak kiraya verilmiş ise de 2886 sayılı Kanun hükümleri işletilerek kiralama yapılmamıştır. Devredilen şirket tarafından otoparkın toplu olarak üçüncü kişiye devrinde 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre işlem yapılması söz konusu olduğu gibi otoparkın içinde yer alan herhangi bir unsurun ya da otoparkın bir parçasının Belediye şirketi tarafından işletilmeyip üçüncü şahıs tarafından işletilmesine karar verilmesi durumunda da söz konusu kısmın devrinin/kiralanmasının 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre yapılması gerekecektir. 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesinde yer alan “bu yerlerin belediye şirketlerince üçüncü kişilere devrinin 2886 sayılı Kanun hükümlerine tabi olduğu” hükmü gereği kiralamada 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre işlem yapılması gerekmektedir. 2886 sayılı Kanun’a göre uygulanan ihale süreci, yaptırımları, ihtilaf halinde uygulanacak kurallar ve hukuki sonuçları farklı

olduğundan dolayı kamu yararı ve hizmet gereği şirketin bu tür uygulama yapması 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesine uygun hareket etmemenin gerekçesi olamaz.

Kamu idaresi tarafından gerekli işlemlerin ivedilikle yapılması ve Şirket tarafından yapılan iş ve işlemler hakkında tarafımıza bilgi verilmesi hususunun 16.05.2024 tarihli ve 2541098 sayılı yazı ile şirkete bildirildiği ifade edilmiştir.

Belediye şirketine meclis kararıyla işletmesi devredilen otoparklardaki elektrikli araç şarj istasyonunun kurulması ve işletilmesi işinin üçüncü kişilere devrinin/kiralanmasının ihale şartnamesi düzenlenerek ihale yoluyla şeffaf, rekabete uygun ve saydamlığı sağlayacak şekilde sürenin belirli olması gibi hususları da içerecek biçimde 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre verilmesi gerekmektedir.

BULGU 40: Şirketlerin Avukatlık Hizmet Temininde Ölçütün Olmaması ile Hizmet Alımının Kamu İhale Kanunu Kapsamı Dışında Gerçekleştirilmesi

Büyükşehir Belediyesinin doğrudan veya dolaylı olarak çoğunluk hissesine sahip olduğu şirketlerin avukatlık hizmet temininde ölçüt bulunmadığı, hizmet satın alınmasında herhangi bir ihale usulü veya doğrudan temin yöntemi kullanılmadan üçüncü kişilerle sözleşme imzalanarak yürütüldüğü görülmektedir.

Avukatlar yaptıkları hizmetin karşılığı olarak ücret almakta olup, avukatın alacağı ücret, avukatlık ücret sözleşmesine bağlanan “avukatlık ücreti” ve mahkemece “Avukatlık Asgari Ücret Tarifesi”ne dayanılarak hükmedilen “vekâlet ücreti” olmak üzere iki türdür. “Avukatlık ücreti” avukat ile müvekkil arasındaki özel ilişkiye dayanan, tarafların kendi aralarında düzenleyecekleri bir sözleşme ile saptanan ücret olup mahkeme tarafından hükmedilen vekâlet ücretinden farklı bir ücrettir. “Vekâlet ücreti” mahkeme kararıyla Avukatlık Asgari Ücret Tarifesi'ne göre hükmedilen yargılama gideri niteliğindedir. 1136 sayılı Avukatlık Kanunu'nun 163'üncü maddesine göre belirlenen “avukatlık ücreti” vekil ile müvekkil arasında sözleşmeyle serbestçe düzenlenip belli bir hukuki yardımı ve meblağı yahut değeri kapsamaktadır. 1136 sayılı Kanun'un 164'üncü maddesinin dördüncü fıkrasına göre “vekâlet ücreti” avukatlık asgari ücret tarifesinin altında kararlaştırılamaz. Sözleşme özgürlüğü devletin, kişilerin istedikleri hukuki sonuçlara ulaşmalarını sağlaması ve bu bağlamda kişilerin belli hukuki sonuçlara yönelen iradelerini geçerli olarak tanınması, onların iradelerinin yöneldiği hukuki sonuçların doğacağını ilke olarak benimsemesi ve koruması anlamına gelmektedir. Sözleşme özgürlüğü uyarınca kişiler, hukuksal ilişkilerini özgür iradeleriyle ve sözleşmelerle düzenlemekte

serbesttir. Anayasa'nın 48'inci maddesinde koruma altına alınan sözleşme özgürlüğü, sözleşme yapma serbestisinin yanı sıra yapılan sözleşmelere dışarıdan müdahale yasağını da içermektedir.

5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 324'üncü maddesinin bir numaralı fıkrasında yer alan *“Harçlar ve tarifesine göre ödenmesi gereken avukatlık ücretleri ile soruşturma ve kovuşturma evrelerinde yargılamanın yürütülmesi amacıyla Devlet Hazinesinden yapılan her türlü harcamalar ve taraflarca yapılan ödemeler yargılama giderleridir”* hükmü gereğince *“vekâlet ücreti”* yargılama giderlerinden sayılmaktadır. 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun yargılama giderlerinin kapsamının belirtildiği 323'üncü maddesinin bir numaralı fıkrasının (ğ) bendinde de vekille takip edilen davalarda kanun gereğince takdir olunacak vekâlet ücretinin yargılama gideri niteliğinde olduğu hükme bağlanmaktadır. 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanun'un 330'uncu maddesinde yer alan *“Vekil ile takip edilen davalarda mahkemece, kanuna göre takdir olunacak vekâlet ücreti, taraf lehine hükmedilir”* hükmü gereğince *“vekâlet ücreti”* davada haklı çıkan taraf lehine hükmedilmektedir. Anılan maddenin gerekçesinde, *“bu düzenlemede geçen ücretin avukat ile müvekkil arasında yapılan sözleşmeden kaynaklanan avukatlık ücreti olmayıp, Avukatlık Asgari Ücret Tarifesi uyarınca hükmedilen vekâlet ücreti olduğu, dolayısıyla bu ücretin, davayı kazanan taraf lehine yargılama gideri kapsamında hükmedilmesi gerekir”* denilmektedir.

6100 sayılı Kanun'un 71'inci maddesine göre dava ehliyeti bulunan herkes davasını kendisi veya tayin ettiği vekil aracılığıyla açabilir ve takip edebilir. Davacı veya davalının davayı vekil aracılığıyla takip etmeleri kendi iradelerine bağlıdır.

Tarifeye dayanılarak karşı tarafa yüklenecek vekâlet ücretinin avukata ait olacağını öngören kural emredici hukuk kuralı olmayıp tamamlayıcı bir hukuk kuralıdır. Bu bağlamda kuralın tarafların özgür iradeleri ile düzenleyecekleri avukatlık sözleşmelerinde ücret kararlaştırılırken dava sonunda karşı tarafa yüklenecek *“vekalet ücretinin”* avukatlık ücretine dâhil edilip edilmeyeceği hususunu gözeterek düzenleme yapmalarını engellemediği açıktır. Anayasa Mahkemesinin, 3/3/2004 tarihinde bu yönde verdiği E.2002/126, K.2004/27 sayılı ve E.2004/8, K.2004/28 sayılı kararlarından sonra uygulama da bu şekilde gelişmiş, çıkan uyuşmazlıklar hakkında Yargıtay tarafından verilen kararlarda bu husus açıkça benimsenerek içtihat niteliğini kazanmıştır. Hukuki yardım alanla avukat arasındaki vekalet ücretine ilişkin sözleşmede düzenleme yapılmasına engel bir durum bulunmamaktadır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun “Amaç” başlıklı 1’inci maddesinde, bu Kanunun amacının, kamu hukukuna tâbi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veyahut kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihalelerde uygulanacak esas ve usulleri belirlemek olduğu belirtilmiştir. “Kapsam” başlıklı 2’inci maddesinde, belediyelerin doğrudan veya dolaylı olarak birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip bulundukları her çeşit şirketlerin bu Kanun’a tabi olduğu, “Temel İlkeler” başlıklı 5’inci maddesinde ise idarelerin bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu olduğu ifadelerine yer verilmiştir. Kanun’un 3’üncü maddesinde kanundan istisna olan durumlar, 19’uncu maddesinde ihale usulleri ve 22’inci maddesinde doğrudan temin kapsamında yapılacak alımlar sayılmıştır.

Şirketlerin 4734 sayılı Kanun’a tabi olduğu, istisna kapsamında olmayan alımlarını ihale usulleriyle veya şartları taşıyorsa doğrudan teminle yapması gerektiği açıktır.

Büyükşehir Belediyesinin doğrudan veya dolaylı olarak çoğunluk hissesine sahip olduğu 14 şirketin avukatlık/hukuki danışmanlık hizmetini iş akdi kapsamında istihdam ettiği avukatların yanı sıra üçüncü kişilerden hizmet satın alma yöntemiyle karşıladığı görülmüştür. Şirketlerin hangi avukatlar ile tam zamanlı hizmet sözleşmesinin devam edeceğine, sözleşmeli avukatlardan hangilerinin sözleşmelerinin sona ereceğine, hangi avukatlar ile avukatlık sözleşmesi imzalanacağına Büyükşehir Belediyesi İşletme ve İştirakler Kurulu tarafından tavsiye kararı alınarak ilgili şirketlere Büyükşehir Belediyesi Genel Sekreteri İşletme ve İştirakler Kurulu Başkanı sıfatıyla bilgi ve gereği rica edilmektedir.

Şirketlerin tam zamanlı hizmet sözleşmesiyle avukatı/avukatları olduğu halde ayrıca şirketler tarafından avukatlık hizmet alımı yapılmıştır. Avukatlık hizmet alımı ücret ve vekalet ücreti karşılığı olabildiği gibi sadece vekalet ücreti karşılığında olabilmektedir. Şirketlerin avukatı/avukatları olduğu halde şirkete ait hakkın kullanımının hangi gerekçeyle verildiği, verilme sırasında hangi temel ölçütlerin kullanıldığı anlaşılamamıştır. Örneğin avukatlık hizmeti alımı yapılan bir kişinin üç şirketin her birinden aylık ücret ve vekalet ücreti karşılığı, diğer beş şirketin her birinden ise vekalet ücreti olmak üzere toplam sekiz şirketle sözleşmesi bulunmaktadır. Tam zamanlı avukatların bir kısmının hizmet sözleşmesinde vekalet ücreti ile ilgili sözleşmede hüküm bulunmamaktadır. Yukarıda belirtildiği üzere vekalet ücreti tarafın hakkıdır. Tarifeye bağlı hükmedilen vekâlet ücretinin avukat ile yapılan sözleşmede ücreti belirlenirken dava sonunda kazanılan “vekalet ücretinin” avukatın olduğuna ilişkin hüküm

olmadığı dikkate alındığında, bu ücretin ilgili şirkete ait olması gerekir. Tam zamanlı avukatların bir kısmının hizmet sözleşmesinde ise vekalet ücreti ile ilgili sözleşmede hüküm bulunmaktadır. Sözleşmede yer alan hükümde vekalet ücretinin avukata ait olduğu belirtilmiştir. Tam zamanlı ücret karşılığı çalıştırılan avukata kazanılan vekalet ücretinin tamamının herhangi bir ölçüt ve sınırlamaya tabi olmadan verilmesi durumunda öngörülemez bir miktar avukata ödenmiş olacaktır. Bu nedenle tam zamanlı ücret karşılığı çalıştırılan avukata kazanılan vekalet ücretinin bir ölçüt çerçevesinde verilmesi için sözleşmelerinde buna ilişkin hükme yer verilmesi uygun olacaktır.

Diğer taraftan şirketlerin tam zamanlı hizmet sözleşmesi ile çalıştırılan avukatları olduğu halde hangi gerekçeyle dışarıdan hizmet satın alındığı anlaşılamamıştır. Şirketlerin hakkın kullanımına ilişkin katlandığı giderin ve elde ettiği faydanın iyi değerlendirilerek gerekli tedbirlerin alınması önem arz etmektedir.

Şirketlerin kazandıkları vekalet ücreti ile ilgili kayıtları oluşturması ve bilgileri dahilinde işlem tesis edilmesi takip açısından önemlidir.

5216 sayılı Kanun'un "Büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri" başlıklı 18'inci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinde, Büyükşehir belediyesinin ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin etkin ve verimli yönetilmesini sağlamak Büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri arasında sayılmıştır. 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 18'inci maddesinin ikinci fıkrasında, tacirin ticaretine ait bütün faaliyetlerinde basiretli bir iş adamı gibi hareket etmesi gerektiği belirtilmiştir. Basiretli iş adamı gibi davranmayı, tacirin ticaretine ilişkin faaliyetlerinde herhangi bir kişiye kıyasla daha dikkatli, tedbirli, öngörülü ve yaptığı işin inceliklerine hâkim biçimde hareket etmesi olarak tanımlamak mümkündür.

Şirkete ait bir hakkın kullanımının verilmesinde, genel ve objektif ölçütler kullanılarak saydamlık ile özen yükümlülüğüne uygun hareket edilmesi gerekir. Büyükşehir Belediyesinin doğrudan veya dolaylı olarak çoğunluk hissesine sahip olduğu şirketlerin avukatlık hizmetinin ihtiyaçlar doğrultusunda belirlenmesi, kişilerle yapılan sözleşmelere açıkca vekalet ücretinin kime ait olduğunun yazılması, vekalet ücreti verilmesinin öngörülmesi durumunda buna ilişkin ölçütün belirlenmesi gerekir.

Kamu idaresi tarafından hukukun ihtisas ve güven ilişkisinin hakim olduğu bir dal olduğu, ticari sır niteliği de taşıyan çok özel bilgilerin paylaşıldığı bir dal olması nedeniyle ihale konusu yapılabilecek nitelik taşımadığı, karşılıklı güven ilişkisinin esas alınacağı hukuk desteği

için 1136 sayılı Avukatlık Kanunu kapsamında uygulamaların yapıldığı ve aynı yasa çerçevesinde emredici nitelik taşıyan davayı kazanma durumunda karşı taraftan vekalet ücreti alınması hükmünün uygulandığı, 1136 sayılı Kanun'un 163 ve izleyen maddeleri çerçevesinde uygulama yapıldığı, avukatlara yapılan ücret ödemesi, bağlı olunan ilgili il barosu tarafından belirlenen tavsiye niteliğinde asgari ücretten yüksek olmadığı ve bu durumun şirket menfaatine uygun olduğu, gerek yasal düzenleme gerek teamülün işaret ettiği uygulamanın bulguda yer aldığı şekli ile pazarlığa açılmasının Avukatlık Kanunu ile tezat oluşturacağı, şirketler kapsamında verilen hukuksal yardımın tek boyutlu olmadığı, dava ve icra takipleri ile sınırlı kalmadığı, sözleşme hukuku, deniz hukuku, e-ticaret hukuku gibi birçok yeni ve uluslararası nitelikte düzenleme barındıran hukuk dalları ile ilintili danışmanlık hizmeti verilmesinin zaruri olduğu da dikkate alınarak hizmetin niteliği gereği değerlendirilme yapılması gerektiğinin düşünüldüğü ifade edilmiştir.

Avukat ve müvekkil arasında güven ilişkisi ve sır saklama mükellefiyeti genel kuraldır. Şirketlerin avukatı/avukatları olduğu halde şirkete ait hakkın makul ve nesnel ölçütler olmaksızın direkt olarak üçüncü kişilere verilmesinin kabul edilebilir bir yönü bulunmamaktadır. Kamu idaresi cevabında belirtilen hususlara ilişkin yukarıda yapılan açıklamalar yeterli olup ilave açıklama yapılmasını gerektiren bir durum bulunmamaktadır.

Tam zamanlı avukatı/avukatları olmasına karşın -çok özelliği olan durumlar haricinde- ücret ve vekalet ücreti karşılığı veya sadece vekalet ücreti karşılığında hizmet satın alınmaması, hizmet satın alınmasının zorunlu olduğu durumda Kamu İhale Kanun'unun öngördüğü usullerde veya diğer kişilerden teklif alınması suretiyle gerçekleştirilmesi, tam zamanlı ücret karşılığı Şirket bünyesinde çalıştırılan avukata karşı taraftan kazanılan vekalet ücretinin verilmesinin öngörülmesi halinde ölçüt ve sınırlamaya yer verilmesi, Şirkete ait hakkın kullandırılmasında basiretli kişi gibi davranılarak objektif ölçütlerin kullanılmasına dikkat edilmesi, davalarla ilgili vekalet ücreti ve yargılama giderlerine ilişkin kayıt düzeninin oluşturulması gerekir.

BULGU 41: Belediye Şirketleri İçin Zorunlu Olmamasına Karşın Tam Tasdik Raporlaması Kapsamında Yeminli Mali Müşavirlik Hizmeti Alınması ile Yeminli Mali Müşavirlik Hizmetinin Doğrudan Sözleşme ile Alınması

Büyükşehir Belediyesinin doğrudan veya dolaylı olarak çoğunluk hissesine sahip olduğu şirketlerin vergi mevzuatı kapsamında zorunluluğu bulunmayan kurumlar vergisi beyannamelerinin tasdik hizmetinin yeminli mali müşavirlerden alındığı ve yeminli mali

müşavirlik hizmet alımının ilgililerle doğrudan sözleşme imzalanarak yürütüldüğü görülmüştür.

3568 sayılı Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu'nun "Tasdik ve tasdikten doğan sorumluluk" başlıklı 12'nci maddesinde, yeminli mali müşavirlerce yapılabilecek tasdik işlemlerine ilişkin düzenlemeler yapılarak Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın yetkili olduğu belirtilmiştir. 30.07.1995 tarih ve 22359 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren (18) Sıra Nolu Serbest Muhasebecilik, Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu Genel Tebliği ile mükelleflerin gelir veya kurumlar vergisi beyannameleri ve bunlara ekli mali tablolar ile bildirimlerin doğruluğunun yeminli mali müşavirlere tasdik yaptırma mecburiyeti kaldırılarak uygulama mükelleflerin tercihinin bırakılmıştır.

(18) Sıra Nolu Tebliğ'in "Kapsam" başlıklı maddesinde *"Yıllık gelir veya kurumlar vergisi beyannamesi, tasfiye, birleşme ve devir beyannameleri dahil vermek durumunda bulunan mükellefler, söz konusu beyannameleri ile bunlara ekli tablolarını ve bildirimlerini diledikleri takdirde yeminli mali müşavirlere tasdik ettirilebilirler"*

...

Bu Tebliğ hükümlerine göre, gelir veya kurumlar vergisi beyannamelerini yeminli mali müşavirlere tasdik ettiren mükelleflerin, beyannamelerini ayrıca serbest muhasebeci veya serbest muhasebeci mali müşavirlere imzalatma zorunluluğu bulunmamaktadır." düzenlemesine yer verilmiştir. 02.03.2001 tarih ve 24334 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren (29) Sıra Nolu Serbest Muhasebecilik, Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu Genel Tebliği'nin "Sözleşme Düzenlenmesi ve Sözleşmelerin Feshi" başlıklı 4'üncü maddesinde de, *"18 Sıra no.lu Serbest Muhasebecilik, Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu Genel Tebliği ile yapılan düzenleme uyarınca mükellefler diledikleri takdirde tam tasdik hizmetinden yararlanabileceklerdir..."* düzenlemesi yer almıştır.

Yukarıda yer alan (18) ve (29) sıra Nolu Tebliğler'e göre Belediye şirketlerinin kurumlar vergisi kapsamında verecekleri beyannameleri için herhangi bir yeminli mali müşavirlik hizmeti almaları zorunlu değildir. Tam tasdik hizmeti, kurumlar vergisi mükelleflerinin vergiye tabi yasal defter ve belgelerinin sözleşme imzaladıkları yeminli mali müşavirler tarafından sözleşme imzalanan yıl için vergi mevzuatı açısından incelenerek şirketlerin kurumlar vergisi matrahının hesaplanmasına yönelik hizmet olup, sözleşme

imzalanan yeminli mali müşavirlere ödenen ücret karşılığında alınan bir hizmet olarak değerlendirilebilecektir.

Yukarıda belirtildiği üzere Belediye şirketlerinin yeminli mali müşavirlerden vergi matrahının tespitine yönelik olarak yürürlükte bulunan mevzuata göre hizmet alım zorunluluğu bulunmamaktadır.

Diğer taraftan yeminli mali müşavirlik hizmet alımları 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na uygun olmayan şekilde ilgili şirketlerle doğrudan sözleşme imzalanarak yürütüldüğü görülmüştür. Belediye şirketleri tarafından temin edilen yeminli mali müşavirlik hizmetinin hangi yeminli mali müşavirlik şirketinden alınacağına fiili olarak Büyükşehir Belediyesi yönetimi tarafından karar verilmektedir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun “Amaç” başlıklı 1'inci maddesinde, bu Kanunun amacının, kamu hukukuna tâbi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veyahut kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihalelerde uygulanacak esas ve usulleri belirlemek olduğu belirtilmiştir. “Kapsam” başlıklı 2'inci maddesinde, belediyelerin doğrudan veya dolaylı olarak birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip bulundukları her çeşit şirketlerin bu Kanun'a tabi olduğu, “Temel İlkeler” başlıklı 5'inci maddesinde ise, idarelerin bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu olduğu ifadelerine yer verilmiştir. Kanun'un 3'üncü maddesinde kanundan istisna olan durumlar, 19'uncu maddesinde ihale usulleri ve 22'inci maddesinde doğrudan temin kapsamında yapılacak alımlar sayılmıştır. Şirketin 4734 sayılı Kanun'a tabi bir şirket olduğu, istisna kapsamında olmayan alımlarını ihale usulleriyle veya şartları taşıyorsa doğrudan teminle yapması gerektiği açıktır.

5216 sayılı Kanun'un “Büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri” başlıklı 18'inci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinde, Büyükşehir belediyesinin ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin etkin ve verimli yönetilmesini sağlamak Büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri arasında sayılmıştır. 2024 yılında Büyükşehir Belediyesinin doğrudan veya dolaylı olarak çoğunluk hissesine sahip olduğu 13 şirketin yeminli mali müşavirlik hizmeti alımının 13'ü mahalli idareler seçimi öncesi bir firmadan doğrudan alınır iken mahalli idareler seçimi sonrası başlama tarihleri değişmekle birlikte bir firmanın beş

Belediye şirketi, diğer iki firmanın dörder Belediye şirketi ile doğrudan sözleşme imzalanmak suretiyle hizmet alımı yapılmıştır.

Kamu idaresi tarafından Şirketlerin mali müşavirlik danışmanlık hizmeti almadığı, Yeminli Mali Müşavirlik şirketi ile Kurumlar Vergisi Tasdik Sözleşmesi yapıldığı, Kurumlar Vergisi Tasdiki Denetiminin 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunun da tariflenen mal ve hizmet alım şekillerinden olmadığı, mali konuların ihtisas ve güven ilişkisinin hakim olduğu bir dal olduğu, ticari sır niteliği de taşıyan çok özel bilgilerin paylaşıldığı bir dal olması nedeniyle ihale konusu yapılabilecek nitelikte olmadığı, karşılıklı güven ilişkisinin esas alınacağı bir ilişki olduğu, yapılan ücret ödemesinin bağlı bulundukları odanın belirlediği asgari ücret tarifesi tutarı olduğu, tam tasdik raporlaması kapsamında yeminli mali müşavirlik hizmeti alınmasının mali yönden kontrol ve işlevin daha kapsamlı olması olanağını sağladığı, söz konusu işlemin mevzuata uygun olduğu ve alınan hizmeti daha nitelikli hale getirdiği ifade edilmiştir.

Bulgunun esası Büyükşehir Belediyesinin doğrudan veya dolaylı olarak çoğunluk hissesine sahip olduğu şirketlerin vergi mevzuatı kapsamında zorunluluğu bulunmayan kurumlar vergisi beyannamelerinin tasdik hizmetinin yeminli mali müşavirlerden alınması ile yeminli mali müşavirlik hizmet alımının ilgililerle doğrudan sözleşme imzalanarak yürütülmesidir. Yeminli mali müşavirlerden danışmanlık hizmeti alındığına ilişkin bir ifade bulunmamaktadır. Mükelleflerin gelir veya kurumlar vergisi beyannameleri ve bunlara ekli mali tablolar ile bildirimlerin doğruluğunun yeminli mali müşavirlere tasdik yaptırma mecburiyeti kaldırılmasının dikkate alınarak işlem yapılması önerilmektedir. Belediye şirketlerinin yeminli mali müşavirlerden vergi matrahının tespitine yönelik olarak yürürlükte bulunan mevzuata göre hizmet alım zorunluluğu bulunmadığı, şayet alım yapılacak ise de bu hizmetin 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na uygun olarak yapılması gerekmektedir. Kamu idaresi cevabında belirtilen ifadelere yukarıda yapılan açıklamalar çerçevesinde katılmak mümkün değildir.

Büyükşehir Belediyesinin doğrudan veya dolaylı olarak çoğunluk hissesine sahip olduğu şirketlerin vergi matrahının tespitine yönelik yeminli mali müşavirden hizmet alınmasını zorunlu kılan bir düzenleme olmadığı dikkate alındığında, şirketlerin basiretli iş adamı gibi davranma yükümlülüğüne uygun hareket ederek ve Büyükşehir Belediyesinin de kurum ve şirket menfaatleri açısından kaynakların etkin kullanılmasının sağlanması adına hizmet alımının gerekli olmadığı, gerekmemekle birlikte Şirketlerin yeminli mali müşavirlik

hizmet alımı yapması durumunda ise Kamu İhale Kanunu'nun öngördüğü ihale usulleri veya teklif alınması suretiyle gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 42: Yönetim Kurulu Üyeleri Arasından Atanan Murahhas Üyelerle İlgili Hatalı Uygulama Yapılması

Belediyenin doğrudan veya dolaylı olarak çoğunluk hisselerine sahip olduğu şirketlerin bir kısmının yönetim kurulunda yer alan üyelerin murahhas üye olarak görevlendirilmesinde Kanuna uyulmadığı görülmüştür.

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun "Yönetim ve Temsil" başlıklı 365'inci maddesinde, anonim şirketin yönetim kurulu tarafından yönetileceği ve temsil olunacağı "Yönetimin devri" başlıklı 367'nci maddesinde yönetim kurulunun esas sözleşmeye konulacak bir hükümle, düzenleyeceği bir iç yönergeye göre, yönetimi, kısmen veya tamamen bir veya birkaç yönetim kurulu üyesine veya üçüncü kişiye devretmeye yetkili kılınabileceği, bu iç yönergenin şirketin yönetimini düzenleyeceği; bunun için gerekli olan görevleri, tanımlara, yerlerini göstereceği, özellikle kimin kime bağlı ve bilgi sunmakla yükümlü olduğunu belirleyeceği, yönetim kurulunun istem üzerine pay sahiplerini ve korunmaya değer menfaatlerini ikna edici bir biçimde ortaya koyan alacaklıları, bu iç yönerge hakkında, yazılı olarak bilgilendireceği, yönetimin devredilmediği takdirde, yönetim kurulunun tüm üyelerine ait olduğu, "Temsil Yetkisi" başlıklı 370'inci maddesinin ikinci fıkrasında da, yönetim kurulunun, temsil yetkisini bir veya daha fazla murahhas üyeye veya müdür olarak üçüncü kişilere devredebileceği ve en az bir yönetim kurulu üyesinin temsil yetkisini haiz olmasının şart olduğu hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer alan hükümlerinden anlaşılabacağı üzere, yönetim kurulu, temsil yetkisini bir veya daha fazla üyeye veya müdür olarak üçüncü kişilere devredebilir. Temsil yetkisi yönetim kurulu üyelerinden bir ya da birkaçına devredilmesi durumunda, bu üyelere murahhas üye denilmektedir. Örneğin bir şirketin esas sözleşmesinin "Yönetim Kurulu" başlıklı 8'inci maddesinde, murahhas üye seçimini ve murahhas üye ücretinin belirlenme konusunda yönetim kuruluna yetki verilmiş, "Şirketin Temsil ve İlzamı" başlıklı 12'nci maddenin üçüncü fıkrasında da yönetim kurulunun bir veya birden çok murahhas üye tayin edebileceği gibi idare ve temsil yetkilerini kısmen veya tamamen yönetim kurulu üyesi olmayan Genel Müdür ve müdürlere bırakabileceği belirtilmiştir. Diğer şirketlerinde de biri hariç aynı/benzer hükümler bulunmaktadır. Farklı hüküm olan şirketin esas sözleşmesinde ise en fazla dört kişilik icra kuruluna devredilebileceği yazılı olmasına karşın, yönetim kurulu

üyelerinin tamamı Murahhas üye olarak görevlendirilmiştir. Belediyenin doğrudan veya dolaylı olarak çoğunluk hisselerine sahip olduğu şirketlerinden sadece birinde dört Murahhas üye görevlendirilmiştir.

6102 sayılı Kanun'un 370'inci maddesinde göre yönetimin bir veya birkaç yönetim kurulu üyesine yetki verilebileceği açıktır. 2023 yılında birçok şirketin toplamda ...yönetim kurulu üyesinin bulunduğu ve tamamının da Murahhas üye olarak görevlendirildikleri görülmüştür. 2024 yılında bir şirketin toplam yönetim kurulu üye sayısının 7 ve görevlendirilen Murahhas üye sayısının 7, bir şirketin toplam yönetim kurulu üye sayısının 11 ve görevlendirilen Murahhas üye sayısının 10, bir şirketin toplam yönetim kurulu üye sayısının 11 ve görevlendirilen Murahhas üye sayısının 9, bir şirketin toplam yönetim kurulu üye sayısının 6 ve görevlendirilen Murahhas üye sayısının 5, bir şirketin toplam yönetim kurulu üye sayısının 10 ve görevlendirilen Murahhas üye sayısının 5, bir şirketin toplam yönetim kurulu üye sayısının 15 ve görevlendirilen Murahhas üye sayısının 7 ve bir şirketin toplam yönetim kurulu üye sayısının 13 ve görevlendirilen Murahhas üye sayısının 6 olduğu görülmüştür.

6102 sayılı Kanuna aykırı olarak Murahhas üye belirlenmesinin yanında Murahhas üyelere yönetim kurulu ücretlerine ek olarak Murahhas üye ücretlerinin de ödendiği görülmüştür.

İdare tarafından 6102 sayılı Kanun'un 367 ve 370'nci madde hükümlerinin bir tercih hakkı sunduğu, yönetimin devredilemeyen yetkiler dışındaki yetkilerinin iç yönerge ile devredilebileceği hükmünü içerdiği, böyle bir devir yapılmadığı sürece, yönetim kurulunun tüm üyelerinin sınırsız temsil yetkisine haiz olduğu, düzenlenen imza sirkülerlerinde her üyenin yetkilendirilmesi mümkün olduğu gibi birkaç üyenin de yetkilendirilmesinin mümkün olduğu, yönetim kurulu üyelerinin yetkili olduğu gerçeğini ortadan kaldırmayacağı ifade edilmiştir. İdare tarafından belirtilenlerle ilgili olarak yukarıda yapılan açıklamalar yeterli olup, farklı bir değerlendirmeyi gerektiren bir durum bulunmamaktadır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun "Büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri" başlıklı 18'inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde, Bu Kanunla büyükşehir belediyesine verilen görev ve hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde uygulanabilmesi için gerekli önlemleri almak ve (e) bendinde, Büyükşehir belediyesinin ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin etkin ve verimli yönetilmesini sağlamak Büyükşehir Belediye Başkanına görev olarak verilmiştir. 6102 sayılı Kanun'un 16'ncı maddesinde; ticari şekilde işletilmek üzere belediye tarafından kurulan kuruluşların tacir sayılacağı, 18'inci maddesinde; her tacirin,

ticaretine ait bütün faaliyetlerinde basiretli bir iş adamı gibi hareket etmesi gerektiği “Özen ve bağlılık yükümlülüğü” başlıklı 369’uncu maddesinin birinci fıkrasında; yönetim kurulu üyeleri ve yönetimle görevli üçüncü kişilerin görevlerini tedbirli bir yöneticinin özeniyle yerine getirmek ve şirketin menfaatlerini dürüstlük kurallarına uyarak gözetmek yükümlülüğü altında olduğu belirtilmiştir. Basiretli iş adamı gibi davranmayı tacirin ticaretine ilişkin faaliyetlerinde herhangi bir kişiye kıyasla daha dikkatli, tedbirli, öngörülü ve yaptığı işin inceliklerine hâkim biçimde hareket etmesi olarak tanımlamak mümkündür.

Kamu idaresi tarafından şirketlerin yönetim kurulu üyelerinin tümünün murahhas üye olarak atanmadığı, genel kurulun murahhas üye ücretinin üst sınırını belirlediği, yönetim kuruluna ait olan murahhas atama yetkisini yönetim kurulu kullanarak atama yaptığı da bu üst sınıra kadar bir rakam belirleme için yetkilendirildiği, bu durumun murahhas üye ücreti belirleme yetkisinin devri anlamına gelmediği, enflasyon oranlarındaki yüksek seyrin her geçen gün belirlenen rakamın reel değerinde düşüklüğe sebebiyet verdiği, bu nedenle yıl içinde güncelleme gerçekleştirme ihtiyacının doğduğu, 631 sayılı KHK’de yapılan değişiklik doğrultusunda uygulamaların güncellendiği ve bu değişiklik ile belirlenecek rakamın üst sınır olarak belirlendiği ifade edilmiştir.

Bulgunun konusu Belediyenin doğrudan veya dolaylı olarak çoğunluk hisselerine sahip olduğu şirketlerin bir kısmının yönetim kurulunda yer alan üyelerin murahhas üye olarak görevlendirilmesinde Kanuna uyulmaması olduğu halde kamu idaresi cevabının esasının murahhas üye ücretlerine ilişkin olduğu anlaşılmıştır. Yukarıda şirketlerin yönetim kurulu sayısı ile murahhas üye sayıları belirtilmiştir. Bu bilgilere göre yapılan murahhas üye görevlendirmelerinin 6102 sayılı Kanun’a uygun olmadığı açıktır.

İdarenin 2023 yılına ilişkin Sayıştay Denetim Raporunun gereğini yerine getirmediği sonucuna varılmıştır.

Murahhas üye görevlendirilmesinin 6102 sayılı Kanun’un 370’inci maddesi ile Şirket esas sözleşme hükümlerine göre yapılması gerekmektedir.

BULGU 43: Yönetim Kuruluna Verilen Murahhas Üyelik Ücretinin Yönetim Kurulu Kararıyla Belirlenmesi

Şirketlerin yönetim kurulu üyelerinin murahhas üyelik ücretinin yönetim kurulu kararıyla belirlendiği görülmüştür.

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun "Yönetim kurulu üyelerinin mali hakları" başlıklı 394'üncü maddesinde, Yönetim kurulu üyelerine, tutarı esas sözleşmeyle veya genel kurul kararıyla belirlenmiş olmak şartıyla huzur hakkı, ücret, ikramiye, prim ve yıllık kârdan pay ödenebileceği ve şirket ana sözleşmelerinde, Yönetim Kurulu Üyelerinin ücretinin Genel Kurul tarafından saptanacağı belirtilmiştir. Aynı Kanun'un şirketlerde Genel Kurulun görev ve yetkilerini düzenleyen 408'inci maddesinin ikinci fıkrasında da, çeşitli hükümlerde öngörülmüş bulunan devredilemez görevler ve yetkiler saklı kalmak üzere, genel kurula ait devredilemeyecek görev ve yetkiler belirlenmiştir. Anılan fıkranın (b) bendinde; *"Yönetim kurulu üyelerinin seçimi, süreleri, ücretleri ile huzur hakkı, ikramiye ve prim gibi haklarının belirlenmesi, ibraları hakkında karar verilmesi ve görevden alınmaları"* hükmüne yer verilerek yönetim kurulu üyelerinin ücretlerini belirleme yetkisinin şirket genel kurulunun devredilemez görev ve yetkileri arasında bulunduğu hükme bağlanmıştır.

Örneğin, Belediyenin çoğunluk hissesine sahip olduğu bir şirketin 29.03.2022 tarihli 2022 yılı olağan genel kurul toplantısında, her bir üyeye verilecek huzur ücreti belirlendiği halde, murahhas üyelik ücreti belirlenmeyerek yönetim kuruluna murahhaslar ataması ve murahhas ücretlerini.....TL üst sınırına kadar belirleme yetkisi verilmiştir. Böylece yönetim kurulu tüm üyelerini aynı zamanda murahhas üye olarak atamış ve kendilerine verilecek olan murahhas üye ücretini de belirlemiştir. Alınan yetkiye istinaden yönetim kurulu üyelerine ödenecek murahhas üyelik ücreti 2023 yılı içerisinde artırımlı olarak iki kez yönetim kurulu kararıyla belirlenmiştir. Murahhas üye ücretlerinde objektif bir ölçüt uygulanmadan yönetim kurulu başkanı ile üyelere ödenen tutarlar arasında farklılıklar bulunmaktadır. 6102 sayılı Kanun'un 394'üncü maddesine göre tutarı esas sözleşmeyle veya genel kurul kararıyla belirlenen ücret yönetim kurulu üyelerine ödenebilecektir. Murahhas üyelik ücretinin genel kurul kararıyla veya esas sözleşmeyle belirleneceği, söz konusu yetkinin bizzat genel kurul tarafından kullanılması gerektiği ve bunun devredilemez bir yetki olduğu anlaşılmaktadır. Genel Kurul tarafından yetki kullanımında ücretin belirli ve anlaşılabilir olması gerekir. Belediyenin veya Belediye şirketlerinin doğrudan veya dolaylı olarak çoğunluk hissesine sahip olduğu diğer şirketler için de aynı/benzer uygulamalar yapılmaktadır. Aynı şekilde 2024 yılı şirket genel kurullarında üst tutar belirlenmek suretiyle yönetim kurullarına yetki verilmiş, belirlenmiş üst sınır aşılmamak şartıyla yönetim kurulları da bu yetkiye istinaden şirketlerindeki murahhas üye olarak görevlendirilen kişilere verilecek murahhas üyelik ücretini belirlemişlerdir.

6102 sayılı Kanun'a göre, yönetim kurulu üyelerinden murahhas üyeliğe atanan yönetim kurulu üyelerine ödenecek ücretin şirket genel kurul kararı veya esas sözleşmeyle belirleneceği, söz konusu yetkinin bizzat genel kurul tarafından kullanılması gerektiği ve bu yetkinin şirket genel kurulunun devredilemez görev ve yetkileri arasında bulunan bir yetki olduğu dikkate alındığında, murahhas üyeliklere atanan üyelere ödenecek ücretin yönetim kurulu kararlarıyla belirlenmesi veya artış yapılması 6102 sayılı Kanun'a aykırılık oluşturmaktadır.

Kamu idaresi tarafından murahhaslık üye ücretini yönetim kurulunun değil genel kurulun belirlediği, yönetim kuruluna yalnızca murahhas üye ataması durumunda üst sınıra kadar bir rakam ödeme konusunda takdir yetkisi verildiği, üst sınır olan rakamı genel kurulun belirlediği, her bir murahhas üyenin bu üst sınırdaki murahhas üye ücreti alma hakkı bulunduğu halde genelde bu üst sınırı bulmayan ücretler ile murahhas üye atamalarını yönetim kurulunun yaptığı, Anayasanın angarya yasağı hükmü nedeniyle de ek görev ve sorumluluk yüklenen kişilere makul bir rakamda genel kurulun belirlediği sınır içinde murahhas üye ücreti ödendiği, 631 sayılı KHK'de yapılan değişiklik doğrultusunda uygulamaların güncellendiği ve bu değişiklik ile belirlenecek rakamın üst sınır olarak belirlendiği ifade edilmiştir.

Belirtildiği üzere 6102 sayılı Kanun'a göre yönetim kurulu üyelerinden murahhas üyeliğe atanan yönetim kurulu üyelerine ödenecek ücretin şirket genel kurul kararı veya esas sözleşmeyle belirlenmesi gerekir. Ücret belirleme yetkisi bizzat genel kurul tarafından kullanılmalıdır. Bu yetkinin şirket genel kurulunun devredilemez görev ve yetkileri arasında bulunan bir yetki olduğu dikkate alındığında, genel kurul kararıyla üst sınır belirlenerek her bir murahhas üye ücretinin yönetim kurulu kararlarıyla belirlenmesi veya artış yapılması mümkün değildir.

İdarenin 2023 yılına ilişkin Sayıştay Denetim Raporunun gereğini yerine getirmediği sonucuna varılmıştır.

Yönetim kurulu üyelerine ödenen murahhas üyelik ücretlerinin yönetim kurulu kararıyla belirlenmesi 6102 sayılı Kanun'a aykırılık oluşturmaması nedeniyle ya esas sözleşmeyle veya genel kurul kararıyla belirlenmesi gerekmektedir.

BULGU 44: Tam Zamanlı Sözleşmeli Tabip Personelin İkinci Görev Yasağı Kapsamında Şirket Yönetim Kurulu Üyesi Olarak Görev Yapması

Büyükşehir Belediyesinde tam zamanlı sözleşmeli tabip olarak çalışan personelin Büyükşehir Belediyesinin şirketinde Murahhas Yönetim Kurulu üyesi olarak görev aldığı ve bunun düzenlemelere aykırı olduğu görülmüştür.

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu’nun 359’uncu maddesinde, anonim şirketin esas sözleşmeyle atanmış veya genel kurul tarafından seçilmiş bir veya daha fazla kişiden oluşan bir yönetim kurulu bulunacağı, Devlet, il özel idaresi, belediye, köy ile diğer kamu tüzel kişilerinin pay sahibi olduğu şirketlerde, sayılan tüzel kişiler veya bunların gerçek kişi temsilcilerinin yönetim kuruluna seçilebileceği, yönetim kurulu üye sayısı ikiden fazla olan şirketlerde üyelerin tamamının aynı kamu tüzel kişisinin temsilcisi olmaması şartıyla kamu tüzel kişisini temsilen birden fazla gerçek kişi yönetim kuruluna seçilebileceği, 407’nci maddesinde, pay sahiplerinin şirket işlerine ilişkin haklarını genel kurulda kullanacağı, Murahhas üyelerle en az bir yönetim kurulu üyesinin genel kurul toplantısında hazır bulunmalarının şart olduğu, 408’inci maddesinde, genel kurulun, kanunda ve esas sözleşmede açıkça öngörülmüş bulunan hâllerde karar alacağı, çeşitli hükümlerde öngörülmüş bulunan devredilemez görevler ve yetkiler saklı kalmak üzere, genel kurulun yönetim kurulu üyelerinin seçimi, süreleri, ücretleri ile huzur hakkı, ikramiye ve prim gibi haklarının belirlenmesi, ibraları hakkında karar verilmesi ve görevden alınmaları konusundaki görev ve yetkilerinin devredilemez olduğu, 425’inci maddesinde, pay sahibinin, paylarından doğan haklarını kullanmak için genel kurula kendisi katılabileceği gibi, pay sahibi olan veya olmayan bir kişiyi de temsilcisi olarak genel kurula yollayabileceği, 370’nci maddesinde, esas sözleşmede aksi öngörülmemiş veya yönetim kurulu tek kişiden oluşmuyorsa temsil yetkisinin çift imza ile kullanılmak üzere yönetim kuruluna ait olduğu, yönetim kurulunun temsil yetkisini bir veya daha fazla Murahhas üyeye veya müdür olarak üçüncü kişilere devredebileceği ve en az bir yönetim kurulu üyesinin temsil yetkisine haiz olmasının şart olduğu belirtilmiştir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun “Ticaret ve diğer kazanç getirici faaliyetlerde bulunma yasağı” başlıklı 28’inci maddesinin birinci fıkrasının birinci cümlesinde, “*Memurlar Türk Ticaret Kanununa göre (Tacir) veya (Esnaf) sayılmalarını gerektirecek bir faaliyette bulunamaz, ticaret ve sanayi müesseselerinde görev alamaz, ticari mümessil veya ticari vekil veya kollektif şirketlerde ortak veya komandit şirkette komandite ortak olamazlar. (Görevli oldukları kurumların iştiraklerinde kurumlarını temsilen alacakları görevler hariç)*” ve 5216

sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Şirket kurulması" başlıklı 26'ncı maddesinin ikinci cümlesinde, *"Genel sekreter ile belediye ve bağlı kuruluşlarında yöneticilik sıfatını haiz personel bu şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında görev alabilirler."* hükmü yer almaktadır.

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü tarafından 24.04.2019 tarih ve 00043742444 sayılı yazısı ilgili tutularak Ticaret Bakanlığı İç Ticaret Genel Müdürlüğü'ne yazılan 14.05.2019 tarih ve 14399437-622.02-E.103700 sayı ve "Belediye şirketleri" konulu yazıda, Belediyenin sahip olduğu veya ortağı bulunduğu şirketlerin genel kurulunda belediyeyi temsil edecek kişilerin Belediye meclisinin kararıyla belirleneceğinin mütalaa edildiği belirtilmiştir. Büyükşehir Belediye Meclisinin 16.10.2019 tarih ve 97509404.301.05.882 sayılı kararıyla, İzmir Büyükşehir Belediyesinin hissedarı olduğu tüm şirketlerin Genel Kurullarında İzmir Büyükşehir Belediyesini temsil etmeye yetkili olmak üzere avukat...görevlendirilmesine karar verilmiştir.

Şirket esas sözleşmesinde açık bir hüküm bulunması şartıyla, şirketi temsil ve idare yetkisinin tamamı veya bir kısmının yönetim kurulu üyelerinden birisine "murahhas üye" sıfatıyla ya da şirkette pay sahibi olmayan bir müdüre (murahhas müdür) bırakılabilecektir.

5393 sayılı Kanunu'nun "Norm kadro ve personel istihdamı" başlıklı 49'uncu maddesinin üçüncü fıkrasında, Belediye ve bağlı kuruluşlarında, norm kadroya uygun olarak çevre, sağlık, veterinerlik, teknik, hukuk, ekonomi, bilişim ve iletişim, plânlama, araştırma ve geliştirme, eğitim ve danışmanlık alanlarında avukat, mimar, mühendis, şehir ve bölge plâncısı, çözümleyici ve programcı, tabip, uzman tabip, ebe, hemşire, veteriner, kimyager, teknisyen ve tekniker gibi uzman ve teknik personel yıllık sözleşme ile çalıştırılabileceği, beşinci fıkrasında, üçüncü ve dördüncü fıkra hükümleri uyarınca çalıştırılacak personele her ne ad altında olursa olsun sözleşme ücreti dışında herhangi bir ödeme yapılmayacağı ve ücret mahiyetinde aynî ya da nakdî menfaat temin edilmeyeceği, bu personel hakkında bu Kanunla düzenlenmeyen hususlarda vize şartı aranmaksızın 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4'üncü maddesinin (B) fıkrasına göre istihdam edilenler hakkındaki hükümlerin uygulanacağı, 22.02.2007 gün ve 26442 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik'in "Sözleşmeli personel" başlıklı 21'inci maddesinde de, Belediye ve bağlı kuruluşlarında, norm kadroya uygun olarak 5393 sayılı Kanunun 49'uncu maddesinin üçüncü fıkrasında sayılan unvanlardaki personelin yıllık sözleşme ile çalıştırılabileceği, bu personel

hakkında, 5393 sayılı Kanun'da düzenlenmeyen hususlarda vize şartı aranmaksızın 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4'üncü maddesinin (B) fıkrasına göre istihdam edilenler hakkındaki hükümlerin uygulanacağı ve 06.06.1978 tarih ve 7/15754 tarihli Bakanlar Kurulu kararı eki Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esasların 8'inci maddesinde de, *“Sözleşme ile çalıştırılan personelin dışarıda kazanç getirici başka bir iş yapamayacağı (Dava vekili, haftanın bazı günleri ya da günün belirli saatlerinde çalıştırılacak avukat, hekim ve uzman hekim, ilçe ve bucak belediyelerinde çalıştırılacak teknik personel ve 657 sayılı Kanun'un Ek geçici 12 ve 13 üncü maddelerinde sayılan personel ile yurtdışındaki Enformasyon Merkezlerinde görevlendirilecek editörler hariç)”* hükmü yer almaktadır.

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın 02.01.2020 tarih ve 2020/2 sayılı “Sözleşmeli Personel İstihdamı” konulu Genelgesinde, Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile bunların üyesi olduğu mahalli idare birlikleri tarafından 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49'uncu maddesi çerçevesinde sözleşmeli personel olarak istihdam edilecek kişiler hakkında kurumlar ile ilgililer arasında imzalanacak tam zamanlı olarak istihdam edilecek kişilerin sözleşmelerinde (Ek: l-a) sayılı Tip Sözleşme örneğinin kullanılması ve maddeler halinde açıklanan hususlara titizlikle uyulması gerektiği ifade edilmiş ve Genelge eki “EK: l-a sayılı Tip Sözleşme Örneğinin” 12'nci maddesinde, “Sözleşmeli personel kazanç getirici başka herhangi bir iş yapamaz.” hükmüne yer verilmiştir. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın 31.12.2021 2021/26 sayılı “Sözleşmeli Personel İstihdamı” konulu Genelgesiyle 02.01.2020 tarih ve 2020/2 sayılı Genelgesinin yürürlükten kaldırıldığı ve bu Genelgenin 01.01.2022 tarihinde yürürlüğe gireceği, Genelgede Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile bunların üyesi olduğu mahalli idare birlikleri tarafından 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49'uncu maddesi çerçevesinde sözleşmeli personel olarak istihdam edilecek kişiler hakkında kurumlar ile ilgililer arasında imzalanacak tam zamanlı olarak istihdam edilecek kişilerin sözleşmelerinde (Ek: l-a) sayılı Tip Sözleşme örneğinin kullanılması ve maddeler halinde açıklanan hususlara titizlikle uyulması gerektiği ifade edilmiş ve Genelge eki “EK: l-a sayılı Tip Sözleşme Örneğinin” 11'nci maddesinde de, *“Sözleşmeli personel kazanç getirici başka herhangi bir iş yapamaz.”* hükmüne yer verilmiştir.

...sözleşmeli sicil numaralı kişi ile ilk olarak 04.06.2021-31.12.2021 tarihleri arasında kapsayan tam zamanlı olarak çalıştırılacak sözleşmeli personele ilişkin hizmet sözleşmesi imzalanmış, devamın da 01.01.2022-31.12.2022 ve 01.01.2023-31.12.2023 tarihleri arasında kapsayan tam zamanlı olarak çalıştırılacak sözleşmeli personele ilişkin hizmet sözleşmesi

imzalanmıştır. İmzalanan her sözleşmelerde sözleşmeli personelin kazanç getirici başka herhangi bir iş yapamayacağı yer almıştır.

2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer almamakla birlikte ... sözleşmeli sicil numaralı kişi ile ilk olarak 15.11.2022-31.12.2022 tarihleri arasını kapsayan tam zamanlı olarak çalıştırılacak sözleşmeli personele ilişkin hizmet sözleşmesi imzalanmış, devamın da 01.01.2023-31.12.2023 tarihleri arasını kapsayan tam zamanlı olarak çalıştırılacak sözleşmeli personele ilişkin hizmet sözleşmesi imzalanmıştır. İmzalanan her sözleşmelerde sözleşmeli personelin kazanç getirici başka herhangi bir iş yapamayacağı yer almıştır.

Büyükşehir Belediyesinin hissedarı olduğu tüm şirketlerin Genel Kurullarında İzmir Büyükşehir Belediyesini temsil etmeye yetkili olmak üzere görevlendirilen personel, yukarıda belirtilen düzenlemelere aykırı olarak sözleşmeli personelin Murahhas Yönetim Kurulu üyesi olarak seçilmesini sağlamıştır. Böylece sözleşmeli personel 5393 sayılı Kanun'un 49'uncu maddesi ile sözleşmesine aykırı davranmıştır. ...sicil numaralı kişi 2021 yılı Haziran ayından itibaren İZDENİZ AŞ'de Murahhas Yönetim Kurulu üyesi olarak görev yapmış ve her ay huzur hakkı ücreti ile Murahhas Üye ücreti almıştır. ... sicil numaralı kişi 2022 yılı Aralık ayından itibaren İZDENİZ AŞ'de Murahhas Yönetim Kurulu üyesi olarak görev yapmış ve her ay huzur hakkı ücreti ile Murahhas Üye ücreti almıştır.

İdare tarafından yönetim kurulu üyelerinin atanmalarının 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 359'uncu maddesinin üçüncü fıkra hükmüne uygun olarak gerçekleştirildiği, fıkra hükmüne göre yönetim kurulu üyeliklerine atamalarda aranan tek özelliğinin ilgili kişinin tam ehliyetli olması gerektiği, Yasanın 363'üncü maddesinin ikinci fıkrasında da, yönetim kurulu üyesinin, üyeliği devam ettiği sürece iflasına karar verilmemiş olması, ehliyetinin kısıtlanmamış olması, üyelik için gereken kanuni şartları yahut esas sözleşmede öngörülen nitelikleri kaybetmemiş olması gibi hususların tahdidi olarak sayıldığı, böylece yönetim kurulu üyelerinin niteliklerinin yasal sınırlarının da dolaylı olarak ortaya konulduğu ve 6102 sayılı Kanun'un 359 ve 363'üncü maddelerine uygun hareket edildiği ifade edilmiştir. İdare tarafından genel olarak 6102 sayılı Kanun'a göre yönetim kurulu üyesi olabileceklerle ilgili genel bilgi verilmesine karşın, sözleşmeli personel özelinde değerlendirme yapılmamıştır. Büyükşehir Belediyesinde tam zamanlı sözleşmeli tabip olarak çalışan kişilerin şirket yönetim kurulu üyesi olarak görev alması 6102, 657 ve 5393 sayılı Kanunlar ile imzalan sözleşme bağlamında değerlendirildiğinde şirket yönetim kurulu olmasının mümkün olmadığı sonucuna varılmıştır.

Söz konusu personeller ile yönetim kuruluna seçiminde görevli olan kişinin sorumluluğu bulunmaktadır. 26.01.2023 tarih ve 32085 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 7433 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve Bazı Kanunlar ile 663 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un 3’üncü maddesiyle 657 sayılı Kanun’a Geçici 48’inci madde olarak eklenen maddenin birinci fıkrasının (b) bendine göre 15.03.2023 itibariyle söz konusu kişiler devlet memurluğuna geçirilmiştir. 2023 yılı boyunca söz konusu şirketteki yönetim kurulu üyelikleri devam etmiştir. Kişilerin 15.03.2023 tarihi itibariyle devlet memuru olması, bu tarihten önceki yıllarda sözleşmeli personel olarak çalışırken şirket yönetim kurulu üyesi olamayacağı gerçeğini değiştirmemektedir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nun “Büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri” başlıklı 18’inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde, Bu Kanunla büyükşehir belediyesine verilen görev ve hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde uygulanabilmesi için gerekli önlemleri almak ve (e) bendinde, Büyükşehir belediyesinin ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin etkin ve verimli yönetilmesini sağlamak Büyükşehir Belediye Başkanına görev olarak verilmiştir. 6102 sayılı Kanun’un 16’ncı maddesinde; ticari şekilde işletilmek üzere belediye tarafından kurulan kuruluşların tacir sayılacağı, 18’inci maddesinde; her tacirin, ticaretine ait bütün faaliyetlerinde basiretli bir iş adamı gibi hareket etmesi gerektiği “Özen ve bağlılık yükümlülüğü” başlıklı 369’uncu maddesinin birinci fıkrasında; yönetim kurulu üyeleri ve yönetimle görevli üçüncü kişilerin görevlerini tedbirli bir yöneticinin özeniyle yerine getirmek ve şirketin menfaatlerini dürüstlük kurallarına uyarak gözetmek yükümlülüğü altında olduğu belirtilmiştir. Basiretli iş adamı gibi davranmayı tacirin ticaretine ilişkin faaliyetlerinde herhangi bir kişiye kıyasla daha dikkatli, tedbirli, öngörülü ve yaptığı işin inceliklerine hâkim biçimde hareket etmesi olarak tanımlamak mümkündür. Şirkete ait bir faaliyette bulunulurken bunun şirketin menfaatine olması ile şirketin faaliyetiyle ilgisinin olmasına özen gösterilmesi gerekir.

İdarenin 2022 ve 2023 yılına ilişkin Sayıştay Denetim Raporunun gereğini yerine getirmediği sonucuna varılmıştır.

Sözleşmeli personelin şirketin yönetim kurulunda görev alamayacağı dikkate alındığında, sözleşmeye aykırı oluşan bu durumla ilgili olarak bu kişilerin yönetim kurulu üyeliği görevlendirmesini yapan ile ilgili kişilerden ödenen yönetim kurulu üyelik ücretlerinin talep edilmesi için şirketler tarafından gerekli sürecin işletilmesi ile sözleşmesine aykırılık

oluşturan kazanç getirici işte çalışamayacağı kuralına aykırılık nedeniyle Büyükşehir Belediyesi tarafından gerekli idari ve adli sürecin işletilmesi gerekir.

BULGU 45: İç Denetim Birim Başkanının Belediye Şirketi Yönetim Kurulu Üyeliğinde Görev Alması

İç denetim birim başkanının Büyükşehir Belediyesinin %96,79 oranında hissesine sahip olduğu şirketinde yönetim kurulu üyesi olarak görevlendirildiği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun “İç denetim” başlıklı 63’üncü maddesinin ikinci paragrafının ikinci cümlesinde, kamu idarelerinin yapısı ve personel sayısı dikkate alınmak suretiyle, İç Denetim Koordinasyon Kurulunun uygun görüşü üzerine, doğrudan üst yöneticiye bağlı iç denetim birimi başkanlıkları kurulabileceği, “İç denetçinin görevleri” başlıklı 64’üncü maddesinin dördüncü fıkrasında, iç denetçinin görevinde bağımsız olduğu ve iç denetçiye asli görevi dışında hiçbir görev verilemeyeceği ve yaptırılamayacağı, aynı maddenin beşinci fıkrasında, iç denetçilerin raporlarını doğrudan üst yöneticiye sunacağı belirtilmiştir.

12.07.2006 tarih ve 26226 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik’in “İç denetçilerin güvencesi” başlıklı 27’nci maddesinin birinci fıkrasında, iç denetçilere bu Yönetmelik iç denetim yönergelerinde belirtilen görevler dışında hiçbir görev verilemeyeceği ve yaptırılamayacağı, ikinci fıkrasında iç denetçilerin başka bir göreve atanması veya seçilmesi saklı kalmak kaydıyla hiçbir şekilde istekleri dışında başka bir göreve atanamayacakları yer almıştır.

Kamu İç Denetim Genel Tebliği’nin “İç denetçilere yaptırılamayacak işler” başlıklı 9’uncu maddesinde de düzenlemeler yapılmıştır. Maddenin üçüncü fıkrasında, “*Kanun ve Yönetmeliğin anılan hükümleriyle, iç denetçilere iç denetçilik görevi dışında başka görevlerin verilmesinin önüne geçilmesinin amaçlandığı ve bunu sağlamaya yönelik düzenlemeler yapıldığı görülmektedir. Buradaki esas amaç, denetimin etkinliğini ve fonksiyonel bağımsızlığını teminat altına almak ve denetim faaliyetlerinin plan ve programlara uygun olarak yürütülmesini sağlamaktır.*” düzenlemesi yer almaktadır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun “Şirket kurulması” başlıklı 26’ncı maddesinin ikinci cümlesinde, “*Genel sekreter ile belediye ve bağlı kuruluşlarında yöneticilik*

sıfatını haiz personel bu şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında görev alabilirler.” hükmü yer almaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 63'üncü maddesinde, “Belediye bütçesiyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir.” denilerek harcama yetkilisinin tanımı yapılmış, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun “Harcama yetkisi ve yetkilisi” başlıklı 31'inci maddesinde de, “Bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir.” hükmü yer almaktadır. 5018 sayılı Kanun'a istinaden çıkarılmış olan (1) seri numaralı Harcama Yetkilileri Hakkında Genel Tebliğ'inde harcama yetkililerinin belirlenmesi konusunda, “5018 sayılı Kanunun 5436 sayılı Kanunla değişik 31 inci maddesinin birinci fıkrasında bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisi olarak belirlenmiştir. Bu hüküm uyarınca bütçe sınıflandırması harcama yetkilisini belirleyen temel unsur olmaktadır.” denilerek harcama yetkilisinin kim tarafından kullanılacağı açıkça belirtilmiştir. Büyükşehir Belediyesinde bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama biriminin üst yöneticisi İç Denetim Birim başkanıdır. Birim Başkanının icrai niteliği, bütçesi ve harcama yetkililiği bulunmaktadır.

Tartışılması gereken konu iç denetçilerin/iç denetim birim başkanının Büyükşehir Belediyesinin şirketlerinin yönetim kurulunda görev alıp alamayacağıdır.

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nda yönetim kurulu ile ilgili yer alan düzenlemeler tüm şirketler için genel nitelikteki düzenlemelerdir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun “Ticaret ve diğer kazanç getirici faaliyetlerde bulunma yasağı” başlıklı 28'inci maddesinin birinci fıkrasının birinci cümlesinde yer alan düzenlemede tüm memurlar için geçerli genel düzenlemedir. 6102 ve 657 sayılı Kanun'daki genel düzenlemelere nazaran 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesindeki düzenleme ise Büyükşehir Belediyesi kadrolarında çalışanların şirketlerde görev almasına ilişkin özel düzenlemedir. Bu bağlamda 5018 sayılı Kanun'un “İç denetçinin görevleri” başlıklı 64'üncü maddesinin dördüncü fıkrasında, iç denetçinin görevinde bağımsız olduğu ve iç denetçiye asli görevi dışında hiçbir görev verilemeyeceği ve yaptırılmayacağı hükmü ise iç denetçiler açısından 6102, 657 ve 5216 sayılı Kanunlara göre özel Kanun niteliğindedir.

5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesinin ikinci cümlesinde yer alan, “Genel sekreter ile belediye ve bağlı kuruluşlarında yöneticilik sıfatını haiz personel bu şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında görev alabilirler.” şeklindeki ifadeden sadece yöneticilik sıfatını haiz personelin görev alabileceği anlaşılmaktadır. Ancak 5018 sayılı Kanun'un 64'üncü maddesinin

dördüncü fıkrasında, iç denetçiye asli görevi dışında hiçbir görev verilemeyeceği ve yaptırılamayacağı hükmü gereği şirketlerin yönetim kurullarında iç denetçinin görev almasının mümkün olmadığı sonucu çıkmaktadır. İç denetçiye asli görevi dışında hiçbir görev verilemeyeceği ve yaptırılamayacağı ifadesinden İç Denetçinin iradesinin öneminin olmadığı anlaşılmaktadır. Yani İç Denetçinin istemesi halinde asli görevi dışında görev verilebileceği ve yaptırılabilmesi anlamı çıkmamaktadır. Yönetim kurulu görevi de İç Denetçinin asli görevi dışında ki görevlendirmedir.

23.06.2011 tarih ve 11 sayılı ve “ İç Denetçilerin Görev Kapsamı ve Görevlendirilmeleri Hakkında” konulu İç Denetim Koordinasyon Kurul Kararında, iç denetçilerin istekleri dahilinde idareleri içinde denetim kurulu üyeliği, idareleri dışında ise gerek yönetim kurulu gerekse denetim kurulu üyeliği yapabileceklerine karar verilmiş ise de, söz konusu ifadenin 5018 sayılı Kanun’un 64’üncü maddesinin dördüncü fıkrasında ki bağımsız olma ve iç denetçiye asli görevi dışında hiçbir görev verilememe kuralına uygun olmadığı anlaşılmaktadır.

Kamu İç Denetim Genel Tebliği’nin 9’uncu maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan, Kanun ve Yönetmeliğin iç denetçilere iç denetçilik görevi dışında başka görevlerin verilmesinin önüne geçilmesinin amaçlandığı ve bunu sağlamaya yönelik düzenlemeler yapıldığı ifadesine göre, şirketlerin yönetim kurulu üyeliği de başka görev kapsamındadır.

Kamu idaresinin 2022 ve 2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer alan ile 2024 yılı Taslak Denetim Raporuna ilişkin verilen cevapta, 5018 sayılı Kanun’un 66, 67’nci maddesi ile İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik hükümlerinden bahsedilerek anonim şirketin yönetim kurulu üyesi olarak görevlendirilmesinin İç Denetim Koordinasyon Kurulu’nun 23.06.2011 tarih ve 11 sayılı “İç Denetçilerin Görev Kapsamı ve Görevlendirilmeleri Hakkında”ki kararının 3’üncü maddesinde yer alan “İç denetçilerin istekleri dâhilinde idareleri içinde denetim kurulu üyeliği, idareleri dışında ise gerek yönetim kurulu gerekse denetim kurulu üyeliği yapabileceklerine” dair kararı doğrultusunda gerçekleştirildiği, bu karar doğrultusunda merkezi yönetim kapsamındaki birçok kamu idaresinde de benzer görevlendirmelerin yapıldığı, bu kararda iki ayrı unsur ya da durumun yer aldığı, birinci olarak iç denetçilerin isteği ya da rızasının varlığı, ikinci olarak görevlendirmenin iç denetçilerin görevli olduğu idare içindeyse sadece denetim kurulu üyeliği, idare dışında ise denetim kurulu üyeliğinin yanı sıra yönetim kurulu üyeliği de yapılabilmesi şeklinde olduğu, söz konusu görevlendirmenin de İç Denetim Birimi Başkanının isteği ve idare dışında olması nedeniyle de yönetim kurulu üyeliği şeklinde gerçekleştirildiği, 19 Nisan 2013 tarih ve 28623

sayılı Resmi Gazete de yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu İç Denetim Genel Tebliği'nin "İç denetçilere yaptırılamayacak işler" başlıklı 9'uncu maddesinin dört ve beşinci

fıkralarında, yaptırılamayacak işler ve görevlendirmeler tahdidi olarak sayılmasına karşın, bunlar arasında denetim ve yönetim kurulu üyeliğine yer verilmediği, Büyükşehir Belediyesi iç denetçilerinin görev kapsamının İzmir Büyükşehir Belediyesi tüzel kişiliğinin iş ve işlemleriyle sınırlı olduğu, İç denetçilerin Ticaret Kanunu kapsamında faaliyet gösteren belediye şirketlerinde herhangi bir denetim görevi gerçekleştirmedikleri, belediye şirketi yönetim kurulu üyeliğinin İç Denetim Birim Başkanının bağımsızlığını etkileyen bir sonuç oluşturmadığı ifade edilmiştir.

İdaresi tarafından belirtilen mevzuat dikkate alınarak değerlendirme yapılmıştır. İç denetçilerin/iç denetim birim başkanının Büyükşehir Belediyesinin şirketlerinin yönetim kurulunda görev alıp alamayacağı hususu yukarıda irdelenmiştir. İfade edildiği üzere, 5018 sayılı Kanun'un "İç denetçinin görevleri" başlıklı 64'üncü maddesinin dördüncü fıkrasında, iç denetçinin görevinde bağımsız olduğu ve iç denetçiye asli görevi dışında hiçbir görev verilemeyeceği ve yaptırılamayacağı hükmünün iç denetçiler açısından 6102, 657 ve 5216 sayılı Kanunlara göre özel Kanun niteliğinde olduğu değerlendirilmiştir. 5018 sayılı Kanun'un 64'üncü maddesinin dördüncü fıkrasında yer alan iç denetçiye asli görevi dışında hiçbir görev verilemeyeceği ve yaptırılamayacağı ifadesine göre yönetim kurulu görevinin de İç Denetçinin asli görevi dışında ki görevlendirme kapsamında olduğu sonucuna varılmıştır. 23.06.2011 tarih ve 11 sayılı ve "İç Denetçilerin Görev Kapsamı ve Görevlendirilmeleri Hakkında" konulu İç Denetim Koordinasyon Kurul Kararında, yer alan ifade 5018 sayılı Kanun'un 64'üncü maddesinin dördüncü fıkrasındaki bağımsız olma ve iç denetçiye asli görevi dışında hiçbir görev verilememe kuralına uygun değildir.

İdare tarafından İç Denetim Birimi Başkanının şirket yönetim kurulunda görevlendirilmesinin İç Denetim Koordinasyon Kurulu'nun 23.06.2011 tarih ve 11 sayılı "İç Denetçilerin Görev Kapsamı ve Görevlendirilmeleri Hakkında"ki kararı doğrultusunda ve bu karardaki kriterlere uygun olarak gerçekleştirildiği, söz konusu karar metninde "İç denetçilerin istekleri dâhilinde idareleri içinde denetim kurulu üyeliği, idareleri dışında ise gerek yönetim kurulu gerekse denetim kurulu üyeliği yapabilecekleri" şeklinde yer alan ifadenin 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 64'üncü maddesinin dördüncü fıkrasındaki bağımsız olma ve iç denetçiye asli görevi dışında hiçbir görev verilememe kuralına uygun olmadığı şeklinde bulgu metninde yapılan değerlendirmenin muhatabının bu karara dayanarak

işlem tesis eden idareler değil, kararı alan Hazine ve Maliye Bakanlığına bağlı İç Denetim Koordinasyon Kurulu olduğu ve dolayısıyla buraya yönlendirilmesi gerektiği belirtilmiştir. Şirket yönetim kurulunda görevlendirmeyi Büyükşehir Belediyesi yaptığına göre, kurala uyulmayı sağlama Belediye tarafından yapılmalıdır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nun “Büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri” başlıklı 18’inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde, Bu Kanunla büyükşehir belediyesine verilen görev ve hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde uygulanabilmesi için gerekli önlemleri almak ve (e) bendinde, Büyükşehir belediyesinin ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin etkin ve verimli yönetilmesini sağlamak Büyükşehir Belediye Başkanına görev olarak verilmiştir. 6102 sayılı Kanun’un 16’ncı maddesinde; ticari şekilde işletilmek üzere belediye tarafından kurulan kuruluşların tacir sayılacağı, 18’inci maddesinde; her tacirin, ticaretine ait bütün faaliyetlerinde basiretli bir iş adamı gibi hareket etmesi gerektiği “Özen ve bağlılık yükümlülüğü” başlıklı 369’uncu maddesinin birinci fıkrasında; yönetim kurulu üyeleri ve yönetimle görevli üçüncü kişilerin görevlerini tedbirli bir yöneticinin özeniyle yerine getirmek ve şirketin menfaatlerini dürüstlük kurallarına uyarak gözetmek yükümlülüğü altında olduğu belirtilmiştir. Basiretli iş adamı gibi davranmayı tacirin ticaretine ilişkin faaliyetlerinde herhangi bir kişiye kıyasla daha dikkatli, tedbirli, öngörülü ve yaptığı işin inceliklerine hâkim biçimde hareket etmesi olarak tanımlamak mümkündür. Şirkete ait bir faaliyette bulunulurken bunun şirketin menfaatine olması ile şirketin faaliyetiyle ilgisinin olmasına özen gösterilmesi gerekir.

İç Denetim Birim başkanının 2024 yönetim kurulunda görev alması yukarıda belirtilen düzenlemelere uygun düşmemektedir. İlk olarak 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunda bu husus yer almıştır. Dolayısıyla bilgi sahibi olunduğu halde 2023 ve 2024 yılında aynı uygulamaya devam edilmesi kabul edilemez. Söz konusu kişinin yönetim kurulu üyesi olarak görevlendirilmemesi ve şirket tarafından bu kişiye yönetim kurulu üyeliği nedeniyle ödeme yapılmaması gerekirdi. Şirket tarafından yönetim kurulu üyesi olamayacak bu kişiye ilgili yıllarda yapılan huzur hakkı ile Murahhas üye ücretinin ilgili şirket tarafından bu görevlendirmeyi yapan ile ilgili kişiden talep edilmesi gerekir.

İdarenin 2022 ve 2023 yılına ilişkin Sayıştay Denetim Raporunun gereğini yerine getirmediği sonucuna varılmıştır.

Büyükşehir Belediyesinde iç denetçi olup iç denetim birim başkanı olarak görev yapan kişinin özel Kanun olan 5018 sayılı Kanun’un 64’üncü maddesinin dördüncü fıkrasında ki iç

denetçinin görevinde bağımsız olduğu ve iç denetçiye asli görevi dışında hiçbir görev verilemeyeceği ve yaptırılamayacağı hükmü gereği şirketlerin yönetim kurulunda görev almasının mümkün olmadığı ve söz konusu kişiye ilgili yıllarda şirket tarafından yapılan yönetim kurulu üyeliğine ilişkin ödemelerin yönetim kurulu üyeliği görevlendirmesini yapan ile ilgili kişiden talep edilmesi için şirket tarafından gerekli sürecin işletilmesi sağlanmalıdır.

BULGU 46: Şirketlerin Bağımsız Denetim Hizmet Alımının Kamu İhale Kanunu Kapsamı Dışında Gerçekleştirilmesi

Büyükşehir Belediyesinin doğrudan veya dolaylı olarak çoğunluk hissesine sahip olduğu şirketlerin bağımsız denetim hizmet alımının ilgili denetim firmalarıyla doğrudan sözleşme imzalanarak alındığı görülmüştür.

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 397 ile 406'ncı maddelerinde anonim şirketlerin denetimine ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Amaç" başlıklı 1'inci maddesinde, bu Kanun'un amacının, kamu hukukuna tâbi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veyahut kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihalelerde uygulanacak esas ve usulleri belirlemek olduğu belirtilmiştir. "Kapsam" başlıklı 2'inci maddesinde, belediyelerin doğrudan veya dolaylı olarak birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip bulundukları her çeşit şirketlerin bu Kanun'a tabi olduğu, "Temel İlkeler" başlıklı 5'inci maddesinde ise, idarelerin bu Kanun'a göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu olduğu ifadelerine yer verilmiştir. Kanun'un 3'üncü maddesinde Kanun'dan istisna olan durumlar, 19'uncu maddesinde ihale usulleri ve 22'inci maddesinde doğrudan temin kapsamında yapılacak alımlar sayılmıştır.

Büyükşehir Belediyesinin doğrudan veya dolaylı olarak çoğunluk hissesine sahip olduğu şirketlerin 4734 sayılı Kanun'a tabi bir şirket olduğu, istisna kapsamında olmayan alımlarını ihale usulleriyle veya şartları taşıyorsa doğrudan teminle yapması gerektiği açıktır. 5216 sayılı Kanun'un "Büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri" başlıklı 18'inci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinde, Büyükşehir belediyesinin ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin etkin ve verimli yönetilmesini sağlamak Büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri arasında sayılmıştır. 2024 yılında Büyükşehir Belediyesinin doğrudan veya dolaylı

olarak çoğunluk hissesine sahip olduğu 11 şirketin bağımsız denetim hizmet alımı tek bir firma ile doğrudan sözleşme imzalanmak suretiyle yapılmıştır.

Kamu idaresi tarafından mali konuların ihtisas ve güven ilişkisinin hakim olduğu bir dal olduğu, ticari sır niteliği de taşıyan çok özel bilgilerin paylaşıldığı bir dal olması nedeniyle ihale konusu yapılabilecek nitelikte olmadığı, karşılıklı güven ilişkisinin esas alınacağı bir ilişki olduğu, 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesi kapsamında görevlendirme yapılmadığı, her bir bağımsız denetim şirketinin zaten özel yasalarla denetlendiği ve Kamu Gözetim Kurumu gözetiminde ve uluslararası standartlara uygun çalıştıkları, yapılan ücret ödemesinin bağlı bulundukları odanın belirlediği asgari ücret tarifesi tutarı olduğu, mali yönden kontrol ve işlevin daha kapsamlı olması olanağını sağladığı, söz konusu işlemin mevzuata uygun olduğu ve alınan hizmeti daha nitelikli hale getirdiği ifade edilmiştir. Bağımsız denetçiler Kamu Gözetim Kurumu tarafından yetkilendirilmektedir. Bağımsız denetçilerin uyacakları kurallar ve yaptırımlarda belidir. Bu nedenle idare cevabında çeşitli gerekçeler ileri sürülerek hizmet alımının 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na uygun olarak yapılamayacağını söylemenin hukuken geçerli bir tarafı bulunmamaktadır.

Büyükşehir Belediyesinin doğrudan veya dolaylı olarak çoğunluk hissesine sahip olduğu şirketlerin bağımsız denetim hizmet alımının Kamu İhale Kanun'unun öngördüğü ihale usulleri veya teklif alınması suretiyle gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 47: Büyükşehir Belediyesinin İşletilmesini Devrettiği Otoparklardan Şirketin Ücretsiz Yararlandırma Yapması Nedeniyle Belediyenin Gelir Kaybı Oluşması

Büyükşehir belediyesinin şirketine devrettiği açık ve kapalı otoparklar ile yol kenarı parkomatlı park yerleri ve şirketin ecrimisil ödeyerek işlettiği yerlerden herhangi bir karar olmaksızın 4736 sayılı Kanun'a aykırı olarak kişilerin sürekli ücretsiz kart verilmek suretiyle yararlandırıldığı görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Şirket kurulması" başlıklı 26'ncı maddesinde, Büyükşehir belediyesinin mülkiyeti veya tasarrufundaki otoparkları işletebileceği 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 devredebileceği belirtilmiştir. Bu hükme istinaden de Büyükşehir Belediyesi 22 adet kapalı otopark ve 5 adet açık otoparkı Belediye meclis kararlarıyla şirketine

işletmesini devretmiştir. Ayrıca 41 adet lokasyondaki 1.430 adet araçlık yol kenarı parkomatlı park yerlerinin tasarruf yetkisi Büyükşehir Belediyesine ait olduğu halde meclis kararıyla şirketin işletmesine devredilmiştir. İlave olarak şirketin ecrimisil ödediği otopark ve yol kenarı park yerleri de bulunmaktadır. Gerek meclis kararlarında ve gerekse de imzalan protokollerde elde edilen gelirin giderler düşülmeksizin %30'unun dört eşit taksitte Büyükşehir Belediyesine ödeneceği belirtilmektedir.

4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 1'inci maddesinde, belediyeler ile bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmelerin işletmecilik gereği yapılması gereken ticarî indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulayamayacağı ve Cumhurbaşkanının (Bakanlar Kurulu) muaf tutulacak kişi veya kurumları tespit etmeye yetkili olduğu belirtilmiştir. Her hangi bir karar olmaksızın fiili olarak şirket tarafından kart verilmek suretiyle 2018 yılında 919, 2019 yılında 1.040, 2020 yılında 1.046, 2021 yılında 1.149, 2022 yılında 965, 2023 yılında 850 ve 2024 yılında 748 kişi sürekli olarak otoparklardan ücretsiz şekilde yararlanmaktadır. 2024 yılında bir önceki dönem meclis üyelerinin ücretsiz kartları mahalli idareler seçimini müteakip kapatılmıştır. Yeni seçilen meclis üyelerinin otopark ücretleri 01.06.2024 tarihinden Büyükşehir Belediye bütçesinden karşılanmaya başlanmıştır. 2024 yılı sonu itibariyle 439 kişi Kanun'a aykırı şekilde ücretsiz otopark hakkından yararlanmaktadır. Şirketin 4736 sayılı Kanun'a aykırı olarak ücret almaması ve bunu herhangi bir karar olmaksızın fiili olarak yapması nedeniyle şirketin gelir kaybının yanı sıra Belediyenin de gelir kaybı söz konusudur. Söz konusu kişilerin ücretsiz kullanım nedeniyle oluşan Belediyeye ait gelir kaybının ilgili yıllara göre hesaplanması gerekmektedir. Kanuna aykırı şekilde ücretsiz yararlanılması amacıyla kart verilmesinde görevli ve yetkili olanların gelir kaybında sorumlulukları bulunmaktadır.

Belediyeler ile şirketlerinin 4736 sayılı Kanun'a aykırı olarak indirimli veya ücretsiz hizmet vermemesi gerekir. Şüphesiz görev için geçici görevli olarak gelenlere veya kurumun daveti üzerine gelenlere geçici kart verilerek bu süre zarfında otoparklardan ücretsiz yararlandırılma mümkün olabilir. Ancak kartın sürekli olması mümkün değildir.

İdare tarafından belirtilen hususlar doğrultusunda gerekli işlemlerin ivedilikle yapılması hususunun 2022 Mali Yılı Dış Denetimi Raporu'na istinaden 16.06.2023 tarih ve 1402363 sayılı yazı ile İZELMAN AŞ'ye bildirildiği, bu kapsamda bulunan 207 adet serbest giriş kartının iptal edildiği ve bulgu doğrultusunda işlemlerin devam ettiği bilgisinin edinildiği, İzmir Gazeteciler

Cemiyeti, Sarı Basın kartı olanlar, Müfettişler vb. ait olan 397 adet kart, gazetecilerin tüm bilgi kaynaklarına serbestçe ulaşma ve kamu yaşamını belirleyen, halkı ilgilendiren tüm olayları izleme, araştırma hakkına sahip olma ilkeleri vb nedenlerle Büyükşehir belediyesi meclisince, Ücretsiz ve İndirimli Otopark Kullanım Hakkı Tanınan Araçlarla ilgili olarak, “Basın kartı sahipleri; görev nedeniyle kullandıkları (yük nakli için ve ticari olmayan) bir aracını İZELMAN AŞ’ye kaydettirmek koşuluyla yol kenarı, katlı ve açık otoparklardan belirli bir saat sınırı konularak ücretsiz yararlanarak, ücretsiz kullanım süresinin aşılması durumunda, süre aşımından kaynaklanan otopark ücretlerinin normal tarife üzerinden araç kullanıcısı ve/veya ruhsat sahibinden tahsil edilmesi şeklinde alınacak karar ile uygulamaya başlanmasının planlandığı ifade edilmiştir. İdare tarafından bazı meslek gruplarının ücretsiz otoparktan yararlanmaları için çalışmaların yapıldığı anlaşılmaktadır. Kanuni dayanak olmaksızın belli mesleklere avantaj sağlanması kabul edilebilir bir durum değildir. Yapılacak uygulamanın 4736 sayılı Kanun’a aykırılık oluşturmaması önemlidir.

2024 yılı için ücretsiz kullanım hakkı olmayan kişilerden alınması gereken ücrete ilişkin hesaplama yapılmıştır. 2024 yılında ücretsiz kullanım hakkı olmayan kişilerden ücret alınmaması sonucu Şirket 2.163.790,00 TL eksik gelir elde etmiştir. Şirketin eksik gelir tahsilatı sonucu Büyükşehir belediyesinin de 2024 yılı için $2.163.790,00 \times \%30 = 649.137.000,00$ TL gelir kaybı olmuştur. 2024 yılı için ücretsiz kullanım hakkı olmayan kişilerden alınması gereken ücret hesaplaması yapılmakla birlikte önceki yıllara ilişkin bir hesaplama yapılmamıştır. 2024 yılında yapılan hesaplamanın aynısı önceki yıllar içinde (2023-2018 arası) aynı şekilde yapılmalıdır.

İdarenin 2022 ve 2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun gereğini yerine getirmediği sonucuna varılmıştır.

Herhangi bir karar olmaksızın 4736 sayılı Kanun’a aykırı olarak ücret alınmaması ve Büyükşehir Belediyesinin bunu denetlememesi sonucu 2024 yılı için 649.137.000,00 TL gelir kaybının Büyükşehir Belediyesi tarafından zamanaşımı süresi dikkate alınarak şirketten talep edilmesi, önceki yıllar içinde 2024 yılındaki hesaplamanın aynısının yapılarak uğranılan gelir kaybının belirlenmesi ve ilgililer hakkında gerekli sürecin işletilmesi ile söz konusu kartların iptalinin sağlanması gerekmektedir.

BULGU 48: Otopark İşletme Hakkının Şirket Tarafından Minibüsçüler Odasına Kiralanması

Büyükşehir Belediyesinin 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesi gereği şirketine devrettiği Karşıyaka ilçesi 25331 ada 1 parselde bulunan Bahriye Mahallesi Latife Hanım Sokak No:5 Karşıyaka/İzmir adresindeki otoparkın meclis kararı ve eki protokol ile 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesine aykırı olarak Minibüsçüler odasına kiralandığı görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Şirket kurulması" başlıklı 26'ncı maddesinde, Büyükşehir belediyesinin mülkiyeti veya tasarrufundaki otoparkları işletebileceği ya da bu yerleri 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 Kanun'u hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebileceği, bu yerlerin belediye şirketlerince üçüncü kişilere devrinin 2886 sayılı Kanun hükümlerine tabi olduğu hüküm altına alınmıştır.

Büyükşehir belediye meclisinin 12.10.2020 tarih ve 97509404.301.05.83 sayılı kararıyla, Karşıyaka ilçesi 25331 ada 1 parselde bulunan Bahriye Mahallesi Latife Hanım Sokak No:5 Karşıyaka/İzmir adresindeki otoparkın 5 yıllığına ve otoparktan elde edilen gelirin %30'u bedel işletme hakkının önerge eki protokol hükümleri kapsamında İZELMAN AŞ'ye devredilmesine karar verilmiştir. Belediye ile İZELMAN AŞ arasında imzalanan protokolün 3.1'inci maddesine göre 01.09.2020 tarihinden itibaren 5 yıl işletileceği, 3.3'üncü maddesine göre işletmeden doğan vergi, resim ve harçların İZELMAN AŞ'ye ait olduğu, personel, elektrik, su, doğalgaz, telefon, abone ve tüketim giderleri ile diğer işletme giderlerini, tamir ve onarım için tüm masrafları İZELMAN' AŞ'nin karşılayacağı, 3.8'inci maddesinde hiçbir surette işletme hakkını devredemeyeceği ve işletme hakkının kendisinde olacağı ve 3.9'uncu maddesine göre otoparktan elde edilen gelirin gider düşülmeksizin her üç ayda bir %30'u her türlü vergi, resim ve harçlarla birlikte 4 taksit halinde Ocak-Şubat-Mart dönemi için 15 Nisan, Nisan-Mayıs-Haziran dönemi için 15 Temmuz, Temmuz-Ağustos-Eylül dönemi için 15 Ekim, Ekim-Kasım-Aralık dönemi için 15 Ocak tarihlerinde mali müşavir onaylı gelir tablosu ibraz edilerek ödeneceği, işletme hakkı olan %30 üzerinden KDV de ödeneceği belirtilmiştir. Protokolün konusu başlıklı 2'nci maddesinde 66 araç kapasiteli olduğu belirtilmesine karşın fiili olarak 234 araç kapasiteli olduğu anlaşılmıştır.

Büyükşehir Belediye Meclisinin 13.07.2015 tarih ve 97509404.301.05.649 sayılı kararıyla, Karşıyaka ilçesi 25331 ada 1 parselde bulunan Bahriye Mahallesi Latife Hanım

Sokak No:5 Karşıyaka/İzmir adresindeki otoparkın 01.09.2015 tarihinden itibaren 5 yıllığına ve otoparktan elde edilen gelirin giderler düşülmeksizin %30'u Belediyeye ödenmek üzere ekli protokol hükümleri doğrultusunda İZELMAN AŞ'ye devredilmesine karar verilmiştir. Belediye ile İZELMAN arasında imzalanan protokolün 3.1'inci maddesine göre 01.09.2015 tarihinden itibaren 5 yıl işletileceği, 3.3'üncü maddesine göre, işletmeden doğan vergi, resim ve harçların İZELMAN AŞ'ye ait olduğu, personel, elektrik, su, doğalgaz, telefon, abone ve tüketim giderleri ile diğer işletme giderlerini, tamir ve onarım için tüm masrafları İZELMAN AŞ'nin karşılayacağı, 3.8'inci maddesinde hiçbir surette işletme hakkını devredemeyeceği ve işletme hakkının kendisinde olacağı ve 3.9'uncu maddesine göre, otoparktan elde edilen gelirin gider düşülmeksizin her üç ayda bir %30'u her türlü vergi, resim ve harçlarla birlikte 4 taksit halinde Ocak-Şubat-Mart dönemi için 15 Nisan, Nisan-Mayıs-Haziran dönemi için 15 Temmuz, Temmuz-Ağustos-Eylül dönemi için 15 Ekim, Ekim-Kasım-Aralık dönemi için 15 Ocak tarihlerinde mali müşavir onaylı gelir tablosu ibraz edilerek ödeneceği, işletme hakkı olan %30 üzerinden KDV de ödeneceği belirtilmiştir.

Yukarıda belirtilen meclis kararlarından önce de 17.07.2009 tarih ve M.35.0.İBB.0.10.04.301.05.01-01.636 sayılı karar ve eki protokol hükümleri ile 17.12.2004 tarih ve 05.340 sayılı karar ve eki protokol hükümleri çerçevesinde İZELMAN AŞ'ye devredilmesine karar verilmiştir.

Söz konusu otopark ilk olarak İZELMAN AŞ tarafından 01.12.2004 tarihinde Minibüsçüler Odasına kiraya verilmiştir. 01.11.2015 tarihinde tadil sözleşmesi ve 25.03.2021 tarihinde ise Borç İtfa Sözleşmesi imzalanmıştır. 25.03.2021 tarihli Borç İtfa Sözleşmesi ile 01.11.2004 tarihli kira sözleşmesi ve 01.11.2015 tarihli tadil sözleşmesi hükümleri uyarınca Odanın mevcut borçları yapılandırılmış ve kira bedeline ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. İlk kiraya verildiği tarihten bu güne kadar İZELMAN AŞ ile Minibüsçüler Odası arasında kira sözleşmesi süre gelmiştir. Tüm meclis kararları ve eki protokollerde İZELMAN AŞ'nin hiçbir surette işletme hakkını devredemeyeceği ve işletme hakkının kendisinde olacağı belirtilmesine karşın buna uyulmamıştır.

İZELMAN AŞ tarafından Büyükşehir Belediyesine ödenecek payın hesabı şu şekilde olmaktadır. Minibüsçüler Odasının İZELMAN AŞ'ye ödediği aylık kira bedelleri KDV'siz hale getirilerek üç aylık toplamı alınmakta, bulunan tutarın %30'u hesaplanarak bu tutara KDV eklenerek Büyükşehir Belediyesine ödenecek pay bulunmaktadır. Örneğin, 2022 yılında Minibüsçüler Odasının İZELMAN AŞ'ye ödediği aylık kira 175.386,67 TL (KDV dahil) olup,

KDV hariç üç aylık kira tutarının $148.632,77 \times 3 = 445.898,31$ TL $\times \%30 = 133.769,49$ +24.078,51 (KDV) +8.026,17 (Teminat Bedeli)= 165.874,17 TL toplam olarak Büyükşehir Belediyesine ödenmektedir. Böyle yapılmakla Büyükşehir Belediyesinin alacağı bedel hatalı hesaplanmış olmaktadır.

Belediye ile İZELMAN AŞ arasında imzalanan gerek 2020 ve gerekse de 2015 yılında imzalanan protokolün 3.9'uncu maddesine göre, otoparktan elde edilen gelirin gider düşülmeksizin her üç ayda bir $\%30$ 'u her türlü vergi, resim ve harçlarla birlikte 4 taksit halinde Ocak-Şubat-Mart dönemi için 15 Nisan, Nisan-Mayıs-Haziran dönemi için 15 Temmuz, Temmuz-Ağustos-Eylül dönemi için 15 Ekim, Ekim-Kasım-Aralık dönemi için 15 Ocak tarihlerinde mali müşavir onaylı gelir tablosu ibraz edilerek ödeneceği, işletme hakkı olan $\%30$ üzerinden ayrıca KDV de ödeneceği belirtilmiştir. Bu hükümlere göre Belediye payı otoparktan elde edilen gelirin gider düşülmeksizin her üç ayda bir $\%30$ 'u olmalıdır. Yani Minibüsçüler Odasının otoparktan elde ettiği gelirin gider düşülmeksizin her üç ayda bir $\%30$ 'u Belediye payı olarak yatırılmaması sonucu gelir kaybı oluşmuştur. Oluşan gelir kaybının zamanaşımı süresi dikkate alınarak İZELMAN AŞ'den talep edilmesi gerekir.

İZELMAN AŞ, meclis kararları ve eki protokollere aykırı işlem yaptığı halde Büyükşehir Belediyesinde görevli ve yetkili olanlar gerekli incelemeleri yapmayarak bu durumun yıllarca sürdürülmesine neden olmuşlardır. Böylece Büyükşehir Belediyesinin meclis ve eki protokolden kaynaklı hakları korunmadığı gibi gelir kaybı da söz konusu olmuştur.

İdaresi tarafından gerekli işlemlerin ivedilikle yapılması hususunun 2022 Mali Yılı Dış Denetimi Raporu'na istinaden 16.06.2023 tarih ve 1402363 sayılı yazı ile İZELMAN AŞ'ye bildirildiği, şirketin İzmir Minibüsçüler Odasının Türkiye Şoförler ve Otomobilciler Federasyonu'na bağlı kamu kurumu niteliğindeki bir meslek kuruluşu olduğu, bu sebeple şirket ile İzmir Minibüsçüler Esnaf Odası Başkanlığı arasındaki sözleşmenin bir kamu kurumu ile bağtlandığı, odanın kentin şehir içi toplu ulaşımının önemli bir parçası olduğu, söz konusu otoparkın kamu yararı için rayiciyle yakın bir bedelle tahsisinin söz konusu olduğu, İzmir Büyükşehir Belediyesine ödenen bedelde de hatalı bir hesaplama bulunmadığı, belirtildiği gibi Minibüsçüler Odasının Şirkete ödediği aylık kira bedellerinin KDV'siz hale getirilerek üç aylık toplamının alındığı, bulunan tutarın $\%30$ 'u hesaplanarak bu tutara da KDV eklenerek İzmir Büyükşehir Belediyesine ödenecek payın bulunduğu, KDV'nin hem alıcı hem de satıcı için bir gelir ve gider unsuru olmadığı şeklinde Belediyeye bildirimde bulunduğu ifade edilmiştir. İdare

tarafından belirtilen hususlara yukarıda yapılan açıklamalar, meclis kararı ve eki protokol ile 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesi karşısında katılmak mümkün değildir.

İdarenin 2022 ve 2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun gereğini yerine getirmediği görülmüştür.

Büyükşehir Belediyesinin 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesine göre devrettiği otoparkın meclis kararı ve eki protokol ile 5326 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesine aykırı olarak Minibüsçüler odasına kiralanmasının iptali ile Belediyenin uğradığı gelir kayıplarının zamanaşımı süresi de dikkate alınmak suretiyle ilgili şirketten talep edilerek gerekli sürecin işletilmesi gerekir.

BULGU 49: Büyükşehir Belediyesinin İşletilmesini Devrettiği Yol Kenarı Parkomat Yerlerinde Gelir Kaybına Neden Olunması

Büyükşehir belediyesinin şirketine devrettiği yol kenarı parkomatlı park yerlerine ilişkin tahsilatın yapılmasında gelir kaybına neden olunduğu görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Şirket kurulması" başlıklı 26'ncı maddesinde, Büyükşehir belediyesinin mülkiyeti veya tasarrufundaki otoparkları işletebileceği, 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 devredebileceği belirtilmiştir. Bu hükme istinaden de Büyükşehir Belediyesi 41 adet lokasyondaki 1.430 adet araçlık yol kenarı parkomatlı park yerlerinin tasarruf yetkisi Büyükşehir Belediyesine ait olduğu halde, meclis kararıyla şirketin işletmesine devredilmiştir. Gerek meclis kararlarında ve gerekse de imzalan protokollerde elde edilen gelirin giderler düşülmeksizin %30'unun dört eşit taksitte Büyükşehir Belediyesine ödeneceği belirtilmektedir.

Büyükşehir Belediye Meclisinin 24.11.2023 tarih ve 97509404.301.05.1234 sayılı kararıyla kabul edilen 2024 yılı Bütçe Kararnamesinin eki Emlak Yönetimi Dairesi Başkanlığı Gelir Tarifesinde Açık Alan Otoparkları 0-12 saat 70,00 TL, 12-24 saat 40,00 TL olarak belirlenmiştir. Uygulamada yol kenarı otoparklarında görevli kişilerce araç park edildiğinde 0-12 saat arası olan 70,00 TL ücret girişte tahsil edilmektedir. Kesilen fişte aracın park ettiği giriş

ve çıkış saat bilgileri yer almamaktadır. Ancak kesilen fişteki saat bilgisi aracın giriş saati olarak kabul edilmektedir. Örneğin bir kişi aracını yol kenarına park edip bir hafta boyunca park yerinden çıkmadığında görevli kişinin insiyatıfına/sürücünün beyanına bağlı olarak 70,00 TL park ücreti ödemektedir. Oysa yapılması gereken aracın park ettiği tarih ve saat ile parktan ayrıldığı tarih ve saatin otopark görevlisi makinesine girilerek kalınan süreye göre ücretin alınmasıdır. Bunun için otopark ücret makinelerinin buna uygun olması ve görevli personelin de dikkatli olması gerekir. Diğer taraftan meclis kararıyla yol kenarı otoparkı olarak belirlenip işletmesi İZELMAN AŞ'ye devredilen bazı alanların personel yetersizliği nedeniyle kapalı tutulduğu anlaşılmıştır. Şirketin personel eksikliğini gidererek söz konusu alanların ücret karşılığı işletilmesi veya personel yetersizliğinin giderilmemesi/giderilememesi durumunda ise, 5216 sayılı 26'ncı madde hükmü gereği söz konusu yerlerin 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre şirket tarafından üçüncü kişilere devri yapılarak gelir elde edilmelidir.

Şirketin yol kenarı otoparkında kalınan süreye göre ücreti almaması ve meclis kararıyla yol kenarı otoparkı olarak belirlenip işletmesi İZELMAN AŞ'ye devredilen bazı alanların personel yetersizliği nedeniyle kapalı tutulması nedeniyle şirketin ve Belediyenin gelir kaybı söz konusudur.

Kamu İdaresi tarafından personel eksikliği ve/veya vardiyalar arası iletişimsizlikten kaynaklanan eksik tahsilat yapılmasının münferit olduğu, yol kenarı otoparklarında kullanılmakta olan yeni nesil ödeme kaydedici cihazlara otopark otomasyonu yazılım programı yüklendiği, yol kenarı otoparklarda girişte ödemeli tek tarife uygulandığı, kullanıcılara verilen yazar kasa fişi üzerinde sadece giriş saati gözüktüğü, otoparkta uzun süre kalan araçların takibinin otopark görevlileri ve ayrıca otopark şefleri tarafından da yapıldığı, bu konuda daha hassas olunması gerektiği ile ilgili otopark personellerine verilen eğitimler devam ettiği, uygulamada uzun süre ücret ödemeksizin otoparkta kalan araçlarla ilgili olarak 2024 yılı Kasım ayı itibarıyla otopark fişleri üzerinde uyarı yazısı yer aldığı, söz konusu araçların sileceklerine konulan uyarı metninin önemli ölçüde faydalı sonuçlar doğurduğu, yol kenarı otoparklarında çıkışta ödemeli ve süre sınırlamalı çoklu fiyat tarifesine geçişin tüm yönleriyle değerlendirmeye alındığı, şirketten çok sayıda personelin emekli olduğu, personel yetersizliğinden dolayı getirisi yüksek olmayan otoparklar geçici olarak kapatılabildiği, devredilmiş otopark alanları için yapılan protokollerin ilgili maddeleri gereği şirketin üçüncü kişilere devir hakkının bulunmadığı, bu aşamada mevcut haklar çerçevesinde ihale açılmasının hukuken mümkün olmadığı, işletmeye açılmayan otoparklar açısından Büyükşehir Belediyesine iade edilmesi

veya personel eksikliklerinin giderilmesi seçenekleri hepsi birlikte değerlendirilerek çözüm üretme çalışmalarının devam ettiği ifade edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında yapılan protokollerin ilgili maddeleri gereği şirketin üçüncü kişilere devir hakkının bulunmadığı ifade edilmiştir. Protokollere göre şirketin kendisine devredilen yol kenarı otoparkların tamamını işletmesi gerekir. Hangi gerekçeyle olursa olsun işletilmemesi protokole aykırılık oluşturmasının yanında gelir kaybına neden olmaktadır. İşletmenin olmaması durumunda protokolün feshi sağlanarak söz konusu yerlerin işletilmesinin nasıl olacağına Büyükşehir Belediyesi karar vermelidir. Cevapta personel yetersizliğinden dolayı getirisi yüksek olmayan otoparklar geçici olarak kapatılabildiği ifadesi gerçeği yansıtmamaktadır. Bazı yol kenarı otoparkları personel yetersizliği nedeniyle uzun süre işletilememektedir.

Yol kenarı otoparklarında aracın kaldığı saate göre ücret alınması için gerekli altyapının oluşturulması ve görevlilerin aracın park ettiği tarih ve saat ile parktan ayrıldığı tarih ve saat bilgilerine yer vermesi, personel eksikliği nedeniyle işletilmeyen/işletilemeyen yol kenarı otoparklarının söz konusu eksikliğin giderilerek işletmesinin yapılması, personel yetersizliğinin giderilmemesi/giderilememesi durumunda şirket ile olan protokollerin yenilenerek 5216 sayılı 26'ncı madde hükmü gereği söz konusu yerlerin 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre şirket tarafından üçüncü kişilere devri yapılarak işlettirilmesi veya Büyükşehir Belediyesi tarafından ihale edilerek işlettirilmesi, bu bağlamda şirketin dolaylı olarak da Belediyenin gelir kaybının önlenmesi için gerekli sürecin işletilmesi gerekir.

BULGU 50: İlçe Belediyesi Caddeleri Üzerinde Bulunan Yol Kenarı Park Yerlerinin İlçe Belediye Şirketi Tarafından İşletilmesi

Menemen Belediyesi sınırları içinde bulunan yol kenarı park yerlerinin (iki adet) Menemen Belediye şirketi tarafından işletildiği görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun,

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

“Büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları şunlardır:

...

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

...

(f) 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.”

g) (Değişik: 12/11/2012-6360/7 md.) Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yollar, meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımı ile bu yolların temizliği ve karla mücadele çalışmalarını yürütmek; kentsel tasarım projelerine uygun olarak bu yerlere cephesi bulunan yapılara ilişkin yükümlülükler koymak; ilân ve reklam asılacak yerleri ve bunların şekil ve ebadını belirlemek; meydan, bulvar, cadde, yol ve sokak ad ve numaraları ile bunlar üzerindeki binalara numara verilmesi işlerini gerçekleştirmek.

“Büyükşehir belediyesinin gelirleri” başlıklı 23’üncü maddesinde,

“Büyükşehir belediyesinin gelirleri şunlardır:

...

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

“Şirket kurulması” başlıklı 26’ncı maddesinde,

“...Büyükşehir belediyesi, 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.”

“Belediyeler arası hizmet ilişkileri ve koordinasyon” başlıklı 27’nci maddesinin ikinci fıkrasında, *“büyükşehir belediyelerinde meydan, bulvar, cadde, yol, sokak, park, spor ve kültürel tesislerin büyükşehir belediyesi ile büyükşehir kapsamındaki diğer belediyeler arasında dağılımına ilişkin esaslar büyükşehir belediye meclisi tarafından belirlenir.”*

düzenlemeleri yer almaktadır.

5216 sayılı Kanun’un “Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları” başlıklı 7’nci maddesinin birinci fıkrasının (f) ve (p) bendi ile ikinci fıkrasında yer alan hükümlerden yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermeye ilişkin düzenleme yapmanın büyükşehir belediyesinin görev ve yetkisinde olduğu anlaşılmaktadır. 5216 sayılı Kanun’un 26’ncı maddesine göre otoparkların 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesinin devredilebilmesi mümkündür. 5216 sayılı Kanun’da yer alan düzenlemelere göre yol kenarlarında işletilen park yerleri ile otopark farklı olarak belirlenmiştir. 5216 sayılı Kanun’un 7’nci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde, *“... durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek...”* ve (l) bendinde *“Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek.”* şeklinde yer alan ifadelerden ikisinin farklı olduğu, yol kenarı park ile otoparkın aynı şey olmadığı anlaşılmaktadır. Nitekim 22.02.2022 tarih ve 30340 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Otopark Yönetmeliği’nin “Tanımlar” başlıklı 3’üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde açık otopark, (b) bendinde ada içi otopark, (ç) bendinde bina otoparkları, (e) bendinde bölge otoparkları ve genel otoparklar, (k) bendinde yeraltı otoparkının tanımı yapıldıktan sonra aynı maddenin birinci fıkrasının (l) bendinde, *“Yol üstü araç park yeri: Cadde ve sokak üzerinde, yaya kaldırımından ayrılmış cepte, yolun sağ tarafında veya refüjde yol standartlarına uygun şekilde yatay ve düşey işaretlemeler ile ayrılmış, kullanım süresi görülebilecek şekilde belirtilen, kullanım şartlarına ilişkin diğer hususlar idaresince belirlenen, motorlu veya motorsuz araçların park edebileceği alanı”* olarak tanımlanmış ve 16.06.2022 tarih ve 31868 sayılı Resmi Gazete’de “yol üstü araç park yeri” “yol üstü (yol boyu) araç park yeri” olarak değiştirilmiştir. 5216 sayılı Kanun’un 23’üncü maddesinin (f) fıkrasında, *“7 nci maddenin (f) bendine göre tespit edilen park yerlerinin*

işletilmesinden elde edilen gelirin ilçe ve ilk kademe belediyelerine, nüfuslarına göre dağıtılacak %50'sinden sonra kalacak %50'si.” denilerek yol kenarı park yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirin %50'sinin Büyükşehir Belediyesinin geliri olarak sayıldıktan sonra kalan %50'sinin tüm ilçe belediyelerine nüfuslarına göre dağıtılacağı belirtilmiştir.

Menemen Belediye Meclisinin 01.10.2019 tarih ve 109 sayılı kararıyla Mithatpaşa ile Ertuğrul caddesindeki yol kenarı park yerlerinin işletme hakkı ayni sermaye olarak 10 yıl süreyle Menemen Belediyesi şirketine verilmiştir. Büyükşehir Belediye meclisinin kararı olmaksızın ve ihale yapılmaksızın Menemen Belediyesi şirketi tarafından işletilen Mithatpaşa ile Ertuğrul caddesindeki yol kenarı park yerleri işletilmektedir. Menemen Belediyesi sınırları içinde bulunan yol kenarı park yerlerinin ya Büyükşehir Belediyesi tarafından 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine uygun olarak ihale edilmesi ya da Büyükşehir Belediyesi Meclis kararıyla 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesine göre işletilmesinin devredilmesi gerekir. İlçe belediyelerinin gelir elde edebileceği ve pay sahibi olması gereken işlemin İlçe Belediye şirketi tarafından ihalesiz işletilmesi 5216 sayılı Kanun'un 7 ve 26'ncı maddelerine aykırılık oluşturmaktadır. Menemen Belediyesi şirketi Kanun'a aykırı olarak işlettiği yol kenarı parkyerlerinden elde ettiği geliri kendine almaktadır. Menemen Belediye şirketi 5216 sayılı Kanun'un 23'üncü maddesinin (f) fıkrasında yer alan, *“gelirin ilçe ve ilk kademe belediyelerine, nüfuslarına göre dağıtılacak %50'sinden sonra kalacak %50'si.”* hükmüne aykırı hareket ederek hem Büyükşehir hem de diğer tüm ilçe Belediyelerinin gelir kaybına neden olmuştur.

Kamu idaresi tarafından ilçe belediyesi caddeleri üzerinde bulunan yol kenarı park yerlerinin ilçe belediye şirketi tarafından işletilmesine yönelik gerekli iş ve işlemlere başlanılacağı belirtilmiştir.

Büyükşehir Belediyesi tarafından Menemen Belediyesi sınırları içindeki yol kenarı park yerlerinin 2886 sayılı Kanun hükümlerine uygun olarak ihale edilmesi veya 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesine göre işletilmesinin devredilmesi, fiilen Menemen Belediye şirketi tarafından işletilen iki yol kenarı otoparkının işletilmeye başlandığı tarihten bu güne kadar geçen sürede söz konusu şirketin elde ettiği gelirle ilgili gerekli tahsilat işlemlerinin İdari ve/veya yargısal olarak talep edilerek gerekli sürecin işletilmesi gerekir.

BULGU 51: Kültürpark İçinde Bulunan Alanda Yılbaşı Etkinliği Amacıyla Oluşturulan Stantların Büyükşehir Belediyesi Yerine şirket Tarafından Kiraya Verilmesi

Büyükşehir Belediyesine ait Fuar Kültürpark alanında bulunan yerin bir kısmında yılbaşı etkinliği amacıyla oluşturulan stantların Belediye şirketi olan İZFAş Aş'nin %100 sermayesine sahip olduğu İZKÜLTÜR Sanat Organizasyon Tanım Turizm Yayıncılık Tic. Aş tarafından kiraya verilerek gelirinin şirket tarafından alındığı görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde, belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanunda yazılı hükümlere göre yürütüleceği hüküm altına alınmıştır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "şirket kurulması" başlıklı 26'ncı maddesinde, Büyükşehir belediyesinin 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 devrinin ise 2886 sayılı Kanun hükümlerine tabi olduğu belirtilmiştir.

İZKÜLTÜR Sanat Organizasyon Tanıtım Turizm Yayıncılık Tic. Aş'nin sermayesinin tamamı İZFAş Aş'ne ait olup, İZFAş Aş'nin %99,957 oranındaki hissesinin sahibi Büyükşehir Belediyesidir. Dolayısıyla İZKÜLTÜR Aş'nin çoğunluk hissesi dolaylı olarak Büyükşehir Belediyesine aittir. Kültür ve Sanat Dairesi Başkanlığınca 01.08.2024 tarihinden 31.12.2024 tarihine kadar gerçekleştirilecek etkinliklerde önceden haber verilmesi koşuluyla, etkinliğin yapılacağı alanda ihtiyaç duyulabilecek hizmetlerin ilgili birimlerce eksiksiz karşılanması için Başkanlık tarafından 19.08.2024 tarih ve E- 63315375-821-2098528 sayılı olur verilmiştir. Söz konusu alanın elektrik gideri Büyükşehir Belediyesi tarafından karşılanmaktadır. İZKÜLTÜR şirketinin 21.11.2024 tarih ve 2024/13 sayılı yazısı ile, 07-31 Aralık 2024 tarihleri arasında "İzmir Yeni Yıl Festivali 2025" etkinlik kapsamında Kültürpark Fuar açık alanlarının kendilerine tahsis edilme talepleri Büyükşehir Belediyesinin 29.11.2024 tarih ve E-60513465-821-2302659 sayılı yazıları ile uygun bulunmuş, aynı yazıda 25 günlük tahsis bedeli olan 12.500,00 TL ile 25 günün teminat bedeli 3.125,00 TL'nin Belediye hesabına yatırılarak tahsis sözleşmesi imzalanması istenmiştir. İZKÜLTÜR şirketi tarafından 02.12.2024 tarihinde tahsis bedeli ile teminat bedeli belirtilen Büyükşehir Belediye hesabına yatırılarak

06.12.2024 tarihinde Tahsis Sözleşmesi imzalanmıştır. Şirket Stant Alanı Satış Sözleşmesi ile 28 yerin kullanım hakkını kişilere vererek KDV dâhil 1.559.000,00 TL stant geliri ve elektrik gideri karşılığı olarak da KDV dâhil 232.750,00 TL olmak üzere toplam 1.792.550,00 TL gelir elde etmiştir. Stantlarda tüketilen elektrik giderini Büyükşehir Belediyesi karşılarken, elektrik tahsilatını İZKÜLTÜR şirketi yapmıştır. İZKÜLTÜR şirketi stantları kiraya verdiği kişilerden stant gelirinin yanında ayrıca elektrik gideri tahsil ettiği halde tüketilen elektrik karşılığı Büyükşehir Belediyesine bu konuyla ilgili bir ödeme yapılmamıştır.

Yılbaşı etkinliği için stant kurulan alanın Fuar Kültürpark içindeki açık bir yer olduğu, stant kurulan alanın hafriyat sahası, toplu ulaşım hizmetleri, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçeleri kapsamında olmadığı dikkate alındığında, söz konusu alanın İZKÜLTÜR şirketine verilmesinin 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesi kapsamında değerlendirilmesi mümkün değildir. Tahsis edilen stant alanının 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı madde kapsamında olmadığı açık olmakla birlikte, 26'ncı madde kapsamında olduğunun değerlendirilmesi durumunda bile işletilmesinin devredildiğine ilişkin meclis kararı bulunmamaktadır. Diğer taraftan meclis kararı bulunsa dahi şirket tarafından stantların 2886 sayılı Kanun gereği ihale yoluyla üçüncü kişilere verilmesi gerektiği halde web sayfasında yapılan duyuruya göre istekli olanlara verilmesi belirtilen düzenlemelere aykırıdır.

Kamu idaresi tarafından 5393 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesi kapsamında çeşitli sosyal etkinlikler bahanesi ile ekonominin canlandırılması için insanların biraraya gelmesine ve alım-satım işlerinin gerçekleşmesi ile ekonominin gelişmesine olanak sağlamaya çalışıldığı, tahsis alanının içinde belediyenin de sosyal hizmetler biriminin sivil toplum kuruluşlarına tahsis ettiği alanların da yer aldığı, yapılan iş ve işlemin kamu yararının öncelikli olarak değerlendirildiği hususunun somut bir göstergesi olduğu, Kültürpark alanının nitelik itibarıyla sosyal ve kültürel amaçlı etkinliklere tahsis edilen bir kamusal alan olduğu, bu alanda yapılacak faaliyetin kolay ulaşılabilen, kültürel ve ekonomik, aynı zamanda turistik amaçlı bir organizasyon niteliğinde olduğu, şehrin ekonomisinin gelişmesine hizmet ettiği, yapılan işlemin süreci hakkında bilgi verildiği, elde edilen gelirin Belediyenin dolaylı olarak hissedarı olduğu şirkette kalacağı, kiralamalarda duyuru yoluyla açık erişimin sağlandığı, başvuruların eşitlik ve şeffaflık ilkeleri çerçevesinde değerlendirildiği, şirketin tüzel kişiliği ve kamu payı dikkate alındığında işlemin kamu yararı, etkinlik ve ekonomik verimlilik ilkeleri doğrultusunda gerçekleştirildiği, Belediye ile İZFAŞ AŞ ile imzalanan protokol ve 19/07/2000 tarih ve 05/107 sayılı Meclis Kararının 5.6 maddesinde yer alan; "İZFAŞ inşa edilecek hafif yapılarda salt fuar ve bu protokol kapsamında etkinlikler düzenlenmesi sırasında hizmet verecek yeme, içme ve

dinlenme alanları oluşturabilecektir. Ancak bu alanlarda, münhasıran İZFAŞ ve Belediyenin en az %45 hissesine sahip olacağı şirket veya şirketler tarafından hizmet sunabilecektir.” ifadesine istinaden İZFAŞ AŞ’nin %100 sermayesine sahip olduğu İZKÜLTÜR Sanat Organizasyon Tanıtım Turizm Yayıncılık Tic. AŞ’ne kiralama işlemi yapıldığı belirtilmiştir.

Kamu idaresi cevabında yapılan işlem anlatılmış olmasına karşın Büyükşehir Belediyesine ait Fuar Kültürpark alanında bulunan yerin bir kısmında yılbaşı etkinliği amacıyla oluşturulan stantların Belediye şirketi olan İZFAŞ AŞ’nin %100 sermayesine sahip olduğu İZKÜLTÜR Sanat Organizasyon Tanım Turizm Yayıncılık Tic. AŞ tarafından kiraya verilerek gelirinin şirket tarafından alınmasının hukuki olduğuna ilişkin açıklama yer almamıştır. Bulgunun esası stantların şirket tarafından kiraya verilmesinin mümkün olmadığıdır. Kamu idaresi cevabına ilişkin yukarıda yapılan açıklamalar yeterli olup ilave açıklama yapılmasını gerektiren bir durum bulunmamaktadır.

Büyükşehir Belediyesine ait Fuar Kültürpark Alanınının yılbaşı etkinliği amacıyla üçüncü kişilerin kullanımına verilen stantların kiralama işleminin Büyükşehir Belediyesince yapılması ve gelirinin Büyükşehir Belediyesine ait olması gerekirken, İZKÜLTÜR AŞ’nin kira geliri elde etmesinin 5216 ve 2886 sayılı Kanun’a aykırı olması nedeniyle şirketin elde ettiği gelirin Büyükşehir Belediyesi tarafından talep edilmesi, şirketin bu ödemeyi yapmaması durumunda ise hukuki sürecin işletilmesi gerekir.

BULGU 52: Su Ürünleri Halinde Kanun Hükümlerinin Uygulanmaması

Su ürünleri halinde bulunan işletmelerle ilgili olarak 5957 sayılı Sebze ve Meyveler ile Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun hükümlerinin uygulanmadığı görülmüştür.

04.04.1971 tarih ve 13799 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 1380 sayılı Su Ürünleri Kanunu’nda su ürünlerinin korunması, istihsalı ve kontrolüne dair hususlar düzenlenmiştir. 26.03.2010 tarih ve 27533 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak 01.01.2012 tarihinden geçerli olmak üzere yürürlüğe giren 5957 sayılı Sebze ve Meyveler ile Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun’un “Amaç ve kapsam” başlıklı 1’inci maddesinin ikinci fıkrasında, Bu Kanunun sebze ve meyveler ile arz ve talep derinliğine göre belirlenecek diğer malların her ne şekilde olursa olsun alımı, satımı ve devri ile toptancı hallerini kapsadığı, “Hal rüsumu” başlıklı 8’inci maddesinde, toptancı halinde satılan mallardan yüzde bir oranında hal rüsumu tahsil edileceği, “Teminat”

başlıklı 12'nci maddesinde teminatla ilgili düzenlemeler yer almış ve 07.07.2012 tarih ve 28346 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Sebze ve Meyve Ticareti ve Toptancı Halleri Hakkında Yönetmelik'in "Teminat" başlıklı 31'inci maddesinin üçüncü fıkrasında da, halde faaliyet gösterenlerden alınacak teminat tutarı, kiracılar için haldeki işyerinin, malikler için ise bulunduğu toptancı halinde kiralama yoluyla işletilen emsal işyerinin bir yıllık kira bedelinden az olmamak üzere her yılın Ocak ayında belediye meclisince belirleneceği düzenlemesi yapılmıştır. 5957 sayılı Kanun'un 11'inci maddesinin birinci fıkrasında, *"Belediye toptancı hallerindeki işyerleri, kiralama veya satış yoluyla işletilir...Bir yıldan uzun süreli kira sözleşmelerinde ikinci ve izleyen yıllar kira bedelleri, Üretici Fiyatları Endeksi oranında arttırılır."* hükmü yer almaktadır. 5957 sayılı Kanun'un "Geçiş hükümleri" başlıklı geçici 1'inci maddesinin dördüncü fıkrasında da, toptancı hallerinde tahsisli işyerlerinin mevcut tahsis sahiplerine Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren hiçbir işleme gerek kalmaksızın kiralanmış sayılacağı belirtilmiştir. Aynı Kanunun "Yürürlükten kaldırılan ve uygulanmayacak hükümler" başlıklı 18'inci maddesinin birinci fıkrasında, 1380 sayılı Su Ürünleri Kanunu'nun 26'ncı maddesinin yürürlükten kaldırıldığı, ikinci fıkrasında ise 1380 sayılı Su Ürünleri Kanunu'nun bu Kanuna aykırı hükümlerinin uygulanmayacağı belirtilmiştir.

Bu düzenlemelere göre Su Ürünleri halinde bulunan işletmelerle ilgili 5957 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanacağı anlaşılmaktadır. Su ürünleri halinde bulunan işyerlerinden meclis kararıyla belirlenen aylık tahsis ücreti işyerinin metrekaresi ile çarpılarak aylık bedel alınmaktadır. Örneğin 2022 yılı için $75,00 \text{ TL} \times 51 \text{ m}^2 = 3.825,00 \text{ TL}$ aylık tahsis ücreti alınmaktadır. 5957 sayılı Kanun özel Kanun olduğu için bu kapsamdaki işyerlerinin kira artışı Kanun'un 11'inci maddesinin birinci fıkrasına göre Üretici Fiyatları Endeksine göre olmalıdır.

İdare tarafından ilgili mevzuattan bahsedildikten sonra Ticaret Bakanlığı tarafından taslak yönetmelik üzerinde çalışma yapılmasına karşın sonuçlanmadığı, Hukuk müşavirliğinin 5957 sayılı Kanun'un Geçici 1'inci maddesinin sekizinci fıkrası uyarınca Bakanlıkça düzenleme yapılınca kadar su ürünlerinde bulunan işyerlerine ilişkin Su Ürünleri Toptan ve Perakende Satış Yerleri Yönetmeliği hükümlerinin uygulanmasına devam edilebileceğinin değerlendirildiği şeklinde görüş verdiği, 5957 sayılı Kanun'un geçici 1'inci maddesinin sekizinci fıkrasına göre, Bakanlıkça belirleme yapılınca kadar, 1380 sayılı Su Ürünleri Kanunu'nun 26'ncı maddesine istinaden çıkarılan ikincil mevzuatın uygulanmasına devam edileceği ifade edilmiştir. 5957 sayılı Kanun'un "Toptancı haline bildirim, malların toptan ve perakende alım satımı" başlıklı 4'üncü maddesinin dokuzuncu fıkrasında, *"Bakanlıkça, piyasada yeterli arz ve talep derinliği bulunduğu belirlenen diğer mallar hakkında da bu Kanun*

hükümleri uygulanır.” ve “Geçiş hükümleri” başlıklı geçici 1’inci maddesinin sekizinci fıkrasında, “Bu Kanunun 4 üncü maddesinin dokuzuncu fıkrasına göre Bakanlıkça belirleme yapılncaya kadar, 1380 sayılı Su Ürünleri Kanununun 26 ncı maddesine istinaden çıkarılan ikincil mevzuatın uygulanmasına devam edilir.” hükmü bulunmaktadır.

1380 ve 5957 sayılı Kanun esas alınarak yazılan Bulguda ikincil mevzuat dikkate alınmamıştır. 5957 sayılı Kanun'un 11'inci maddesinin birinci fıkrasında, Belediyelerin toptancı hallerindeki işyerlerini kiralama veya satış yoluyla işletebileceği, bir yıldan uzun süreli kira sözleşmelerinde ikinci ve izleyen yıllar kira bedellerinin Üretici Fiyatları Endeksi oranında arttırılacağı, aynı Kanun'un “Geçiş hükümleri” başlıklı geçici 1’inci maddesinin dördüncü fıkrasında da toptancı hallerinde tahsisli işyerlerinin mevcut tahsis sahiplerine Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren hiçbir işleme gerek kalmaksızın kiralanmış sayılacağı belirtilmiştir, yine aynı Kanunun “Yürürlükten kaldırılan ve uygulanmayacak hükümler” başlıklı 18’inci maddesinin birinci fıkrasında, 1380 sayılı Su Ürünleri Kanunu’nun 26’ncı maddesinin yürürlükten kaldırıldığı, ikinci fıkrasında ise 1380 sayılı Su Ürünleri Kanunu’nun bu Kanuna aykırı hükümlerinin uygulanmayacağı ifade edilmiştir. Mevcut düzenlemelere göre Su Ürünleri halinde bulunan işletmelerle ilgili 5957 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanacağı anlaşılmaktadır. Su ürünleri halinde bulunan işyerlerinden meclis kararıyla belirlenen aylık tahsis ücreti işyerinin metrekaresi ile çarpılarak aylık bedel alındığı, oysa 5957 sayılı Kanun özel Kanun olduğu için, bu kapsamdaki işyerlerinin kira artışı Kanun’un 11’inci maddesinin birinci fıkrasına göre Üretici Fiyatları Endeksine göre olması gerektiği belirtilmiştir. Dolayısıyla kamu idaresince belirtilen 5957 sayılı Kanun'un geçici 1'in maddesinin sekizinci fıkrasına göre, Bakanlıkça belirleme yapılncaya kadar 1380 sayılı Su Ürünleri Kanunu'nun 26'ncı maddesine istinaden çıkarılan ikincil mevzuatın uygulanmasına devam edildiği hususunun Bulgu konusuyla ilgisi bulunmamaktadır.

İdarenin 2022 ve 2023 yıllarına ilişkin Sayıştay Raporlarının gereğini yerine getirmediği sonucuna varılmıştır.

Su ürünleri halinde bulunan işyerlerinin kira artışının üretici fiyatları endeksi oranında arttırılması ve tahakkukların buna göre düzeltilmesi ve kiraya verme ile teminat tutarları konusunda 5957 sayılı Kanun’a göre işlem yapılması gerekmektedir.

BULGU 53: Etüt ve Proje İhalelerinde Sürenin Üç Yılı Geçmesi

İhale edilen etüt ve proje işlerinin yer teslimi ile fiili bitim tarihi arasındaki sürenin üç yılı aştığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun “Gelecek yıllara yaygın yüklenmeler” başlıklı 28’inci maddesinin beşinci fıkrasında, plan, proje, etüt ve müşavirlik hizmetlerinin süresi üç yılı geçmemek üzere üst yöneticinin onayıyla gelecek yıllara yaygın yüklenmeye girişilebileceği belirtilmiştir.

Büyükşehir Belediyesi tarafından ihale edilen proje ihalelerinin çeşitli safhalardan oluştuğu ve her safha için yüklenici sürelerinin takvim günü, idare onay sürelerinin iş günü olarak belirlendiği görülmektedir. İhale dokümanında veya başlangıçta süreler üç yıldan az olmakla birlikte işin yapımı sırasında çeşitli sebeplerle işin süresi belirlenen sürelerde bitmemiştir.

2023 yılı Denetim Raporunda, belli istekliler arasında ihalesi yapılan 2017/471323 ihale kayıt numaralı işin yer tesliminin 16.05.2018 ve iş bitim tarihinin 17.08.2022 olduğu, Doğrudan Temin Usulüyle yaptırılan Seferihisar İlçesi Kavakdere Mahallesi Orhanlı Yolu Karakoç Deresi Üzeri Karayolu Köprüsü Uygulama Projelerinin Yaptırılması işinin yer tesliminin 02.04.2019 ve iş bitim tarihinin 08.11.2023 olduğu, Belli istekliler arasında ihalesi yapılan 2018/466379 ihale kayıt numaralı işin yer tesliminin 10.09.2019 olduğu ve 31.12.2023 tarihi itibarıyla devam ettiği, Pazarlık usulü ile ihalesi yapılan (4734/21/F) 2020/252426 ihale kayıt numaralı işin yer tesliminin 14.07.2020 ve iş bitim tarihinin 02.01.2024 olduğu Pazarlık usulü ile ihalesi yapılan (4734/21/B) 2020/512799 ihale kayıt numaralı işin yer tesliminin 01.12.2020 olduğu ve 31.12.2023 tarihi itibarıyla devam ettiği, Pazarlık usulü ile ihalesi yapılan (4734/21/B) 2020/551413 ihale kayıt numaralı işin yer tesliminin 18.12.2020 olduğu ve 31.12.2023 itibarıyla henüz işin bitiminin yapılmadığı bilgileri yer almıştır.

2024 yılında yapılan incelemede de doğrudan temin usulüyle yaptırılan İzmir Kültür Park Çevre Düzenleme Revize Projesi ve (B) Bölgesi Sergi Holleri ve Kültür Merkezi, Spor Tesisi Yapıları Uygulama Projelerinin Yaptırılması İş Hizmet Alımı Yaptırılması işinin yer tesliminin 12.06.2015 tarihi olduğu ve sözleşmede işin süresinin 250 gün olarak belirlendiği, İzmir (I) Nolu Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurulu ile Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı’nın işlemleri nedeniyle 31.12.2024 tarihi itibarıyla işin bitirilemediği, 2021/647360 ihale kayıt numaralı Karataş Kıyı Bölgesi Dolgu Alan, İskele ve Deniz

Merdivenleri Uygulama Projeleri (2021) yer tesliminin 26.11.2021 ve iş bitim tarihinin 31.12.2024 tarihi itibarıyla tamamlanmadığı, Doğrudan Temin Usulüyle yaptırılan İzmir İli, Konak İlçesi, Anafartalar Cad. Basmene Bağlantısıyla Tarık Sarı, 945, 946, 948 Sokaklar Cephe İyileştirme ve Kentsel Tasarım Projeleri Hazırlanması İşinin sözleşme tarihinin 12.05.2017 ve iş bitim tarihinin 19.10.2022 olduğu, Gevrekçi Kız Sokağı Otelleri II.Etap Restorasyon, Mimari, Peyzaj Mimarlığı ve Mühendislik Projelerinin Hazırlanması İş Hizmet Alımı (Konak İlçesi Pazaryeri Mahallesi 1546 Ada 99, 100, 101, 126 Parseller Kentsel Tasarım, 130, 171 Parseller Rölöve-Restitüsyon-Restorasyon-Mühendislik ve 128 Parsel Yeni Yapı Mimar ve Mühendislik Tasarım ve Uygulama Projelerinin Hazırlanması) işinin sözleşme tarihinin 01.07.2021 ve iş bitiminin 31.12.2024 itibarıyla tamamlanmadığı anlaşılmıştır.

Proje süresinin uzamasının nedenleri olarak diğer kurum onayları, idarenin ihale sonrası talepleri sonucu revize program yapılması, yüklenicinin süresinde işi tamamlayamaması sayılabilir. Kamu idaresi tarafından iş bazında süreçlerle ilgili ayrıntılı bilgi verilmiştir. Etüt ve proje ihale dokümanlarında yüklenici süresinin takvim günü ve İdare onay sürelerinin iş günü olarak belirlenerek işin toplam süresinin oluşturulduğu, işin toplam süresinin işin niteliği ve idarelerin Yatırım Programı'na göre belirlendiği, işin toplam süresinin 3 yılı aşmayacak şekilde düzenlenmesine rağmen dış kurumlara bağlı olan bazı onay süreleri nedeniyle 3 yılı aştığı, yeni yapılacak teknik şartnamelerde, özellikle dış kurum onaylarının olduğu idare onay süreleri yeniden ele alınarak işin toplam süresinin 3 yılı aşmamasına dikkat edileceği belirtilmiştir.

İşin uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve kaynakların verimli kullanılması için gerekli özenin gösterilmesi gerekir. Proje süresinin uzaması nedenleri olarak sayılan gerekçeler bahsedilen işlerin uzun sürede gerçekleştirilmesinin gerekçesi olamaz. Her ne kadar işler için belirlenen süre başlangıçta üç yılı geçmemek üzere belirlenmekte ise de fiili olarak üç yılı geçen bir süreçte tamamlanmış olmaktadır. Bu durumda 5018 sayılı Kanun'un 28'inci maddesinin beşinci fıkrasına aykırı davranılmış olmaktadır.

Kamu idaresi tarafından etüt ve proje hizmet alımı işlerinde işin süresi belirlenirken idare onay sürelerinin kaldırıldığı, safha düzenlemelerinde işin uzamasına sebep olacak ibarelerin kullanılmadığı, işin toplam süresinin belirsizliğe neden olmayacak ve 3 yılı geçmeyecek şekilde düzenlendiği, kurum onaylarından kaynaklı süre uzamalarının meydana gelmemesi için teknik şartname aşamasında gerekli öngörülerin yapılacağı, işin yürütülmesi aşamasında da gerekli hassasiyet ve özenin gösterileceği, işin gerçekleşmesi süresince

çalışmaların sağlıklı bir şekilde yapılarak yer teslimi ile fiili bitim tarihi arasındaki sürenin üç yılı aşmaması için gerekli özenin gösterileceği belirtilmiştir

Etüt ve proje işlerinde gerekli çalışmaların sağlıklı bir şekilde yapılarak yer teslimi ile fiili bitim tarihi arasındaki sürenin üç yılı aşmaması için gerekli özenin gösterilmesi gerekir.

BULGU 54: Hizmet Alım Şeklinde İhale Edilen veya Personel Tarafından Yapılan Etüt ve Proje İşlerinin Uygulanmaması

Büyükşehir Belediyesi tarafından hizmet alımı şeklinde ihale edilen veya personeline yaptırdığı etüt ve proje işlerinin çeşitli gerekçelerle uygulanmaması sonucu kamu kaynağının gereksiz yere harcandığı görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun “Büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri” başlıklı 18’inci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde, beldenin ve belediyenin hak ve menfaatlerini korumak, (d) bendinde, bu Kanunla büyükşehir belediyesine verilen görev ve hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde uygulanabilmesi için gerekli önlemleri almak ve (f) bendinde ise, Büyükşehir belediyesinin hak ve menfaatlerini izlemek Büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri arasında sayılmıştır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun “Diğer hükümler” başlıklı 28’inci maddesinde, Belediye Kanunu ve diğer ilgili Kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümlerinin ilgisine göre büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanacağı hükmü yer almış ve 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 61’inci maddesinde ise Belediye başkanı ve harcama yetkisi verilen diğer görevlilerin bütçe ödeneklerinin verimli, tutumlu ve yerinde harcanmasından sorumlu olduğu düzenlemesi yer almıştır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 8’inci maddesinde; her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu olduğu ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorunda olduğu, 32’nci maddesinde harcama yetkililerinin, harcama talimatlarının bütçe ilke ve esaslarına, kanun, tüzük ve yönetmelikler ile diğer mevzuata uygun olmasından, ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasından ve bu Kanun çerçevesinde yapmaları gereken diğer işlemlerden sorumlu olduğu belirtilmiştir.

2024 ile 2017 yılları arasındaki etüt ve proje işleri incelendiğinde, Ulaşım Projeleri Şube Müdürlüğünün 10 adedinin toplam tutarı 2.876.650,00 TL, Park ve Bahçeler Daire Başkanlığının 6 adedinin toplam tutarı 2.610.050,00 TL, Kent Tarihi ve Tanıtım Daire Başkanlığının 5 adedinin toplam tutarı 1.048.150,00 TL ve Etüt ve Proje Daire Başkanlığının 29 adedinin toplam tutarı 10.444.925,00 TL hizmet alımıyla yaptırılan projelerin ilgili yılın parasıyla ödemesinin yapılmasına karşın, bu projelerin birçoğunun uygulamaya geçme imkânının olmadığı anlaşılmaktadır. Bunlardan bir kısmının revize edilerek ileride uygulanabileceği düşünülse de birçoğunun fiilen uygulama imkânı bulunmamaktadır. Ayrıca Belediyenin kendi personeli tarafından yapılan ancak çeşitli sebeplerle uygulanma imkânı olmayan projeler de bulunmaktadır.

Belediye tarafından hizmet alınması yoluyla yaptırılan ile kendi personeli tarafından yapılan etüt ve proje işleri incelendiğinde, proje uygulanacak yerin başka amaç için kullanımına karar verilmesi, proje alanının değişmesi, üst yönetimin kararı ile yatırım programından çıkarılması, yönetimin tercih değiştirmesi, mahkeme kararı ile kısmi iptal nedeni ile yatırım programından çıkarılması, Karayolları Genel Müdürlüğü bölgede yaya üst geçidi yaptığından dolayı yatırım programından çıkarılması, İlçe Belediyesi tarafından bölgede karayolu alt geçidi imalatı yapıldığından dolayı yatırım programından çıkarılması, proje alanında başka kurumun mülkiyetinin bulunması, projenin yapımı için mali kaynak yetersizliği, projenin yaptırıldığı/yapıldığı zaman uygulanmaması neticesi daha sonra yapımına karar verildiğinde önceki projenin uymadığı veya revizyona ihtiyaç duyulduğu gibi gerekçelerle projelerin uygulanmadığı anlaşılmıştır. Yönetimde istikrar en önemli hususlardan biridir. Yapılan etüt projelerin planlı, öngörülebilir ve belirli olması önemlidir. Uygulanması gerekli olan etüt ve projelerin seçilmesinde karar verici ve uygulayıcıların hassas davranarak her türlü fizibilite çalışmasını yapması gerekir. İşin uygun şartlarla ve zamanında karşılanarak kaynakların verimli kullanılması için gerekli özen gösterilmelidir. İşin başında ihtiyaç olarak belirleme yapılırken bu hususlar dikkate alınmalı, böylece fiilen yapılan/yaptırılan etüt projelerin uygulanmadığı bir durum oluşmamalıdır. Etüt ve projelerin ilk aşamasında yapılma/yaptırılmasında düzenlemelere aykırılık bulunmasa da uygulanmayan projeler nedeniyle kaynak israfı olmaktadır. Etüt ve projelerin uygulanmamasıyla ilgili sayılan sebeplerin/gerekçelerin hiçbirisi kaynakların verimsiz kullanımı gerçeğini değiştirmemektedir. Projeye başlamadan önce başka bir kurumun görüş veya onayının gerektiği durumda, bu onay alınarak projeye başlanması, diğer kurumun proje için başlangıçta verdiği/vereceği görüş veya onayından vazgeçilmesi

durumunda, projenin uygulanabilirliğinde olumsuzluk olduğunda oluşacak giderin kurumdan talep edileceğinin ilgili kuruma bildirilmesi zararın oluşmasını engelleyecektir.

Kamu idaresi tarafından Belediyenin yetki ve sorumluluğunun tasarrufu altındaki alanlarda; 3194 sayılı İmar Kanunu, 2863 Sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, 5366 sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun ve ilgili diğer mevzuatlar çerçevesinde, kamunun kullanımına yönelik olarak yapılması planlanan yapıların her türlü projelerini hazırlamak veya hizmet alımı yolu ile hazırlatmak ve yapım ihalesi aşamasına getirilmesini sağlamak olarak belirlendiği, projelerin uygulanma aşamasında bulguya esas konulara dikkat edileceği ifade edilmiştir.

Yapılmasına karar verilen işler için ayrıntılı fizibilite çalışması yapıldıktan sonra etüt ve projelerin hizmet alımı şeklinde veya personele yaptırılması kamu kaynağının gereksiz israfını önleyeceği gibi zaman ve kaynak tasarrufu sağlamanın yanında işlerin planlı ve öngörülebilir bir şekilde yürütülmesini sağlayacaktır. Ayrıca uygulanmayan/uygulanamayan etüt ve projelerde kusuru olan kişilerle ilgili de gerekli sürecin işletilmesi sağlanmalıdır.

BULGU 55: Otobüs ve Duraklardaki Sesli Görsel Bilgilendirme Reklam Alanları Kullanım ve Bedelinin Belediyece Üstlenilmesi

İzmir Büyükşehir Belediyesi ESHOT Genel Müdürlüğü tarafından ihale edilen reklam alanları kullanım hakkı ihalesine göre reklam alanlarının %10'unu bedelsiz olarak büyükşehir belediyesi tarafından kullanılmakta iken iş eksilişi yapılan 900 adet otobüs ve 500 adet durakta mevcut olan sesli görsel yolcu bilgilendirme sisteminin tamamının kullanımının İzmir Büyükşehir Belediyesine verildiği, sözleşmede belirtilen kira geliri tutarının ESHOT tarafından Büyükşehir Belediyesinden talep edildiği görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun "Büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri" başlıklı 18'inci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak. (d) bendinde, Bu Kanunla büyükşehir belediyesine verilen görev ve hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde uygulanabilmesi için gerekli önlemleri almak ve (e) bendinde, Büyükşehir belediyesinin ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin etkin ve verimli yönetilmesini sağlamak Büyükşehir Belediye Başkanına görev olarak verilmiştir. 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 olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorunda olduğu, “Üst yöneticiler” başlıklı 11’inci maddesinde de belediyelerde belediye başkanının üst yönetici olduğu, üst yöneticilerin sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve bu Kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden meclislerine karşı sorumlu olduğu ifade edilmiştir.

ESHOT Genel Müdürlüğü tarafından otobüs durak yerlerindeki reklam alanları, otobüs dış yüzeylerinin reklam alanları, otobüs içi dijital bilgi platformu kurulumu, otobüs içi, otobüs durakları ve aktarma merkezleri yolcu bilgilendirme sistemi kurulumu ve sabit reklam alanları kullanım hakkı 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun 35’inci maddesine göre kapalı teklif usulü ile 5 yıl süre ile 19.02.2020 tarihinde kiraya verilmiştir.

Reklam alanları kullanım hakkı işine ait Teknik Şartname’nin “Genel Hükümler” başlıklı 6.6’ncı maddesinde, “*İdare; gerek duyması halinde, sözleşme konusu (artış yapılması halinde artırılan adetler de dâhil) durakların reklam alanlarının %10’nunu bedelsiz olarak kullanacaktır. Bu durak yerleri İdare tarafından belirlenecektir. İdare tarafından talep edilen bu duraklara İdarenin vermiş olduğu afişler, yüklenici tarafından asılacak ve sökülecektir. Yüklenici bu nedenle İdareden herhangi bir ücret talep etmeyecektir.*”, 6.7’inci maddesinde, “*Yüklenici, İzmir Büyükşehir Belediyesi’nin ve İdarenin talep etmesi halinde; Belediye hizmetlerinin tanıtımı ve duyurularının yapılması amacıyla, İdare’nin belirleyeceği araç tipi, hat ve güzergâhlarda çalıştırılmak üzere her araç tip sayısının %5’i kadar otobüse %100 reklam ve % 5’i kadar otobüse de arka tam reklam uygulaması yapacaktır. Tasarımlar İBB Basın Yayın Halkla İlişkiler Dairesi Başkanlığı tarafından yapılacak, üretim ve uygulama ise Yüklenici tarafından gerçekleştirilecektir. Bu kontenjanlar ve uygulama için yüklenici tarafından ücret talep edilmeyecektir. Yüklenici, İdare ve İBB tarafından, talep edilen sunum periyodu en geç 10 takvim günü öncesinde iletilen görselleri üretmekle, giydirmekle ve sökmekle yükümlüdür.*” ve 6.8’inci maddesinde de “*Otobüs içi ile duraklarda sesli görsel bilgilendirme sistemlerinde örnek görsellerde belirtilen alanlarda reklamlar gösterilecek/oynatılacaktır. Bu sürenin toplamda en az yüzde onu (%10) kadar süre İdare’ye*

birakılacak bu sürelerde hat haritası gibi İdare tarafından gerekli bilgilendirme ve duyurular gösterilecektir.” hükümleri yer almaktadır.

Büyükşehir Belediyesinin 28.07.2022 tarih ve E-689O9437-823.01-875915 sayılı yazısı ile reklam alanları kullanım hakkının kiraya verilmesi sözleşmesi uyarınca otobüs içi ile duraklarda sesli görsel bilgilendirme sistemlerindeki ekranlarda yayınlanan reklamı süresinin toplamda en az yüzde onuna kadar olan kısmının Belediye tarafından ilan ve tanıtım hizmetleri için bedelsiz olarak kullanılmakta olduğu, yoğun ve sık kullanılan toplu ulaşım araçlarında idarenin yatırım, etkinlik ve faaliyetlerinin duyurulması amacıyla bahse konu reklam alanlarının tamamının kullanılacağı ve sözleşme hükümleri çerçevesinde ESHOT Genel Müdürlüğünün elde ettiği kira geliri kadar tutarın Belediyenin bütçesinden karşılanacağı talep edilmiştir. ESHOT Genel Müdürlüğünün 29.07.2022 tarih ve E-59651212-823.01-88659 sayılı yazısı ile de Teknik Şartnamede belirtilen 900 adet otobüs ve 500 adet durakta mevcut olan sesli görsel yolcu bilgilendirme sistemi için Büyükşehir’ın faaliyetlerinin duyurulması amacıyla 01.08.2022 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere iş eksilişi yapılmış, bu alanların tamamının kullanımı sözleşme tutarı karşılığında Büyükşehir Belediyesine verilmiştir.

Büyükşehir Belediyesinin etkinlik ve faaliyetlerini duyurmak amacı ile çeşitli iletişim araçlarından yararlanması tabiidir. Nitekim Büyükşehir Belediyesinin hem kendi internet sitesinde hem de mülkiyeti, yönetimi ve tasarrufu altında bulunan mevcut reklam ünitelerinde tanıtım ve duyuruları yapılmaktadır. Büyükşehir tarafından yapılan “Mevcut Reklam Ünitelerinin Kiraya Verilmesi ve Yeni Reklam Üniteleri Oluşturulması” ihalesine göre de Dijital Bilgi Platformu alanlarında İdare hizmetlerinin halka duyurulması ve bilgilendirilmesi maksadıyla her bir Dijital Bilgi Platformunun toplam yayındaki içerik süresinin %10’u oranında İdarenin kullanım hakkı bulunmaktadır. ESHOT tarafından yapılan ihalede de reklam alanlarının %10’u ücretsiz kullanılmaktadır.

İhale sonrası iş eksilişi yapılan alanların yükleniciden düşülerek Büyükşehir Belediyesinin kullanımına verilmesi yüklenicinin karşılayacağı giderin Büyükşehir Belediyesinin üstlenmesine neden olmuş ve böylece yükleniciye avantaj sağlanmıştır. 2022 yılı Ağustos ayından 2024 yılı Mayıs ayı arasındaki süre için söz konusu alanların kullanım bedeli olarak ESHOT tarafından toplam 30.982.837,14 TL fatura düzenlenerek Büyükşehir Belediyesi borçlandırılmış, 2.956.038,01 TL ödeme 2024 yılında Büyükşehir Belediyesi tarafından yapılmış ve henüz ödemesi yapılmayıp ESHOT tarafından alacak tahakkuk kaydı olan tutarın 28.026.799,13 TL olduğu anlaşılmıştır. İhale şartnamesinde reklam alanlarının %10 ücretsiz kullanım hakkı olduğu halde yüklenicinin karşılayacağı alanın iş eksilişi yapıp daha sonra

Büyükşehir Belediyesi tarafından kullanılmak suretiyle bu tutarın Büyükşehir Belediyesi tarafından karşılanması mümkün olmadığı değerlendirilmiştir.

2023 yılı Sayıştay Taslak Denetim Raporunda belirtilen hususlar dikkate alınarak ESHOT Genel Müdürlüğü ile imzalanan protokol 26.05.2024 tarihinde alınan Başkanlık oluru ile iptal edilmiştir. Raporda belirtilen “İhale öncesi hazırlanan teknik şartnamede faaliyetlerin duyurulmasına yönelik ücretsiz kullanılacak alanlar belirli ve öngörülebilir bir şekilde yer aldığı göz önüne alındığında kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamak, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesi bakımından ihale sonrası iş eksilişi yaptırılan alanların kullanım bedelinin Büyükşehir Belediyesi tarafından üstlenilmesinde görevli kişilerle ilgili gerekli sürecin işletilmesi.” hususunda ise herhangi bir işlem yapılmamıştır. 2023 yılı Sayıştay Taslak Denetim Raporu tebliğ edildiğinde nasıl protokol iptal edildi ise aynı şekilde Büyükşehir Belediyesinin 30.982.837,14 TL ESHOT’a borçlandırılmasında görevli kişilerle ilgili de idari soruşturma ve oluşan zarara ilişkin sürecin işletilmesi gerekirdi.

Kamu idaresi tarafından otobüs ve duraklardaki sesli görsel bilgilendirme reklam alanları kullanım ve bedelinin belediyece üstlenilmesine yönelik gerekli iş ve işlemlerin yapılacağı ifade edilmiştir.

2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunda belirtildiği üzere ihale öncesi hazırlanan teknik şartnamede faaliyetlerin duyurulmasına yönelik ücretsiz kullanılacak alanlar belirli ve öngörülebilir bir şekilde yer aldığı göz önüne alındığında, kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamak, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesi bakımından ihale sonrası iş eksilişi yaptırılan alanların kullanım bedelinin Büyükşehir Belediyesi tarafından üstlenilmesinde ve oluşan zararda görevli kişilerle ilgili gerekli sürecin işletilmesi sağlanmalıdır.

BULGU 56: Ödemiş Entegre Katı Atık Yönetimi Tesislerinin Yapım ve İşletilmesine İlişkin İmtiyaz Sözleşme Hükümlerinin Sürdürülebilir Olmaması ile Usule Uyulmaksızın Ek Protokol İmzalanarak Firmaya Mali Avantaj Sağlanması

Ödemiş Entegre Katı Atık Yönetimi Tesislerinin Yapımı ve İşletilmesi İşinin Ödemiş Belediyesince 2886 sayılı Kanun kapsamında ihale edilmesi sonrası 28.11.2013 tarihinde İmtiyaz Sözleşmesinin imzalandığı, 6360 sayılı Kanun sonrası İzmir Büyükşehir Belediyesince Komisyon kararına istinaden 09.11.2016 tarihinde imzalanan üçlü Protokol kapsamında taraf olduğu ve İmtiyaz Sözleşmesinde yazılı usul izlenmeksizin imtiyaz sahibi şirket ile

29.03.2019 tarihinde imzalanan ek protokol ile de imtiyaz sahibi firmaya mali avantaj sağlandığı görülmüştür.

29.03.2013 tarihli Danıştay görüşü ve 09.10.2013 tarihli İçişleri Bakanlığı oluru ile Ödemiş Belediyesi idari yetki alanı dâhilinde evsel katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili hizmetlerin tamamını içeren Ödemiş Entegre Katı Atık Yönetimi Tesisleri Yapımı ve İşletilmesi İşi İmtiyaz Sözleşmesi 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesine istinaden imzalanarak 28.11.2013 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

06.12.2012 tarih ve 28489 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un "Yürürlük" başlıklı 36'ncı maddesinde, Kanunda yer alan birçok hükmün ilk mahalli idareler genel seçiminde yürürlüğe gireceği belirtilmiştir. 6360 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle birlikte büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırları olarak belirlenmiş, imtiyaz sözleşmesinde öngörülen evsel katı atıkların toplanması ve transfer istasyonlarına kadar taşınması işlerinin ilçe belediyelerine, evsel katı atık bertaraf tesislerinin yapımı ve işletilmesi ise büyükşehir belediyelerinin görev ve sorumluluğuna bırakılmıştır.

İzmir Büyükşehir Belediyesince İzmir Valiliği Devir, Tasfiye ve Paylaştırma Komisyonu Başkanlığına hitaben düzenlenen 17.06.2016 tarihli talep yazısı ekinde yer alan Protokol hükümleri doğrultusunda söz konusu imtiyaz sözleşmesi kapsamında doğan tüm hak ve yükümlülüklerin ilgili İdareler arasında paylaştırılması talep edilmiştir. İzmir İli Devir Tasfiye ve Paylaştırma Komisyonu'nun 10.08.2016 tarih ve 41/8 sayılı kararıyla, imtiyaz sözleşmesinin katı atık yönetimi ve bertaraf tesisinin kurulması ve işletilmesi kısmına İzmir Büyükşehir Belediyesi 09.11.2016 tarihinde taraf olmuştur. İzmir Büyükşehir Belediyesi ile imtiyaz sahibi şirket arasında imzalanan 29.03.2019 tarihli Ek Protokol ile de imtiyaz sözleşmesinin kapsamına Kiraz, Beydağı, Tire ve Bayındır Belediyelerinden toplanacak evsel nitelikli katı atıklar da dâhil edilmiştir.

İmtiyaz Sözleşmesine İzmir Büyükşehir Belediyesi'nin taraf olabileceğine yönelik İçişleri Bakanlığı'nın onayını talep eden Ödemiş Belediye'sinin 20.03.2015 tarihli yazısına Bakanlığın 03.06.2015 tarihli cevabi yazısında, adı geçen imtiyaz sözleşmesi için Bakanlık onayının daha önce verildiği belirtilerek, aynı sözleşme için yeni bir onay verilmesinin hukuken mümkün olmadığı bildirilmiştir. Ödemiş Belediye'since Bakanlığa yazılan 21.07.2016 tarihli ikinci bir yazı ile imtiyaz sözleşmesinin 6360 sayılı Kanun sonrası halen yürürlükte olduğunun ve sözleşmenin İzmir Büyükşehir Belediyesi'ne devrinin öngörüldüğü belirtilerek, Bakanlıktan

konu hakkında uygun görüş talep edilmiştir. Söz konusu yazıya Bakanlık tarafından verilen 06.10.2016 tarihli cevabi yazının ekinde Bakanlık Hukuk Müşavirliğinin ve Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün görüşlerine yer verilmiştir. Söz konusu görüş yazılarında, konunun nihai olarak Devir, Tasfiye ve Paylaştırma Komisyonu'nun yetkisinde olduğu ve komisyonca verilecek karara göre işlem yapılması gerektiği belirtilmiştir.

İzmir İli Devir Tasfiye ve Paylaştırma Komisyonu'nun 10.08.2016 tarih ve 41/8 sayılı kararında; *“28.11.2013 imza tarihli sözleşme gereğince atıkların değerlendirme ve bertarafına ilişkin idarelere ait hak ve yükümlülüklerin 28.11.2013 imza tarihli sözleşme ile İzmir Büyükşehir Belediyesi'nin 17.06.2016 tarih ve 1269 sayılı yazısı ekinde yer alan Ek Protokol hükümleri kapsamında İzmir Büyükşehir Belediyesi ile Ödemiş Belediyesi'ne devrine karar verildiği”* ifade edilmiştir.

6360 sayılı Kanun'un geçici 1'inci maddesinin sekizinci fıkrasında, *“Bu Kanunla büyükşehir ilçe belediyesi olan belediyelerce yürütülen su, kanalizasyon, katı atık depolama ve bertaraf, ulaşım, her çeşit yolcu ve yük terminalleri, toptancı halleri, mezbaha, mezarlık ve itfaiye hizmetlerine ilişkin olmak üzere personel, her türlü taşınır ve taşınmaz malları ve bu hizmetlerin yerine getirilmesine yönelik yatırım, alacak ve borçları, komisyonca ilgisine göre büyükşehir belediyesi ile ilgili bağlı kuruluş arasında paylaştırılır.”* hükmü bulunmaktadır.

Söz konusu imtiyaz sözleşmesinin 6360 sayılı Kanun'un 06.12.2012 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanması sonrası 28.11.2013 tarihinde imzalanmış olması dikkate alındığında, söz konusu devir işleminin Büyükşehir Belediyesinin hak ve menfaatleri gözetilmeden itirazsız ve hukuki süreç işletilmeden yapılmış olması kabul edilebilir bir durum değildir.

Mali şartları açısından benzerlerine kıyasla önemli ölçüde kamu menfaati ve evsel katı atık toplama ve bertaraf maliyetlerinin nihai olarak su faturaları kapsamında ödenmesi nedeniyle, İzmir Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü su aboneleri aleyhine hükümler içeren sözleşmenin, kurulduğu şartlar kapsamında hayata geçirilmesinin ekonomik açıdan yapılabilir olmadığı hem Ödemiş Belediyesi hem de İzmir Büyükşehir Belediyesi tarafından biliniyor olmasına karşın, söz konusu imtiyaz sözleşmesinin Kanun değişikliğine rağmen mevcut haliyle uygulanabilir kılınmaya çalışılması anlaşılamamıştır.

Resmi olarak alınmış herhangi bir devir kararı bulunmadığı halde Büyükşehir Belediyesi tarafından Ödemiş Belediyesine gönderilen 11.08.2014 tarih ve 19752312-312-99-516-65058 sayılı yazıda, Ödemiş dışında Tire, Kiraz, Beydağı ve Bayındır ilçelerinin atıklarının da söz konusu tesise yönlendirilmesinin düşünüldüğü ifade edilmiştir. Ancak devir işleminin yapılıp yapılamayacağı ve ne şekilde olacağı 11.08.2014 tarihi itibarıyla belli değildir. Ayrıca,

iki idarenin de söz konusu yatırımın belirtilen şekilde daha büyük bir kapasite dâhilinde yapılması noktasında mutabık oldukları yapılan yazışmalardan anlaşıldığından, mali açıdan İdareler aleyhine böylesine ağır hükümler içeren mevcut imtiyaz sözleşmesinin “Süre uzatımını gerektiren haller ve mücbir sebepler” başlıklı 10’uncu maddesinin ikinci fıkrasının (b) bendinde, *“Kamu hizmetlerinin imtiyaz yoluyla gördürülmesine cevaz veren hukuki düzenlemeler veya bu İmtiyaz Sözleşmesi’nin konusunu ortadan kaldıran yeni yasal düzenlemelerin yapılması,”* şeklinde belirtilen mücbir sebep haline istinaden sözleşmenin 10.2’nci maddesinin son cümlesinin verdiği yetkiye dayanılarak imtiyaz sahibi şirket tarafından hiçbir yatırıma başlanılmamış ve imtiyaza konu tesisin kurulabilmesi için gerekli hiçbir idari izin (ÇED olumlu raporu, faaliyet lisansı vb.) alınmamış iken adı geçen sözleşmenin yatırım aşamasına geçilmeden feshedilmesi gerekirdi.

Ancak sözleşmenin feshi bir tarafa, yukarıda belirtilen yazışmada belirtilen muhtemel kapasite artışı gerekçe gösterilerek Ödemiş Belediyesi’nce imtiyaz sahibi şirkete 01.06.2015 tarihinden itibaren 12 ay süre uzatımı verilmiştir. Söz konusu 12 aylık süre 01.06.2016 tarihinde bitiyor olmasına ve imtiyaz sözleşmesinde tesislerin kurulması ve işletilmesi kısmına ilişkin hak ve yükümlülükler yukarıda belirtilen süreç sonucunda 10.08.2016 tarihli Komisyon kararıyla İzmir Büyükşehir Belediyesi’ne devrolunmasına karşın, yine Ödemiş Belediyesi’nce 20.10.2016 tarihli yazı ile ilk süre uzatımı yazısında da yer verilen ilave kapasite artışı ve devir sürecinin uzaması gerekçeleriyle bu defa da 13.12.2016 tarihinden itibaren 22 ay süre uzatımı verildiği belirtilmektedir. Halbuki ilk süre uzatımı ile birlikte, imtiyaz sahibi şirket tarafından tesisin yapımının 01.06.2016 tarihinde tamamlanmış olması gerekmektedir. Bunun dışında, 01.06.2016 ile 13.12.2016 tarihleri arasındaki 6 ayı aşan dönem hakkında İdare’nin tasarrufunun ne olduğuna dair herhangi bir bilgi ve belgeye ulaşılamamıştır.

Ödemiş Belediyesi’nce ikinci süre uzatımının verildiği 20.10.2016 tarihinde tesislerin yapımı ve işletilmesine ilişkin yetki İzmir Büyükşehir Belediyesi’nde olduğundan, sözleşmenin süresinde yerine getirilip getirilmediğinin takibinin Büyükşehir Belediyesi’nce yapılması gerekmekte iken, Büyükşehir Belediyesi’nce konu hakkında herhangi bir değerlendirme veya icrai davranışta bulunulmamıştır. Dahası, tesisin ilave kapasite artışlarına da içerecek şekilde yapımının tamamlanması üzerine Büyükşehir Belediyesi’nce düzenlenen 01.11.2021 tarihli Geçici Kabul Tutanağında imtiyaz sahibi şirkete yer tesliminin 29.03.2019 tarihinde yapıldığı belirtilerek, işin yapım süresinin bu tarihten itibaren başlatıldığı anlaşılmaktadır. Halbuki, imtiyaz sözleşmesi kapsamında işin yapılacağı Örnek çiftliği 1 pafta 70 ve 71 nolu parseller Ödemiş Belediyesi tarafından imtiyaz sahibi şirkete tam ve eksiksiz bir biçimde teslim edildiği 09.12.2013 tarihli yer teslimi tutanağında kayıt altına alınmış iken, İzmir Büyükşehir

Belediyesince yer teslimi tarihinin 29.03.2019 olarak belirtilmesi sonucunda imtiyaz sahibi şirkete haksız süre uzatımı tanındığı anlaşılmaktadır.

Tesisin ekonomik olarak yapılabilirliğinin ancak kapsam genişletilmesi sonucu ilave kapasiteye ulaşılması halinde mümkün olduğu biliniyor olmasına ve daha tesisin yapılabilmesi için gerekli hiçbir idari izin alınmamış iken, Ödemiş Belediyesi'nce imzalanan ve mali şartları itibarıyla idare aleyhine ölçüsüz hükümler içeren bir imtiyaz sözleşmesine, İzmir Büyükşehir Belediyesi'nce her hangi bir şerh ve itiraz kaydı konulmaksızın taraf olunması sonucu Belediyenin önemli boyutta gelir elde edebileceği katı atıkların bertarafı işinden düzenli gelir elde edilmesi bir tarafa, Belediyenin bir çok ihtilaf içeren hukuki sürecin içine dahil edilerek önemli boyutta mali tazminat talebi içeren bir tahkim davasına muhatap kalınmasına sebebiyet verilmiştir.

Diğer taraftan, İmtiyaz Sözleşmesinde belirtilen usul izlenmeksizin Ek Protokol ile imtiyaz sahibi firmaya mali avantaj sağlanmıştır. Ödemiş Belediyesince 28.11.2013 tarihinde imzalanan İmtiyaz Sözleşmesine İzmir Büyükşehir Belediyesince 09.11.2016 tarihinde imzalanan üçlü protokol dâhilinde taraf olunmuş, imtiyaz sahibi şirket ile Büyükşehir Belediyesi arasında mahalli idareler seçiminden bir gün önce ve aday olmayacağı kesin olan Başkan tarafından 29.03.2019 tarihinde imzalanan Ek Protokolle imtiyaz sözleşmesinin kapsamına Ödemiş dışında Kiraz, Beydağ, Tire ve Bayındır ilçelerinden çıkacak evsel atıkların da dâhil edilmesine karar verilmiştir.

İmtiyaz sözleşmesinin “Sözleşmede değişiklik yapılması ve ek hüküm konulması” başlıklı 33'üncü maddesinde, “*Sözleşme değişikliklerinde tarafların mutabakata varması halinde söz konusu değişiklik Danıştayın görüşü İçişleri Bakanlığının kararı ve Belediye Meclisinin değişiklik metninin onayına ilişkin kesinleştiği tarihte yürürlüğe girer.*” hükmü yer almaktadır.

Büyükşehir Belediyesinin sözleşme kapsamındaki yükümlülüklerini genişleten Ek Protokol hükmü, imtiyaz sözleşmesinin hükümlerinde değişiklik anlamına geldiğinden dolayı, bu şekilde Ek Protokol düzenlenebilmesi için imtiyaz sözleşmesinde sözleşme değişikliğinde öngörülen görüş ve onayların alınması gerektiği halde öngörülen süreçler işletilmeksizin Ek Protokol'ün imzalandığı görülmüştür.

İdare tarafından, imtiyaz sözleşmesinin 30.2'nci maddesinde, diğer belediyelerin katı atıklarının iş bu sözleşme uyarınca tesise verilmesine engel olunmayacağına dair hüküm bulunduğu gerekçesiyle Ek Protokol ile gerçekleştirilen kapsam genişletilmesinin bahse konu sözleşme maddesi kapsamında yapılmış olduğu ifade edilerek, söz konusu Ek Protokol hükmü ile getirilen düzenlemenin sözleşme değişikliği olarak değerlendirilemeyeceği, bunun ancak

sözleşmenin belirtilen maddesinin uygulamasından ibaret olduğu ifade edilmiştir. Kamu idaresi bu savına, İçişleri Bakanlığından alınan 06.10.2016 tarih ve 22013 sayılı görüş yazısı dayanak tutulmuştur. Ancak burada diğer ilçe belediyelerinin katı atıklarının da tesise kabulüne izin verilmesinin dışında, yukarıda adı geçen dört ilçe belediyesinin katı atıklarının da tesise yönlendirilmesine yönelik İzmir Büyükşehir Belediyesi'nin yükümlülük altına sokulmuş olmasının aynı hukuki sonuçları doğurmayacağı ve sözleşme uygulaması açısından aynı anlama gelmediği değerlendirilmektedir. Dolayısıyla, Ek Protokol'de yer verilen düzenlemede belirtilen dört ilçe belediyesinin katı atıklarının da tesise teslim edilmesi gerektiğine yönelik ifadeye Ek Protokol'de bir yükümlülük olarak yer verilmiş olması nedeniyle, bu düzenlemeyle imtiyaz sözleşmesinin sadece Ödemiş Belediyesin katı atıklarından ibaret olan kapsamında değişikliğe gidilmiş olduğu değerlendirildiğinden, kamu idaresinin bu yöndeki cevabı geçerli bulunmamıştır. Ayrıca cevaba dayanak olarak gösterilen Bakanlık görüş yazısı da Ek Protokol imzalanmadan çok önce, imtiyaz sözleşmesinin devrine ilişkin Protokol düzenlenmezden evvel Ödemiş İlçe Belediyesince bahse konu devir işleminin yapılabilmesi için Bakanlığın yeni bir onayının alınıp alınmasına gerek olmadığı hakkında Bakanlık'tan görüş talebine ilişkindir. Bakanlık tarafından Ödemiş İlçe Belediyesi'ne hitaben yazılan kamu idaresi cevabına konu yazıda, Bakanlığın İmtiyaz Sözleşmesi imzalanmadan önce sözleşmeye onay verdiği, devir işlemlerini yürütme yetkisinin 6360 Sayılı Kanun kapsamında İl Valilikleri bünyesinde kurulacak Tasfiye ve Devir Komisyonlarında olduğuna dikkat çekilerek Bakanlığın bu aşamada yeni bir onay vermesini gerektirir bir durum olmadığı ifade edilmiştir. Dolayısıyla cevapta yer verildiği gibi İçişleri Bakanlığının 29.03.2019 tarihinde imzalanan Ek Protokol hakkında olumlu görüşünün veya onayının bulunduğu ifadesi gerçeği yansıtmamaktadır.

Bunun dışında, 28.11.2013 tarihinde imzalanan imtiyaz sözleşmesinde, imtiyaz sahibi şirket tarafından Ödemiş Belediyesi'ne ödenecek katkı payı, tesisin işletilmesinden elde edilecek net karın %6'sı olarak belirlenmiştir. 6360 sayılı Kanun değişikliği ile işin gelir getirici kısmının (atıkların geri dönüşüme tabi tutularak enerji elde edilmesi) tamamı Büyükşehir Belediyesinin, maliyet içeren kısmının (evsel katı atıkların atıkların toplanması ve taşınması işi) tamamı ise Ödemiş Belediyesi'nin yetki alanında kalmış ve imtiyaz sözleşmesinin kapsamı da Belediyeler arasında Kanuni düzenlemeye uygun bir biçimde pay edilmiş iken, 09.11.2016 tarihinde imzalanan Protokol ile imtiyaz sahibi şirket tarafından ödenecek katkı payının sadece %3,8'inin Büyükşehir Belediyesi'ne, kalan %2,2'sinin ise Ödemiş Belediyesine ödenmesine karar verilmesinin ekonomik gerekçesi anlaşılamamıştır. Hatta, hal böyle iken Büyükşehir Belediyesi tarafından imzalanan Ek Protokol ile imtiyaz hakkının kapsamı genişletilerek imtiyaz sahibi şirkete mali avantaj sağlanmasının yanında Büyükşehir Belediyesi'ne ödenecek

katkı payı oranında da herhangi bir artış yapılmamıştır.

Büyükşehir Belediyesinin önceki yıllarda benzer atık bertaraf tesislerinin kurulup işletilmesine ilişkin akdettiği sözleşmelerin mali şartlarına aşağıdaki tabloda özet olarak yer verilmiştir. Söz konusu tabloya bakıldığında, Büyükşehir Belediyesinin bu sözleşmelerden düzenli kira geliri elde ettiği, bazı sözleşmelerde ise kira gelirinin yanında elde edilen hasılat üzerinden Büyükşehir Belediyesine pay verilmesini öngören hükümlere yer verildiği görülmüştür. Üstelik ilgili atık tesislerinin tamamında Ödemiş Entegre Katı Atık Yönetim Tesisi Yapımı ve İşletilmesi İşi'nden farklı olarak, kurulacak tesisin yapım maliyetinin işletici tarafından karşılanacağı da ayrıca hüküm altına alınmıştır.

Tablo 11: Atık Yönetim Tesisleri Yapım ve İşletme Sözleşmeleri Mali Şartlarının Karşılaştırması

Tesis Adı	2022 Yılı Kira Bedeli (TL)	Sözleşmesinde Öngörülen Katkı Payı	2022 Yılı İçin Tahsil Edilen Katkı Payı (TL)	Sözleşmesinde Öngörülen İşletme Süresi	Büyükşehir Belediyesince Sözleşme Süresince Ödenecek Yatırım Maliyeti (TL)
Harmandalı Düzenli Depolama ve Enerji Üretim Tesisi	178.471,56	% 59,9 (Cironun)	260.102.452,96	15 YIL	Yok
Bergama Entegre Katı Atık Yönetim Tesisi	2.707.611,48	Yok	Yok	15 YIL	Yok
Ödemiş Entegre Katı Atık Yönetim Tesisi	Yok	% 3,8 (Net Karın)	Yok	27 YIL	1.174.407.282,59
Menderes Entegre Katı Atık Yönetim Tesisi	6.247.422,82	Yok	Yok	15 YIL	Yok
Tıbbi Atık Sterilizasyon Tesisi	229.755,63	% 25,5 (Cironun)	11.336.915,96	10 YIL	Yok

Ödemiş Entegre Katı Atık Yönetim Tesisinin Yapım ve İşletilmesi İşi imtiyaz sözleşmesi mali şartlarının diğer benzer tesislerin sözleşmelerinde yer verilen mali şartlara kıyasla ne denli olumsuz olduğu açık bir biçimde ortada iken Büyükşehir Belediyesi ile imtiyaz sahibi arasında 29.03.2019 tarihinde imzalanan Ek Protokol ile imtiyazın kapsamına dört ilçenin evsel katı atıklarının Büyükşehir Belediyesi'nin yükümlülüğü olarak ayrıca dâhil edilmesi, söz konusu imtiyaz sözleşmesini Büyükşehir Belediyesi için mali açıdan sürdürülebilir olmaktan çıkarmıştır.

İmtiyaz sözleşmesinin taraflara yüklediği hak ve yükümlülüklerin orantılı olması, taraflardan birine ifası zor ve aşırı külfet yüklememesi, böylece sözleşmenin kurulması sonrası yürütümünde de hukuk güvenliği teminatını ilkesinin korunması gerekir. Bu kapsamda, sözleşme değişiklikleriyle taraflara sağlanan hak ve yükümlülüklerde keyfiliğe karşı uygun bir korunma sağlanması, verilen yetkinin icrası sonrası da bahse konu ölçünün korunmuş olması önemlidir. Ödemiş Entegre Katı Atık Yönetim Tesisinin Yapım ve İşletilmesi İşi imtiyaz sözleşmesinde sonradan yapılan değişikliklerde, taraflarından biri olan İdare (Büyükşehir Belediyesi) aleyhine hakkaniyet ve adalet ilkesine aykırı hükümlerin konulması ve bunun mali açıdan katlanılamayacak boyutlara ulaşması, bu yetkiyi İdare adına kullanan kamu görevlilerini Kanunlar karşısında sorumlu duruma düşürdüğü değerlendirilmektedir.

Büyükşehir Belediyesi imzalanan protokoller neticesinde herhangi bir ilave gelir veya menfaat de elde edememiştir. İmtiyaz sözleşmesinde yapım maliyetinin tam maliyet hesabı kapsamında amortisman oranları dikkate alınarak Büyükşehir Belediyesi tarafından ödeneceği düzenlenmiş olması nedeniyle imtiyaz sahibi şirket tarafından 01.07.2021-31.12.2021 tarihleri arası dönem için tesisin yapımı ve işletilmesi karşılığı olarak 15.04.2022 tarih ve 2022-M004 sayılı yazı ekinde imtiyaz sahibi şirket tarafından düzenlenen 01 nolu hakedişle 124.823.418,93 TL, 2022 yılı ilk üç aylık dönem için düzenlenen 02 nolu hakedişle de ilave 44.160.855,69 TL tam maliyet hesabı kapsamında talep edilmiştir.

İmtiyaz sahibi şirketin sözleşme hükümleri gereği yaptığı yazılı ödeme taleplerinin Büyükşehir Belediyesi tarafından karşılanmaması sonucu imtiyaz sözleşmesinin “Tahkim” başlıklı 34’üncü maddesi ve eki Tahkim Sözleşmesi hükümleri kapsamında imtiyaz sahibi şirket tarafından İzmir 3.Noterliğinden 20.06.2022 tarih ve 18484 yevmiye numaralı ihtarname çekilerek tahkim süreci başlatılmıştır. Sonrasında, hakem heyeti başkanının 17. Asliye Hukuk Mahkemesince belirlenmesi sonrası tahkim yargılamasına geçilmiş ve imtiyaz sahibi şirket tarafından Tahkim Kurulu Başkanlığına hitaben düzenlenen 06.02.2023 tarihli dilekçede imtiyaz sahibinin Büyükşehir Belediyesinden talepleri belirtilmiştir. Söz konusu dilekçenin ekinde yer verilen özel amaçlı yeminli mali müşavir raporuna istinaden imtiyaz sahibi şirket, 2020, 2021 ve 2022 yılları içinde yapmış olduğu yatırım harcamalarının ilgili mevzuat kapsamında yeniden değerlemeye tabi tutulması sonrası 2022 yılı sonu itibarıyla toplam amortisman bedeli olarak hesap ettiği 351.038.466,47 TL’den, tesisin işletilmesi sonucu elde edilen 79.103.689,43 TL gelir tutarının düşülmesi sonucu kalan bakiye 271.934.777,04 TL’nin ödeme zamanına kadar işleyecek faizleri ile birlikte tam maliyet hesabı kapsamında Büyükşehir Belediyesince ödenmesini talep etmiştir.

İmtiyaz sahibi şirket tarafından yatırım harcamaları tutarının amortisman yöntemiyle

tüketilmesine kadar sözleşme hükümlerine istinaden yapılacak tam maliyet hesabı kapsamında Büyükşehir Belediyesinden ödeme talep edilecektir. Ancak Belediyenin aynı dönemlerde ihale ettiği diğer evsel katı atık bertaraf tesisi kurulması ve işletilmesine ilişkin sözleşmelerde (benzer kapasitede ve dönemde yapılan Bergama Katı Atık ve Yönetim Tesisi gibi) ise Büyükşehir Belediyesine böyle bir mali külfet yüklenmemekte, aksine Büyükşehir Belediyesince bu işletmelerden her yıl kira geliri elde edilmektedir.

Şirketin hakediş tutarlarına ilişkin idare ile yüklenici arasında ihtilaf oluşması nedeniyle konu Tahkim Kuruluna taşınmıştır. Yüklenici 2021 yılı için bertaraf bedeli olarak 2.015,83 TL/ton TL talep eder iken Tahkim Kurulu 339,72 TL/ton, 2022 yılı için 1.007,92 TL/ton talep eder iken Tahkim Kurulunca 158,00 TL/ton ödenmesine karar verilmiştir. Yüklenici 2021 yılı için 124.823.587,80 TL talep eder iken Tahkim Kurulu 21.036.121,79 TL, 2022 yılı için 124.823.587,80 TL talep eder iken Tahkim Kurulunca 31.912.224,35 TL ödenmesine karar verilmiştir. 2023 yılına ilişkin olarak ise yüklenici talebi 2021 ve 2022 yılı Tahkim sürecinin devam etmesi nedeniyle reddedilmiştir. Tahkim sonucunda Hakem Heyetince yüklenicinin ton başına talep ettiği ücretin yaklaşık altıda biri oranına tekabül eden ücretin verilmesine karar verilmiştir. Yüklenicinin talep ettiği tutar ile Hakem Heyeti kararında belirlenen ücret arasındaki farklılığın nedeninin amortisman sürelerinin hesabıyla ilgili olduğu anlaşılmaktadır.

İmtiyaz sözleşmesindeki hükümler çerçevesinde gerekli görüşler ve onaylar alınmaksızın bir kamu hizmetine ilişkin imtiyaz alanının genişletilmesi mümkün olamayacağından bu işlemlerde görevli ve yetkili olanlar hakkında gerekli idari ve adli sürecin işletilmesi istenmiştir. 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer alan tespiti istinaden 12.09.2023 tarih ve 346 sayılı olur ile Büyükşehir Belediyesi Teftiş Kuruluna verilen görev çerçevesinde dönemin Daire Başkanı, Genel Sekreter Yardımcısı ile Genel Sekreteri hakkında disiplin soruşturması açılmış, 657 sayılı Kanun'un 127'nci maddesinin son fıkrası gereği eylem tarihinden itibaren iki yıl geçmesi nedeniyle disiplin cezası uygulanamadığı anlaşılmıştır. Bu kişilerle ilgili adli sürecin işletilmesi için Valiliğe yazı yazılmış, Valiliğin izin vermemesi nedeniyle bu kişilerle ilgili hukuki süreç tamamlanmıştır. Ancak Ek protokolde imzası olan Belediye Başkanı hakkında her hangi bir idari/adli süreç işletilmemiştir. Yükleniciye 14.12.2023 tarih ve 1689586 sayılı yazı ile "İmtiyaz Sözleşmesinin süre bitiminden önce devir" başlıklı 22'nci maddesi gereğince tesisin bedeli mukabili idareye devredilmesine ilişkin görüşünü bildirmesi istenmiş olup, işletme tarafından olumsuz cevap verilmiştir.

2023 yılı Denetim Raporunda "İmtiyaz sözleşmesindeki hükümler çerçevesinde gerekli görüşler ve onaylar alınmaksızın bir kamu hizmetine ilişkin imtiyaz alanının genişletilmesi mümkün olamayacağından 2019 yılındaki Ek protokolde imzası olan üst yönetici Belediye

Başkanı hakkında idari ve adli sürecin işletilmesi” şeklinde belirtilen husus ile ilgili olarak 2024 yılında herhangi bir işlem yapılmamıştır. “Var olan tahkim sürecinde imtiyaz sözleşmesinin “Süre bitiminden önce devir” başlıklı 22’nci maddesinin İdareye tanıdığı yetki çerçevesinde şirket ile görüşmelerin devamının sağlanması” konusunda firma ile anlaşma sağlanamamıştır. Ödemeler Tahkim Kurulu kararına göre yapılmaktadır.

Kamu idaresi cevabında özetle, önceki Sayıştay Raporlarını da dikkate alarak başlatmış olduğu Disiplin süreci sonucunda Teftiş Kurulu Başkanlığınca konunun ilgilileri hakkında verilen disiplin suçu kararları ilgilileri tarafından İçişleri Bakanlığı, Yüksek Disiplin Kurulu'na taşındığı, Yüksek Disiplin Kurulunca alınan 07.05.2024 tarih ve PGM-53-1 sayılı ve 07.05.2024 tarih ve PGM-53-2 sayılı kararları ile Yürütmenin Durdurulmasına karar verildiği, bu kapsamda alınan Tahkim kararı ve Yüksek Disiplin Kurulu Kararları doğrultusunda İdarece yürütülmesi gereken başka bir idari süreç bulunmadığı görüş ve kanaatine varıldığı ifade edilmiştir. İmtiyaz sözleşmesindeki hükümler çerçevesinde gerekli görüşler ve onaylar alınmaksızın bir kamu hizmetine ilişkin imtiyaz alanının genişletilmesi mümkün olmayacağından 2019 yılındaki Ek protokolde imzası olan üst yönetici Belediye Başkanı hakkında ne tür işlem yapıldığı ile ilgili bilgi verilmemiştir.

Sonuç olarak, imtiyaz sözleşmesindeki hükümler çerçevesinde gerekli görüşler ve onaylar alınmaksızın bir kamu hizmetine ilişkin imtiyaz alanının genişletilmesi mümkün olmayacağından 2019 yılındaki Ek protokolde imzası olan üst yönetici Belediye Başkanı hakkında idari ve adli sürecin işletilmesi, var olan tahkim sürecinde imtiyaz sözleşmesinin “Süre bitiminden önce devir” başlıklı 22’nci maddesinin İdareye tanıdığı yetki çerçevesinde, şirket ile görüşmelerin yapılarak mümkün olduğu takdirde sözleşmenin İdarenin haklarını koruyacak şekilde revize edilerek gerekli görüş ve onayların alınması, sözleşmenin aleyhine olan durumlarının uyarlanması için gerekli sürecin işletilmesi ve Tahkim kurulu kararında belirtilen hususlara uyularak ödemelerin yapılması sağlanmalıdır.

BULGU 57: İzmir Hafif Raylı Sistemi 5. Aşama Üçyol – Buca Hattı Yapım İşi İhalesinde Teklif Değerlendirme İşlemlerinin İhale Dokümanları ve Eki Rehberlere Uygun Yapılmaması

İzmir Hafif Raylı Sistemi 5. Aşama Üçyol – Buca Hattı Yapım İşi ihale işlemleri kapsamında gerçekleştirilen aşırı düşük teklif sorgulamasının, Avrupa İmar ve Kalkınma Bankasının (EBRD) standart satın alma dokümanları arasında yer alan Yapım Sözleşmelerinde Aşırı Düşük Tekliflerin Değerlendirilmesi Rehberine uygun yürütülmediği, gerçekleştirilen

aşırı düşük teklif sorgulaması sonucu mali açıdan en avantajlı teklif sahibinin teklifinin reddedilmesine karar verilmesi sonrasında, İhale Değerlendirme Formu ve Değerlendirme Rehberinde yer alan hükme aykırı olarak ikinci en düşük teklif sahibinin teklifi hakkında aşırı düşük sorgulaması yapılmayarak istekliler arasında eşit muamele ilkesine aykırı davranıldığı ve mali açıdan en avantajlı teklif sahibinin teklifinin ihale dışı bırakılması işleminin iptali talebiyle açtığı dava sonucu verilen mahkeme kararında belirtilen hususlara aykırı biçimde İdarenin endişelerinin yazılı olarak aşırı düşük teklif sahibi istekliye iletilmeden değerlendirme işlemlerinin sonuçlandırıldığı görülmüştür.

İzmir Büyükşehir Belediye Başkanlığı kent içi toplu ulaşım projelerinden “İzmir Hafif Raylı Sistemi 5. Aşama Üçyol-Buca arası (Hattı) Yapım İşİ (İzmir Metro Projesi III)” 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Borçlanma” başlıklı 68’inci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi hükmüne istinaden, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde EBRD ile 28.07.2021 tarihinde imzalanan kredi sözleşmesinden sağlanacak finansman ile yaptırılmaktadır.

Adı geçen yapım işinin ihalesi, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun “İstisnalar” başlıklı 3’üncü maddesinin birinci fıkrasının (c) bendi hükümleri çerçevesinde Kanun hükümlerine tabi olmaksızın, kreditor kuruluşun satın alma politika ve kuralları ile buna istinaden çıkarılan satın alma dokümanları ve eki Rehberler çerçevesinde iki aşamalı açık ihale usulü kullanılarak gerçekleştirilmiştir.

28.05.2021 tarihinde yapılan 1. Aşamaya 14 aday başvurmuş, bu adaylardan 13’ünün ihale konusu işi yapabilme konusunda mesleki, teknik, ekonomik ve mali yeterliklerinin uygun olduğu değerlendirilerek 2. Aşama ihaleye mali tekliflerini sunmak üzere davet edilmişlerdir. İhalenin 06.09.2021 tarihinde gerçekleştirilen 2. Aşamasına 8 istekli tarafından geçerli nitelikte teklif sunulmuş, söz konusu 8 geçerli tekliften mali açıdan en avantajlı teklif sahibinin teklifi, ihale komisyonu tarafından gerçekleştirilen aşırı düşük teklif sorgulaması sonucunda 06.12.2021 tarihinde alınan kararla reddedilerek, ihale ikinci en avantajlı teklif sahibi üzerine bırakılmış ve söz konusu teklif sahibi ile 04.01.2022 tarihinde sözleşme imzalanmıştır.

Mali açıdan en avantajlı teklif sahibi tarafından teklifinin ihale dışı bırakılması kararına karşı EBRD’ye yapılan şikayet başvurusu 23.03.2022 tarihinde kreditor kuruluş tarafından reddedilmiş olmasına karşın, İzmir 4. İdare Mahkemesi nezdinde aşırı düşük teklif sorgulamasının Rehber hükümlerine uygun yapılmaması gerekçesiyle açılan iptal davası sonucunda 11.03.2022 tarihinde mahkemece dava konusu işlemin iptaline karar verilmiş ve ilk

derece mahkemesince alınan bu karar aynı gerekçelerle Danıştay 13'üncü Dairesince onanmıştır.

Akabinde, İdare tarafından mahkeme kararının icrasına yönelik olmak üzere teklifi reddedilen istekliden teklif fiyatları hakkında detaylı açıklama yapması 25.03.2022 tarihli yazı ile ikinci kez istenmiştir. Söz konusu yazıda komisyon tarafından aşırı düşük olarak değerlendirilen seçili 77 adet iş kalemine ilişkin isteklinin kaynak girdileri de belirtilmek suretiyle detaylı fiyat analizleri teklif fiyat kapsamında sözleşmesine uygun biçimde yerine getirebileceğini gösterir her türlü bilgi ve belgelerle birlikte sunulmuş olacak şekilde istenilmiş ve istekli tarafından 05.04.2022 tarihinde teklif fiyat analizleri ve eki kanıtlayıcı belgeler ihale komisyonunun söz konusu açıklama talebine istinaden sunulmuştur.

İstekli tarafından iletilen cevap ve ekleri ihale komisyonu tarafından değerlendirilmiş ve alınan 17.06.2022 tarihli karar sonucunda, ilk karardakinin aynı ve ilave başka bir takım gerekçelerle en düşük mali teklif sahibi isteklinin teklifi ikinci kez reddedilmiştir.

Teklifi reddedilen istekli tarafından ihale komisyonunun söz konusu bu ikinci ret kararına karşı da idare mahkemesi nezdinde iptal davası açılmış ise de, söz konusu dava süreci devam etmekte iken davacı konumundaki aşırı düşük teklif sahibi istekli tarafından 09.09.2022 tarihinde mahkemeye sunulan feragat dilekçesi neticesinde komisyonun ret kararı hakkındaki yargısal süreç nihai bir karar alınmadan sonlanmıştır.

a) İkinci Aşama Tekliflerin Değerlendirilmesi Sürecinde Gerçekleştirilen Aşırı Düşük Sorgulamasının Yapım Sözleşmelerinde Aşırı Düşük Tekliflerin Değerlendirilmesi Rehberine Uygun Gerçekleştirilmemesi

İhale komisyonu tarafından ikinci aşama tekliflerin değerlendirilmesi aşamasında gerçekleştirilen aşırı düşük teklif sorgulamasının, ihale komisyonu tarafından aşırı düşük sınır değer tespitinden sonraki aşırı düşük teklif hakkında açıklama istenmesi ve istekli tarafından iletilen cevabın değerlendirilmesi işlemlerinin tamamen standart satın alma dokümanları arasında yer alan Yapım Sözleşmelerinde Aşırı Düşük Tekliflerin Değerlendirilmesi Rehber hükümlerinden bağımsız bir şekilde yürütüldüğü, 06.12.2021 tarihli ihale komisyon kararında aşırı düşük teklif sahibinin teklifinin reddedilmesine dayanak teşkil eden karşılaştırmalı analizde, karşılaştırma dışı bırakılan iş kalemlerinin toplam teklif bedelinin %90'ını oluşturmalarına karşın değerlendirmeye dâhil edilmemesi nedeniyle, aşırı düşük teklif sahibi istekli tarafından işin toplam teklif fiyatı kapsamında yapılamayacağı açık bir biçimde ortaya konulmaksızın teklifin reddedildiği görülmüştür.

Rehber'in söz konusu 3'üncü bölümünün 4 numaralı alt başlığı altında 4 farklı aşamada sürecin nasıl yürütüleceği belirlenmiştir.

Birinci aşamada, ihale teklif bedelleri aşırı düşük bulunan isteklilerin ihale konusu işi sözleşme hükümleri çerçevesinde yerine getirme kabiliyetlerini komisyona her türlü şüpheden uzak bir biçimde gösterebilmeleri amacına yönelik olmak üzere, teklif fiyatlarının içerdiği girdi cins ve miktarlarının gerçekçi ve doğru olduğu ve mali tekliflerin 1. aşamada sunulan teknik teklifleri ile uyumlu olduğunun sunulacak fiyat analizleri ve ek kanıtlayıcı bilgi ve belgelerle nasıl ortaya konulacağı belirlenmiştir.

İkinci aşamada, en düşük teklif sahibinin ana iş grupları bazında teklif alt toplamlarının, diğer geçerli teklif sahiplerinin tekliflerinde ve yaklaşık maliyette aynı ana alt iş gruplarına ilişkin alt toplamların ortalama değerleri ile kıyasının yapılacağı, bu karşılaştırmada, aşırı düşük teklif sahiplerinden teklif fiyatlarında yer alan genel giderler, kar ve öngörülemeyen giderler için ayrılan payların seviyesinin belirlenmesi için tekliflerinin detayları hakkında açıklama talep edileceği ifade edilmiştir.

Üçüncü aşamada, aşırı düşük teklif sahiplerinden alınan fiyat analizlerinin komisyon tarafından değerlendirmeye tabi tutulacağı ve bunların her bir iş kalemi bazında İdare'nin varsayımları ile ne kadar uyumlu olduğunun değerlendirileceği, uyumsuzluk tespit edilen iş kalemleri için sunulacak örnek analiz formatına uygun olacak şekilde kaynak girdilerinin miktarının ve fiyatlarının doğrulanmasına yönelik ilave her türlü kanıtlayıcı bilgi ve belgelerin aşırı düşük teklif sahibi isteklilerden ayrıca talep edileceği, aşırı düşük teklif sahibinden fiyat analizlerine yönelik alınan ilave açıklamaların komisyon tarafından detaylı bir son değerlendirmeye tabi tutulacağı ve Banka'ya sunulacak İhale Değerlendirme Raporu'nun ekinde aşırı düşük tekliflerin değerlendirilmesini içeren kısa ve öz bir raporun yer alacağı açıklamalarına yer verilmiştir.

Dördüncü aşamada ise, aşırı düşük teklif sahibinin toplam teklif bedelinin, yapım işinin sözleşmesinde belirtilen zaman dilimi içerisinde ve şartlarda tamamlanabileceğinin aşırı düşük teklif sahibi istekli tarafından hiçbir şüpheye mahal bırakmayacak bir biçimde ortaya konulamamış olduğuna komisyon tarafından karar verilmesi halinde, aşırı düşük teklif sorgulamasına tabi teklifin ihale dokümanı hükümleri gereği reddedilmesine karar verilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Ancak, komisyon tarafından alınan 06.12.2021 tarihli ihale komisyon kararının ve ihale

değerlendirme süreci iş ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde, komisyonun aşırı düşük sınır değer tespitinin Rehber'in ilgili maddesinde belirtilen kural ve formülasyona uygun biçimde göreceli metod kullanılarak tespit edildiği, sonrasında bahse konu aşırı düşük teklif açıklama ve değerlendirme süreçleri ile nihai ihale kararı alınırken uygulanan yöntemin, Rehber'in yukarıya alınan maddelerinden tamamen bağımsız biçimde yürütüldüğü görülmüştür.

Komisyonun ve EBRD'nin tekliflerin değerlendirilmesi aşamasında aşırı düşük teklif sorgulamasına yönelik Rehber dışı istatistiksel bir yöntem tercihinde bulunmuş olmalarının ihalenin güvenilirliğini zedelediği, komisyonun bu oranı neye dayanarak ve ne şekilde %40 olarak belirlediğinin kararda açıklanmadığı, komisyon kararında aşırı düşük teklif sahibinin, ikinci en düşük teklif sahibinden daha yüksek teklif birim fiyat sunduğu iş kalemlerinden elde ettiği avantaj ile seçili 420 iş kalemindeki dezavantajlı konumunu giderip gidermediğine yönelik de analizde herhangi bir hesap ortaya konulmadığı görülmüştür.

Banka'nın kaynak sağladığı projelerde satın alma sürecinin nasıl yürütüleceğini belirleyen temel üst doküman olan Satınalma Politika ve Kuralları belgesinin, kamu sektörü için satın alma kural ve ilkelerinin belirlendiği üçüncü bölümünün altında "Tekliflerin Değerlendirilmesi ve Sözleşmeye Davet" başlıklı 3.27'nci maddesinde yer alan, *"Yapım işi ihalesine sunulmuş bir teklifin, tekliflerin değerlendirilmesi aşamasında aşırı düşük olarak değerlendirilmesi ve sonrasında yürütülen açıklama süreci sonunda teklif sahibinin sözleşmesel yükümlülüklerini toplam teklif bedeli kapsamında gerçekleştirebilme kabiliyetini herhangi makul bir şüphenin ötesinde kanıtlayamaması halinde, söz konusu aşırı düşük teklif Banka'nın ön iznine tabi olmak üzere reddedilebilir"* şeklindeki düzenlemede de açıkça belirtildiği üzere, komisyon tarafından alınacak böyle bir ret kararının toplam teklif bedeli kapsamında verilmiş olması gerekirken, söz konusu yapım işi ihalesinde bu hüküm dikkate alınmaksızın karar verildiği anlaşılmaktadır.

b) İkinci aşama tekliflerin değerlendirilmesi sürecinde aşırı düşük teklif sahibinin teklifinin reddedilmesi üzerine İhale Değerlendirme Formu ve Değerlendirme Rehberi hükmüne göre hesap edilmesi gereken yeni aşırı düşük sınır değer eşiğinin altında kalan ikinci en düşük teklif sahibi isteklinin teklifinin, herhangi bir aşırı düşük sorgulamasına tabi tutulmaksızın, ihaleyi kazanmasına karar verilmesi "Eşit muamele" ve "İhalenin Güvenilirliği" ilkelerine aykırılık teşkil etmesi

Gerçekleştirilen aşırı düşük teklif sorgulaması sonucu mali açıdan en avantajlı teklif sahibinin teklifinin reddedilmesine karar verilmesi sonrasında, Bankanın standart satın alma

dokümanlarından İhale Değerlendirme Formu ve Değerlendirme Rehberinde yer alan açık hükme rağmen, kalan geçerli teklifler kullanılarak yapılması gereken revize sınır değer tespiti hesabının yapılmadığı ve bu hesaba göre teklifi aşırı düşük sınır değer eşiğinin altında kaldığı sabit olan ikinci en avantajlı teklif sahibinden, teklifi kapsamında yer alan 77 adet iş kalemine ilişkin fiyat analizlerini ve bunlara ait kanıtlayıcı bilgi ve belgeleri İdare'ye sunması iki kez istenilmiş olunmasına karşın, yukarıda açıklanan aşırı düşük sorgulama süreçlerinin ikinci en avantajlı teklif sahibinin teklifi hakkında işletilmeksizin, ihalenin bahse konu istekli üzerine bırakılması yönündeki 06.12.2021 tarihli ihale kararının bu yönleriyle de ihale dokümanı hükümlerine aykırılık içerdiği ve bu şekilde aşırı düşük olduğu sabit olan 2 ayrı teklif hakkında ihale dokümanı hükümlerinin eşit bir biçimde uygulanmaması sonucu ihale komisyonunca ihaleye katılan istekliler arasında eşit muamele ilkesinin korunmadığı ve tekliflerin değerlendirilmesi aşamasında ihale dokümanı hükümlerine aykırı davranılarak ihalenin güvenilirliği ilkesinin zedelendiği görülmüştür.

Yukarıda yer verilen başlık altında izah edilen süreç sonucunda, en düşük teklif sahibi isteklinin teklifi reddedilmiştir. Bu aşamada, ihale komisyonu tarafından Banka'nın standart satın alma dokümanları arasında yer alan ve tekliflerin değerlendirilmesinin nasıl yapılacağına ayrıntılı izah edildiği "İhale Değerlendirme Formu ve Değerlendirme Rehberi" adlı dokümanın (1) numaralı eki olan "Değerlendirme Rehberi" başlıklı bölümünün, "6. Tekliflerin Ayrıntılı İncelenmesi" başlığı altında yer alan "(h) Dengesiz, Önden Yüklü veya Aşırı Düşük Teklif Fiyatları" alt başlığının son cümlesinde, "*Değerlendirme sırasında en düşük fiyatlı teklif reddedilirse, aralık yeniden belirlenmeli ve revize edilen aralıktaki tüm teklifler ayrıntılı bir değerlendirmeye tabi tutulmalıdır*" denilmektedir.

Rehber gere, bir aşırı düşük teklifin komisyon tarafından reddedilmesine karar verilmesi halinde, aşırı düşük sınır değer eşiği hesabının kalan geçerli teklifler üzerinden yeniden hesap edilmesi ve bulunan bu yeni eşiğin altındaki tüm teklifler için de aynı sorgulama süreçlerinin uygulanması gerekmektedir.

Söz konusu metro hattı yapım işi ihalesinde, en düşük fiyatlı teklifin reddedilmesi sonrasında kalan 7 geçerli teklif fiyatına, Rehber'de yer alan formülasyonun uygulanması neticesinde yeni eşik değer 4.215.632.076,35 TL olarak hesap edilmektedir. Teklif bedellerine bakıldığında, bu değer altında kalan tek teklifin ihale verilen ikinci en düşük teklif olduğu görülmektedir. Yukarıda yer verilen Değerlendirme Rehber'i hükmüne göre, bu aşamada artık ikinci en düşük teklif için de Aşırı Düşük Tekliflerin Değerlendirilmesi Rehberi'nde belirtilen detaylı değerlendirme hükümleri uygulanarak ihalenin sonuçlandırılması gerekmekte iken; komisyon tarafından bu hüküm dikkate alınmaksızın ihale ikinci en düşük teklif sahibi üzerine

bırakılmıştır.

Aslında, tekliflerin değerlendirilmesi aşamasında söz konusu ikinci teklif sahibinden komisyon iki kere teklif fiyatlarının detayları hakkında açıklama istemiştir. Bu yazılardan ilki, aşırı düşük teklif sahibinden istenilen açıklama yazısı ile aynı tarihlidir. 13.09.2021 tarihinde her iki istekliden de, seçili aynı 77 adet iş kalemine ilişkin detaylı fiyat analizlerini ve bunlara ilişkin destekleyici belgeleri sunmaları yazı ile istenmiştir. Her iki istekli tarafından sunulan cevap yazısı ve eki analizlerin ve destekleyici belgelerin incelenmesi neticesinde, her iki istekli tarafından sunulan açıklama yazılarının birbiriyle tamamıyla benzer nitelikte hazırlanmış olduğu ve Rehber'e uygun olmadığı görülmüştür.

Her iki teklif sahibinin iş kalemlerine ilişkin açıklamalarının tamamen proforma faturalara dayandığı, fiyat tekliflerine ilişkin girdi cins, miktar ve fiyatlarının ayrı ayrı belirtildiği bir analiz sunulmaması nedeniyle Aşırı Düşük Tekliflerin Değerlendirilmesi Rehber'ine uygun bir değerlendirme yapma imkânı tanımadığı gibi, Rehber'den kopuk bir biçimde geliştirilen bir formülasyon kapsamında tekliflerdeki 'risk değerleri' tespit edilmeye çalışıldığı anlaşılmaktadır. Halbuki, aynı hesaplama yönteminin her iki teklif için yalnızca seçili iş kalemleri için değil de tüm teklif fiyatları çerçevesinde yapılmış olması halinde, komisyonun kullandığı hesap yöntemi kapsamında her iki teklif için de toplam teklif bedelinin herhangi bakiye bir risk içermediği görülmektedir.

Ne var ki bu aşamada, komisyon tarafından 14.10.2021 tarihli "İhale Değerlendirme Raporu ve Kazanan Firma Önerisi" başlıklı rapor kaleme alınmış ve Banka'nın onayına sunulmuştur. Adı geçen Rapor'da yer alan tespitlerin yer aldığı kısa özet ve sonuçları içeren ön sunuş metninde, *"İhale komisyonu tarafından ikinci en düşük teklif sahibinin teklifinin bir miktar önden yüklemeli olduğu ve bazı iş kalemleri için teklif edilen teklif birim fiyatların aşırı düşük olduğu değerlendirilmektedir. Teklif sahibinin, aşırı derecede düşük olduğu kabul edilen iş kalemleri için sunduğu teklif bedelinin, teklifin geneli için oluşturduğu risk seviyesinin tespit edilebilmesi amacıyla bakiye risk değeri hesap edilmiştir. Projenin geneli için sunulan teklif bedelinin, projenin bir bütün olarak yerine getirilmesi açısından hafifletilmesi gereken önemli seviyede risk barındırdığı anlaşılmaktadır"* ifadelerine yer verilmiştir.

Söz konusu raporun sonuç kısmında ise komisyon Banka'ya, ikinci en düşük teklif sahibinin teklifi kapsamında sunduğu kesin teminatın, teklif bedelinin %10'undan %13'üne yükseltilmesi şartıyla ihalenin adı geçen teklif sahibine verilmesini önermiştir. Komisyonca hazırlanan bu rapora, ikinci en düşük teklif hakkında yer alan değerlendirmeler hakkında Banka tarafından bir takım itirazların ileri sürüldüğü 20.10.2021 tarihli değerlendirme yazısından anlaşılmaktadır.

Söz konusu yazıda, ikinci en düşük teklif sahibi istekli tarafından sunulan teklifte, belirli bazı iş kalemlerinin aşırı düşük olduğu ve bu iş kalemlerine ilişkin sunulan toplam teklif bedelinin, işin tamamının yapılabilmesine yönelik önemli risk oluşturması sebebiyle, Banka tarafından sorgulamaya konu ikinci en düşük teklif sahibinin toplam teklif bedelinin işin bir bütün olarak başarıyla yapılabilmesine olanak tanıdığına her türlü şüpheden uzak bir biçimde ortaya konulmasına yönelik komisyonca ilave çalışma yapılması gerektiği ifade edilmiştir. İhale dokümanı hükümlerinin tekliflerin değerlendirilmesi aşamasında, teklif fiyatını kabule uygun hale getirmek amacına dönük olmak üzere kesin teminat miktarında herhangi bir artışa gitmeye müsaade etmediği de belirtilen yazıda komisyona hatırlatılmıştır.

Bankadan alınan bu yazı üzerine komisyon tarafından ikinci en düşük teklif sahibinden, yine aynı 77 iş kalemi için ilave açıklamalarda bulunması 22.10.2021 tarihli yazı ile ikinci kez istenilmiştir. Bu yazıya en düşük ikinci teklif sahibi istekli tarafından iletilen cevap ilkinden farklı olmamıştır. Yine temel olarak, detaylı fiyat analizinin sorulduğu iş kalemleri için detaylı fiyat analizlerine yer verilmeksizin alt yükleniciden alınan proforma faturalara dayalı bir açıklama yapılmıştır.

Hal böyle iken, sürecin devamında, yukarıda yer verilen başlık altında detaylı bir biçimde açıklandığı üzere, Banka tarafından görevlendirilen bağımsız danışman tarafından geliştirilen tamamen farklı bir yöntem çerçevesinde en düşük teklif sahibi isteklinin teklifi reddedilmiş ve ihale ikinci en düşük teklif sahibi istekli üzerine bırakılmıştır.

Yukarıda yer verilen açıklamalardan da anlaşıldığı üzere, ikinci en düşük teklif sahibi isteklinin teklifi hakkında Rehber'e uygun bir aşırı düşük teklif sorgulama süreci işletilmeksizin ihalenin adı geçen istekli üzerine bırakılması sonucu, istekliler arasında eşit muamele ilkesi açık bir şekilde ihlal edilmiştir.

c) Mahkeme kararına istinaden aşırı düşük teklif sahibi isteklinin teklifi hakkında yürütülen ikinci aşırı düşük sorgulama sürecinin de yine ilki gibi İdarenin endişelerinin yazılı olarak aşırı düşük teklif sahibi istekliye bildirilmeksizin sonuçlandırılması

Mahkeme tarafından verilen iptal kararı hükmünün yerine getirilmesi amacıyla teklifi reddedilen aşırı düşük teklif sahibi isteklinin teklifi hakkında ikinci bir aşırı düşük sorgulamasının yapıldığı, ancak 17.06.2022 tarihli komisyon kararının mahkeme kararında dikkat çekilen gerekli yazılı bildirimler yapılmaksızın sonuçlandırıldığı anlaşılmıştır.

25.03.2022 tarihli yazının düzenlendiği tarih itibarıyla İdare'de aşırı düşük teklif sahibinin 24.09.2021 tarihli cevabi yazısı ve ekleri bulunmaktadır. Teklif birim fiyatlarının geçerliliğini ortaya koyacak nitelikte bir fiyat analizi ve bu analizlerde yer verilen girdi miktar ve rayiçlerinin bu cevabi yazıda bulunmadığı açık iken, İdarece istekliden talep edilecek bu

ikinci açıklama talebinin, ilk açıklama yazısında belirtilen bu eksiklikleri dikkate alarak amaca uygun bir değerlendirme yapmaya imkân sağlayacak nitelikte olması gerektiği, aksi halde teklifinin reddedilebileceği istekliye bildirilmiş olması gerektiği halde böyle bir bildirimin yapılmadığı görülmüştür. Aşırı düşük teklif sahibine iletilen söz konusu ikinci açıklama talep yazısının teklifin teknik ve mali bileşenlerinin iç tutarlılığını ortaya koyma amacı taşımaktan uzak oluşu da, ikinci sorgulama sürecinin Rehber’e tam anlamıyla uygun yürütülmediğini göstermektedir. Bu eksiklikler, mahkeme kararında belirtilen çekincelerin de karşılanamamasına neden olmuştur. Belirtilen nedenlerle, 17.06.2022 tarihli ikinci komisyon kararının yukarıda belirtilen yönleri itibarıyla kesinleşmiş mahkeme kararına ve adı geçen Rehber’e uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

Yukarıda yer verilen 3 başlık altında detaylı bir biçimde açıklanan gerekçelerle, komisyon ve İdare tarafından ihale sürecinde ikinci aşama tekliflerin değerlendirilmesine yönelik yürütülen iş ve işlemler, standart satın alma dokümanlarından olan Yapım Sözleşmelerinde Aşırı Düşük Tekliflerin Değerlendirilmesi Rehberine ve İhale Değerlendirme Formu ve Değerlendirme Rehberi’nde belirtilen kurallara uygun yürütülmeyerek, Banka’nın temel satın alma dokümanı statüsünde olan Bankanın Satınalma Politika ve Kuralları Belgesinin, “Genel İlkeler ve Kurallar” başlıklı bölümünün 2.2’nci maddesinin son cümlesinde, “ ..., satınalma sürecindeki prosedürler şeffaf ve adil bir şekilde uygulanmalıdır.” şeklinde yer verilen genel ilkeye riayet edilmediği görülmüştür. Adı geçen belgenin kamu sektörüne yönelik alımlara ilişkin kurallara yer verdiği 3’üncü bölümünün giriş kısmında ise, kamu sektörü alımlarının kamu kaynakları kullanılarak yapılıyor olması nedeniyle, bu sektör kapsamında gerçekleştirilecek ihale işlemlerinin daha şeffaf ve hesap verebilir bir süreci gerektirdiğine ayrıca vurgu yapılmıştır.

Ancak, İzmir Hafif Raylı Sistemi 5. Aşama Üçyol – Buca Hattı Yapım İşi ihale işlemleri sürecinde, aynı konumdaki iki farklı istekli hakkında Bankanın satınalma ilke ve kurallarının aynı standart dâhilinde uygulanmamış olması nedeniyle, adı geçen ihalede yukarıda belirtilen genel ilke ve kurallara uygun davranılmadığı kanaatine varılmıştır.

Tekliflerin değerlendirilmesi sürecinde, komisyon tarafından ortaya konulan seçimler ve dokümana aykırı uygulamalar nedeniyle, benzer risk unsurunu içeren iki tekliften birinin diğerine tercih edilmesi sonucu ihale konusu yapım işinin daha yüksek bedelle yaptırılmak üzere sözleşmeye bağlandığı anlaşılmaktadır.

Kamu idaresi tarafından Raylı Sistem Dairesi Başkanlığı’na gönderilen ilgili Sayıştay

Raporunun İzmir Büyükşehir Belediyesi Teftiş Kurulu Başkanlığı tarafından da incelenerek görüş oluşturulması hususunda gereğinin yapılması için işlemlerin başlatılacağı ifade edilmiştir.

Bu konu ilk olarak 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer almıştır. Raporda yer alan tespitlerden haberdar olduğu andan itibaren gereğinin yapılması gerekirdi. Raporun gereğini yapmayan o dönemin ve şu andaki üst yöneticinin sorumluluğu bulunmaktadır. 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer alan konu hakkında gerekli işlemi yapmayan o dönemin üst yöneticisi hakkında da gerekli işlem yapılmalıdır. İdarenin 2022 ve 2023 yıllarına ilişkin Sayıştay Denetim Raporunun gereğini yerine getirmedeği sonucuna varılmıştır.

Sonuç itibarıyla, İzmir Hafif Raylı Sistemi 5. Aşama Üçyol – Buca Hattı Yapım İşi ihalesinde tekliflerin değerlendirilmesi sürecinde Banka'nın geçerli satınalma politika ve kurallarına riayet edilmediği, ihale sürecinde yapılan değerlendirmelerin uluslararası kabul gören saydamlık, eşit muamele, öngörülebilirlik, belirlilik ve güvenilirlik ilkelerine uygun yürütülmediği, dolayısıyla bu süreçte görev alan kamu görevlilerinin görevlerini gereği gibi yürütmedikleri kanaatine varıldığından dolayı ilgililer hakkında gerekli süreç işletilmelidir.

BULGU 58: Modüler Sistem ve Akıllı Tuvaletlerin Bakım, Onarım ve İşletmeciliği İşinde Cezai Şartın Uygulanmaması

2022/1256953 ihale kayıt numaralı ve 43.918.000,00 TL sözleşme bedelli “Modüler Sistem Tuvalet ve Bebek Bakım Alanları ile Akıllı Tuvaletlerin Bakım, Onarım ve İşletmeciliği Hizmeti” ihalesi; 21 adet modüler sistem tuvalet ve bebek bakım alanı ile 19 adet akıllı tuvalet olmak üzere toplam 40 tuvaletin on iki aylığına bakım, onarım ve işletmeciliğinin teknik şartnamesinde öngörülen ceza şartı gerçekleşmesine rağmen yaptırıma ilişkin hükümlerin uygulanmadığı görülmüştür.

Teknik Şartname'nin “Kapsam” başlıklı 2'inci maddesinde, işin yapılacağı yerler sıralanmış, “İşin Başlama Tarihi, Süresi ve Planı” başlıklı 3'üncü maddesinde, her bir yer için yaz ve kış mesai saatleri düzenlenerek bu saatlere göre hizmet alınacağı belirtilmiş, “İşin Yürütülmesi, Hata ve Eksiklerin Bildirimi ile Cezalar” başlıklı 16.3'üncü maddesinde de, modüler sistem tuvaletlerin geç açılması veya erken kapatılmasının, **özel aykırılık hali** olduğu, ilk sözleşme bedeli üzerinden on binde 2 oranında ceza kesileceği ve aynı aykırılık hali için aykırılık sayısı 40'a ulaştığında ise 4735 sayılı Kanun'un 20'nci maddesinin (b) bendine göre

protesto çekmeye gerek kalmaksızın sözleşmenin feshedileceği düzenlenmiştir. Sözleşme'nin "Sözleşmeye Aykırılık Halleri, Cezalar ve Sözleşmenin Feshi" başlıklı 16.1.2'inci maddesinde de modüler sistem tuvaletlerin geç açılması veya erken kapatılmasının özel aykırılık hali olduğu, ilk sözleşme bedeli üzerinden on binde 2 oranında ceza kesileceği ve aynı aykırılık hali için aykırılık sayısı 40'a ulaştığında ise 4735 sayılı Kanun'un 20'nci maddesinin (b) bendine göre protesto çekmeye gerek kalmaksızın sözleşmenin feshedileceği yer almıştır.

Yapılan incelemede, modüler sistem tuvaletlerin açılış ve kapanış saatlerinde, teknik şartnamede belirtilen yaz ve kış mesai saatlerine uyulmadığı, bazı tuvaletlerin geç açılıp erken kapatılmasına rağmen öngörülen cezai şartın uygulanmadığı tespit edilmiştir. Ceza maddesi incelendiğinde, gecikme cezasının günlük olup olmadığı ile cezai yaptırıma tabi tutulacak her bir yer için mükerrer cezanın uygulanıp uygulanmayacağı somut olarak belirlenmediği görülmüştür. Kamu ihaleleri, yükümlülükleri ihaleden önce bilinen ve yaptırımları, cezaları ve diğer hususları göz önünde bulundurularak teklif verilen bir süreçtir. Dolayısıyla ihale öncesi belirlenen cezai şartlara iş süresince uyulmaması halinde cezai işlemler uygulanmalıdır. Diğer taraftan ihale dokümanında yer alan hükümlerin öngörülebilir, belirli ve tartışmaya mahal vermeyecek şekilde olması gerekir.

Cezai işleme tabi tuvaletlerin açılış ve kapanış saatlerinin takibi yazılım programı üzerinden yapılmaktadır. İdarece yazılımdan kaynaklı sorunlardan dolayı cezai işleme tabii bir durumun gerçekleşip gerçekleşmediğinin tespitinde tereddüt edildiği, cezai işlem uygulanmasına karar verilmeden önce Modüler Sistem Tuvalette bulunan uzaktan izlenebilir kameralardan yapılan kontroller ve personelin açılış ve kapanış için gönderdiği fotoğrafların da göz önüne alındığı ve yazılım kaynaklı sorunların giderilmesine başlandığı ifade edilmiştir.

2024 yılı ihalesinde geç açılma erken kapatılma durumlarında cezai şartın uygulandığına ilişkin ceza tutanakları bulunmaktadır. 2024 yılı ihalesinin teknik şartnamesinde yaptırıma ilişkin hükümlerin anlaşılabilir, öngörülebilir olması adına değişiklikler yapılmıştır. 2024 yılında cezai işlem uygulandığı halde 2023 yılı ihalesine ilişkin ceza uygulanmamıştır.

Kamu idaresi cevabında, 2024 yılı ihalesi teknik şartnamesinde yapılan düzenlemeler ile birlikte uygulamada da fiilin gerçekleşmesi halinde ceza tutanaklarının tutulduğunu ve gerekli işlemin yapıldığının Sayıştay Bulgusunda da ifade edildiği, devam eden 2025 yılı işi için de tuvaletlerin geç açılıp erken kapatılması halinde teknik şartnamede belirtilen gerekli cezai şartın uygulanmasına 2024 yılında olduğu gibi devam edileceği ifade edilmiştir. Kamu

idareci cevabında 2023 yılında uygulanması gerektiğı halde uygulanmayan cezalarla ilgili herhangi bir bilgi verilmemiştir. Bu bilgilerden 2023 yılı için işlem yapılmadığı sonucu çıkmaktadır.

2023 yılında tuvaletlerin açılış ve kapanış saatleri ile teknik şartnamede belirtilen yaz ve kış mesai saatlerine uyulmadığı, bazı tuvaletlerin geç açılıp erken kapatılmasına rağmen teknik şartnamede öngörülen cezai şartın uygulanmadığı anlaşıldığından dolayı belirlenen cezaların uygulanması için gerekli sürecin işletilmesi gerekir.

BULGU 59: Reklam Üniteleri İhalesinde İhale Öncesi Yerlerin Tam Olarak Belirlenmemesi

İdare tarafından ihale edilen “Mevcut Reklam Ünitelerinin Kiraya Verilmesi ve Yeni Reklam Üniteleri Oluşturulması” işinde yeni tesis edilecek olan reklam ünitelerinin, ihale öncesi idarece belirlenmiş ve idari şartname ekinde yer alan lokasyonlardan farklı yerlere konumlandırıldığı görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun “Kapsam” başlıklı 1’inci maddesinde, belediyelerin kira işlerinin bu Kanun’da yazılı hükümlere göre yürütüleceğı, “İlkeler” başlıklı 2’inci maddesinde de, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması esastır. İdare tarafından, 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 35’inci maddesine göre kapalı teklif usulü ile mülkiyeti, yönetimi ve tasarrufu altında bulunan reklam ürünleri 10 yıl süreyle kiraya verilmiştir.

Reklam üniteleri kiralama işine ait İdari Şartname’nin “Sözleşme Süresi ve Yer Teslimi” başlıklı 5’inci maddesinde işletmecinin, yeni oluşturulacak olan reklam ünitelerini yer tesliminden itibaren en geç dokuz ay içerisinde İdari şartnameye ekli halihazırda koordinatları idarece belirlenmiş lokasyonlarda tamamlayıp bitirmek zorunda olduğu, “Yer Teslimi” başlıklı 30.4’üncü maddesinde de, işletmecinin ihale sonucunda yeni oluşturulacak olan reklam ünitelerini idari şartname eklerinde koordinatlarıyla belirlenmiş lokasyonlarda konumlandıracağı, idarenin belirlediğı noktalarda kamu kurumlarından alınacak olan izinler verilmediğı takdirde, işletmecinin yazılı olarak idareye başvuracağı, yapılacak olan inceleme sonucunda işletmecinin idarenin onay verdiği yer ve alanlara yeni reklam ünitesini konumlandırabileceğı düzenlenmiştir.

Yukarıdaki düzenlemeden anlaşılağı üzere yeni oluşturulacak reklam ünitelerinin şartnameye ekli lokasyonlarda konumlandırılacağı zorunlu tutulmuş olup ancak kamu kurumlarından izin alınamaması durumunda idarenin onayı ile yeni yerlere konumlandırılabilereğı belirtilmiştir.

Yapılan incelemede İdarenin; mülkiyeti, yönetimi ve tasarrufu altında bulunan mevcut reklam üniteleri sayısının 931, yeni tesis edileceklerin sayının 2.770 olmak üzere toplam 3.701 adet reklam uygulaması için kiralama ihalesine çıkıldığı, ancak yeni tesis edilecek olan reklam ürünlerinin, idari şartnameye ekli ve koordinatları idarece belirlenmiş olan lokasyonlar ile montajı yapılan lokasyonlar arasında önemli farklılıklar olduğu tespit edilmiştir.

Her ne kadar lokasyon değışikliklerinin kamu kurumlarından izin alınamaması sonucu İdari Şartname'nin 30.4'üncü maddesi kapsamında yapıldığı ifade edilebilir ise de ihale öncesinde lokasyonlarla ilgili çalışmaların tamamlanarak yüklenicilerin teklifini sağlıklı sunmalarını sağlayacak koşulların tamamlanmış olması ihalede öngörülebilirlik ve belirlilik ilkesinin gereğidir. İdari şartnamenin 30.4'üncü maddesi kapsamında yapılan lokasyon değışikliklerinin ihale sonrası çok sayıda olduğu göz önünde bulundurulduğunda, bu durumun 2886 sayılı Kanun'un 2'inci maddesinde, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ile ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması esas olduğu ilkesine uygun olmadığı anlaşılmaktadır.

Lokasyon değışikliğine idarenin onayı ile izin verilse de reklam üniteleri işinde teklifin tutarını belirleyen lokasyonun kendisidir. Bu nedenle sonradan yapılan önemli sayıda lokasyon değışikliklerinin ihalenin güvenilirliğini zedelediğı açıktır. Nitekim ihaleye çıkılmadan önce lokasyon bilgilerinin teknik ve hukuki altyapısının tam olarak belirlenmemesi nedeniyle yüklenici reklam ünitelerini belirlenen lokasyonlarda konumlandıramamış ve idare ile arasında ihtilaf olmuştur. Bu bağlamda kira tutarları süresinde ödenmemiş ve idare kira alacaklarını tahsil edebilmek amacıyla yargı sürecini başlatmıştır.

Kamu idaresi tarafından belirtilen hususla ilgili gerekli değeriendirme ve işlemlerin yapılması amacıyla konunun soruşturulmak üzere sürecin Teftiş Kurulu Başkanlığı tarafından yürütüldüğü ifade edilmiştir.

Ayrıca İdare tarafından söz konusu ihalenin şikâyeteye konu edildiğı ifade edilmiş, İşçileri Bakanlığı 05.06.2023 tarih ve Mül.Tef.Kur.Bşk. 2023/174 sayılı kararı ile Büyükşehir Belediyesi Eski Başkanı ile Eski Basın, Yayın ve Halkla İlişkiler Dairesi Başkanı Vekili

hakkında “Soruşturma İzni Verilmesine” dair kararına söz konusu kişilerin itiraz ettikleri ve henüz bu konuda karar verilmediği anlaşılmıştır. Söz konusu işle ilgili olarak yüklenici tarafından eksik teslim yapıldığı ve Büyükşehir Belediyesi tarafından da alacağının tahsili amacıyla iki davanın bulunduğu, ve henüz davaların kesinleşmediği, yargılama süreçleri devam ederken oluşturulan komisyon tarafından 24.06.2024- 17.09.2024 tarihleri arasında yerinde yapılan sayım ve tespiti göre hazırlanan Reklam Ürünleri Saha Tespit Raporu’na göre 3.585 adet reklam ünitesinin bulunduğu ve imzalanan sözleşmeye göre işin tamamlanma oranının %96,87 oranında gerçekleştiği belirtilmiştir. İdaresi tarafından reklam üniteleri ihalesinde yer alan lokasyon bilgilerinin teknik ve hukuki alt yapısı oluşturulmadan ihaleye çıkılması suretiyle, ihalede ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ile ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması ve belirlilik ilkesine aykırı işlem yapılmasında görevli kişilerle ilgili Büyükşehir Belediyesi Teftiş Kurulu tarafından herhangi bir işlem yapılmadığı anlaşılmaktadır. Bu ihalenin tüm süreçlerinde görev alan kişilerle ilgili İçişleri Bakanlığı’nın değerlendirmesi ile Büyükşehir Belediyesi Teftiş Kurulu’nun değerlendirmesi aynı sonucu doğurmayabilir.

Bulguda belirtilen “Söz konusu reklam üniteleri ihalesinde yer alan lokasyon bilgilerinin teknik ve hukuki alt yapısı oluşturulmadan ihaleye çıkılması suretiyle, ihalede ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ile ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması ve belirlilik ilkesine aykırı işlem yapılmasında görevli kişilerle ilgili olarak Büyükşehir Belediyesi tarafından da gerekli sürecin işletilmesi sağlanmalıdır.” hususu ile ilgili herhangi bir işlem yapılmamıştır. İdarenin 2022 ve 2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun gereğini yerine getirmeği sonucuna varılmıştır.

Söz konusu reklam üniteleri ihalesinde yer alan lokasyon bilgilerinin teknik ve hukuki alt yapısı oluşturulmadan ihaleye çıkılması suretiyle, ihalede ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ile ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması ve belirlilik ilkesine aykırı işlem yapılmasında görevli kişilerle ilgili olarak Büyükşehir Belediyesi tarafından gerekli işlemin yapılması ile lokasyonların tam olarak belirlenmemesi nedeniyle idare ile yüklenici arasında ihtilaf oluşması neticesi yargı giderleri ve gelir kaybında sorumluluğu bulunan kişilerden oluşan kurum zararının tahsili için gerekli sürecin işletilmesi sağlanmalıdır.

BULGU 60: Kabulü Yapılan Yapım İşlerinde İdarenin Malı Olması Gereken Bina ve Barakaların Teslim Alınmaması

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

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

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

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

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

(3) Bina ve barakalar, ister bedeli karşılığında, ister bedelsiz olarak yapılmış olsun, işin bitiminde idarenin malı olur. (Ek cümle: 08/08/2019-30856 R.G./23. md., yürürlük: 18/08/2019) Ancak, bedelsiz olarak yapılan bina ve/veya barakalar sözleşmede bu yönde düzenleme yapılmış olması şartıyla yüklenici tarafından işin bitiminde bedelsiz kaldırılır. Aksi takdirde, idare yüklenici nam ve hesabına bina ve/veya barakaları kaldırmaya yetkilidir."

düzenlemesi yer almaktadır.

İhale edilen 2021/336268 ihale kayıt numaralı işe ait idari şartnamenin 48.7 ile sözleşmenin 33.5'inci maddesinde, “İşin süresi boyunca kontrol heyetinin şantiyede iş takibini yapması için şantiyenin uygun bir yerine idari bir ofis (konteyner) kurulacaktır.”, 2021/335793 ihale kayıt numaralı işe ait idari şartnamenin 48.6 ile sözleşmenin 33.5'inci maddesinde, “İşin süresi boyunca kontrol heyetinin şantiyede iş takibini yapması için şantiyenin uygun bir yerine idari bir ofis (konteyner) kurulacaktır.” ve 2021/805992 ihale kayıt numaralı işe idari şartnamenin 46.6 ile sözleşmenin 33.6'ncı maddesinde, “İşin süresi boyunca kontrol heyetinin şantiyede iş takibini yapması için şantiyenin uygun bir yerine idari bir ofis (konteyner) kurulacaktır.” hükümleri yer almaktadır.

Şantiye binasının nasıl olacağının tanımlanmasa bile yapım işinde her halükarda yapı denetim görevlisi için bina/baraka yapılması gerekir ve işin bitiminde ise idareye bırakılmalıdır. İhale kayıt numaralı belirtilen işlerdeki yapı denetim görevlisi için oluşturulan konteyner/bina işin bitiminde idarece teslim alınmamış olmakla yükleniciye avantaj sağlanmıştır. Geçici ve kesin kabulü yapılan bu işlerde teslim alınmayan bina ve barakalarının bedelleri kadar idare ekonomik kayba uğramıştır.

Kamu idaresi tarafından belirtilen hususla ilgili gerekli değerlendirme ve işlemlerin yapılması amacıyla konunun soruşturulmak üzere sürecin Teftiş Kurulu Başkanlığına iletileceği ifade edilmiştir.

İdarenin 2023 yılına ilişkin Sayıştay Denetim Raporunun gereğini yerine getirmediği sonucuna varılmıştır.

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

BULGU 61: Götürü Bedel İhale edilen Portakal Vadisi Yapım İşinde Önceden Öngörülebilecek İş Değişiklikleri Yapılması ile İdarenin Bazı İmalatları Üstlenmesi

2020/93273 ihale kayıt numaralı “Portakal Vadisi Kafeterya, Hizmet Binaları ve Diğer Mimari Yapıların Yaptırılması” işinde önceden öngörülebilecek iş artışı, iş eksilişi, imalat

değişikliği yapıldığı, yüklenicinin teklif bedeli içinde olan bazı imalatların Fen İşleri Dairesi Başkanlığının kendi imkanları ile yapıldığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Tanımlar" 4'üncü maddesine göre uygulama projesi, belirli bir yapının onaylanmış kesin projesine göre yapının her türlü ayrıntısının belirtildiği projeyi ifade etmektedir. Buna göre, uygulama projesinde yaptırılacak işin bütün ayrıntılarının belirli olması, muğlak nitelikte olmadan kesin bir biçimde tanımlanması gerekmektedir. Zira İdare tarafından uygulama projesiyle, yaptırılması düşünülen işin niteliği ve miktarı ihaleye teklif verecek isteklilerin bilgisine sunulmakta ve istekliler de tekliflerini bu bilgileri esas alarak hazırlamaktadırlar.

4734 sayılı Kanun'un "İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62'nci maddesinde göre uygulama projesi bulunan yapım işlerinin anahtar teslim götürü bedel teklif alınmak suretiyle ihale yapılması zorunludur. Anahtar teslim götürü bedel sözleşme ise 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun, "Sözleşme türleri" başlıklı 6'ıncı maddesinde, yapım işlerinde; uygulama projeleri ve bunlara ilişkin mahal listelerine dayalı olarak, işin tamamı için isteklinin teklif ettiği toplam bedel üzerinden imzalanan sözleşme olarak tanımlanmıştır. Götür bedel sözleşme türü ile ihalesi yapılan yapım işlerinde istekli tarafından, ihale konusu yapım işinin uygulama projesine, mahal listelerine ve teknik şartnameye uygun olarak yerine getirilmesi taahhüt edilmekte ve bu taahhüdü için tek bir fiyat verilmektedir.

Uygulama projesinin; yaptırılması düşünülen işin her türlü ayrıntısını eksiksiz bir biçimde bünyesinde barındırması, ihaleye teklif vermeyi düşünen kişileri tereddütte bırakmayacak kesinlikte hazırlanması, ihalenin diğer dokümanları ile çelişki içinde olmaması gerekmektedir. Aksi takdirde, sağlıklı bir teklif hazırlama imkânı ortadan kalkabileceği gibi ihale konusu işe ait sözleşmenin uygulanması sırasında da İdare ile yüklenici arasında ihtilaflara sebep olabilecektir.

2020/93273 ihale kayıt numaralı ve 26.666.000,00 TL sözleşme bedelli "Portakal Vadisi Kafeterya, Hizmet Binaları ve Diğer Mimari Yapıların Yaptırılması" yapım işi uygulama projesi hazırlanarak anahtar teslim götürü bedel teklif alınmak suretiyle ihale edilmiştir. Uygulama aşamasında proje kapsamında olan/olmayan 2.004.558,58 TL maliyetli bazı imalatlar Fen İşleri Dairesi Başkanlığı tarafından yapıldığı, proje kapsamında olan imalatın yapıldığı iş kalemleri bedellerinin yüklenicinin hakedişinden kesildiği görülmüştür. Yüklenicinin iş programına göre yapması gereken imalatların sözleşmesine aykırı olarak İdarece yapılması her ne kadar yüklenicinin hakedişinden kesilmiş ise de yüklenicinin süresinde

işi bitirememesi durumunda uygulanacak yaptırımları engellemek suretiyle yükleniciye avantaj sağlanmıştır. Götürü bedel sözleşmeli işin proje kapsamındaki imalatların İdarece yapılmasını sağlayan kamu görevlilerinin sorumluluğu bulunmaktadır. Anahtar teslimi götürü bedel işlerde proje kapsamında olan işlerin bir kısmının İdare tarafından üstlenilmesi İhale Kanunu ve ikincil düzenlemelere uygun değildir.

Diğer taraftan söz konusu işte uygulama projesinde yer alan imalat değişiklikleri ile iş artış/eksilişleri yapılmıştır. Bu kapsamda,

* Proje kapsamında bulunan 134 peyzaj imalatının 24 tanesinde minha gerçekleştirme gerekçesi olarak; ağaç ve çalıların, alanın kayalık yapısına uygun olmayan, eğimli alanda yaşamını sürdüremeyen, vadi olmasından kaynaklı oluşan rüzgâra dayanamayan bitkilerden oluştuğu,

* Yürüyüş yolu ve tesis içinde yer alan diğer yollarda kullanılacak malzemelerde değişiklikler yapılma gerekçesi olarak; yollarda eğimli alanların bulunması ve kullanılacak malzemenin onarımının kolay olmaması, kış aylarındaki hava koşullarından olumsuz etkilenerek imalatın zamanla zarar görebileceği,

* Taş duvar imalatında artış/azalış ve betorname duvar imatları yapılma gerekçesi olarak; eğimin yüksek olması sebebi ile arazide oluşabilecek toprak kaymalarının önüne geçilmesi amaçlandığı,

belirtilmiştir. Bunların dışında da proje kapsamında yapılan değişiklik, iş kalemlerinde artış ve azalışlar bulunmakta olup gerekçe olarak da genellikle arazinin eğimli, kayalık yapısı ve hava koşulları öne sürülmüştür. Ancak uygulama projelerinde her türlü zemin araştırılmasının yapılması suretiyle zeminin yapısına uygun iksa imalatlarını barındıran statik proje, yapı estetiği ve tercihini belirleyen mimari proje, mekanik proje, elektrik projesi ve yapıya ait her türlü ayrıntıyı barındıran projenin bulundurulması gerekmektedir. Bu projelerin fen ve sanat kurallarına uygun olarak hazırlatılıp, ihale dokümanında isteklilere sunulması gerekmektedir. Söz konusu gerekçeler projenin hazırlanması aşamasında dikkate alınması gereken önceden öngörülebilir niteliktedir. Ayrıca Yüklenici tarafından idarece yapılması istenen piknik masalarının proje ve detaylarında herhangi bir ölçü, kesit, detay veya açıklamanın olmadığı ileri sürülerek işin yürütülmesi sırasında İdare ile yüklenici arasında ihtilafa sebep olunmuş, konu hakkında Yüksek Fen Kuruluna başvurulmuştur.

Kamu idaresi cevabında, söz konusu yapım işine esas uygulama projelerinin 2016 yılında hazırlandığı, yapım ihalesinin ise 2020 yılında gerçekleştirildiği ve bu dört yıllık süre zarfında proje alanında ciddi değişikliklerin meydana geldiği, bu değişikliklerin başında Ağaçlandırma Şube Müdürlüğü tarafından alanda yapılan ağaçlandırma faaliyetleri sonucu ağaç yoğunluğunda önemli artış yaşanmasının yer almakta olduğu, uygulama projelerinin mevcut arazi koşulları ile uyumsuz hâle geldiği, ayrıca, arazinin topoğrafik yapısının eğimli ve kayalık olması, doğal şevle bırakılması öngörülen alanlarda toprak kayması riski yaratması ve mevcut ağaçların korunması zorunluluğu nedeniyle projede bazı imalat kalemlerinde değişikliğe ve iş artış/eksilişine gidildiği, bu durumun teknik zorunluluklardan kaynaklandığı ve kamu yararı gözetilerek yapıldığı, projedeki değişikliklerin kontrol teşkilatı tarafından gerekçeli raporlarla belgelendiği belirtilmiştir. Diğer yandan, yüklenici tarafından sözleşme kapsamındaki bazı imalatların süresinde tamamlanmaması üzerine işin gecikmesini önlemek amacıyla geçici kabul süreci öncesinde Fen İşleri Dairesi Başkanlığı tarafından bazı imalatların tamamlandığı ve bu imatlara ilişkin bedellerin yüklenicinin hakedişinden düşüldüğü, bu kapsamda yükleniciye herhangi bir ödeme yapılmadığı, yapılan işlemlerin geçici kabul sürecine hazırlık ve tesisin açılışının gecikmemesi amacıyla gerçekleştirildiği, yükleniciye herhangi bir avantaj sağlanmadığı, Fen İşleri Dairesi tarafından yapılan çalışmaların çoğunluğunun ihale kapsamı dışında olduğu ve yüklenici uhdesinde bulunmadığı, bu çalışmalar arasında otopark bağlantı yolu, tel çit, kapı imatları, ankraj çalışmaları, yürüyüş yolları ve çeşitli çevre düzenleme işleri yer aldığı ifade edilmiştir.

İdare tarafından yapılan açıklamada, uygulama projelerinin hazırlandığı tarih ile yapım ihalesi arasında geçen yaklaşık dört yıllık sürede proje alanında çeşitli değişikliklerin meydana geldiği, özellikle alandaki ağaç yoğunluğunun artması, arazinin topoğrafik yapısının etkileri ve çevresel gerekçelerle uygulama projelerinde değişikliğe gidildiği ifade edilmiştir. Bu gerekçelere dayanarak iş kalemlerinde artış ve eksilişlerin teknik zorunluluk gereği yapıldığı ve bu durumun kamu yararı gözetilerek gerçekleştirildiği belirtilmiştir. Ancak, anahtar teslim götürü bedel teklif alınmak suretiyle ihale edilen yapım işlerinde, uygulama projelerinin ihale öncesinde her türlü teknik, çevresel ve fiziki koşul dikkate alınarak hazırlanması teklif verecek isteklilere açık, anlaşılır ve tereddüde yer vermeyecek biçimde sunulması esastır. Ağaçlandırma gibi idarenin bilgisi ve kontrolü dâhilinde gerçekleşen faaliyetlerin, ihale sürecinde dikkate alınmamış olması, proje hazırlama sürecindeki öngörü, belirlilik ve planlama eksikliği olduğunu göstermektedir. Diğer yandan yüklenici tarafından yapılması gereken bazı imatların İdare tarafından gerçekleştirilmiş olması, bedelinin hakedişten düşülmüş olması bu işlemlerin

mevzuata uygun olduğunu göstermemektedir. Götürü bedel sözleşmelerde yüklenicinin taahhüdü, işin tamamını sözleşme ve eklerine uygun olarak gerçekleştirmektir. İdare tarafından yapılan imalatlar ile yüklenicinin asli sorumluluğu hafifletilmiş, işin zamanında ve eksiksiz bitirilmesi yüklenicinin değil, İdarenin müdahalesine bağlı hale gelmiştir. Bu durum, yükleniciye dolaylı olarak avantaj sağladığı gibi sözleşme sistematigi ile de bağdaşmamaktadır. Fen İşleri Dairesi Başkanlığı tarafından gerçekleştirilen bazı işlerin ihale kapsamı dışında olduğu iddia edilse de bunların bir kısmının proje ile doğrudan bağlantılı olduğu, kalan kısmının ise proje bütünlüğünü etkileyen unsurlar olduğu açıktır. Bu nedenle, proje kapsamı dışında olduğu iddia edilen imalatların da ihale sürecinde planlama eksikliğinden ortaya çıktığı anlaşılmaktadır.

İhale öncesi hazırlanan uygulama projesi ve mahal listelerinin her türlü ayrıntısının eksiksiz bir biçimde hazırlanması; sözleşme sonrasında iş artış/eksilişi ve imalat değişikliklerinin zorunlu ve önceden öngörülemeyen durumlar için yapılması, yüklenicinin teklif bedeli içinde yer alan imalatların İdare imkanlarıyla yapılması sonucu yükleniciye avantaj sağlanmasında sorumluluğu bulunan görevliler hakkında gerekli idari ve hukuki sürecin işletilmesi sağlanmalıdır.

BULGU 62: Anahtar Teslim Götürü Bedel Sözleşmeli İşlerde İş Eksilişi Tutarlarının Pursantaj Üzerinden Hesaplanması

Anahtar teslimi götürü bedel teklif alınmak suretiyle ihale edilen işlerde, ihale dokümanında bulunmakla beraber işin yürütülmesi sırasında yapılmasından vazgeçilen imalatların bedelinin pursantaj üzerinden hesaplanarak iş eksilişi yapıldığı görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Sözleşme kapsamında yaptırılabilir ilave işler, iş eksilişi ve işin tasfiyesi" başlıklı 21'inci maddesinde bu konuda düzenlemeler yapıldıktan sonra "Sözleşmede bulunmayan veya fiyatı belirli olmayan işlerin fiyatının tespiti" başlıklı 22'nci maddesinde, iş artışı halinde yeni fiyatın tespit yöntemleri tarif edilmiştir.

Bu hükümlerde anahtar teslim götürü bedel sözleşmeli işlerde iş eksilişi tutarlarının tespiti açıkça belirtilmemiş olmakla birlikte Kamu İhale Kurumu, Yüksek Fen Kurulu ve Sayıştay Temyiz Kurulu'nun yerleşik kararlarında ifade edilen görüşe göre pursantaj oranları, işin iş programına uygun biçimde gerçekleştirilme seviyesinin ölçülmesinde ve toplam sözleşme bedelinin o gerçekleşmeye isabet eden yüzdesinin yükleniciye ödenmesinde

kullanılacak itibari değerler olarak tanımlanmış olup, pirsantajın temsil ettiği oranlar itibariyle işin gerçek karşılıklarını göstermediği, anahtar teslimi yapım işlerinde yapımından vazgeçilen iş kalemleri ile yapımına karar verilen yeni iş kalemlerine ait birim fiyatların, Yapım İşleri Genel Şartnamesi 22'nci maddesinde öngörölen usul ve esaslar doğrultusunda belirlenmesi, yani iş eksilişlerinde de iş artışında olduğu gibi yeni fiyat yapılması gerekmektedir.

Anahtar teslimi götürü bedel ihale edilen çeşitli yapım işlerinde bazı iş kalemlerinin yapımından tümöyle vazgeçildiği veya yerlerine başka imalatlar yapıldığı, vazgeçilen imalatlara ilişkin tutarların hesaplanmasında hatalı olarak pirsantaj tablosunun kullanıldığı görölmüşür. Anahtar teslimi götürü bedel ihale edilen yapım işlerinde iş eksilişi yapılması durumunda pirsantaj oranlarının kullanılması doğru bir yaklaşım değildir. Bu uygulama yerine birçok Yüksek Fen Kurulu kararında da belirtildiği gibi Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 22'nci maddesine göre analizler yapılmalı ve bu analizlere maddede belirtilen rayiçler kaynakların verimli kullanılması ilkesi gözetilerek uygulanmalıdır.

Kamu idaresi cevabında, bazı özel analizli bitki imalatlarından vazgeçilmesi üzerine iş eksilişi bedelinin pirsantaj oranları esas alınarak belirlendiğini, bunun sebebinin piyasa rayiçlerinin temin edilememesi ve tesisin bir an önce hizmete açılmasının zorunlu olduğu belirtilmiştir. Anahtar teslimi götürü bedel sözleşmelerde, vazgeçilen iş kalemlerinin bedelinin Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 22'nci maddesi uyarınca analiz yapılmak suretiyle tespit edilmesi gerekmektedir. İdare tarafından bu yöntemin istisnai olarak uygulandığı, genel uygulamalarda Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 22'nci maddesine uygun şekilde analiz yapıldığı, eksiltelen imalatlara ilişkin yeni fiyatların kooperatiften temin edilecek rayiç bedellerle, fiyatların kooperatiften temin edilmemesi halinde yaklaşık maliyet hazırlanırken kullanılan proforma faturalarla yeniden oluşturulacağı ve kesin hesap üzerinden gerekli kesintilerin yapılacağı ifade edilmiş olup açıklamalar bu konusu hususu destekler niteliktedir.

Anahtar teslim götürü bedel sözleşmeli işlerde, yapılmasından vazgeçilen imalat bedelinin pirsantaj yerine yeni fiyat yapılarak tespit edilmesi gerekir.

BULGU 63: Yapım İşi İhalesinde Hatalı Uygulama Yapılması

2020/337691 ihale kayıt numaralı yapım işinde ödenen toplam hakediş tutarının fiyat farkları dahil poliçedeki sigorta bedelini aşmasına rağmen zeyilname ile sigorta bedelinin artırılmadığı görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "İş ve işyerlerinin korunması ve sigortalanması" başlıklı 9'uncu maddesinde, yüklenicinin 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 9'uncu maddesi hükümleri dahilinde, işyerlerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu iş için, işin özellik ve niteliğine göre ihale dokümanında belirtilen şekilde, işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı "inşaat sigortası (bütün riskler)" yaptırmak zorunda olduğu; fiyat farkları dahil ödenen toplam hakediş tahakkuk tutarının poliçedeki sigorta bedelini aşması durumunda zeyilname ile sigorta bedelinin artırılmasının gerekli olduğu belirtilmiştir. İşe ait sözleşmenin "İşin ve iş yerinin korunması ve sigortalanması" başlıklı 17'nci maddesine göre de yükleniciler Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nde yer alan hükümler çerçevesinde "all risk" sigorta ve genişletilmiş bakım devresi teminatını içeren sigorta yaptırmak zorundadır.

Söz konusu yapım işine ait ödenen toplam hakediş tutarının fiyat farkları dahil 12.397.202,22 TL, poliçedeki sigorta bedelinin ise sözleşme bedeli olan 5.553.500,00 TL olarak yer aldığı görülmüştür. Böylece yapım işinde ödenen toplam hakediş tutarının fiyat farkları dahil poliçedeki sigorta bedelini aşmasına rağmen zeyilname ile sigorta bedelinin artırılmadığı anlaşılmıştır. 2023 yılı Denetim Raporunda bu husus yer aldığı halde zeyilname ile sigorta bedelinin artırılmaması sonucu yükleniciye avantaj sağlandığı gibi idare de oluşabilecek olumsuzluklara karşı risk üstlenmiş olmaktadır.

Kamu idaresi cevabında, yapım işine ait All Risk sigortasının bakım devresi süresinin uzatıldığı ve sigorta bedeline fiyat farkının eklenmesi konusunda yüklenici ile şifahi görüşmeler yapıldığı, son olarak 09.05.2025 tarihli yazı ile resmî yazılı bildirimde bulunulduğu ifade edilmiştir. Kesin kabul sürecinin henüz tamamlanmadığı ve sigorta bedelinin güncellenmesi hususunun özenle takip edildiği belirtilmiştir.

Kesin kabul sürecinin henüz tamamlanmamış olması, riskin devam ettiği gerçeğini değiştirmemekte, fiyat farkları dahil ödenen toplam hakediş tutarı poliçedeki sigorta bedelini aştığı halde zeyilname ile sigorta bedelinin artırılması hususunda gerekli işlemin yapılmaması

neticesi yükleniciye sağlanan avantaj ile idarenin üstlendiği riskin giderilmesi için gerekli işlemlerin ivedilikle tamamlanması gerekmektedir.

BULGU 64: İmzalanan Ortak Hizmet Protokolünde Karşı Tarafın Yükümlülüklerini Yerine Getirmemesi

16.04.2021 tarih ve 456 sayılı Büyükşehir Belediye Meclis kararıyla engelli birey ve kadınların istihdamına katkıda bulunmak ve engelli vatandaşların akülü tekerlekli sandalyelerinin temin edilmesini sağlamak amacıyla imzalanan ortak hizmet projesi kapsamında karşı tarafın yükümlülüklerini yerine getirmediği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun “Diğer kurumlarla ilişkiler” başlıklı 75'inci maddesinde; *“Belediye, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda;... Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, Bakanlar Kurulunca 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 gerçekleştirebilir. Diğer dernek ve vakıflar ile gerçekleştirilecek ortak hizmet projeleri için mahallin en büyük mülki Belediye amirinin izninin alınması gerekir.”* denilmektedir.

02.06.2021 tarihli protokolün “Tarafların yükümlülükleri” başlıklı 5'inci maddesinde, ekli paftada işaretli yerlerde olmak üzere Halkapınar Aktarma Alanı'na 2 adet, Stadyum Metro Duracı'na 1 adet olmak üzere büfe konulmasına ilişkin işlemler Belediyenin yükümlülüğü olarak belirlenmiştir. Maddenin devamında Belediye tarafından belirlenen yerlere projeye uygun olarak büfelerin yerleştirilmesi ve Belediyeden herhangi bir bedel talep edilmeden her yıl Belediyenin belirleyeceği standartlarda 24 adet akülü tekerlekli sandalyenin Büyükşehir Belediyesine teslim edilmesi, söz konusu büfelerde bir engelli ve kadın sığınma evinden faydalanan bir kişi olmak üzere toplam iki kişinin istihdam edilmesi de karşı tarafın yükümlülüğü olarak hüküm altına alınmıştır. Ancak yapılan incelemede, Belediye tarafından yükümlülüklerin yerine getirilmesine rağmen Belediyeye her yıl verilmesi taahhüt edilen akülü tekerlekli sandalyeler teslim edilmemiş ve istihdam etmesi gereken kişiler de istihdam edilmemiştir.

2024 yılında İzmir Büfeciler ve Kantinciler Odası'nın yükümlülükleri yerine getirmemesi nedeniyle 15.05.2024 tarihli Meclis kararı ile protokol fesh edilmiş, protokol feshinin iptaline ilişkin İzmir Büfeciler ve Kantinciler Esnaf Odasının açtığı dava İzmir Beşinci

İdare Mahkemesinin 31.10.2024 tarihinde verdiği 2024/670 Esas, 2024/1288 Karar sayılı ilamıyla reddedilmiştir. Büyükşehir Belediyesinin Sulh Hukuk Mahkemesinde açtığı bir dava olup, bu davanın konusunun söz konusu yerin tahliyesine ilişkin olduğu ve akülü tekerlekli sandalye ile ilgisinin bulunmadığı anlaşılmaktadır. Protokolün iptal edilmesi önemli olmakla birlikte protokolün imzalandığı tarihten iptal edildiği tarihe kadar Büyükşehir Belediyesi yükümlülüğü yerine getirmesine karşın protokolün 5.2.2'nci maddesinde belirtilen *“Belediyeden herhangi bir nam altında hiçbir bedel' talep edilmeksizin, her yıl yürüme engelli vatandaşların kullanımına verilmek üzere. Belediyenin belirleyeceği standartlarda 24 adet akülü tekerlekli sandalyenin, Belediye'ye teslim edilmesi.”* hükmünün gereği İzmir Büfeciler ve Kantinciler Odası tarafından yerine getirilmemiştir. Protokolün imzalandığı tarihten iptal edildiği tarihe kadar her yıl yürüme engelli vatandaşların kullanımına verilmek üzere Belediyenin belirleyeceği standartlarda 24 adet akülü tekerlekli sandalyenin Büyükşehir Belediyesine verilmemesi nedeniyle akülü tekerlekli sandalyelerin İzmir Büfeciler ve Kantinciler Odasından talep edilmesi, verilmemesi halinde ise dava yoluyla talep edilmesi gerekmektedir.

İdarenin 2021, 2022 ve 2023 yıllarına ilişkin Sayıştay Denetim Raporlarının gereğini tam olarak yerine getirmediği sonucuna varılmıştır.

Ortak hizmet protokolünün yükümlülükleri imzalayanlar için bağlayıcı nitelik taşıması sebebiyle protokolün imzalandığı tarihten fesih edildiği tarihe kadar her yıl için verilmesi gereken 24 adet akülü tekerlekli sandalyenin İzmir Büfeciler ve Kantinciler Odasından talep edilmesi ile oda tarafından verilmemesi durumunda dava yoluyla alınması için hukuki sürecin işletilmesi gerekmektedir.

BULGU 65: İlçe Belediyelerinin Görev Sahasına Giren Yerlerde Büyükşehir Belediyesi Tarafından Asfalt ve Parke Yapılması

Büyükşehir Belediyesi tarafından ilçe belediyelerin görev sahasına giren bölgelerde asfalt ve parke yapıldığı görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (g) bendinde büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yollar, meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımı ile bu yolların temizliği ve karla mücadele çalışmalarını yürütmek; kentsel tasarım projelerine uygun olarak

bu yerlere cephesi bulunan yapılara ilişkin yükümlülükler koymak; ilân ve reklam asılacak yerleri ve bunların şekil ve ebadını belirlemek; meydan, bulvar, cadde, yol ve sokak ad ve numaraları ile bunlar üzerindeki binalara numara verilmesi işlerini gerçekleştirmenin büyükşehir belediyesinin görev ve sorumluluğu olduğu belirtilmiştir.

Büyükşehir Belediyesi tarafından yetki alanındaki bölgelerde belirtilen faaliyetler görev ve sorumluluk olarak sayılmasına rağmen Büyükşehir Belediyesi tarafından ilçe belediyelerinin görev sahasına giren bölgelerde de asfalt, yol bakım onarım, parke döşemesi gibi imalatlar sonucu bütçe gideri yapıldığı anlaşılmıştır. 2024 yılı içerisinde Büyükşehir Belediyesi tarafından ilçe belediyeleri sınırlarına giren alanlarda 1.043.419.330,00 TL, 2023 yılı içerisinde 272.421.205,000 TL ve 2022 yılı içerisinde 151.584.013,00 TL tutarında harcama yapılmıştır. 2021 ve 2020 harcamalarının tutarı Fen İşleri Daire Başkanlığında bulunmaktadır.

İdare tarafından 6360 Sayılı Kanun gereği Büyükşehir Belediyesinin sorumluluk alanının genişleyerek tüm il sınırı olduğu, mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yolların Büyükşehir Belediyesi görev ve sorumluluk alanına dahil edildiği, altyapı kurumlarının yaptığı kazı çalışmalarından sonra yapılan onarım veya yenileme çalışmalarında yollarda kazı alanı dışında genel bir bozukluk var ise veya yolda birden fazla kazı çalışması yapılması sonucu onarımla yapılamayacak seviyede yol bozukluğu oluşmuş ise yol bütünlüğünün korunması ve trafik güvenliğinin sağlanması amacı ile yolun komple yenilenmesi zorunluluğunun doğduğu, bahse konu yollar İlçe belediyesi sorumluluk alalığında kalmış olsa da kamu yararı gözetilerek komple yenileme yoluna gidildiği, Belediyenin il kırsalında ova yolları (üretim yolları) sathi kaplama asfalt çalışması, parke yenileme ve onarım, yol açma vb. çalışmalar ile köyden kente göçün azaltılması, tarımda ürün kalitesinin geliştirilmesi ve üreticiye destek olunarak kent ekonomisinin güçlendirilmesi amacıyla yapıldığı belirtilmiştir. Kamu İdaresi tarafından yapılan açıklamalar Büyükşehir Belediyesinin görev ve sorumluluk alanında olmayan yerlerde asfalt ve parke yapılmasının gerekçesi olamaz.

İdaresi tarafından söz konusu harcamaların 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Belediyeler arası hizmet ilişkileri ve koordinasyon" başlıklı 27'nci maddesi hükmü gereği yapıldığı ifade edilmiştir. 5216 sayılı Kanun'un "Belediyeler arası hizmet ilişkileri ve koordinasyon" başlıklı 27'inci maddesinin dördüncü fıkrasının ikinci cümlesinde, *"İlçe belediyelerine ait görevlerden bir veya birkaçı, bedeli kendileri tarafından karşılanmak ve istekte bulunmak kaydıyla, büyükşehir belediye meclisinin kararına dayanarak, ortaklaşa veya bizzat büyükşehir belediyesi tarafından yapılabilir."* hükmü yer almaktadır. Madde

hükmüne göre bedeli ilçe belediyeleri tarafından karşılanmak ve istekte bulunmak kaydıyla bu yönde alınmış Büyükşehir Belediyesi Meclis kararına istinaden ilçe belediyelerine ait görevler yapılabilecektir. Bu yönde alınmış bir meclis kararı olmaksızın belirtilen nitelikte harcamaların yapılması ve giderleri Büyükşehir Belediyesinin karşılaması mümkün değildir.

2020 yılından itibaren bu konunun Sayıştay Denetim Raporlarında yer alması üzerine 29.11.2024 tarih ve 1204 sayılı Meclis kararıyla 5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinin birinci fıkrası ile 5216 sayılı Kanun'un 27'inci maddesine dayanılarak bir protokol örneği kabul edilmiştir. 5393 sayılı Kanun'un "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75'inci maddesinde, Belediyenin belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda, mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ait yapım, bakım, onarım ve taşıma işlerini bedelli veya bedelsiz üstlenebileceği veya bu kuruluşlar ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebileceği ve bu amaçla gerekli kaynak aktarımında bulunabileceği belirtilmiştir. İlçe Belediyelerinin görev ve sorumluluk alanlarında olan yerler Büyükşehir Belediyesinin görev ve sorumluluk alanında olmadığı için bu maddenin uygulanabilirliği bulunmamaktadır. Diğer taraftan 5216 sayılı Kanun'un "Diğer hükümler" başlıklı 28'inci maddesinde, Belediye Kanunu ve diğer ilgili Kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümleri ilgisine göre büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanacağı belirtilmektedir. 5216 sayılı Kanun'un "Belediyeler arası hizmet ilişkileri ve koordinasyon" başlıklı 27'nci maddesinin dördüncü fıkrasının ikinci cümlesinde, *"İlçe belediyelerine ait görevlerden bir veya birkaçı, bedeli kendileri tarafından karşılanmak ve istekte bulunmak kaydıyla, büyükşehir belediye meclisinin kararına dayanarak, ortaklaşa veya bizzat büyükşehir belediyesi tarafından yapılabilir."* ve beşinci fıkrasında, *"Büyükşehir belediyesi ilçe belediyeleri ile ortak projeler geliştirebilir ve yatırım yapabilir. Büyükşehir belediyesi, kesinleşmiş en son yıl bütçe gelirinin % 10'unu aşmamak ve bütçede ödeneği ayrılmış olmak şartıyla, ilgili belediyenin yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için büyükşehir belediye başkanının teklifi ve meclisin kararıyla ilçe belediyelerine malî ve aynî yardım yapabilir."* şeklinde hükümler bulunmaktadır. 5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesi ile 5216 sayılı Kanun'un 27 ve 28'inci maddeleri birlikte değerlendirildiğinde, Büyükşehir Belediyesinin İlçe Belediyelerine yönelik asfalt, yol bakım onarım, parke döşemesi gibi imalatlarını ancak 5216 sayılı Kanun'un 27'nci maddesinin dördüncü fıkrasının ikinci cümlesi ile beşinci fıkrası kapsamında yapabileceği anlaşılmaktadır.

İdarenin 2020, 2021, 2022 ve 2023 yıllarına ilişkin Sayıştay Denetim Raporlarının gereğini yerine getirmediği sonucuna varılmıştır.

5216 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde Büyükşehir Belediyesinin görev sahası içinde bu faaliyetlerin yapılması gerekmekte olup, ilçe belediyelerinin görev sahasında 2020 yılından itibaren yapılan asfalt ve parke faaliyetlerine ilişkin giderin ilgili ilçe belediyelerinden talep edilmesi ile ilçe belediyelerin görev sahasında yapılacak asfalt ve parke faaliyetlerinin 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 27'nci maddesi hükmü doğrultusunda yapılması sağlanmalıdır.

BULGU 66: Büyükşehir Belediyesinin Sorumluluğunda Olmayan Parkların Hizmetlerinin Büyükşehir Belediyesi Tarafından Yapılması

Büyükşehir Belediyesinin sorumluluğunda olan bölge parkları haricindeki park yerlerinin yapım ve hizmetlerinin Büyükşehir Belediyesi tarafından yapıldığı görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (m) bendinde, *"Büyükşehirin bütünlüğüne hizmet eden sosyal donatılar, bölge parkları, hayvanat bahçeleri, hayvan barınakları, kütüphane, müze, spor, dinlence, eğlence ve benzeri yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek..."* denilerek Büyükşehir Belediyesinin görev ve sorumluluk alanının bölge parkları olduğu tespit edilmiştir. 5216 sayılı Kanun'un "Belediyeler arası hizmet ilişkileri ve koordinasyon" başlıklı 27'nci maddesinin ikinci fıkrasında, *"büyükşehir belediyelerinde meydan, bulvar, cadde, yol, sokak, park, spor ve kültürel tesislerin büyükşehir belediyesi ile büyükşehir kapsamındaki diğer belediyeler arasında dağılımına ilişkin esaslar büyükşehir belediye meclisi tarafından belirlenir."* ve dördüncü fıkrasında, *"Büyükşehir belediyesi, 7 nci maddede sayılan hizmetleri, malî ve teknik imkânları çerçevesinde, nüfus ve hizmet alanlarını dikkate alarak, bu hizmetlerden yararlanacak büyükşehir kapsamındaki diğer belediyeler arasında dengeli olarak yürütmek zorundadır. İlçe belediyelerine ait görevlerden bir veya birkaçı, bedeli kendileri tarafından karşılanmak ve istekte bulunmak kaydıyla, büyükşehir belediye meclisinin kararına dayanarak, ortaklaşa veya bizzat büyükşehir belediyesi tarafından yapılabilir."* düzenlemeleri yer almaktadır.

Bölge parkının ne anlama geldiğinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir. Bölge Parkı" ilk kez, 02.11.1985 tarih ve 18916 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelik eki plan gösterimlerde yer almakta olup, söz konusu yönetmelik 14.06.2014 tarih, 29030 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Mekansal

Planlar Yapım Yönetmeliği" ile yürürlükten kaldırılmıştır. Dayanağı 3194 sayılı İmar Kanunu olan Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği'nin "Parsel kullanım fonksiyonlarına göre yapılaşma koşulları" başlıklı 19'uncu maddesinin birinci fıkrasında "Bu Yönetmelikte tanımlanan kullanım alanlarına ilişkin yapılaşma koşulları aşağıdaki gibidir:" denildikten sonra (h) bendinde "Sosyal mekânlar" içinde bölge parkı sayılmıştır.

İzmir-Manisa Planlama Bölgesi 1/100.000 ölçekli Çevre Düzeni Planında "Bölge Parkı//Büyük Kentsel Yeşil Alan" gösteriminin yer aldığı mülga Manisa-Kütahya-İzmir Planlama Bölgesi 1/100.000 ölçekli Çevre Düzeni Planı 24.07.2007 tarihinde onaylanmış, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından 16.11.2015 tarihinde onaylanan İzmir-Manisa Planlama Bölgesi 1/100.000 ölçekli Çevre Düzeni Planı'nda da "Bölge Parkı//Büyük Kentsel Yeşil Alan" gösterimi ve plan kararları yer almıştır. İzmir-Manisa Planlama Bölgesi 1/100.000 ölçekli Çevre Düzeni Planında,

"4.40. Bölge Parkı/Büyük Kentsel Yeşil Alanlar: Kentte yaşayanların spor, dinlenme, gezinti ve eğlenme ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik kentsel aktif ve pasif yeşil alanlardır.

8.5. Bölge Parkı/Büyük Kentsel Yeşil Alanlar

8.5.1. Bu alanlarda bölgenin doğal nitelikleri göz önüne alınarak, kullanım türleri ve yapılaşma koşulları alt ölçekli planlarda belirlenmek üzere, temalı parklar, spor alanları, fuar ve rekreasyon alanları v.b. kullanımlar yer alabilir.

8.5.2. Bu alanlar için bütüncül özel proje çalışmalarının yapılması zorunludur.

8.5.3. Yerleşme alanları içindeki aktif kentsel yeşil alanların dağılımı, 3194 sayılı imar kanunu ve ilgili yönetmeliklerindeki standartlar çerçevesinde belirlenecektir."

şeklinde hükümler yer almaktadır.

İzmir Büyükşehir Belediye Başkanlığınca 08.10.2012 tarihinde onaylanan 1/25000 ölçekli İzmir Büyükşehir Bütünü Çevre Düzeni Planı'nda "Bölge Parkı//Büyük Kentsel Yeşil Alan" gösterimi ve plan kararları yer almaktadır. 1/25000 ölçekli İzmir Büyükşehir Bütünü Çevre Düzeni Planında,

"4.10.1. Bölge Parkı/Büyük Kentsel Yeşil Alanı: Kentlerin içinde ya da çevresinde, yaşayanların dinlenme, gezinti, spor ve eğlenme gereksinimlerini karşılamaya yönelik düzenlenen aktif ya da pasif nitelikli geniş yeşil alanlardır.

7.10.1. *Bölge Parkı / Büyük Kentsel Yeşil Alan: Halkın açık ve yeşil alan gereksinimleri başta olmak üzere eğlence, dinlenme ve piknik gereksinimlerinin karşılanacağı, açık, kısmen kapalı olarak düzenlenen günübirlik ihtiyaçları karşılayacak tesisler, oyun alanları, açık spor ve su oyun alanları vb. ile yeşil bitki örtüsü bulunan alanlardır. Bu alanlarda alan bütününde alt ölçekli imar planları yapılmadan uygulamaya geçilemez.*

7.10.1.1. *Bu alanlarda spor ve çocuk oyun alanı, sızdırmaz fosseptikli wc. veya seyyar wc., açık otopark, büfe, kır gazinosu, çay bahçesi, serbest gezinti alanları, açık hava tiyatro ve sineması, mini golf alanı, v.b açık alanları içeren kullanımlar yapılabilir. Buradaki birimlerin yer ve büyüklükleri uygulama imar planı aşamasında belirlenir.*

7.10.1.2. *Bu alanlar alan bütününde projelendirilecek olup, bu alanlarda geliştirilen projenin ayrılmaz parçası niteliğinde olan kapalı yapılarda; Emsal:0.03'ü geçemez, yapı yüksekliği alanın ve kullanım türünün gereklerine göre, ilgili mevzuat dikkate alınarak alt ölçekli planlarda belirlenecektir.*

7.10.1.3. *Bu tür alanların deniz tarafına yapılacak tesislerin kıyı ile birleştirildiği noktada kıyının doğal yapısını bozucu rıhtım, yol, duvar, tahkimat, dolgu v.b yapılamaz. Kumsalın niteliğini değiştirici kaplama malzemesi kullanılamaz. Kıyı Kanunu'na uyulacaktır."*

şeklinde hükümler yer almaktadır.

Büyükşehir Belediyesinin yaptığı/hizmetini gördüğü park sayısı 326'dır. Bunun içinde 16 adet bölge parkı, 19 adet rekreasyon alanı ve 9 adet sahil bandı bulunmaktadır. Rekreasyon alanı ile sahil bandının nitelikleri ile hizmet alanı dikkate alındığında bölge parkı kapsamına girdiği anlaşılmaktadır. Bu kapsamda Büyükşehir Belediyesinin hizmet etmesi gereken toplamda 44 adet bölge parkı bulunduğu, diğer parkların Büyükşehir Belediyesi ile diğer Belediyeler arasında dağılımına ilişkin esasları belirleyen Büyükşehir Belediye Meclisi kararı bulunmadığı göz önüne alındığında, bölge parkı kapsamı dışında kalan parklarla ilgili olarak Büyükşehir Belediyesinin görev ve sorumluluğunun bulunmadığı açıktır.

Kamu idaresi cevabında 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (m) bendi ile 24'üncü maddesinin birinci fıkrasının (c) bendi hükümlerinden bahsedilmiş, İzmir Büyükşehir Belediyesi Kıyı ve Sahil Şeridi, Yol, Meydan ve Yeşil Alan Yetki ve Görev Uygulama Yönetmeliği'nin "Yollar" başlıklı 4'üncü maddesinin birinci bendinde "Ek-1 de belirtilen veya Ek -1 de bulunmayan ancak uygulama imar planlarına göre en az 17 metrelik yolların, bu yollar üzerindeki yaya alt ve üst geçitlerinin kamulaştırma, yapım,

bakım ve onarımından Büyükşehir Belediyesi sorumludur.” denildiği, ilgili yönetmelik maddesinde tanımlanan yolların kıyısında ve hattında yer alan her türlü aktif ve pasif yeşil alanın Büyükşehir Belediyesi sorumluluğunda olduğu, 5216 sayılı Kanun’un 27’nci maddesinin ikinci fıkra hükmünden bahsedilerek Büyükşehir Belediyesi Meclisinin 29/11/2024 tarihli ve 04.1204 sayılı Meclis Kararına istinaden İlçe Belediyeler ile protokoller imzalandığı, ilgili kanun hükümleri, yönetmelikler ve meclis kararları doğrultusunda Büyükşehir Belediyesinin görev ve sorumluluğunda olmayan parkların yapım, bakım ve onarım gibi hizmetlerinin Büyükşehir Belediyesi tarafından karşılandığı ifade edilmiştir.

Büyükşehir Belediyesinin hizmet etmesi gereken toplamda 44 adet bölge parkı bulunmaktadır. Diğer parkların Büyükşehir Belediyesi ile diğer Belediyeler arasında dağılımına ilişkin esasları belirleyen Büyükşehir Belediye Meclisi kararı bulunmadığından bölge parkı kapsamı dışında kalan parklarla ilgili olarak Büyükşehir Belediyesinin görev ve sorumluluğu bulunmamaktadır. 29.11.2024 tarih ve 1204 sayılı Meclis kararıyla 5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinin birinci fıkrası ile 5216 sayılı Kanun'un 27'inci maddesine dayanılarak bir protokol örneği kabul edilmiştir. 5393 sayılı Kanun'un “Diğer kuruluşlarla ilişkiler” başlıklı 75'inci maddesinde, Belediyenin belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda, mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ait yapım, bakım, onarım ve taşıma işlerini bedelli veya bedelsiz üstlenebileceği veya bu kuruluşlar ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebileceği ve bu amaçla gerekli kaynak aktarımında bulunabileceği belirtilmiştir. İlçe Belediyelerinin görev ve sorumluluk alanlarında olan yerler Büyükşehir Belediyesinin görev ve sorumluluk alanında olmadığı için bu maddenin uygulanabilirliği bulunmamaktadır. Diğer taraftan 5216 sayılı Kanun'un “Diğer hükümler” başlıklı 28'inci maddesinde, Belediye Kanunu ve diğer ilgili Kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümleri ilgisine göre büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanacağı belirtilmektedir. 5216 sayılı Kanun'un “Belediyeler arası hizmet ilişkileri ve koordinasyon” başlıklı 27'nci maddesinin dördüncü fıkrasının ikinci cümlesinde, *“İlçe belediyelerine ait görevlerden bir veya birkaçı, bedeli kendileri tarafından karşılanmak ve istekte bulunmak kaydıyla, büyükşehir belediye meclisinin kararına dayanarak, ortaklaşa veya bizzat büyükşehir belediyesi tarafından yapılabilir.”* ve beşinci fıkrasında, *“Büyükşehir belediyesi ilçe belediyeleri ile ortak projeler geliştirebilir ve yatırım yapabilir. Büyükşehir belediyesi, kesinleşmiş en son yıl bütçe gelirinin % 10'unu aşmamak ve bütçede ödeneği ayrılmış olmak şartıyla, ilgili belediyenin yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için büyükşehir belediye başkanının teklifi ve meclisin kararıyla ilçe belediyelerine malî ve aynî yardım*

yapabilir.” şeklinde hükümler bulunmaktadır. 5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesi ile 5216 sayılı Kanun'un 27 ve 28'inci maddeleri birlikte değerlendirildiğinde, Büyükşehir Belediyesinin İlçe Belediyelerinin görev ve sorumluluğunda olan parklarla ilgili yapım, onarım ve bakım giderlerini ancak 5216 sayılı Kanun'un 27'nci maddesinin dördüncü fıkrasının ikinci cümlesi ile beşinci fıkrası kapsamında yapabilecektir.

İdarenin 2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun gereğini yerine getirmediği sonucuna varılmıştır.

Büyükşehir Belediyesinin görev ve sorumluluğunda olmayan parkların yapım, bakım ve onarım gibi hizmetlerinin Büyükşehir Belediyesi tarafından karşılanmaması gerekir.

BULGU 67: Büyükşehir Belediyesi Tarafından Protokolle Şirketine Verdiği Kentsel Dönüşüm İşinin Şirket Tarafından Kanuna Aykırı Olarak Protokolle Kooperatiflere Devredilmesi

Kanun kapsamında protokolle İzbeton AŞ'ye verilen kentsel dönüşüm alanlarının yapım işinin alt yüklenici bağlamında bazı kooperatiflere devredildiği görülmüştür.

6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun'un “Çeşitli hükümler” başlıklı 8'inci maddesinde; “*Bakanlık, TOKİ, İller Bankası Anonim Şirketi ve İdare; danışmanlık, yazılım, araştırma, her tür ve ölçekte harita, etüt, proje, kadastro, kamulaştırma, mikro bölgeleme, risk yönetimi ve sakınım planı çalışmalarını, her tür ve ölçekte plan yapımı ve imar uygulaması işlerini ve dönüşüm uygulamalarını Bakanlığın bağlı, ilgili ve ilişkili kurum, kuruluş ve bunların iştirakleriyle ve 4734 sayılı Kanun kapsamındaki idareler ile akdedecekleri protokoller çerçevesinde 2886 sayılı Kanuna ve 4734 sayılı Kanuna tabi olmaksızın ortak hizmet uygulamaları suretiyle de gerçekleştirebilir...*” denilerek kentsel dönüşüm yapım işlerinin 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamındaki idarelerle ihalesiz olarak protokol yapılmak suretiyle gerçekleştirilebileceği belirtilmiştir.

Büyükşehir Belediyesi tarafından ilgili madde hükmüne istinaden Uzundere Mahallesi 3. ve 4. etap Kentsel Dönüşüm Alanı, Örnekköy 3 ve 4. etap Kentsel Dönüşüm Alanı, Aktepe-Emrez Kentsel Dönüşüm Alanı yapım işleri protokolle İzbeton AŞ'ye verilmiştir. Şirket tarafından aynı yapım işleri, 6306 sayılı Kanun'un 8'inci maddesi gerekçe gösterilerek alt yüklenici kapsamında kooperatiflere protokolle devredilmiştir. Maddede kentsel dönüşüm

yapım işlerinin, 4734 sayılı Kanun’a tabi idarelere yapılacak protokollerle devredilebileceği düzenlenmişken şirket tarafından söz konusu işler 4734 sayılı Kanun kapsamında olmayan kooperatiflere verilmiştir. Büyükşehir Belediyesi ile şirket arasında imzalanan protokollerin “Devir” başlıklı maddelerinde idarenin yazılı izni olmadan protokollerin devredilemeyeceği ve devir alacaklarda da ilk protokoldeki şartların aranacağı ifade edilmiştir. Şirket tarafından protokollerin kooperatiflere devredilmesine yönelik olarak büyükşehir belediyesinden alınmış herhangi bir izin bulunmadan devirlerin gerçekleştiği görülmüştür.

Devralan kooperatiflerin müteahhitlik işini yapıp yapamayacağının değerlendirilmesi gerekmektedir. Yapı Müteahhitlerinin Sınıflandırılması ve Kayıtlarının Tutulması Hakkında Yönetmelik’in “Uygulanacak İlke ve Kurallar” başlıklı 5’inci maddesinin birinci fıkrasında; *“Yapı ruhsatına tâbi bütün yapıların gerçek veya tüzel kişiliği haiz bir yapı müteahhidinin veya bunların oluşturacağı ortak girişimin sorumluluğu altında inşâ edilmesi; her müteahhidin yetki belgesi numarası alması esastır. Bu numaranın yapı ruhsatında, yapı kullanma izin belgesinde ve yapım işleri sözleşmelerinde kullanılması zorunludur”* denilmekte ve devamındaki üçüncü fıkrasında; *“Yapı müteahhitliğine ilişkin bütün sorumlulukları üstlenmek şartıyla kendilerine ait yapıları inşa etmek üzere;*

...

c) *Ana sözleşmelerinde kendi yapılarını inşa edebileceklerine dair aykırı hüküm bulunmamak ve işletme konusu gösterilmek şartıyla (Ek ibare: RG-3/10/2020-31263) 13/6/2006 tarihli ve 5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanununun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (k) bendi kapsamındaki yapı kooperatiflerine,*

...

geçici grup yetki belgesi numarası verilir” denilmektedir.

Tüzel kişiliği adına tescil edilmiş arsası bulunmayan kooperatiflerin Müteahhitlik Yetki Belgeleri almaları ve dolayısıyla da yapı müteahhitliğine ilişkin sorumlulukları üstlenmeleri mümkün değildir. Söz konusu yapım işlerinin ruhsatlarına bakıldığında, yapı müteahhidi olarak İzbeton AŞ, yapı sahibi olarak ise Büyükşehir Belediyesi yazılmıştır. Kendi arsası olmayan kooperatiflerin müteahhitlik belgesi alamıyor olmasının sonuçlarından birisi olarak da şirket ile kooperatiflerden birisi arasında ek protokol yapılarak İzbeton AŞ’ye bildirilen alt yüklenicilere, kooperatif yerine İzbeton AŞ’nin SGK nezdinde açılmış bulunan sosyal güvenlik numarası altında alt yüklenici numarası verilmesi amaçlanmıştır. Bu bağlamda, devralan

kooperatiflerin söz konusu müteahhitlik işini yapmaları da hukuken mümkün görünmemektedir.

Protokollerle kooperatiflere devredilen kentsel dönüşüm yapım işlerinden Örnekköy 3. ve 4. etap kentsel dönüşüm alanlarının süre uzatımları dâhil 2024 yılı ortasına gelindiğinde teslim edilmesi gerekirken 3. Etap için fiziki imalat seviyesinin %19,24 ve 4. Etap için fiziki imalat seviyesi %32,09 olduğu tespit edilmiştir. Şirket yönetim kurulu büyükşehir belediye başkanı ve genel sekreteri ile diğer üst düzey belediye yöneticilerinden oluşmaktadır. Bu kişilerin süreç boyunca hem şirket yönetiminde hem de belediye yönetiminde olmaları nedeniyle konuya vakıf oldukları halde belediye yönetimi ile şirket yönetim kurulu tarafından denetim ve kontrol yetkisi kullanılmamıştır. Geline nokta yapım işlerinin mevcut halleri ile teslim alınmasına karar verilmiş ve 22.07.2024 tarihi itibarıyla şirket ile kooperatifler arasında yapılan sözleşmeler sonlandırılmıştır.

Kamu idaresi tarafından kentsel dönüşüm alanlarında yapımı kat karşılığı inşaat ihaleleri ile yatırımcı/müteahhitler eliyle gerçekleştirilmesi planlanan ve fakat teklif alınamayan etaplarda 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun'un 8.2 maddesi uyarınca Belediye ile Belediyenin iştiraki İzbeton AŞ arasındaki yapılan protokoller ve süreç hakkında bilgi verildikten sonra İzbeton AŞ tarafından yürütülen iş ve işlemlerin ilgili kurumlar ve Belediye İç Denetim Birimi tarafından incelenerek denetlenmesi neticesinde 03.07.2024 tarih ve 2025937 sayılı Başkanlık Makam Oluru alınarak gereği için İzbeton AŞ'ye gönderildiği, İzbeton AŞ ile Belediyenin imzaladığı protokoller ve ilgili mevzuata uygun olarak işlem tesis edilerek çalışmaların devam ettiği ifade edilmiştir. Kamu idaresi cevabında büyükşehir belediyesinin uğrayacağı zararlara neden olanlar hakkında gerekli hukukî sürecin işletilmeye başlandığına ilişkin bir bilgi mevcut değildir.

Protokolle İzbeton AŞ'ye verilen kentsel dönüşüm alanlarına ait yapım işinin 6306 sayılı Kanun'a aykırı olarak kooperatiflere devredilmesi, belediye yönetiminin bilgisi olmasına rağmen gerekli denetim ve kontrol yetkisini kullanmaması, hak sahipleri ile yapılan anlaşmalar gereğince inşaat süresince verilmesi kararlaştırılan kira yardımı ödemeleri, inşaatların süre uzatımları dâhil verilen süre içerisinde bitmemesi ve iş programına göre çok geride kalması sebebiyle büyükşehir belediyesinin uğrayacağı zararlara neden olanlar hakkında gerekli hukukî sürecin işletilmesi gerekir.

BULGU 68: Yurtdışı Görevlendirmelerin Belediye Bütçesi Yerine Belediye Şirketi Bütçesinden Karşılanması

Büyükşehir Belediyesine ilişkin bir görev nedeniyle yurt dışına görevlendirilen personelin aynı zamanda Belediye şirket yönetim kurulunda görevli olması ilgi tutularak yurtdışı görevlendirme giderlerinin belediye bütçesi yerine Harcırâh Kanunu sınırlandırılmalarına uyulmaksızın belediye şirketlerinin bütçesinden karşılandığı görülmüştür.

6245 sayılı Harcırâh Kanunu’nun “Harcırâh verilecek kimseler” başlıklı 4’üncü maddesinde kimler harcırâh verileceği belirtilmiş, “Muvakkat vazife harcırâhı (Yol masrafı ve yevmiye)” başlıklı 14’üncü maddesinde, kurumlara ait bir vazifenin ifası maksadıyla geçici olarak yurt içinde veya dışında başka bir yere gönderilenlere geçici görev harcırâhı olarak yol masrafı ile yevmiye verileceği, “Yurtdışında verilecek gündeliklerin miktarı” başlıklı 34’üncü maddesinde, Bu Kanun gereğince verilecek yurtdışı gündeliklerinin miktarının gidilecek ülkeye, memur ve hizmetlilerin aylık veya ücret tutarları ile görevin mahiyetine göre, mali yıl itibarıyla Cumhurbaşkanınca tayin olunacağı belirtilmiştir. Her yıl Cumhurbaşkanı Kararı ile yürürlüğe konulan Yurtdışı Gündeliklerine Dair Karar ile yurt dışı gündeliklerinin nasıl hesaplanacağı belirtildikten sonra yatacak yer temini için ödedikleri ücretin artırımlı gündeliklerin %40’ına kadar olan tutar için ödeme yapılmayacağı, %40’ının aşılması halinde aşan kısmın sadece %70’inin ayrıca ödeneceği belirtilmiştir.

Belediye şirketleri ise, 6245 sayılı Kanun’un 1’inci maddesi kapsamında olmadıklarından dolayı belediye şirketlerinde çalışanlar için Harcırâh Kanunu’na bağlı kalınmaksızın yurtiçi ve yurtdışı harcırâh ödemeleri şirket yönetim organlarıncâ; anonim şirketlerde genel kurul veya yönetim kurulu kararıyla, limitet şirketlerde ise müdürler kurulu tarafından tespit edilerek uygulanabilmektedir. Dolayısıyla belediye şirketleri kendi personelleri için harcırâh kanunu ve bütçe kanunlarındaki düzenlemelerde yer alan sınırlamalara bağlı kalmadan harcama yapabilme imkanına sahiptir.

Büyükşehir Belediyesine ait bir görev için yurt dışı görevlendirmesi yapılan personelin aynı zamanda Belediye şirketinin yönetim kurulunda görevi bulunması nedeniyle yurtdışı görevlendirilmelerinde yapılan harcamaların belediye bütçesinden yapılmadığı; gündelik, konaklama ve ulaşım vb. giderlerden biri veya birkaçının belediye şirketinin bütçesinden ödendiği görülmüştür. Söz konusu görevlendirmeler esas itibarıyla belediyenin görev alanına giren işler için veya belediyeye gelen davetiyeler kapsamında yapılan ziyaretler için gerçekleşmiş ve yurt dışı harcırâh unsurlarının bir veya birkaçının ödemesi görevlendirme ile

ilgisi bulunmayan belediye şirketi bütçesinden karşılanmıştır. Ancak bu görevlendirmeler esas itibariyle belediyenin görev alanına giren görevlendirmelerdir ve büyükşehir belediye meclisi tarafından alınan kararlarla gerçekleştirilmiştir. Böylece 6245 sayılı Kanun ve bütçe kanunlarında yer alan düzenlemelere tabi olmadan tüm giderler belediye şirketince ödenmiştir. Özellikle konaklama giderlerinde kanunla getirilen sınırlamaların üzerinde gerçekleşen konaklama giderleri olduğu, şirket bütçesinden ödeme yapılırken herhangi bir sınırlandırmaya bağlı kalınmadığı anlaşılmıştır. Belediye şirketinde herhangi bir görevi olsun ya da olmasın, tüm belediye personelinin belediyeye ait bir görev için yapılacak yurt dışı görevlendirilmelerinde gündelik, konaklama ve ulaşım vb. giderlerin belediye şirketinin bütçesi yerine belediye bütçesinden ödenmesi gerekmektedir.

Belediye şirketleri her ne kadar 6245 sayılı Harcırak Kanunu kapsamına girmese de 5018 sayılı kanun kapsamında yer almakta olup kamu kaynağı kullanan idareler olarak sayılmaktadır. Bu bağlamda kanun koyucunun bir harcama türü olan yurtiçi/yurtdışı geçici görev yolluğu harcamalarında kanun ile sınırlamalar getirmesi ile kamu kaynağının kullanımının belirli sınırlar ve şartlar dâhilinde gerçekleştirilmesini amaçladığı açıktır. Bu sınırlamalara uymamak amacıyla belediye bütçesi yerine belediye şirket bütçesinden ilgili harcamaların yapılması kanunun ruhuna ve amacına aykırılık teşkil etmektedir. Kanun kapsamında gerçekleştirilecek harcamaların mevzuatla getirilen sınırlamalara uyularak belediye şirketi yerine belediye bütçesinden yapılması gerekmektedir.

Kamu idaresi tarafından Büyükşehir Belediye Başkanlığınca yapılacak yurt dışı görevlendirmelerin ilgili Belediye birimlerinin bütçesinden 6245 sayılı Harcırak Kanunu'nda belirtilen kapsam ve sınırlamalara uyularak yurt dışı geçici görev yolluğu oluşturulacağı ve ödemelerin buna göre yapılacağı ifade edilmiştir.

Büyükşehir Belediyesine ilişkin bir görev nedeniyle yurt dışına görevlendirilen personelin yurt dışı harcamalarının Belediye Şirketi ile ilgisinin bulunmadığı, bu anlamda Şirket tarafından karşılanması gereken bir giderin olmadığı, yapılan yurt dışı görevlendirmelere ait giderlerin 6245 sayılı Harcırak Kanunu ve Cumhurbaşkanı Kararı çerçevesinde Belediye bütçesinden ödenmesi gerekmektedir.

BULGU 69: Birden Fazla Şirketten Doğrudan Personel Hizmet Temini Yapılması

Doğrudan personel hizmet alımlarının birden fazla şirket üzerinden yapıldığı ve bu durumun şirketler arası geçişlere neden olduğu görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun “İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar” başlıklı 62’nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinin birinci alt bendinde, belediyelerin personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı veya niteliği itibarıyla bu sonucu doğuracak şekilde alım yapamayacağı ve buna imkân sağlayan diğer mevzuat hükümlerinin uygulanmayacağı hüküm altına alınmıştır. İkinci alt bendiyle de hangi alımların personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olarak sayılacağına ilişkin sınırlar belirlenmiştir. 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’nin ek 20’nci maddesinde, belediyelerin 4734 sayılı Kanun’un doğrudan temin alım usulünün anlatıldığı 22’nci maddesindeki limit ve şartlar ile 62’nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendindeki sınırlamalara tabi olmaksızın doğrudan hizmet alımı suretiyle personel temin edebilecekleri belirtilmiştir. Ancak bu alımın sadece birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlası ilgili idareye ait olan ve halen bu kapsamda hizmet alımının yapıldığı mevcut şirketlerden birine, bu nitelikte herhangi bir şirket bulunmuyorsa münhasıran bu amaçla kurulacak bir şirkete gördürülebileceği belirtilmiştir. Aynı KHK’nın geçici 24’üncü maddesinde ise personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım sözleşmeleri kapsamında yükleniciler tarafından 04.12.2017 tarihi itibarıyla çalıştırılmakta olanlardan gerekli şartları sağlayanların ek 20’nci maddede bahsi geçen şirketlerde işçi statüsünde çalıştırılmak üzere işe başlatılacağı ifade edilmiştir.

Bu düzenlemelere göre 4734 sayılı Kanun ile personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımının ihale ile yapılması yasaklanmıştır. Belediyeler de personel ihtiyacını 2018 yılından itibaren ilgili şirketlerinden doğrudan alım usulü ile karşılamaya başlamışlardır. Burada dikkat edilmesi gereken husus belediyelerin personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı yaptığı birden fazla iştirak şirketinin olması durumunda da doğrudan personel temininin bu şirketlerden sadece birinden karşılanması gerektiğidir. Şayet böyle bir şirket olmaması durumunda bu amaca yönelik bir şirketin kurulmasına izin verilmiştir.

01.10.2024 tarihine kadar İZDOĞA şirketinden 295 kişi personel temini kapsamından alınır iken 01.10.2024 itibarıyla bu kişiler İZENERJİ şirketine geçmiştir. Büyükşehir Belediyesinin 31.12.2024 tarihi itibarıyla personele dayalı hizmet alımı İZENERJİ 9.911 (İZENERJİ 8.816 + İZDOĞA 295) ve İZELMAN 2.244 kişi olmak üzere iki farklı şirketinden temin edilmektedir. Personel ihtiyacının birden fazla şirketten temin edilmesi düzenlemelere uygun olmamakla birlikte bu durum uygulama birliği açısından da sorun teşkil etmektedir. İşçilerin haklarının güvence altına alınması amacıyla her şirket tarafından ayrı ayrı akdedilen toplu iş sözleşmeleri ile doğrudan alım dosyalarına ilişkin yaklaşık maliyet cetvelleri arasında farklılık olmasının yanında şirket farklılığından dolayı aynı pozisyonda çalışan personelin mali

ve sosyal haklarında da farklılıklar bulunmaktadır. Personel temini kapsamında aynı pozisyonda aynı işi yapan kişilerin sadece şirket farklılığı nedeniyle farklı haklara sahip olması çalışma barışının da bozulmasına neden olmaktadır. Personel temin şirketinin tek olması çalışılan pozisyona göre ücret verilmesini sağlayacağı gibi aynı pozisyon için farklı ücret verilmesini de önleyecektir. Aynı idare bünyesinde aynı işi yapan personelin eşit haklara sahip olması gerekmektedir. Bunu sağlamanın yolu düzenlemelere uygun olarak tek bir personel şirketi üzerinden alım yapılmasıdır. Eşit koşullarda çalışma sağlanmış olsa dahi 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin ek 20'nci maddesi ile bir şirket üzerinden alım yapılacağı açıkça hüküm altına alındığından yapılan uygulama yine hatalı olacaktır.

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün 11.01.2018 tarih ve 93127266-250-E.950 sayılı yazı ekinde yer alan İçişleri Bakanlığı'nın 11.01.2018 tarih ve 36155494-640-E.619 sayılı görüş yazısında, "696 sayılı KHK'nın ve Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Sözleşmeleri Kapsamında Çalıştırılmakta Olan İşçilerin Sürekli İşçi kadrolarına veya Mahalli İdareler Şirketlerinde İşçi Statüsüne Geçirilmesine İlişkin 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Geçici 23 ve Geçici 24 üncü Maddelerinin Uygulanmasına Dair Usul ve Esaslar'ın yukarıda belirtilen maddeleri uyarınca İl özel İdareleri, belediyeler ve bağlı kuruluşlarının doğrudan doğruya veya dolaylı olarak birlikte veya ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip olduğu şirketlerde İşçi statüsünde çalışmakta. olup, 4734 sayılı Kanun ve diğer mevzuat hükümleri uyarınca personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı sözleşmeleri kapsamında çalıştırılanlar ile şirketin destek ve idari hizmetlerinde çalışan işçiler, hali hazırda ilgili şirketlerin işçisi olduklarından, ayrıca bu işçiler için geçiş işleminin yapılmasına gerek olmayıp, şirketlerinde mevcut statüleri ile çalıştırılmaya devam edilmelerinin ve bu kişiler için işçi statüsüne geçiş ile ilgili bir sürece gerek bulunmadığı değerlendirilmektedir." denilmektedir. Bu görüş yazısına istinaden Büyükşehir Belediyesinde 2024 yılı Ekim ayına kadar üç, Ekim 2024 sonrası iki personel şirketinden personele dayalı hizmet alımı yapılmaktadır. Bu görüş yazısında hali hazırda ilgili şirketlerin işçisi olduklarından dolayı ayrıca bu işçiler için geçiş işleminin yapılmasına gerek olmadığı, şirketlerinde mevcut statüleri ile çalıştırılmaya devam edilmelerinin ve bu kişiler için işçi statüsüne geçiş ile ilgili bir sürece gerek bulunmadığı belirtilmiş ise de geçiş işlemi yapılmasını gerektiren bir durum olmamakla birlikte 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin ek 20'nci maddesinde belirtildiği üzere bir şirket üzerinden personele dayalı hizmet alımı yapılmalıdır.

Kamu idaresi tarafından Belediyenin iştiraki şirketleri olan İzenerji AŞ ile İzelman AŞ'nin iş kolları farklı olduğundan birden fazla personel temini hizmet alımı yapıldığı ifade

edilmiştir. İş kollarının farklı olmasının doğrudan personel hizmet alımlarının birden fazla şirket üzerinden yapılma gerekçesi olamaz. Aynı şirket bünyesinde de farklı iş kolları olabilir.

Büyükşehir Belediyesinin doğrudan personel temin hizmetinin 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 20'nci maddesi gereği bir şirket üzerinden yapılması gerekmektedir.

BULGU 70: İşçinin Ehliyetine El Konulması Sonucu Toplu İş Sözleşmesinde Yer Alan Hükümle Bu Süre Zarfında Başka Pozisyonda Çalıştırılması

Belediye ile Sendika arasında ve Belediye şirketinden alınan personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı kapsamındaki şirketler ile sendikalar arasında imzalanan toplu iş sözleşmelerinde yer alan maddenin cezalandırma olması gerekirken kişiyi ödüllendirilme anlamına geldiği görülmüştür.

5216 sayılı Kanun'un "Büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri" başlıklı 18'inci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde, beldenin ve belediyenin hak ve menfaatlerini korumak, (d) bendinde, Bu Kanunla büyükşehir belediyesine verilen görev ve hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde uygulanabilmesi için gerekli önlemleri almak, (e) bendinde, Büyükşehir belediyesinin ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin etkin ve verimli yönetilmesini sağlamak ve (f) bendinde ise Büyükşehir belediyesinin hak ve menfaatlerini izlemek Büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri arasında sayılmıştır. 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun "Alkol, uyuşturucu veya uyarıcı maddelerin etkisi altında araç sürme yasağı" başlıklı 48'inci maddesinde, uyuşturucu veya uyarıcı maddeleri almış olan sürücüler ile alkollü olan sürücülerin karayolunda araç sürmelerinin yasak olduğu, alkollü olarak araç kullandığı tespit edilen sürücülere idari para cezası verilmesinin yanında sürücü belgesinin altı ay süreyle geri alınacağı, alkollü olarak araç kullanma nedeniyle sürücü belgesi geri alınan kişiye son ihlalin gerçekleştiği tarihten itibaren geriye doğru beş yıl içinde ikinci defasında idari para cezası verilmesinin yanında sürücü belgelerinin iki yıl süreyle geri alınacağı, uyuşturucu veya uyarıcı maddelerin kullanılıp kullanılmadığı ya da alkolün kandaki miktarını tespit amacıyla kollukça teknik cihazlar kullanılmasını kabul etmeyen sürücülere idari para cezası verileceği ve sürücü belgesinin iki yıl süreyle geri alınacağı belirtilmiştir. Kişinin ehliyetine el konulması iş yerindeki bir aracı kullanır iken olabileceği gibi özel aracını kullanırken de olabilir. Her iki durumda trafik güvenliğini tehlikeye düşürdüğü gerçeğini değiştirmemektedir.

6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'nun "Toplu iş sözleşmesi ve çerçeve sözleşmenin içeriği" başlıklı 33'üncü maddesinin beşinci fıkrasında, Toplu iş sözleşmeleri ve çerçeve sözleşmelerin Anayasaya ve kanunların emredici hükümlerine aykırı düzenlemeler içermeyeceği belirtilmiştir. 4857 sayılı İş Kanunu'nun "İşverenin haklı nedenle derhal fesih hakkı" başlıklı 25'inci maddesinde, işçinin işyerine sarhoş yahut uyuşturucu madde almış olarak gelmesi ya da işyerinde bu maddeleri kullanması, işçinin işverenin güvenini kötüye kullanması, işçinin kendi isteği veya savsaması yüzünden işin güvenliğini tehlikeye düşürmesi haklı nedenle fesih olarak sayılmıştır.

Belediye ile Sendika arasında imzalanan sözleşme kapsamında çalıştırılan işçilerin toplu iş sözleşmesi ile 696 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 83'üncü maddesiyle getirilen ve 08.03.2018 tarih ve 30354 mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 7079 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabul Edilmesine Dair Kanun'un 78'inci maddesiyle aynen kabul edilen 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62'nci maddesinin (e) fıkrasının birinci bendi kapsamında Belediye şirketinden alınan personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı kapsamındaki şirketler ile sendika arasında imzalanan toplu iş sözleşmelerinde, "*Trafik suçlarından ehliyetleri 2 yıla kadar geri alınanlar, ehliyeti iade edildiği tarihten itibaren 7 gün içinde başvurmaları halinde eski görevlerine iade edilebilirler. Ehliyetlerinin alınması süresi içinde işveren işçiyi, uygun bir işte çalıştırır.*" denilmektedir. Madde hükmünde şoför olarak görev yapan personelin trafik suçlarını işlemesi durumunda başka bir işte çalıştırılması hüküm altına alınmıştır. Bu durum ihtiyaçları sebebiyle şoför olarak istihdam edilen personelin ehliyet yeterliliğini kaybetmesine rağmen dağıtım personeli, temizlik personeli, hizmetli gibi vasıfsız işçi olarak çalıştırılması sağlanmaktadır. Bu maddeye göre ehliyeti 2 yıla kadar alınan kişi işini kaybetmemekte, başka pozisyonda çalışmaya devam etmektedir. Bu kişilerin işe alınma nedeni şoförlük ihtiyacı nedeniyledir. Ehliyeti olmayan kişi şoförlük yapamayacağı için ihtiyaç olunan şoförlük için başka kişiler işe alınmakta, ehliyeti geri alınan kişinin çalıştığı pozisyonda ihtiyaç olmadığı halde bu pozisyonda çalıştırılarak kişi gelir elde etmeye devam etmektedir. Ehliyeti geri alınan kişinin eylemi cezayı ve duruma göre haklı feshi gerektirdiği halde bunun yerine kişi bu eylemi nedeniyle herhangi bir mağduriyet yaşamadan işine devam etmektedir. Bu durum yukarıda belirtilen Kanun maddelerine ve açıklamalara uygun düşmemektedir.

Kamu idaresi tarafından yeni yapılacak toplu iş sözleşmesinde ilgili maddenin değişikliği hakkında görüşmelerin devam ettiği ifade edilmiştir.

İmzalanan toplu iş sözleşmelerinde eylemi itibariyle ceza gerektirdiği halde ceza yerine kişileri koruyan bu ve benzeri düzenlemelere yer verilmemesi gerekmektedir.

BULGU 71: Toplu İş Sözleşmesinde Liyakat İlkesi ile Bağdaşmayacak Hükümlere Yer Verilmesi

Belediye ile Sendika arasında ve Belediye şirketinden alınan personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı kapsamındaki şirketler ile sendikalar arasında imzalanan toplu iş sözleşmelerinde yer alan hükümlerin liyakat ilkesi ile eşit davranma ilkesine aykırı olduğu görülmüştür.

5216 sayılı Kanun'un "Büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri" başlıklı 18'inci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde, beldenin ve belediyenin hak ve menfaatlerini korumak, (d) bendinde, Bu Kanunla büyükşehir belediyesine verilen görev ve hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde uygulanabilmesi için gerekli önlemleri almak, (e) bendinde, Büyükşehir belediyesinin ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin etkin ve verimli yönetilmesini sağlamak ve (f) bendinde ise Büyükşehir belediyesinin hak ve menfaatlerini izlemek Büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri arasında sayılmıştır. 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 18'inci maddesinin ikinci fıkrasında, tacirin ticaretine ait bütün faaliyetlerinde basiretli bir iş adamı gibi hareket etmesi gerektiği ve "Özen ve bağlılık yükümlülüğü" başlıklı 369'uncu maddesinin birinci fıkrasında, Yönetim kurulu üyelerinin ve yönetimle görevli üçüncü kişilerin görevlerini tedbirli bir yöneticinin özeniyle yerine getirmek ve şirketin menfaatlerini dürüstlük kurallarına uyarak gözetmek yükümlülüğü altında olduğu belirtilmiştir. Basiretli iş adamı gibi davranmayı tacirin ticaretine ilişkin faaliyetlerinde herhangi bir kişiye kıyasla daha dikkatli, tedbirli, öngörülü ve yaptığı işin inceliklerine hâkim biçimde hareket etmesi olarak tanımlamak mümkündür. Şirkete ait bir faaliyette bulunulurken bunun şirketin menfaatine olması ile şirketin zarar etmesini önleyici tedbirlerin alınması gerekir.

4857 sayılı İş Kanunu'nun "Eşit davranma ilkesi" başlıklı 5'inci maddesinde: "*İş ilişkisinde dil, ırk, renk, cinsiyet, engellilik, siyasal düşünce, felsefî inanç, din ve mezhep ve benzeri sebeplere dayalı ayırım yapılamaz.*" hükmü yer almaktadır.

Personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı yapılan İZELMAN AŞ'nin toplu iş sözleşmesinde, "işyerinde herhangi bir iş kazası sonucu ölen veya malul kalıp işten ayrılan

işçinin ailesine bakmak zorunda kalanlara bunların sınavsız işe alınıp ölüm veya maluliyeti takiben en geç iki ay içinde işe başlatılacağı, Büyükşehir Belediyesi iştiraki şirketlerinde, İŞKUR ilanları ile yapılması zorunlu olan personel alımlarında, ilgili şirketlerce alımı planlanan personeller için, personel çocuğunun ilgili şirketçe aranan vasıf ve diğer tüm koşulları taşıması şartıyla işe alım süreçlerinde değerlendirmeye tabi tutulmasının esas olduğu, bu maddenin toplu iş sözleşmesinin imza tarihinden itibaren ve ayrıca ilgili personelin emekli olması şartıyla geçerli olduğu”, Personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı yapılan İZENERJİ AŞ’nin toplu iş sözleşmesinde, “işyerinde herhangi bir nedenle ölen veya malul kalıp işten ayrılan işçinin eşi veya çocuklarından birisinin sınavsız işe alınacağı ve ölüm maluliyeti takiben en geç iki ay içinde başkanlık kararı alınmak kaydı ile işe başlatılacağı, Büyükşehir Belediyesi iştiraki şirketlerine yapılacak personel alımlarında, personel çocuğunun ilgili şirketçe aranan vasıf ve diğer tüm koşulları taşıması şartıyla, işe alım süreçlerinde değerlendirmeye tabi tutulmasının esas olduğu, bu maddenin toplu iş sözleşmesinin imza tarihinden itibaren ve ayrıca ilgili personelin emekli olması şartıyla geçerli olduğu”, Personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı yapılan İZDOĞA AŞ’nin toplu iş sözleşmesinde, “dışarıdan işçi alımında sınav puanlarının eşitliği halinde bu sözleşme kapsamındaki işyerinden birinde çalışırken ölen veya meslek hastalığı nedeniyle malul olan işçilerin çocuklarından biri veya eşinin öncelikle işe alınacağı, Büyükşehir Belediyesi ve kapsamındaki şirketlere aranan vasıflara uygun olan işçi çocuklarının bu toplu iş sözleşmesinin imza tarihinden geçerli olmak kaydı ve işçinin emekli olması şartı ile işe alımda öncelik tanınacağı, Büyükşehir Belediyesinin kadrolu işçilerine ilişkin toplu iş sözleşmesinde de dışarıdan işçi alımında sınav puanlarının eşitliği halinde bu sözleşme kapsamındaki işyerlerinden birinde çalışırken ölen veya meslek hastalığı nedeniyle malul olan işçilerin çocuklarından biri veya eşinin işe alınacağı, Büyükşehir Belediyesi ve kapsamındaki şirketlere aranan vasıflara uygun olan işçi çocuklarına bu toplu iş sözleşmesinin imza tarihinden geçerli olmak kaydı ve işçinin emekli olması şartı ile işe alımda öncelik tanınacağı” hükümleri yer almaktadır.

Toplu iş sözleşmelerinin incelenmesinde, TİS’in birinde işyerinde herhangi bir iş kazası sonucu ölen veya malul kalıp işten ayrılan işçinin ailesine bakmak zorunda kalanların sınavsız işe alınıp işe başlatılacağı belirtilmiş iken diğer TİS’lerde ise ailesine bakmak zorunluluğunun bulunup bulunmadığı değerlendirilmeden işe alınıp başlatılacağı düzenlemesi yer almıştır. Toplu iş sözleşmelerinde yer alan bu hükümle İdarenin ihtiyaç duyduğu pozisyonlardan ziyade söz konusu kişilerin işe alınması zorunlu hale getirilmektedir. Hangi gerekçeyle olursa olsun İdarenin ihtiyaç duymadığı kişiyi almaya zorlayan toplu iş sözleşmesi hükmünün kabul

edilebilir bir yönü bulunmamaktadır. Yine toplu iş sözleşmelerinde yer alan “*personel çocuğunun ilgili şirketçe aranan vasıf ve diğer tüm koşulları taşıması şartıyla, işe alım süreçlerinde değerlendirmeye tabi tutulması esastır.*” şeklindeki ifadenin avantaj sağlamadığı gibi bir anlam çıksa da uygulamada diğer kişilere nazaran personel çocuklarının işe alımlarının bu maddeye istinaden yapıldığı anlaşılmaktadır. Nitekim toplu iş sözleşmesinde yer alan hükmün toplu iş sözleşmesinin imza tarihinden geçerli olmak kaydı ve işçinin emekli olması şartı ile işe alımda öncelik tanınacağı açıkça yer almıştır. Böylece ihtiyaç duyulan pozisyonundan ziyade emekli olan kişinin çocuğuna uygun pozisyon oluşturularak işe alım yapılması gibi bir durum ortaya çıkmaktadır. Bu madde olmadan da aranan vasıf ve diğer tüm koşulları taşıyan diğer kişiler gibi personel çocuklarının da işe alım süreçlerinde değerlendirmeye tabi tutulmasını engelleyen bir durum söz konusu değildir. Bu anlamda toplu iş sözleşmesinde böyle bir maddenin olmasını haklı kılan bir durum da bulunmamaktadır. Toplu iş sözleşmelerinde yer alan bu hükümle sahip olunan kaynaklar ekonomik ve verimli kullanılmamış olmaktadır. İhtiyaç sahibi kişilere Büyükşehir Belediyesi/Belediye ile kamu kurumları yardım etmektedirler. Bu nedenle ölen işçinin eş ve çocuklarının yardıma ihtiyacı olması durumunda aynı kurumlardan yardım alması mümkündür. TİS’de personel eş ve çocuklarına avantaj sağlayan hükmün bulunması evrensel kural olan liyakat ve eşitlik ilkesine uygun düşmemektedir.

Kamu idaresi tarafından toplu sözleşme maddelerinden bahsedilerek işçi alımlarında birimlerin ihtiyacı doğrultusunda ve aranan şartları taşıması durumunda değerlendirme yapıldığı ifade edilmiştir. Kamu idaresi cevabında birimlerin ihtiyacı doğrultusunda ve aranan şartları taşıması durumunda değerlendirme yapıldığı belirtilmiş ise de uygulamada ihtiyaç ölçüsü gözetilmeksizin bu maddelere istinaden işlem yapılmaktadır. Bu madde olmadan da aranan vasıf ve diğer tüm koşulları taşıyan diğer kişiler gibi personel çocuklarının da ihtiyaca binaen işe alım süreçlerinde değerlendirmeye tabi tutulabilir. Bu nedenle toplu iş sözleşmesinde ayrıcalık sağlanmasına neden olan maddenin olmasını haklı kılan bir durum söz konusu değildir.

İmzalanan toplu iş sözleşmelerine çalışan kişilerin eş ve çocuklarının işe alınmasını zorunlu kılan veya öncelik tanıyan maddelerin konulması liyakat ve eşitlik ilkesine uygun olmadığından dolayı bu ve benzeri hükümlerin toplu iş sözleşmelerinde yer almaması sağlanmalıdır.

BULGU 72: Belediye Şirketleri Arasında İşçi Geçişleri Yapılmasının Hukuki Dayanağının Bulunmaması

Personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı kapsamındaki Belediye şirketlerinde çalışan işçilerin Büyükşehir Belediyesi Başkanı Olur'u ile Belediyenin doğrudan veya dolaylı olarak hissesine sahip olduğu Belediye Şirketleri arasında geçişlerinin yapıldığı görülmüştür.

Kamu Kurum ve Kuruluşlarına İşçi Alınmasında Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in "Kapsam" başlıklı 2'nci maddesinde "(2) *Bu Yönetmelik hükümleri;*

... belediyelerin ve bunların kurdukları veya üye oldukları mahallî idare birlikleri ile bağlı kuruluşlarının Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre kurdukları şirketler ... için uygulanmaz. Ancak, bu kapsamdaki işçi alım ilanlarının Kuruma bildirilmesi zorunludur. Bu ilanlar Kurum internet sitesinde ve ilgili kamu kurum ve kuruluşunca uygun görülen iletişim araçları ile kamuoyuna duyurulur. Kamu kurum ve kuruluşları işçi alımının adil ve şeffaf bir şekilde yapılmasını sağlayacak diğer tedbirleri de alır." düzenlemesine yer verilmiştir. Anılan Yönetmelik hükümlerinde, Belediye şirketinin yeni personel alımları için işçi alım ilanlarının Türkiye İş Kurumuna bildirilmesinin zorunlu olduğunu düzenleyerek işçi alımının adil ve şeffaf bir şekilde yapılmasını sağlayacak tedbirlerin de alınması gerektiğine yer verilmiştir. Dolayısıyla şirketlerin ilk defa istihdam edilecek işçilerin nitelik ve diğer özelliklerinin Türkiye İş Kurumuna bildirilmesi ile işe alım prosedürlerinin başlatılmasının gerekli olduğu Yönetmelik'le düzenlenmiştir.

4857 sayılı İş Kanunu'nun "Geçici iş ilişkisi" başlıklı 7'nci maddesinde "*Geçici iş ilişkisi, özel istihdam bürosu aracılığıyla ya da holding bünyesi içinde veya aynı şirketler topluluğuna bağlı başka bir işyerinde görevlendirme yapılmak suretiyle kurulabilir.*" hükmü yer almaktadır. 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 125'inci maddesine göre ticaret şirketleri tüzel kişiliğe haizdir. Her bir belediye şirketinin tüzel kişiliğinin bulunduğu düşünüldüğünde işçilerin başka bir tüzel kişilik bünyesine naklen geçirilip çalıştırılmasına imkân veren bir düzenleme bulunmamaktadır. Naklen geçiş yapılabilmesine tek izin veren düzenleme 4857 sayılı Kanun'da belirtilen geçici iş ilişkisidir. Geçici iş ilişkisi de Kanunda belirtildiği üzere ancak aynı şirketler topluluğuna bağlı başka bir işyerinde görevlendirme yapılmak suretiyle kurulabilir.

Belediye birimlerinde ya da iştiraki şirketlerinde çalışan personelin şirket değişiklikleri birimlerden ya da iştiraki şirketlerden yazılı olarak gelen talepler doğrultusunda Belediye Başkanının oluru ile ilgili şirketlerle yazışma yapılmakta, ilgili şirketler tarafından yönetim

kurulu kararı alındıktan sonra personelin tüm özlük haklarıyla geçişi yapılmaktadır. Bir şirketten diğerine geçen işçi bütün haklarıyla yeni şirkete devredilmekte, yevmiyesini eski şirkettekinin üzerinden alır iken sosyal haklarını yeni geçtiği şirketten almaktadır. Böylece yıllık izin hakları dahil bütün hakları yeni şirkete devredilmiş olmaktadır. Bir kişinin şirket ile olan iş akdi ya kendi veya işveren tarafından feshedilmek suretiyle sonlandırılabilir. Her şirketin toplu iş sözleşmesi ve işvereni farklıdır. Belediye şirket işçilerinin belediyenin sermayesinde çoğunluk hissesine sahip olduğu belediye şirketleri arasında naklen geçişine izin verilen bir düzenleme bulunmadığından dolayı belediye şirketleri arasında işçi geçişleri yapılmasının hukuki dayanağı bulunmamaktadır.

Kamu idaresi tarafından 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 125'inci maddesine göre ticaret şirketlerinin tüzel kişiliğe haiz olduğu, her bir belediye şirketinin tüzel kişiliğinin bulunduğu düşünüldüğünde işçilerin başka bir tüzel kişilik bünyesine naklen geçirilip çalıştırılmasına imkân veren bir düzenleme bulunmadığı, iştiraki şirketlerde çalışan personelin şirket değişiklikleri birimlerden ya da iştiraki şirketlerden yazılı olarak bildirim olduğunda gelen talepler doğrultusunda ve birimlerin ihtiyacı kapsamında geçiş yapacak personelin kadro unvan durumuna göre de değişiklik yapıldığı, kadro unvan değişikliği yapılan işçinin iş koluna uygun görülen iştiraki şirkete Belediye Başkanının oluru ile geçişi yapıldığı ifade edilmiştir. Kamu idaresi cevabında sürecin nasıl işlediği anlatılmıştır. Bulguda geçişin nasıl olduğu anlatılarak bunun hukuken mümkün olmadığı ifade edilmiştir.

Büyükşehir Belediye Başkanının onayından sonra ilgili şirket yönetim kurulu kararları ile belediye şirketleri arasında geçişi yapılan işçilerin naklen geçişine izin veren bir düzenleme olmaması nedeniyle uygulamanın hukuken mümkün olmadığı, bu şekilde yapılan geçişlerden Belediye Başkanı ile yönetim kurulu üyelerinin sorumlu olacağı dikkate alındığında bundan sonra şirketler arasında işçi geçişlerinin yapılmaması sağlanmalıdır.

BULGU 73: Tam Zamanlı Sözleşmeli Eğitimci Olarak Çalışan Personelin Şirket Yönetim Kurulu Üyesi Olarak Görev Yapması

Büyükşehir Belediyesinde tam zamanlı sözleşmeli eğitimci olarak çalışan personelin Büyükşehir Belediyesinin şirketinde yönetim kurulu üyesi olarak görev aldığı görülmüştür.

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 359'uncu maddesinde, anonim şirketin esas sözleşmeyle atanmış veya genel kurul tarafından seçilmiş bir veya daha fazla kişiden oluşan bir yönetim kurulu bulunacağı, Devlet, il özel idaresi, belediye, köy ile diğer kamu tüzel kişilerinin

pay sahibi olduğu şirketlerde, sayılan tüzel kişiler veya bunların gerçek kişi temsilcilerinin yönetim kuruluna seçilebileceği, yönetim kurulu üye sayısı ikiden fazla olan şirketlerde üyelerin tamamının aynı kamu tüzel kişisinin temsilcisi olmaması şartıyla kamu tüzel kişisini temsilen birden fazla gerçek kişi yönetim kuruluna seçilebileceği, 407’nci maddesinde, pay sahiplerinin şirket işlerine ilişkin haklarını genel kurulda kullanacağı, Murahhas üyelerle en az bir yönetim kurulu üyesinin genel kurul toplantısında hazır bulunmalarının şart olduğu, 408’inci maddesinde, genel kurulun, kanunda ve esas sözleşmede açıkça öngörülmüş bulunan hâllerde karar alacağı, çeşitli hükümlerde öngörülmüş bulunan devredilemez görevler ve yetkiler saklı kalmak üzere, genel kurulun yönetim kurulu üyelerinin seçimi, süreleri, ücretleri ile huzur hakkı, ikramiye ve prim gibi haklarının belirlenmesi, ibraları hakkında karar verilmesi ve görevden alınmaları konusundaki görev ve yetkilerinin devredilemez olduğu, 425’inci maddesinde, pay sahibinin, paylarından doğan haklarını kullanmak için genel kurula kendisi katılabileceği gibi, pay sahibi olan veya olmayan bir kişiyi de temsilcisi olarak genel kurula yollayabileceği, 370’nci maddesinde, esas sözleşmede aksi öngörülmemiş veya yönetim kurulu tek kişiden oluşmuyorsa temsil yetkisinin çift imza ile kullanılmak üzere yönetim kuruluna ait olduğu, yönetim kurulunun temsil yetkisini bir veya daha fazla Murahhas üyeye veya müdür olarak üçüncü kişilere devredebileceği ve en az bir yönetim kurulu üyesinin temsil yetkisine haiz olmasının şart olduğu belirtilmiştir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun “Ticaret ve diğer kazanç getirici faaliyetlerde bulunma yasağı” başlıklı 28’inci maddesinin birinci fıkrasının birinci cümlesinde, “*Memurlar Türk Ticaret Kanununa göre (Tacir) veya (Esnaf) sayılmalarını gerektirecek bir faaliyette bulunamaz, ticaret ve sanayi müesseselerinde görev alamaz, ticari mümessil veya ticari vekil veya kollektif şirketlerde ortak veya komandit şirkette komandite ortak olamazlar. (Görevli oldukları kurumların iştiraklerinde kurumlarını temsilen alacakları görevler hariç)*” ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun “Şirket kurulması” başlıklı 26’ncı maddesinin ikinci cümlesinde, “*Genel sekreter ile belediye ve bağlı kuruluşlarında yöneticilik sıfatını haiz personel bu şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında görev alabilirler.*” hükmü yer almaktadır.

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü tarafından 24.04.2019 tarih ve 00043742444 sayılı yazısı ilgili tutularak Ticaret Bakanlığı İç Ticaret Genel Müdürlüğü’ne yazılan 14.05.2019 tarih ve 14399437-622.02-E.103700 sayı ve “Belediye şirketleri” konulu yazıda, Belediyenin sahip olduğu veya ortağı bulunduğu şirketlerin genel kurulunda belediyeyi temsil edecek kişilerin Belediye meclisinin kararıyla

belirleneceğinin mütalaa edildiği belirtilmiştir. Şirket esas sözleşmesinde açık bir hüküm bulunması şartıyla şirketi temsil ve idare yetkisinin tamamı veya bir kısmının yönetim kurulu üyelerinden birisine “murahhas üye” sıfatıyla ya da şirkette pay sahibi olmayan bir müdüre (murahhas müdür) bırakılabilecektir.

5393 sayılı Kanunu’nun “Norm kadro ve personel istihdamı” başlıklı 49’uncu maddesinin üçüncü fıkrasında, Belediye ve bağlı kuruluşlarında, norm kadroya uygun olarak çevre, sağlık, veterinerlik, teknik, hukuk, ekonomi, bilişim ve iletişim, plânlama, araştırma ve geliştirme, eğitim ve danışmanlık alanlarında avukat, mimar, mühendis, şehir ve bölge plâncısı, çözümleyici ve programcı, tabip, uzman tabip, ebe, hemşire, veteriner, kimyager, teknisyen ve tekniker gibi uzman ve teknik personel yıllık sözleşme ile çalıştırılabileceği, beşinci fıkrasında, üçüncü ve dördüncü fıkra hükümleri uyarınca çalıştırılacak personele her ne ad altında olursa olsun sözleşme ücreti dışında herhangi bir ödeme yapılmayacağı ve ücret mahiyetinde aynî ya da nakdî menfaat temin edilmeyeceği, bu personel hakkında bu Kanunla düzenlenmeyen hususlarda vize şartı aranmaksızın 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 4’üncü maddesinin (B) fıkrasına göre istihdam edilenler hakkındaki hükümlerin uygulanacağı, 22.02.2007 gün ve 26442 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik’in “Sözleşmeli personel” başlıklı 21’inci maddesinde de, Belediye ve bağlı kuruluşlarında, norm kadroya uygun olarak 5393 sayılı Kanunun 49’uncu maddesinin üçüncü fıkrasında sayılan unvanlardaki personelin yıllık sözleşme ile çalıştırılabileceği, bu personel hakkında, 5393 sayılı Kanun’da düzenlenmeyen hususlarda vize şartı aranmaksızın 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 4’üncü maddesinin (B) fıkrasına göre istihdam edilenler hakkındaki hükümlerin uygulanacağı ve 06.06.1978 tarih ve 7/15754 tarihli Bakanlar Kurulu kararı eki Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esasların 8’inci maddesinde de, *“Sözleşme ile çalıştırılan personelin dışarıda kazanç getirici başka bir iş yapamayacağı (Dava vekili, haftanın bazı günleri ya da günün belirli saatlerinde çalıştırılacak avukat, hekim ve uzman hekim, ilçe ve bucak belediyelerinde çalıştırılacak teknik personel ve 657 sayılı Kanun’un Ek geçici 12 ve 13 üncü maddelerinde sayılan personel ile yurtdışındaki Enformasyon Merkezlerinde görevlendirilecek editörler hariç)”* hükmü yer almaktadır.

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı’nın 31.12.2021 2021/26 sayılı “Sözleşmeli Personel İstihdamı” konulu Genelgenin 01.01.2022 tarihinde yürürlüğe gireceği, Genelgede Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile bunların üyesi olduğu mahalli idare birlikleri tarafından 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 49’uncu maddesi çerçevesinde sözleşmeli

personel olarak istihdam edilecek kişiler hakkında kurumlar ile ilgililer arasında imzalanacak tam zamanlı olarak istihdam edilecek kişilerin sözleşmelerinde (Ek: l-a) sayılı Tip Sözleşme örneğinin kullanılması ve maddeler halinde açıklanan hususlara titizlikle uyulması gerektiği ifade edilmiş ve Genelge eki “EK: l-a sayılı Tip Sözleşme Örneğinin” 11’nci maddesinde de, “Sözleşmeli personel kazanç getirici başka herhangi bir iş yapamaz.” hükmüne yer verilmiştir.

... sicil numaralı kişi ile Eğitim kadrosu karşılığında sözleşmeli personel olarak çalıştırılması için 02.03.2023 tarihli olur verilerek 01.01.2023-31.12.2023 tarihlerini kapsayan sözleşme ve akabinde ise takip eden yıllara ilişkin sözleşmeler imzalanmıştır. İmzalanan sözleşmelerin 11’inci maddesinde, sözleşmeli personelin kazanç getirici başka herhangi bir iş yapamayacağı yer almıştır.

Büyükşehir belediyesinde sözleşmeli eğitimci olarak çalışan kişi Büyükşehir Belediyesinin çoğunluk hissesine sahip olduğu şirketlerinde belirtilen düzenlemelere aykırı olarak şirketlerin yönetim kurulu kararlarıyla yönetim kurulu üyesi olarak atanmıştır. Böylece sözleşmeli personel 5393 sayılı Kanun’un 49’uncu maddesi ile sözleşmesine aykırı davranmıştır.

Söz konusu kişi 08.11.2024 tarihinden itibaren İZFAŞ AŞ’de ve 27.11.2024 tarihinden itibaren ise İZKÜLTÜR AŞ’de yönetim kurulu üyesi olarak görev yapmış ve her ay sadece İZFAŞ AŞ’den huzur hakkı ücreti almıştır. Söz konusu kişiye İZFAŞ AŞ’den 2024 yılında toplam brüt 41.943,15 TL ödeme yapılmıştır.

Söz konusu personelin yönetim kuruluna seçiminde görevli olan kişi/kişilerin sorumluluğu bulunmaktadır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nun “Büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri” başlıklı 18’inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde, Bu Kanunla büyükşehir belediyesine verilen görev ve hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde uygulanabilmesi için gerekli önlemleri almak ve (e) bendinde, Büyükşehir belediyesinin ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin etkin ve verimli yönetilmesini sağlamak Büyükşehir Belediye Başkanına görev olarak verilmiştir. 6102 sayılı Kanun’un 16’ncı maddesinde; ticari şekilde işletilmek üzere belediye tarafından kurulan kuruluşların tacir sayılacağı, 18’inci maddesinde; her tacirin, ticaretine ait bütün faaliyetlerinde basiretli bir iş adamı gibi hareket etmesi gerektiği “Özen ve bağlılık yükümlülüğü” başlıklı 369’uncu maddesinin birinci fıkrasında; yönetim kurulu üyeleri ve yönetimle görevli üçüncü kişilerin görevlerini tedbirli bir yöneticinin özeniyle yerine getirmek ve şirketin menfaatlerini dürüstlük kurallarına uyarak gözetmek yükümlülüğü altında olduğu belirtilmiştir. Basiretli iş adamı gibi

davranmayı tacirin ticaretine ilişkin faaliyetlerinde herhangi bir kişiye kıyasla daha dikkatli, tedbirli, öngörülü ve yaptığı işin inceliklerine hâkim biçimde hareket etmesi olarak tanımlamak mümkündür. Şirkete ait bir faaliyette bulunulurken bunun şirketin menfaatine olması ile şirketin faaliyetiyle ilgisinin olmasına özen gösterilmesi gerekir.

Sözleşmeli personelin şirket yönetim kurulu üyesi olamayacağı hususu 2022 ve 2023 yılına ilişkin Sayıştay Denetim Raporunda yer aldığı halde 2024 yılında sözleşmeli personelin şirket yönetim kurulu olarak görevlendirilmesinde gerekli dikkat ve özenin gösterilmediği, böylece görevlendirme yapan kişilerin açık bir şekilde 5393 sayılı Kanun’un 49’uncu maddesi ile 06.06.1978 tarih ve 7/15754 tarihli Bakanlar Kurulu kararı eki Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar ve sözleşmesine aykırı davrandıkları anlaşılmaktadır.

Kamu idaresi tarafından İzmir Fuarcılık Hizmetleri Kültür ve Sanat İşleri Ticaret AŞ’nin %99,95 İzmir Büyükşehir Belediyesi olmak üzere, TOBB, İzmir Ticaret Odası, Ege Bölgesi Sanayi Odası, İzmir Ticaret Borsası ve Ege İhracatçılar Birliği ortaklığında kurulduğu, bulguya konu yönetim kurulu üyesinin Büyükşehir Belediyesi ile akdedilen sözleşme gereğince 28.12.2022 tarihi itibarıyla eğitim kadrosunda görevlendirildiği, sözleşmeli personelin başkaca kazanç elde edemeyeceğine yönelik ilgili hükümler çerçevesinde huzur hakkı ücretinden feragat ettiği, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun “Şirket kurulması” başlıklı 26’ncı maddesi ile hüküm altına alınan büyükşehir belediyesinin iştiraki olduğu şirketlerin yönetim kurullarında genel sekreterin yanı sıra yöneticilik sıfatına haiz personelin görevlendirilebileceği hususunun dikkate alınacağı ifade edilmiştir. Söz konusu kişinin huzur hakkı ücretinden feragat etmesi yeterli olmayıp feragattan önce ödenen huzur haklarının tahsili ile sözleşmesine aykırılık oluşturan kazanç getirici işte çalışamayacağı kuralına aykırılık nedeniyle işlem yapılmalıdır.

Sözleşmeli personelin şirketin yönetim kurulunda görev alamayacağı dikkate alındığında, sözleşmeye aykırı oluşan bu durumla ilgili olarak bu kişinin yönetim kurulu üyeliği görevlendirmesini yapan şirketlerin yönetim kurulu üyeleri ile ilgili kişiden ödenen yönetim kurulu üyelik ücretlerinin talep edilmesi için şirketler tarafından gerekli sürecin işletilmesi ve sözleşmesine aykırılık oluşturan kazanç getirici işte çalışamayacağı kuralına aykırılık nedeniyle Büyükşehir Belediyesi tarafından ilgililer hakkında gerekli idari ve adli sürecin işletilmesi gerekir.

BULGU 74: Belediye Şirketine Verilen Büfelerin İhalesiz Olarak Üçüncü Kişilere Verilmesi

Büyükşehir Belediyesinin şirketine verilen ekmek satış büfelerinin ihale yapılmaksızın üçüncü kişilere verildiği görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun “Şirket kurulması” başlıklı 26’ncı maddesinde, Büyükşehir belediyesinin mülkiyeti veya tasarrufundaki sosyal tesisler ile büfeleri 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, ancak bu yerlerin belediye şirketlerince üçüncü kişilere devrinin 2886 sayılı Kanun hükümlerine tabi olduğu belirtilmiştir.

Büyükşehir Belediye Meclisi 09.09.2019 ile 12.12.2022 tarihleri arasında aldığı kararlarında belirlenen bedel karşılığında 103 adet büfenin işletilmesini şirketine devretmiştir. 2024 yılı itibarıyla 94 büfe bulunmaktadır. Söz konusu büfeler dilekçe ile şirkete başvuran kişilere sözleşme yapılmak suretiyle verilmektedir. Yani büfelerin işletme hakkı üçüncü kişiler tarafından yapılmaktadır. Meclis kararıyla şirkete işletmesi devredilen büfelerin şirket tarafından işletilmemesi durumunda, şartname hazırlanıp ilan yapılmak suretiyle 2886 sayılı Kanun’a göre üçüncü kişilere ihale suretiyle verilmesi 5216 sayılı Kanun’un 26’ncı maddesinin amir hükmüdür. Şirketin dilekçe üzerine ve sözleşme yapılmak suretiyle büfelerin işletmesinin devri 5216 sayılı Kanun’un 26’ncı maddesine uygun düşmemektedir.

Kamu idaresi tarafından Belediye ekmek satış büfelerinin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümleri kapsamında ihale yoluyla kiraya verilmesine ilişkin işlemlerin başlatılacağı ifade edilmiştir.

İdarenin 2022 ve 2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun gereğini yerine getirmedeği sonucuna varılmıştır.

Belediye şirketine meclis kararıyla işletmesi devredilen büfelerin şirket tarafından üçüncü kişilere işletmesinin devrinin ihale şartnamesi düzenlenerek ihale yoluyla şeffaf, rekabete uygun ve saydamlığı sağlayacak şekilde, sürenin belirli olması gibi hususları da içerecek biçimde 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre verilmesi gerekmektedir.

BULGU 75: Şirkete Ait Borç Kesintilerinin Büyükşehir Belediye Gelirinden Yapılması

Büyükşehir Belediyesine İller Bankası aracılığıyla gelen gelirlerden şirketlerin vergi borçlarının kesildiği ve kesilen bu tutarların şirketler tarafından geri ödenmediği görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun, “Belediyeler arası hizmet ilişkileri ve koordinasyon” başlıklı 27’nci maddesinin altıncı fıkrasında, *“Büyükşehir belediyesi ile bağlı kuruluşları, belediye başkanının onayı ile birbirlerinin nakit ihtiyacını karşılayabilir. Bu şekildeki ödünç vermelerde faiz uygulanmaz.”* hükmü bulunmaktadır.

Büyükşehir belediyesinin bağlı kuruluşları haricinde her hangi bir kurum, gerçek ve tüzel kişilere borç verebileceğine ilişkin herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Büyükşehir belediyesinin bağlı kuruluşlarla sınırlı olmak üzere belediye başkanının onayı ile birbirlerinin nakit ihtiyacını karşılayabileceği ve bu şekildeki ödünç vermelerde faiz uygulanmayacağı açıktır. 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun’un “Kesinti yapılması” başlıklı 7’nci maddesinin ikinci fıkrasında, borçlarına karşılık bu idareler adına her ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden ayrılacak tutardan, alacaklı idarelerin talebi üzerine, ilgisine göre Maliye Bakanlığı veya İller Bankası tarafından kesinti yapılarak alacaklı idarelere ödeneceği, beşinci fıkrasında, yapılacak kesintilerin oranlarını; alacakların nev’ine, alacaklı kuruluşlara, belirlenecek kriterler çerçevesinde borçlu kuruluşları borç ödeme kapasitelerine göre gruplandırmak suretiyle ayrı ayrı veya topluca tespit etmeye, kesinti ve mahsup işlemlerine ilişkin diğer usul ve esasları belirlemeye Cumhurbaşkanlığı’nın yetkili olduğu, bu bağlamda çeşitli tarihlerde alınan Cumhurbaşkanlığı Karar’ları ile kesintilere ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Bu kapsamda Büyükşehir Belediyesinin doğrudan ve dolaylı olarak yüzde ellisinden fazlasına sahip olduğu şirketlere ilişkin vergi ve SGK kesintileri yapılmaktadır.

5216 sayılı Kanun’un “Büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri” başlıklı 18’inci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde, beldenin ve belediyenin hak ve menfaatlerini korumak, (d) bendinde, Bu Kanunla büyükşehir belediyesine verilen görev ve hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde uygulanabilmesi için gerekli önlemleri almak, (e) bendinde, Büyükşehir belediyesinin ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin etkin ve verimli yönetilmesini sağlamak ve (f) bendinde ise Büyükşehir belediyesinin hak ve menfaatlerini izlemek Büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri arasında sayılmıştır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun “Hesap verme sorumluluğu” başlıklı 8’inci maddesinde, her türlü kamu

kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorunda olduğu belirtilmiştir. 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu’nun 18’inci maddesinin ikinci fıkrasında, tacirin ticaretine ait bütün faaliyetlerinde basiretli bir iş adamı gibi hareket etmesi gerektiği ve “Özen ve bağlılık yükümlülüğü” başlıklı 369’uncu maddesinin birinci fıkrasında; Yönetim kurulu üyelerinin ve yönetimle görevli üçüncü kişilerin görevlerini tedbirli bir yöneticinin özeniyle yerine getirmek ve şirketin menfaatlerini dürüstlük kurallarına uyarak gözetmek yükümlülüğü altında olduğu belirtilmiştir. Basiretli iş adamı gibi davranmayı tacirin ticaretine ilişkin faaliyetlerinde herhangi bir kişiye kıyasla daha dikkatli, tedbirli, öngörülü ve yaptığı işin inceliklerine hâkim biçimde hareket etmesi olarak tanımlamak mümkündür. Şirkete ait bir faaliyette bulunulurken bunun şirketin menfaatine olması ile şirketin zarar etmesini önleyici tedbirlerin alınması gerekir.

31.12.2024 tarihinde Belediye hesaplarına yatan paydan İZENERJİ AŞ’ye ait 368.796.223,21 TL, İZELMAN AŞ’ye ait 368.796.223,21 TL ve İZDOĞA AŞ’ye ait 552.949.233,89 TL olmak üzere toplamda 1.290.541.680,31 TL şirketlere ait vergi borçları nedeniyle kesilmiştir. Yapılan kesintilerin 139-Diğer Kurum Alacakları Hesabında takibi yapılmaktadır.

Büyükşehir Belediyesi kendi adına olmayan, çoğunluk hissesine sahip şirketlerine ait borç nedeniyle kendi gelirinden mahrum olmaktadır. Şirketlerin borçlarına ait kesinti nedeniyle Büyükşehir Belediyesinin ödeme dengesi bozulmakta, farklı uyumsuzluklarla karşılaşmakta, ödeme güçlüğü oluşmakta, ödeme güçlüğü olmasa bile kesinti yapılan tutar kadar kısmını Kamu Haznedarlığı Tebliği’ne uygun olarak vadeli hesaplarda değerlendirerek faiz kazancı sağlama hakkında yoksun kalarak faiz geliri elde edememiş olmaktadır. Büyükşehir Belediyesi’nin zorunlu olarak şirketlere ait borcu ödemesinin nedeni şirket adına yetki kullananların basiretli bir iş adamı gibi hareket etmemesidir. Şirketin basiretli davranmamasının yükünü Büyükşehir Belediyesi gelirinden yoksun kalarak ödemek zorunda kaldığına göre şirketin bunu üstlenmesi gerekir. Büyükşehir Belediyesinin iradesi dışında zorunlu olarak şirketin borçları nedeniyle yaptığı ödeme nedeni dolaylı olarak borç verme niteliğindedir. Bu borç verme nedeniyle yoksun kalacağı günlere ilişkin Kamu Haznedarlığı Tebliği’ne uygun olarak vadeli hesaplarda değerlendirerek elde edeceği faiz veya kanuni faizi karşılaştırarak lehine olan üzerinden faiz tahakkuk ettirilmesi gerekir.

Kamu idaresi tarafından 5779 sayılı Kanun ve Cumhurbaşkanlığı Kararı gereği şirketlere ait borçların Büyükşehir Belediyesinin genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden zorunlu olarak Belediye payından kesilen tutarlarla ilgili Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğine göre işlem tesis edileceği ifade edilmiştir.

5779 sayılı Kanun ve Cumhurbaşkanlığı Kararı gereği şirketlere ait borçların Büyükşehir Belediyesinin genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden ayrılacak tutardan zorunlu olarak kesilmesi neticesi, Büyükşehir Belediyesinin ilgili şirkete ait borcu ödediği tarih ile şirketin ödemeyi yaptığı tarihe kadar olan süreye ilişkin faiz tahakkuk ettirilmesi gerekmektedir.

BULGU 76: Trafik Kazalarında Karşı Tarafın Kusurlu Olduğu Hallerde Değer Düşüklüğü ile Kullanım Yoksunluğunun Talep Edilmemesi

Büyükşehir Belediyesine ait araçlardan trafik kazalarına karışanlarla ilgili olarak karşı tarafın kusurlu olduğu durumlarda oluşan hasarlar sonucunda meydana gelen değer düşüklüğü ile kullanım yoksunluğuna ilişkin bedelin talep edilmesi ile ilgili gerekli işlemlerin yapılmadığı görülmüştür.

14.05.2015 gün ve 29355 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Karayolları Motorlu Araçlar Zorunlu Mali Sorumluluk Sigortası Genel Şartları’nın “Kapsama Giren Teminat Türleri” başlıklı A.5’inci maddesinde, “a) Maddi Zararlar Teminatı: Hak sahibinin bu genel şartta tanımlanan ve zarar gören araçta meydana gelen değer kaybı dahil doğrudan malları üzerindeki azalmadır. Sigortalının sorumlu olduğu araç kazalarında değer kaybı, talep edilmesi halinde ilgili branşta ruhsat sahibi sigorta eksperleri tarafından tespit edilir. Değer kaybının tespiti bu Genel Şart ekinde yer alan esaslara göre yapılır...” ifadesi yer almaktadır. Ayrıca bu Genel Şartların ekinde yer alan Ek-1’de de araçların değer düşüklüğünün tespitine ilişkin hususlara yer verilmiştir. Araç değer kaybı hesaplamasında birçok değişken söz konusu olduğundan kesin bir tutarın baştan söylenmesi mümkün olmayacaktır. Aracın üretim yılı, trafiğe çıkış tarihi, hasar geçmişi ve bu hasarların nitelikleri, kilometresi, marka ve model gibi özellikleri dikkate alınarak hesaplama yapılmaktadır. Araçta meydana gelen değer kaybı gerçek zarar kalemleri arasında bulunduğundan dolayı araçta oluşan değer kaybından sigorta şirketinin de limiti dahilinde sorumlu tutulması gerekir.

Büyükşehir Belediyesi araçlarının karıştığı trafik kazalarında karşı tarafın sorumlu olduğu durumlarda değer düşüklüğü ile ilgili çalışma yapılmadığı, şartların oluşup oluşmadığına ilişkin herhangi bir değerlendirme yapılmadığı ve karşı taraftan buna ilişkin bir

talep yapılmadığı anlaşılmıştır. Değer düşüklüğü talep edilmemesiyle kazaya karışan idare araçları için bir zarar oluşmaktadır. Araç değer kaybı davası zamanaşımı süresi zarar ve ziyanın öğrenildiği tarihten itibaren başlayarak iki yıl olduğu göz önüne alınarak önceki yıllarda oluşan bu durum ile ilgili çalışma yapılarak karşı taraftan talepte bulunularak gerekli işlemlerin yapılması gerekmektedir.

Diğer taraftan Büyükşehir Belediyesi araçlarının karıştığı trafik kazalarında karşı tarafın sorumlu olduğu durumlarda söz konusu araçların tamir ve bakım süresince kullanımından yoksun kalınmaktadır. Bu durumda ihtiyaç duyulan araç bu süre zarfında kullanılamamış olmaktadır. Bu araçların kullanılamaması sonucu oluşan yoksun kalmanın da karşı taraftan talep edilmesi gerekir.

Kamu idaresi tarafından karşı tarafın kusurlu olduğu durumlarda aracın değer kaybı ile ilgili piyasada bulunan danışmanlık şirketlerinin %25 komisyon oranı ile çalıştıkları, bu şekilde çalışmasının uygun olmayacağı düşünülerek diğer kamu kuruluşları ile de görüşmeler yapıldığı, şifahen değer kaybı ile ilgili herhangi bir işlem yapmadıkları bilgisine ulaşıldığı, iş ve işlemlerin nasıl olması gerektiği ile ilgili Hukuk Müşavirliği, sigorta şirketleri ve sigorta bilgi merkezleriyle görüşmeler yapıldığı, aynı zamanda geçmişe dönük arşiv taraması da yapıldığı, kullanım yoksunluğu ile ilgili araçların gelir kazancı ile ilişkisi olmaması (ücretli yolcu taşımacılığı, ücretli nakliye vb.) sebebi, Belediye envanterindeki araçların standart hizmet süreleri ve standart çalışmaları olmaması sebepleri ile bir değerlendirme yapılamadığı, demirbaşa kayıtlı olup çeşitli birimlerde kullanılan taşıt ve iş makinelerinin yapmış oldukları trafik kazaları sonucu oluşan hasarın yaptırılması veya hasar bedellerinin tespiti ve ilgisinden tahsiline yönelik iş ve işlemlerin yapıldığı ifade edilmiştir. Kamu idaresi cevabında kullanım yoksunluğu ile ilgili araçların gelir kazancı ile ilişkisi olmaması ve Belediye envanterindeki araçların standart hizmet süreleri ve standart çalışmaları olmaması sebepleri ile bir değerlendirme yapılamadığı ifadesine katılmak mümkün değildir. Günümüzde bir aracın çalışmadığı durumda günlük kullanım değerinin hesaplanması zor değildir. Bu nedenle çalışılmayan günlere ilişkin bedel talep edilmelidir.

Büyükşehir Belediyesine ait araçlardan trafik kazalarına karışanlarla ilgili olarak karşı tarafın kusurlu olduğu durumlarda oluşan hasarlar sonucunda meydana gelen değer düşüklüğü ile kullanım yoksunluğuna ilişkin bedelin talep edilmesi, zamanaşımı süresi de dikkate alınarak önceki yıllarla da ilgili çalışma yapılarak gerekli sürecin işletilmesi sağlanmalıdır.

BULGU 77: Büyükşehir Belediyesinin Mülkiyetinde Olan Alanın Spor Kulübü Tarafından İşletilmesi

Büyükşehir Belediyesinin mülkiyetinde olan Bornova İlçesi Ergene Mahallesi 3350 ada 1 nolu parseldeki 5.525,00 m² parselin 1999 yılından itibaren herhangi bir kiralama olmadan ve bedel alınmaksızın üçüncü kişiler tarafından kullanıldığı görülmüştür.

5216 sayılı Kanun'un "Büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri" başlıklı 18'inci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde, beldenin ve belediyenin hak ve menfaatlerini korumak, (d) bendinde, Bu Kanunla büyükşehir belediyesine verilen görev ve hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde uygulanabilmesi için gerekli önlemleri almak ve (f) bendinde ise Büyükşehir Belediyesinin hak ve menfaatlerini izlemek Büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri arasında sayılmıştır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Hesap verme sorumluluğu" başlıklı 8'inci maddesinde, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorunda olduğu belirtilmiştir.

Bornova İlçesi Ergene Mahallesi 3350 ada 1 nolu parseldeki 5.525,00 m² parsel 09.04.1991 tarihinde Büyükşehir Belediyesi adına tescil edilmiştir. Büyükşehir Belediye Meclisinin 06.10.1994 tarih ve 05.210 sayılı kararı ile bu yerle birlikte diğer bazı alanların da beş yıl süreyle muhtelif ilçelerdeki spor alanları tahsisi uygun görülmüştür. 07.02.2000 tarihinde iki kişi verdikleri dilekçede taşınmazı kiralamak istediklerini belirtmelerine karşın herhangi bir kiralama işlemi olmamıştır. Yapılan ihbar üzerine 17.07.2024 tarihinde yapılan tespitte ...Spor Kulübü tarafından kullanıldığı tespit edilen alana ilişkin herhangi bir tahsis, sözleşme ve ortak hizmet protokolü olmadığı anlaşılmıştır. Bunun üzerine taşınmazın tahliye edilmesine ilişkin gerekli süreç başlatılmıştır. ...Spor Kulübü tarafından açılan davada İzmir 5.İdare Mahkemesince 01.11.2024 tarihinde davanın incelenmeksizin reddine karar verilmiştir. ...Spor Kulübü tarafından açılan davada İzmir 7.İdare Mahkemesi açılan davada da 21.12.2024 tarihinde davanın incelenmeksizin reddine karar verilmiştir. 14.02.2025 tarihinde söz konusu alan boş olarak teslim alınmıştır.

Bornova İlçesi Ergene Mahallesi 555.sokak No:126/B adresinde faaliyet gösteren ...spor kulübünün Büyükşehir Belediyesine verdiği 19.11.2018 tarihli dilekçede, belirtilen adresteki futbol sahasının ...spor kulübüne Büyükşehir Belediyesi tarafından sporcuların

antrenman yapması tahsis edildiğini fakat kendi spor kulübünün kullanmadığını, kendilerine verilen tahsis belgesini kaybettikten sonra şu anda ...kulübünün kullandığını, bunun için kendilerine tahsis belgesinin verilmesini talep ettiklerini ve mümkünse sporcuların idmanlarını bu sahada yapmak istediklerini belirtmiştir. Bu dilekçe sonrasında dosyasında inceleme yapılmadığı gibi söz konusu yere gidilerek tespitte yapılmamıştır. Böylece dilekçenin verildiği 2018 yılından ihbarın yapıldığı 2024 yılı Temmuz ayına kadar İdare hareketsiz kalmıştır. Söz konusu alanın fiili bir durumda ...spor kulübü tarafından kullanılarak gelir elde edildiği anlaşılmıştır. Büyükşehir Belediyesi sorumluları 2018 yılındaki dilekçe üzerine haberdar olunan yerle ilgili gerekli inceleme ve tespit işlemlerini yapmayarak üçüncü kişilerin söz konusu yeri fiilen kullanmalarını sağlamışlardır. Oysa 2018 yılında gerekli inceleme ve tespit işlemleri yapılsa idi hem geçmişe yönelik kullanım bedeli tahakkuk ettirilecek ve hem de 2018 sonrası bedelsiz kullanım olmayacaktı. 2018 yılında bu işlemlerin yapılmaması sonucu 2025 yılından geriye doğru kullanım bedelinin isteneceği süre belli olduğundan dolayı idarenin her halükarda gelir kaybı olacaktır.

Kamu idaresi tarafından sürece ilişkin bilgi verildikten sonra söz konusu yerle ilgili olarak 14.02.2020-14.02.2025 tarihleri arası ecrimisil belirlenerek işgalci Spor Kulübü Derneğine tebliğ edildiği belirtilmiştir.

Yukarıda belirtildiği üzere dilekçenin verildiği 2018 yılından ihbarın yapıldığı 2024 yılı temmuz ayına kadar İdare hiçbir işlem yapmamıştır. Büyükşehir Belediyesi sorumluları 2018 yılındaki dilekçe üzerine haberdar olunan yerle ilgili gerekli inceleme ve tespit işlemlerini yapmayarak üçüncü kişilerin söz konusu yeri fiilen kullanmalarını sağlamışlardır. Oysa 2018 yılında gerekli inceleme ve tespit işlemleri yapılsa idi hem geçmişe yönelik kullanım bedeli tahakkuk ettirilecek ve hem de 2018 sonrası bedelsiz kullanım olmayacaktı. Bu durumda 2018-2013 yılları arası ecrimisil tahakkuku da yapılmış olacaktı. 14.02.2020-14.02.2025 tarihleri için geriye doğru kullanım bedeli (ecrimisil) istendiğinden dolayı idarenin her halükarda gelir kaybı olmaktadır. Bu gelir kaybının sorumluları ise 2018 yılında yapılan ihbar ile ilgili gerekli işlemleri yapmayan görevlilerdir.

Büyükşehir Belediyesinin mülkiyetinde olan yerin üçüncü kişiler tarafından kullanılması karşılığı Büyükşehir Belediyesinin yoksun kaldığı kullanım bedelinin üçüncü kişiden tahsili ile 2018 yılında haberdar olunduğu halde gerekli işlemleri yapmayarak Büyükşehir Belediyesinin gelir kaybına neden olan sorumlulardan söz konusu gelirin tahsiliyle ilgili gerekli sürecin işletilmesi sağlanmalıdır.

BULGU 78: Hafriyat Toprağı Depolama Faaliyeti ile İlgili Ücretin Alınmaması

Bayındır Belediyesi tasarrufunda bulunan Buruncuk ve Yakacık Mahallesiindeki hafriyat toprağı dolgu sahası izin ücretinin alınmadığı görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun “Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları” başlıklı 7’nci maddesinin birinci fıkrasının (i) bendinde, hafriyat toprağı, moloz, kum ve çakıl depolama alanlarını belirlemek, bunların taşınmasında çevre kirliliğine meydan vermeyecek tedbirler almak; büyükşehir katı atık yönetim plânını yapmak, yaptırmak; katı atıkların kaynaқта toplanması ve aktarma istasyonuna kadar taşınması hariç katı atıkların ve hafriyatın yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetleri yerine getirmek, bu amaçla tesisler kurmak, kurdurmak, işletmek veya işletirme Büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumluluğı olarak belirtilmiştir. 18.03.2004 tarih ve 25406 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Hafriyat Toprağı, İnşaat ve Yıkıntı Atıklarının Kontrolü Yönetmeliğı’nin “Genel İlkeler” başlıklı 5’inci maddesinin (d) fıkrasında, hafriyat toprağı ile inşaat/yıkıntı atıklarının karıştırılmamasının esas olduğı, “Belediyelerin Görev ve Yetkileri” başlıklı 8’inci maddesinin (b) fıkrasında, hafriyat toprağı ve inşaat/yıkıntı atıkları geri kazanım tesisleri sahaları ile depolama sahalarını belirleme, kurmak/kurdurtmak ve işletmek/işlettirmekle, (d) fıkrasında, hafriyat toprağı ve inşaat/yıkıntı atıklarının toplanması, taşınması ve bertaraf bedelini belirlemekle, (e) fıkrasında, hafriyat toprağı ve inşaat/yıkıntı atıkları için toplama, taşıma hizmeti verecek firmaların adresleri ve telefon numaraları ile nakliye bedellerini halkın bilgileneceğı şekilde ilan etmekle büyük şehirlerde büyükşehir belediyelerinin yükümlü olduğı, “Küçük Çaplı İnşaat/Yıkıntı Atıklarının Toplanması ve Taşınması” başlıklı 15’inci maddenin ikinci fıkrasında, oluşan atıkların toplanması, taşınması ve bertarafı ile ilgili harcamaların, 17’nci maddede belirtilen esaslar doğrultusunda atık üreticileri tarafından karşılanacağı, “Büyük Çaplı İnşaat/Yıkıntı Atıklarının Toplanması ve Taşınması” başlıklı 16’ncı maddesinin üçüncü fıkrasında, oluşan atıkların toplanması, taşınması ve bertarafı ile ilgili harcamaların, 17’nci maddede belirtilen esaslar doğrultusunda atık üreticileri tarafından karşılanacağı, “Atık Bertarafında Mali Yükümlülük” başlıklı 17’nci maddesinde, hafriyat toprağı ile inşaat/yıkıntı atıkları üreticilerinin oluşan atıkların toplanması, taşınması ve bertarafı ile ilgili harcamaları karşılamakla yükümlü olduğı, bu amaçla uygulanacak bedelin, geri kazanım/depolama sahasının uzaklığı ve oluşan atık miktarı esas alınarak büyükşehirlerde ilçe belediyelerinin teklifi ile büyükşehir belediyesi tarafından tespit ve ilan edileceğı belirtilmiştir.

Hazineye ait Buruncuk Mahallesi 1601 parsel ve Yakacık Mahallesiindeki 1639 parsellerde bulunan araziler İl Tarım ve Orman Müdürlüğü ile İl Mera Komisyon Kararı gereği mera vasfından çıkarılarak Bayındır Belediyesine dolgu amaçlı kullanılmak üzere izin verilmiştir. Büyükşehir Belediyesi 04.11.2022 tarih ve 1024558 sayılı yazı ile dolgu izni vermesine karşın Büyükşehir Belediye meclis kararı ile belirlenen ilgili yıl Bütçe Kararnamesindeki ücret Büyükşehir Belediyesine yatırılmamıştır. İzin alınan tarihteki gelir tarifesine göre dolgu izin bedeli alınmalıdır.

Kamu idaresi tarafından sürece ilişkin bilgi verildikten sonra Bayındır Belediyesince izinlendirilen ve kendileri tarafından işletilecek olan saha için izin bedeli alınmadığı, izin verme yetkisinin Belediyeye geçmesi ile söz konusu faaliyetin Hafriyat Yönetim Sistemi Yönetmeliği kapsamında tekrar değerlendirileceği, izin verilmesi durumunda gelir tarifesine esas izin bedelinin alınacağı ifade edilmiştir. Büyükşehir Belediyesi 2022 yılında dolgu izni verdiği için ilgili yıl ücretinin 2022 yılında alınması gerekirdi. Büyükşehir Belediyesi görevlileri 2022 yılı ücretini almayarak gelir kaybına neden olmuşlardır.

Büyükşehir Belediyesine yatırılması gereken ücretin tahsili ile ilgili sürecin işletilmesi gerekir.

BULGU 79: Hafriyat Toprağı ve İnşaat Yıkıntı Atıkları Bertaraf Ücreti Belirlenmesinde İlçe Belediyelerinin Teklifinin Alınmaması

Hafriyat toprağı ve inşaat yıkıntı atıkları bertaraf ücretlerinin belirlenmesinde ilçe Belediyelerinin teklifinin alınmadığı görülmüştür.

18.03.2004 tarih ve 25406 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Hafriyat Toprağı, İnşaat ve Yıkıntı Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği’nin “Atık Bertarafında Mali Yükümlülük” başlıklı 17’nci maddesinde, “*Hafriyat toprağı ile inşaat/yıkıntı atıkları üreticileri oluşan atıkların toplanması, taşınması ve bertarafı ile ilgili harcamaları karşılamakla yükümlüdürler. Bu amaçla uygulanacak bedel, geri kazanım/depolama sahasının uzaklığı ve oluşan atık miktarı esas alınarak büyükşehirlerde ilçe belediyelerinin teklifi ile büyükşehir belediyesi, diğer illerde ise il ve ilçe belediyeleri, mücavir alan sınırları dışında ise mahallin en büyük mülki amiri tarafından tespit ve ilan edilir.*” denilmektedir. Bu düzenlemeye göre belirlenecek bedel kazanım/depolama sahasının uzaklığı ve oluşan atık miktarı esas alınmak suretiyle ilçe belediyelerinin teklifi ile büyükşehir belediyesi tarafından belirlenmelidir.

Yönetmelik kapsamında küçük çaplı inşaat/yıkıntı atıklarının toplanması İlçe Belediyelerin sorumluluğunda olup, belirlenen ücret tarifesı İlçe Belediyelerin teklifi ve Büyükşehir Belediyesinin onayı ile yapılması gerektiğı halde hafriyat toprağı ve inşaat yıkıntı atıkları bertaraf bedellerinin belirlenme sürecinde ilçe Belediyelerinin teklifi bulunmamaktadır.

Kamu idaresi tarafından hafriyat toprağı ve inşaat/yıkıntı atıklarının bertaraf bedelinin belirlenmesi ile ilgili ilçe belediyeleri ile gerekli yazışmanın yapılarak 2026 yılı gelir tarifesinin bu doğrultuda hazırlanacağı ifade edilmiştir.

Hafriyat toprağı ve inşaat yıkıntı atıkları bertarafı ile ilgili uygulanacak bedelin geri kazanım/depolama sahasının uzaklığı ve oluşan atık miktarı esas alınmak suretiyle ilçe belediyelerinin teklifi ile büyükşehir belediyesi tarafından belirlenmesi sağlanmalıdır.

BULGU 80: Şehir Tiyatrosu Hizmet Alımında Ücretlerin Şartnamede Belirlenmemesi ile Şartnameye Uygun Olmayan Personel Çalıştırılması

Büyükşehir Belediyesinin kendi şirketinden hizmet alımı yaptığı Şehir Tiyatrosu Hizmet Alımında ücretlerin şartnamede belirlenmediğı ve 2024 yılına kadar şartnameye uygun olmayan personel çalıştırıldığı görülmüştür.

Büyükşehir Belediyesi Şehir Tiyatroları 2019 yılının sonunda alanında uzman kişilerden oluşturulan Danışma Kurulu ile kuruluş sürecine başlamış, gerekli süreçlerin tamamlanmasıyla ilk olarak 01.08.2021-01.08.2022 tarihleri arasını kapsayan doğrudan temin sözleşmesi 27.07.2021 tarihi itibarıyla Belediye şirketi olan İzmir Büyükşehir Belediyesi Çevre Koruması, İyileştirilmesi, Müşavirlik ve Proje Hizmetleri Tic. ve San. A.Ş. (İZDOĞA AŞ) ile imzalanmıştır. Akabinde 01.08.2022-31.12.2022, 01.01.2023-31.03.2023 ve 01.04.2023-31.12.2023 dönemlerini kapsayan doğrudan temin sözleşmeleri imzalanmıştır. Söz konusu sözleşmelerin ekinde yer alan Büyükşehir Belediyesi Şehir Tiyatrolarında Çalıştırılmak Üzere Sanatçı, Uzman Personel, Temizlik Personeli, Teknik Personel ve Teşrifatçı Hizmet Alımı Teknik Şartnamesi'nin "Çalışma Ücretleri" başlıklı 15'inci maddesinin 15.1'inci fıkrasında, *"Bu sözleşme kapsamında A Grup, B Grup ve C Grup personele sözleşmelerinde yazan unvana karşılık gelen, İdarece belirlenen ve ödenekli tiyatrolarda denkliği gözetilerek oluşturulan ücret skalasında belirtilen brüt tutar üzerinden ödeme yapılacaktır."* hükmü bulunmaktadır. 2024 yılı Teknik Şartnamesi'nin "Çalışma Ücretleri" başlıklı 15'inci maddesinin 15.1'inci fıkrasında da *"Bu sözleşme kapsamında A Grup, B Grup ve C Grup personele sözleşmelerinde yazan unvana karşılık gelen diğer ödenekli tiyatrolarda denkliği gözetilerek oluşturulan ücret*

skalasında belirtilen brüt tutar üzerinden ödeme yapılacaktır.” düzenlemesi yer almaktadır. Teknik Şartname’nin 15.1’inci maddesinde yer alan hükme göre ücretlerin ne olacağı öngörülebilir ve belirli değildir. Diğer taraftan ücret belirlemesinin de şirket tarafından yapıldığı anlaşılmıştır. Oysa personele ödenecek ücretin nasıl olacağının sözleşme veya eki şartnamede belirlenmesi gerekmektedir.

Şehir Tiyatrolarının kuruluş sürecinin başlamasıyla personel alımına ilişkin sınav ilanı yapılarak başvurular 4 Haziran 2021 tarihinde başlayıp 20 Haziran 2021 tarihi itibarıyla sona ermiştir. 01.08.2021 tarihinden 31.12.2023 tarihine kadar olan Büyükşehir Belediyesi Şehir Tiyatrolarında Çalıştırılmak Üzere Sanatçı, Uzman Personel, Temizlik Personeli, Teknik Personel ve Teşrifatçı Hizmet Alımı Teknik Şartnamelerinin tamamının “Personelde Aranacak Eğitim ve Yeterlilikler” başlıklı kısmında, *“İşbu şartname kapsamında A, B ve C Grubunda çalıştırılacaklar aşağıda detayları yer alan ve grup bazında sıralanmış unvanlara karşılık gelen eğitim ve yeterliliklere sahip olmalıdır.”* denildikten sonra, *“Aksesuarcı (4): En az Meslek Liselerinin butafor ve aksesuar imal etme bilgi ve becerisi geliştirmeye uygun bölümlerinden mezun olmak ve ödenekli tiyatrolarda en az üç yıl aksesuarcılık görevini üstlenmiş olmak.”* ve *“Makyajcı (1): En az lise mezunu, plastik makyaj, tiyatro makyajı, özel efekt makyajı, sahne makyajı konusunda eğitim almış ya da kendini geliştirmiş, bu konuda asgarî 3 yıl tecrübe sahibi olmak ve ödenekli tiyatrolarda en az üç yıl makyajcılık yapmış olmak.”* şeklinde belirtilmiştir. 2021 yılında yapılan Büyükşehir Belediyesi Şehir Tiyatroları Personel Alımına İlişkin Duyuru’da *“Aksesuarcı Sınavı Adaylarda aranan nitelikler: En az meslek Liselerinin butafor ve aksesuar imal etme bilgi ve becerisi geliştirmeye uygun bölümlerinden mezun olmak veya ödenekli tiyatrolarda en az 3 yıl aksesuarcılık görevi üstlenmiş olmak.”* ve *“Makyajcı Sınavı Adaylarda aranan nitelikler: En az lise eğitimi üzerine, plastik makyaj, tiyatro makyajı, özel efekt makyajı, sahne makyajı konusunda eğitim almış yahut kendini geliştirmiş, bu konuda asgarî 3 yıl tecrübe sahibi olmak veya ödenekli tiyatrolarda en az 3 yıl makyajcılık yapmış olmak”* ifadeleri yer almıştır. İlanda “veya” yazıldıktan sonra şartnamede “ve” yazılmasının hataen olduğu ifade edilmiştir. Şartnamede “ve” yazıldığı, ancak 2021 yılı sınav ilan duyurusunda hataen “veya” yazıldığı söylenebilir ise de asıl olanın doğrudan temin sözleşmesinin eki olan Teknik Şartnameye uygun nitelikte kişilerin çalıştırılması olduğu dikkate alınmalıdır. İdarede görevli olanlar Teknik Şartnamede istenen şartlar ile çalıştırılan kişilerin şartlarının uyuşup uyuşmadığını kontrol etmekle yükümlü oldukları halde bu karşılaştırmayı yapmamışlardır. Aksesuarcı olarak çalışan iki kişi ile makyajcının şartnamede istenen tecrübe şartını sağlamasına karşın eğitim şartını sağlamadığı anlaşılmaktadır. Teknik

şartnamede istenen şartları sağlamamasına rağmen üç kişi için şirkete 01.08.2021 tarihinden itibaren ödeme yapılmıştır.

Kamu idaresi tarafından, ücretlerin ilk ve izleyen şartnamelerde yer almamasının nedeni olarak ülkenin içinde bulunduğu ekonomik dalgalanmalar ile diğer ödenekli tiyatrolarda uygulanan ücretlerdeki farklılıklarla birlikte başta ücret belirlerken dayanak oluşturulan devlet tiyatrolarındaki taban-tavan ücretin de birebir kuruma uygulanmasının mümkün olmayışı ile örnek alınabilecek tüm ödenekli tiyatrolardaki ücretlerin de giderek belirsizleşmesinden kaynaklandığı, yürürlükteki personel çalıştırılmasına yönelik teknik şartnamede veya izleyecek ilk şartnamede ücretlerin yer almasına yönelik gerekli çalışmaların yapılacağı, alım ilanına konu duyuru metinlerde aranan niteliklerin “veya” ifadesi yer alacak şekilde tanzim edildiği, ancak şartnameye geçirilirken haten “ve” ifadesi ile söz konusu niteliklerin yer aldığı, 01/01/2024-31/12/2024 dönemini kapsayan doğrudan temin şartnamesi hazırlanırken, Sayıştay Denetçilerimizle yapılan şifahi görüşmelerde konunun tarafımıza iletildiği anda niteliklerde yer alan eksiklik için gerekli düzeltmelerin yapıldığı, personel çalıştırılmasına konu şartnamenin bu doğrultuda tanzim edildiği, bahsedilen 2 Akseuarcı ile 1 Makyajcının 01/08/2021 tarihinden itibaren ihtiyaç duyulan işleri eksiksiz ifa ettiği,ve bu işlerine karşılık ödeme aldıkları, ilan duyuru metninde yer alan niteliklerden bir ve/veya birden fazlasına sahip olmasına, niteliklerin sehven şartnameye eksik bir bağlaçla yazılmasının engel olması düşünülemeyeceği gibi, kamuya hizmet için görevlendirildikleri işleri bu nedenle yapamayacağı, alanında uzman jüri tarafından yüzlerce aday arasından eksik olmalarına rağmen seçilebilecekleri ihtimali sonucu haksız ödeme aldıkları savını ileri sürmenin de hayatın olağan akışına aykırı olacağı düşünüldüğü, kişilerin bir kamu kurumunda çalıştırılması hasebiyle, esasen kamuya hizmet ettikleri, eksiksiz gerçekleştirdikleri hizmetlerinin karşılığı ücret aldıkları, kişilerin yaptıkları iş karşılığı herhangi bir ücret almadan çalıştırılmalarının veya aldıkları ücretlerin haksız sayılmasının da yerinde olmayacağının değerlendirildiği belirtilmiştir.

Yukarıda ifade edildiği üzere, ilanda “veya” yazıldıktan sonra şartnamede “ve” yazılmasının hataen olduğu ifade edilebilir ise de asıl olanın doğrudan temin sözleşmesinin eki olan Teknik Şartnameye uygun nitelikte kişilerin çalıştırılması olduğu dikkate alınmalıdır. İdarede görevli olanlar Teknik Şartnamede istenen şartlar ile çalıştırılan kişilerin şartlarının uyuşup uyuşmadığını kontrol etmekle yükümlü oldukları halde bu karşılaştırmayı yapmamışlardır. İstenen nitelikte personel sağlanmadığı halde şirkete bu kişilerle ilgili para ödenmiştir. Şirket ile çalışanlar arasındaki ücret ilişkisi şirket ile kişiler arasındadır. Şartları

tutmayan kişilerin şirketten ücret alması ile şartları tutmayan bu kişiler için Belediyeden şirkete para ödenmesi farklı bir durumdur. 2024 yılının şartnamesinde değişiklik yapılmış olsa da geçmiş yılların şartnamesine aykırı yapılan ödeme ile ilgili herhangi bir işlem yapılmamıştır. Bu nedenle 2023 yılı sonuna kadar şartnameye aykırı ödemelerin ilgili şirkettten talebi gerekir.

İdarenin 2023 yılına ilişkin Sayıştay Denetim Raporunun gereğini yerine getirmediği sonucuna varılmıştır.

Hizmet alım kapsamında çalıştırılan kişilere ödenecek ücretin sözleşme ve/veya Teknik Şartnamede belirlenmesi ile Teknik Şartnamelerde istenen şartları sağlamayan üç kişiye ilk günden itibaren haksız şekilde ödenen ücretin şirketten talebiyle ilgili gerekli sürecin işletilmesi gerekmektedir.

BULGU 81: Şehir Tiyatrolarına Personele Dayalı Hizmet Alımında Gruplandırmada Yer Alan Kişilerin Hatalı Belirlenmesi

Büyükşehir Belediyesinin kendi şirketinden hizmet alımı yaptığı Şehir Tiyatrosu Hizmet Alımında çalıştırılacak kişilerin yaptıkları işin niteliğine uygun olarak gruplarının belirlenmediği görülmüştür.

696 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 83'üncü maddesiyle getirilen ve 08.03.2018 tarih ve 30354 mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 7079 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabul Edilmesine Dair Kanun'un 78'inci maddesiyle aynen kabul edilen düzenlemeye göre belediye bütçesinden personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı veya niteliği itibarıyla bu sonucu doğuracak şekilde alım yapılmasında Usul ve Esaslar'da belirlenen ölçütlere uyulması gerekir. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62'nci maddesinin (e) fıkrasının birinci bendinde, " (*Değişik: 20/11/2017-KHK-696/83 md. Aynen kabul: 1/2/2018-7079/78 md.*), ...belediyeler ile bağlı kuruluşları ve bunların üyesi olduğu mahalli idare birlikleri, birlikte veya ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlası il özel idareleri, belediyeler ve bağlı kuruluşlarına ait şirketler; ...kendi bütçelerinden personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı veya niteliği itibarıyla bu sonucu doğuracak şekilde alım yapamaz ve buna imkân sağlayan diğer mevzuat hükümleri uygulanmaz." hükmü gereği belediye bütçesinden personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı veya niteliği itibarıyla bu sonucu doğuracak şekilde alım yapılması mümkün değildir. Personel

çalıştırılmasına dayalı hizmetin belediyelerce nasıl gördürüleceğine ilişkin 2018/11608 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla kararlaştırılan “İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esaslar” 28.04.2018 tarih ve 30405 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Söz konusu Usul ve Esaslar’ın “Personel Giderlerinin Toplam Giderler İçindeki Payına İlişkin Üst Sınır” başlıklı 5’inci maddesi ile “Hizmetlerin gördürülmesi” başlıklı 6’ncı maddesinde yapılan düzenlemelerde bu konudaki esaslar belirlenmiştir. Belediyeler, Usul ve Esaslar’ın 5’nci maddesinde belirlenen oran dahilinde personel çalıştırılmasına dayalı yeni hizmetlerini doğrudan hizmet alımı suretiyle, doğrudan doğruya veya dolaylı olarak, birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlası bu idarelere ait şirketlere gördürebilmekte ve bu amaçla şirketler tarafından yeni işçi alımı yapılabilmektedir.

Büyükşehir Belediyesi Şehir Tiyatroları 2019 yılının sonunda alanında uzman kişilerden oluşturulan Danışma Kurulu ile kuruluş sürecine başlamış, gerekli süreçlerin tamamlanmasıyla ilk olarak 01.08.2021-01.08.2022 tarihleri arasını kapsayan doğrudan temin sözleşmesi 27.07.2021 tarihi itibarıyla Belediye şirketi olan İzmir Büyükşehir Belediyesi Çevre Koruması, İyileştirilmesi, Müşavirlik ve Proje Hizmetleri Tic. ve San. AŞ (İZDOĞA AŞ) ile imzalanmıştır. Akabinde 01.08.2022-31.12.2022, 01.01.2023-31.03.2023, 01.04.2023-31.12.2023 ve 01.01.2024-31.12.2024 dönemlerini kapsayan doğrudan temin sözleşmeleri imzalanmıştır.

Doğrudan temin sözleşmesinin eki olan Teknik Şartnameye uygun nitelikte kişilerin çalıştırılması ve gruplandırmanın içinde yer alan kişilerin nitelikleri yaptıkları iş ile örtüşmelidir. Teknik Şartnamede gruplar ve grupların içinde yer alacak kişilerin yaptıkları işin benzer/aynı nitelikte olması ve grubun içeriğine uygun olması gerekir. Teknik Şartnamenin incelenmesinde, Basın-Yayın ve Halkla İlişkiler Uzmanı, Fotoğraf-Video ve Sinevizyon Uzmanı, Sosyal Medya Uzmanı, Grafiker ve Kitaplık ve Arşiv Görevlisinin Uygulamacı Uzman Çalışan Grubunda, Teşrifatçı ve Temizlik Personelinin de Uzman Çalışan Grubu içinde yer aldığı görülmüştür.

Uygulamacı Uzman Çalışan Grubu: Tiyatronun ana faaliyet çalışma grubu içinde yer almaktadır. Tiyatronun işleyişinde birinci sırada yer alan sanatçı, dramaturg ve tasarım ekibi dışında tiyatronun ve oyunların hazırlık aşaması, sahne öncesi ve icrasında ikinci derecede etkin rol oynayan sanatçı ve tasarım ekibinin planladığı düşünce ve eylemleri kendi düşünceleriyle

harmanlayarak uygulamaya koyan uzman ekibi kapsamaktadır. Bu bağlamda Teknik Müdür, Başışık uzmanı, sahne amiri ve başrealizatör bu grupta yer almaktadır. Bu kişiler bilfiil oyunun içerisinde söz hakkına sahiptirler. Oyunun oynanma aşamasında hazır bulunurlar. Bunların dışında oyunun içinde yer alan örneğin kondovit, sahne makinisti, aksesuarıcı, sahne ışıkçısı gibi çalışanlar oyunun icrasında yer almakla birlikte verilen direktifleri uygulamaktadırlar. Oyunun akışına müdahaleleri bulunmamaktadır. Uzman Çalışan Grubu: Bu grupta yer alanlar personeller tiyatrunun/oyunun ana/fiili icrasında yer almadıkları gibi görev ve yetki bakımından uygulamacı uzman çalışan grubu kadar oyunun akışına müdahale yetkileri de bulunmamaktadır. Teknik yeterliliğe sahip bu kişiler geri planda yer aldıkları için uygulamacı uzman çalışan grubundan ayrı bir grup olarak değerlendirilmiştir. Bu bağlamda Basın-Yayın ve Halkla İlişkiler Uzmanı, Fotoğraf-Video ve Sinevizyon Uzmanı, Sosyal Medya Uzmanı, Grafiker ve Kitaplık ve Arşiv Görevlisinin yaptıkları iş itibarıyla uygulamacı uzman çalışan grubu içinde yer almasında grubun yaptıkları iş ile uyumu bulunmamaktadır. Teşrifatçı ve Temizlik Personelinin Uzman Çalışan Grubu İçinde Yer Alması: Uzman Çalışan Grubunun içinde yer alanlar yönetmen, sanatçı, dramaturg ve tasarım ekibi ile uygulamacı uzman çalışan grubu tarafından oyuna ait verilen direktifleri uygulayan ve oyuna ait her hangi bir görüş ve fikirsel katkı sunmayan kişilerden oluşmaktadır. Teşrifatçı ve temizlik personelinin yaptıkları iş itibarıyla uzmanlık ve yetkinlik gerektirmeyen bir pozisyonda çalıştıkları, tiyatrunun/oyunun ana/fiili icrasında yer almadıkları dikkate alındığında bu kişilerin Uzman Çalışan Grubu içinde yer almaması gerekir.

Doğrudan temin sözleşmesiyle ilk alımın yapıldığı 01.08.2021 tarihinden 2023 yılının son 9 aylık alıma kadar Basın-Yayın ve Halkla İlişkiler Uzmanı, Fotoğraf-Video ve Sinevizyon Uzmanı, Sosyal Medya Uzmanı, Grafiker ve Kitaplık ve Arşiv Görevlisi Uzman Çalışan Grubu içinde yer aldığı halde 2023 yılı ikinci 9 aylık ile 2024 yılı Teknik Şartnamesinin gruplandırmasında değişiklik yapılarak bu kişiler bir üst grup olan Uygulamacı Uzman Çalışan Grubu içinde yer almıştır. Ancak bu değişikliğin hangi gerekçeyle yapıldığı anlaşılamamıştır. Ayrıca yardımcı hizmetlerde yer alması gereken teşrifatçı ve temizlikçinin yaptıkları işin Uzman Çalışan Grubunda yer alan kişilerin yaptıkları işe uymaması nedeniyle bir alt grupta yer alması gerekir. Alt grupta yer alması gereken kişilerin üst gruba yazılmasıyla alacağı ücretler farklı olmakta, böylece alt grupta yer alması gereken kişi ile üst grupta yer alan kişiye aynı ücretin ödenmesiyle üst grupta yer alan kişilere haksızlık yapılmış olmaktadır.

Kamu idaresi tarafından 2021, 2022, 2023 ve 2024 yıllarında hazırlanan personel hizmet alım dosyalarında yer alan personel gruplarını raporda yer alan görüş dikkate alınarak 2025

yılarında hazırlanan doğrudan temin sözleşme ve eki olan teknik şartnameyle hizmet alım dosyasında personel gruplarının düzenlendiği ifade edilmiştir.

Büyükşehir Belediyesinin doğrudan temin usulüyle kendi şirketinden yaptığı Şehir Tiyatrosu Hizmet Alımının teknik şartnamesinde grupların içerisinde yer alan personelin yaptıkları işin niteliği dikkate alınarak makul ve nesnel gerekçelerle ortaya konularak belirlenmesi sağlanmalıdır.

BULGU 82: Belediye Meclis Kararı Olmadan ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığından İzin Alınmadan Yurtdışı Belediye ve Mahalli İdare Birlikleri ile İş Birliği ve Organizasyon Yapılması

Belediye Meclis kararı olmadan ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığından izin alınmadan yurtdışı belediye veya mahalli idarelerle iş birliği ve organizasyon yapıldığı görölmüştür.

5216 sayılı Kanun’un “Diğer Hükümler” başlıklı 28’inci maddesinde; *“Belediye Kanunu ve diğer ilgili kanunların bu Kanuna aykırı olmayan hükümleri ilgisine göre büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanır.”* hükmü bulunmaktadır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nda, büyükşehir ve ilçe belediyelerinin yurt dışı ilişkileri ile ilgili herhangi bir hüküm bulunmadığından dolayı 5393 sayılı Belediye Kanunu hükümlerine bakılması gerekmektedir. 5393 sayılı Kanun’un “Meclisin görev ve yetkileri” başlıklı 18’inci maddesinin birinci fıkrasının (p) bendinde; belediye meclisinin, yurt içindeki ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı’nın izniyle yurt dışındaki belediyeler ve mahallî idare birlikleriyle karşılıklı iş birliği yapılmasına; kardeş kent ilişkileri kurulmasına; ekonomik ve sosyal ilişkileri geliştirmek amacıyla kültür, sanat ve spor gibi alanlarda faaliyet ve projeler gerçekleştirilmesine karar verebileceği, “Yurt Dışı İlişkiler” başlıklı 74’üncü maddesinde de belediyenin, belediye meclisinin kararına bağlı olarak görev alanıyla ilgili konularda faaliyet gösteren uluslararası teşekkül ve organizasyonlara, kurucu üye veya üye olabileceği, belediyenin bu teşekkül, organizasyon ve yabancı mahallî idarelerle ortak faaliyet ve hizmet projeleri gerçekleştirebileceği veya kardeş kent ilişkisi kurabileceği, birinci ve ikinci fıkra gereğince yapılacak faaliyetlerin, dış politikaya ve uluslararası anlaşmalara uygun olarak yürütölmesinin ve önceden Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının izninin alınmasının zorunlu olduğu belirtilmektedir.

2023 yılı Denetim Raporunda Belediye tarafından tabloda örnek olarak verilen yurtdışı belediye ve mahalli idare birlikleri ile iş birliği ve organizasyon yapıldığı halde belediye meclis kararı ile Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının izninin olmadığı anlaşılmıştır. Tabloda yer alan örneklere ilişkin olarak 2024 yılında yapılan işlemler belirtilmiştir.

“Uluslararası Proje Başvuruları ve Ortaklıkları” adı ile yer alan hibe projelerinin ayrı değerlendirilmesi gerekmektedir. Uluslararası hibe projelerinin Türkiye – AB Mali iş birliği, Katılım Öncesi Mali Yardım (IPA) Mali Çerçeve Ortaklık Anlaşmaları ile düzenlenen çerçevede; Hazine ve Maliye Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı AB Başkanlığı, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ve TÜBİTAK gibi kamu otoriteleri tarafından yürütülmekte ve takip edilmektedir. Bunun dışında çeşitli ülkelerin elçilikleri ve yurt dışındaki kuruluşlar tarafından sağlanan hibe projeleri de bulunmaktadır. Hibe projeleri, sağlayıcı kuruluşların öngördüğü takvim ve şartlara göre ilerlemesi, yapılan başvuruların yarışma ve rekabet nedeniyle sadece bir kısmının hibe alabilmesi, proje ortaklarının üye olunan uluslararası teşekkül ve yabancı mahalli idarelerle sınırlı olmaması gibi faktörler bulunmaktadır. Hibe projelerinde son başvuru tarihinin söz konusu olması nedeniyle başvuru öncesi Meclis kararı ile Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı’nın izninin beklenmesi durumunda hibe veren kuruluşun başvuru süresi geçmiş olacaktır. Başvuru öncesi Meclis kararı alınarak Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı’nın izninin istenmesi durumunda hibe almaya hak kazanamayan başvurular için sürecin gereksiz olarak işletilmesi bir yana hibe takvimiyle de uyumsuzluk söz konusu olacaktır. Yapılan proje başvurularının hibe veren kuruluş tarafından değerlendirme sürecine tabi tutulması nedeniyle başvuruculardan sadece bir kısmının hibe almaya hak kazanarak yürütme sürecine geçebilmesi söz konusudur. Hibe için yapılan başvuruların büyük çoğunluğunun kabul edilmediği göz önüne alındığında, hibenin kabulü öncesi Meclis kararı ve Bakanlık süreci işletilmesi durumunda alınmayan hibe için işlem yapılmış olacaktır. Bu nedenle hibe başvurusu kabul edildikten sonra Meclis kararı alınarak Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı’na bilgilendirilme yapılması hibe programı işleyişine ve düzenlemelere uygun olacaktır.

Tabloda belirtilen işbirliği ve organizasyonlar örnek olarak verilmiştir. Bunların haricinde de belediye meclis kararı ile Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı’nın izninin olmadığı faaliyetler bulunmaktadır. Etkinliğin uluslararası olması durumunda meclis kararı alınarak Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığından da izin alınmalıdır.

Kamu idaresi tarafından 42. Hülya-Özdemir Nutku Uluslararası İzmir Tiyatro Festivali kapsamında, 21 tiyatro gösterisi içinde 4 adet yabancı oyun yer aldığı, bu gösterimler Türkiye’de bulunan prodüksiyon ekibi tarafından sağlandığı, tiyatro ekibinin bağlı bulundukları belediye, mahalli idare ve kentler ile işbirliği yapılmadığı ve ortak bir faaliyet ve hizmet projesi gerçekleştirilmediği, 3. Uluslararası Portre Karikatür Şenliği kapsamında yurtdışından karikatür sanatçılarının ağırlandığı ancak sanatçıların ülkelerindeki belediye, mahalli idare ve kentler ile işbirliği yapılmadığı, ortak bir faaliyet ve hizmet projesi gerçekleştirilmediği, doğrudan sanatçıların davet edildiği ve Valilik Makamına yazı ile etkinlik bilgisi verildiği, 2023 yılında Belediye bünyesinde gerçekleştirilen ancak Meclis Kararı ve Bakanlık Onayı alınmamış kimi uluslararası kuruluş üyelikleri ve uluslararası etkinliklere ilişkin Meclis Kararı alınması için gerekli işlemlerin başlatıldığı, Meclis Kararı alınan uluslararası kuruluş üyelikleri içinde onay için Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına sunulduğu ifade edilmiştir. Kamu idaresi cevabına ilişkin yukarıda yapılan açıklamalar yeterli olup ilave açıklama yapılması gerektiren bir durum bulunmamaktadır.

Büyükşehir Belediyesinin tüm birimlerinin yurtdışı belediye ve mahalli idare birliği ile iş birliği olup olmadığının gözden geçirilerek var olan ve bundan sonra olacakların belediye meclis kararına müteakip Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığından izin alınması sağlanmalıdır.

Tablo 12: İş Birliği ve Organizasyon Örnek Listesi

İş Birliği/ Organizasyon	Açıklama	2024 Yılında Yapılan İşlem	Sonuç
B40	Balkan Şehirler Ağı	Balkan Kentleri Ağına (B40) İzmir Büyükşehir Belediyesinin üye olmasına istinaden 17.01.2025 tarihinde 97509404.105.04.60 sayılı Belediye Meclis kararı alınmış; bahse konu karar 27.01.2025 tarih ve 2410630 sayılı yazı ile Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğüne onay için gönderilmiştir.	Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı’na onay için gönderilmiştir.
Dünya Turizm Şehirler Ağı	Dünyadaki ünlü turizm şehirlerinin ve turizmle ilgili kurumların gönüllü olarak oluşturduğu uluslararası turizm organizasyonu	Büyükşehir Belediye Meclisinin 08.11.2021 tarih ve 1238 sayılı kararı ile Dünya Turizm Kentleri Federasyonuna üye olunması oy birliği ile kabul edilmiştir. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı 11.01.2022 tarihli ve 2670378 sayılı yazılarıyla; 10.01.2022 tarih ve 2633895 sayılı Bakanlık Onayını tarafımıza iletmıştır.	Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı’na onay için gönderilmiştir.
41.Hülya-Özdemir Nutku Uluslararası İzmir Tiyatro Festivali	İtalya ve Almanya’dan gelen tiyatro ekibi ile 32 tiyatro gösterisi düzenlenmiştir.	41. Hülya-Özdemir Nutku Uluslararası İzmir Tiyatro Festivali kapsamında Meclis Kararı ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı görüşü alınmamıştır. 2024 yılından itibaren 42. Hülya-Özdemir Nutku Uluslararası Tiyatro Festivali’nin organizasyon sürecinde, ilgili mevzuat uyarınca, konu Meclis	Meclis Kararı ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı görüşü alınmamıştır.

		Gündemi'ne girmiştir ve alınacak Meclis Kararı sonucunda Bakanlığa görüş sorulacaktır.	
2. Uluslararası Portre Karikatür Şenliği	8 farklı noktada 14 ülkeden, portre karikatür sanatının toplam 26 ustası ile karikatür şenliği düzenlenmiştir.	2. Uluslararası Portre Karikatür Şenliği kapsamında Meclis Kararı alınmamış ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı görüşü alınmamıştır. 2024 yılından itibaren, 3. Uluslararası Portre Karikatür Şenliği organizasyon sürecinde, ilgili mevzuat uyarınca, konu Meclis Gündemi'ne girmiştir ve alınacak Meclis Kararı sonucunda Bakanlığa görüş sorulacaktır.	Meclis Kararı ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı görüşü alınmamıştır.
Avrupa Demokrasi Başkenti Başvurusu Yapan Kentler Arasında İletişim ağı	Avrupa Demokrasi Başkenti başvurusu yapan kentler arasında bilgi paylaşım platformu	Kentimiz, Avrupa Demokrasi Başkenti ünvanı için yapılan başvuru sonrası, ünvanı veren kuruluş tarafından Belediyemizin üyelik başvurusu olmaksızın iletişim ağına alınmıştır. Sayıştay Denetim Raporu'nda BULGU 68'de Avrupa Demokrasi Başkenti Ağı adlı uluslararası kuruluşa Belediye Meclisi kararı ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının onayı olmadan üye olduğunun tespit edildiği, söz konusu üyeliğe dair ilgili mevzuat uyarınca (5393 sayılı Belediye Kanunu 74. madde) Meclis Kararı alındıktan sonra adı geçen Bakanlığın onayının alınması gerektiği belirtilmektedir. Bu çerçevede gerekli aksiyonun alınabilmesi amacıyla İzmir Büyükşehir Belediyesinin Avrupa Demokrasi Başkenti Ağına üyelik hususu, değerlendirilmesi üzere Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı Kentsel Adalet ve Eşitlik Müdürlüğüne gönderilmiştir. Adı geçen birim, ağı üyeliğinin olumlu olduğunu değerlendirmiş ve konuyu Şubat ayında Meclis Gündemi'ne sunmuştur. Kararın çıkmasını müteakip Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı onayına sunulacaktır.	Meclis Kararı ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı görüşü alınmamıştır.

BULGU 83: İlçe Belediyelerinin Görev Sahasına Giren Yerlerde Hem Büyükşehir Hem de İlçe Belediyesi Tarafından Parke İmalatının Yapılması

Büyükşehir Belediyesi tarafından ilçe belediyelerin görev sahasına giren yerlerde yapılan parke imalatı ile bazı İlçe Belediyelerinin aynı çalışma bölgelerinde parke imalatı yapılmış olduğu görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (g) bendinde büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yollar, meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımı ile bu yolların temizliği ve karla mücadele çalışmalarını yürütmek; kentsel tasarım projelerine uygun olarak bu yerlere cephesi bulunan yapılara ilişkin yükümlülükler koymak; ilân ve reklam asılacak yerleri ve bunların şekil ve ebadını belirlemek; meydan, bulvar, cadde, yol ve sokak ad ve numaraları ile bunlar üzerindeki binalara numara verilmesi işlerini gerçekleştirmenin büyükşehir belediyesinin görev ve sorumluluğu olduğu belirtilmiştir. Büyükşehir Belediyesi

tarafından yetki alanındaki bölgelerde belirtilen faaliyetler görev ve sorumluluk olarak sayılmasına rağmen Büyükşehir Belediyesi tarafından ilçe belediyelerinin görev sahasına giren bölgelerde de asfalt, yol bakım onarım, parke döşemesi gibi imalatlar yapılmaktadır.

Büyükşehir Belediyesi ihale kapsamında ilçelerde parke imalatı yapıldığı gibi satın alınan parkelerin İlçe Belediyelerine de verildiği anlaşılmıştır. Bunun yanında ilçe belediyeleri ihale kapsamında kendi bölgelerinde parke imalatı yaptıkları gibi satın aldıkları veya Büyükşehir Belediyesi tarafından verilen parkeleri kendi personeli aracılığıyla da yapmaktadır. Büyükşehir Belediyesinin 01.01.2019 tarihinden 2024 yılı sonuna kadar ilçe belediyelerin görev sahasına giren yerlerde yaptığı asfalt, sathi kaplama ve parke imalatı mahalle ve/veya sokak belirtilerek aynı yıllarda veya yakın yıllarda ilçe belediyelerinin de belirtilen yerlerde söz konusu imatları yapıp yapmadığı ilçe belediyelerinden yazılı olarak istenmiştir. İlçe Belediyelerden gelen cevapların eki listeler Fen İşleri Daire Başkanlığı'ndadır. Verilen cevaplardan bazı ilçeler için aynı veya yakın dönemlerde aynı mahalle ve/veya sokaklarda parke imalatı yapıldığı anlaşılmıştır. Aynı mahalle veya çalışma alanlarında yapılan parke imalatı miktar olarak yer almakla birlikte tam olarak parke imalatının nerelere yapıldığına ilişkin ayrıntılı ataşman ve metraj bilgilerinin karşılaştırılması ile belli olacaktır. Mevcut bilgilere göre aynı yerlerde parke imalatı yapıldığı gibi bir veri olsa da bu imalatın aynı yer olup olmadığı net olarak belli değildir. Ayrıntılı ataşman ve metraj bilgilerinin karşılaştırılması sonucu aynı yere hem Büyükşehir Belediyesi hem de ilçe belediyesinin parke imalatı yapıp yapmadığı somut olarak ortaya konulmuş olacaktır. Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin 2019-2024 yılları arasında aynı veya yakın yıllarda parke imalatı yaptığı ve çakışan alanların ataşman ve ayrıntılı metrajlarının karşılaştırması gerekir.

Kamu idaresi tarafından Fen İşleri Dairesi Başkanlığı tarafından yapılan 01.01.2019 tarihinden 2024 yılı sonuna kadar yapılan parke kaplama imalatlarının ataşman ve metrajlarının incelendiği İlçe Belediyelerinden gelen verilerle karşılaştırılarak yapılan imalat ile İlçe Belediyesi tarafınca yapılan imalat yerlerinin çakışmadığının tespit edildiği ifade edilmiştir.

Yukarıda belirtildiği üzere aynı mahalle veya çalışma alanlarında yapılan parke imalatı miktar olarak yer almakla birlikte tam olarak parke imalatının nerelere yapıldığına ilişkin ayrıntılı ataşman ve metraj bilgilerinin karşılaştırılması ile belli olacaktır. Mevcut bilgilere göre Torbalı, Aliağa, Selçuk, Seferihisar, Menderes, Dikili, Bayraklı, Beydağ, Çeşme, Güzelbahçe ilçelerinde aynı yerlerde parke imalatı yapıldığı gibi bir veri olsa da bu imalatın aynı yer olup olmadığı net olarak belli değildir. İlgili yıllara ilişkin olarak hem Büyükşehir ve hem de İlçe

Belediyelerindeki ayrıntılı ataşman ve metraj bilgilerinin karşılaştırılması sonucu aynı yere hem Büyükşehir Belediyesi hem de ilçe belediyesinin parke imalatı yapıp yapmadığı somut olarak ortaya konulmalıdır. Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin her birinin ayrıntılı ataşman ve metraj bilgilerinin karşılaştırıldığına ilişkin ifadenin haricinde kanıtlayıcı belge sunulmamıştır.

Büyükşehir Belediyesi tarafından ilçe belediyelerin görev sahasına giren bölgelerde yapılan imalatların (ihale yoluyla/Büyükşehir Belediyesi tarafından satın alınıp ilçe belediyelerine verilen parkelerin) ayrıntılı ataşman ve metraj cetvellerinin hazırlanması, aynı yerler için Büyükşehir Belediyesi ve İlçe Belediyeleri tarafından yapılan imalatların ayrıntılı ataşman ve metrajlarının karşılaştırmasının yapılması, karşılaştırma sonucu aynı ve/veya yakın yıllar için çakışma olması halinde gerekli inceleme ve hukuki sürecin işletilmesi sağlanmalıdır.

BULGU 84: İlçe Belediyelerine Yapılan Kilit Parke Devirlerinde Mevzuata Uygun Olmayan Uygulamaların Bulunması

2024 yılında alımı yapılan kilit parkelerden bir kısmının ilçe belediyelerine bedelsiz devredildiği, devirlere ilişkin düzenlenen taşınır işlem/varlık işlem (çıkış) fişlerinin eksik düzenlendiği ve ilçe belediyelerince düzenlenerek bir nüshasının Büyükşehir'e gönderilmesi gereken varlık işlem (giriş) fişlerinin de olmadığı görülmüştür.

a) İhtiyaç Fazlası Mahiyetinde Olmayan Kilit Parkelerin İlçe Belediyelerine Devredilmesi

Büyükşehir Belediyesi tarafından 2024 yılında satın alınan ve ihtiyaç fazlası taşınır mahiyetinde sayılamayacak kilit parkelerin, aynı yıl içerisinde ilçe belediyelerine bedelsiz devredildiği görülmüştür.

18.01.2007 tarih ve 26407 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 31'inci maddesinin birinci fıkrasında, kayıtlara alınış tarihi itibarıyla beş yılını tamamlamış ve idarece kullanılmasına ihtiyaç duyulmayan taşınırların, bu taşınırlara ihtiyaç duyan idarelere bedelsiz devredilebileceği, bedelsiz devredilecek ve devredilemeyecek taşınırlara ilişkin esas ve usullerin ise Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından ayrıca belirleneceği hükme bağlanmıştır. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünce mezkur Yönetmelik'in 31'inci maddesine dayanılarak 08.09.2007 tarih ve 26637 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan (1) sıra numaralı Taşınır Mal Yönetmeliği Genel Tebliği çıkarılmış ve adı 06.12.2014 tarih ve 29197 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Taşınır Mal Yönetmeliği Genel Tebliği (Sayı: 1)'nde Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ ile

“Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği (Sıra No: 27) İhtiyaç Fazlası Taşınırın Bedelsiz Devri” olarak değiştirilmiştir. Bu Genel Tebliğ’in “İhtiyaç fazlası taşınır ve bedelsiz devre ilişkin genel esaslar” başlıklı ikinci bölümünde, zorunlu veya öngörülemez sebeplerle ortaya çıkan ve yapılan araştırma ve değerlendirmeler sonucunda idarenin merkez ve taşra birimleri itibarıyla kullanım imkânı olmadığı anlaşılan taşınırın "ihtiyaç fazlası taşınır" olarak kabul edileceği ve diğer kamu idarelerine bu Tebliğ’de belirlenen usûl ve esaslara bağlı kalmak suretiyle bedelsiz olarak devredilebileceği düzenlenmiştir.

10.10.2024 tarih ve 32688 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Taşınır Mal Yönetmeliği’nin 41’inci maddesinin birinci fıkrasıyla 28.12.2006 tarih ve 2006/11545 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Taşınır Mal Yönetmeliği yürürlükten kaldırılmıştır.

10.10.2024 tarihli Yönetmeliği’n “Tanımlar” başlıklı 4’üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde, “*Bakanlık: Hazine ve Maliye Bakanlığını,*” ve (ğ) bendinde, “*İhtiyaç fazlası taşınır: Zorunlu veya öngörülemez sebeplerle ortaya çıkan ve yapılan araştırma ve değerlendirmeler sonucunda kamu idaresinin merkez ve merkez dışı birimleri itibarıyla kullanım imkânı olmadığı anlaşılan taşınır,*” ifade ettiği belirtilmiş, “Kamu İdareleri Arasında Taşınır Devri ve Geçici Tahsis” başlıklı Beşinci Bölümün “Kamu idareleri arasında bedelsiz devir ve geçici tahsis” başlıklı 31’inci maddesinde, kamu idarelerinin ihtiyaç fazlası taşınırını bu taşınıra ihtiyaç duyan diğer kamu idarelerine bedelsiz olarak devredilebileceği veya geçici olarak tahsis edilebileceği, devredilmeyecek taşınır ile bu taşınırın devir ve kayıt işlemlerine ilişkin usul ve esasların 5018 sayılı Kanunun 45’nci maddesinin üçüncü fıkrası gereğince Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca belirleneceği, ihtiyaç fazlası taşınırın, bu taşınıra ihtiyaç duyan diğer kamu idarelerine geçici tahsisine ilişkin usul ve esasların Bakanlıkça belirleneceği kamu idaresinden başka bir kamu idaresine devredilecek veya geçici olarak tahsis edilecek taşınırın; devir, geçici tahsis ve kayıt işlemlerinde ilgisine göre bu Yönetmelikte belirtilen defter, fiş, belge, liste, alındı belgesi, tutanak ve cetvellerin kullanılabileceği düzenlemesi yapılmıştır. Devredilmeyecek taşınır ile bu taşınırın devir ve kayıt işlemlerine ilişkin usul ve esasların Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca belirleneceği belirtilmesine karşın 31.12.2024 tarihi itibarıyla henüz bir düzenleme yapılmamıştır.

Yukarıda yer alan hükümlerden, kamu idarelerinin ihtiyaç fazlası taşınırını bu taşınıra ihtiyaç duyan diğer kamu idarelerine bedelsiz olarak devredilebileceği, ancak bunun için zorunlu veya öngörülemez sebeplerle ortaya çıkan ve yapılan araştırma ve değerlendirmeler

sonucunda kamu idaresinin merkez ve merkez dışı birimleri itibarıyla kullanım imkânı olmadığı anlaşılan taşınırlar olması gerektiği anlaşılmaktadır.

03.04.2024 sözleşme tarihli ve iş artışı ile beraber 179.652.000 TL bedelli 660.000 m² kilit parke alım ihalesinden 19.12.2024 tarihi itibarıyla 509.290 m²'sinin teslim alındığı, bunun 164.687 m²'sinin ilçe belediyelerine bedelsiz devredildiği görülmüştür. Söz konusu taşınırların idarenin ihtiyacı amacıyla 2024 yılında ihale edilip satın alındığı, yılı içerisinde yeterli gelmeyip iş artışı yapıldığı, dolayısıyla ihtiyaç fazlası tanımı kapsamında olmayacağı açıktır. Bu nedenle 10.10.2024 tarihli Taşınır Mal Yönetmeliği'ne göre de bu taşınırların devredilmesi de mümkün değildir.

Diğer taraftan, devirlerin büyük kısmı ortak hizmet projesi ve meclis kararı bulunmadan yapılmış kalanı için sonradan 29.11.2024 tarihinde meclis kararı alınmış ve ilçe belediyeleri ile protokoller düzenlenmeye başlanılmıştır. 5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesi ile 5216 sayılı Kanun'un 27 ve 28'inci maddeleri birlikte değerlendirildiğinde, Büyükşehir Belediyesi ile ilçe belediyeleri ortak projeler geliştirebileceği, görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda yapım, bakım, onarım ve taşıma işlerini bedelli veya bedelsiz üstlenebileceği veya bu kuruluşlar ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebileceği ve bu amaçla gerekli kaynak aktarımında bulunabileceği, aslî görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla gerekli aynî ihtiyaçları karşılayabileceği, araç ve personel temin edebileceği anlaşılmaktadır. Ancak ortak hizmet projesinde tarafların karşılıklı hak ve yükümlülüklerinin olması gerekir ki yapılan bu işlemde tek taraflı bir yükümlülük söz konusu olup ihtiyaç fazlası sayılamayacak mallar devre konu edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından gerekli iş ve işlemlerin yapılacağı ifade edilmiştir.

Belediye tarafından ilçe belediyelerine devri gerçekleştirilen kilit parkelerin ihtiyaç fazlası taşınır mahiyetinde olmadığı, ilçe belediyelerine devrinin mümkün olmadığı değerlendirilmektedir.

b) Taşınır Mal Yönetmeliği'ne Aykırı Uygulamaların Bulunması

Kilit parke devirlerine ilişkin düzenlenen taşınır işlem /varlık işlem (çıkış) fişlerinin eksik düzenlendiği ve devre konu parkeler için ilçe belediyelerince düzenlenerek bir nüshasının Büyükşehir'e gönderilmesi gereken varlık işlem (giriş) fişlerinin de olmadığı görülmüştür.

18.01.2007 tarih ve 26407 numaralı Resmi Gazete'de yayımlanan Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Belge ve cetveller" başlıklı 10'uncu maddesinin birinci fıkrasının (a)

bendinde, ilgili mevzuatı çerçevesinde kabul edilerek teslim alınan taşınırın girişleri ile taşınırın çıkış işlemlerinde kayıtlara esas olmak üzere 5 örnek numaralı taşınır işlem fişi düzenleneceği ifade edilmiştir.

32688 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Taşınır Mal Yönetmeliği’nin 41’inci maddesinin birinci fıkrasıyla 28.12.2006 tarih ve 2006/11545 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Taşınır Mal Yönetmeliği yürürlükten kaldırılmıştır.

10.10.2024 tarihli Yönetmeliği’n “Tanımlar” başlıklı 4’üncü maddesinin birinci fıkrasının (y) bendinde Varlık İşlem Fişi, kamu idarelerine ait taşınır, taşınmaz ve haklar ile diğer varlıkların edinimi, yönetimi, tahsisi, devri ve elden çıkarılması gibi varlık yönetimine ilişkin işlemlerde kullanılan belge olarak tanımlanmıştır. Yine aynı Yönetmeliği’n “Belge ve cetveller” başlıklı 10’uncu maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde, ilgili mevzuatı çerçevesinde kabul edilerek teslim alınan taşınırın girişleri ile taşınırın çıkış işlemlerinde kayıtlara esas olmak üzere varlık işlem fişi düzenleneceği ifade edilmiş, “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; tüketime verildiğinde, satıldığında, başka harcama birimlerine devredildiğinde, bağışlandığında veya yardım yapıldığında, çeşitli nedenlerle kullanılamaz hâle geldiğinde, hurdaya ayrıldığında veya kaybolma, çalınma, canlı taşınırın ölümü gibi yok olma hâllerinde çıkış kaydedileceği, ikinci fıkrasında, giriş ve çıkış kayıtlarının varlık işlem fişine dayanılarak yapılacağı, aynı fıkranın (b) bendinde de giriş ve çıkış kayıtlarında; bedelsiz devir, kullanılamaz hale gelme, yok olma ve hurdaya ayrılma hallerinde kayıtlı değer esas alınacağı düzenlenmiştir.

Mezkûr Yönetmeliği’n “Devir alınan taşınırın girişi” başlıklı 19’uncu maddesinin birinci fıkrasında, kamu idarelerince bedelsiz olarak devir alınan taşınırın, devreden idarenin varlık işlem fişinde gösterilen değer esas alınarak düzenlenecek varlık işlem fişi ile giriş kaydedileceği, üçüncü fıkrasında da varlık işlem fişlerinin bir nüshasının yedi gün içerisinde devreden idarenin çıkış kaydına esas varlık işlem fişine bağlanmak üzere gönderileceği düzenlenmiştir.

Yukarıdaki yönetmelik hükümlerine göre, giriş ve çıkış kayıtlarının varlık işlem fişine dayanılarak yapılacağı, giriş ve çıkış kayıtlarında, bedelsiz devir, kullanılamaz hale gelme, yok olma ve hurdaya ayrılma hallerinde kayıtlı değer esas alınacağı, kamu idarelerince bedelsiz olarak devir alınan taşınırın, devreden idarenin varlık işlem fişinde gösterilen değer esas alınarak düzenlenecek varlık işlem fişi ile giriş kaydedileceği, bu varlık işlem fişlerinin bir

nüshasını da yedi gün içerisinde devreden idarenin çıkış kaydına esas varlık işlem fişine bağlanmak üzere gönderileceği belirtilmiştir.

İlçe belediyelerine yapılan kilit parke devirlerine ilişkin düzenlenen taşınır işlem /varlık işlem (çıkış) fişlerinin bazılarında teslim eden ile teslim alan bilgilerinin ve imzalarının bulunmadığı, ayrıca söz konusu parkeleri devralan ilçe belediyelerince düzenlenerek bir nüshasının Büyükşehir'e gönderilmesi gereken varlık işlem (giriş) fişlerinin de gönderilmediği, Büyükşehir tarafından temin edilmediği görülmüştür.

Kamu idaresi tarafından işlem fişlerinin kayıt çıkış ve giriş fişlerinin zamansal olarak hatalı olması ile ilgili bundan sonraki süreçlerde gerekli özen ve hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Kilit parke devirlerine ilişkin düzenlenen taşınır işlem /varlık işlem (çıkış) fişlerinin eksiksiz düzenlenmesi ve ilçe belediyelerince düzenlenerek bir nüshasının Büyükşehir'e gönderilmesi gereken varlık işlem (giriş) fişlerinin de alınması gerekmektedir.

BULGU 85: İlçe Belediyelerine Ait Araçların Bakım ve Onarımlarının Büyükşehir Belediyesi Tarafından Yapılması

İlçe belediyelerine ait araçların bakım ve onarımlarının ortak hizmet projesi kapsamında Büyükşehir Belediyesi atölyelerinde ücretsiz olarak yapıldığı görülmüştür.

5216 sayılı Kanun'un "Diğer hükümler" başlıklı 28'inci maddesinde, Belediye Kanunu ve diğer ilgili Kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümleri ilgisine göre büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanacağı belirtilmektedir. 5216 sayılı Kanun'un "Belediyeler arası hizmet ilişkileri ve koordinasyon" başlıklı 27'nci maddesinin dördüncü fıkrasının ikinci cümlesinde, "*İlçe belediyelerine ait görevlerden bir veya birkaçı, bedeli kendileri tarafından karşılanmak ve istekte bulunmak kaydıyla, büyükşehir belediye meclisinin kararına dayanarak, ortaklaşa veya bizzat büyükşehir belediyesi tarafından yapılabilir.*" ve beşinci fıkrasında, "*Büyükşehir belediyesi ilçe belediyeleri ile ortak projeler geliştirebilir ve yatırım yapabilir. Büyükşehir belediyesi, kesinleşmiş en son yıl bütçe gelirinin % 10'unu aşmamak ve bütçede ödeneği ayrılmış olmak şartıyla, ilgili belediyenin yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için büyükşehir belediye başkanının teklifi ve meclisin kararıyla ilçe belediyelerine malî ve aynî yardım yapabilir.*" şeklinde hükümler bulunmaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Diğer kuruluşlarla ilişkiler” başlıklı 75’inci maddesinin birinci fıkrasında, *“Belediye, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda;”* denildikten sonra (a) bendinde, *“Mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ait yapım, bakım, onarım ve taşıma işlerini bedelli veya bedelsiz üstlenebilir veya bu kuruluşlar ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir ve bu amaçla gerekli kaynak aktarımında bulunabilir. Bu takdirde iş, işin yapımını üstlenen kuruluşun tâbi olduğu mevzuat hükümlerine göre sonuçlandırılır.”* hükmü yer almıştır. Maddedeki düzenlemeye bakıldığında genel kural olarak Belediye meclis kararı, anlaşma ve görev ve sorumluluk alanına giren konu olmalıdır. Genel kural şartları sağlandıktan sonra bentlerde belirtilen hükümlere göre işlem yapılması mümkündür. İlçe Belediyelerinin görev ve sorumluluk alanlarında olan yerler Büyükşehir Belediyesinin görev ve sorumluluk alanında olan konulardan olmadığı için bu maddenin uygulanabilirliği bulunmamaktadır.

5393 sayılı Kanun’un 75’inci maddesi ile 5216 sayılı Kanun’un 27 ve 28’inci maddeleri birlikte değerlendirildiğinde Büyükşehir Belediyesinin ilçe belediyelerinin araçlarının bakım ve onarımını ancak 5216 sayılı Kanun’un 27’nci maddesinin dördüncü fıkrasının ikinci cümlesi ile beşinci fıkrası kapsamında yapabileceği anlaşılmaktadır.

Meclis kararlarıyla 5393 sayılı Kanun’un 14, 15, 18 ve 75’inci maddesi ile 5216 sayılı Kanun’un 24, 27, 28’inci maddelerine dayanılarak bir protokol örneği kabul edilmiştir. Bayındır Belediyesi ile maksimum 10 taşıt veya iş makinesi, Foça Belediyesi ile maksimum 10 taşıt veya iş makinesi, Menderes Belediyesi ile maksimum 5 taşıt veya iş makinesi, Ödemiş Belediyesi ile maksimum 5 taşıt veya iş makinesi ve Beydağ Belediyesi ile maksimum 5 taşıt veya iş makinesi için protokol yapılmıştır. Yapılan protokollere bakıldığında ilçe belediyesinin belirteceği araçların bakım ve onarımını Büyükşehir Belediyesinin Makine ve İkmal Daire Başkanlığının atölyelerinde ücretsiz olarak yapılmaktadır. İşçilik ile malzeme giderlerini Büyükşehir Belediyesi karşılamaktadır. Adına ortak hizmet protokolü denilse de ortada ortak hizmet projesi bulunmayıp ilçe belediyelerine ait araçların bakım ve onarımının Büyükşehir Belediyesi tarafından üstlenilmesi durumu bulunmaktadır. Ortak hizmet projesinde tarafların karşılıklı hak ve yükümlülüklerinin olması gerekir ki yapılan bu işte tek taraflı bir yükümlülük söz konusudur.

Kamu idaresi tarafından Büyükşehir belediyesi ile İlçe Belediye sınırları içerisinde yaşayan vatandaşlara etkin bir şekilde hizmet edilmesi, verilen hizmetlerin devamlılığının

sağlanması amacı gözetilerek 5216 sayılı Kanun'un 27'nci maddesinin dördüncü fıkrasının ikinci cümlesi ile beşinci fıkra hükmü gereği İlçe Belediyeleri tarafından bildirilen ve bakım onarım ihtiyacı bulunan taşıt ve iş makinelerinin faal olarak çalıştırılması hedefi ve ilgili 5393 sayılı Kanun'un 14, 15, 18 ve 75'inci maddesi ile 5216 sayılı Kanun'un 24 ve 28'inci maddelerine dayanılarak Büyükşehir Belediye Meclisi ilgili komisyonlarının onaylarına müteakip Büyükşehir Belediye Meclis kararı ile İlçe Belediyelerine ait araçların bakım ve onarımlarının yapıldığı belirtilmiştir. Kamu idaresi cevabına ilişkin yukarıda yapılan açıklamalar yeterli olup ilave açıklama yapılması gerektiren bir durum bulunmamaktadır.

İlçe belediyelerine ait araçların bakım ve onarımlarının Büyükşehir Belediyesi tarafından karşılanmasını ortak hizmet projesi olarak değerlendirmek mümkün olmadığından dolayı söz konusu protokollerin iptal edilerek ilçe belediyeleri ile Büyükşehir Belediyesi arasındaki ilişkilerin 5216 ve 5393 sayılı Kanun çerçevesinde yürütülmesi sağlanmalıdır.

BULGU 86: Amatör Spor Kulüplerine Yapılan Yardımda Belirlenmiş Esas ve Ölçütün Olmaması

Büyükşehir Belediyesinin amatör spor kulüplerine dağıttığı nakdi yardımın büyük çoğunluğunu kendi spor kulübüne verdiği görülmüş olup amatör kulüplere verdiği ayni ve nakdi yardımın hangi esas ve usule göre yapıldığı anlaşılamamıştır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Diğer hükümler" başlıklı 28'inci maddesinde, Belediye Kanunu ve diğer ilgili Kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümlerinin ilgisine göre büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanacağı hükmü yer almış ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin görev ve sorumlulukları" başlıklı 14'üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde, amatör spor kulüplerine ayni ve nakdi yardım yapacağı ve gerekli desteği sağlayacağı, ikinci fıkrasında ise birinci fıkranın (b) bendi uyarınca sporu teşvik etmek amacıyla yapacakları nakdi yardımın bir önceki yıl genel bütçe vergi gelirlerinden belediyeleri için tahakkuk eden miktarın büyükşehir belediyeleri için binde yedisini geçemeyeceği hükmü yer almaktadır.

5393 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde, amatör spor kulüplerine ayni ve nakdi yardım yapılacağı ve gerekli desteği sağlayacağının belirtilmiş olması ayrılmış kaynağın belli bir kulübe orantısız miktarda aktarılacağı anlamına gelmemektedir. Nakdi yardım yapılırken tutarın ve kulübün seçimine ilişkin bir değerlendirme bulunmamaktadır. Amatör kulüplere yardım yapılırken hangi ölçütler esas alınarak verilecek

tutara ulaşıldığı anlaşılmamıştır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 8 ile 32’inci maddesinde kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması gerektiği belirtildikten sonra, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun “Büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri” başlıklı 18’inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde, Bu Kanunla büyükşehir belediyesine verilen görev ve hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde uygulanabilmesi için gerekli önlemleri almak Büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri arasında sayılmıştır. Belediyenin sahip olduğu hakkın kullanımı ve dağıtımında yardıma hak kazanma esas ve usullerin düzenlemeye/yönetmeliğinde belirlenmesi önemlidir. Belirlenecek esas ve ölçütlerin makul ve kabul edilebilir olması dağıtımın adaletli olmasını sağlayacaktır.

İzmir ilinde futbol dışında faaliyeti olan amatör spor kulüpleri ilgili kurum veya kişilerle iletişime geçilerek belirlenmelidir. Yardımın yapılmasına ilişkin Esas ve usuller belirlenirken branş bazında yapılacak yardımın sınırı, bir önceki spor sezonuna katılarak sezonu tamamlaması, engelli ve kadın sporcu bulunup bulunmadığı, kulübün ticari faaliyeti olup olmadığı gibi unsurlara ilgili düzenlemelerde yer verilmesi uygun olacaktır.

2024 yılı itibariyle Amatör Spor Kulüpleri Federasyonuna kayıtlı İzmir ilinde 338 amatör futbol kulübü bulunmaktadır. 2024 yılı nakdi yardım tutarları incelendiğinde, 135 amatör kulübün her birine 40.000,00 TL, 5 amatör kulübün her birine 50.000,00 TL, 80 amatör kulübün her birine 60.000,00 TL, 2 amatör kulübün her birine 70.000,00 TL, 38 amatör kulübün her birine 80.000,00 TL, 1 amatör kulübün her birine 90.000,00 TL, 6 amatör kulübün her birine 100.000,00 TL, 1 amatör kulübün her birine 220.000,00 TL, 5 engelli amatör kulübün her birine 29.000,00 TL, 3 engelli amatör kulübün her birine 28.000,00 TL ve 11 engelli amatör kulübün her birine 21.000,00 TL olmak üzere toplam 287 kulübe 15.000.000,00 TL nakdi yardım yapılırken Büyükşehir Belediye spor kulübüne 146.230.000,00 TL nakdi yardım yapılmıştır. Yardım yapılan 287 amatör kulübünden 285 adedi amatör futbol kulübü, 2 adedinin engelli basketbol kulübü, futbol kulüplerinden 12’sinin kadın futbol kulübü, 5 adedinin İşitme Engelli futbol kulübü, 11 adedinin özel sporcu kategorisinde bulunan Engelli futbol kulübü olduğu görülmektedir. Toplam 161.230.000,00 TL nakdi yardımın yaklaşık %91’i Büyükşehir Belediyesinin spor kulübüne yapılmıştır. İlk defa 2024 yılında 19 adet Engelli Spor Kulübüne yardım yapılmıştır. Yine 2024 yılında ilk defa kadın ve engelli spor kulübü ile futbol harici kulüplere yardım yapılmıştır. 2023 yılında 256 amatör futbol spor kulübüne 6.880.000,00 TL nakdi yardım yapılırken Büyükşehir Belediye spor kulübüne 75.200.000,00 TL nakdi yardım yapılmıştır. Toplam 82.080.000,00 TL nakdi yardımın yaklaşık %91,61’i Büyükşehir

Belediyesinin spor kulübüne yapılmıştır. 2022 yılında 250 amatör futbol spor kulübüne 5.091.000,00 TL nakdi yardım yapılırken Büyükşehir Belediye spor kulübüne 43.699.000,00 TL nakdi yardım yapılmıştır. Toplam 48.790.000,00 TL nakdi yardımın yaklaşık %90'ı Büyükşehir Belediyesinin spor kulübüne yapılmıştır. 2023 ve 2022 yılında futbol harici kulüplere yardım yapılmamıştır. Büyükşehir Belediyesi Gençlik ve Spor Kulübü Derneği birçok branş ve alanda faaliyet göstermektedir. Kulübün faaliyet alanına göre diğer kulüplere göre farklı tutarda nakdi yardım yapılması kabul edilebilir olmakla birlikte, ayrılan bütçenin %90 ve üzerinin bu kulübe aktarılmasının gerekçelerinin ortaya konulması gerekmektedir.

2024 yılında nakdi yardım sınırının 161.230.035,95 TL olduğu ve 161.230.000,00 TL nakdi yardım yapılarak Binde 7 oranına karşılık geldiği, 2023 yılında nakdi yardım sınırının 92.469.257,71 TL olduğu ve 82.080.000,00 TL nakdi yardım yapılarak binde 6,2 oranına karşılık geldiği, 2022 yılında nakdi yardım sınırının 48.790.652,28 TL olduğu ve 48.790.000,00 TL nakdi yardım yapılarak binde 7 oranına karşılık geldiği anlaşılmıştır.

İlgili yılda amatör spor kulüplerine yapılacak yardımda yönetimin kendi içinde bir değerlendirmesi olmakla birlikte bu değerlendirmenin bir esasa dayanmadığı ve değişkenlik gösterdiği anlaşılmıştır. Nakdi yardım ve/veya ayni yardım tutarı belirlenir iken önceden belirlenmiş nesnel ve makul bir temele dayanan ölçüt esas alınmamıştır. Kulüp bazında yapılacak yardımda hangi ölçütün esas alındığına ilişkin yazılı bir kural bulunmamaktadır.

Kamu idaresi tarafından amatör spor kulüplerine yapılan nakdi yardımlarda, kurumsal yapının oluşmuş olmasının öncelikli kriter olarak ele alındığı, yapılacak kulüplerin Amatör Spor Kulüpleri Federasyonu'na üyeliği ile federasyon tarafından iletilen amatör lig katılım listelerinin esas alındığı, nakdi yardım yapılabilmesi için kulübün katıldığı ligde sezonu tamamlamış olması şartının arandığı, yardım sürecinin belirli kriterlere göre yürütüldüğü, Büyükşehir Belediyesi tarafından amatör spor kulüplerine yapılacak gelecekteki nakdi yardımlarda esas ve ölçütlerin belirlenmesi amacıyla bir yönetmelik hazırlanacağı bu yönetmelik kapsamında Amatör Spor Kulüpleri Federasyonu'ndan alınan bilgilerin yanında ayrıca Gençlik ve Spor İl Müdürlüğü ile ilgili spor federasyonlarından gerekli bilgi ve belgeler temin edilerek yardımlar daha da şeffaf ve ölçülebilir kriterlere göre yapılacağı ifade edilmiştir.

5393 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) bendine istinaden amatör spor kulüplerine yapılacak ayni ve nakdî yardım tutarının kulüpler bazında taşınması gereken şartları ile yardımın tutarının hesaplanmasına ilişkin ölçütlerin Büyükşehir Belediyesinin hazırlayıp kabul edeceği Yönetmeliğinde belirlenmesi, belirli ve öngörülebilir

ölçütlerin önceden ilan edilmesi, böylece yardımın yapılmasında subjektif değerlendirme yerine makul ve nesnel ölçütlerin sağlanması gerekmektedir.

BULGU 87: Büyükşehir Belediyesine Ait Tesislerde Ücretli Verilen Kurs Bedellerinin Spor Kulübü Tarafından Alınması

Büyükşehir Belediyesine ait tesislerde ücretli verilen kurs bedellerinin spor kulübü tarafından tahsil edildiği görülmüştür.

5393 sayılı Kanun'un "Belediyenin görev ve sorumlulukları" başlıklı 14'üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde, belediyelerin mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla amatör spor kulüplerine ayni ve nakdi yardım yapabileceği ve gerekli desteği sağlayabileceği, ikinci fıkrasında Belediyelerin birinci fıkranın (b) bendi uyarınca, sporu teşvik etmek amacıyla yapacakları nakdi yardım, bir önceki yıl genel bütçe vergi gelirlerinden belediyeleri için tahakkuk eden miktarın; büyükşehir belediyeleri için binde yedisini, diğer belediyeler için binde on ikisini geçemeyeceği, "Meclisin görev ve yetkileri" başlıklı 18'inci maddesinde, belediye meclislerinin taşınmaz mal alımına, satımına, takasına ve tahsisine yetkili olduğu, "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75'inci maddesinin (c) bendinde, belediyenin kamu yararına çalışan dernek statüsünde olmayanlar ile ortak hizmet projesi yürütebileceği, aynı maddenin (d) bendinde ise kamu kurumlarının kendilerine ait taşınmazlarını mahalli idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis ve devir işlemlerinin yapılabileceğine yönelik düzenlemeler yapılmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun "Taşınmaz tahsisi" başlıklı 47'inci maddesinde, kamu idarelerine ait olan taşınmazların kanunlarında belirtilen kamu hizmetlerini yerine getirmek amacıyla birbirlerine ve köy tüzel kişilerine bedelsiz olarak tahsis edilebileceği yer almaktadır. 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde, *"Genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işleri bu Kanunda yazılı hükümlere göre yürütülür."* denilmiş ve aynı Kanun'un "İhale usullerinin neler olduğu" başlıklı 35'inci maddesinde Kanun'un 1'inci maddesindeki yazılı işlerde uygulanacak ihale usulleri belirtilmiştir. Ayrıca kamu idarelerine ait taşınmazların tahsislerine ilişkin Sayıştay Genel Kurulu'nun 02.02.2018 tarih ve 30320 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2017/1 Esas ve 5415/1 Karar numaralı içtihadı birleştirme kararında, *"...spora verilen desteğin, özünde bir kamu hizmeti sayılması mümkün olmakla birlikte gerek 5393 sayılı Kanun'da gerekse 5018 sayılı Kanun'da, kamu idaresinin mülkiyetindeki bir*

taşınmazı sadece mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edebilmesine imkân tanınmıştır. Ne var ki, Belediyenin taşınmazlarını tahsis ettiği ...Belediyesi Gençlik ve Spor Kulübünün, Belediyece yerine getirilmesi gereken hizmetleri amaç edinmesi ve ilçedeki sportif faaliyetleri yürüterek toplumsal fayda sağlaması bu kulübe kamu kurum ve kuruluşu niteliği kazandırmamaktadır. Ayrıca Spor Kulübüne yapılan bu tahsisin, 5393 sayılı Kanun'un 69'uncu maddesinde düzenlenen gerek sosyal ve ekonomik amaçlı arsa ve konut üretimi gerekse bunların tahsis edilebileceği gerçek ve tüzel kişiler kapsamında değerlendirilmesi de mümkün değildir." denilerek Belediyelere ait taşınmazların belediye meclisi kararı ile spor kulüplerine tahsis edilmesine imkân bulunmadığına karar verilmiştir.

Büyükşehir Belediye Meclisinin 12.02.2018 tarih ve 97509404.301.05.91 sayılı kararıyla Büyükşehir Belediyesi ile Büyükşehir Belediyesi Gençlik ve Spor Kulübü Derneği arasında yapılacak gençlik ve spor hizmetlerinin yürütülmesine dayalı ortak hizmet projelerindeki iş birliğini belirlemek üzere düzenlenen "Ortak Hizmet Protokolü"nün kabulü ve imzalanması için Büyükşehir Belediye Başkanına imza yetkisi verilmiştir. 02.03.2018 tarihinde imzalanan Ortak Hizmet Protokolünün 4'üncü maddesinde, İzmir Büyükşehir Belediyesi Bütçesinde ayrılan ödenek çerçevesinde nakdi ve ayni yardım yapılacağı, 5'inci maddesinin (a) fıkrasında nakdi yardım, (b) fıkrasında ayni yardım düzenlenmiştir.

Protokolün "Genel şartlar" başlıklı 5'inci maddesinin "b) Ayni Yardım" başlıklı kısmında,

"ba) İBB tarafından protokolün 5. madde a fıkrasında belirtilen hususlarda kullanılmak üzere 5393 Sayılı Kanunu 14. madde b fıkrası gereğince DERNEĞE her türlü spor malzemeleri, araç, gereç, teçhizat vb. ayni yardım verilebilir.

bb) Yardımların kullanılmasının etkin bir şekilde denetlenmesi, izlenebilmesi ve raporlanabilmesi için İBB'nin kullanım hakkına sahip olduğu yazılımlar DERNEK tarafından İzmirNet altyapısı üzerinden çalıştırılarak kullanılacak, bunun için DERNEK herhangi bir bedel ödemeyecektir.

bc) İBB 5393 Sayılı Kanunu' nun 14. madde b fıkrasında belirtilen "Gerekli Destek" kapsamında, DERNEĞİN tüzüğünde belirtilen faaliyetlerinde taşıma işlemleri için doğan araç ihtiyacını karşılamak üzere gerektiğinde araç desteği verecektir.

bç) İBB 5393 Sayılı Kanunu 14. madde b fıkrasında belirtilen "Gerekli Destek" kapsamında, gençlik ve spor hizmetlerinin yürütülmesinde ve DERNEĞİN tüzüğünde belirtilen

*faaliyetler için gerekli olan **ekli listede belirtilen**, İzmir Büyükşehir Belediyesi Gençlik ve Spor Dairesi Başkanlığı kullanımında olan spor tesisleri ve spor alanlarının aynı zamanda DERNEĞEDE kullandırılması ve yararlandırılması sağlanacaktır.*

*İBB tarafından DERNEĞİN kullandırılması ve yararlandırılması sağlanan spor tesisleri ve spor alanlarının DERNEK tarafından gençlik ve spor hizmetlerinin yürütülmesinde ve DERNEK tüzüğünde belirtilen amaçlara yönelik olarak kullanımı sağlanacak, **spor tesislerinin ve spor alanlarının elektrik, su, telefon vb. kullanımına ilişkin giderleri İBB tarafından karşılanacaktır. Ayrıca uygun alanlarda İBB santrali ile ortak ağ kullanılacaktır. DERNEĞİN kullanacağı ve yararlanacağı, spor tesislerinin ve spor alanlarının bakım ve onarımları İBB tarafından yapılacaktır. Ancak acil ve küçük çaplı bakım ve onarımlar DERNEK tarafından yapılacaktır.***

hükümleri yer almaktadır. Aynı Protokolün “Yardımin Kullanılması, İzlenmesi ve Denetlenmesi” başlıklı 6’ncı maddesinde ise, Derneğin yardımları kamu yararı gözeterek verilmiş amacına uygun olarak kullanmak zorunda olduğu, yardımın amacına uygun olarak harcanıp harcanmadığı ya da kullanılıp kullanılmadığına ilişkin bilgi, belge ve kayıtların birer örneği ile faaliyet raporlarını, faaliyetin bitimini müteakip bir ay içerisinde yardım yapan İzmir Büyükşehir Belediyesine göndereceği, İzmir Büyükşehir Belediyesinin yapılan yardımla sınırlı olmak üzere gerekli gördüğü her türlü inceleme, kontrol ve denetimi yapmaya yetkili olduğu belirtilmiştir. Protokol ekinde yer alan listede belirtilen 12 adet taşınmazla ait bilgiler şu şekildedir: Ekrem Akurgal Rekreasyon Alanı Spor Tesisleri, Uzundere Çok Amaçlı Spor Salonu, Celal Atik Spor Salonu - Fuar Hah Saha Fuar Tenis Kortu, Evka-4 Spor Salonu ve Halı Saha, İnciraltı Hah Saha ve Tenis Kortları, Bostanlı Tenis Kortları, Yeşilyurt Spor Tesisleri, Çiçek Mahallesi Hah Saha, Ege Mahallesi Semt Sahası, Gazimir Atıfbey Mahallesi Futbol Sahası, Sosyal Yaşam Kampüsü Kapalı Spor Salonu ve Yüzme Havuzu Tesis ve Çiğli İzkent Halı Saha. 2022 Yılı Denetim Raporunda 12 tesisin Spor Kulübü tarafından işletilmesi ifadesi geçmiş ise de aslında 11 tesisin olduğu, bunlardan Bayraklı Ekrem Akurgal Spor Tesislerinin 09.03.2020 tarih ve 249 sayılı Büyükşehir Belediye Meclis kararıyla 5 yıllığına Bayraklı Belediyesine tahsis edildiği anlaşılmıştır.

Sporun yaygınlaştırılması amacıyla esnek uygulama için böyle bir protokolün düzenlendiği anlaşılmaktadır. İmzalanan protokole bakıldığında taşınmaz tahsisi olmadığı, ekli listede belirtilen yerlerin aynı zamanda Derneğe kullandırılması ve yararlandırılmasının sağlanacağı belirtilmiş ise de fiilen kullandırma yetkisinin Dernekte olduğu, kursların verilmesi

ile tesislerden yararlanacak olanlardan alınan kurs gelirinin Derneğe tarafından tahsil edildiği anlaşılmaktadır. Protokolün 5'inci maddesinde spor tesislerinin giderlerinin Büyükşehir Belediyesine ait olduğu görülmektedir. Burada ayrı bir kişilik olan Dernek ile Büyükşehir Belediyesinin yetkileri karışmış, tesislere ilişkin tüm kullanım/kullandırma/yararlanma hakkı Derneğe verilmiştir. Yıl içinde üst sınır kadar nakdi yardım yapılmıştır. Derneğin tesislerden gelir etme etmesi imzalanan protokole ve Kanuna aykırı olmasının yanında 5393 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinin ikinci fıkrasında belirtilen nakdi yardımın bir önceki yıl genel bütçe vergi gelirlerinden belediyeleri için tahakkuk eden miktarın, büyükşehir belediyeleri için binde yedisini geçemeyeceği kuralının da ihlaline neden olmaktadır. 2024 yılında nakdi yardım sınırının 161.230.035,95 TL olduğu ve 161.230.000,00 TL nakdi yardım yapılarak Binde 7 oranına karşılık geldiği, 2023 yılında nakdi yardım sınırının 92.469.257,71 TL olduğu ve 82.080.000,00 TL nakdi yardım yapılarak Binde 6,2 oranına karşılık geldiği, 2022 yılında nakdi yardım sınırının 48.790.652,28 TL olduğu ve 48.790.000,00 TL nakdi yardım yapılarak Binde 7 oranına karşılık geldiği kayıtların incelenmesinden anlaşılmıştır.

Yukarıda yer alan hükümlere göre belediyelerin kimlere ve nasıl taşınmaz tahsis edebileceği açıktır. Buna göre idarenin spor kulübü derneğine bedelsiz olarak protokol ile taşınmaz tahsisi yapması mümkün değildir. Amatör spor kulüplerine yapılabilecek ayni ve nakdi destekler 5393 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinin (b) bendinde belirtilmekle birlikte yapılan bu tahsis işlemi amatör spor kulübüne ayni ve nakdi yardım olarak değerlendirilemez. Mevzuatta taşınmaz tahsisinin kimlere ve nasıl yapılacağı belirlenmiş olup, bu hükümlere göre spor kulübü derneklerine taşınmaz tahsisi yapılması mümkün değildir.

Protokol her ne kadar tesisleri kullanma/yararlanma hakkını Derneğe vermiş ise de Derneğin söz konusu tesisleri işleterek gelir elde ettiği, giderlerini Büyükşehir Belediyesinin karşıladığı dikkate alındığında elde edilen gelirin Büyükşehir Belediyesinin olması gerektiği açıktır. Sporun yaygınlaştırılması amacıyla esnek uygulama için böyle bir protokolün düzenlendiği anlaşılmaktadır. Her ne kadar yapılan iş iyi niyetli de olsa aynı amacı Kanun'a uyarak Belediyenin gerçekleştirmesi de mümkündür.

Celal Atik Spor Salonu, Naim Süleymanoğlu Evka 4, Buca Sosyal Yaşam, Havuz İzmir, Can Çağnay Uzundere, İnciraltı Kano, Bostanlı Rekreasyon Alanı tesislerinde Basketbol, Voleybol, Futbol, Cimnastik, Hareket Eğitimi, Taekwondo, Judo, Satranç, Step-Aerobic, Aerobic, Pilates, Tenis, Kondisyon, Masa Tenisi, Zeka Takımı, Sağlıklı Yaşam, Yüzme, Sutopu, Yoga, Karete, Güreş, Kano branşlarında ücretli kurslar verilmektedir. 2024 yılında

ayda 2.364 ile 3.244 kişi arasında değişen sayıda kursiyerin ücretli kurs aldığı, kursun niteliğine göre her bir kursiyerden aylık 200,00 TL ile 1.500,00 TL arasında değişen ücret alındığı, 2023 yılında ayda 2.245 ile 3.642 kişi arasında değişen sayıda kursiyerin ücretli kurs aldığı, kursun niteliğine göre her bir kursiyerden aylık 120,00 TL ile 1.300,00 TL arasında değişen ücret alındığı, 2022 yılında ayda 2.568 ile 3.349 kişi arasında değişen sayıda kursiyerin ücretli kurs aldığı, kursun niteliğine göre her bir kursiyerden aylık 70,00 TL ile 650,00 TL arasında değişen ücret alındığı anlaşılmıştır.

Belirtilen yerlerin aynı zamanda Derneğe kullandırılması ve yararlandırılmasının sağlandığı belirtilmiş ise de fiilen kullandırma yetkisinin Dernekte olduğu, kurs verilmesi ile elde edilen gelir ve tesislerden yararlanacak olanlardan alınan gelirin Derneğe ait olduğu, belirlenen kurs ücretinin Dernek tarafından tahsil edildiği anlaşılmaktadır. 08.10.2024 tarihinden itibaren kurslara ilişkin ücret Belediye hesaplarına yatırılmasına karşın 08.10.2024 tarihinden önce ki kurs ücreti Dernek hesabına yatırılmıştır. Büyükşehir Belediyesi kurs ücretleri ile halı saha ve tenis kortları için tek hesap numarası belirlemiştir. Tek hesap olması ve ayrıntı kodu bulunmaması nedeniyle kurslar için ne kadar, halı saha ve tenis kortları için ne kadar tahsilat olduğuna ilişkin ayrıntılı bilgiye ulaşmak mümkün olamamıştır. 08.10.2024 tarihinden 31.12.2024 tarihine kadar yararlanan kişiler tarafından gerek kurs bedeli ve gerekse de halı saha ve tenis kortlarının kullanım bedeli olarak Büyükşehir Belediye hesabına yatırılan tutar 6.948.085,89 TL'dir.

Kamu idaresi tarafından yeni mali yapılanma çerçevesinde tüm spor okulu gelirlerinin Büyükşehir Belediyesi'nin resmi banka hesaplarına yatırılmaya başlandığı, belirtilen taşınmazlar üzerindeki kullanım hakkının Belediyeye ait olması nedeniyle 08.10.2024 tarihinden önce Spor Kulübü tarafından fiilen elde edilen kurs gelirlerine ilişkin olarak geçmiş dönemleri de kapsayacak şekilde tahsilat sürecinin başlatılacağı belirtilmiştir.

Belirtilen taşınmazlardaki hakkın Büyükşehir Belediyesinde olması nedeniyle fiili olarak Dernek tarafından 08.10.2024 tarihinden önce elde edilen kurs gelirlerinin önceki yıllar da dikkate alınarak Dernekten tahsil edilmesiyle ilgili sürecin işletilmesi gerekir.

BULGU 88: Yükümlülerle İlgili Denetimli Serbestlikte Hatalı Uygulama Yapılması

Hakkında kamuya yararlı bir işte ücretsiz olarak çalıştırılma yükümlülüğü verilen yükümlülerle ilgili olarak Denetimli Serbestlik Yönetmeliği ile protokole uygun hareket edilmediği görülmüştür.

05.03.2013 tarih ve 28578 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Denetimli Serbestlik Hizmetleri Yönetmeliği’nin “İş birliği protokolü” başlıklı 50’nci maddesinde, yükümlünün çalıştırılması, çalışılacak işin nitelikleri, çalışma süresinin belirlenmesi ve diğer hususlarla ilgili protokol imzalanacağı, iş birliği protokolünü müdür ile kurum yetkilisinin imzalayacağı, iş birliği protokolünde; kurumun adı, hizmetlerin türü, çalışma saatlerinin müdürlük ve kurumun ortak kararı ile belirleneceği, takip çizelgesinin iş yerindeki yükümlünün çalışmasından sorumlu kişi tarafından doldurulacağı, protokolün yürürlük süresi, protokolün sona ereceği haller, cinsiyet ve çocuk/yetişkin ayrımı da dikkate alınarak çalıştırılabilecek yükümlü sayısı, iş yerinin yükümlüye veya çocuğa iş güvenliği ve sağlığı ile işin yapılması için gerekli olan araç ve gereçleri sağlayacağı, işveren ve diğer çalışanlar tarafından yükümlünün insan haklarına ve kişilik haklarına saygı gösterileceği gibi bilgilerin yer alacağı belirtilmiştir. 10.11.2021 tarih ve 31655 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Denetimli Serbestlik Hizmetleri Yönetmeliği’nin “Yürürlükten kaldırılan yönetmelik” başlıklı 129’uncu maddesinde, 05.03.2013 tarihli ve 28578 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Denetimli Serbestlik Hizmetleri Yönetmeliği’nin yürürlükten kaldırıldığı, yürürlükten kaldırılan Denetimli Serbestlik Hizmetleri Yönetmeliği’ne yapılan atıflar bu Yönetmeliğe yapılmış sayılacağı belirtilmiştir. 10.11.2021 tarih ve 31655 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Denetimli Serbestlik Hizmetleri Yönetmeliği’nin “İş birliği protokolü” başlıklı 50’nci maddesinde, yükümlünün çalıştırılması, çalışılacak işin nitelikleri, çalışma süresinin belirlenmesi ve diğer hususlarla ilgili protokol imzalanacağı, iş birliği protokolünü müdür ile kurum yetkilisinin imzalayacağı, iş birliği protokolünde; kurumun adı, hizmetlerin türü, çalışma saatlerinin müdürlük ve kurumun ortak kararı ile belirleneceği, takip çizelgesinin iş yerindeki yükümlünün çalışmasından sorumlu kişi tarafından doldurulacağı, protokolün yürürlük süresi, protokolün sona ereceği hâller, cinsiyet ve çocuk/yetişkin ayrımı da dikkate alınarak çalıştırılabilecek yükümlü sayısı, iş yerinin yükümlüye veya çocuğa iş güvenliği ve sağlığı ile işin yapılması için gerekli olan araç ve gereçleri sağlayacağı, işveren ve diğer çalışanlar tarafından yükümlünün insan haklarına ve kişilik haklarına saygı gösterileceği gibi bilgilerin yer alacağı, “Çalışma protokolü” başlıklı 52’nci maddesinde, hakkında kamuya yararlı bir işte ücretsiz olarak çalıştırılma yükümlülüğü veya gözetim altında ücret karşılığında

çalıştırılma yükümlülüğü verilen yükümlülerin kurumda işe başlatılmalarından önce müdürlüğün, iş yerinin ve yükümlünün görev ve sorumluluklarının yer aldığı çalışma protokolünün denetimli serbestlik personeli, yükümlü ile iş yeri temsilcisi arasında imzalanacağı belirtildikten sonra çalışma protokolünde yer alacak hususlara ilişkin düzenleme yer almıştır. Maddenin dördüncü fıkrasında, çalışma protokolünün yükümlünün dosyasında saklanacağı hükmü yer almıştır.

Yapılan incelemede, İzmir Denetimli Serbestlik Müdürlüğü ile 30.09.2014 tarihinde 7 maddeden oluşan ve Belediye Başkanı ile Cumhuriyet Başsavcısının imzasının olduğu protokol ile Karşıyaka Denetimli Serbestlik Müdürlüğü ile ...11.2021 tarihinde 7 maddeden oluşan ve Belediye Başkanı ile Cumhuriyet Başsavcısının imzasının olduğu protokol imzalanmıştır. Protokollerin 6.17'inci maddesinde, *“bu protokol ...den başlayıp...dahil olmak üzere (bir yıllık süre için) yapılmıştır.”* denildikten sonra (a) fıkrasında, *“Protokol ile her iki taraf da olumlu bir değerlendirme yaparsa her seferinde anlaşma otomatik olarak bir yıl uzatılacaktır.”* hükmüne yer verilmiştir. Bu hükme istinaden protokolün süresi her yıl uzatılmakla belirsiz hale gelmektedir. Böylece yönetmelikteki protokolün yürürlük süresinin belirtileceği hükmüne uyulmamış olmaktadır. Diğer taraftan Yönetmelik hükmüne göre protokolü Denetimli serbestlik müdürünün imzalaması gerekir. Yetki Denetimli serbestlik müdüründe olduğuna göre Başsavcı söz konusu protokolü imzalamakta yetkili değildir. İmzalanan protokoller incelendiğinde, denetimli serbestlikte çalışacak kişilerin 18-50 yaş aralığında olması gerektiği vurgulanmıştır. Denetimli serbestlikte çalışan kişilerin yaş durumu incelendiğinde ise protokole aykırı olarak 50 yaş üzerinde kişilerin çalıştırıldıkları anlaşılmıştır. Protokole aykırı olarak denetimli serbestlikte çalıştırılan kişilerle ilgili oluşabilecek bir olumsuzlukta/iş kazası olması durumunda idarenin yüklü tazminat ödeme zorunluluğu ile karşı karşıya kalma ihtimalinin göz önünde bulundurulması gerekmektedir.

Kamu idaresi tarafından bundan sonraki süreçte protokollerin her yıl yenilenmesinin sağlanacağı ve yürürlük sürelerinin açık, net ve mevzuata uygun şekilde belirtileceği, yükümlülerin yaş aralığına yönelik protokol hükümlerine gereken özenin gösterileceği ve ilgili kontrollerin hassasiyetle sürdürüleceği ifade edilmiştir.

İş birliği protokolünün Yönetmelik hükmüne uygun olarak, denetimli serbestlik müdürü ile kurum yetkilisi arasında imzalanması, protokolün yürürlük süresinin açıkça belirtilmesi ile protokolde yer alan hükümlere uyulması gerekmektedir.

BULGU 89: Malları Taşıyan veya Depolayanlara İdari Para Cezası Uygulanmaması

5957 sayılı Sebze ve Meyveler ile Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'a aykırı davrananlara 2022 yılının başından 14.09.2023 tarihine kadar cezalı hal rüsumu işlemi yapılmakla birlikte Kanun'un 14'üncü maddesinin birinci fıkrasının (ç) bendine göre idari para cezası düzenlenmediği görülmüştür.

01.01.2012 tarihinde yürürlüğe giren 5957 sayılı Sebze ve Meyveler ile Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un,

“Hal rüsumu” başlıklı 8'inci maddesinde,

“(1) Toptancı halinde satılan mallardan yüzde bir, toptancı hali dışında satılan mallardan yüzde iki oranında hal rüsumu tahsil edilir. Ancak, Bakanlar Kurulunca aksi kararlaştırılmadıkça, üretici örgütlerince toptancı halinde satılan mallar ile toptancı haline bildirimde bulunmak şartıyla 4 üncü maddenin birinci fıkrasının (a), (b), (ç), (d), (e) ve (f) bentlerinde belirtilen mallardan hal rüsumu alınmaz. Bakanlar Kurulu, Bakanlığın teklifi üzerine hal rüsumu oranlarını, değişen piyasa şartlarına göre, genel olarak veya mal bazında uygulanmak üzere yüzde doksanına kadar azaltmaya veya artırmaya yetkilidir.

(8) Bu Kanun hükümlerine aykırı olarak;

a) Toptancı haline bildirilmeden toptancı hali dışında toptan alınıp satılan ya da toptancı halinde satılmak üzere bildirimde bulunulup toptancı hali dışında toptan satılan,

b) Sinaî üretimde kullanılmak veya ihraç edilmek üzere satın alınıp bu maddenin ikinci fıkrasına aykırı olarak iç piyasada satışa sunulan,

c) Toptancı halinden satın alınmadan veya toptancı haline bildirilmeden perakende satılan,

ç) Miktarına, değerine, üretim şekline veya künyesinde belirtilen diğer hususlara ilişkin gerçeğe aykırı beyanda bulunulan,

mallar için hal rüsumu, tespitin yapıldığı yerdeki toptancı halinde bir önceki gün o mallar için oluşan birim fiyatların en yükseği esas alınarak belirlenen toptan satış bedelinin yüzde yirmi beşi oranında cezalı olarak alınır. Hal rüsumunun cezalı olarak alınmasına

belediye encümenince karar verilir. Cezalı hal rüsumu tahsil edilen mallar için önceden ödenen hal rüsumu varsa cezalı tahsil edilecek hal rüsumundan mahsup edilir.

(10) Cezalı tahsil edilen hal rüsumları belediyece ayrı bir hesapta tutulur. Bu hesapta toplanan tutarın yarısı her ayın sonunda tespit ve/veya yakalama eylemine bizzat ve fiilen katılan kamu görevlilerine ikramiye olarak ödenir. Ancak, kamu görevlisine ödenen ikramiyenin tutarı olay başına (2.000) ve yılda (90.000) gösterge rakamının memur aylık katsayısı ile çarpımı sonucunda bulunacak tutarı geçemez. Hesapta kalan kısım ise belediyeye gelir olarak kaydedilir.”

“Cezalar” başlıklı 14’üncü maddesinde,

“(1) Diğer kanunlara göre daha ağır bir ceza gerektirmediği takdirde;

ç) Toptancı halinden satın alınmayan veya toptancı haline bildirilmeyen malları taşıyanlara veya bunları depolayanlara, 5 inci maddenin on üçüncü fıkrası uyarınca Bakanlıkça belirlenen asgarî şartları ve bilgileri sözleşmelerde bulundurmayanlara iki bin Türk Lirası,

(3) Bu maddede öngörülen idarî para cezalarının verilmesini gerektiren fiillerin bir takvim yılı içinde tekrarı hâlinde, idarî para cezaları her tekrar için iki katı olarak uygulanır. Bu maddenin birinci fıkrasının (g) bendinde öngörülen idari para cezalarını Bakanlık, (ğ) bendinde öngörülen idari para cezalarını Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, diğer idari para cezalarını ise doğrudan veya Bakanlığın talebi üzerine belediyeler uygulamaya yetkilidir. İdari para cezası uygulama yetkisi Bakanlıkta ilgili genel müdürlük, belediyelerde ise belediye encümenince kullanılır.

(4) Bu maddede öngörülen idarî para cezalarının uygulanması, bu Kanunda öngörülen diğer müeyyidelerin uygulanmasına engel teşkil etmez.”

düzenlemeleri yer almaktadır.

5957 sayılı Kanun’un 8’inci maddesinde hal rüsumun nasıl alınacağı düzenlenmiştir. Maddede hal rüsumunun toptancı halinde satılan mallardan yüzde bir, toptancı hali dışında satılan mallardan yüzde iki oranında tahsil edileceği, toptancı halinden satın alınmadan veya toptancı haline bildirilmeden perakende satılan mallar için hal rüsumunun, tespitin yapıldığı yerdeki toptancı halinde bir önceki gün o mallar için oluşan birim fiyatların en yüksekisi esas

alınarak belirlenen toptan satış bedelinin yüzde yirmi beşi oranında cezalı olarak alınacağı ve hal rüsumunun cezalı olarak alınmasına belediye encümenince karar verileceği belirtilmiştir.

5957 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinde ise idari para cezaları düzenlenmiştir. 14'üncü maddenin birinci fıkrasının (ç) bendinde toptancı halinden satın alınmayan veya toptancı haline bildirilmeyen malları taşıyanlara veya bunları depolayanlara iki bin liranın (2022 yılı güncel tutarı olan 6.966,00 TL, 2023 yılı güncel tutarı olan 15.529,00 TL) idari para cezası verileceği, idarî para cezalarının verilmesini gerektiren fiillerin bir takvim yılı içinde tekrarı hâlinde idarî para cezalarının her tekrar için iki katı olarak uygulanacağı ve bunun belediye encümenince kullanılacağı belirtilmiştir.

Cezalı hal rüsumu alınması ile idari para cezası farklıdır. Niteliği itibariyle farklı olduğu için Kanun'un iki farklı maddesinde düzenlenmiştir. Kanun'un 14'üncü maddesinin birinci fıkrasının (ç) bendinde idari para cezası malları taşıyanlara veya bunları depolayanlara verilirken, 8'inci maddedeki cezalı hal rüsumu ise mal sahibinden alınmakta, ancak malları taşıyan nakliyeciler ya da depolayanlarda mal sahibiyle birlikte müteselsilen sorumlu olmaktadır. Görüldüğü üzere cezalı hal rüsumunun asıl muhatabı mal sahibi iken idari para cezasının muhatabı ise malları taşıyanlar veya bunları depolayanlardır. Mal sahibi aynı zamanda taşıyan veya depolayan ise bu takdirde idari para cezasına muhatap olacaktır. Dolayısıyla cezalı hal rüsumu uygulanması idari para cezasının uygulanmasına engel değildir.

İl girişlerinde bulunan kontrol noktaları ile yapılan denetimlerde görevlilerce hal kayıt sistemine bildirim yapılmayan mallarla ilgili zabıta tarafından tutanak tutulmaktadır. 2022, 2023 ve 2024 yılında tutulan tutanak karşılığı cezalı hal rüsumu uygulanmaktadır. Tutanaklara istinaden Encümence cezalı hal rüsumu tahakkuk ettirilmesine karşın, 01.01.2022 tarihinden 14.09.2023 tarihine kadar idari para cezası verilmemiştir. 5957 sayılı Kanun'un 8'inci maddesine göre cezalı hal rüsumu tahakkuk ettirilmesinin yanı sıra eylem 14'üncü maddenin birinci fıkrasının (ç) bendine girdiğinden dolayı malları taşıyanlara veya bunları depolayanlara idari para cezası verilmelidir. Cezalı hal rüsumu uygulananlardan aynı zamanda eylemi 5957 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinin birinci fıkrasının (ç) bendine göre idari para cezası gerektirenlere idari para cezası 14.09.2023 tarihinden itibaren uygulanmaya başlamıştır. 2023 yılında cezalı hal rüsumu uygulananlardan aynı zamanda eylemi 5957 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinin birinci fıkrasının (ç) bendine göre idari para cezası gerektirip uygulananların sayısı 68 kişidir. 2022 yılında cezalı hal rüsumu uygulananlardan aynı zamanda eylemi 5957 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinin birinci fıkrasının (ç) bendine göre idari para cezası

gerektirenlerin sayısı 358 ve 2023 yılında 234 kişidir. Eylemi 5957 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinin birinci fıkrasının (ç) bendi kapsamında olup 2022 ve 2023 yılında idari para cezası uygulanmayan toplam 592 taşıyıcıya tahakkuk ve tahsil zamanaşımı süresi içinde idari para cezası uygulanmamıştır.

Kamu idaresi tarafından 2022 yılında düzenlenen idari yaptırım tutanağının mahkeme tarafından iptal edildiği belirtilmiştir. Cezalı hal rüsumu uygulananlardan aynı zamanda eylemi 5957 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinin birinci fıkrasının (ç) bendine göre idari para cezası gerektirenlere idari para cezası 14.09.2023 tarihinden itibaren uygulanmaya başlanmıştır. Uygulanan bu cezalarla ilgili mahkemelerce istikrarlı şekilde verilmiş iptal kararları olduğuna ilişkin bir bilgi bulunmamaktadır. Düzenleyici işleme/idari işleme ilişkin olarak kesinleşmiş Mahkeme kararı ancak davacı ve davalı açısından sonuç içerir. Davanın taraflarının Mahkeme kararına uyması gerekir. Anayasa Mahkemesi kararları ile Mahkemelerin yetkili organları tarafından verilen içtihadı birleştirme kararları ise herkes tarafından uyulması gereken kararlardır. Anayasa Mahkemesi kararları ile Mahkemelerin yetkili organları tarafından verilen içtihadı birleştirme kararları haricindeki kararları bakımından, aynı Mahkemenin aynı konuda birbirinden çok farklı kararlarının olduğu ülkemizde herhangi bir olaya özgü verilen Mahkeme kararını esas alarak genel düzenleyici işlem tesisi mümkün değildir. Düzenleyici işlem/idari işlem Kanun ve ilgili mevzuat esas alınarak tesis edilmelidir.

2022 ve 2023 yılı içinde 5957 sayılı Kanun'un 8'inci maddesine göre cezalı hal rüsumu uygulanan eylemlerle ilgili olarak tahakkuk ve tahsil zamanaşımı süresi dikkate alınarak ilgisine Kanun'un 14'üncü maddesinin birinci fıkrasının (ç) bendine göre de idari para ceza uygulaması yapılması sağlanmalıdır.

BULGU 90: Doğal Yaşam Parkının Yetki ve Görevi Bulunmamasına Karşın Yaban Hayvanlarının Tedavisinin Yapılması

Hayvanat bahçesi dışında sahipsiz olarak yaban hayatı yaşayan hayvanların tedavisi Tarım ve Orman Bakanlığı Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğünün görev ve yetkisinde olmasına rağmen hayvan tedavisi ve giderlerinin Büyükşehir Belediyesi tarafından yapıldığı görülmüştür.

İzmir Doğal Yaşam Parkı 01.07.2004 tarih ve 25509 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Hayvan Hakları Kanunu ile 11.06.2022 tarih ve 31863 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Hayvanat Bahçelerinin ve Doğal Yaşam

Parklarının Kuruluşu ile Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'e göre faaliyet göstermektedir. Yönetmelik'in "Hayvanat Bahçeleri ve Doğal Yaşam Parkları ile İlgili Genel Şartlar" başlıklı Üçüncü Bölümün "Genel şartlar" başlıklı 10'uncu maddesinin birinci fıkrasının (z) bendinin (aa) alt bendinde, Hayvanat bahçeleri kendilerine getirilen sağlıklı, yaralı veya hasta hayvanları il şube müdürlüğünün bilgisi haricinde alamayacakları ve (bb) alt bendinde ise, Bakanlıkça el konulan türlerden hayvanat bahçesine veya doğal yaşam parkına teslim edilenlerin il şube müdürlüğünden izin alınmadan satılamayacağı, hibe edilemeyeceği veya başka bir yere nakledilemeyeceği belirtilmektedir. Yönetmelik'te yaban hayatında bulunan yaralı hasta tedaviye muhtaç hayvanların hayvanat bahçesi ya da doğal yaşam parkı tarafından alınıp tedavisinin yapılmasına dair bir hüküm bulunmamaktadır. Gerek 11.06.2022 tarih ve 31863 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Yönetmelik ve gerekse bu yönetmeliğin 31'inci maddesiyle yürürlükten kaldırılan 11.08.2007 tarih ve 26610 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Hayvanat Bahçelerinin Kuruluşu ile Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik maddelerinde hayvanat bahçesi dışında sahipsiz olarak yaban hayatı yaşayan hayvanların tedavisine ilişkin bir yükümlülük bulunmamasına karşın uygulamada İzmir Doğal Yaşam Parkı açıldığı 30 Kasım 2008'den beri kendisine getirilen ya da hasta yaralı olduğu bilgisi verilip gidip alınıp getirilen yaban hayvanları için acil müdahale ile tedavi bakım hizmetini vermeye devam etmektedir. Fiili durum nedeniyle 10.02.2022 tarihli olur ile yürürlüğe konulan Park ve Bahçeler Dairesi Başkanlığı İzmir Doğal Yaşam Parkı Şube Müdürlüğü Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönerge'nin "Şube Müdürlüğünün görev, yetki ve sorumlulukları" başlıklı 5'inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde, "Doğal hayatta yaralanan hastalanan yaban hayvanlarının tedavi ve takibini yaptırmak, tekrar doğaya kazandırılmalarını sağlamak" ile "Hayvan Sağlığı (Klinik, Karantina ve Hayvan Barınakları) Şefliği, Klinik ve Karantina Biriminin görev, yetki ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (k) bendinde, Vatandaş ya da Tarım ve Orman Bakanlığını yetkilileri tarafından getirilen yaban hayvanlarının (güvercin, martı vb. şehir hayvanları hariç) tedavi ve rehabilitasyonlarını yapmak, kayıtlarını tutmak ilgili bakanlığa bildirmek, tedavisi tamamlanan hayvanları doğaya salmak" hükümleri bulunmaktadır. Yönergeye bu hükümlerin konulma nedeninin fiilen yapılan işin altyapısını oluşturmak olduğu anlaşılmaktadır. Yönergenin belirtilen maddelerinin gerek Hayvanat Bahçelerinin ve Doğal Yaşam Parklarının Kuruluşu ile Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ve gerekse bu yönetmeliğin 31'inci maddesiyle yürürlükten kaldırılan Hayvanat Bahçelerinin Kuruluşu ile Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik maddelerine aykırı olduğu, dolayısıyla üst norma aykırı olması nedeniyle yönergenin ilgili maddelerinin uygulama imkanının bulunmadığı anlaşılmaktadır.

11.07.2003 tarih ve 25165 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 4915 sayılı Kara Avcılığı Kanunu’nun 4, 20, 28’inci maddeleri, 09.12.2009 tarih ve 27437 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 4915 sayılı Kara Avcılığı Kanununa Göre El Konularak Mülkiyeti Kamuya Geçirilen Sair Eşyalarla İlgili Yapılacak İş ve İşlemler Hakkında Yönetmelik’in 6’ncı maddesi, 30.11.2004 tarih ve 25656 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Av ve Yaban Hayvanı Üretme Yeri ve İstasyonları ile Kurtarma Merkezlerinin Kuruluşu, Yönetimi ve Denetimi Hakkında Yönetmelik’in 1 ve 19 uncu maddeleri, 11.06.2005 tarih ve 25847 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Av ve Yaban Hayvanları ile Bunlardan Elde Edilen Ürünlerin Bulundurulması, Üretimi ve Ticareti Hakkında Yönetmelik’in 85’inci maddesi, 24.10.2005 tarih ve 25976 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Av ve Yaban Hayvanlarının ve Yaşam Alanlarının Korunması, Zararlılarıyla Mücadele Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik’in 31’inci maddesi incelendiğinde, karar verme görev ve yetkisinin Tarım ve Orman Bakanlığında olduğu anlaşılmaktadır. 4915 sayılı Kara Avcılığı Kanununa Göre El Konularak Mülkiyeti Kamuya Geçirilen Sair Eşyalarla İlgili Yapılacak İş ve İşlemler Hakkında Yönetmelik’in “Canlı av ve yaban hayvanlarının doğaya salınması” başlıklı 6’ncı maddesinde, *“Türkiye’de yaşayan türlerden olan ve canlı olarak el konulan, özel bakım ve tedaviye muhtaç olmadığı tespit edilen av ve yaban hayvanları, orman idaresi yetkilileri tarafından başka bir şekilde değerlendirilmesine karar verilmediği takdirde doğal yaşama ortamlarına serbest bırakılır. Av ve yaban hayvanlarından yaralı olanlar tedavileri yapıldıktan ve doğal yaşamlarını devam ettirebilecekleri tespit edildikten sonra yaşama ortamlarına, mümkün olduğunda yakalandıkları yaşama alanlarına serbest bırakılır. Bunlardan doğal yaşamlarını devam ettiremeyecek şekilde yaralı olanlar, sakat ve özürlü kalanlara il çevre ve orman müdürlüklerince Av ve Yaban Hayvanları ile Bunlardan Elde Edilen Ürünlerin Bulundurulması, Üretimi ve Ticareti Hakkında Yönetmeliğin hükümleri doğrultusunda Av ve Yaban Hayvanı ve Ürün Bulundurma Belgesi düzenlenerek kurtarma merkezlerine veya bu işle ilgili olarak protokol imzalanan hayvanat bahçelerine teslim edilir.”* denilmesine karşın, bir protokol düzenlemesi yapılmadan doğada yaralanan, hastalanan ve tedaviye muhtaç yaban hayvanlarının Doğa Koruma ve Milli Parklar tarafından İzmir Büyükşehir Belediyesi İzmir Doğal Yaşam Parkı’na getirilerek burada tedavilerinin yapılması, tedavi giderlerinin Büyükşehir Belediyesi tarafından karşılanması park bünyesindeki yaban hayvanları ile aynı klinik ve karantina ortamında bulundurulması yukarıda belirtilen Yasa ve yönetmeliklere uygun değildir.

Büyükşehir Belediyesinin görev ve yetkisi olmadığı halde fiili olarak bu hayvanların tedavisini yaparak gidere katlanması, Doğa Koruma ve Milli Parkların yapması gereken gidere katlanmaması, yapılan giderin Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğü'nden talep edilmemesi sürdürülebilir bir durum oluşturmamaktadır. 4915 sayılı Kara Avcılığı Kanunu'nun 4'üncü maddesinde, kurtarma merkezleri kurulması öngörüldüğü halde, Bakanlık bu görevini fiili olarak Büyükşehir Belediyesine yaptırmaktadır. Büyükşehir Belediyesi bu hayvanlar için yaptığı giderleri talep etmelidir.

2011 yılından itibaren Doğa Koruma ve Milli Parklar tarafından İzmir Doğal Yaşam Parkına tedavi için verilen hayvan sayısının 7.494 olduğu, bunlardan tedavisi tamamlananlardan 1.814'ünün doğaya bırakıldığı, 2.780'inin barınaklarda bakıldığı, kalanında çeşitli tedavi sürecinde öldükleri anlaşılmıştır. Tedavisi yapılan hayvanlar hayvan kayıt defterine işlenmekle birlikte, bu hayvanların tedavisi için kullanılan ilaç, yiyecek ve işgücü giderlerinin mali değerlerinin ne kadar olduğunun hesaplanıp tutulmadığı anlaşılmaktadır.

Kamu idaresi tarafından Tarım ve Orman Bakanlığı Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğü ile Büyükşehir Belediye Başkanlığı Veteriner İşleri Dairesi İzmir Doğal Yaşam Parkı Şube Müdürlüğü arasında bir protokol hazırlanarak İzmir Doğal Yaşam Parkı'nın "Yaban hayatı kurtarma ve rehabilitasyon merkezi" olarak da hizmet vermesi konusunda Bakanlık ile geçmişte yazışmalara başlandığı, getirilen yaban hayvanlarının klinik kayıt defterine kaydedildiği, yapılan iş ve işlemler ile kullanılan ilaçlar, malzemeler ve veteriner hekim hizmetinin yaklaşık maliyetinin belirlenebileceği bir çalışma başlatılarak Protokolün güncellenerek iki kurum arasında imzalanması sürecinin başlatılacağı ifade edilmiştir.

Yaban hayatı yaşayan hayvanların tedavisinin Tarım ve Orman Bakanlığı Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğü'nün görev ve yetkisinde olmasına karşın Büyükşehir Belediyesi tarafından bedelsiz yapılmasının Kanun ve Yönetmeliklere aykırı olduğu, fiili olarak İzmir Doğal Yaşam Parkı tarafından tedavi yapılacak ise iki kurum arasında yapılacak iş ve işlemler ile giderlerin karşılanma esas ve usullerinin belirlendiği protokole göre sürecin yürütülmesi sağlanmalıdır.

BULGU 91: Ortak Hizmet Projesi Kapsamında Taşınmazların Amatör Spor Kulübü Tarafından İşletilmesi

İdareye ait olan 11 adet taşınmazın yapılan protokole istinaden spor kulübü derneğine bedelsiz olarak kullanılacağı belirtilmesine karşın söz konusu tesislerin işletilmesi sonucu gelir elde edildiği görülmüştür.

5393 sayılı Kanun'un "Belediyenin görev ve sorumlulukları" başlıklı 14'üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde, belediyelerin mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla amatör spor kulüplerine ayni ve nakdi yardım yapabileceği ve gerekli desteği sağlayabileceği, ikinci fıkrasında Belediyelerin birinci fıkranın (b) bendi uyarınca, sporu teşvik etmek amacıyla yapacakları nakdi yardım, bir önceki yıl genel bütçe vergi gelirlerinden belediyeleri için tahakkuk eden miktarın; büyükşehir belediyeleri için **binde yedisini**, diğer belediyeler için binde on ikisini geçemeyeceği, "Meclisin görev ve yetkileri" başlıklı 18'inci maddesinde, belediye meclislerinin taşınmaz mal alımına, satımına, takasına ve tahsisine yetkili olduğu, "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75'inci maddesinin (c) bendinde, belediyenin kamu yararına çalışan dernek statüsünde olmayanlar ile ortak hizmet projesi yürütebileceği, aynı maddenin (d) bendinde ise kamu kurumlarının kendilerine ait taşınmazlarını mahalli idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis ve devir işlemlerinin yapılabilmesine yönelik düzenlemeler yapılmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun "Taşınmaz tahsisi" başlıklı 47'inci maddesinde, kamu idarelerine ait olan taşınmazların kanunlarında belirtilen kamu hizmetlerini yerine getirmek amacıyla birbirlerine ve köy tüzel kişilerine bedelsiz olarak tahsis edilebileceği yer almaktadır. 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde, *"Genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işleri bu Kanunda yazılı hükümlere göre yürütülür."* denilmiş ve aynı Kanun'un "İhale usullerinin neler olduğu" başlıklı 35'inci maddesinde Kanun'un 1'inci maddesindeki yazılı işlerde uygulanacak ihale usulleri belirtilmiştir. Ayrıca kamu idarelerine ait taşınmazların tahsislerine ilişkin Sayıştay Genel Kurulu'nun 02.02.2018 tarih ve 30320 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2017/1 Esas ve 5415/1 Karar numaralı içtihadı birleştirme kararında, *"...spora verilen desteğin, özünde bir kamu hizmeti sayılması mümkün olmakla birlikte gerek 5393 sayılı Kanun'da gerekse 5018 sayılı Kanun'da, kamu idaresinin mülkiyetindeki bir taşınmazı sadece mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edebilmesine imkân tanınmıştır. Ne var ki, Belediyenin taşınmazlarını tahsis ettiği ...Belediyesi Gençlik ve Spor Kulübünün, Belediyece yerine getirilmesi gereken hizmetleri amaç edinmesi ve ilçedeki sportif faaliyetleri yürüterek toplumsal fayda sağlaması bu kulübe kamu kurum ve kuruluşu niteliği kazandırmamaktadır. Ayrıca Spor Kulübüne yapılan bu tahsisin, 5393 sayılı Kanun'un 69'uncu maddesinde düzenlenen gerek sosyal ve ekonomik amaçlı arsa ve konut üretimi gerekse bunların tahsis edilebileceği gerçek ve tüzel kişiler kapsamında değerlendirilmesi de mümkün*

değildir.” denilerek Belediyelere ait taşınmazların belediye meclisi kararı ile spor kulüplerine tahsis edilmesine imkân bulunmadığına karar verilmiştir.

Büyükşehir belediye meclisinin 12.02.2018 tarih ve 97509404.301.05.91 sayılı kararıyla Büyükşehir belediyesi ile Büyükşehir Belediyesi Gençlik ve Spor Kulübü Derneği arasında yapılacak gençlik ve spor hizmetlerinin yürütülmesine dayalı ortak hizmet projelerindeki iş birliğini belirlemek üzere düzenlenen “Ortak Hizmet Protokolü”nün kabulü ve imzalanması için Büyükşehir Belediye Başkanına imza yetkisi verilmiştir. 02.03.2018 tarihinde imzalanan Ortak Hizmet Protokolünün 4’üncü maddesinde, İzmir Büyükşehir Belediyesi Bütçesinde ayrılan ödenek çerçevesinde nakdi ve ayni yardım yapılacağı, 5’inci maddesinin (a) fıkrasında nakdi yardım, (b) fıkrasında ayni yardım düzenlenmiştir.

Protokolün “Genel şartlar” başlıklı 5’inci maddesinin “b) Ayni Yardım” başlıklı kısmında,

“ba) İBB tarafından protokolün 5. madde a fıkrasında belirtilen hususlarda kullanılmak üzere 5393 Sayılı Kanunu 14. madde b fıkrası gereğince DERNEĞE her türlü spor malzemeleri, araç, gereç, teçhizat vb. ayni yardım verilebilir.

bb) Yardımların kullanılmasının etkin bir şekilde denetlenmesi, izlenebilmesi ve raporlanabilmesi için İBB'nin kullanım hakkına sahip olduğu yazılımlar DERNEK tarafından İzmirNet altyapısı üzerinden çalıştırılarak kullanılacak, bunun için DERNEK herhangi bir bedel ödemeyecektir.

bc) İBB 5393 Sayılı Kanunu' nun 14. madde b fıkrasında belirtilen "Gerekli Destek" kapsamında, DERNEĞİN tüzüğünde belirtilen faaliyetlerinde taşıma işlemleri için doğan araç ihtiyacını karşılamak üzere gerektiğinde araç desteği verecektir.

*bç) İBB 5393 Sayılı Kanunu 14. madde b fıkrasında belirtilen "Gerekli Destek" kapsamında, gençlik ve spor hizmetlerinin yürütülmesinde ve DERNEĞİN tüzüğünde belirtilen faaliyetler için gerekli olan **ekli listede belirtilen**, İzmir Büyükşehir Belediyesi Gençlik ve Spor Dairesi Başkanlığı kullanımında olan spor tesisleri ve spor alanlarının aynı zamanda DERNEGEDE kullandırılması ve yararlandırılması sağlanacaktır.*

*İBB tarafından DERNEĞİN kullandırılması ve yararlandırılması sağlanan spor tesisleri ve spor alanlarının DERNEK tarafından gençlik ve spor hizmetlerinin yürütülmesinde ve DERNEK tüzüğünde belirtilen amaçlara yönelik olarak kullanımı sağlanacak, **spor***

tesislerinin ve spor alanlarının elektrik, su, telefon vb. kullanımına ilişkin giderleri İBB tarafından karşılanacaktır. Ayrıca uygun alanlarda İBB santrali ile ortak ağ kullanılacaktır. DERNEĞİN kullanacağı ve yararlanacağı, spor tesislerinin ve spor alanlarının bakım ve onarımları İBB tarafından yapılacaktır. Ancak acil ve küçük çaplı bakım ve onarımlar DERNEK tarafından yapılacaktır.”

hükümleri yer almaktadır. Aynı Protokolün “Yardımin Kullanılması, İzlenmesi ve Denetlenmesi” başlıklı 6’ncı maddesinde ise Derneğin yardımları kamu yararı gözeterek verilmiş amacına uygun olarak kullanmak zorunda olduğu, yardımın amacına uygun olarak harcanıp harcanmadığı ya da kullanılıp kullanılmadığına ilişkin bilgi, belge ve kayıtların birer örneği ile faaliyet raporlarını, faaliyetin bitimini müteakip bir ay içerisinde yardım yapan İzmir Büyükşehir Belediyesine göndereceği, İzmir Büyükşehir Belediyesinin yapılan yardımla sınırlı olmak üzere gerekli gördüğü her türlü inceleme, kontrol ve denetimi yapmaya yetkili olduğu belirtilmiştir. Protokol ekinde yer alan listede belirtilen 12 adet taşınmaza ait bilgiler şu şekildedir: Ekrem Akurgal Rekreasyon Alanı Spor Tesisleri, Uzundere Çok Amaçlı Spor Salonu, Celal Atik Spor Salonu - Fuar Hah Saha Fuar Tenis Kortu, Evka-4 Spor Salonu ve Halı Saha, İnciraltı Hah Saha ve Tenis Kortları, Bostanlı Tenis Kortları, Yeşilyurt Spor Tesisleri, Çiçek Mahallesi Hah Saha, Ege Mahallesi Semt Sahası, Gaziemir Atıfbey Mahallesi Futbol Sahası, Sosyal Yaşam Kampüsü Kapalı Spor Salonu ve Yüzme Havuzu Tesisi ve Çiğli İzkent Halı Saha. 2022 Yılı Denetim Raporunda 12 tesisin Spor Kulübü tarafından işletilmesi ifadesi geçmiş ise de aslında 11 tesisin olduğu, bunlardan Bayraklı Ekrem Akurgal Spor Tesislerinin 09.03.2020 tarih ve 249 sayılı Büyükşehir belediye meclis kararıyla 5 yıllığına Bayraklı belediyesine tahsis edildiği anlaşılmıştır.

İmzalanan protokole bakıldığında taşınmaz tahsisi olmadığı, ekli listede belirtilen yerlerin aynı zamanda Derneğe kullandırılması ve yararlandırılmasının sağlanacağı belirtilmiş ise de fiilen kullandırma yetkisinin Dernekte olduğu, halı saha ve tenis kortunun kiraya verilmesi ile tesislerden yararlanacak olanlardan alınan aidat gelirin Derneğe ait olduğu anlaşılmaktadır. Protokolün 5’inci maddesinde spor tesislerinin giderlerinin Büyükşehir belediyesine ait olduğu görülmektedir. Burada ayrı bir kişilik olan Dernek ile Büyükşehir Belediyesinin yetkileri karışmış, tesislere ilişkin tüm kullanım/kullandırma/yararlanma hakkı Derneğe verilmiştir. Yıl içinde üst sınır kadar nakdi yardım yapılmıştır. Bu nedenle Derneğin tesislerden gelir etme etmesi 5393 sayılı Kanun’un 14’üncü maddesinin ikinci fıkrasında belirtilen nakdi yardımın bir önceki yıl genel bütçe vergi gelirlerinden belediyeleri için tahakkuk eden miktarın, büyükşehir belediyeleri için binde yedisini geçemeyeceği kuralının da

ihlaline neden olmaktadır.

Yukarıda yer alan hükümlere göre belediyelerin kimlere ve nasıl taşınmaz tahsis edebileceği açıktır. Buna göre idarenin spor kulübü derneğine bedelsiz olarak protokol ile taşınmaz tahsisi yapması mümkün değildir. Amatör spor kulüplerine yapılabilecek ayni ve nakdi destekler 5393 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinin (b) bendinde belirtilmektedir. Yapılan bu tahsis işlemi amatör spor kulübüne ayni ve nakdi yardım olarak değerlendirilemez. Mevzuatta taşınmaz tahsisinin kimlere ve nasıl yapılacağı belirlenmiş olup, bu hükümlere göre spor kulübü derneklerine taşınmaz tahsisi yapılması mümkün değildir.

İdaresi tarafından İzmir Büyükşehir Belediyesi'ne ait spor tesisleri olan tenis kortları ve halı sahalarında kulüp faaliyetlerinin yapıldığı, tesislerde gündüz çocuklara yönelik eğitimler programlanırken, akşam saatlerinde ise belediye personeli ve kamu personeli olarak vatandaşların kullanımına da sunulduğu, mevcut tenis kortlarından her bölgede bulunan bir tanesinin halkın hizmetine bedelsiz olarak sunulduğu, kortlarda rezervasyon sistemi uygulandığından ve çalışma disiplini bakımından kamu zararı oluşmaması ve ayrıca kortlarda kullanım saati istendiği halde boş saat geçerek faydalanmak isteyen vatandaşların mağdur olmamaları adına rezervasyon istendiği halde gelmeme durumunda caydırıcı bir düzen oluşması için sembolik bağış sistemi uygulandığı, tenis kortlarının açık olması ve kış aylarında soğuk havadan ve yaz aylarındaki aşırı sıcaktan dolayı kısıtlı saatlerde kullanıldığı, kullanılan zaman dilimi ve mevsim şartları göz önüne alındığında “ticari işletme niteliği” oluşturacak bir maddi kazanç ve ayrıca “ticari işletme ölçeği” bazında maddi bir gelir oluşmadığı, bahse konu kortların kamu yararına daha verimli kullanılabilmesi ve ayrıca bu iş ve işlemlerin dış kullanıcıları tarafından ciddiye kazanabilmesi için sembolik tutarlarda bağış sisteminin devreye sokulduğu, tesislerde hafta içi daire başkanlığı personeli, hafta sonu kulüp personelinin hem çocukların eğitimi hem de destek için görev yaptığı, söz konusu tespitler doğrultusunda yapılan denetimlerin daha sık hale getirilmesi ve “ticari işletme ölçeğinde bir nitelik” kazanma olasılığında dahi mevcut “ortak hizmet protokolünün tek taraflı fesih edilerek kullanım hakkının bahse konu İBB Spor Kulübü'nden alınması ile ilgili sürecin takip edileceği ifade edilmiştir.

İdaresince 5393 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi, 18'inci maddesi, 75'inci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinden bahsedilerek İzmir Valiliği Valilik Makamı'nın gençlik ve spor hizmetlerinin yürütülmesine dayalı ortak hizmet projelerindeki iş birliğini belirlemek üzere düzenlenen “Ortak Hizmet Protokolü'nün kabulü ve

imzalanması için 26/01/2018 tarih ve 11609830-030.03-E.5258 sayı ile olur verildiği, 02.03.2018 tarihinde imzalanan Ortak Hizmet Protokolünden bahsedildiği, söz konusu hizmetin Belediye tarafından yerine getirilmesi halinde çok sayıda kişinin tam zamanlı olarak istihdam edilmek durumunda kalacağı, istihdam edilecek kişiler için ayrıca bir hizmet binası gerekeceği, mali olarak çok daha fazla yükün altına girileceği, Sayıştay 7.Dairesi'nin 11.11.2021 tarih ve 2021/483-2 sayılı Karar'ında “...Belediyenin gerçekleştirmesi gereken hizmetlerin ifasında kullanılan binanın... amaca matuf vatandaşla hizmetin verilip verilmediği ortaya konulmadan kamu zararı kararı verilmesi mümkün olmadığından...” denilerek öncelikle hizmetin verilip verilmediğinin tespit edilmesi gerekliliğinin vurgulandığı, İdarenin mevcut yasal düzenlemeye göre bir proje bütününe gerçekleştirmek üzere imzaladığı Ortak Hizmet Protokolü gereğince yerine getirdiği hizmetin kamu menfaatine ve hukuka uygun olarak uygulandığı, bahse konu tesislerin Spor Kulübü kullanımının yanında ayrıca İzmir İli Amatör Spor Kulüpleri Federasyonu çatısı altında faaliyet gösteren amatör spor kulüpleriyle birlikte vatandaşlarında kullanması ve yararlanması için Gençlik ve Spor Hizmetleri Daire Başkanlığı tarafından yapılan planlama ve kontroller doğrultusunda ücretsiz antrenman ve egzersiz saatleri verildiği, bir önceki yıl genel bütçe vergi gelirlerine göre belirlenen sınırın aşılmadığı, Büyükşehir Belediye Meclisi'nin 12.02.2018 tarih ve 97509404.301.05.91 sayılı kararıyla kabul edilen ve imza yetkisiyle 02.03.2018 tarihinde imzalanan “Ortak Hizmet Protokolü”nün 31 Mart 2024 tarihli Mahalli İdareler seçimleri sonrasında yenilenen ve Büyükşehir Belediyesinin karar organı olan Meclisin ilk toplantısı ve devamındaki bahse konu ile ilgili komisyonların oluşumunu takiben 2023 Sayıştay Denetim Raporu içeriğinde belirtilen hususlar doğrultusunda iptal edilerek konu hakkında yeniden yapılanmaya gidileceği ifade edilmiştir.

İdare tarafından belirtilen hususlara ilişkin açıklamalar yukarıda yapılmıştır. İdare tarafından büyükşehir belediyesi için belirlenen sınırın aşılmadığı ifade edilmiş ise de tesislerden elde edilen gelirin Derneğe kaydedilmesi nedeniyle sınırın aşılp aşılmadığının tespitinin Derneğin elde ettiği gelirlerin incelenmesiyle mümkün olabileceği açıktır. Bu bağlamda bu tesislerin kullanım hakkının Derneğe verildiği tarihten bu güne kadar olan ve Dernek tarafından alınan gelirlerin ortaya konulması zaruridir. Söz konusu hizmetin Belediye tarafından yerine getirilmesi halinde çok daha fazla maliyetin altına girileceği görüşüne katılmak mümkün değildir. Belediye tarafından halkın kullanımına sunulan yerlerde maliyet hesabından ziyade kullanım/fayda endeksinin dikkate alınması doğru olacaktır. Belediyeye ait yerlerin Dernek tarafından ücret karşılığında üçüncü şahısların kullanımına verilerek gelirin Dernek tarafından tahsil edilmesinin kabul edilebilir hiçbir tarafı bulunmamaktadır.

Sporun yaygınlaştırılması amacıyla esnek uygulama için böyle bir protokolün düzenlendiği anlaşılmaktadır. Amaç iyi niyetli de olsa aynı amacı Kanun’a uyarak Belediyenin gerçekleştirmesi de mümkündür. Belirtilen yerlerin aynı zamanda Derneğe kullandırılması ve yararlandırılmasının sağlandığı belirtilmiş ise de fiilen kullandırma yetkisinin Dernekte olduğu, halı saha ve tenis kortunun kiraya verilmesi ile tesislerden yararlanacak olanlardan alınan aidat gelirinin Derneğe ait olduğu, belirlenen halı saha ve tenis kortu saat ücretinin bağış adı altında Dernek tarafından tahsil edildiği anlaşılmaktadır. Protokol her ne kadar tesisleri kullanma/yararlanma hakkını Derneğe vermiş ise de Derneğin söz konusu tesisleri işleterek gelir elde ettiği, giderlerini Büyükşehir Belediyesinin karşıladığı dikkate alındığında elde edilen gelirin Büyükşehir Belediyesinin olması gerektiği açıktır.

2022 ve 2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunda belirtilen “söz konusu uygulamaya son verilmesi gerekir.” ifadesi ile ilgili olarak ücretlerin 08.10.2024 tarihi itibarıyla Büyükşehir Belediye hesaplarına yatırılması sağlanmıştır. Ancak aynı Denetim raporlarında belirtilen “fiili olarak Dernek tarafından işletilerek elde edilen gelirin tahsil edilmesiyle ilgili gerekli işlemlerin yapılması” ifadesinin gereğiyle ilgili herhangi bir işlem yapılmamıştır. 08.10.2024 tarihinden itibaren halı saha ve tenis kortu kullanımına ilişkin ücret Belediye hesaplarına yatırılmasına karşın 08.10.2024 tarihinden önceki halı saha ve tenis kortu kullanım ücreti Dernek hesabına yatırılmıştır. Büyükşehir Belediyesi kurs ücretleri ile halı saha ve tenis kortları için tek hesap numarası belirlemiştir. Tek hesap olması ve ayrıntı kodu bulunmaması nedeniyle kurslar için ne kadar halı saha ve tenis kortları için ne kadar tahsilat olduğuna ilişkin ayrıntılı bilgiye ulaşmak mümkün olamamıştır. 08.10.2024 tarihinden 31.12.2024 tarihine kadar yararlanan kişiler tarafından gerek kurs bedeli ve gerekse de halı saha ve tenis kortlarının kullanım bedeli olarak Büyükşehir Belediye hesabına yatırılan tutar 6.948.085,89 TL’dir.

Kamu idaresi tarafından 2024 yılına ilişkin verilen cevabta, yeni mali yapılanma çerçevesinde tüm gelirlerin Büyükşehir Belediyesi’nin resmi banka hesaplarına yatırılmaya başlandığı, belirtilen taşınmazlar üzerindeki kullanım hakkının Belediyeye ait olması nedeniyle 08.10.2024 tarihinden önce Spor Kulübü tarafından fiilen elde edilen halı saha ve tenis kort gelirlerine ilişkin olarak geçmiş dönemleri de kapsayacak şekilde tahsilat sürecinin başlatılacağı belirtilmiştir.

Belirtilen taşınmazlardaki hakkın Büyükşehir belediyesinde olması nedeniyle fiili olarak Dernek tarafından 08.10.2024 tarihinden önceki yıllarda tahsil edilen halı saha ve tenis kortu kullanım gelirlerinin ilgili yıllar itibarıyla Dernekten tahsil edilmesiyle ilgili gerekli

sürecin işletilmesi gerekir.

BULGU 92: Belediyenin Mülkiyetinde Bulunan Tarımsal Ürün Elde Edilecek Zeytin Ağaçlarından Faydalanılmaması

Büyükşehir Belediyesinin mülkiyetinde bulunan zeytin ağaçlarının atıl halde bulunduğu, bir kısmının üçüncü şahıslar tarafından kullanıldığı ve bu ağaçlardan tarımsal ürün elde edilmediği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun “Tanımlar” başlıklı 2'nci maddesinde, kamu kaynağı borçlanma suretiyle elde edilen imkânlar dahil kamuya ait gelirler, taşınır ve taşınmazlar, hesaplarda bulunan para, alacak ve haklar ile her türlü değerleri ifade ettiği belirtilmiş olup yine Mezkur Kanun'un “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.”* denilmektedir.

2021 yılı sonu itibariyle İdare tarafından yapılan sayımda 37.574 adet zeytin ağacının kamu idaresinin mülkiyetinde olduğu saptanmış olup, Belediye tarafından sayımı yapılması gereken üzerinde zeytin ağacı bulunan bir çok taşınmazın olduğu görülmüştür. Kamu kaynağı olan 37.574 adet ağaçtan İdare tarafından herhangi bir ürün elde edilemediği ve bu zeytin ağaçlarının bir kısmı ise üçüncü şahıslar tarafından kullanılmaktadır.

13.09.2006 tarih 10970 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in “Cins tashihlerinin yapılması” başlıklı 10'uncu maddesinde, *“Kamu idarelerince; mülkiyetlerinde, yönetimlerinde veya kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, taşınmazlar mevcut kullanım şekli ile kayıtlara alınır. Kamu idareleri taşınmazların cins tashihinin yapılması için gerekli işlemleri yaparlar...”* denilmektedir. Söz konusu taşınmazlar üzerinde zeytin ağacı bulunmasına rağmen bazı taşınmazlar tapu kaydında boş arazi olarak görünmektedir.

Kamu idaresi tarafından, zeytin varlığının değerlendirilmesine yönelik çalışmaların

başlatıldığı, bu bağlamda mevcut zeytin varlığının tespiti, koruma altına alınması/aldırılması, bakımı, hasadı ve hasat sonrası elde edilen ürünlere katma değer kazandırılması yolu ile İzmir il sınırları içerisinde bulunan kooperatiflerin desteklenmesi amacıyla Büyükşehir Belediyesi ile kooperatifler arasında işbirliği protokolü hazırlandığı, belediye arazilerindeki (taşınmazlardaki) zeytin varlığı verileri üzerinde çalışmaların gerçekleştirildiği, bir kısmının arazi çalışmasının yapıldığı, taşınmazların bulunduğu ilçelerdeki kooperatiflerle çalışma yapılarak protokol hazırlandığı, meclis kararı sonucunda projenin hayata geçirileceği, taşınmazların cins tahsisi için ilgili kuruluşlar tarafından değişikliklerin yapılması ile ilgili çalışmaların devam ettiği ifade edilmesine karşın 2025 yılı itibarıyla alanların faydalanılmasına yönelik işlemlere henüz başlanılmamıştır.

İdarenin 2021, 2022 ve 2023 yıllarına ilişkin Sayıştay Denetim Raporlarının gereğini yerine getirmediği görülmüştür.

Belediyenin stratejik planlarında tarımsal faaliyetlerin desteklenmesi yer almakta olup, 2021, 2022 ve 2023 yılı Sayıştay Denetim Raporlarında belirtildiği üzere zeytin ağaçlarının tarımsal faaliyete kazandırılarak elde edilecek tarımsal ürünlerin Belediye bütçesine katkı oluşturması ve ağaçların etkin kullanımı sağlanmalıdır.

BULGU 93: Sosyal Yardımların Hak Sahiplerine Ödenmesine İlişkin İşlemlerde Kontrol Eksikliklerinin Bulunması

Sosyal yardım ödemelerinin hak sahiplerine ödenmesine ilişkin işlemlerde kontrol eksikliklerinin bulunduğu ve devamlı takibin yapılmadığı görülmüştür.

Sosyal yardım destekleri, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin giderleri" başlıklı 60'ıncı maddesinin birinci fıkrasının (i) bendi ve Büyükşehir Belediye meclisinde 12.10.2022 tarih ve 05.1209 sayı ile karara bağlanan "Sosyal Yardım Yönetmeliği" kapsamında yapılmaktadır.

Sosyal Yardım Yönetmeliği'nin "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının (p) bendinde sosyal inceleme raporu; Yönetmelik kapsamında yardım için başvuranın ekonomik ve sosyal durumunun aile ve çevresel tüm boyutları ile ilgili meslek elemanları tarafından yerinde veya dijital olarak incelemesi yapılan kişilerin tespitini içeren rapor, aynı fıkranın (s) bendinde, E-Belediye; 6698 sayılı Kişisel Verilerin Korunması Kanunu'na

dayandırılarak, müracaatçının ve eşinin; tapu kaydı, SGK provizyon belgesi, sosyal yardım ve taşınır mal kayıtlarına ulaşılabilen, evrak sirkülasyonunu en aza indirmek için verilere tek noktadan kolay ulaşımın sağlandığı sistem olarak tanımlanmıştır.

Aynı Yönetmelik'in "Müracaatların tespiti, incelenmesi ve değerlendirilmesi" başlıklı 8'inci maddesinin birinci fıkrasında, sosyal yardım hizmeti almak üzere müracaatta bulunan kişiler hakkında ikametgâhı ve çevresi incelenerek veya dijital olarak incelemesi yapılarak belediyede görevli meslek elemanları tarafından sosyal inceleme raporu hazırlanacağı, E-Belediye üzerinden veya elden alınan evrakların her bir vatandaşın Sosyal Yardım Takip Sistemine dijital ortamda ekleneceği, "Sosyal yardım değerlendirme kurulunun tanımı, görev ve yetkileri" başlıklı 9'uncu maddesinin ikinci fıkrasında da Sosyal Yardım Değerlendirme Kurulu'nun, bu Yönetmelik hükümlerine göre nakdi yardım başvurusu alınmış olup meslek elemanı tarafından sosyal inceleme raporu hazırlanmış muhtaç kişilerin durumlarını E-Belediye üzerinden alınan raporlarla birlikte yönetmelikte belirtilen kriterleri göz önünde bulundurarak değerlendireceği ve yardım yapılmasının uygun olup olmadığına, uygun bulunması durumunda yapılacak yardımın miktarı, süresi ve şekli ile ilgili uygunluk kararı vereceği, "Sosyal yardımların kesilmesi" başlıklı 15'inci maddesinin ikinci fıkrasının (a) bendinde, Belediyece yapılan güncellemeler, incelemeler, değerlendirmeler ve ihbarlar sonucu Sosyal Yardım Başvuru Formundaki beyanın gerçeğe aykırı olduğunun tespit edilmesi halinde yapılan yardımların kurul tarafından iptal edileceği, aynı fıkranın (b) bendinde de kişinin ihtiyaç sahipliği halinin ortadan kalktığı, kişinin şahsi beyanı veya yapılan araştırmalarla tespit edilmesi halinde yardım alma hakkının sona ereceği, aynı fıkranın (c) bendinde ise ayni ve nakdi yardım hizmetlerinin yürütülmesinde uygulamanın devamlı takibinin esas olduğu belirtilmiştir.

Sosyal Yardım Yönetmeliği'ne göre; yapılacak sosyal yardımlar için Sosyal Yardım Değerlendirme Kurulu'nun uygunluk kararı vereceği, bu kararı verirken Sosyal Yardım Takip Sistemine dijital olarak ekli sosyal inceleme raporu ile E-Belediye üzerinden alınacak raporları göz önünde bulunduracağı, ayrıca Belediyece yapılan güncellemeler, incelemeler, değerlendirmeler ve ihbarlar sonucu Sosyal Yardım Başvuru Formundaki beyanın gerçeğe aykırı olduğunun tespit edilmesi halinde yapılan yardımların kurul tarafından iptal edileceği, kişinin ihtiyaç sahipliği halinin ortadan kalktığı, kişinin şahsi beyanı veya yapılan araştırmalarla tespit edilmesi halinde yardım alma hakkının sona ereceği ve devamlı takibin esas olduğu anlaşılmaktadır.

Belediyenin Sosyal Yardım Takip Sistemi üzerinden yapılan incelemede; nakdi ve aynı yardım alan bazı kişiler için hazırlanan sosyal inceleme raporlarının ve E-Belediye üzerinden alınan muhtaç kişilerin durumlarını belirleyen raporların eski tarihli olduğu, yardımın yapıldığı yıl ile en son incelemenin gerçekleştiği tarih arasında 4-5 yıl gibi bir sürenin bulunduğu, sosyal yardımların yapılacağı ihtiyaç sahibi kişilerin geçmiş yıllarda oluşturulan ve revize edilmeyen bir havuzdan yararlanılarak belirlendiği görülmüştür. Ayrıca şehit yakını, gazi ve gazi yakını hak sahipliğini gösteren kart olmadan şehit yakını, gazi ve gazi yakınlarına yapılan yardımlardan yararlanan kişilerde bulunmaktadır. Yaşlılara yapılan nakdi yardımların sosyal incelemeleri belediye tarafından yıl içerisinde güncellenmiş olup yarısına yakınının hak sahibi olma durumu ortadan kalkmıştır. Ancak bu güncellemelerin yapılan sosyal yardımdan faydalanan tüm gruplar için yapılması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında, sosyal yardım süreci özetlenmiş, yardım kararı olumlu olan hak sahiplerine yönelik iki yılda bir periyodik zaman aşımı uygulaması yapıldığı ve hak sahiplerine yeniden başvuru yapılmasının bildirildiği, sosyal inceleme raporlarının vatandaş başvuruları, saha tespitleri, ilgili kurum belgeleri ve meslek elemanlarının görüşleri doğrultusunda revize edildiği, şehit ve gazi ailelerine ilişkin ise hak sahipliği durumunun güncellendiği, hak sahipliği sona erenlerin tespit edildiği belirtilmiştir.

İdare tarafından yardım kararı olumlu olan hak sahiplerine yönelik iki yılda bir periyodik zaman aşımı uygulaması yapıldığı ifade edilmişse de yardım alan bazı kişiler için hazırlanan sosyal inceleme raporlarının ve E-Belediye üzerinden alınan muhtaç kişilerin durumlarını belirleyen raporların eski tarihli olduğu, yardımın yapıldığı yıl ile en son incelemenin gerçekleştiği tarih arasında uzun sürelerin bulunduğu, güncellemelerin tüm sosyal yardım grupları için yapılmadığı anlaşılmıştır. İdare tarafından yapılan güncellemeyle ilgili bilgi ve belge sunulmamıştır. Şehit ve gazi ailelerine ilişkin ise hak sahipliği olmayanların durumu sona erdirilmekle birlikte iptal tarihinden önce yapılan haksız ödemelerin geri alınması ile ilgili bir işlem yapıldığına yönelik herhangi bir belge sunulmamıştır.

Sosyal yardım ödemelerine esas teşkil edecek ve sosyal yardım ödemelerinin hak sahiplerine sağlıklı bir şekilde ulaşmasını sağlayacak olan sosyal incelemelerin ve e-belediye üzerinden alınan belgelerin güncellenerek etkin bir kontrol mekanizmasının kurulması temin edilerek Belediyenin ilgili birimlerince kontrolünün devamlılığının sağlanması, hak sahibi olmayıp sosyal yardımlardan yararlanan kişilere haksız olarak yapılan ödemelerin geri alınması ile ilgili hukuki işlemler başlatılması gerekmektedir.

BULGU 94: Sosyal Yardım Kartı İş birliği Protokolü'ne Aykırı Uygulamaların Bulunması

Sosyal hizmet ve yardımların İzmirim Kart aracılığı ile Sosyal Yardım Kartı İş birliği Protokolü'ne dayanılarak gerçekleştirilmesine karşın Protokol hükümlerine aykırı uygulamaların bulunduğu görülmüştür.

Büyükşehir Belediyesi Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı ile iştiraki olan İzmir İnovasyon ve Teknoloji Anonim Şirketi arasında 02.11.2022 tarihinde başkanlık oluru ile “Sosyal Yardım Kartı İş birliği Protokolü” imzalanmıştır. Protokolün konusu, Belediyenin yapacağı sosyal hizmet ve yardımların “İzmirim Kart (İzmir Şehir Kartı)” aracılığı ile gerekli görülen kişilere yardımların ulaştırılmasıdır. Söz konusu protokolün “amaç ve tanımlar” başlıklı 4'üncü maddesinde, nakdi yardım cüzdanı, nakit çekime açık kullanıcı veya üçüncü kişi tarafından para yatırılmayan şirket tarafından tercih edilen şemanın kapsadığı tüm alanlarda herhangi bir kısıt olmadan kullanılabilen, cüzdanlar/kartlar arasında transfere izin vermeyen şekilde kullanılan cüzdanlar, aynı yardım cüzdanı ise nakit çekime kapalı, kullanıcı veya üçüncü kişi tarafından para yatırılmayan sadece şirket ve belediyenin ortak kararıyla belirlenen üye iş yerlerinden harcama yapılabilen ve sadece belediyenin belirlediği ürün/hizmet türlerinde kullanılabilen cüzdan olarak tanımlanmıştır.

Aynı Protokol'ün “Şirketin Hak ve Yükümlülükleri” başlıklı bölümün 4'üncü maddesinde sosyal yardım kapsamındaki İzmirim Kart'ların sanal alışverişe, internet alışverişine, mail order sistemine ve taksitli alışverişe kapalı olacağı, 20'inci maddesinde, şirketin kart ve cüzdanlara ilişkin, bakiye durumu, vatandaşın harcama yaptığı ürün türleri vb. şekillerde, belediyenin talep ettiği doğrultuda teknik imkânların izin verdiği ölçüde detaylı olarak raporlama yapacağı, raporlama için, şirket tarafından bir panel oluşturulacağı ve belediyenin, bu panel üzerinden anlık olarak bilgilere ulaşabileceği, raporlama yapabileceği, panelden erişilebilen veriler ve raporlama kriterlerinin, belediyenin isteği doğrultusunda ve teknik imkânlar dâhilinde şirket tarafından karşılanacağı, 21'inci maddesinde, şirketin söz konusu raporları belediyenin görüntüleyebilmesi için belediyenin ilgili yazılımda yeterli sayıda ve yetkide kullanıcı oluşturacağı, söz konusu sistemin bilgi ve bilişim güvenliğinin şirketin sorumluluğunda olduğu, sosyal yardım yazılımı için kullanıcılara verilecek tüm eğitimlerin şirketin sorumluluğunda olduğu, belediye tarafından sistem kullanıcısı olarak yetkilendirilen personelin edindiği bilgilerin gizliliğine ilişkin tüm hukuki sorumluluğun belediyede olduğu,

22'inci maddesinde, şirket tarafından, belediye personeline sağlanacak sistem kullanıcısı hesaplarında, belediyenin ihtiyaç duyacağı (hesap açma- kapama- dondurma, şifre değiştirme, bakiye yükleme, tüm raporlamalar) yetkilerin verilmesinin sağlanacağı, 23'üncü maddesinde, belediye tarafından aynı ve nakdi yardım olarak aktarılan yardımlarda belediyenin belirleyeceği süre içerisinde (1 aydan az olmamak üzere) parametrik olarak kullanılmayan bakiyelerin şirket tarafından belediyeye iade edileceği, 24'üncü maddesinde de, belediyenin mevcut olarak yardım verdiği vatandaş sayısı kadar kartın basımı, şirket tarafından ücretsiz olarak gerçekleştirileceği, mevcut sayıya ek, yeni yardım verilecek kartların da ücretsiz olarak şirket tarafından sağlanacağı, (ücretsiz kart basımı için üst sınır toplamda 200.000 adet olarak belirlenmiş), mevcut kartlarda herhangi bir arıza durumunda vatandaşın müracaatı söz konusu olduğunda kartın ücretsiz olarak yenileneceği, vatandaşların kartlarını kaybetme durumlarında şirketin ücret karşılığı kartı yenileme hakkına sahip olduğu, söz konusu kartların şifrelerinin kısa mesaj ile vatandaşların sisteme dâhil olduğu telefon numaralarına şirket veya belediye tarafından iletilebilme özelliğinin olması gerektiği düzenlenmiştir.

14.10.2024 tarihli ve 970 sayılı Meclis Kararına istinaden 07.02.2025 tarihinde ek Protokol imzalanmıştır. Ek Protokol'ün konusu İzmirim Kart mobil cüzdan entegrasyon projesi işine ait sözleşme uyarınca şirket tarafından kullanıcılara aktarılan fonların yönetimi kapsamında kullanılmayan fonların belediyeye iade edilmesine ilişkin usul ve esasların belirlenmesidir. Ek Protokol'ün "Protokolün Hükümleri" başlıklı 4'üncü maddesinde, belediye tarafından şirkete aktarılan ve Ödeme Hizmetleri ve Elektronik Para İhracı ile Ödeme Hizmeti Sağlayıcıları Hakkında Yönetmelik'in 34'üncü maddesi kapsamında koruma hesabına tabi fonların iade işlemleri düzenlenmiş, kullanıcıların cüzdanlarına tanımlanan bakiyede herhangi bir hareket olması halinde iadesinin mümkün olmayacağı, ancak belediyenin 45 gün içerisinde kullanılması şartı ile kullanıcılar adına cüzdanlara yüklenmesi amacıyla şirkete gönderilen fonların, belediye tarafından belirtilen sürede kullanıcılar tarafından kullanılmaz ise kullanılmamış fon tutarının belediyenin yazılı talebine gerek duyulmadan 46.gün belediyenin bildireceği banka hesabına şirket tarafından iade edileceği ifade edilmiştir.

Sosyal Yardım Kartı İşbirliği Protokolünde; sosyal hizmet ve yardımların "İzmirim Kart" aracılığı ile görüleceği, kartların sanal alışverişe, internet alışverişine, mail order sistemine ve taksitli alışverişe kapalı olacağı, belediye personeline sağlanacak sistem kullanıcısı hesaplarında, belediyenin ihtiyaç duyacağı (hesap açma- kapama- dondurma, şifre değiştirme, bakiye yükleme, tüm raporlamalar) yetkilerin verilmesinin sağlanacağı, söz konusu kartların şifrelerinin kısa mesaj ile vatandaşların sisteme dâhil olduğu telefon numaralarına şirket veya

belediye tarafından iletilebilme özelliğinin olması gerektiği, belediye tarafından ayni ve nakdi yardım olarak aktarılan yardımlarda belediyenin belirleyeceği süre içerisinde (bir aydan az olmamak üzere) parametrik olarak kullanılmayan bakiyelerin şirket tarafından belediyeye iade edileceği, 07.02.2025 tarihli yeni ek Protokol'e göre de kullanıcıların cüzdanlarına tanımlanan bakiyede bir hareket olması halinde iadesinin mümkün olmayacağı ancak belediyenin 45 gün içerisinde kullanılması şartı ile kullanıcılar adına cüzdanlara yüklenmesi amacıyla şirkete gönderilen fonların, belediye tarafından belirtilen sürede kullanıcılar tarafından kullanılmaması durumunda kullanılmamış fon tutarının belediyenin yazılı talebine gerek duymadan 46.gün şirket tarafından belediyenin bildireceği banka hesabına iade edileceği belirtilmiştir.

Sosyal Yardım Kartı İşbirliği Protokolü'ne aykırı olarak; ayni yardım cüzdanlarından sanal alışveriş, internet alışverişleri yapıldığı (mobil oyunlar, netflix, tiktok üyeliği vs.), belediyenin ihtiyaç duyup talep ettiği aktif kart bilgisi gibi raporların sistem kullanıcı hesaplarından erişilemediği, kontrol panellerinde megabayt sınırlarının bulunması nedeniyle bazı raporlara ulaşılamadığı, kartlara ilişkin şifrelerin vatandaşların sisteme dâhil olduğu telefon numaralarına kısa mesaj gönderilmesi yerine PTT aracılığı ile veya belediye personeline kartın teslimi sırasında kapalı zarf içerisinde kart ile beraber şifrenin de yazdığı, bu durumun güvenlik riski oluşturduğu görülmüştür. Ayrıca her ne kadar Ek Prokole ilişkin meclis kararı bulunsa da esas Protokol olan Sosyal Yardım Kartı İş birliği Protokolü'nün meclis kararı bulunmamaktadır.

Ayni yardım cüzdanlarına yatırılan söz konusu fonların incelenmesinde, 12.09.2023 tarihinde kırtasiye cüzdanlarına 500,00 TL kırtasiye yardımı yüklendiği ancak toplam 1.709 kişinin yardımı kullanmadığı; 30.11.2023 tarihinde beslenme çantası cüzdanlarına 1.000,00 TL beslenme çantası yardımı yüklendiği ancak 1.437 kişinin yardımı kullanmadığı; 29.12.2023 tarihinde bot ve mont destek cüzdanlarına 1.000,00 TL bot ve mont destek yardımı yüklendiği ancak 1.024 kişinin yardımı kullanmadığı; 09.09.2024 tarihinde kırtasiye cüzdanlarına 2.500,00 TL kırtasiye yardımı yüklendiği ancak toplam 212 kişinin yardımı kullanmadığı, toplam 769.500,00 TL yardımın kullanılmayarak hesaplarda kaldığı, kullanılmayan bu fonlar için belediyenin iade talebinde bulunmadığı ve şirket tarafından da iadenin yapılmadığı görülmüştür. İnceleme örneklem seçilerek yapılmış olup daha önceki yıllar ve diğer cüzdanlar için de benzer durum söz konusudur. Kullanılmayan tüm fonlar için İdare tarafından gerekli inceleme yapılmamıştır.

Kamu idaresi cevabında, Sosyal Yardım Kartı İş Birliği Protokolü kapsamında tespit edilen aykırılıkların ilgili şirkete yazılı olarak bildirildiği, kart şifre güvenliği ve raporlama

eksikliklerinin giderilmesi için çalışmaların başlatıldığı, hesap kapama, dondurma ve raporlama işlemlerinin belediye yetkilileri tarafından yapılmasına imkân sağlandığı, bakiye yükleme işlemlerinin ise ilgili kurulların kararları doğrultusunda şirket aracılığıyla yürütüldüğü, Ek Protokol kapsamında kullanılmayan fonların iadesine ilişkin işlemlerin başlatıldığı, söz konusu protokolün gerekli düzenlemeler yapılarak belediye meclisine sunulmak üzere hazırlandığı belirtilmiştir. Söz konusu hususlara ilişkin kamu idaresi tarafından bildirilen tedbirlerin önemli bir kısmının henüz tamamlanmadığı, bazı süreçlerin devam ettiği anlaşılmaktadır. Bu kapsamda, kart şifre güvenliğinin sağlanmasına yönelik uygulamaların tamamlanması, raporlama sistemine erişim ve veri bütünlüğünün tam olarak tesis edilmesi, kullanılmayan fonların protokol hükümlerine uygun şekilde iade edilmesinin gecikmeksizin sağlanması, esas protokolün yürürlüğe konulması gerektiği değerlendirilmektedir.

Sosyal ve ekonomik açıdan yardıma ihtiyacı olan kişi ve ailelerin belediye imkanları dâhilinde ihtiyaçlarının karşılanmasını ve sorunlarının çözümünü amaçlayan sosyal yardımların, Protokol hükümlerine uygun olarak sağlanması gerekmektedir.

BULGU 95: Huzurevi Yaşlı Kabullerinde Yönetmelik’e Uygun Olmayan Uygulamaların Bulunması

Huzurevi yaşlı kabullerinde Büyükşehir Belediye’sinin yayımladığı Yönetmelik’te öngörülen kabul uygulamalarına aykırı işlemlerin yapıldığı görülmüştür.

Büyükşehir Belediye Başkanlığı Sosyal Hizmetler Dairesi Huzurevi Şube Müdürlüğü Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik’in “Sosyal Çalışmacının görev, yetki ve sorumlulukları” başlıklı 17’nci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde, sosyal çalışmacının görev ve yetkileri arasında, başvuran yaşlıların sosyal incelemelerini yapmak ve raporlaştırmak, gerekli evraklarını hazırlamak ve kendi görüşü ile birlikte müdüre sunmak sayılmıştır. Aynı Yönetmelik’in “Kabul Şartları” başlıklı 42’nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinde, kuruluşa kabul edilecek yaşlılarda aranacak nitelikler arasında, sosyal veya ekonomik yoksunluk içinde bulunduğu sosyal inceleme raporu ile saptanmış olması sayılmış, “Kuruluşa girmek için başvuru mercileri” başlıklı 43’üncü maddesinin birinci fıkrasında ise bir dilekçe ile başvuruda bulunabileceği, ikinci fıkrasında da yer olmaması durumunda, müracaatta bulunan yaşlının talebi doğrultusunda oluşturulan müracaat listelerine alınarak tarih sırası, sosyal-ekonomik durumu (huzurevinde görevli sosyal çalışmacılar tarafından hazırlanan

sosyal inceleme raporu doğrultusunda) gözetilerek çağrısı yapılacağı, yaşlının iletişim bilgisi alınarak müracaat sırasında bildirdiği telefon numarası aranacağı, ulaşamadığında ise adresine iadeli taahhütlü çağrı göndermek suretiyle bilgilendirileceği, “Yaşlı Kabulü” başlıklı 45’inci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde de, kuruluşa kabul edilecek her yaşlı için sosyal çalışmacılar tarafından düzenlenecek sosyal inceleme raporunda, yaşlının sosyal ve ekonomik özelliklerinin yanı sıra kuruluşa girme nedenleri, kuruluş bakımına uygun olup olmadığı, öncelikle alınmasının gerekip gerekmediğinin nedenleri ile belirtileceği ve bu esaslar dâhilinde yaşlıların kabulünün yapılacağı, aynı fıkranın (c) bendinde de sosyal inceleme raporu ve tamamlanan diğer evrakları ile değerlendirilmesi yapılan yaşlıların, müdürün onayı ile huzurevine alınacağı ya da isteklerinin reddedileceği hükümleri yer almaktadır.

Yukarıdaki Yönetmelik hükümlerinde özetle, huzurevine yaşlı kabullerinde, sosyal çalışmacı tarafından yaşlının sosyal veya ekonomik yoksunluk içinde bulunduğu sosyal inceleme raporu ile saptanmış olması gerektiği ve huzurevinde yer olmaması durumunda müracaatta bulunan yaşlının talebi doğrultusunda müracaat listelerine alınarak tarih sırası, sosyal-ekonomik durumu gözetilerek çağrı yapılacağı, öncelikli alımlarda gerekli nedenin belirtileceği ve huzurevine alımlarda müdürün onayının alınacağı düzenlenmiştir.

Sosyal Hizmetler Daire Başkanlığına bağlı Zübeyde Hanım Huzurevi tam kapasite çalışmakta olup boşalma olması durumunda yeni alım yapılmaktadır. 2024 yılı içerisinde toplam 73 kişinin huzurevine girişi yapıldığı, bu girişlerden 38 tanesinin müracaat listesi dikkate alınmadan başkanlık olurları ile yerleştirildiği, kabulü yapılan kişilere ait sosyal inceleme raporlarının bir kısmında sosyal çalışmacı kadrosu dışında çalışanların da imzası bulunduğu anlaşılmıştır.

Kamu idaresi cevabında, huzurevi kabullerinde başvuru işlemlerinin yüz yüze gerçekleştirildiği, müracaatların tarih sırasına göre listeye alındığı, kurum kabul tarihine kadar geçen sürede bireyin sosyo-ekonomik veya sağlık durumundaki değişiklikler nedeniyle kabul öncesinde yeniden sosyal inceleme yapıldığı, sosyal incelemelerin biri sosyal çalışmacı olmak üzere iki meslek elemanı ile yürütüldüğü, ancak bundan sonraki süreçte yalnızca sosyal çalışmacı imzasıyla raporların düzenleneceği ve acil durumlarda sıra gözetilmeksizin kabul yapıldığı ifade edilmiştir. Yönetmelik hükümlerine göre huzurevi kabullerinde sosyal inceleme raporunun yalnızca sosyal çalışmacı tarafından hazırlanması ve imzalanması gerekir. Sıra gözetilmeksizin yapılan kabuller için “acil durumlar” gerekçesi sunulmasına karşın bu gerekçeler objektif, denetlenebilir ve belgelenebilir şekilde ortaya konulamamıştır. Müracaat

listesi dikkate alınmadan yapılan 38 kabul işlemi, açık ve somut gerekçelere dayanmamakta, bu durum huzurevine kabulde şeffaflık ve eşitlik ilkelerini zedelemektedir. Acil kabul uygulamasının istisna olmaktan çıkarılıp genel bir uygulamaya dönüşmesi, Yönetmelik ile öngörülen başvuru ve kabul sistemini işlevsiz kılmaktadır.

Yönetmelik'te belirlenen objektif ölçütlere göre müracaat listesinin dikkate alınması, öncelikli alım durumunda ise objektif ve geçerli gerekçelerin belirtilmesi suretiyle müdür onayı ile huzurevine yaşlı kabullerinin yapılması sağlanmalıdır.

BULGU 96: Sosyal Denge Sözleşmesine Mevzuatında Belirtilen Konular Dışında Hükümler Konulması

Sosyal denge ödenmesine ilişkin sözleşmeye toplu sözleşmenin konusu olmayan ve Kanun ile diğer mevzuata aykırılık oluşturan hükümlerin konulduğu görülmüştür.

4688 sayılı Kanun'un "Mahalli İdarelerde Sözleşme imzalanması" başlıklı 32'nci maddenin birinci fıkrasında, "27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 15 inci maddesi hükümleri çerçevesinde sosyal denge tazminatının ödenmesine belediyelerde belediye başkanının teklifi üzerine belediye meclisince, il özel idaresinde valinin teklifi üzerine il genel meclisince karar verilmesi halinde, sözleşme döneminde verilecek sosyal denge tazminatı tutarını belirlemek üzere ilgili mahalli idarede en çok üyeye sahip sendikanın genel başkanı veya sendika yönetim kurulu tarafından yetkilendirilecek bir temsilcisi ile belediyelerde belediye başkanı, il özel idaresinde vali arasında toplu sözleşme sürecinin tamamlanmasını izleyen üç ay içerisinde sözleşme yapılabilir." hükmü yer almaktadır. 4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 1'inci maddesinin birinci fıkrasında, belediyeler ile bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmelerce üretilen mal ve hizmet bedellerinde işletmecilik gereği yapılması gereken ticarî indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanmayacağı ve Cumhurbaşkanının birinci fıkra hükmünden muaf tutulacak kişi veya kurumları tespit etmeye yetkili olduğu belirtilmiştir.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nda 04.04.2012 tarih ve 6289 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'la değişiklikler yapılmış ve bu değişikliklerle kamu görevlileri sendikalarına toplu

sözleşme hakkı tanınmış, yerel yönetim hizmetleri kolunda da ayrıca sosyal denge tazminatının belirlenmesine yönelik sözleşme yapılabileceği ifade edilmiştir. Bu bağlamda 4688 sayılı Kanun’un 32’nci maddesinde sosyal denge sözleşmesinin yapılma usulü ve şekli belirlenmiş, Kanun’un 28’inci maddesinin ikinci fıkrasında da, toplu sözleşme ikramiyesi hariç olmak üzere toplu sözleşme hükümlerinin uygulanmasında sendika üyesi olan ve sendika üyesi olmayan kamu görevlileri arasında ayırım yapılamayacağı öngörülmüştür. Yine Kanun’un “Gelirler” başlıklı 24’üncü maddesinde sendika gelirleri arasında üyelerin ödeyecekleri üyelik ödentileri sayılmış, 25’inci maddesinin üçüncü fıkrasında, sendika tüzüğüne, üyelik ödentisi dışında her ne ad altında olursa olsun, üyelere başka bir kesinti yapılmasını öngören hükümler konulamayacağı kuralına yer verilmiştir. Söz konusu düzenlemelere göre imzalanacak toplu sözleşme sosyal denge ödemesi ile ilgili olmalıdır. Sosyal denge ödemesini ilgilendirmeyen hükümlerin toplu sözleşmede yer almaması gerekmektedir.

Belediye ile Sendika arasında imzalanarak 01.04.2024 tarihinden itibaren geçerli olan ve 01.04.2024-31.12.2025 tarihleri arasında uygulanacak sözleşmenin “Yürürlük ve Süre” başlıklı 8’inci maddesinde, yeni sözleşme imzalanıncaya kadar eski sözleşme hükümlerinin geçerli olduğu, “Sosyal Çalışmalardan Yararlanma” başlıklı 15’inci maddesinde, Belediye kurumlarınca işletilen spor, kültür ve benzeri tesislerden çalışanların eş ve çocukları ücretsiz olarak yararlanacağı, kurum tarafından, çalışanların talebi halinde, hastalanma, cenaze, düğün, taşınma gibi ihtiyaçlarında kurumun araçları şoförü ile birlikte tahsis edileceği, 21’inci maddesinde, İşverenin hizmet aracı kullanan şef, şube müdürü ve üstü kadrolarda görev yapanlar hariç olmak üzere 03.09.2023 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanan Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Mali ve Sosyal Haklara Dair Toplu Sözleşmenin “Toplu Taşıma Kartı” başlıklı 11’inci maddesine istinaden çalışanlara toplu taşıma kartı verileceği, bu karta günlük 8 biniş üzerinden aylık 176 kontör yüklemesi yapılacağı, “Diğer Haklar ve Ücretli İzinler” başlıklı 23’üncü maddesinde, Sözleşmeden yararlanan belediye çalışanlarının ailesinin şikâyeti üzerine aile içi şiddet uyguladığı tespit edildiği durumlarda; söz konusu çalışanın sözleşme hükümlerinde yer alan mali ve sosyal yardımların çalışanın eşine ödeneceği, 8 Mart Dünya Emekçi Kadınlar Gününün kutlanıldığı hafta boyunca kadın çalışanların yapılan etkinliklere katılmaları için gerekli kolaylığın sağlanacağı ve 8 Mart haftası boyunca dönüşümlü olarak kadın çalışanların 1 gün izinli sayılacağı, çalışanların yıllık izinleri resmi tatil ve idari izinli sayıldığı günlere denk gelmesi halinde bu sürelerin yıllık izinde sayılmayacağı ve bu izinlerin 657 sayılı Kanun’un 103’üncü maddesine göre daha sonra kullandırılacağı, Doğal Yaşam Parkı ve Aşık Veysel Rekreasyon Alanındaki buz pistinden personelin kimlik kartını göstermek

suretiyle eş ve çocukları ile birlikte olanakları çerçevesinde yararlandırılacağı, İşveren ile sendikanın, çalışanların eş ve çocukları ile birlikte katılabileceği kültür sanat, gezi veya piknik etkinliği düzenleyeceği, Engelli çalışanlara 3 Aralık Dünya Engelliler Günü'nde ve 10-16 Mayıs Engelliler Haftası'nda 1 gün olmak üzere izin kullandırılacağı, ayrıca engelli personelin idari tatillerde çalıştırılmayacağı, çalışanlardan şehit dul ve yetimleri ile anne, baba ve kardeşlerinin 18 Mart Şehitler Gününde; malul gaziler ile eşlerinin ise 19 Eylül Gaziler Gününde izinli sayılacağı, bu sözleşme kapsamındaki koruma ve güvenlik kadrosunda çalışanlara, maktu mesai ücretlerinin İBB, ESHOT ve İZSU' da % 100 olarak ödenmesinin sağlanacağı, zabıta personelinin çalışma ve mesai süreleri de dahil olmak üzere, zabitanın daha verimli ve etkin çalışma koşullarının oluşturulması amacıyla haftada 2 gün izin verileceği, kadın çalışma şartlarının iyileştirilmesindeki önemini arttırmak için çalışan kadınlara ayda 1 gün (regl) döneminde kolaylık gösterilmesi, işverenin çalışanın vefatı halinde 1. derece yakınının işe alımında öncelik sağlayacağı, Grand Plaza şirketinin self servis hizmeti verilmeyen işletmelerinde personele (2.000,00 TL'ye kadar olan ücretlendirmelerde) % 15 oranında indirim sağlanacağı, işyerlerinde bulunan Grand Plaza'ya ait işletmelerde (Hastane, Şaşalı, Sosyal Yaşam Kampüsü ve Holler) personele indirimli fiyat tarifi uygulanacağı, 10 yaşından küçük çocuğu bulunan kadın çalışanlara, çocuklarının okula gidiş ve gelişlerini sağlamak amacıyla mesai başlangıcı (sabah) ve mesai bitimi (akşam) birer saat izin verileceği, her yıl Ağustos ve Eylül aylarında düzenlenen İzmir Enternasyonal Fuarı'na memur personelin kartını göstermek koşuluyla ücretsiz yararlanacağı ve 1. derece yakınlarına (Eş ve Çocuklarının) kolaylık sağlanacağı, eşi doğum yapan personele 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 104'üncü maddesinin (B) fıkrasında düzenlenen 10 günlük ücretli izne ek olarak 10 gün ücretli izin verileceği, fuar hollerde görev yapan personelin, Kocakapı Otoparkından (Kocakapı Mahallesi 1250 Sok. No:44-62 Kapılar) mesai saatleri içerisinde (08:00-18:00) ücretsiz olarak yararlandırılacağı belirtilmiştir. Belediye ile Sendika arasında 23.01.2024 tarihinde imzalanan ve 01.01.2024-31.03.2024 tarihleri arasında uygulanacak sözleşmede de aynı/benzer hükümler yer almıştır.

Aynı/benzer hükümler Belediye ile Sendika arasında imzalanan ve 01.01.2022-31.12.2022 ile 01.01.2023-31.12.2023 tarihleri arasında geçerli sözleşmelerde de yer almış, bu hükümlere yer verilmemesi gerektiği hususu 2022 ve 2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer almıştır. Buna rağmen aynı hükümlere yer verilmesi sözleşmeye imza atan üst yöneticinin Sayıştay Denetim Raporunu dikkate almadığını ve görevinin gereğini yapmadığını göstermektedir. Sözleşmede aynı hükümlere istikrarlı şekilde ve bilinçli olarak yer

verilmesinde üst yöneticinin sorumluluğunun bulunduğu ve hukuki sonuç doğuracağı unutulmamalıdır.

Yukarıda belirtilen ve Belediye ile sendika arasında imzalanan sözleşmede yer alan hükümlerin sosyal denge ödemesiyle ilgisi olmadığı gibi bu hükümlerin 4688 sayılı Kanun’la da ilgisi bulunmamaktadır. Ayrıca sözleşmenin içinde yer alan ve yukarıda belirtilen düzenlemeler 4736, 657 ve diğer düzenlemelere aykırıdır. Kanun ve Yönetmelik gibi düzenleyici işlemlere aykırı hükümler toplu sözleşmede yer almamalıdır. Sözleşmenin 8’inci maddesinde yer alan yeni sözleşme imzalanıncaya kadar eski sözleşme hükümlerinin geçerli olduğu ifadesine göre belirsiz ve sınırsız bir şekilde söz konusu sözleşme uygulanabilir ki, bu durum 4688 sayılı Kanun’un 32’nci maddesinin ikinci paragrafında yer alan sözleşmenin toplu sözleşme dönemi ile sınırlı olarak uygulanacağı ve sözleşme süresinin hiçbir şekilde izleyen mahalli idareler genel seçimi tarihini geçemeyeceği hükmüne aykırılık oluşturmaktadır.

Kamu idaresi cevabında, 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın 53 ve 90, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’nin Ek 15’inci maddesi, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu’nun 28 ve 32, Uluslararası Çalışma Örgütü’nün 98 sayılı sözleşmesi, Avrupa Sosyal Şartının “toplu pazarlık hakkı”nı tanımlayan 6’ncı maddesi, Uluslararası Çalışma Örgütü’nün 151 sayılı “Kamu Hizmeti” başlıklı sözleşme hükümlerinden bahsedilerek Belediye ile Sendika arasında imzalanan 01.01.2022-31.12.2022 dönemini kapsayan Toplu İş Sözleşmesinde 4688 sayılı Kanun’un 28’inci maddesinde ifade edilen haklar kapsamında düzenlemeler olduğundan Kanuna aykırılık bulunmadığı, ileri sürülen hususların konuya ilişkin uluslararası antlaşmalar ve Anayasanın 90’ıncı madde hükmü de göz önüne alındığında mevzuata aykırı olduğu, aksi halin kabulünde Anayasanın 90’ıncı madde düzenlemesini etkisiz hale getireceği ifade edilmiştir. Kamu idaresi cevabında belirtilen ifadeler 4688, 4736, 657 sayılı Kanun ile yukarıda yapılan açıklamalara göre katılmak mümkün değildir. Kamu idaresi cevabında belirtilenlerle ilgili olarak yukarıda yer alan açıklamalar yeterli olup, farklı açıklama yapılmasını gerektiren bir durum bulunmamaktadır.

Sosyal denge ödenmesine ilişkin sözleşmede toplu sözleşmenin konusu olmayan ve Kanunlar ile diğer mevzuata aykırılık oluşturan hükümlere yer verilmemelidir.

BULGU 97: Hukuki Dayanağı Olmaksızın Herhangi Bir Sendikaya Üye Olmayanlardan Aidat Kesilerek Sözleşme İmzalayan Sendikaya Ödeme Yapılması

Herhangi bir sendikaya üye olmayan çalışanlardan 4688 sayılı Kanunve Toplu Sözleşmeye aykırı olarak aidat kesilerek Belediye ile sözleşme imzalayan sendikaya ödendiği görülmüştür.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nda 04.04.2012 tarih ve 6289 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'la değişiklikler yapılmış ve bu değişikliklerle kamu görevlileri sendikalarına toplu sözleşme hakkı tanınmış, yerel yönetim hizmetleri kolunda da ayrıca sosyal denge tazminatının belirlenmesine yönelik sözleşme yapılabileceği ifade edilmiştir. Bu bağlamda 4688 sayılı Kanun'un 32'nci maddesinde sosyal denge sözleşmesinin yapılma usulü ve şekli belirlenmiş, bu maddede dayanışma aidatına ilişkin bir düzenlemeye ise yer verilmemiştir. 4688 sayılı Kanun'un 28'inci maddesinin ikinci fıkrasında da, toplu sözleşme ikramiyesi hariç olmak üzere toplu sözleşme hükümlerinin uygulanmasında sendika üyesi olan ve sendika üyesi olmayan kamu görevlileri arasında ayırım yapılamayacağı öngörülmüştür. Yine Kanun'un "Gelirler" başlıklı 24'üncü maddesinde sendika gelirleri arasında üyelerin ödeyecekleri üyelik ödentileri sayılmış, 25'inci maddesinin üçüncü fıkrasında, sendika tüzüğüne, üyelik ödentisi dışında her ne ad altında olursa olsun, üyelerden başka bir kesinti yapılmasını öngören hükümler konulamayacağı kuralına yer verilmiştir. 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin ek 4'üncü maddesindeyapılan düzenleme ile sendika üyesi olan memurların ödedikleri üyelik ödentisi kurum tarafından karşılanmakta ve bu tutarlar ilgili yıllar için tahakkuk ettirilmektedir.

25.08.2021 tarih ve 31579 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2022 ile 2023 Yıllarını Kapsayan Altıncı Dönem Toplu Sözleşme'nin "Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme" başlıklı Dördüncü Bölümünün 1'inci maddesinin ikinci fıkrasında, "*Toplu sözleşmenin taraf sendikası, üyesi olmayan kamu görevlilerinden, aynı unvanlı üyesinden aldığı aidatın iki katına kadar sosyal denge sözleşmesi aidatı alabilir. Bu aidatı ödeyen kamu görevlileri, söz konusu sözleşmeden aynı esas ve usuller dahilinde yararlanır.*" denilmektedir.

25.08.2021 tarih ve 31579 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2022 ile 2023 Yıllarını KapsayanAltıncı Dönem Toplu Sözleşme'nin "Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme" başlıklı Dördüncü Bölümünün 1'inci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan hükmün

yürütmesinin durdurulmasına Danıştay Onikinci Dairesinin 2021/6335 Esas sayılı kararıyla 02.03.2022 tarihinde karar verilmiştir. Bu durumda 2022 ve 2023 yılları için yürütmesi durdurulan hüküm uygulanmayacaktır.

01.09.2019 tarih ve 30875 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan ve 2020 ile 2021 yıllarını kapsayan Kamu Görevlileri Hakem Kurulu Kararı’nın “Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Mali ve Sosyal Haklar” başlıklı Dördüncü Bölümünün 1’inci maddesinin ikinci fıkrasında, *“Sosyal denge sözleşmesi imzalayan sendikanın üyesi olmayan kamu görevlilerinden aynı unvanlı personelden alınacak aidatın iki katına kadar taraf sendika sosyal denge sözleşmesi aidatı alabilir. Bu aidatı ödeyen kamu görevlileri söz konusu sözleşmeden aynı esas ve usuller dahilinde yararlanır.”* denilmektedir. 01.09.2019 tarih ve 30875 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu Görevlileri Hakem Kurulu Kararı’nın “Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Mali ve Sosyal Haklar” başlıklı Dördüncü Bölümünün 1’inci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan hükmün Danıştay Onbirinci Dairesinin 18.12.2019 tarih ve 2019/4940 Esas sayılı kararıyla yürütmesinin durdurulmasına karar verilmiştir. 01.09.2019 tarih ve 30875 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu Görevlileri Hakem Kurulu Kararı’nın “Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Mali ve Sosyal Haklar” başlıklı Dördüncü Bölümünün 1’inci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan hükmün Danıştay tarafından yürütmesinin durdurulmasına karar verildiğine göre 2020 ve 2021 yılı için bu hüküm uygulanmayacaktır.

2018 ve 2019 Yıllarını Kapsayan 4’üncü Dönem Toplu Sözleşme’nin "Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme" başlıklı 4’üncü bölümünün 1’inci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan *"Sosyal denge sözleşmesi imzalayan sendikanın üyesi olmayan kamu görevlilerinden aynı unvanlı personelden alınacak aidatın iki katına kadar taraf sendika sosyal denge sözleşmesi aidatı alabilir. Bu aidatı ödeyen kamu görevlileri, söz konusu sözleşmeden aynı usul ve esaslar dahilinde yararlanır."* hükmü Danıştay Onbirinci Dairesinin 09.01.2019 tarih ve 2017/2122 Esas sayılı kararıyla yürütmesinin durdurulmasına karar verildiğine göre 2018 ve 2019 yılı için bu hüküm uygulanmayacaktır. 2016 ve 2017 Yıllarını Kapsayan 3’üncü Dönem Toplu Sözleşme’nin "Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme" başlıklı 4’üncü bölümünün 1’inci maddesindeki *“Sosyal denge sözleşmesi imzalayan sendikanın üyesi olmayan kamu görevlilerinden aynı unvanlı personelden alınacak aidatın iki katına kadar taraf sendika sosyal denge sözleşmesi aidatı alabilir. Bu aidatı ödeyen kamu görevlileri, söz konusu sözleşmeden aynı usul ve esaslar dahilinde yararlanır.”* hükmü Danıştay Onbirinci Dairesinin 2016/1698 Esas, 2017/6525 Karar sayılı ilamıyla iptal edilmiştir.

Belediye ile Sendika arasında imzalanan Sosyal Denge Sözleşmelerinin ilgili maddesinde yer alan hükmün dayanağının Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin İlgili Yılları Kapsayan Toplu Sözleşme/Kamu Görevlileri Hakem Kurulu Kararının “Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Mali ve Sosyal Haklar” başlıklı Dördüncü Bölümünde yer alan hüküm olduğu, söz konusu hükümlerinde Danıştay Daire kararıyla yürütmesinin durdurulmasına/iptaline karar verildiği dikkate alındığında, dayanağı olmayan Belediye ile Sendika arasında imzalanan sözleşme maddesinin uygulanma imkanı bulunmamaktadır. Görüleceği üzere sürekli olarak yer alan bu hükmün yargı tarafından yürütmesinin durdurulmasına/iptaline karar verilmiştir. Böylece bu hükmün uygulama imkanı olmamıştır. Bu kararlar sonucu 03.09.2023 tarih ve 32298 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2024 ve 2025 Yıllarını Kapsayan 7. Dönem Toplu Sözleşmesinde buna ilişkin bir hükme yer verilmemiştir.

12.07.2024 tarih ve 97509404.105.04.683 sayılı Meclis kararına istinaden Belediye ile Sendika arasında 14.08.2024 tarihinde 01.04.2024-31.12.2025 tarihleri arasında uygulanacak sözleşme imzalanmıştır. Sözleşmenin “Sözleşmenin Kapsamı ve Yararlanma Koşulları” başlıklı 5’inci maddesinin “B. Yararlanma” kısmında, *“f) İşbu Toplu Sözleşmenin imzalandığı tarihte ve yürürlüğe girdiği 01.04.2024-31.12.2025 dönemleri içerisinde herhangi bir sendikaya üye olmayanların memur taban aylığının %1,5 katı kadar aidat ödemeleri koşuluna bağlıdır.”* düzenlemesi yer almaktadır. Aynı hüküm önceki sözleşmelerde 01.01.2024-31.03.2024 sözleşme dönemi için %1,5 katı, 01.01.2023-31.12.2023 sözleşme dönemi için %1 katı, 01.01.2022-31.12.2022 sözleşme dönemi için %1,5 katı, 01.01.2021-31.12.2021 sözleşme dönemi için %1,5 katı, 01.01.2020-31.12.2020 sözleşme dönemi için %1,5 katı, 2019, 2018 ve 2017 sözleşme dönemi için ise %1 katı olarak yer almıştır.

4688 sayılı Kanun ile Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin Dönem Toplu Sözleşmenin Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme hükümlerine aykırı düzenlemeler içeren ve Belediye ile sendika arasında yapılan sözleşmede yer alan bu hükmün Kanuni dayanağının bulunmadığı dikkate alındığında, sözleşmede yer alan hüküm geçersizdir. 4688 sayılı Kanun’da sosyal denge tazminatı aidatı kesileceğine dair hüküm olmadığına göre, bu aidatı almanın hukuki dayanağı bulunmamaktadır. Şayet sendika üyesi olmayanın sosyal denge ödemesinden yararlanması için aidat öngörülecek ise Kanun’da buna ilişkin düzenleme olmalıdır. Yargıtay Dokuzuncu Hukuk Dairesinin E:2021/6541, K:2021/10867 sayılı kararında, davalı Sendika’ya üye olan davacının maaşından ayrıca sosyal denge tazminatı aidatı adı altında kesinti yapılmasının hukuka aykırı

olduğu ve yapılan kesintilerin davalı Sendika'dan tahsiline karar verilmesinde isabetsizlik bulunmadığı belirtilmiştir.

Hiçbir sendika üyesi olmayan kişilerden aidat kesilerek sözleşme imzalayan taraf sendikaya ödenmektedir. Hiçbir sendikaya üye olmayan memur personelden aylara göre kişi sayısı değişmekle birlikte, 2024 yılında 175-240 kişi aralığında 376.300,82 TL, 2023 yılında 185-237 kişi aralığında 276.267,47 TL, 2022 yılında 194-260 kişi aralığında 170.073,16 TL, 2021 yılında 311-1.829 kişi aralığında 169.286,19 TL, 2020 yılında 283-1.884 kişi aralığında 615.323,96 TL, 2019 yılında 249-379 kişi aralığında 72.848,82 TL, 2018 yılında 345-390 kişi aralığında 80.999,32 TL, 2017 yılında 329-374 kişi aralığında 42.473,44 TL, hiçbir sendikaya üye olmayan sözleşmeli personelden aylara göre kişi sayısı değişmekle birlikte, 2024 yılında 6-7 kişi aralığında 15.705,29 TL, 2023 yılında 6-65 kişi aralığında 20.498,22 TL, 2022 yılında 61-77 kişi aralığında 54.845,69 TL, 2021 yılında 1-157 kişi aralığında 27.741,63 TL, 2020 yılında 61-166 kişi aralığında 55.367,91 TL, 2019 yılında 45-93 kişi aralığında 17.317,65 TL, 2018 yılında 71-85 kişi aralığında 16.812,66 TL, 2017 yılında 80-92 kişi aralığında 10.773,68 TL kesilerek haksız bir şekilde sendikaya ödenmiştir. Haksız olarak kişilerden kesilerek taraf sendikaya yatırılan bu tutarların tamamı ilgili sendikadan talep edilerek kişilere ödenmelidir.

2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın "Genel Esaslar" başlıklı birinci kısmının "II. Cumhuriyetin nitelikleri" başlıklı 2'nci maddesinde, Türkiye Cumhuriyetinin hukuk devleti olduğu vurgulanmış, "Cumhuriyetin Temel Organları" başlıklı üçüncü kısmının "Yargı" başlıklı üçüncü bölümünün "Mahkemelerin bağımsızlığı" başlıklı 138'inci maddesinde, yasama ve yürütme organları ile idarenin mahkeme kararlarına uymak zorunda olduğu, bu organların ve idarenin mahkeme kararların hiçbir suretle değiştiremeyeceği ve bunların yerine getirilmesini geciktiremeyeceği öngörülmüştür. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Kararların sonuçları" başlıklı 28'inci maddesinin birinci fıkrasında da, *"Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemelerinin esasa ve yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlarının icaplarına göre idare, gecikmeksizin işlem tesis etmeye veya eylemde bulunmaya mecburdur. Bu süre hiçbir şekilde kararın idareye tebliğinden başlayarak otuz günü geçemez."* hükmüyle de idarenin yargı kararlarını aynen ve gecikmeksizin yerine getirmesi gerektiği ayrıca vurgulanmıştır. Yargı kararlarının ilgili kamu otoritelerince zamanında yerine getirilmediği bir devlette, bireylerin yargı kararıyla kendilerine sağlanan hak ve özgürlükleri tam anlamıyla kullanabilmeleri mümkün değildir. Dolayısıyla devlet, yargı kararlarının zamanında yerine getirilmesini sağlayarak bireyler aleyhine oluşabilecek hak kayıplarını engellemekle ve bu yolla bireylerin kamu otoritelerine ve hukuk

sistemine olan güven ve saygılarını korumakla yükümlüdür. Bu sebeple hukukun üstünlüğünün geçerli olduğu bir devlette, bireylerin kamu otoritesi ve hukuk sistemine olan güven ve saygılarını koruma adına vazgeçilemez bir görev ifa eden yargı kararlarının zamanında yerine getirilmeyerek sonuçsuz bırakılması kabul edilemez.

Kamu idaresi tarafından yapılan iş ve işlemlerin hukuka uygunluğunu tespit etme yetkisinin denetim yetkisi bulunan idari makamlar ile adli makamlar olduğu, yetkili sendika ile belediye arasında yapılmış bulunan Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesi gereği söz konusu sendika üyelerinden alınan dayanışma aidatlarının kamu kaynağında artış veya azalışa sebep olmaması nedeniyle Sayıştay'ın denetim yetkisinin mevcut olmadığı, 4688 sayılı Kanun'da sosyal denge tazminatı sözleşmesi hükümlerinden kimlerin nasıl yararlanacaklarına dair bir hüküm bulunmadığı, herhangi bir sendikanın üyesi olmayanlar ile yetkili Sendika üyesi olmayanların sosyal denge tazminatı sözleşmesinden yararlanabilmeleri için dayanışma aidatı ödemeleri gerektiği, söz konusu müdahalenin sendikanın örgütlenme özgürlüğüne ve sendikal haklarına müdahale niteliği taşıdığı, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 11'nci maddesi, Anayasanın 13 ve 51, 657 sayılı Kanun'un 22, 4688 sayılı Kanun'un 28'nci maddelerinden bahsedilmiş, sendikal hakların kullanılması konusunda devletin pozitif ve negatif yükümlülükleri bulunduğu, Anayasa'nın 48'nci maddesinde de belirtildiği üzere hukuk sisteminde sözleşme özgürlüğünün esas olduğu, ilgili sözleşmenin imzalandığı tarih itibarıyla Belediye ile Sendika arasında böyle bir sözleşme yapılmasının hukukten mümkün olduğu ve buna engel olan hukuki bir düzenlemenin de mevcut olmadığına göre, anılan sözleşmenin ve sözleşme hükümlerinin "kanunlar tarafından öngörölme" ölçütünü karşıladığı, sözleşmede, sosyal denge tazminatından faydalanmak için sendika üyesi olmayanların dayanışma aidatı ödemeleri şartı ile yardımdan yararlanabilmelerinin örgütlenmeye ve sendika üyeliğine teşvik mahiyetinde kabul edilmesi gerektiği, nitekim bu hususun Anayasa Mahkemesinin Adalet Mehtap Buluryer (Başvuru Numarası: 2013/5447 - Karar Tarihi: 16/10/2014) kararında "meşru amaç olarak tanımlandığı, 2013 tarihli iki Mahkeme kararından örnek verildiği, Anayasa Mahkemesinin 2013/5447 Başvuru No'lu ve 16.10.2014 tarihli kararında, dayanışma aidatı ödenmek suretiyle sözleşmeden yararlanılmasının hukuka uygun ve meşru olarak değerlendirildiği, başta yargı mercileri olmak üzere birbiriyle çatışan temel hak ve özgürlüklere ilişkin bir uluslararası antlaşma hükmü ile bir kanun hükmünü önlerindeki olaya uygulamak durumunda olan uygulayıcıların kanunu göz ardı ederek uluslararası antlaşmayı uygulama yükümlülükleri bulunduğu, dayanışma aidatı ödenmemesi halinde hiçbir sendikaya üye

olmayanlar lehine ve sendika üyesi olanlar aleyhine eşitsiz bir durum ortaya çıkacağı ifade edilmiştir.

6085 sayılı Kanun gereği Sayıştay'ın denetim yetkisi bulunmaktadır. Yukarıda belirtildiği üzere ilgili yıllarda Belediye ile Sendika arasında imzalanan Sosyal Denge Sözleşmelerinin ilgili maddesinde yer alan hükmün dayanağının Danıştay Daire kararıyla sürekli olarak yürütmesinin durdurulmasına/iptaline karar verildiği dikkate alındığında, dayanağı olmayan Belediye ile Sendika arasında imzalanan sözleşme maddesinin uygulanma imkanı bulunmadığı açıktır. Danıştay kararları sonucu bu hükmün uygulama imkanı olmamıştır. Bu kararlar sonucu 03.09.2023 tarih ve 32298 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2024 ve 2025 Yıllarını Kapsayan 7. Dönem Toplu Sözleşmesinde buna ilişkin bir hükme yer verilmemiştir. 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'nun "Toplu iş sözleşmesinden yararlanma" başlıklı 39'uncu maddesinin dördüncü fıkrasında *"Toplu iş sözleşmesinin imzası sırasında taraf işçi sendikasına üye olmayanlar, sonradan işyerine girip de üye olmayanlar veya imza tarihinde taraf işçi sendikasına üye olup da ayrılanlar veya çıkarılanların toplu iş sözleşmesinden yararlanabilmeleri, toplu iş sözleşmesinin tarafı olan işçi sendikasına dayanışma aidatı ödemelerine bağlıdır."* hükmü bulunmaktadır. İşçilerle ilgili bu hüküm olduğu halde memurlarla ilgili olarak ne 4688 ve ne de diğer Kanunlarda buna benzer bir hüküm bulunmamaktadır. Dolayısıyla Kanuni dayanağı olmayan kesintinin yapılması mümkün değildir. Kamu idaresi cevabında belirtilenler yukarıda ayrıntılı irdelendiği için tekrar bir değerlendirme yapmaya gerek bulunmamaktadır. Yargı kararlarıyla hatalı olduğu sabit olan uygulamaya devam edilmesinin ve yargı kararlarının gereğinin yapılmamasının iyi niyetli bir yaklaşım olmadığı açıktır. Yargı kararlarına aykırı bir şekilde ve sürekli olarak Belediye ile Sendika arasında imzalanan sözleşmeye bu hükmün konularak kişilerden kesinti yapılmasında kamu görevlilerinin sorumluluğu bulunmaktadır.

Düzenlemelere aykırı olarak veya hukuki dayanağı olmadan sendika üyesi olmayan çalışanlardan 2024-2017 yıllarında yapılan kesintilerin ödendiği sendikadan talep edilerek ilgili kişilere ödenmesi, ödemenin ilgili sendika tarafından yapılmaması durumunda hukuki sürecin işletilmesi, taraf sendikaya sendika üyesi olmayan kişilerden kesinti yapılarak aidat ödenmemesi ile Kanuna aykırı olan bu tür hükümlerin sözleşmeye konulmaması/uygulanmaması gerekir.

BULGU 98: Büyükşehir Belediyesi Çalışanlarına Verilen Ulaşım Kartında Hatalı Uygulama Yapılması

Büyükşehir Belediyesinde memur ve sözleşmeli personel olarak çalışan kişilere toplu taşıma araçlarından yararlanacak şekilde mesaiye geliş ve gidişlerinde kullanılmak üzere verilen toplu taşıma kart uygulamasının hatalı olduğu görülmüştür.

03.09.2023 tarih ve 30875 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 01.01.2024-31.12.2025 tarihleri için geçerli Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2024 ve 2025 Yıllarını Kapsayan 7. Dönem Toplu Sözleşme’nin “Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme” başlıklı dördüncü bölümünün “Toplu taşıma kartı” başlıklı 11’inci maddesinde, *“Büyükşehir kapsamına giren illerdeki belediyelerde veya büyükşehir belediyelerine bağlı kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşlarda çalışmakta olan kamu görevlilerine toplu taşıma araçlarından yararlanacak şekilde mesaiye geliş ve gidişlerinde kullanılmak üzere toplu taşıma kartı verilebilir.”* denilmektedir. 25.08.2021 tarih ve 31579 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2022 ve 2023 Yıllarını Kapsayan 6. Dönem Toplu Sözleşmenin “Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme” başlıklı dördüncü bölümünün “Toplu taşıma kartı” başlıklı 11’inci maddesinde, 01.09.2019 tarih ve 30875 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 01.01.2020-31.12.2021 tarihleri için geçerli 28.08.2019 tarih ve 2019/1 sayılı Kamu Görevlileri Hakem Kurulu Kararının “Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Mali ve Sosyal Haklar” başlıklı dördüncü bölümünün “Toplu taşıma kartı” başlıklı 11’inci maddesinde, Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2018 ve 2019 Yıllarını Kapsayan 4’üncü Dönem Toplu Sözleşmenin Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme başlıklı Dördüncü Bölümünün “Toplu taşıma kartı” başlıklı 12’nci maddesinde de aynı hüküm bulunmaktadır.

Belediye ile Sendika arasında imzalanarak 01.04.2024 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere 01.04.2024-31.12.2025 tarihleri arasında uygulanacak sözleşmenin 21’inci maddesinde, İşverenin hizmet aracı kullanan şef, şube müdürü ve üstü kadrolarda görev yapanlar hariç olmak üzere 03.09.2023 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanan Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Mali ve Sosyal Haklara Dair Toplu Sözleşmenin “Toplu Taşıma Kartı” başlıklı 11’inci maddesine istinaden çalışanlara toplu taşıma kartı verileceği, bu karta günlük 8 biniş üzerinden aylık 176 kontör yüklemesi yapılacağı belirtilmiştir. Belediye ile Sendika arasında 03.01.2024 tarihinde imzalanan ve 01.01.2024-31.03.2024 tarihleri arasında uygulanacak sözleşmede de

aynı hüküm yer almıştır. Belediye ile Sendika arasında imzalanan sözleşmede yer alan hükmün sosyal denge ödemesiyle ilgisi olmadığı gibi bu hükmün 4688 sayılı Kanun’la da ilgisi bulunmamaktadır. Ulaşım hakkı ile ilgili düzenleme Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2024 ve 2025 Yıllarını Kapsayan 7. Dönem Toplu Sözleşmesinde yer aldığına göre, bu maddedeki hükümlere göre işlem yapılmalıdır. Bu nedenle Belediye ile Sendika arasında imzalanan sözleşmelere bu konuyla ilgili hükmün anlamı ve geçerliliği bulunmamaktadır.

“Toplu taşıma kartı” verilmesi ile ilgili maddede, çalışmakta olan kamu görevlilerine toplu taşıma araçlarından yararlanacak şekilde mesaiye geliş ve gidişlerinde kullanılmak üzere toplu taşıma kartı verilebileceği belirtildiğine göre, kurumun katlanacağı giderin mesaiye geliş ve gidişle sınırlı olduğu anlaşılmaktadır. Bu bağlamda mesainin olmadığı yıllık izin, raporlu olunan günler, hafta tatili, mazeret izinleri ile resmi ve dini bayramlarda bu kartın ilgililer tarafından kullanılarak özel ulaşım giderinin Belediye Bütçesinden karşılanması mümkün değildir.

Kamu idaresi tarafından 03.09.2023 tarih ve 30875 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 01.01.2024-31.12.2025 tarihleri için geçerli Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2024 ve 2025 Yıllarını Kapsayan 7. Dönem Toplu Sözleşme’nin “Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme” başlıklı dördüncü bölümünün “Toplu taşıma kartı” başlıklı 11’inci maddesi ile Belediye ile Sendika arasında imzalanan sözleşme maddesinden bahsedilerek imzalanmış olan sözleşmede günlük 8 biniş üzerinden aylık 176 kontör yüklemesi yapılacağı belirtilmişse de Toplu Taşıma Kartına dair ödemeler sadece memur ve sözleşmeli memur personelin kullanmış olduğu kontör adedi kadar yapıldığı, genellikle mesainin olmadığı yıllık izin, raporlu olunan günler, hafta tatili, mazeret izinleri ile resmi ve dini bayramlarda bu kartın ilgililer tarafından kullanılmadığı, kişilerin belirtilen tarihlerde hususi araçlarını kullandıkları, özel ulaşımını bu şekilde karşıladıkları ifade edilmiştir. Kamu idaresi cevabında genellikle mesainin olmadığı yıllık izin, raporlu olunan günler, hafta tatili, mazeret izinleri ile resmi ve dini bayramlarda bu kartın ilgililer tarafından kullanılmadığı ifade edilmiştir. İlgili birimden alınan imzalı belgede bu kartın yıllık izin, raporlu olunan günler, hafta tatili, mazeret izinleri ile resmi ve dini bayramlarda aylık toplam kontör aşılmadığı sürece ilgililer tarafından kullanıldığı belirtilmiştir. Ayrıca fiili olarak örnekleme yapılan kişilerde de işe geliş gidişin olmadığı günlerde kullanıldığı ve aylık kontörden düşüldüğü anlaşılmıştır.

2024 yılında yıllık izin, raporlu olunan günler, hafta tatili, mazeret izinleri ile resmi ve dini bayramlarda işe geliş gidiş olmadığına göre, bu sürelerde yapılan kullanımların ilgili şirketten talep edilmesi suretiyle tespit edilerek kişilerden tahsili için gerekli sürecin işletilmesi ile bundan sonra uygulamada bu hususa dikkat edilmesi sağlanmalıdır.

BULGU 99: Genel Sekreterlik ve Daire Başkanlıkları Altında Maaş Alan Şube Müdürlerinin Görevinin Olmaması

Genel sekreterlik biriminde kadrosu olup maaşını bu birimden alan ile şube müdürlüğünden alınıp çeşitli Daire Başkanlıklarına görevlendirilen ancak şube müdürlüğü görevi yapmayan kişilerin herhangi bir görevinin olmadığı görülmüştür.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 128'inci maddesinde, devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin, genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görüleceği ve memurların nitelik, atanma, ödev, yetki, hak ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceği belirtilmiş, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda da memurların hizmet şartları, nitelikleri, hak ve yükümlülükleri ile parasal ve özlük hakları objektif kurallara bağlanarak hukuki statüleri belirlenmiştir. Bu bağlamda, Devlet personel rejimi ve bunun hukuki sujesi olan memurluk, statü hukukuna dayanmakta, kadroda bu hukukun ayrılmaz parçasını oluşturmaktadır. 657 sayılı Kanun'un 33'üncü maddesi ile kanun koyucu, her kurumda çalıştırılacak personelin tamamı için görev yerlerini belirtilerek kadro tespiti zorunluluğunu getirmiş, kadrosuz memur çalıştırılmayacağını kurala bağlamıştır. Yasada, hizmetin önemi, hizmet yerinin özellikleri ve yoğunluğu gibi kriterler esas alınmak suretiyle personel kadrolarının tespit edilmesi ve bu hizmetleri göreceklerin kendi sınıfları içindeki derece durumlarına uygun olmak kaydıyla o kadronun aylığını almaları amaçlanmıştır. Kadro, memurun çalıştığı belli bir görev yerini ifade etmekte, memurun yapacağı iş, onun kadrosu ile ilişkili bulunmaktadır. 657 sayılı Kanun'un 147'nci maddesinde aylığın hizmetlerin karşılığında kadroya dayanılarak ay itibarıyla ödenen parayı ifade ettiği belirtilmiştir.

22.02.2007 tarih ve 26442 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik'in "Belediye ve bağlı kuruluşları ile mahalli idare birlikleri kadro unvanları" başlıklı 7'nci maddesinde kadro unvanlarının belirlenmesi ile ilgili hükümler yer almış, "Kadroların tespiti" başlıklı 9'uncu maddesinin birinci fıkrasında ise, *"Bu Yönetmeliğe ekli cetvellerde alt gruplar için unvan ve sayı itibarıyla tespit edilenler dışında kadro*

kullanılamaz.” ikinci fıkrasında, “Bu Yönetmeliğin ekinde yer alan Ek-2 Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro Standartları Cetvellerinde belirtilen birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadro unvanları ile Yönetmeliğin ekinde yer alan Ek-3 Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Kadro Unvanları Listelerinden (I), (II) ve (III) sayılı listelerde belirtilen unvanlar kullanılarak idarî birimler oluşturulur. İdarî birimler ile bu birimlere ait kadro unvanları arasında yetki ve görev mükerrerliğine yer verilemez ve bu kadro unvanlarından aynı mahiyetteki hizmet ve görevleri ifa edebilecek birden fazla yönetici kadro unvanı ihdas edilemez...” hükmü yer almaktadır.

Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik’in 9’uncu maddesinin ikinci fıkrasında, “...Birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadro unvanları hizmet gereklerine uygun olarak belirlenir ve fiilen icra edilmeyen hizmetlere ilişkin kadro unvanları kullanılamaz...” denildiğine göre şube müdürlüğü kadrosunun ihdas edilmesi durumunda, ihdas edilen kadro için görev ve yetki alanının belirlenmesi zorunludur. Nitekim Büyükşehir Belediyesi ilgili birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik’lerinde her birimin ve bu birimin altında yer alan şube müdürlüğünün görev, yetki ve sorumlulukları belirlenmiştir. Kadrosu Genel Sekreterlikte olan 18 şube müdüründen 13’ünün harcama birimlerinde görevlendirildiği, bunlardan 5’inin ise fiili görev yerinin Genel Sekreterlik olarak görüldüğü anlaşılmıştır. Kadrosu Genel Sekreterlikte olup çeşitli birimlere görevlendirilen 13 kişiye şube müdürlüğü yaptırılmadığı gibi o birimde bir görevlerinin de olmadığı anlaşılmıştır. Aynı şekilde fiili görev yeri Genel Sekreterlik olarak görünen kişilerde her hangi bir görev yapmamaktadır.

Şube müdürü kadrosunda olup görev verilmemesi anlaşılabilir bir durum değildir. Bu kişilere ya kadronun gerektirdiği görevler verilmeli ya da uygun görülen başka bir kadroya ataması yapılmalıdır. İdari yargı son yıllarda verdikleri kararlarda görevden alma olaylarını değerlendirir iken, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 19.10.2020 tarihinde oybirliğiyle kesin olarak verdiği 2020/984 Esas ve 2020/1885 Karar sayılı ilamında da belirtildiği üzere, Devlet Memurları Kanunu’nun 76’ncı maddesi ile memurların naklen atanmaları konusunda idareye takdir yetkisi tanındığı, bu yetkinin ancak kamu yararı ve hizmet gerekleri göz ardı edilerek kullanıldığının kanıtlanması ya da idari yargı merciince saptanması halinde, sözü edilen bu durumun dava konusu idari işlemin neden ve amaç yönlerinden hukuka aykırılığı nedeniyle iptalini gerektireceği yerleşmiş yargı içtihatlarıyla kabul edildiği ve idarenin sahip olduğu takdir yetkisini, kamu yararı ve hizmet gereklerine aykırı kullandığına dair herhangi bir belge bulunup bulunmadığını dikkate alarak dava konusu işlemi değerlendirmektedir. Bu

kişilere kadrosuna uygun bir görev verilmediği takdirde, söz konusu kişilerin şube müdürlüğünden alınarak uygun bir kadroya atamasının yapılması gerekir. İhtiyaç olmayan kadroya ilişkin idarenin yapacağı işlem nedeniyle kullanacağı takdir yetkisini kamu yararı ve hizmet gereklerine aykırı kullandığı söylenemeyecektir.

Kamu idaresi tarafından 657 sayılı Kanun'un 76'ncı maddesi, 5216 sayılı Kanun'un 18'inci maddesinin birinci fıkrasının (i) bendi ile 22'nci madde hükmünden bahsedilerek kurumların kazanılmış hak aylık dereceleriyle personelinin bulundukları kadro derecelerine eşit veya daha üst, kurum içinde aynı veya başka yerdeki diğer kadrolara naklen atayabilecekleri, Belediye bünyesinde yer alan hizmet birimlerinin hizmetin daha etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesini sağlamak amacıyla, hizmet gerekleri ve kamu yararı gözetilerek ihtiyaç duyulan yerlere personel ataması yapma hususunda idarenin takdir yetkisine sahip olması sebebiyle; 657 sayılı Kanun'un 76'ncı maddesi ile 5216 sayılı Kanun'un 18/i maddesi gereği şube müdürü kadrosuna atamalarının gerçekleştirildiği ifade edilmiştir. İdare tarafından yapılan açıklamada belirtilen maddeler personelin atanmasıyla ilgilidir. İfade edilen husus ise kadrosu şube müdürü olan ve aynı kadrodan maaş alan kişilerin kadrolarının Genel Sekreterlik biriminde görüldüğü, bu bağlamda şube müdürü kadrosundan maaş alan bu kişilere herhangi bir görev verilmemesine ilişkindir.

Genel Sekreterlik biriminde şube müdürlüğü kadrosunda olup genel sekreterlikte şube müdürü olarak görünen ile çeşitli birimlere görevlendirilen ancak şube müdürlüğü yaptırılmayan kişilere ya kadrosuna uygun görev verilmesi ya da ihtiyaç bulunmuyor ise bu kişilerin şube müdürlüğü kadrosundan alınarak uygun kadroya atamalarının yapılması gerekir.

BULGU 100: Belediye Kadrosunda Çalışanların Sürekli Olarak Başka Kurumlarda Görevlendirilmesi

Büyükşehir Belediyesine 6360 sayılı Kanun ile 2014 yılında devredilen personelin sürekli olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığında görevlendirildiği görülmüştür.

06.12.2012 tarih ve 28489 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 34'üncü maddesiyle 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'a 28'inci maddesinden sonra gelmek üzere 28/A maddesi eklenmiş ve söz konusu maddede Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı'na ilişkin hükümler yer almıştır. Söz konusu 28/A maddenin beşinci fıkrasında,

“Gerektiğinde valilik, kadro, yer ve unvanlarına bakılmaksızın ihtiyaç durumuna göre uzman, sözleşmeli personel ve memurları bu başkanlıklarda görevlendirmeye yetkilidir.” hükmü yer almıştır.

09.07.2018 tarih ve 30473 sayılı (3’üncü Mükerrer) Resmi Gazete’de yayımlanan 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname’nin 18’inci maddesinin (b) fıkrasıyla 3152 sayılı Kanun’un 28/A maddesi başlığıyla birlikte aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“İl yatırım ve hizmetleri

(1) Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları, illerde her türlü yatırım, yapım, bakım, onarım ve yardım işlerini Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlığı aracılığıyla yapabilirler. Bu işler karşılığı yapılacak kaynak transferlerinin hangi aşamada ne surette avans veya tahakkuk suretiyle yapılacağı, ihaleye çıkılmasında kaynağın sağlanması yöntemi, avans karşılığı ödeneğin saklı tutulması, ödenek devri, aranacak belgeler ile bu kapsamdaki diğer usul ve esaslar İçişleri Bakanlığı ile Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından müştereken belirlenir. Bu madde kapsamında Başkanlık aracılığıyla yapılacak işlere ilişkin ödenekler, kamu kurum ve kuruluşlarının bütçelerinde ayrı tertiplerde izlenir, bu ödeneklerden diğer tertiplere aktarma yapılamaz ve başka amaçlarla kullanılamaz. Söz konusu tertiplerde yer alan ödeneklerden harcanmayan kısımlar ertesi yıl bütçesine devren ödenek kaydedilir.

(2) İldeki kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülmesi gereken yatırım ve hizmetlerin aksadığının ve bu durumun halkın sağlığı, huzur ve esenliği ile kamu düzeni ve güvenliğini olumsuz etkilediğinin vali veya ilgili bakanlıkça tespit edilmesi durumunda, vali uygun süre vererek hizmet ve yatırımın gerçekleştirilmesini ister. Hizmet ve yatırımın verilen sürede gerçekleşmemesi hâlinde, vali söz konusu yatırım ve hizmetin ildeki diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca yerine getirilmesini isteyebileceği gibi yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı aracılığıyla da yerine getirebilir. Yapılan veya yapılacak harcamalar karşılığı tutarlar ilgili kurumun pay ve ödeneklerinden tahsis yapan kurum tarafından kesilerek ilgili başkanlığa veya hizmeti yerine getiren diğer kamu kurum ve kuruluşuna gönderilir. Bu fıkra kapsamında ilgili genel bütçeli idarelere aktarılan tutarları, bir yandan genel bütçenin (B) işaretli cetveline gelir, diğer yandan bütçesinin ilgili tertiplerine ödenek kaydetmeye ve yıl içerisinde harcanmayan kısımlarını ertesi yıl bütçesine devren gelir ve ödenek kaydetmeye Strateji ve Bütçe Başkanlığı yetkilidir. Diğer kamu kurum ve kuruluşlarına aktarılan tutarların

bütçeleriyle ilişkilendirilmesi bu kurumların tabi olduğu mevzuat hükümleri çerçevesinde gerçekleştirilir.”

10.07.2018 tarih ve 30474 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan (1) numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin “Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı” başlıklı 273’üncü maddesinin onuncu fıkrasında, *“Başkanlığın personel ihtiyacı İçişleri Bakanlığı kadrolarında görev yapan personelden karşılanır. Gerektiğinde valilik, kadro, yer ve unvanlarına bakılmaksızın ihtiyaç durumuna göre uzman, sözleşmeli personel ve memurları bu başkanlıklarda görevlendirmeye yetkilidir.”* hükmü bulunmaktadır.

Büyükşehir Belediyesinin kadrosunda olan ... sicil numaralı kişi 08.10.2014 tarihinde, ... sicil numaralı kişi 14.10.2015 tarihinde, ... sicil numaralı kişi 12.09.2017 tarihinde, ... sicil numaralı kişi 10.07.2018 tarihinde süresiz olarak ve ... sicil numaralı kişi 05.07.2017 tarihinde ikinci bir emre kadar 6360 sayılı Kanun’un 34’üncü maddesiyle 3152 sayılı Kanun’a 28-A madde olarak eklenen maddenin beşinci fıkrasındaki *“Gerektiğinde valilik, kadro, yer ve unvanlarına bakılmaksızın ihtiyaç durumuna göre uzman, sözleşmeli personel ve memurları bu başkanlıklarda görevlendirmeye yetkilidir.”* hükmüne istinaden Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığında görevlendirilmişlerdir. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı’nın 27.05.2024 tarihli yazıları ile ... ve ... sicil numaralı personelin görevlendirilmelerinin iptal edildiği bildirilmiştir. Söz konusu personelin görevlendirilmesinin sonlandırıldığı Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı’nın yazıları ile bildirilmiştir. Görüleceği üzere sonlandırılma karşı kurum tarafından yapılmıştır. Oysa Kanuna aykırı görevlendirmenin iptalini Büyükşehir Belediyesi yapmalıdır.

6360 sayılı Kanun’un 34’üncü maddesiyle 3152 sayılı Kanun’a 28/A maddesi olarak eklenen maddenin beşinci fıkrasında yer alan *“Gerektiğinde valilik, kadro, yer ve unvanlarına bakılmaksızın ihtiyaç durumuna göre uzman, sözleşmeli personel ve memurları bu başkanlıklarda görevlendirmeye yetkilidir.”* hükmü 09.07.2018 tarih ve 30473 sayılı (3’üncü Mükerrer) Resmi Gazete’de yayımlanan 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile yürürlükten kaldırılmıştır.

04.04.2014 tarih ve 28962 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik’in “Amaç ve kapsam” başlıklı 1’inci maddesinde, Bu Yönetmeliğin amacının, büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde valiye bağlı olarak

kurulan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarını düzenlemek olduğu, “Tanımlar” başlıklı 3’üncü maddesinde, Bu Yönetmelikte geçen Bakanlığın İçişleri Bakanlığını, Başkanın Vali veya valinin görevlendirdiği vali yardımcısını, Başkanlığın Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığını ifade ettiği, “Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı teşkilatı” başlıklı 4’üncü maddesinin birinci fıkrasında, Başkanlığın yedi müdürlükten oluştuğu, ikinci fıkrasında Başkanlık bünyesinde valinin onayıyla geçici birimler kurulabileceği, üçüncü fıkrasında, Başkanlığın personel ihtiyacının İçişleri Bakanlığı kadrolarında görev yapan personelden karşılanacağı ve dördüncü fıkrasında ise, Valinin bu maddede belirtilen müdürlüklerde ve geçici birimlerde görev yapmak üzere uzman, sözleşmeli personel ve memurları kadro, yer ve unvanlarına bakılmaksızın Başkanlıkta görevlendirmeye yetkili olduğu belirtilmiştir.

Yönetmelik’in 4’üncü maddesinin dördüncü fıkrasında yer alan “*Valinin bu maddede belirtilen müdürlüklerde ve geçici birimlerde görev yapmak üzere uzman, sözleşmeli personel ve memurları kadro, yer ve unvanlarına bakılmaksızın Başkanlıkta görevlendirmeye yetkili olduğu*” ifadesinin dayanağının 06.12.2012 tarih ve 28489 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 6360 sayılı Kanun’un 34’üncü maddesiyle 3152 sayılı Kanun’a 28’inci maddesinden sonra gelmek üzere 28/A olarak eklenen maddenin beşinci fıkrasında yer alan, “*Gerektiğinde valilik, kadro, yer ve unvanlarına bakılmaksızın ihtiyaç durumuna göre uzman, sözleşmeli personel ve memurları bu başkanlıklarda görevlendirmeye yetkilidir.*” hükmünün olduğu, ancak 28/A olarak eklenen maddenin beşinci fıkrasının 09.07.2018 tarih ve 30473 sayılı (3’üncü Mükerrer) yayımlanan 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile yürürlükten kaldırıldığı dikkate alındığında, söz konusu Yönetmelik maddesinin Kanuni dayanağının bulunmadığı ve uygulama imkanının ortadan kalktığı açıktır. Anayasa Mahkemesinin 28.01.2022 tarih ve 31733 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2016/12847 sayılı Bireysel Başvuru kararında yer alan, “79. Yukarıda yer alan Danıştay içtihadında; düzenleyici işlem uyarınca tesis edilen idari işlemlerin iptali istemine yönelik uyuşmazlıklarda idari yargı mercilerince, düzenleyici idari işlemin üst hukuk normları olan Anayasa’ya ve kanuna aykırılık durumunun da incelenmesi, düzenleyici işlemin üst hukuk normlarına aykırı hükümler içermesi durumunda üst hukuk normu hükümlerinin dayanak alınarak sonuca varılması yönünde olduğu görülmektedir (bkz. §§ 19, 20)” şeklindeki ifade de bu görüşümüzü teyit etmektedir.

2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasa’sının Cumhurbaşkanı’nın görev ve yetkilerini düzenleyen 104’üncü maddesinin onyedinci fıkrasında, Cumhurbaşkanı’nın yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabileceği, Anayasanın ikinci kısmının

birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel hakların, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevlerin Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemeyeceği, Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacağı, Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacağı ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde kanun hükümlerinin uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "Kurumlar arası geçici süreli görevlendirme" başlıklı Ek 8'inci maddesi ile 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye 02.07.2018 tarihli 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 178'inci maddesiyle eklenen "Kurumlar arası geçici görevlendirme" başlıklı Ek 25'inci maddesinde de düzenlemeler yapılmıştır.

2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasa'sının 128'inci maddesinin ikinci fıkrasında, *"Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. (Ek cümle: 7/5/2010-5982/12 md.) Ancak, malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır."* hükmü ile 657 sayılı Kanun ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 25'inci maddesindeki düzenlemeler dikkate alındığında (1) numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin "Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı" başlıklı 273'üncü maddesinin onuncu fıkrasında yer alan, *"Başkanlığın personel ihtiyacı İçişleri Bakanlığı kadrolarında görev yapan personelden karşılanır. Gerektiğinde valilik, kadro, yer ve unvanlarına bakılmaksızın ihtiyaç durumuna göre uzman, sözleşmeli personel ve memurları bu başkanlıklarda görevlendirmeye yetkilidir."* şeklindeki hükmün uygulanabilirliği bulunmamaktadır.

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik'in "Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Teşkilatı" başlıklı 4'üncü maddesinin üçüncü fıkrasında, Başkanlığın personel ihtiyacının İçişleri Bakanlığı kadrolarında görev yapan personelden karşılanacağı ve dolayısıyla dördüncü fıkrasında yer alan Valinin bu maddede belirtilen müdürlüklerde ve geçici birimlerde görev yapmak üzere uzman, sözleşmeli personel ve memurları kadro, yer ve unvanlarına bakılmaksızın Başkanlıkta görevlendirmeye yetkili olduğu kuralının ancak İçişleri Bakanlığı kadrolarında görev yapan personel yönünden geçerli olduğu, dolayısıyla Belediye kadrosunda görev yapan kişileri görevlendirmede Valinin yetkisinin olmadığı anlaşılmaktadır. Aynı şekilde

(1) numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin "Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı" başlıklı 273'üncü maddesinin onuncu fıkrasında yer alan, "*Başkanlığın personel ihtiyacı İçişleri Bakanlığı kadrolarında görev yapan personelden karşılanır. Gerekğinde valilik, kadro, yer ve unvanlarına bakılmaksızın ihtiyaç durumuna göre uzman, sözleşmeli personel ve memurları bu başkanlıklarda görevlendirmeye yetkilidir.*" hükümden Valiliğin uzman, sözleşmeli personel ve memurları kadro, yer ve unvanlarına bakılmaksızın Başkanlıkta görevlendirmeye yetkili olduğu kuralının Belediye kadrosunda görev yapan kişileri görevlendirmeyi kapsamadığı, bu bağlamda Valiliğin Belediyede görevli memurları görevlendirme yetkisinin olmadığı anlaşılmaktadır.

Yapılan görevlendirmeler geçici olmaktan çıkarak sürekli hale dönüşmüştür. Belediyenin tüm özlük haklarından yararlanan bu kişilerin durumu bir anlamda atama şekline dönüşmüş olmaktadır. Geçici yerine kalıcı hale gelen görevlendirmelerin sonlandırılması bir zorunluluktur.

Süre olmaksızın görevlendirilen kişiler Büyükşehir Belediye personeli. Farklı kurum olan Büyükşehir Belediye personelinin Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığında görevlendirilmesi konusunda Valiliğin yetkisinin bulunmadığı ve uygulanacak Kanun hükümlerinin belli olduğu göz önüne alındığında, Belediye çalışanlarının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığında görevlendirilmesi mümkün değildir. Bu kişilerin görevlendirmeleri 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na uymadığı gibi yapılan görevlendirmenin Kanuni dayanağı da bulunmamaktadır. Bu kişilerin sürekli olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığında görevlendirilmesi kabul edilebilir değildir.

Kamu idaresi tarafından Valiliğe bağlı Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığında görevlendirilen personellerin 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporu gereği görevlendirmelerinin iptal edilmesi veya 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 74 üncü maddesi gereği İzmir Valiliğine naklen atanmalarına ilişkin görüşlerinin tarafımıza bildirilmesine ilişkin yazının İzmir Valiliği Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına 15.06.2023 tarihli ve 1402852 sayılı yazıları ile bildirildiği, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının 13.07.2023 tarihli ve 157427 sayılı cevabı yazılarında sicil numaraları belirtilen personele ihtiyaç olması nedeniyle görevlendirilmelerinin devam edeceğinin bildirildiği belirtilmiştir.

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığında görevlendirilen kişilerin Büyükşehir Belediye personeli olduğu, bu kişilerle ilgili görevlendirme yetkisinin Büyükşehir Belediyesinde olduğu, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının belirtilen personele

ihtiyaç olması nedeniyle görevlendirilmelerinin devam edeceği şeklindeki yazısının Kanuni dayanağının bulunmadığı açıktır. Bu kişilerin Kanuna aykırı şekilde süre gelen bir şekilde görevlendirilmesi neticesinde ödenen özlük haklarının tutarından iptal işlemini yapmayan görevlilerin sorumluluğunun bulunduğu açıktır.

İdarenin 2022 ve 2023 yılına ilişkin Sayıştay Denetim Raporunun gereğini yerine getirmedeği sonucuna varılmıştır.

Kanuna uygun olmayan ve tüm hakları Büyükşehir Belediyesi tarafından karşılanan sürekli görevlendirmelerin iptali ile söz konusu kişilerin Büyükşehir Belediyesinde çalışmasının sağlanması gerekir.

BULGU 101: Geçici Görevlendirmede Kanuna Uyulmaması

Büyükşehir Belediyesinin kadrosunda bulunan memurların diğer kurumlara görevlendirilmesinde 657 sayılı Kanun'un Ek 8'inci maddesi ile diğer mevzuata uyulmadığı görülmüştür.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "Kurumlar arası geçici süreli görevlendirme" başlıklı Ek 8'inci maddesinde, memurların, geçici görevlendirme yapmak isteyen kurumun talebi ve çalıştıkları kurumun izni ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarında belirtilen şartlarla geçici süreli olarak görevlendirilebileceği, maddenin birinci fıkrasında, memurun görevlendirileceği kurumda göreve ilişkin 4 üncü ve daha yukarı bir dereceden boş bir kadronun bulunmasının şart olduğu, geçici süreli olarak görevlendirilen memurların, yurtdışında görevlendirilen güvenlik görevlileri hariç olmak üzere, aylıkları ile diğer malî ve sosyal haklarını kurumlarından alacağı, **geçici süreli görevlendirme süresinin bir yılda altı ayı geçemeyeceği**, görevlendirmede memurun muvafakatinin aranacağı, birinci fıkrada belirtilen hâller dışında memurların, kamu yararı ve hizmet gerekleri sebebiyle ihtiyaç duyulması hâlinde kurumlarınca, Cumhurbaşkanlığı Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğünün uygun görüşü alınarak diğer kamu kurum ve kuruluşlarında altı aya kadar geçici süreli olarak görevlendirilebileceği belirtilmiştir.

Maddenin ikinci fıkrasına göre, kamu yararı ve hizmet gerekleri sebebiyle ihtiyaç duyulması hâlinde kurumlarınca, Cumhurbaşkanlığı Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğünün uygun görüşü alınarak diğer kamu kurum ve kuruluşlarında altı aya kadar geçici süreli olarak görevlendirilebilmek mümkündür. Bu fıkra göre görevlendirmede memurun muvafakati aranmamaktadır. Maddenin birinci fıkrası ile ikinci fıkrası arasındaki en önemli

farkın memurun muvafakati meselesi olduğu anlaşılmaktadır. Her iki fıkrada ise süre söz konusudur.

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye 02.07.2018 tarihli 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 178'inci maddesiyle eklenen "Kurumlar arası geçici görevlendirme" başlıklı Ek 25'inci maddesinde düzenleme yapılmıştır. Söz konusu maddenin son fıkrasında, bu madde kapsamında görevlendirmeye ilişkin usul ve esasların Cumhurbaşkanlığı Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğüne hazırlanarak Cumhurbaşkanınca yürürlüğe konulacak yönetmelikle belirleneceği belirtilmiş, 03.05.2019 tarih ve 30763 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak 1025 sayılı Cumhurbaşkanı Kararı ile yürürlüğe giren Kurumlar Arası Geçici Görevlendirme Yönetmeliği'nin "Amaç ve kapsam" başlıklı 1'inci maddesinin dördüncü fıkrasında da, *"il özel idareleri, belediyeler ve bağlı kuruluşları ile bunların kurdukları birlik, müessese, işletme, bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar bu Yönetmelik kapsamında geçici görevlendirme yapamaz."* hükmüne yer verilmiştir.

...sicil numaralı kişi ilk olarak 03.05.2023 tarihinde olmak üzere Ege Belediyeler Birliğine 657 sayılı kanun'un Ek 8'inci maddesine göre görevlendirilmiş ve daha sonra 03.11.2023 tarihinde bu süre altı ay süreyle uzatılmıştır. Söz konusu personelin görevlendirilmesinin sonlandırıldığı Ege Belediyeler Birliği'nin 03.05.2024 tarih ve 115 sayılı yazıları ile bildirilmiştir. Görüleceği üzere sonlandırılma karşı kurum tarafından yapılmıştır. Oysa Kanuna aykırı görevlendirmenin iptalini Büyükşehir Belediyesi yapmalıdır. ... sicil numaralı kişi ilk olarak 30.06.2017 tarihi olmak üzere geçici olarak 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun amir hükümleri gereğince İzmir Valiliği İl Mahalli İdareler Müdürlüğüne ve son olarak 20.09.2024 tarihinden itibaren altı ay süreyle görevlendirilmiştir.

Altı ayda bir görevlendirme yapılmaktadır. Görevlendirmenin nasıl yapıldığı anlaşılamamıştır. Görevlendirme olurlarında yer alan "5442 sayılı İl İdaresi Kanununun amir hükümleri gereğince" şeklindeki ifadeden neyin kastedildiği anlaşılamamıştır. Geçici görevlendirmenin hangi Kanun'un hangi maddesine istinaden yapıldığı açıkça belirtilmelidir.

Büyükşehir Belediyesi kadrosunda olup geçici olarak görevlendirilen personelin ilk görevlendirmelerinin yapıldığı tarihten günümüze kadar kesintisiz olarak görevlendirildiği kurumda çalıştığı, sürekli olarak yapılan geçici görevlendirme olurları ile görevlendirmenin geçici olmaktan çıkıp sürekli hale geldiği anlaşılmıştır. Geçici olarak görevlendirilen personelin özlük hakları Büyükşehir Belediyesi tarafından karşılanmaktadır. Görevlendirilme 657 sayılı

Kanun'un Ek 8'inci maddesine göre yapılmış olmasına karşın geçici süreli görevlendirme süresinin bir yılda altı ayı geçemeyeceği kuralına uyulmamıştır. Bazı görevlendirilmelerin ise neye göre yapıldığı anlaşılamamıştır. Kişilerin görevlendirilen kurumdaki çalışma süreleri dikkate alındığında bu görevlendirmenin Kanuna uygun olmadığı anlaşılmaktadır. Kişilerin geçici görevlendirildikleri kurumda sürekli çalışması istendiği takdirde kadrosuyla birlikte ilgili kuruma naklen atanması mümkündür.

Kamu idaresi tarafından ...sicil numaralı personelin geçici görevlendirmesinin iptal edilmesi için 14.06.2023 tarih ve 1401717 sayılı yazı ile İzmir Valiliği İdare ve Denetim Müdürlüğüne bildirilmiş ise de İzmir Valiliği İdare ve Denetim Müdürlüğünün 06.09.2023 tarihli-167653 sayılı yazıları ve 07.03.2024- 207067 sayılı yazıları ile adı geçen görevlendirmesinin 6 ay süreyle uzatıldığının bildirildiği, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun Ek 8'inci maddesi gereği geçici görevlendirmelerin iptal edilmesine ilişkin ilgili Kurumlar ile irtibata geçilerek ivedi olarak iptalleri veya 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 74'üncü maddesi gereği naklen atanma işlemlerine ilişkin çalışmanın yapılacağı ifade edilmiştir. Yukarıda yer alan düzenlemelere göre görevlendirme yapma yani izin verme ile Kanuna uygun şekilde uzatma yetkisi görevlendiren Büyükşehir Belediyesindedir. Geçici olarak görevlendirilen kurumun görevlendirmeyi uzatma yetkisi bulunmamaktadır. Kanuna aykırı şekilde süre gelen görevlendirilme neticesinde kişilere ödenen özlük hakları tutarından iptal işlemini yapmayan görevlilerin sorumluluğunun bulunduğu açıktır.

2022 ve 2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer alan bu konu ile ilgili olarak bazı kişilerin görevlendirmeleri iptal edilmesine karşın belirtilen kişi ile ilgili işlem yapılmaması sonucu idare tarafından raporun gereğinin tam olarak yerine getirilmediği sonucuna varılmıştır.

657 sayılı Kanun'un Ek 8'inci maddesi ile diğer mevzuata aykırı yapılan geçici görevlendirmenin iptali sağlanarak bundan sonraki geçici süreli görevlendirmelerin Kanuna uygun olarak yapılması gerekir.

BULGU 102: Unvan Değişikliği Sınavına Girmeden Dalgıç Kadrosuna Atama Yapılması

Büyükşehir Belediyesinde üç personelin unvan değişikliği sınavına girmeden dalgıç kadrosuna atandığı görülmüştür.

Atamanın yapıldığı tarihte yürürlükte olan 04.07.2009 tarih ve 27278 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik’in “Görevde yükselme ve unvan değişikliğine tabi kadrolar” başlıklı 5’inci maddesinin ikinci fıkrasının (a) bendinde dalgıç sayılmış, “Unvan değişikliği sınavına tabi olan kadrolara atanacaklarda aranacak genel şartlar” başlıklı 8’inci maddesinin birinci fıkrasında, unvan değişikliği suretiyle atanacaklarda unvan değişikliği sınavında başarılı olmak ile yükseköğrenim mezunu olanların 1-4 dereceli kadrolara atanmaları için 657 sayılı Kanunun 68’inci maddesinin (B) bendinde belirtilen süre kadar hizmeti bulunmak gerektiği, “Unvan değişikliği suretiyle atanacaklarda aranacak özel şartlar” başlıklı 9’uncu maddesinin birinci fıkrasının (j) bendinde, dalgıç kadrosuna atanabilmek için; en az ortaöğretim mezunu olmak ile özel mevzuatında öngörülen diploma veya kurs bitirme belgesine sahip olmak gerektiği belirtilmiştir. 02.07.2020 tarih ve 31173 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik’te de dalgıç kadrosuna atanabilmek için unvan değişikliği sınavında başarılı olmak gerekmektedir.

2022 Yılı Sayıştay Taslak Denetim Raporunda sicil numaralı belirtilen üç kişi 14.06.2016 tarihinde unvan değişikliği sınavına girmeden dalgıç kadrosuna atanmıştır. Kamu görevlilerinin ilk kez bir göreve atanırken ya da görevde yükselme suretiyle üst göreve atanırken söz konusu görevin gerektirdiği nitelikleri taşıması zorunludur. Bu zorunluluk atama tarihi bakımından geçerli olduğu gibi görevin sürdürüldüğü süre zarfı yönünden de taşınması gereklidir. Bu çerçevede ilgililerin atanırken söz konusu kadroya atanabilmek için gereken sınav şartını taşımadıkları açıktır. Bir görev için öngörülen koşulların taşınmaması halinde bu görevin belirli bir süre yürütülmüş olması ilgili lehine kazanılmış hak oluşturmaz. Söz konusu koşulların atama süresince de taşınması zorunlu olduğundan bu koşulun taşınmadığının daha sonra tespit edilmesi bu kişinin bu kadroda çalışmasına hukuki engel oluşturur. İlgililerin gerekli koşulları taşımadan kadroya atandığı anlaşıldığında bu görevi yürütebilmesine olanak da bulunmamaktadır. İdari yargı, istikrarlı olarak koşullarını taşımadığı halde yapılan atamanın açık hata kapsamında olduğu ve bu nedenle yapılan ödemelerin her zaman geri alınacağına dair kararlar vermektedir. Anayasa Mahkemesi ve Danıştay kararlarında belirtildiği üzere kazanılmış hak, hakkın elde edildiği tarihteki düzenlemelere (mevzuata) uygun edilmesi halinde geçerlidir. Hakkın elde edildiği tarihteki düzenlemelere (mevzuata) uygun elde edilmeyen hak, kazanılmış hak olarak değerlendirilemez.

Kamu idaresi tarafından, Yönetmelik’in 9 ve 19 ile 657 sayılı Devlet Memurları

Kanunu'nun 76'ncı maddesi ve 5216 sayılı Kanun'un 18'inci maddesinin birinci fıkrasının (i) bendi gereği 14.06.2016 tarihinden geçerli olmak üzere naklen atamalarının yapıldığı ifade edilmiştir. 657 sayılı Kanun'un 76'ncı maddesindeki hüküm memurların görev ve unvan eşitliği gözetmeden kazanılmış hak aylık dereceleriyle bulundukları kadro derecelerine eşit veya 68'inci maddedeki esaslar çerçevesinde daha üst, kurum içinde aynı veya başka yerlerdeki diğer kadrolara naklen atanabileceğini düzenleyen maddedir. Böyle bir düzenlemenin olması işin doğası gereğidir. Ancak bu hüküm kişinin şartları sağlamadığı bir kadro veya unvana naklen atanacağını göstermemektedir. Sonuç olarak Kanun'un 76'ncı maddesi hükmü naklen atamayı düzenlemekte olup, Yönetmeliğe aykırı elde edilen kadro unvanı ile ilgili bir düzenleme içermemektedir. Kamu idaresi tarafından belirtilen, Yönetmelik'in "Hizmet grupları arasında geçişler" başlıklı 19'uncu maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde yer alan hükmün unvan değişikliği sınavına tabi kadrolarda uygulanması mümkün değildir.

İdarenin 2022 ve 2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun gereğini yerine getirmediği sonucuna varılmıştır.

Unvan değişikliği sınavına girmeden dalgıç kadrosuna yapılan atamaların iptali sağlanmalıdır.

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
Büyükşehir Belediyesinin İşletilmesini Devrettiği Otoparklardan Şirketin Ücretsiz Yararlandırma Yapması Nedeniyle Belediyenin Gelir Kaybı Oluşması	2023	Yerine Getirilmedi	2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 47 olarak yer almaktadır.
Otopark İşletme Hakkının Şirket Tarafından Minibüsçüler Odasına Kiralanması	2023	Yerine Getirilmedi	2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 48 olarak yer almaktadır.
Bazı İlçe Merkezlerinde ve Yerleşim Alanlarında Nazım İmar Planının Bulunmaması	2023	Yerine Getirilmedi	2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 22 olarak yer almaktadır.
Belediyenin Mülkiyetinde Bulunan Tarımsal Ürün Elde Edilecek Zeytin Ağaçlarından Faydalanılmaması	2023	Yerine Getirilmedi	2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 92 olarak yer almaktadır.
İmzalanan Ortak Hizmet Protokolünde Karşı Tarafın Yükümlülüklerini Yerine Getirmemesi	2023	Yerine Getirilmedi	2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 64 olarak yer almaktadır.
Su Ürünleri Halinde Kanun Hükümlerinin Uygulanmaması	2023	Yerine Getirilmedi	2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 52 olarak yer almaktadır.
Kamu Konutları Yönetmeliği'ne Uyulmaması ve Lojmanların Atıl Olarak Bekletilmesi	2023	Yerine Getirilmedi	2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 13 olarak yer almaktadır.
Yapım İşi İhalesinde Hatalı Uygulamaların Olması	2023	Kısmen Yerine Getirildi	İdare tarafından 2024 yılında bulgu konusu hususun a ve b maddelerinin gereğini yerine getirildiği c maddesinin gereğinin yerine getirilmediği görülmüştür. 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 63 olarak yer almaktadır.
Mevcut Uygulama İmar Planlarının Üst Planlara Uygunluğuna İlişkin Kontrollerde Eksiklikler Olması	2023	Yerine Getirilmedi	2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 21 olarak yer almaktadır.

Kiraya Verilen Bazı İşyerlerinin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatının Bulunmaması	2023	Yerine Getirilmedi	2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 17 olarak yer almaktadır.
Genel Sekreterlik Biriminden Maaş Alan Şube Müdürlerinin Görevinin Olmaması	2023	Yerine Getirilmedi	2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 99 olarak yer almaktadır.
İzmir Hafif Raylı Sistemi 5. Aşama Üçyol – Buca Hattı Yapım İşİ İhalesinde Teklif Değerlendirme İşlemlerinin İhale Dokümanları ve Eki Rehberlere Uygun Yapılmaması	2023	Yerine Getirilmedi	2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 57 olarak yer almaktadır.
Yönetim Kuruluna Verilen Murahhas Üyelik Ücretinin Yönetim Kurulu Kararıyla Belirlenmesi	2023	Yerine Getirilmedi	2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 43 olarak yer almaktadır.
Büyükşehir Belediyesi Tarafından Verilen Taksi Hakkı İhalelerinde Süre Belirtilmemesi	2023	Yerine Getirilmedi	2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 32 olarak yer almaktadır.
İç Denetim Birim Başkanının Belediye Şirketi Yönetim Kurulu Üyeliğinde Görev Alması	2023	Yerine Getirilmedi	2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 45 olarak yer almaktadır.
Servis Hakkının Ulaşım Koordinasyon Merkezi İhale Kararıyla Verilmesi ve Süre Belirtilmemesi ile Büyükşehir Belediyesi Tarafından İhale Kararıyla Verilenlerde Süre Belirtilmemesi	2023	Yerine Getirilmedi	2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 30 olarak yer almaktadır.
Deniz Ulaşım Hizmetinin İhale Yoluyla Alınmaması	2023	Yerine Getirilmedi	2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 35 olarak yer almaktadır.
Ulaşım Hakkının Ulaşım Koordinasyon Merkezi Kararıyla Verilmesi	2023	Yerine Getirilmedi	2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 26 olarak yer almaktadır.
Belediye Şirketine Verilen Büfelerin İhalesiz Olarak Üçüncü Kişilere Verilmesi	2023	Yerine Getirilmedi	2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 74 olarak yer almaktadır.
Bergama İlçe Belediyesi Tarafından 10 Yıllığına İhale Edilen Şehir İçi Halk Otobüslerinden Bilet Bedeli ile İhale	2023	Yerine Getirilmedi	2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 27 olarak yer almaktadır.

Bedelinin Bir Kısımının Alınmaması			
İki İlçe Belediyesinden Devrolunan Toplu Taşıma Hatları ile İlgili Uygulamanın Hatalı Olması	2023	Yerine Getirilmedi	2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 28 olarak yer almaktadır.
Dikili İlçe Belediyesi Tarafından 10 Yıllığına İhale Edilen Şehir İçi Halk Otobüslerine Süre Bitiminden İtibaren Herhangi Bir Bedel Alınmaksızın Taşımacılık Hakkı Verilmesi	2023	Yerine Getirilmedi	2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 31 olarak yer almaktadır.
Modüler Sistem ve Akıllı Tuvaletlerin Bakım, Onarım ve İşletmeciliği İşinde Hatalı Uygulamaların Bulunması	2023	Kısmen Yerine Getirildi	b ve c maddeleri yerine getirilmiştir, a maddesi için yeni ihalede gerekli kontroller ve cezai işlemlerin uygulandığı görülmüş ancak bulguya konu 2023 yılı ihalesine ilişkin ceza uygulanmamıştır.2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 58 olarak yer almaktadır.
Etüt ve Proje İhalelerinde Sürenin Üç Yılı Geçmesi	2023	Yerine Getirilmedi	2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 53 olarak yer almaktadır.
Otobüs ve Duraklardaki Sesli Görsel Bilgilendirme Reklam Alanları Kullanım ve Bedelinin Belediyece Üstlenilmesi	2023	Yerine Getirilmedi	2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 55 olarak yer almaktadır.
Sosyal Denge Sözleşmesine Sözleşme Konusu Olmayan Hükümler ile Kanuna Aykırı Hükümlerin Konulması	2023	Yerine Getirilmedi	2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 96 olarak yer almaktadır.
İlçe Belediyelerinin Görev Sahasına Giren Yerlerde Büyükşehir Belediyesi Tarafından Asfalt ve Parke Yapılması	2023	Yerine Getirilmedi	2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 65 olarak yer almaktadır.
İşyerleri İçin Gerekli Kontrollerin Yapılmaması	2023	Yerine Getirilmedi	2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 18 olarak yer almaktadır.
Büyükşehir Belediyesinin Sorumluluğunda Olmayan Parkların Hizmetlerinin Büyükşehir Belediyesi Tarafından Yapılması	2023	Yerine Getirilmedi	2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 66 olarak yer almaktadır.
İktisadi Teşebbüslerin Sürekli Zarar Etmesini Önleyici Tedbirlerin Alınmaması	2023	Yerine Getirilmedi	2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 36 olarak yer almaktadır.

Büyükşehir Belediyesinin Doğrudan veya Dolaylı Olarak Çoğunluk Hissesine Sahip Olduğu Şirketlerin Yönetim Kurulu Kararları ile Başka Şirketler Kurması	2023	Yerine Getirilmedi	2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 38 olarak yer almaktadır.
Yönetim Kurulu Üyeleri Arasından Atanan Murahhas Üyelerle İlgili Hatalı Uygulama Yapılması	2023	Yerine Getirilmedi	2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 42 olarak yer almaktadır.
Aynı Nitelikte Hizmetlerin Birden Fazla Büyükşehir Belediyesi Bağlı Kuruluşu ile Şirketince Verilmesi	2023	Yerine Getirilmedi	2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 37 olarak yer almaktadır.
Belediyenin Kendi İmkanlarıyla Ürettiği Ürünlerin Muhasebede Kayıt Altına Alınmaması	2023	Yerine Getirilmedi	2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular kısmında Bulgu 3 olarak yer almaktadır.
Taşınmaz Tahsislerinde Süre Belirtilmemesi	2023	Yerine Getirilmedi	2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 11 olarak yer almaktadır.
Tam Zamanlı Sözleşmeli Personelin Şirket Yönetim Kurulu Üyesi Olarak Görev Yapması	2023	Yerine Getirilmedi	2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 73 olarak yer almaktadır.
Çöp Kamyonlarının Başka Kurumlara Devirlerinde Mevzuata Uyulmaması	2023	Kısmen Yerine Getirildi	2024 yılında Kemalpaşa ve Bayındır Belediyesi tarafından iade edilmiştir. Diğerleri ile ilgili herhangi bir iade işlemi olmamıştır. 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 9 olarak yer almaktadır.
Ortak Hizmet Projesi Kapsamında Taşınmazların Bedelsiz Olarak Amatör Spor Kulübüne Kullanırılması Gerekirken, Söz Konusu Taşınmazların Kulüp Tarafından İşletilmesi	2023	Kısmen Yerine Getirildi	08.10.2024 tarihinden itibaren halı saha ve tensi kortları kullanım bedeli Belediye hesaplarına yatırılmaktadır. Öncesiyle ilgili herhangi bir işlem yapılmamıştır.2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 91 olarak yer almaktadır.
İlçe Belediyelerinden Alınması Gereken Çevre Temizlik Vergisi Payının Takibinin Yapılmaması	2023	Yerine Getirilmedi	2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 6 olarak yer almaktadır.
İzinsiz Yapılan İlan ve Reklamlarla İlgili İlan ve Reklam Vergisi Tahakkuk/Tahsilatının Yapılmaması	2023	Yerine Getirilmedi	2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 8 olarak yer almaktadır.
İlçe Belediyelerine Bedelsiz Minibüs	2023	Kısmen Yerine Getirildi	2024 yılında Kemalpaşa ve Bayındır Belediyesi tarafından iade edilmiştir. Diğerleri ile ilgili

Devirlerinde Mevzuata Uyulmaması			herhangi bir iade işlemi olmamıştır.2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 10 olarak yer almaktadır.
Kişilerden Alacakların Mevzuata Uygun Olarak Takip ve Tahsilinin Yapılmaması	2023	Yerine Getirilmedi	2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 2 olarak yer almaktadır.
Kabulü Yapılan Yapım İşlerinde İdarenin Malı Olması Gereken Bina ve Barakaların Teslim Alınmaması	2023	Yerine Getirilmedi	2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 60 olarak yer almaktadır.
Taşınmaz Yönetimi ve Kiralamaların Usulüne Uygun Yapılmaması	2023	Kısmen Yerine Getirildi	2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 12 olarak yer almaktadır. A)14.01.2025 tarih ve 2392892 sayılı yazı ile Hukuk müşavirliğine dava açılması için yazı yazılmış olup, 28.01.2025 tarih 2025/32 Esas sayılı İzmir 19. Asliye Hukuk Mahkemesinde dava açılmış ve hukuki süreç devam etmektedir. B) İdare 2024 yılında bulgu konusu hususun gereğini yerine getirmemiştir. C) İdare 2024 yılında bulgu konusu hususun gereğini yerine getirmemiştir. D) İdare 2024 yılında bulgu konusu hususun gereğini yerine getirmemiştir. E) Büyükşehir Belediyesi üzerine düşenin gereğini bu aşamada yaptığı kanaatine varılmıştır.
Şehir Tiyatrosu Hizmet Alımında Ücretlerin Şartnamede Belirlenmemesi ile Şartnameye Uygun Olmayan Personel Çalıştırılması	2023	Yerine Getirilmedi	2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 80 olarak yer almaktadır.
Belediye Meclis Kararı Olmadan ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığından İzin Alınmadan Yurtdışı Belediye ve Mahalli İdare Birlikleri ile İş Birliği ve Organizasyon Yapılması	2023	Yerine Getirilmedi	2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 82 olarak yer almaktadır.
Belediye Kadrosunda Çalışanların Sürekli Olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığında Görevlendirilmesi	2023	Yerine Getirilmedi	2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 100 olarak yer almaktadır.
Geçici Görevlendirmede Kanuna Uyulmaması	2023	Yerine Getirilmedi	2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 101 olarak yer almaktadır.
Şirketlerin Mali Müşavirlik Danışmanlık Hizmet Alımının Kamu	2023	Yerine Getirilmedi	Bulgu revize edilerek yazılmıştır. 2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 41 olarak yer almaktadır.

İhale Kanunu Kapsamı Dışında Gerçekleştirilmesi ve Sözleşmeye Aykırı Ücret Zammı Yapılması			
Reklam Üniteleri İhalesinde İhale Öncesi Yerlerin Tam Olarak Belirlenmemesi	2023	Yerine Getirilmedi	2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 59 olarak yer almaktadır.
Ödemiş Entegre Katı Atık Yönetimi Tesislerinin Yapım ve İşletilmesine İlişkin İmtiyaz Sözleşme Hükümlerinin Sürdürülebilir Olmaması ile Usule Uyulmaksızın Ek Protokol İmzalanarak Firmaya Mali Avantaj Sağlanması	2023	Yerine Getirilmedi	2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 56 olarak yer almaktadır.
İlçeden İle veya İlçeden İlçeye Çalışan Toplu Taşıma Araçları ile İlgili Uygulamanın Hatalı Olması	2023	Yerine Getirilmedi	2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 29 olarak yer almaktadır.
Bazı Taşınmazların İşgal Altında Olması ve Belediye Tarafından Gerekli Hukuki Sürecin Başlatılmaması	2023	Yerine Getirilmedi	2024 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 16 olarak yer almaktadır.