



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

İZMİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

2023 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2024



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	11
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	11
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	11
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	12
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	14
7.	DENETİM BULGULARI.....	14
8.	EKLER.....	269

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1:Personel Durumu	3
Tablo 2:2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	4
Tablo 3:2023 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	5
Tablo 4:2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	5
Tablo 5:Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri.....	6
Tablo 6:Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri.....	7
Tablo 7:Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	7
Tablo 8:Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler	8
Tablo 9:Atık Yönetim Tesisleri Yapım ve İşletme Sözleşmeleri Mali Şartlarının Karşılaştırması.....	85
Tablo 10:Örnek İlçe Bazlı Dağılım.....	94
Tablo 11: Bütün Riskler Sigortasında Muafiyet Oranının Yüksek Belirlendiği İşler ve Kalemler	113
Tablo 12: İhale ile Verilen Hatlara İlişkin Bilgi	158
Tablo 13:Belediye Sınırları Dışında Kalan İlçe Belediyelerine Yapılan Yardımlar.....	221
Tablo 14:İş Birliği ve Organizasyon Örnek Listesi.....	222
Tablo 15:Belediye Bağlı Kuruluşu/Şirketi Faaliyet Alanları	235

KISALTMALAR

AŞ	Anonim Şirket
AYM	Anayasa Mahkemesi
ÇED	Çevresel Etki Değerlendirme
EBRD	Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası
ESHOT	Elektrik Su Havagazı Otobüs ve Trolleybüs Genel Müdürlüğü
İZBAN	İzmir Banliyö Sistemi
İZDENİZ	İzmir Deniz İşletmeciliği Nakliye ve Turizm Ticaret
İZDOĞA	İzmir Büyükşehir Belediyesi Çevre Koruması. İyileştirilmesi, Müşavirlik ve Proje Hizmetleri Ticaret ve Sanayi A.Ş.
İZELMAN	Genel Hizmet Otopark, Özel Eğitim, İtfaiye ve Sağlık Hizmetleri Ticaret A.Ş.
İZSU	İzmir Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü
İZULAŞ	İzmir Ulaşım Hizmetleri Makine Sanayi A.Ş
KDV	Katma Değer Vergisi
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KPDS	Kamu Personeli Yabancı Dil Bilgisi Seviye Tespit Sınavı
ÖSYM	Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi
TKİ	Türkiye Kömür İşletmeleri
TMSF	Tasarruf Mevduat ve Sigorta Fonu
TÜFE	Tüketici Fiyat Endeksi
ÜFE	Üretici Fiyat Endeksi
UKOME	Ulaşım Koordinasyon Merkezi

YDS

Yabancı Dil Bilgisi Seviye Tespit Sınavı

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Mevduat Faiz Gelirlerinin Net Tutar Üzerinden Muhasebeleştirilmesi
2. Taşınmaz Tahsislerinin Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi
3. Bütçe Emanetleri Hesabında İzlenen Borçlardan Zamanaşımına Uğrayan Tutarların Gelir Kaydedilmemesi
4. Belediyenin Kendi İmkânlarıyla Ürettiği Ürünlerin Muhasebede Kayıt Altına Alınmaması
5. Geçici Kabul Kesintilerinin Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabında İzlenmemesi
6. Belediyeye Bağış Yoluyla Gelen Taşınırların Muhasebe Sisteminde Kayıt Altına Alınmaması
7. İşletme Hakkı Devredilen Taşınmazların Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabında Takip Edilmemesi

B. Diğer Bulgular

1. Kişilerden Alacakların Mevzuata Uygun Olarak Takip ve Tahsilinin Yapılmaması
2. İlçe Belediyelerinden Alınması Gereken Çevre Temizlik Vergisi Payının Takibinin Yapılmaması
3. İzinsiz Yapılan İlan ve Reklamlarla İlgili İlan ve Reklam Vergisi Tahakkuk/Tahsilatının Yapılmaması
4. İlçe Belediyelerine Bedelsiz Minibüs Devirlerinde Mevzuata Uyulmaması
5. Çöp Kamyonlarının Başka Kurumlara Devirlerinde Mevzuata Uyulmaması
6. Belediye Mülkiyetindeki Taşınmazların Diğer Kamu İdarelerine Lojman Olarak Tahsis Edilmesi
7. Taşınmaz Satış İhalelerinde Belirtilen Süre İçerisinde Yükümlülüklerini Yerine Getiren Kişilerden Damga Vergisinin Tahsil Edilmesi
8. Taşınmaz Tahsislerinde Anlaşma Yapılmaması

9. Taşınmaz Tahsislerinde Süre Belirtilmemesi
10. Ortak Hizmet Projesi Kapsamında Taşınmazların Bedelsiz Olarak Amatör Spor Kulübüne Kullandırılması Gerekirken, Söz Konusu Taşınmazların Kulüp Tarafından İşletilmesi
11. Taşınmaz Yönetimi ve Kiralamaların Usulüne Uygun Yapılmaması
12. Kamu Konutları Yönetmeliği'ne Uyulmaması ve Lojmanların Atıl Olarak Bekletilmesi
13. Taşınmaz Satış İhalelerinde Geçici Teminat Tutarının Hatalı Belirlenmesi
14. Belediyenin Mülkiyetinde Bulunan Tarımsal Ürün Elde Edilecek Zeytin Ağaçlarından Faydalanılmaması
15. Bazı Taşınmazların İşgal Altında Olması ve Belediye Tarafından Gerekli Hukuki Sürecin Başlatılmaması
16. Çatılı İşyeri/Konut Kira Artışının Hatalı Yapılması
17. Kira Artışlarında Hatalı Uygulama Yapılması
18. Aile Hekimlerine Doğrudan Yapılan Kiralamalarda Kira Bedelinin Piyasa Şartlarına Göre Düşük Belirlenmesi
19. Büyükşehir Belediyesinin İşletmesini Devrettiği Otoparklardan Şirketin Ücretsiz Yararlandırma Yapması Nedeniyle Belediyenin Gelir Kaybı Oluşması
20. Şirkete Devredilen Otoparkın Faaliyete Süresinde Geçmemesi Nedeniyle Belediyenin Gelir Kaybına Uğraması
21. Otopark İşletme Hakkının Şirket Tarafından Minibüsçüler Odasına Kiralanması
22. Etüt ve Proje Hizmet İhalelerine İlişkin İşlerde İdare Onay Sürelerine Uyulmaması
23. Etüt ve Proje İhalelerinde Sürenin Üç Yılı Geçmesi
24. Proje İhalelerinde Ceza Kesilmesinde İhtarın Süresinde veya Hiç Yapılmaması
25. Proje Hizmet İhalelerine İlişkin Sürenin Belirsizliğe Neden Olacak Şekilde Düzenlenmesi
26. Proje Hizmet Alımlarında Sözleşme ve Eki Belgelerin Hizmet İşleri Genel Şartnamesi'ne Uygun Olmaması

27. 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
28. Modüler Sistem ve Akıllı Tuvaletlerin Bakım, Onarım ve İşletmeciliği İşinde Hatalı Uygulamaların Bulunması
29. Reklam Üniteleri İhalesinde İhale Öncesi Yerlerin Tam Olarak Belirlenmemesi
30. Zorunlu Trafik Sigortası Hizmet Alım İhalelerinde Hatalı Uygulamalar Bulunması
31. İzmir Hafif Raylı Sistemi 5. Aşama Üçyol – Buca Hattı Yapım İşİ İhalesinde Teklif Değerlendirme İşlemlerinin İhale Dokümanları ve Eki Rehberlere Uygun Yapılmaması
32. Yapım İşİ İhalesinde Hatalı Uygulamaların Olması
33. Yapım İşleri Dokümanında Yer Alan Hükümün Uygulanabilir Olmaması
34. Yapım İhalelerinde İstenen Araçlarla İlgili Hükümlerin Belirsizlik İçermesi
35. Bütün Riskler Sigortası Kapsamında Yer Alan Risk Kalemlerinde Muafiyet Oranının Yüksek Belirlenmesi
36. Kabulü Yapılan Yapım İşlerinde İdarenin Malı Olması Gereken Bina ve Barakaların Teslim Alınmaması
37. Hakedişlerin Geç Ödenmesi Nedeniyle Verilen Süre Uzatımında Hatalı Hesaplama Yapılması
38. İhale Edilen Yapım İşlerinin Bir Kısımında Hafriyatın Döküm Alanlarına Yapılmaması
39. Hafriyat Naklinde Kullanılan Araçlara Azami Yüklü Ağırlığı Aşacak Şekilde Yükleme Yapılması
40. Hafriyat Alanlarının Etkin Olarak Kullanılmaması ve Hafriyat Gelirlerinin İlçe Belediyelerince Toplanması
41. Doğrudan Hizmet Alımı Kapsamında Çalıştırılan Personelin, İhale Komisyonu ile Muayene ve Kabul Komisyonunda Görevlendirilmesi

42. İlçeden İle veya İlçeden İlçeye Çalışan Toplu Taşıma Araçları ile İlgili Uygulamanın Hatalı Olması
43. Servis Hakkının Ulaşım Koordinasyon Merkezi İhale Kararıyla Verilmesi ve Süre Belirtilmemesi ile Büyükşehir Belediyesi Tarafından İhale Kararıyla Verilenlerde Süre Belirtilmemesi
44. Büyükşehir Belediyesi Tarafından Verilen Taksi Hakkı İhalelerinde Süre Belirtilmemesi
45. Deniz Ulaşım Hizmetinin İhale Yoluyla Alınmaması
46. Bergama İlçe Belediyesi Tarafından 10 Yıllığına İhale Edilen Şehir İçi Halk Otobüslerinden Bilet Bedeli ile İhale Bedelinin Bir Kısımının Alınmaması
47. Ulaşım Hakkının Ulaşım Koordinasyon Merkezi Kararıyla Verilmesi
48. İki İlçe Belediyesinden Devrolunan Toplu Taşıma Hatları ile İlgili Uygulamanın Hatalı Olması
49. Belediye Şirketine Devredilen Deniz Ulaşım Hizmetinde Yer Alan Gemi ve Vapurlardaki Büfe ve Otomat İşletmeciliğinin 2886 sayılı Kanun'a Göre Verilmemesi
50. Dikili İlçe Belediyesi Tarafından 10 Yıllığına İhale Edilen Şehir İçi Halk Otobüslerine Süre Bitiminden İtibaren Herhangi Bir Bedel Alınmaksızın Taşımacılık Hakkı Verilmesi
51. Belediye Şirketine Verilen Büfelerin İhalesiz Olarak Üçüncü Kişilere Verilmesi
52. Basın Hizmetlerine İlişkin Harcamalarda Tasarruf Tedbirlerine Uyulmaması
53. İlçe Belediyelerinin Görev Sahasına Giren Yerlerde Büyükşehir Belediyesi Tarafından Asfalt ve Parke Yapılması
54. İmzalanan Ortak Hizmet Protokolünde Karşı Tarafın Yükümlülüklerini Yerine Getirmemesi
55. İşyerleri İçin Gerekli Kontrollerin Yapılmaması
56. Kiraya Verilen Bazı İşyerlerinin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatının Bulunmaması
57. Kömürlerin Analiz Sonuçları Beklenilmeden Dağıtılması

58. Otobüs ve Duraklardaki Sesli Görsel Bilgilendirme Reklam Alanları Kullanım ve Bedelinin Belediyece Üstlenilmesi
59. Mevcut Uygulama İmar Planlarının Üst Planlara Uygunluğuna İlişkin Kontrollerde Eksiklikler Olması
60. Su Ürünleri Halinde Kanun Hükümlerinin Uygulanmaması
61. Sosyal Yardım Amaçlı Alınan Taşınırlara İlişkin Fiili Durum ile Muhasebe Kayıtları Arasında Uyumsuzluk Bulunması
62. Sosyal Yardım Ödemelerine Esas Gelir Testi Tablosunun Hatalı Düzenlenmesi
63. Sosyal Denge Sözleşmesine Sözleşme Konusu Olmayan Hükümler ile Kanuna Aykırı Hükümlerin Konulması
64. Avukatlık Vekalet Ücretlerinde Hatalı Uygulama Yapılması
65. Bazı İlçe Merkezlerinde ve Yerleşim Alanlarında Nazım İmar Planının Bulunmaması
66. Büyükşehir Belediyesinin Sorumluluğunda Olmayan Parkların Hizmetlerinin Büyükşehir Belediyesi Tarafından Yapılması
67. Belediye Sınırları Dışında Kalan İlçe Belediyelerine Maddi Destek Sağlanması
68. 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
69. Büyükşehir Belediyesi ve Bağlı kuruluşlarında Yöneticilik Sıfatına Haiz Olmayan Personelin Şirket Yönetim Kurulunda Görev Alması
70. İktisadi Teşebbüslerin Sürekli Zarar Etmesini Önleyici Tedbirlerin Alınmaması
71. Tam Zamanlı Sözleşmeli Personelin Şirket Yönetim Kurulu Üyesi Olarak Görev Yapması
72. Aynı Nitelikte Hizmetlerin Birden Fazla Büyükşehir Belediyesi Bağlı Kuruluşu ile Şirketince Verilmesi
73. Büyükşehir Belediyesinin Doğrudan veya Dolaylı Olarak Çoğunluk Hissesine Sahip Olduğu Şirketlerin Yönetim Kurulu Kararları ile Başka Şirketler Kurması

74. Yönetim Kurulu Üyeleri Arasından Atanan Murahhas Üyelerle İlgili Hatalı Uygulama Yapılması
75. Yönetim Kuruluna Verilen Murahhas Üyelik Ücretinin Yönetim Kurulu Kararıyla Belirlenmesi
76. Şirketler Koordinatörü Olarak Yapılan Görevlendirilmenin Hatalı Olması
77. Şirketlerin Mali Müşavirlik Danışmanlık Hizmet Alımının Kamu İhale Kanunu Kapsamı Dışında Gerçekleştirilmesi ve Sözleşmeye Aykırı Ücret Zammı Yapılması
78. İç Denetim Birim Başkanının Belediye Şirketi Yönetim Kurulu Üyeliğinde Görev Alması
79. Şehir Tiyatrosu Hizmet Alımında Ücretlerin Şartnamede Belirlenmemesi ile Şartnameye Uygun Olmayan Personel Çalıştırılması
80. Geçici Görevlendirmede Kanuna Uyulmaması
81. Belediye Kadrosunda Çalışanların Sürekli Olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığında Görevlendirilmesi
82. Genel Sekreterlik Biriminden Maaş Alan Şube Müdürlerinin Görevinin Olmaması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

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

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, biri Büyükşehir Belediye Başkanı olmak üzere 176 üyeden oluşmaktadır.

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

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

Büyükşehir Belediyesinin teşkilat yapısında doğrudan Başkana bağlı 6 adet birim belirlenmiştir. Bunlar; Özel Kalem Müdürlüğü, Hukuk Müşavirliği, Teftiş Kurulu Başkanlığı İç Denetim Birim Başkanlığı, Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı ve Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Dairesi Başkanlığı'dır. Doğrudan Başkana bağlı diğer birim olan Genel Sekreterlik idarenin en önemli icra organıdır.

Genel Sekretere bağlı 5 Genel Sekreter Yardımcısı ve 7 adet Daire Başkanlığı bulunmaktadır. Toplamda 35 adet Daire Başkanlığı ve 2 Şube Müdürlüğü de doğrudan Genel Sekreter Yardımcılığına bağlı olan birimlerdir. Belediyenin 169 adet hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili Genel Sekreter Yardımcılıklarına bağlıdır.

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

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	6.894	4.163
Sözleşmeli Personel	44	39
Kadrolu İşçi	3.294	285
Geçici İşçi		
Toplam	10.232	4.487
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	1.750	1651

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 A.Ş. 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 ve/veya dolaylı hissedarı olduğu toplam 19

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 2023 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2:2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod 1	Giderin Türü	Geçen Yılda Devreden Ödenek (TL)	Bütçe ile Verilen Ödenek (TL)	Eklene n / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	0,00	1.587.220.000,00	1.006.810.949,68	2.104.558.671,30	2.087.030.377,76	17.528.293,54	0,00
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	195.973.000,00	82.925.740,03	210.150.872,29	202.848.695,03	7.302.177,26	0,00
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0,00	5.555.469.000,00	4.064.952.921,38	7.906.408.602,00	7.756.515.371,95	149.893.230,05	0,00
04	Faiz Giderleri	0,00	795.068.000,00	68.912.000,00	863.980.000,00	863.918.198,66	61.801,34	0,00
05	Cari Transferler	0,00	3.518.822.000,00	813.900.193,54	3.846.644.602,40	3.841.300.532,05	5.344.070,35	0,00
06	Sermaye Giderleri	0,00	10.599.898.000,00	5.708.133.427,19	9.193.030.952,01	8.877.453.341,48	315.577.610,53	0,00
07	Sermaye Transferleri	0,00	429.550.000,00	372.198.700,00	83.351.300,00	83.349.881,81	1.418,19	0,00
08	Borç Verme	0,00	1.600.000.000,00	788.425.072,00	1.691.875.000,00	1.691.813.078,63	61.921,37	0,00
09	Yedek Ödenek	0,00	1.618.000.000,00	1.618.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Toplam	0,00	25.900.000.000,00	14.524.259.003,82	25.900.000.000,00	25.404.229.477,37	495.770.522,63	0,00
--------	------	-------------------	-------------------	-------------------	-------------------	----------------	------

İzmir Büyükşehir Belediyesi'nin 2023 mali yılı bütçesi ile 25.900.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup 2023 yılı ödenek toplamı da 25.900.000.000,00 TL olmuştur. Yıl içinde 25.404.229.477,37 TL Bütçe Gideri yapılmış, 495.770.522,63 TL ödenek iptal edilmiştir.

Büyükşehir Belediyesi'nin 2023 yılı Bütçesi "(A) Ödenek Cetvelinde" 25.900.000.000,00 TL ödenek, "(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması" cetvelinde ise 21.923.000.000,00 TL gelir tahmini öngörülmüş olup gider bütçesindeki ödenek toplamı ile gelir bütçesinde tahmin edilen gelir toplamı arasındaki fark, Finansmanın Ekonomik Sınıflandırılması Cetvelindeki borçlanma, borç ödemeleri ve likidite amaçlı banka hesabında tutulan nakit karşılığı ile gösterilen 3.977.000.000,00 TL ile giderilmiş olup bütçe dengliği sağlanmıştır.

Tablo 3:2023 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	132.408.000,00	148.420.472,52	81.354,53	148.339.117,99	112,03
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	853.717.000,00	1.471.650.431,75	162.881.936,26	1.308.768.495,49	153,30
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	661.000,00	41.757.065,59	100,00	41.756.965,59	6.317,24
05- Diğer Gelirler	20.847.945.000,00	23.823.615.975,99	10.355.042,43	23.813.260.933,56	114,22
06- Sermaye Gelirleri	90.040.000,00	111.181.554,92	12.972,29	111.168.582,63	123,47
08-Alacaklardan Tahsilat	0,00	15.000.000,00	0,00	15.000.000,00	0,00
09- Red ve İadeler	-1.771.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	21.923.000.000,00	25.611.625.500,77	173.331.405,51	25.438.294.095,26	116,03

Buna göre 2023 yılında net bütçe geliri % 116,03 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri % 112,03, Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri ise %153,30, Alınan Bağış ve Yardımlar % 6.317,24, Diğer Gelirler % 114,22, ve Sermaye Gelirleri % 123,47 ile beklenenin üstünde gerçekleşmiştir.

Tablo 4:2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	1.587.220.000,00	2.087.030.377,76	131,49

02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	195.973.000,00	202.848.695,03	103,51
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	5.555.469.000,00	7.756.515.371,95	139,62
04- Faiz Gideri	795.068.000,00	863.918.198,66	108,66
05- Cari Transferler	3.518.822.000,00	3.841.300.532,05	109,16
06- Sermaye Giderleri	10.599.898.000,00	8.877.453.341,48	83,75
07- Sermaye Transferleri	429.550.000,00	83.349.881,81	19,40
08- Borç Verme	1.600.000.000,00	1.691.813.078,63	105,74
09- Yedek Ödenekler	1.618.000.000,00	0,00	0,00
Toplam	25.900.000.000,00	25.404.229.477,37	98,09

Buna göre 2023 yılında bütçe giderleri % 98,09 seviyesinde gerçekleşmiştir. Personel Giderleri %131,49, Mal ve Hizmet Alım Giderleri %139,62, Sermaye Transferleri % 19,40, Sermaye Giderleri % 83,75 ile gerçekleşirken diğer kalemler yaklaşık olarak beklenen düzeyde gerçekleşmiştir.

Belediyenin bütçe gelirler ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2022 yılının 2021 yılına, 2023 yılının 2022 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

Tablo 5:Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2021 Yılı (TL) (A)	2022 Yılı (TL) (B)	2023 Yılı (TL) (C)	2022-2021 Değişim Oranı (%) [D=(B- A)/A]	2023-2022 Değişim Oranı (%) [E=(C- B)/B]
Vergi Gelirleri	63.372.894,91	103.728.680,10	148.420.472,52	63,68	43,09
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	606.871.377,74	990.811.556,18	1.471.650.431,75	63,27	48,53
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	1.566.684,63	402.018,60	41.757.065,59	-74,34	10.286,85
Diğer Gelirler	7.580.491.711,74	13.668.477.484,42	23.823.615.975,99	80,31	74,30
Sermaye Gelirleri	82.440.215,47	41.670.941,73	111.181.554,92	-49,45	166,81
Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	15.000.000,00	0,00	100,00
Toplam	8.334.742.884,49	14.805.090.681,03	25.611.625.500,77	77,63	72,99
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	148.976.601,03	16.928.330,21	173.331.405,51	-88,64	923,91
Net Toplam	8.185.766.283,46	14.788.162.350,82	25.438.294.095,26	80,66	72,02

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2023 yılında gelirler bir önceki yıla göre 10.650.131.744,44 TL'lik (%72,02) artış göstermiştir. Bu çerçevede; Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirlerde 41.355.046,99 TL (%10.286,85), Sermaye Gelirlerinde 69.510.613,19 TL (%166,81), Alacaklardan Tahsilatlarda 15.000.000,00 TL (%100,00), Diğer Gelirlerde 10.155.138.491,57 (%74,30) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur. Artışın büyük oranda yeni kalemlerin eklenmesi ve merkezi idare vergi gelirlerinden alınan paylardan kaynaklandığı anlaşılmakla birlikte, gelir yönetiminde sağlanan başarı da bu artışta etkili olmuştur.

Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri

Bütçe Giderinin Çeşidi	2021 Yılı (TL) (C)	2022 Yılı (TL) (C)	2023 Yılı (TL) (C)	2022-2021 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2023-2022 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	643.474.876,67	1.081.535.967,81	2.087.030.377,76	68,08	92,97
SGK Devlet Prim Giderleri	80.279.932,71	132.696.342,09	202.848.695,03	65,29	52,87
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	2.403.330.094,74	4.073.475.952,36	7.756.515.371,95	69,49	90,42
Faiz Giderleri	430.462.750,00	634.511.945,64	863.918.198,66	47,4	36,15
Cari Transferler	1.286.588.143,64	2.930.027.460,41	3.841.300.532,05	127,74	31,10
Sermaye Giderleri	2.808.561.239,01	4.897.707.686,84	8.877.453.341,48	74,38	81,26
Sermaye Transferleri	45.461.819,18	68.970.249,29	83.349.881,81	51,71	20,85
Borç Verme	1.095.205.425,44	1.676.668.870,44	1.691.813.078,63	53,09	0,90
Toplam	8.793.364.281,39	15.495.594.474,88	25.404.229.477,37	76,22	63,94

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2023 yılında 2022 yılına göre 9.908.635.002,49 TL'lik (%63,94) artış gerçekleşmiştir. Gider kalemleri incelendiğinde; 2023 yılında personel giderlerinde 1.005.494.409,95 TL'lik (%92,97), mal ve hizmet alım giderlerinde 3.683.039.419,59 TL'lik (%90,42), sermaye giderlerinde 3.979.745.654,64 TL'lik (%81,26), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 70.152.352,94 TL'lik (%52,87), faiz giderlerinde 229.406.253,02 TL'lik (%36,15), cari transferlerde 911.273.071,64 TL'lik (%31,10) ve sermaye transferlerinde 14.379.632,52 TL'lik (%20,85) bir artış olmuştur. 2023 yılında Belediyenin hizmet üretim alanlarına ilişkin akaryakıt ve elektrik başta olmak üzere tüm girdi maliyetlerinde yaşanan büyük artış oranları Belediye bütçesinin cari giderlerinde de artışa sebep olmuştur. Bütçe yönetiminde dengenin sağlanması amacıyla tasarrufa gidilerek bütçe denkliliği sağlanmaya çalışılmıştır.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2023 yılı Faaliyet Gideri 24.530.642.694,22 TL, Faaliyet Geliri 26.587.118.988,29 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 2.056.476.294,07 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 A.Ş.	786.000.000,00	497.663.353,00	%63,31
2	İZDENİZ A.Ş.	331.250.000,00	307.731.250,00	%92,9

3	İZENERJİ A.Ş.	267.150.000,00	105.425.939,00	%39,46
4	ESBAŞ	52.500,00	385,00	%0,73
5	İZBETON A.Ş.	1.186.550.000,00	1.172.216.476,00	%98,79
6	EGE ŞEHİRYAPI PLANLAMA A.Ş.	168.618.000,00	168.065.784,50	%99,67
7	İZFAŞ A.Ş.	252.509.360,00	252.400.882,00	%99,95
8	ÇEŞTAŞ	5.000.000,00	1.250.000,00	%25
9	İZULAŞ A.Ş.	1.210.500.000,00	1.087.029.000,00	%89,80
10	İZBAN A.Ş.	3.050.000.000,00	1.433.500.000,00	%47
11	İZMİR GAZ A.Ş.	60.000.000,00	6.000.000,00	%10
12	İZTARIM (BAYSAN)A.Ş.	748.241.441,00	724.206.557,10	%96,78
13	İZDOĞA A.Ş.	61.250.000,00	45.349.500,00	%74,04
14	GRAND PLAZA A.Ş.	190.458.415,00	95.229.208,00	%50
15	İTAŞ A.Ş.	200.000,00	2.000,00	%1
16	İZMİR ENTERNASYONEL OTELCİLİK A.Ş.	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 A.Ş.	İZBETON A.Ş.	24.700.000,00	24.700.000,00	%100
2	İZMİR METRO A.Ş.	İZELMAN A.Ş.	668.000.000,00	200.400.000,00	%30
		İZULAŞ A.Ş.		267.200.000,00	%40
		İZBETON A.Ş.		200.400.000,00	%30
3	İZMİR JEOTERMAL A.Ş.	İZENERJİ A.Ş.	43.000.000,00	21.500.000,00	%50
		BALÇOVA TUR.A.Ş.		21.487.075,00	%49
		MALİYE HAZİNESİ		12.700,00	%0,01
		DOKUZ EYLÜL ÜN. VAKFI		225,00	%0,02
4	KENT A.Ş.	KARŞIYAKA BEL.	140.426.376,00	134.809.322,00	%96
		EGE ŞEHİR PLANLAMA A.Ş.		5.617.054,00	%4
5	TANSAŞ GID. SAN. TUR.LTD.ŞTİ	İZULAŞ A.Ş.	1.220.000,00	800,00	%0,06
		İZELMAN A.Ş.		800,00	%0,06

6	TARKEM	EGE ŞEHİR PLANLAMA A.Ş.	35.000.000,00	13.538.000,00	%38,68
7	İZMİR TEK.BÖL.GEL.A.Ş.	İZMİR.İNV.TEK A.Ş.	2.000.000,00	60.000,00	%3
8	TETUSA A.Ş.	ÇEŞTAŞ A.Ş.	85.000.000,00	1.000.000,00	%1,18
		İZENERJİ A.Ş.		64.329.200,00	%75,68
9	İZELMAN-A.Ş.- İZENERJİ A.Ş. ADI ORTAKLIĞI	İZENERJİ A.Ş.	71.000,00	7.100,00	%10
		İZELMAN A.Ş.		63.900,00	%90

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

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

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

- a) Mizan cetveli
- b) Temel mali tablolar
 - 1) Bilanço
 - 2) Faaliyet sonuçları tablosu

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

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

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

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

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

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

Kamu idaresinin mali rapor ve tabloları ile bunları oluşturan hesap ve işlemlerinin doğruluğu, güvenilirliği ve uygunluğuna ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere yürütülen denetimler; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile risk değerlendirmesi yöntemiyle gerçekleştirilmiştir. Risk değerlendirmesi sırasında, uygulanacak denetim

prosedürlerinin tasarlanmasına esas olmak üzere, mali tabloların üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilmiştir.

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

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

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

31.12.2005 tarihli ve 26040 (3. Mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesinde, iç kontrol standartlarının, merkezi uyumlaştırma görevi çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından belirlenip yayımlanacağı, kamu idarelerinin, malî ve malî olmayan tüm işlemlerinde bu standartlara uymakla ve gereğini yerine getirmekle yükümlü bulunduğu, ayrıca Kanun'a ve iç kontrol standartlarına aykırı olmamak koşuluyla, idarelerce görev alanları çerçevesinde her türlü yöntem, süreç ve 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 ise 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 5 iç denetçi kadrosu bulunmaktadır. Bu kadrolardan 4'ü 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 İdare personeli tarafından sahiplenildiği görülmüştür.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

İzmir Büyükşehir Belediyesi 2023 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: Mevduat Faiz Gelirlerinin Net Tutar Üzerinden Muhasebeleştirilmesi

Belediye tarafından mevduat hesaplarında tahakkuk eden faiz gelirinin net tutar üzerinden muhasebeleştirildiği ve faiz geliri üzerinden yapılan stopajın da muhasebe kayıtlarında yer almadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Temel muhasebe kavramları ve ilkeleri ile genel yönetim muhasebe standartları, kuralları ve uygulanması" başlıklı 42'inci

maddesinde, Kurumların muhasebesinin, 3/12/2014 tarihli ve 2014/7052 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin ikinci bölümünde belirlenen ve muhasebe ilke ve kurallarının dayanağını oluşturan temel muhasebe kavramları ile faaliyet sonuçları, bütçe uygulama sonuçları, nazım hesaplara ilişkin ilkeler ve varlıklar, yabancı kaynaklar ve öz kaynaklar ilkelerinden oluşan bilanço ilkeleri ile üçüncü bölümünde belirlenen muhasebe standartları, kurallar ve uygulamalara ilişkin hükümler çerçevesinde yürütüleceği düzenlenmiştir. Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin ikinci bölümünün "Bilanço İlkeleri" başlıklı 8'inci maddesinin üçüncü fıkrasında; bütün varlıkların, yabancı kaynakların ve öz kaynakların bilançoda gayrisafi değerleriyle gösterileceği, "Gayri Safilik İlkesi" başlıklı 39'uncu maddesinde, gelir ve giderlerin, herhangi bir düzenleme veya standart ile aksi kararlaştırılmadıkça netleştirilmeden kaydedileceği belirtilmektedir. Aynı Yönetmelik'in "Faaliyet sonuçları tablosu ilkeleri" başlıklı 6'ncı maddesinin (a) bendinde de kamu idarelerinin faaliyetlerine ilişkin gelir ve gider işlemlerinin tahakkuk esasına dayalı olarak gelir ve gider hesaplarında izleneceği; gelir ve gider hesaplarının, bütçe ile ilgili olsun veya olmasın, genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri gereği tahakkuk eden her türlü gelir ve giderin kaydına mahsus olduğu ifade edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 102 Banka Hesabının işleyişinin anlatıldığı 57'nci maddesinde; idarenin hesaplarının bulunduğu bankalarca tahakkuk ettirilerek banka hesabına aktarılan faiz tutarlarının bu hesaba, tevkifat tutarlarının ise 630 Giderler Hesabına borç kaydedileceği belirtilmiştir. Buna göre, tahakkuk eden faiz gelirlerinin stopaj kesintisi yapılmadan brüt tutar üzerinden 600 Gelirler hesabında, buna ilişkin olarak stopaj yapılan vergi ve benzeri giderlerin de 630 Giderler Hesabında muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede; faaliyet dönemi içinde elde edilen tüm faiz gelirlerinin net tutar üzerinden muhasebeleştirildiği, banka tarafından stopajı yapılan vergi tutarlarının 600 Gelirler ve 630 Giderler hesabına kaydedilmediği görülmüştür.

Kamu İdaresi cevabında, bulgudaki hükümler doğrultusunda, mevzuat hükümleri gereğince 01.05.2024 tarihinden itibaren gerekli iş ve işlemlere başlanıldığı belirtilmiştir. Ancak, söz konusu muhasebeleştirme işlemlerinin yılında yapılmaması nedeniyle, 2023 yılı mali tablolarında 600 Gelirler ve 630 Giderler hesapları açısından hatalı bilgi oluşmasına neden olunmuştur.

Mevduat faizlerinin net tutar üzerinden muhasebeleştirilmesi nedeniyle Mali tablolarında 600 Gelirler ve 630 Giderler hesapları olması gerekenden daha düşük görünmektedir. Mevduat faiz gelirlerinin Gayri Safılık İlkesine uygun olarak brüt tutarlar üzerinden kaydedilmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Taşınmaz Tahsislerinin Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi

İdare tarafından diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edilmiş taşınmazlar ile diğer kamu kurum ve kuruluşları tarafından İdareye yapılan taşınmaz tahsislerinin muhasebe kayıtlarına alınmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 25-Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubu ile ilgili "Hesap grubuna ilişkin işlemler" başlıklı 187'nci maddesinde; tahsis edilen taşınmazlardan, Hazineye ait olanların milli emlak birimlerince, diğer kamu idarelerine ait olanların ise yetkili birimlerce muhasebe birimlerine bildirilerek gerekli kayıtların yapılacağı, kamu idaresinin mülkiyetinde olan taşınmazların, bunlardan diğer kamu idarelerine tahsis edilenlerin ve kamu idarelerince tahsisli olarak kullanılanların yardımcı hesaplar itibarıyla izleneceği; taşınmazların tahsisinin kaldırılmasına karar verilmesi halinde taşınmazı tahsis eden idare ile taşınmazın tahsis edildiği idarenin muhasebe hizmetlerini yürüten muhasebe birimleri tarafından tahsise ilişkin muhasebe kayıtlarının kapatılacağı ifade edilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in 252-Binalar Hesabına ilişkin "Hesabın işleyişi" başlıklı 193'üncü maddesine göre de, tahsise konu edilen/tahsis alınan binalar tahsis edilen kamu idaresine hizmet veren muhasebe birimince kayıtlı değeri üzerinden 252-Binalar Hesabına borç, 500-Net Değer Hesabına alacak kaydedilecektir. Ayrıca, varlığa ilişkin ayrılmış amortisman tutarı da 500-Net Değer Hesabına borç, 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak kaydedilmek suretiyle muhasebeleştirilecektir. Diğer yandan Yönetmelik'te, 250-Arazi ve Arsalar Hesabı için de benzer düzenlemeler bulunmaktadır.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri uyarınca, diğer kamu idarelerine taşınmaz tahsis edilmesi durumunda, muhasebe birimince taşınmazların kayıtlı değeri üzerinden ilgisine göre, 250-Arazi ve Arsalar Hesabı ile 252-Binalar Hesabına alacak ve 500-Net Değer Hesabına borç; amortismanına tabi maddi duran varlıklar için ayrılmış amortisman tutarının 500-Net Değer Hesabına alacak, 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç kaydedilmesi gerekmektedir.

Taşınmaz işlemlerinin incelenmesi neticesinde, İdare tarafından diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edilen bazı taşınmazlar ile diğer kamu kurum ve kuruluşları tarafından

İdareye tahsis edilen taşınmaz bazıları için yukarıda açıklanan muhasebe kayıtlarının yapılmadığı tespit edilmiştir. Söz konusu muhasebeleştirme işlemlerinin yapılmaması nedeniyle, mali tablolarda 250-Arazi ve Arsalar Hesabı, 252-Binalar Hesabı ve 500-Net Değer Hesabı ile amortismanına tabi maddi duran varlıklar için 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabı hatalı bilgi oluşturmaktadır.

Kamu idaresi cevabında tahsise verilen ve alınan taşınmazların Nisan 2024 tarihinde muhasebe kayıtlarına alındığı ifade edilmiştir. Ancak kayıt ile ilgili her hangi bir belge sunulmamıştır. 2022 ve 2023 yılı muhasebe hesaplarında yer alması gereken konunun 2024 yılı muhasebe hesaplarında yer almasının izlenmesi gerekmektedir.

Gerek diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edilen gerekse diğer kamu kurum ve kuruluşları tarafından İdareye yapılan taşınmaz tahsislerinin muhasebe kayıtlarında gösterilmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Bütçe Emanetleri Hesabında İzlenen Borçlardan Zamanaşımına Uğrayan Tutarların Gelir Kaydedilmemesi

320 Bütçe Emanetleri Hesabı'nda izlenen borçlardan 2023 yılı dönem sonu itibarıyla zamanaşımına uğramış olanların gelir kaydedilmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "320 Bütçe Emanetleri Hesabı" başlıklı 248'inci maddesine göre, 320 numaralı hesap, mali yıl içerisinde veya sonunda ödeme emri belgesine bağlandığı halde, nakit yetersizliği veya diğer sebeplerle ilgililerine ödenemeyen tutarların izlenmesi için kullanılmaktadır.

Aynı Yönetmelik'in 249'uncu maddesinin (c) bendinde; malın alındığı veya hizmetin yapıldığı malî yılı izleyen beşinci yılın sonuna kadar talep edilmeyen bütçe emanetlerinin bütçeye gelir kaydedileceği, bütçe emanetlerinde zamanaşımı dolayısıyla gelir kaydedilen paraların ancak mahkeme kararı üzerine ödenebileceği hüküm altına alınmıştır. Yönetmelik'in 250'nci maddesinde ise, zamanaşımına uğraması veya herhangi bir nedenle gelir kaydedilmesi gereken tutarların 320 numaralı hesaba borç, 600 Gelirler Hesabı'na alacak; diğer taraftan 805 Gelir Yansıtma Hesabı'na borç, 800 Bütçe Gelirleri Hesabı'na alacak kaydedileceği belirtilmektedir.

2017 yılı içinde 320 numaralı hesaba kaydedilen 116.005,33 TL tutarında bütçe emanetinin 2022 yılı dönem sonunda gelir kaydedilmediği; 2023 yılı mali tablolarına

bakıldığında bu tutarın halen N-5'te kayıtlı olduğu dolayısıyla 2023 yılı sonunda gelir kaydedilmesi gereken 2.479.000,00 TL'nin gelir kaydedilmediği anlaşılmaktadır. Bunun sonucunda mali tablolarda 320 numaralı hesabın olması gerekenden 2.595.005,33 TL fazla, 600 Gelirler Hesabı ve 800 Bütçe Gelirleri Hesabı'nın olması gerekenden 2.595.005,33 eksik olduğu görülmüştür.

Kamu idaresi tarafından, 2022 yılı dönem sonunda gelir kaydedilmesi gereken 116.006,33 TL bütçe emaneti tutarının gelir kaydedildiği belirtilmiştir. Verilen cevaptan 2023 yılı sonu itibariyle gelir kaydedilmesi gereken 2.479.000,00 TL'nin gelir kaydedilmediği anlaşılmaktadır.

320 Bütçe Emanetleri Hesabında izlenen emanetlerden beşinci yılın sonuna kadar talep edilmeyenlerin düzenli olarak gelir kaydedilmesi gerekmektedir.

BULGU 4: Belediyenin Kendi İmkânlarıyla Ürettiği Ürünlerin Muhasebede Kayıt Altına Alınmaması

Belediye tarafından üretilen taşınırlar için taşınır 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 taşınırlar ile kazı veya müsadere yoluyla edinilen taşınırların giriş işlemleri" başlıklı 21'inci maddesinde de, kamu idarelerinin kendi kullanımları için iç imkânlarıyla üretilen taşınırlar 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 taşınırların gerçeğe uygun değer üzerinden taşınır işlem fişi düzenlenerek kaydedilmesi gerekmektedir. 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.

Kamu idaresi, Belediyenin kendi imkânlarıyla ürettiği ürünlerin gerçeğe uygun değeri üzerinden taşınır işlem fişleri düzenlenilerek muhasebe kaydına alınması için gerekli iş ve işlemlerin yapılacağını belirtmiştir.

Belediye tarafından üretilen taşınırların gerçeğe uygun değeri üzerinden taşınır işlem fişi düzenlenmesi ve muhasebe kaydının yapılması gerekir.

BULGU 5: Geçici Kabul Kesintilerinin Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabında İzlenmemesi

Geçici kabul noksanları için hakedişlerden yapılan kesintiler 330 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı'nda izlenmesi gerekirken 333 Emanetler Hesabı'nda izlendiği görülmüştür.

Yapım İşlerine Ait Tip Sözleşme'nin 30'uncu maddesinde; anahtar teslim sözleşme çerçevesinde düzenlenen her hakedişte yapılan iş tutarının %3'ü kadar teminat mektubu alınacağı, birim fiyat sözleşme çerçevesinde düzenlenen hakedişlerde ise tamamlanmış ancak kesin hesabı İdareye verilmemiş imalatlara ait tutarların %5'i kadar teminat mektubu alınacağı ifade edilmiş, yüklenicilerin teminat mektubu vermemesi durumunda ise bu tutarların hakedişlerden kesilerek geçici kabul noksanı olarak tutulacağı ve kesin hesap onaylanana kadar bu tutarların ödenmeyeceği belirtilmiştir. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabına ilişkin "Hesabın işleyişi" başlıklı 258'inci maddesinde; nakden alınan geçici teminatlar ile üzerinde ihale kalan isteklilerden nakden alınan veya hakedişlerinden kesilmek suretiyle tahsil edilen kesin teminat ve ek kesin teminatların bu hesapta izleneceği ifade edilmiştir. Yapım İşleri Tip Sözleşmesi'nin 30'uncu maddesine istinaden yapılan geçici kabul noksanları kesintilerinin, 330.15 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabının yardımcı hesabı olan Yapım İşleri Tip Sözleşmesinin 30. ve 31. Maddesi Gereği Alınan Teminatlar Yardımcı Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

Yapım işleri için düzenlenen hakedişlerden yapılan geçici kabul noksanları kesintilerinin, 330 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı yerine 333 Emanetler Hesabında izlendiği anlaşılmıştır.

Kamu idaresi, Yapım İşlerine Ait Tip Sözleşme'nin 30'uncu maddesine istinaden yapılan geçici kabul noksanları kesintilerinin 330.15 Alınan Depozito ve Teminatlar hesabında muhasebeleştirileceğini belirtmiştir.

Belediyenin yapım işlerine ait hakediş ödemelerinden yapılan geçici kabul noksanlıkları kesintilerinin 330 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı'nda muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 6: Belediyeye Bağış Yoluyla Gelen Taşınırların Muhasebe Sisteminde Kayıt Altına Alınmaması

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

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun "Bağış ve Yardımlar" başlıklı 40'inci maddesinin ikinci fıkrasında kamu idarelerine yapılan her türlü bağış ve yardımların gelir kaydedileceği ve nakdi olmayan bağış ve yardımların, ilgili mevzuatına göre değerlemeye tâbi tutularak kayıtlara alınacağı hükmü yer almakta olup, 18.01.2007 tarih ve 26407 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Taşınırların kaydı" başlıklı 12'nci maddesinde; kamu idarelerince bütün taşınırların ve bunlara ilişkin işlemlerin kayıt altına alınması esas olacağı, taşınır kayıtlarının, harcama birimleri itibarıyla yönetim hesabı verilmesine esas olacak şekilde tutulacağı ve her bir kaydın belgeye dayanması gerektiği, "Kayıt zamanı, kayıt değeri ve değer tespit komisyonu" başlıklı 13'üncü maddesinin birinci fıkrasında taşınırların, edinme şekline bakılmaksızın kamu idaresince kullanılmak üzere teslim alındığında giriş; bağışlandığında veya yardım yapıldığında çıkış kaydedileceği, aynı maddenin ikinci fıkrasının (c) bendinde giriş ve çıkış kayıtları Taşınır İşlem Fişine dayanılarak yapılacağı ve kayıtlarda bağış ve yardım yoluyla edinilen taşınırlar için bağış ve yardımda bulunan tarafından ispat edici bir belge ile değeri belirtilmiş ise bu değer, belli bir değeri yoksa değer tespit komisyonunca belirlenen değer esas alınacağı ifade edilmiştir. "Bağış ve yardım yoluyla edinilen taşınırların girişi" başlıklı 16'ncı maddesinde ise 5018 sayılı Kanun'un 40'inci maddesi ile bağış ve yardım olarak edinilen taşınırlar teslim alındığında, taşınır kayıt yetkilisi tarafından Taşınır İşlem Fişi düzenlenerek kayıtlara alınacağı ve fişin birinci nüshasının bağış ve yardım edene verileceği veya gönderileceği belirtilmiştir.

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

dağıtılmak üzere bağış yoluyla alınan kemik suları ve konserve yiyecekler için taşınır işlem fişi düzenlenmediği ve muhasebe kaydının da yapılmadığı anlaşılmıştır.

Kamu idaresi tarafından, kemik sularına ilişkin taşınır işlem fişlerinin düzenlenerek kayıtlara alındığı belirtilmiş ise de, konserve yiyecekler için taşınır işlem fişinin düzenlenmediği anlaşılmaktadır.

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

BULGU 7: İşletme Hakkı Devredilen Taşınmazların Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabında Takip Edilmemesi

Belediyenin mülkiyetinde veya tasarrufunda bulunan taşınmazlardan; otopark, anaokulu, kitap kafe ve sosyal tesis gibi bir kısım taşınmazların belirlenen sürelerle meclis kararı ile belediyeye ait şirketlere devredilmesine rağmen, söz konusu yeraltı ve yerüstü düzenleri ile binaların, hizmet imtiyaz varlıkları hesabında takip edilmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabının niteliğini açıklayan 200'üncü maddesinin birinci fıkrasında, bu hesabın, hizmet imtiyaz sözleşmesine konu maddi duran varlıkların izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiş olup, hesabın işleyişi başlıklı 201'inci maddenin (a) bendinin birinci fıkrasında, mahalli idarelere ait maddi duran varlıklardan hizmet imtiyaz sözleşmesine konu edilenlerin işletme süresinin başladığı tarihte bu hesaba borç, ilgili maddi duran varlık hesabına alacak kaydedileceği ve anılan maddenin (b) bendinin birinci fıkrasında ise hizmet imtiyaz sözleşmesinin sona erdiğinde, hizmet imtiyaz varlıklarının kayıtlı değerleri üzerinden bu hesaba alacak, ilgili maddi duran varlık hesabına borç kaydedileceği belirtilmiştir. Bu hükümlere göre, hizmet imtiyazına konu edilen sosyal tesisler ve otopark gibi taşınmazların, işletme süresinin başladığı tarihten itibaren ilgili varlık hesaplarından çıkarılıp 256 Hizmet İmtiyaz Varlıkları hesabında takip edilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede Belediyenin mülkiyetinde veya tasarrufunda bulunan 41 adet yol kenarı, 9 adet açık alan, 23 adet kapalı olmak üzere toplam 73 adet otopark, 10 adet anaokulu, 5 adet kitap kafe ve Örnekköy Sosyal Tesisi'nin işletme hakkı, farklı tarihlerde alınan meclis kararlarına dayalı olarak Belediyenin şirketine devredildiği, ancak söz konusu taşınmazlar için 256 Hizmet İmtiyaz Varlıkları hesabına kayıtların yapılmadığı görülmüştür. Belediyede birçok

işletme hakkı devri bulunmasına rağmen kayıtların yapılmaması Hizmet İmtiyaz Varlıkları hesabında önemli eksikliklere neden olmaktadır.

Kamu idaresi tarafından Belediyenin mülkiyetinde veya tasarrufunda bulunan 41 adet yol kenarı, 9 adet açık alan, 23 adet kapalı olmak üzere toplam 73 adet otopark, 10 adet anaokulu, 5 adet kitap kafe ve Örnekköy Sosyal Tesisi'nin işletme hakkı, farklı tarihlerde alınan meclis kararlarına dayalı olarak Belediye şirketine devredilen söz konusu taşınmazlar için gerekli iş ve işlemlerin 2024 yılı içerisinde yapılacağı belirtilmiştir. Ancak, söz konusu muhasebeleştirme işlemlerinin yılında yapılmaması nedeniyle, 2023 yılı mali tablolarında 256 Hizmet İmtiyaz Varlıkları hesabı açısından hatalı bilgi oluşmasına neden olunmuştur.

Büyükşehir Belediyesi tarafından, işletme hakları belediye şirketlerine devredilen otopark, anaokulu, kitap kafe ve sosyal tesisler gibi taşınmazların ilgili duran varlık hesabından çıkarılarak, 256 Hizmet İmtiyaz Varlıkları hesabında izlenmesi gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: 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 mezkur 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 2023 yılı 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.

Kamu idaresi tarafından, bulguda belirtilen hususlar ile ilgili gerekli kontroller sağlanarak iş ve işlemlerin sağlanacağı ifade edilmiştir.

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 2: 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 büyük şehir belediyesinin hesabına tahsilatı takip eden ayın yirminci günü akşamına kadar aktarmakla yükümlüdür. 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 yapılan incelemede, İlçe 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. 31.12.2023 tarihi itibarıyla gecikme zammı hariç ana para olarak Aliğa Belediyesinin 2020/12, 2021 ve 2022 yılları ile 2023 yılı Mayıs ve Kasım ayları pay borcunun 1.251.920,56 TL, Foça Belediyesinin 2023 yılı Ekim ve Kasım ayları pay borcunun 31.699,62 TL, Güzelbahçe Belediyesinin 2023 yılı Kasım ayı pay borcunun 25.232,75 TL, Kemalpaşa Belediyesinin 2023 yılı Haziran ve Kasım ayları pay borcunun 105.768,20 TL, Menemen Belediyesinin 2023 yılı Kasım ayı pay borcunun 264.094,80 TL ve Seferihisar Belediyesinin 2019/12, 2020, 2021, 2022 ve 2023 yılı pay borcunun 1.137.998,51 TL olduğu anlaşılmıştır. Ayrıca 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 cevabında, İlçe 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.

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 fıkrası 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 3: 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 metrekare için yıllık olarak en az 30 ve en çok 150 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 yayımlandığı, 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 ziyasının, 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 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 ziyası 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 kişiler 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.

Kamu İdaresi cevabında, 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 belirtilmiştir.

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 4: İlçe Belediyelerine Bedelsiz Minibüs Devirlerinde Mevzuata Uyulmaması

Belediye tarafından 2022 yılında satın alınan 12 adet minibüsün 12 farklı İlçe Belediyesine 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 işlettilmek, 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 aynı 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, oybirliğiyle 12 (oniki) adet engelli nakil aracının alınıp hibe olarak ilçe

Belediyelerine verilmesine 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.

Kamu İdaresi cevabında, 12 adet minibüsün ilçe belediyelerinin öncelikli ihtiyaçları gözetilerek devredilmek üzere satın alınan araçlar olduğu, İlçe 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. Kamu idaresi cevabında belirtilen açıklamanın yukarıda belirtilen düzenlemelere uygun olmadığı, işlem tesis edilirken ilgili hükümlere uyulması gerektiği açıktır.

Kamu görevlilerinin 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun gereğini yerine getirmedikleri ve raporda belirtilen hususu uygulamadıkları 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 5: Çöp Kamyonlarının Başka Kurumlara Devirlerinde Mevzuata Uyulmaması

Belediye tarafından 2021 yılında satın alınan 37 adet çöp kamyonundan 23 adedinin bir İlçe Belediyesine, 14 adedinin ise farklı İlçe 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 kaynaktan 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 İlçe 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 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.

Kamu İdaresi vevabında, 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. Kamu idaresi cevabında belirtilen açıklamanın yukarıda belirtilen düzenlemelere uygun olmadığı, işlem tesis edilirken ilgili hükümlere uyulması gerektiği açıktır.

Kamu görevlilerinin 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun gereğini yerine getirmediği ve raporda belirtilen hususu uygulamadıkları 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 6: Belediye Mülkiyetindeki Taşınmazların Diğer Kamu İdarelerine Lojman Olarak Tahsis Edilmesi

Belediyeye ait mesken niteliğindeki taşınmazların, üç kamu kurumuna kamu konutu olarak kullanılması amacıyla verildiği görülmüştür.

1/11/1983 tarihli ve 18218 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Kamu Konutları Kanunu ile 23/9/1984 tarihli ve 18524 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Kamu Konutları Yönetmeliği'ne göre, Büyükşehir Belediyesi kendisine ait konutları tahsis etme hakkına sahip olup, kendisine ait konutu mülkiyetini ilgili Belediyeye devir etmediği sürece, ilgili Belediyenin personelinin kullanması amacıyla konut olarak tahsisi mümkün değildir.

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

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

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. Buna göre belediyelerin mülkiyetindeki taşınmazların diğer kamu idarelerine tahsis edilebilmesi için taşınmazın tahsis amacının belediyenin görev ve sorumluluk alanına girmesi, adına tahsis yapılan kamu idaresinin bu taşınmazı asli görev ve hizmetlerinde değerlendirmesi ve taşınmazın kamu konutu ve sosyal tesis olarak kullanılmaması gerekmektedir.

Buca ilçesindeki mesken niteliğindeki 12 adet bağımsız bölümün Konak, Karabağlar ve Buca Belediyelerine lojman olarak kullanılması amacıyla gerek 03.05.1989 tarihli ve gerekse de 18.08.2009 tarihli 4539 sayılı başkanlık olurları ile tahsis edilmesi 2946 sayılı Kanun ile Kamu Konutları Yönetmeliği'ne ve 5393 sayılı Kanun'a aykırılık oluşturmaktadır.

Kamu İdaresi cevabında, Konak, Karabağlar ve Buca Belediyelerine Buca ilçesindeki lojman olarak tahsis edilen mesken niteliğindeki 12 adet bağımsız bölümün 20.05.2020 tarih ve 104184 sayılı yazı ile teslim edilmesi için bildirildiği, Buca ilçesi Ufuk Mahallesi Mehmetçik Caddesi No:54 Daire 2, 6 ve 7 nolu bağımsız bölümlerin teslim edilmesi için 25.12.2023 tarih ve 1712278 sayılı yazı ile Buca Belediyesine bildirildiği, teslim edilmeyen lojmanlar hakkında hukuki sürecin başlatılacağı belirtilmiştir.

Büyükşehir Belediyesine ait taşınmazlardan diğer idarelere tahsis edilenlerin kamu konutu ve sosyal tesis olarak kullanılmaması ve söz konusu durumun düzeltilmesi için gerekli sürecin işletilmesi sağlanmalıdır.

BULGU 7: Taşınmaz Satış İhalelerinde Belirtilen Süre İçerisinde Yükümlülüklerini Yerine Getiren Kişilerden Damga Vergisinin Tahsil Edilmesi

Belediye tarafından satışı yapılan taşınmazların ihalelerinde 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nda belirtilen süre içerisinde yükümlülüklerini yerine getiren kişilerden sözleşme damga vergisinin tahsil edildiği görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 1'inci maddesinde, belediyelerin, taşınmaz satış işlerinin bu kanuna göre yürütüleceği, 57'nci maddesinin birinci fıkrasında, sözleşme yapılması gerekli olan hallerde müteahhit veya müşterinin 31'inci maddeye göre onaylanan ihale kararının bildirilmesini izleyen günden itibaren 15 gün içinde geçici teminatı kesin teminata çevirerek noterlikçe tescil edilmiş sözleşmeyi idareye vermek zorunda olduğu, “Sözleşme yapılması ve kesin teminat alınması zorunlu olmayan haller” başlıklı 61'inci maddesinde de,

57'nci maddede yazılı süre içinde taahhüdün şartname hükümlerine göre yerine getirilmesi ve bunun idarece uygun bulunması halinde, sözleşme yapılması ve kesin teminat alınması zorunlu olmadığı belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan hükümlere göre ihale kararının bildirilmesini izleyen 15 gün içinde taahhüdün şartname hükümlerine göre yerine getirilmesi ve bunun idarece uygun bulunması halinde sözleşme yapılmasına gerek bulunmamaktadır.

İhale kararının bildirilmesini izleyen 15 gün içinde taahhüdünü şartname hükümlerine göre yerine getiren kişiler ile sözleşme yapılmamasına rağmen, sözleşme damga vergisinin tahsil edildiği görülmüştür. İdare ile kişiler arasında imzalanmış bir sözleşme bulunmadığı dikkate alındığında, 488 sayılı Damga Vergisi Kanunu'na göre damga vergisini doğuran olay gerçekleşmemiştir.

Kamu İdaresi cevabında, yapılan tüm arsa satışlarında ihaleye katılım sağlayan özel ya da tüzel kişiler ile Belediye arasında ihale öncesinde ihale şartlarının tümünü kabul ettiğini, katılımcı olarak yükümlülüklerini yerine getirmediği takdirde karşılaşılabilecek yaptırımları belirten sözleşmenin imzalandığı ve sözleşme yapıldığı için damga vergisi alındığı ifade edilmiştir. İhale öncesinde ihale şartlarının kabul edildiğini, katılımcı olarak yükümlülükler yerine getirilmediği takdirde yaptırımları belirten şartname imzalanmaktadır. İhale öncesinde sözleşme imzalanamaz. Ortada imzalanmış sözleşme bulunmamaktadır. Sözleşme olmayan bir durumda sözleşme damga vergisinin doğmayacağı tabiidir.

İhale kararının bildirilmesini izleyen 15 gün içinde taahhüdün şartname hükümlerine göre yerine getirilmesi ve bunun idarece uygun bulunması halinde, sözleşme imzalanmasına gerek bulunmadığından dolayı sözleşme damga vergisinin tahsil edilmemesi gerekmektedir.

BULGU 8: Taşınmaz Tahsislerinde Anlaşma Yapılmaması

İdarenin mülkiyetinde bulunan taşınmazların diğer kamu idarelerine anlaşma yapılmadan tahsis edildiği 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 mevzuat hükümlerine göre, belediyeler meclis kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak mülkiyetinde bulunan taşınmazları diğer kamu ve kuruluşlarına tahsis edebilmektedir. Bununla birlikte; yapılan tahsis işleminin koşulları, taşınmazın kullanım amacı, tahsisin süresi gibi hususların taşınmaz tahsis edilen kurumla yapılan anlaşmayla kayıt altına alınması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Belediyenin çeşitli kurumlara tahsis ettiği 175 adet taşınmazla ilgili anlaşma yapılmadığı görülmüştür. Yeni yapılan tahsislerde anlaşma yapılmasına karşın var olan tahsislerle ilgili anlaşma bulunmamaktadır.

Kamu İdaresi cevabında, 2023 yılı itibari ile Belediye ile diğer kamu kurum ve kuruluşları arasında yapılan taşınmaz tahsis işlemlerine konu olan taşınmazların tahsis ve kullanım şartlarına ilişkin protokollerin bulgudaki görüşler doğrultusunda yapıldığı ifade edilmektedir. Yeni yapılan tahsislerde anlaşma yapılmasına karşın, var olan tahsislerle ilgili anlaşma bulunmamaktadır. Belediyenin önceki yıllarda çeşitli kurumlara tahsis ettiği 175 adet taşınmazla ilgili anlaşmanın olup olmadığı ile ilgili olarak Kamu İdaresi tarafından bilgilendirme yapılmamıştır.

Kamu görevlilerinin 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun gereğini yerine getirmediikleri ve raporda belirtilen hususu uygulamadıkları sonucuna varılmıştır.

Kamu kurum ve kuruluşlarına yapılan taşınmaz tahsislerinde tahsis koşulları, tahsis süresi gibi hususlara yazılı olarak yer verecek şekilde anlaşma düzenlenmesi gerekmektedir.

BULGU 9: 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 mevzuat hükümlerine 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. Yapılan incelemede, Belediyenin çeşitli kurumlara tahsis ettiği 175 adet taşınmazdan 48'inin tahsis kararında süre belirtilmiş iken, 127 adedinin tahsisinde süre belirtilmemiştir.

Kamu idaresi 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. Kamu idaresi tarafından 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 görevlilerinin 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun gereğini yerine getirmedikleri ve raporda belirtilen hususu uygulamadıkları sonucuna varılmıştır.

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

BULGU 10: Ortak Hizmet Projesi Kapsamında Taşınmazların Bedelsiz Olarak Amatör Spor Kulübüne Kullandırılması Gerekirken, Söz Konusu Taşınmazların Kulüp 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 aynı 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"nü 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. aynı 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 “Yardımların Kullanılması, İzlenmesi ve Denetlenmesi” başlıklı 6'ncı maddesinde ise, Derneğin yardımları kamu yararı gözeterek verilmiş amacına uygun olarak kullanılmak 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, 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.

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.

İmzalanan protokole bakıldığında taşınmaz tahsisi olmadığı, ekli listede belirtilen yerlerin aynı zamanda Derneğe kullanılması ve yararlandırılmasının sağlanacağı 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 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 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.

Kamu idaresi tarafından 2022 yılı Bulgusuna verilen cevapta, 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 dolayı, 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 ölçüğü" bazında maddi bir gelir oluşmadığı, bahse konu kortların kamu yararına daha verimli kullanılabilmesi ve ayrıca bu iş ve işlemlerin dış kullanıcıları tarafından ciddiyet 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 tarafımızca daha sık hale getirilmesi ve "ticari işletme ölçüğünde bir nitelik" kazanma olasılığında dahi mevcut "ortak hizmet Protokolü'nün yine tarafımızca tek taraflı fesih edilerek kullanım hakkının bahse konu İBB Spor Kulübü'nden alınması ile ilgili sürecin takip edileceği ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, 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 verdiği, 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 gerçekleştirilmesi gereken

hizmetlerin ifasında kullanılan binanın... amaca matuf vatandaşa hizmetin verilip verilmediği ortaya konulmadan kamu zararı kararı verilmesi mümkün olmadığından...” denilerek öncelikle hizmetin verilip verilmediğinin tespit edilmesi gerekliliğinin vurgulandığı, İdarenni mevcut yasal düzenlemeye göre, bir proje bütünü gerçekteşirmek 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 253 amatör spor kulübüyle birlikte vatandaşlarında kullanması ve yararlanması için Gençlik ve Spor Hizmetleri Daire Başkanlığı tarafından yapılan planlama ve kontroller doğrultusunda ücretsiz antrenman ve egzersiz saatleri verildiği, 2018 bütçe yılından 2023 bütçe yılı dahil olmak üzere bir önceki yıl genel bütçe vergi gelirlerinden belediyeler için tahakkuk eden miktarın büyükşehir belediyesi için ortalama binde dört sınırlarında kullanımı sağlanarak 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.

Kamu İdaresi cevabında belirtilen hususlara ilişkin açıklamalar yukarıda yapılmıştır. Kamu idaresi cevabında 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 uyararak Belediyenin gerçekteşirmesi 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.

Kamu görevlilerinin 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun gereğini yerine getirmediği ve raporda belirtilen hususu uygulamadıkları sonucuna varılmıştır.

Belirtilen taşınmazlardaki hakkın Büyükşehir Belediyesinde olması nedeniyle fiili olarak Dernek tarafından işletilerek elde edilen gelirin tahsil edilmesiyle ilgili gerekli işlemlerin yapılması ve söz konusu uygulamaya son verilmesi gerekir.

BULGU 11: Taşınmaz Yönetimi ve Kiralamaların Usulüne Uygun Yapılmaması

A) Bir Vakıf Lehine Verilen İntifa Hakkının Amacına Yönelik Bir Girişimde Bulunulmamasına Rağmen Büyükşehir Belediyesi Tarafından İptal Edilmemesi

Büyükşehir Belediyesi tarafından Güzelbahçe İlçesi Yaka Mahallesi 1963 parsel 2 paftada bulunan 32.984,38 m² lik taşınmaz üzerinde 21.09.1993 tarihinde bir vakfa hastane inşa edilmesi amacıyla 49 yıllık intifa hakkı tesis edilmiştir. Söz konusu vakıf tarafından şu ana dek hastane yapılması amacına yönelik herhangi bir girişimde bulunulmamış olup bu hakkın iptaline yönelik Belediye tarafından gerekli işlemler yapılmamıştır.

4721 sayılı Medeni Kanun'un "İntifa hakkı sona ermesi" başlıklı 796'ncı maddesinde, "İntifa hakkı, konusunun tamamen yok olması ve taşınmazlarda tescilin terkini; yasal intifa hakkı, sebebinin ortadan kalkması ile sona erer. Sürenin dolması veya hak sahibinin vazgeçmesi ya da ölümü gibi diğer sona erme sebepleri, taşınmazlarda malike terkini isteme yetkisi verir." denilmekte olup madde hükmünde intifa hakkının sona erme sebepleri açıklanmıştır. Madde hükmünde açıklandığı üzere Büyükşehir Belediyesinin hastane yapılması amacıyla vakfa vermiş olduğu bu intifa hakkının sona erme sebepleri mevcut değildir. Ayrıca söz konusu taşınmaz üzerinde intifa hakkı sahibinin de sona erdirme iradesi de mevcut değildir.

07.07.1994 tarih ve 118 sayılı Meclis Kararı'yla söz konusu intifa hakkının iptali için Belediye tarafından girişimde bulunulmuş olup intifa hakkının iptali için dava açılmıştır. Ancak 12.Asliye Hukuk Mahkemesi tarafından söz konusu intifa hakkının iptali için Belediyenin sunduğu gerekçeler kabul edilmemiş, intifa hakkının konusunun devam ettiği, mevzuata uygun

olarak kurulduğu ve tapuya şerh edildiği gibi hususlar belirtilerek 1995/550 sayılı Karar ile dava Belediye aleyhine sonuçlanmıştır.

Yine ilgili Kanun'un 797'nci maddesinde, intifa hakkı, gerçek kişilerde hak sahibinin ölümü; tüzel kişilerde kararlaştırılan sürenin dolması, süre kararlaştırılmamışsa kişiliğin ortadan kalkmasıyla sona ereceği, tüzel kişilerde intifa hakkı, en çok yüz yıl devam edebileceği belirtilmiştir. Yine mevcut durumda 49 yıllık verilen intifa hakkının süresi henüz dolmamış olup ilgili vakıf halen varlığını sürdürmektedir. 4721 sayılı Türk Medeni Kanun'un 2'nci maddesinde *“Herkes, haklarını kullanırken ve borçlarını yerine getirirken dürüstlük kurallarına uymak zorundadır. Bir hakkın açıkça kötüye kullanılmasını hukuk düzeni korumaz”* denilmiş olup bu kavram hâkim tarafından resen dikkate alınması gereken bir kavramdır.

Belediye taşınmazı üzerine hastane yapılması amacıyla verilen intifa hakkının vakıf tarafından 30 yıl boyunca hareketsiz ve atıl bırakılması maddede belirtilen dürüstlük kuralına aykırı olup mevcut olayda bir hakkın uzun süre kullanılmaması ve uzun süre hareketsiz kalması dürüstlük kuralına göre o haktan feragat ettiğine ilişkin örtülü bir irade açıklaması olarak yorumlanmalıdır.

Kamu İdaresi cevabında, taşınmazın Belediyeye teslimine yönelik Vakıf yetkilileri ile görüşüldüğü ve konunun sulh içinde çözülmesi gerektiğinin bildirildiği, görüşmede olumlu yanıt alındığı, 03.02.2023 tarih ve E.1180645 sayılı yazı ile taşınmaz üzerindeki intifa hakkının terkinin sağlanmasının talep edildiği, terkin işleminin yapılmaması halinde konu hakkında hukuki sürecin başlatılacağına ilgili vakfa bildirildiği, ilgili vakıf tarafından söz konusu taşınmazdaki intifa hakkının terkininin yapılmadığı, gerekli hukuki sürecin başlatılacağı ifade edilmiştir. Olayın gelişimi ile ilgili bilgi verilmekle birlikte somut olarak yapılan herhangi bir işlemin yapılmadığı anlaşılmaktadır.

Kamu görevlilerinin 2020, 2021 ve 2022 yıllarına ilişkin Sayıştay Denetim Raporlarının gereğini yerine getirmediikleri ve raporda belirtilen hususu uygulamadıkları sonucuna varılmıştır.

Büyükşehir Belediyesi tarafından söz konusu intifa hakkının sonlandırılması için dava sürecinin işletilmesi ile kamu kaynağının verimsiz kullanımının sonlandırılması gerekmektedir.

B) 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 mevki 367 pafta 2734 ada 51 parsel (27.874,00 m²), 2290 ada 10 parselde (17.006,75 m²) taşınmazlar üzerinde bulunan 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 mevki 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 Belediye 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 buldukları 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 ve 2022 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 denilmiş olduğundan, taşınmazın devri taşınmaz üzerinde bulunan intifa hakkını sona erdirecek ve söz konusu intifa hakkı, konusu yerine geçen devir bedeli üzerinden devam edecektir.

Kamu İdaresi cevabında, süreç ile ilgili bilgi verildikten sonra Karabağlar Belediyesi ile konu hakkında görüşme sağlanarak konunun sulh içinde çözülmesinin talep edildiği, henüz bir sonuç alınamadığı, intifa haklarının tapu sicilinden terkinine yönelik gerekli hukuki sürecin başlatılacağı belirtilmiştir. Somut olarak yapılan herhangi bir işlemin yapılmadığı anlaşılmaktadır.

Kamu görevlilerinin 2020, 2021 ve 2022 yıllarına ilişkin Sayıştay Denetim Raporlarının gereğini yerine getirmediikleri ve raporda belirtilen hususu uygulamadıkları 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 sürecin işletilmesi gerekmektedir.

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

İzmir ilinin 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 inşaata 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 işlemi 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 ferî 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 uygulanmamıştır. 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 İdaresi cevabında, sürecin idari ve yargısal gelişimi hakkında bilgi verilmiştir. Belediyeye ait İzmir ili, Konak İlçesi, İsmet Kaptan Mahallesi, 1039 ada 8 parsele konu alanla ilgili İzmir 7. Noterliği'nin 03.07.1997 tarih ve 29333 yevmiye numaralı Kat Karşılığı İnşaat Sözleşmesinin feshi, taşınmazın tapu kaydının iptali ile Belediye adına tescili talebi ile açılan İzmir 21. Asliye Hukuk Mahkemesinin 2021/86 Esas sayılı dosyasının aynı Mahkemenin 2020/65 Esası ile birleşerek derdest olduğu, Mahkemece verilecek karar sonucu taşınmazın hukuken yararlanılabilir bir konuma geleceği, olası kamu zararının işbu dava ile talep edildiği,

yine bu kapsamda yüklenicilerin teminatlarının nakde çevrilmesi için de hukuki sürecin başlatıldığı, konunun yargıya taşınması sebebi ile kamu zararı olup olmadığı, var ise ne kadar olduğu, Belediyenin bu zarardan sorumlu olup olmadığı, kimden tazmin edilmesi gerektiği konularının yapılan yargılama sonucu belli olacağı, bu sebeple bu aşamada 5018 sayılı Kanun'un ilgili maddeleri kapsamında kamu zararı oluşmadığı, taşınmazın İzmir iline yeniden kazandırılması için yasal sürecin devam ettiği ifade edilmiştir. Kamu İdaresinin hukuki süreci işlettiği anlaşılmış olup, bu sürecin Belediyenin lehine olacak şekilde takip edilmesi son derece önemlidir.

Sonuç olarak, İzmir ilinin şehir merkezinde bulunan 20.866,10 m² bir taşınmazın 1997 yılından itibaren şantiye alanı olarak kalması hem şehirde yaşayan insanların güvenliği açısından Belediye sorumluluğu doğurmakta hem de kamu kaynağı olan taşınmazın etkili, ekonomik ve verimli kullanılmadığını göstermektedir. Bu sebeple yürürlükte bulunan imar planları doğrultusunda söz konusu taşınmazın Belediye tarafından İzmir iline yeniden kazandırılması gerekmekte olup kamu kaynağı olan taşınmazın kullanımı sağlanmasına yönelik idari ve yargısal sürecin takip edilmesi gerekmektedir.

D) 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 tespit edilmiştir.

Yapılan incelemelerde 20.10.1998 tarihli yazıda 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 mülkiyeti 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 mülkiyet Belediyeye devrolmamıştır. Ancak taşınmaz üzerinde bulunan bina Büyükşehir Belediyesi şirketi tarafından inşa edilmesi sebebiyle bir mülkiyet 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 (h) bendinde; *“Mahallî müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde taşınmaz almak, kamulaştırmak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, trampa etmek, tahsis etmek, bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesis etmek.”* belediyenin yetki ve imtiyazları arasında sayılmıştır. 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 tespit edilmiştir.

2020, 2021 ve 2022 Yılı Sayıştay Denetim Raporunda bu konunun yer alması üzerine Büyükşehir Belediyesi ile ...Cemiyeti 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 İdaresi cevabında, zemin mülkiyeti Belediyeye ait olmayan ve Belediyeye tahsis edilmeyen alanda bulunan ve Belediye tarafından inşaa edildiği belirtilen zemin üstü yapı için bulguda belirtilen hususlar dikkate alınarak çalışmaların başlatılacağı belirtilmiştir.

Söz konusu taşınmaz 2023 yılında da ilgili dernek tarafından kullanılmaya devam etmektedir. Kamu görevlilerinin 2020, 2021 ve 2022 yıllarına ilişkin Sayıştay Denetim Raporlarının gereğini yerine getirmedikleri ve raporda belirtilen hususu uygulamadıkları sonucuna varılmıştır.

Sonuç olarak, kamu kaynağının mahalli müşterek nitelikte ihtiyaçlar için kullanımında etkinliğin sağlanması amacıyla ilgili taşınmazın mülkiyet sorunu çözümlenerek üçüncü şahısların ücretsiz kullanımı sonlandırılmalı, taşınmazın uygun kullanımı sağlanmalıdır. Ayrıca geçmiş yıllara ilişkin kullanım bedellerin hesaplanarak tahakkuk ve tahsilatının yapılması gerekmektedir.

E) Belediye Tarafından İnşaa Edilen ve İlçe Belediyesiyle Ortak Mülkiyeti Bulunan 44 Adet Dükkanın Kira Bedellerinin Takip ve Tahsilinin Yapılmaması

Foça İlçesi Fevzipaşa Mahallesi 1751 Ada 3 No.lu taşınmazın üzerinde Belediye tarafından inşa edilen ve %50 ortak olunan 44 adet dükkanın değerinden faydalanılmadığı görülmüştür.

17.06.2011 tarih 518 Meclis Kararıyla Foça Belediyesi ile Belediye arasında yapılan protokolde Mülkiyeti Foça Belediyesine ait olan 16.089 m2 taşınmaz 2 parselde ayrılarak bir

parşel üzerine Büyükşehir Belediyesi tarafından semt garajı ve diğer parşelde %50 İzmır Büyükşehir Belediyesi, %50 Foça Belediyesi adına ortaklık kurulması kararlaştırılmıştır. Ortaklık kurulan taşınmaz  zerine Belediye tarafından 44 adet d kkán inşa edilmiş olup d kkánlar 09.04.2018 tarih ve 452 sayılı Meclis kararıyla kira bedelinin %50'sinin Belediyeye aktarılması şartıyla 5 yıl süreyle 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75'inci maddesi hükmüne istinaden Foça Belediyesine verilmiştir. Ancak yapılan incelemelerde Belediyenin söz konusu d kkánların kiralınmasına ilişkin işlemlerde herhangi bir kontrolünün olmadığı ve kira bedeli toplamının %50'sinin Belediyece takip ve tahsil 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 Kanunun “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 İdaresi cevabında, olayın süreci hakkında bilgi verildikten sonra 44 adet bağımsız bölüm için Foça Belediyesi ile Foça Esnaf ve Sanatkârlar Odası arasında yapılan protokolün 09.04.2023 tarihinde sona erecek olması nedeniyle, protokolün bitimine müteakip kiralama ihalesinin yapılarak yıllık kiralama bedelinin % 50 sinin Belediye hesabına yatırılacağı bilgisinin iletildiği, 08.01.2024 tarih ve E.1738054 sayılı yazı ile Foça Belediyesi aleyhine kullanım bedeli olarak tespit edilen 3.156.377,32 TL'nin tahsilatı yapılarak Belediye hesabına aktarıldığı belirtilmiştir. Kamu İdaresi cevabında 3.156.377,32 TL'nin tahsilatı yapılarak Belediye hesabına aktarıldığı belirtilmiş ise de, Belediye tarafından tahsil edilen bir para bulunmamaktadır. Kamu İdaresi cevabından kullanım bedeli olarak tespit edilen tutarın İlçe Belediyesine bildirilerek Büyükşehir Belediyesine yatırılmasına ilişkin yazının yazıldığı, ancak henüz bir tahsilatın olmadığı anlaşılmaktadır.

Kamu görevlilerinin 2021 ve 2022 yıllarına ilişkin Sayıştay Denetim Raporlarının gereğini yerine getirmediikleri ve raporda belirtilen hususu uygulamadıkları sonucuna varılmıştır.

Belediyenin mülkiyetinde bulunan %50 ortak olduğu 44 adet dükkanın kira bedellerinin geçmiş kiralamalara ilişkin tutarları da hesaplanarak takip ve tahsilatının yapılması ile ilgili sürecin işletilmesi gerekmektedir.

BULGU 12: Kamu Konutları Yönetmeliği'ne Uyulmaması ve Lojmanların Atıl Olarak Bekletilmesi

Boş 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 İdaresi cevabında, lojman dağıtımına yönelik çalışmaların devam ettiği belirtilmiştir.

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

BULGU 13: Taşınmaz Satış İhalelerinde Geçici Teminat Tutarının Hatalı Belirlenmesi

Taşınmaz satış ihalelerine ilişkin geçici teminatın oranının %3 olması gerekirken %10 olarak belirlendiği görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 2'nci maddesinin birinci fıkrasında, Kanun'un yürütülmesinde, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanmasının esas olduğu belirtildikten sonra, "Geçici teminat" başlıklı 25'inci maddesinde de, "*İsteklilerden, ihale konusu olan işin tahmin edilen bedelinin %3'ü oranında geçici teminat alınır. ...*" hükmü yer almaktadır. Söz konusu Kanun'un 25'inci maddesine göre ihale öncesinde alınacak olan geçici teminat oranı işin tahmin edilen bedelinin %3'ü olup, Kanun'un herhangi bir yerinde bu oranın idarenin inisiyatifi ile yükseltilebileceğine ilişkin bir ibare bulunmamaktadır.

Yapılan incelemede İdarenin ihale ettiği tüm taşınmaz satış ihalelerinde işin tahmin edilen bedelinin %3 oranında geçici teminat alınması gerekirken, %10 oranında geçici teminat alındığı, dolayısıyla ihaleye katılma şartlarından biri olan geçici teminat bedelinin yüksek belirlenmesine ve böylece Kanun'a aykırı hareket edilmesine neden olduğu anlaşılmıştır. Böylece, geçici teminatların, mevzuatta belirlenenden fazla alınması isteklilerin ihaleye katılımını engellemektedir.

Kamu İdaresi cevabında, arsa satışlarına ilişkin ihalelerde 4734 sayılı Kanun'un 33'üncü maddesinde yer alan, "*isteklilerin ihalelerde teklif ettikleri bedelin, %3'ünden az olmamak üzere belirleyecekleri tutarda geçici teminat vermek zorunda oldukları hüküm altına alınmıştır.*" hükmü gereğince teminat bedellerinin %10 olarak alındığı belirtilmektedir. Taşınmaz satışları 2886 sayılı Kanun'a göre yapıldığı için 4734 sayılı kanun hükümlerinin uygulanması mümkün değildir.

Taşınmaz satış ihalelerinde geçici teminat tutarının ihale konusu olan işin tahmin edilen bedelinin Kanun'da belirtildiği üzere %3'ü oranında alınması gerekmektedir.

BULGU 14: 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 kısmının ise üçüncü şahıslar tarafından kullanıldığı da tespit edilmiştir.

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. Ancak yapılan incelemelerde söz konusu taşınmazlar üzerinde zeytin ağacı bulunmasına rağmen bazı taşınmazların tapu kaydında boş arazi olarak görüldüğü tespit edilmiştir.

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 İzmir 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 edilmiştir.

Kamu görevlilerinin 2021 ve 2022 yıllarına ilişkin Sayıştay Denetim Raporlarının gereğini yerine getirmedikleri ve raporda belirtilen hususu uygulamadıkları sonucuna varılmıştır.

Sonuç olarak 2021 ve 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunda da belirtildiği üzere, Belediyenin stratejik planlarında yer alan tarımsal faaliyetlerin desteklenmesi amacına yönelik olarak bu ağaçların tarımsal faaliyete kazandırılması ve söz konusu taşınmazların cins tashihi yapılması gerekenlerin tashihlerinin yapılması gerekmektedir. Böylece bu faaliyetler neticesinde elde edilecek tarımsal ürünler Belediye bütçesine artı bir kaynak yaratacak ve kamu kaynağı olan söz konusu ağaçların etkin kullanımı sağlanacaktır.

BULGU 15: 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.

Kamu İdaresi cevabında, 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 ifade edilmiştir.

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

BULGU 16: Çatılı İşyeri/Konut Kira Artışının Hatalı Yapılması

Büyükşehir Belediyesine ait taşınmazların kira artışının hatalı yapıldığı görülmüştür.

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun "Uygulama alanı" başlıklı 339'uncu maddesinde, konut ve çatılı işyeri kiralarna ilişkin hükümlerin kamu kurum ve kuruluşlarının, hangi usul ve esaslar içinde olursa olsun yaptıkları bütün kira sözleşmelerine de uygulanacağı, 344'üncü maddesinde, tarafların yenilenen kira dönemlerinde uygulanacak kira bedeline ilişkin anlaşmalarının bir önceki kira yılında tüketici fiyat endeksindeki oniki aylık ortalamalara göre değişim oranını geçmemek koşuluyla geçerli olduğu belirtilmiştir.

04.07.2012 tarih ve 6353 sayılı Kanun'un 53'üncü maddesiyle eklenen geçici 2'nci maddesinde, "*Kiracının Türk Ticaret Kanununda tacir olarak sayılan kişiler ile özel hukuk ve kamu hukuku tüzel kişileri olduğu işyeri kiralalarında, 11/1/2011 tarihli ve 6098 sayılı Türk Borçlar Kanununun 323, 325, 331, 340, 342, 343, 344, 346 ve 354 üncü maddeleri 1/7/2012 tarihinden itibaren 8 yıl süreyle uygulanmaz. Bu halde, kira sözleşmelerinde bu maddelerde belirtilmiş olan konulara ilişkin olarak sözleşme serbestisi gereği kira sözleşmesi hükümleri tatbik olunur. Kira sözleşmelerinde hüküm olmayan hallerde mülga Borçlar Kanunu hükümleri uygulanır.*" denilmiş ve 18.01.2019 tarih ve 30659 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 7161 sayılı Kanun'un 59'uncu maddesinde ise, "*31/3/2011 tarihli ve 6217 sayılı Yargı Hizmetlerinin Hızlandırılması Amacıyla Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun geçici 2 nci maddesine aşağıdaki fıkra eklenmiştir.*

“Bu fıkrayı ihdas eden Kanunla değiştirilen 6098 sayılı Kanunun 344 üncü maddesindeki tüketici fiyat endeksindeki oniki aylık ortalamalara göre değişim oranının esas alınacağına ilişkin hüküm, birinci fıkra kapsamında olan kira sözleşmeleri ile akdedilmiş diğer kira sözleşmelerinin yenilenmesinde uygulanır.”

düzenlemesi yapılmıştır. 7161 sayılı Kanun’un 69’uncu maddesinin (b) fıkrasında, 56’ncı ve 59’uncu maddelerinin 01.01.2019 tarihinden geçerli olmak üzere yayımı tarihinde yürürlüğe gireceği belirtilmiştir.

6098 sayılı Kanun’un kira bedelinin belirlendiği 344’üncü maddesinde yer alan üretici fiyat endeksindeki oniki aylık ortalamalara göre değişim oranı 18.01.2019 tarih ve 30659 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 7161 sayılı Vergi Kanunları ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un 56’ncı maddesiyle tüketici fiyat endeksindeki oniki aylık ortalamalara göre değişim oranı şeklinde değiştirilmiştir.

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu’na 04.07.2012 tarih ve 6353 sayılı Kanun’un 53’üncü maddesiyle eklenen geçici 2’nci maddesinde, kiraya veren yönünden belirleme yapılmamış, kiracı ve işyerleri açısından belirleme yapılmıştır. Kiraya verilen işyerlerinin kiracısı tacir, özel hukuk ve kamu hukuku tüzel kişisi ise 01.07.2020 tarihine kadar Türk Borçlar Kanunu'nun maddede belirtilen hükümleri uygulanmayacaktır.

Kiralarda ÜFE yerine TÜFE artışı yapılması konusundaki düzenleme 7161 sayılı Kanun’la yapılmış ve değişiklikler ilgili yerlere işlenmiştir.

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu’nun 11’inci maddesinin birinci fıkrasında, ticari işletmenin esnaf işletmesi için öngörülen sınırı aşan düzeyde gelir sağlamayı hedef tutan faaliyetlerin devamlı ve bağımsız şekilde yürütüldüğü işletme olduğu, ikinci fıkrasında, ticari işletme ile esnaf işletmesi arasındaki sınırın Cumhurbaşkanı kararıyla belirleneceği, 12’nci maddesinde bir ticari işletmeyi, kısmen de olsa, kendi adına işleten kişiye tacir dendiği, 15’inci maddesinde, ister gezici olsun ister bir dükkânda veya bir sokağın belirli yerlerinde sabit bulunsun, ekonomik faaliyeti sermayesinden fazla bedenî çalışmasına dayanan ve geliri 11 inci maddenin ikinci fıkrası uyarınca çıkarılacak kararnamede gösterilen sınırı aşmayan ve sanat veya ticaretle uğraşan kişinin esnaf olduğu, 16’ncı maddesinde, ticaret şirketleriyle, amacına varmak için ticari bir işletme işleten vakıflar, dernekler ve kendi kuruluş kanunları gereğince özel hukuk hükümlerine göre yönetilmek veya ticari şekilde işletilmek üzere Devlet, il özel idaresi, belediye ve köy ile diğer kamu tüzel kişileri tarafından kurulan kurum ve kuruluşların

da tacir sayılacağı, Devlet, il özel idaresi, belediye ve köy ile diğer kamu tüzel kişileri ile kamu yararına çalışan dernekler ve gelirinin yarısından fazlasını kamu görevi niteliğindeki işlere harcayan vakıflar, bir ticari işletmeyi, ister doğrudan doğruya ister kamu hukuku hükümlerine göre yönetilen ve işletilen bir tüzel kişi eliyle işletsinler, kendilerinin tacir sayılmayacağı belirtilmiştir. Bu düzenlemelere göre tacir olan kişiler Ticaret Odasına, esnaf ise Esnaf ve Sanatkarlar Odasına kayıt olmaktadır.

7161 sayılı Kanun'un 59'uncu maddesinde, tarafların yenilenen kira dönemlerinde uygulanacak kira bedeline ilişkin anlaşmaları ibaresi bulunmamaktadır. 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'na 04.07.2012 tarih ve 6353 sayılı Kanun'un 53'üncü maddesiyle eklenen geçici 2'nci maddesi kapsamında kiracıları tacir olanlara verilen taşınmazların 01.01.2019 tarihinden 01.07.2020 tarihine kadar olan kira artışı artışları TÜFE oranında olacaktır.

Geçici 2'nci maddenin yürürlükten kalktığı tarihten itibaren ise yani 01.07.2020 tarihinden sonra ise 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun 339'uncu maddesinde, "Konut ve çatılı işyeri kiralarna ilişkin hükümler, bunlarla birlikte kullanımı kiracıya bırakılan eşya hakkında da uygulanır. Ancak bu hükümler, niteliği gereği geçici kullanıma özgülenmiş taşınmazların altı ay ve daha kısa süreyle kiralanmalarında uygulanmaz.

Kamu kurum ve kuruluşlarının, hangi usul ve esaslar içinde olursa olsun yaptıkları bütün kira sözleşmelerine de bu hükümler uygulanır." denildiğinden ve geçici 2'nci madde yürürlükten kalktığından dolayı konut ve çatılı işyerlerinde kira artışı bir önceki kira yılında tüketici fiyat endeksindeki oniki aylık ortalamalara göre değişim oranını geçmemek koşuluyla sözleşmesine göre belirlenecektir.

Yapılan incelemede, sözleşmesinde kira artışını ÜFE olarak yapılacağı belirtilenlerle ilgili olarak kira artışı direkt TÜFE olarak artırılmıştır. Çatılı işyerlerinde sözleşmesinde belirtilen ÜFE'ye göre hesap yapıp çıkan artışın TÜFE ile kıyaslaması yapılmamıştır. Oysa çatılı işyerlerinde sözleşmesinde yazılı hükme göre kira artışı hesaplanmalı, şayet artış bir önceki kira yılında tüketici fiyat endeksindeki oniki aylık ortalamalara göre değişim oranını geçmesi durumunda ise bu hüküm gereği TÜFE ortalaması uygulanmalıdır.

2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer alan tespit sonucu, Mayıs 2023 tarihinden itibaren belirtilen düzenleme dikkate alınarak artışlar yapılmaktadır. Ancak geçmişte yapılan hatalı uygulamanın düzeltme işlemine başlanılmış olmakla birlikte henüz tamamlanmamıştır.

Kamu İdaresi cevabında, 01.07.2020 tarihinden itibaren kayıtlarda gerekli düzeltmelerin

yapılmaya başlanıldığı, yıllık kira artışları yapılırken kira sözleşmesinde yazılı endeks oranının tüketici fiyat endeksindeki oniki aylık ortalamalara göre değişim oranını geçmediği takdirde sözleşmedeki kira artış oranı, geçtiği takdirde ise tüketici fiyat endeksindeki oniki aylık ortalamalara göre değişim oranının uygulandığı belirtilmektedir. Verilen cevaptan kayıtlarda gerekli düzeltmelerin henüz tamamlanmadığı anlaşılmaktadır.

01.07.2020 tarihinden itibaren yapılan/yapılacak kira artışlarında, sözleşmesinde yazılı hükme göre kira artışı hesaplanarak yapılan hesaplamadaki artışın bir önceki kira yılında tüketici fiyat endeksindeki oniki aylık ortalamalara göre değişim oranını geçmediği takdirde sözleşmedeki artışın uygulanması, geçmesi durumunda ise bir önceki kira yılında tüketici fiyat endeksindeki oniki aylık ortalamalara göre değişim oranının esas alınması gerekir.

BULGU 17: Kira Artışlarında Hatalı Uygulama Yapılması

Büyükşehir Belediyesine ait taşınmazların kira artışlarına ilişkin uygulama hatası yapıldığı görülmüştür.

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun "Uygulama alanı" başlıklı 339'uncu maddesinde, konut ve çatılı işyeri kiralarna ilişkin hükümlerin kamu kurum ve kuruluşlarının, hangi usul ve esaslar içinde olursa olsun yaptıkları bütün kira sözleşmelerine de uygulanacağı, 344'üncü maddesinin birinci fıkrasında, tarafların yenilenen kira dönemlerinde uygulanacak kira bedeline ilişkin anlaşmalarının bir önceki kira yılında tüketici fiyat endeksindeki oniki aylık ortalamalara göre değişim oranını geçmemek koşuluyla geçerli olduğu belirtilmiştir.

Taşınmazlara ilişkin sözleşmelerde, "*Kira bedeli, herhangi bir ihtara gerek kalmaksızın her yıl, kiralığın kira başlangıç dönemi ayından bir önceki ayda TÜİK tarafından açıklanan Tüketici Fiyatları Endeksi'nin (TÜFE) 12 aylık ortalamaları oranında arttırılacaktır.*

(Örneğin; kiralığın kira başlangıç ayı Mart ise bir önceki ay olan Şubat ayında açıklanan Ocak ayı TÜFE 12 aylık ortalamalara göre endeks oranı uygulanır.)"

denilmektedir. Sözleşmede yer alan bu hükme göre uygulama şu şekilde yapılmaktadır. Kira başlangıç tarihi 18.10.20... olan taşınmazın kira artışı 4 Eylülde yayımlanan Ağustos ayı oniki aylık TÜFE oranı alınarak hesaplanmaktadır. 6098 sayılı Kanun'un 344'üncü maddesine göre ise, kıyaslama yapılması açısından 4 Ekimde yayımlanan Eylül ayı oniki aylık TÜFE oranı esas alınmalıdır. Yani karşılaştırma yapılmadığı gibi, yapılması durumunda bile alınacak endeks verileri hatalı olmaktadır. Sözleşmeye göre hesaplanan artışın 6098 sayılı Kanun'un

344'üncü maddesine göre alınacak endeksten düşük olması durumunda sözleşmenin uygulanması gerekir. Ancak sözleşmeye göre uygulanan endeksin kıyaslama yapılacak endeksten yüksek olması durumunda ise bir önceki kira yılında tüketici fiyat endeksindeki oniki aylık ortalamalara göre değişim oranının uygulanması gerekir. Yapılan incelemede her hangi bir karşılaştırma yapılmadan sözleşmede belirlenen endeksin uygulandığı görülmüştür.

2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer alan tespit sonucu, Mayıs 2023 tarihinden itibaren belirtilen düzenleme dikkate alınarak artışlar yapılmaktadır. Ancak geçmişte yapılan hatalı uygulamanın düzeltme işlemine başlanılmış olmakla birlikte henüz tamamlanmamıştır.

Kamu İdaresi cevabında, ilgili mevzuat kapsamında gerekli işlemlerin başlatılarak yeni yapılan kira sözleşmelerinde kira artış hükmünün “Kira bedeli herhangi bir ihtara gerek kalmaksızın her yıl kiralığın başlangıç tarihi itibarıyla TÜİK tarafından en son açıklanmış olan Tüketici Fiyat Endeksi'nin (TÜFE) 12 aylık ortalamaları oranında arttırılacaktır.” şeklinde düzenlendiği, Bulgu konusu kira sözleşmelerine istinaden yıllık kira artışları yapılırken kira sözleşmesinde yazılı endeks oranının tüketici fiyat endeksindeki oniki aylık ortalamalara göre değişim oranını geçmediği takdirde sözleşmedeki kira artış oranı, geçtiği takdirde ise tüketici fiyat endeksindeki oniki aylık ortalamalara göre değişim oranının uygulanmaya başlandığı belirtilmiştir. Verilen cevaptan geçmişe dönük kayıtlarda gerekli düzeltmelerin henüz tamamlanmadığı anlaşılmaktadır.

Yıllık kira artışının sözleşme maddesinde yer alan endeks ile 6098 sayılı Kanun'un 344'üncü maddesinin birinci fıkrasına göre belirlenecek endeksin karşılaştırılarak yapılması gerekmektedir.

BULGU 18: Aile Hekimlerine Doğrudan Yapılan Kiralamalarda Kira Bedelinin Piyasa Şartlarına Göre Düşük Belirlenmesi

Belediyenin sahip olduğu taşınmazlardan aile hekimlerine kiraya verilenler için İdare tarafından yapılan emsal araştırmalarına göre düşük kira bedeli belirlendiği görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 1'inci maddesinde, belediyelerin kira, trampa, mülkiyetin gayri aynı hak tesisi ve taşıma işlerinin bu kanuna göre yürütüleceği, 9'uncu maddesinde, tahmin edilen bedelin idarelerce tespit edileceği veya ettirileceği, 64'üncü maddesinde, kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira süresinin on yıldan çok olamayacağı, 75 inci maddesinde, kira sözleşmesinin bitim tarihinden itibaren işgalin devam etmesi halinde, sözleşmesinde hüküm varsa ona göre hareket edileceği, aksi halde ecrimisil

alınacağı işgal edilen taşınmaz malın idarenin talebi üzerine bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek idareye teslim edileceği, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinin altıncı fıkrasında, belediye mallarına karşı suç işleyenlerin Devlet malına karşı suç işlemiş sayılacağı, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı, 18'inci maddesinin (e) fıkrasında, taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde tahsisin kaldırılmasına; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar vermenin belediye meclisinin görev ve yetkisinde olduğu, 34'üncü maddesinin (g) fıkrasında taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak ile süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermenin encümenin görev ve yetkisinde olduğu belirtilmiştir.

5393 sayılı Kanun'a göre üç yıla kadar olan kiralamarlar encümenince, üç yılı aşanlar ise meclis tarafından yapılmalıdır. Ancak taşınmazın kira süresinin hiçbir halde 10 yıldan fazla olamayacağı 2886 sayılı Kanun'un 64'üncü madde hükmünün gereğidir. Taşınmazların üç yıldan fazla olarak kiraya verileceği durumlarda meclis kararında taşınmazın kaç yıllığına kiraya verileceği belirlenmeli ve bu sürenin bitiminde yeniden ihaleye çıkılmalıdır. Sürenin bitiminde kiracının tahliyesinde 5393 sayılı Kanun'un 15'inci ve 2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesine göre işlem yapılmalıdır. İdare/Encümen kendisinde olmayan yetkiyi kullanarak taşınmazı üç yıldan fazla veya her yıl kira miktarını belirlemek suretiyle ucu açık bir şekilde yıllarca kiraya vermemeli ve kira süresinin belirsiz bir şekilde uzamasına neden olmamalıdır.

6098 sayılı Kanun'un "Konut ve çatılı işyeri kiralalarında sözleşmenin sona ermesi" "I. Bildirim yoluyla" "1. Genel olarak" başlıklı 347'nci maddesinde, Belirli kira sözleşmelerinde, on yıllık uzama süresi sonunda kiraya verenin, bu süreyi izleyen her uzama yılının bitiminden en az üç ay önce bildirimde bulunmak koşuluyla, herhangi bir sebep göstermeksizin sözleşmeye son verebileceği, belirsiz süreli kira sözleşmelerinde ise, kiraya verenin kiranın başlangıcından on yıl geçtikten sonra, genel hükümlere göre fesih bildiriyle sözleşmeyi sona erdirebileceği belirtilmiştir.

5258 sayılı Aile Hekimliği Kanunu'nun "Kamuya ait taşınmazların kullanımı" başlıklı 4'üncü maddesinde, "*Hazine, belediye veya il özel idaresine ait taşınmazlardan aile sağlığı merkezi olarak kullanılması uygun görülenler, Maliye Bakanlığı, belediye veya il özel idarelerince bu amaçla kullanılmak üzere doğrudan aile hekimine kiraya verilebilir.*"

denilmektedir. Bu maddeye istinaden ihale yapılmaksızın taşınmaz doğrudan kiraya verilebilecektir. Ancak kiraya verme kararından sonra sürecin nasıl olacağı ise yukarıda belirtilen düzenlemelere göre olacaktır. Bu nedenle 3 yıla kadar kiralamalarda Encümen, 3 yılı aşanlarda ise Meclis kararı olmalıdır. Her halükarda 10 yıllık süre sonunda ise kiralamaya devam edilmek isteniyor ise, aynı şekilde Encümen/Meclis karar süreçleri işletilmelidir.

2022 yılı Sayıştay Denetim raporunda 5258 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesine istinaden aile sağlığı merkezi olarak kullanılmak üzere doğrudan aile hekimine kiraya verilenlerde süre olmadığı ve kiralama işlemleri ile ilgili sürecin işletilmediği belirtilmiştir. Raporunda yer alan bu hususa ilişkin İdare tarafından gerekli süreç işletilmiştir. İdare tarafından tahmin edilen kira bedeline ilişkin yapılan araştırmalar sonucunda taşınmazların emsallerine ilişkin m² birim fiyatı TL/yıl olarak araştırılarak ortalama fiyat belirlenmiştir. Ancak Encümen kararıyla doğrudan aile hekimlerine kiraya verilen taşınmazın kira bedeli bu rakam yerine daha düşük veya farklı rakamlar esas alınmak suretiyle belirlenmiştir. Örneğin emsallerin ortalaması 841,12 TL/yıl olan taşınmazın kira bedelinin 592,28 TL/yıl, emsallerin ortalaması 937,56 TL/yıl olan taşınmazın kira bedelinin 533,00 TL/yıl, emsallerin ortalaması 1.229,09 TL/yıl olan taşınmazın kira bedelinin 850,00 TL/yıl, emsallerin ortalaması 918,14 TL/yıl olan taşınmazın kira bedelinin 460,00 TL/yıl olarak belirlenmiştir. 5258 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesi gereği, aile sağlığı merkezi olarak kullanılması uygun görülenlerin bu amaçla kullanılmak üzere doğrudan aile hekimine kiraya verilebileceği, Belediye tarafından doğrudan kiraya verilmenin zorunlu olmadığı, ancak kiraya verilecek ise tahmin edilen bedele göre yani piyasada oluşan fiyata göre verilmesi gerekmektedir.

Kamu İdaresi cevabında, Aile hekimliği bürosu olarak kullanılan taşınmazların bedel tespiti yapılırken gerekli piyasa araştırmasının yapıldığı, taşınmazın aile hekimliği olarak kullanılması, ticari amaçla kullanılmaması ve sağlık hizmeti olarak faaliyet gösterilmesi gibi unsurların göz önünde bulundurularak Kira İşlemine Esas Bedel Tespit Raporlarının düzenlendiği, bu bedeller üzerinden söz konusu taşınmazların 3 yıl süre ile kiraya verilmesine ilişkin Encümen Kararları alınarak işlemlerin yürütüldüğü belirtilmektedir. Kamu İdaresi tarafından ifade edilenler yukarıda belirtildiği üzere, tahmin edilen kira bedeline ilişkin yapılan araştırmalar sonucunda taşınmazların emsallerine ilişkin m² birim fiyatı TL/yıl olarak belirlenen ortalama fiyattan daha düşük rakamlar dikkate alınarak Encümen kararıyla doğrudan aile hekimlerine verilmesinin gerekçesi olamaz.

5258 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesine istinaden aile sağlığı merkezi olarak

kullanılmak üzere doğrudan aile hekimine kiraya verilen taşınmazların kira bedelinin tahmin edilen fiyata uygun bir şekilde verilmesi için gerekli işlemlerin yapılması sağlanmalıdır.

BULGU 19: 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 kişileri sürekli ücretsiz kart verilmek suretiyle yararlandığı 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 778 kişi sürekli olarak otoparklardan ücretsiz şekilde 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.

Kamu İdaresi cevabında 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 A.Ş.'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, İzmir 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 yararlandırılması, 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 başlanmasını planlandığı ifade edilmiştir. Kamu İdaresi cevabından 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.

Kamu görevlilerinin 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun gereğini yerine getirmediği ve raporda belirtilen hususu uygulamadıkları sonucuna varılmıştır.

Herhangi bir karar olmaksızın 4736 sayılı Kanun'a aykırı olarak ücret alınmaması ve Büyükşehir Belediyesinin bunu denetlememesi sonucu ilgili yıllarda oluşan Büyükşehir Belediyesinin gelir kayıplarının zamanaşımı süresi dikkate alınarak şirketten talep edilmesi ve ilgililer hakkında gerekli sürecin işletilmesi ile söz konusu kartların iptalinin sağlanması gerekir.

BULGU 20: Şirkete Devredilen Otoparkın Faaliyete Süresinde Geçmemesi Nedeniyle Belediyenin Gelir Kaybına Uğraması

Büyükşehir Belediyesinin 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesine göre şirketine devrettiği otoparkın süresinde faaliyete geçirilmemesi nedeniyle gelir kaybı olduğu 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.

Konak İlçesi Kahraman Mescit Mahallesi 120 ada 27 Parselde bulunan Kemeraltı Açık Otopark'ının şirkete devrine ilişkin 15.02.2022 tarih ve 97509404.301.05.143 sayılı Meclis kararı alınmıştır. Belediye ile Şirket arasında 15.03.2022 tarihli protokol imzalanmıştır. Gerek Meclis kararında ve gerekse de protokolda otoparktan elde edilen gelirin gider düşülmeksizin her üç ayda bir %30'unu 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 belirtilmiştir. Protokolün3'üncü maddesinde yer tesliminden itibaren 5 yıl süreyle işletileceği yazılıdır. Söz konusu otoparkın yer teslimi 02.06.2022 olup, otoparkın faaliyete geçmesi yani gelir elde etmeye başlaması 31.12.2023 tarihi itibarıyla henüz gerçekleşmemiştir.

02.06.2022 tarihinde yer teslimi yapılmış ise de, şirket tarafından yaklaşık 20 araçlık park yerinin verimli olmayacağı görüldüğünden dolayı önceliğin diğer otoparklara verildiği ve en kısa sürede işletmeye açılmasının planlandığını ifade edilmiştir. Ancak bu gerekçe Belediyenin gelir kaybının gerekçesi olamaz. Şirket bu yeri işletmeyecek/işletemeyecek ise, Belediyenin işletmeyi devretmek yerine kiralama seçeneği ile gelir elde etmesi mümkün olacaktır. Şayet şirket park yerinin verimli olmayacağı görüşünde ise, bu durumda Büyükşehir Belediyesine bir yazı yazarak ilgili otoparkın kendileri tarafından işletilmeyeceğini bildirmesi gerekirdi. Şirket söz konusu yeri iade ederek yerin tasarruf hakkı Belediyede olacaktır. Büyükşehir Belediyesi de belirtilen taşınmaz ile ilgili uygun çözümü bulacaktır. Büyükşehir

Belediyesinin 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesine göre şirketine devrettiği otoparkın şirket tarafından uzun süre faaliyete geçirilmemesi sonucu Belediyenin gelir kaybı oluşmuştur.

Kamu İdaresi cevabında, gerekli işlemlerin ivedilikle yapılması hususunun 2022 Mali Yılı Dış Denetimi Raporu'na istinaden 16.06.2023 tarih ve 1402363 sayılı yazı ile İZELMAN A.Ş'ye bildirildiği, otopark alanının işletilebilmesi için bu alanın otopark olarak projelendirilmesi, peron çizgilerinin çizilmesi, mevcut alanda bulunan beton blokların kaldırılması ve yönlendirme tabelalarının monte edilmesine ilişkin olarak şirket tarafından 20.12.2023 tarih ve 13445 sayılı yazı ile Fen İşleri Dairesi Başkanlığından talepte bulunulduğu, şirket tarafından verilen cevapta söz konusu otopark alanında sirkülasyonun yeterli düzeyde olmayacağına öngörüldüğü, söz konusu otoparktan elde edilecek gelirin personel maliyetini bile karşılayamayacağı, otopark personeli eksikliği de göz önünde bulundurularak ağırlığın diğer otoparklara verildiği, otopark alanının İzmir Büyükşehir Belediyesi'ne tekrar geri devir edilmesi hususunun görüşüldüğü, otopark alanının işletilmesinin uygun olmayacağı ve devrinin iptal olması yönünde karar alınmasının planlandığı belirtilmiştir. Kamu İdaresi cevabında söz konusu yerin otopark olarak işletilmediği anlaşılmaktadır. Söz konusu yer halen şirkette otopark olarak görünmektedir.

Kamu görevlilerinin 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun gereğini yerine getirmediği ve raporda belirtilen hususu uygulamadıkları sonucuna varılmıştır.

Büyükşehir Belediyesinin 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesine göre şirketine devrettiği otoparkın şirket tarafından ivedi olarak faaliyete geçirilerek Büyükşehir Belediyesinin gelir kaybına neden olunmaması, şayet işletemeyecek ise söz konusu yerin Büyükşehir Belediyesine devrinin sağlanması gerekir.

BULGU 21: 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 A.Ş'ye devredilmesine karar verilmiştir. Belediye ile İZELMAN 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'a ait olduğu, personel, elektrik, su, doğalgaz, telefon, abone ve tüketim giderleri ile diğer işletme giderlerini, tamir ve onarım için tüm masrafları İZELMAN'ın 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 A.Ş'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'a ait olduğu, personel, elektrik, su, doğalgaz, telefon, abone ve tüketim giderleri ile diğer işletme giderlerini, tamir ve onarım için tüm masrafları İZELMAN'ın 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 A.Ş’ye devredilmesine karar verilmiştir.

Söz konusu otopark ilk olarak İZELMAN tarafından 01.12.2004 tarihinde Minibüsçüler odasına kiraya verilmiştir. 01.11.2015 tarihinde tadil sözleşmesi, 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 ile Minibüsçüler Odası arasında kira sözleşmesi süre gelmiştir. Tüm meclis kararları ve eki protokollerde İZELMAN’ın hiçbir surette işletme hakkını devredemeyeceği ve işletme hakkının kendisinde olacağı belirtilmesine karşın buna uyulmamıştır.

İZELMAN tarafından Büyükşehir Belediyesine ödenecek payın hesabı şu şekilde olmaktadır. Minibüsçüler Odasının İZELMAN’a 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’a 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 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’dan talep edilmesi gerekir.

İZELMAN şirketi 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.

Kamu İdaresi cevabında, 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 A.Ş.'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 bağitlandığı, 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. Kamu İdaresi cevabında belirtilen hususlara yukarıda yapılan açıklamalar, meclis kararı ve eki protokol ile 5216 sayılı Kanun’un 26’ncı maddesi karşısında katılmak mümkün değildir.

Kamu görevlilerinin 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun gereğini yerine getirmedikleri ve raporda belirtilen hususu uygulamadıkları sonucuna varılmıştır.

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 22: Etüt ve Proje Hizmet İhalelerine İlişkin İşlerde İdare Onay Sürelerine Uyulmaması

İhale edilen etüt ve proje işlerinin incelenmesinde ihale dokümanlarında belirtilen idare onay sürelerine uyulmadığı görülmüştür.

İşlere ilişkin ihale dokümanlarında (sözleşme, idari şartname, Teknik Şartname) işin hizmet safhalarına ayrıldığı, yüklenicinin safhalarda çalışma süreleri ile sunacağı belgelerin süresinin takvim günü ve İdare onay sürelerinin iş günü olarak belirlendiği, proje toplam süresi gün olarak belirlendikten sonra bu süreye idare ile tüm kamu kurumlarının onay sürelerinin dahil olmadığı, idare onay sürelerinin öngörülen süreler olduğu ve iş programına göre değişiklik gösterebileceği belirtilmiştir.

İhale öncesi belirlenen İdare onay sürelerine mücbir sebep olmadıkça uyulması gerekmektedir. Safhalar ve aşamalarda İdare onayı süreci olmadan diğerine geçilememektedir. Bu nedenle İdarenin belirlediği onay sürelerine uyulması öngörülebilirlik ve belirlilik gereğidir. Yapılan incelemede, örneğin 2017/471323 ihale kayıt numaralı işin sözleşme ve eki belgelerde idare onay süresi 80 iş günü olduğu halde fiili olarak 740 iş gününde, 2021/44975 ihale kayıt numaralı işin sözleşme ve eki belgelerde idare onay süresi 120 iş günü olduğu halde fiili olarak 489 (150 gün deprem için hizmet alımı dahil) iş gününde, 2021/566042) ihale kayıt numaralı işin sözleşme ve eki belgelerde idare onay süresi 140 iş günü olduğu halde fiili olarak 373 iş gününde, 2021/590791 ihale kayıt numaralı işin sözleşme ve eki belgelerde idare onay süresi 140 iş günü olduğu halde fiili olarak 318 iş gününde tamamlandığı, dolayısıyla öngörülen sürelerle uyulmadığı görülmüştür. Şayet İdarenin inceleme için belirlediği onay süresi yeterli değil ise, ihale dokümanında uygun süreyi belirlemek İdarenin takdirindedir. İdarenin kendi koyduğu kurala uyması gerekmektedir.

Kamu İdaresi cevabında, etüt ve proje ihale dokümanlarında idare onay sürelerinin sözleşme ve teknik şartnamelerde öngörülen iş programına göre değişiklik gösterilen süreler olarak belirlendiği, bunun sebebinin dış kurumlara bağlı olan ruhsat, elektrik onayları, Zorunlu Tasarım Gözetmeni Hizmet Alımı gibi bazı onay sürelerinin kurumların iş yoğunluğuna göre değişiklik gösterdiği, yeni yapılacak teknik şartnamelerde özellikle dış kurum onaylarının olduğu idare onay sürelerinin yeniden ele alınarak aşılmayacak şekilde uzun tutulmasına dikkat edileceği belirtilmiştir.

Etüt ve proje ihale dokümanlarında yer alan İdare onay sürelerine uyulması için gerekli sürecin işletilmesi gerekir.

BULGU 23: 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.

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 anlaşılmıştır. Proje süresinin uzamasının nedenleri olarak diğer kurum onayları, idarenin ihale sonrası talepleri sonucu revize program yapılması, yüklenicinin süresinde işi tamamlayamaması sayılabilir.

Kamu idaresi cevabında, 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 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.

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 24: Proje İhalelerinde Ceza Kesilmesinde İhtarın Süresinde veya Hiç Yapılmaması

İhale edilen etüt ve proje işlerine ait dokümanların incelenmesinde, işin sözleşmesinde düzenlenen ceza maddesinin öngörülebilir ve belirli olmadığı, ceza kesintisinin maddeye uygun işletilmediği görülmüştür.

2017/471323 ihale kayıt numaralı işin sözleşmesinin ("Cezalar ve kesintiler" başlıklı 17'inci maddesinin 17.1.1'inci maddesinde, "*Yüklenicinin işi süresinde bitirmemesi durumunda, İdare tarafından 10 (on) gün süreli yazılı ihtar yapılarak gecikilen her takvim günü için sözleşme bedelinin % 0,05 (onbindebeş) oranında gecikme cezası kesilecektir. Ancak, gecikmeden kaynaklanan aykırılığın işin niteliği gereği giderilmesinin mümkün olmadığı hallerde, 4735 sayılı Kanununun 20'nci maddesinin (b) bendine göre protesto çekmeye gerek kalmaksızın sözleşme idarece feshedilecektir.*" denilmektedir. İşte 296 gün gecikme olmuş ve idare tarafından gecikme cezası uygulanmıştır. 17.08.2022 tarihinde iş bitmiştir. 22.07.2022 tarih ve E-60936323-755.01-866817 sayılı yazı ile ihtar yapılmıştır. Oysa yüklenicinin işi süresinde bitirmemesi durumu gerçekleştiği anda 10 (on) gün süreli yazılı ihtar yapılarak gecikilen her takvim günü için sözleşme bedelinin % 0,05 (onbindebeş) oranında gecikme cezası kesileceğinin bildirilmesi gerekir.

2021/566042 ihale kayıt numaralı işin (Beydağ Belediyesi Sosyal Tesisi Uygulama Projelerinin Yapıtırılması İşi) “Sözleşmeye aykırılık halleri, cezalar ve sözleşmenin feshi” başlıklı 16’ncı maddesi,

“ ...

16.1.1. Sözleşme hükümlerine uyulmaması halinde uygulanacak asgari ceza oranı, sözleşme bedelinin Binde 5,00’dir. Aynı fiilin tekrarı halinde bu oran % 50 artırımlı uygulanır.

16.1.2. Aşağıdaki tabloda yer alan aykırılık hallerinde aynı satırda belirtilen oranda ceza uygulanır. Bu aykırılıkların üçten az olmamak üzere, tabloda belirtilen sayıda gerçekleşmesi halinde, ayrıca 4735 sayılı Kanununun 20 nci maddesinin (b) bendine göre protesto çekmeye gerek kalmaksızın, son aykırılığa ilişkin ceza kesilmeden sözleşme feshedilir.

Sıra No	Aykırılık Hali	İhtar Yapılacaktır/İhtar Yapılmayacaktır	Sözleşme Bedeli Üzerinden Kesilecek Ceza Oranı	Sözleşmenin Feshini Gerektiren Aykırılık Sayısı	
1	SÖZLEŞME, ŞARTNAME, PROGRAMINA UYULMAMASI	TEKNİK İŞ	İhtar Yapılacaktır	Binde 5,00	3,00

şeklinde düzenlenmiştir. 2021/566042 ihale kayıt numaralı işin yukarıda yer alan hükmün aynısı/benzeri 2021/590791 ile 2021/787316 ve 2021/557245 ihale kayıt numaralı işin sözleşmesinde de bulunmaktadır.

Kamu ihaleleri, yükümlülükleri ihaleden önce bilinen ve yaptırımları, cezaları ve diğer hususları göz önünde bulundurularak teklif verilen bir süreçtir. Dolayısıyla ihale dokümanında yer alan hükümlerin öngörülebilir, belirli ve tartışmaya mahal vermeyecek şekilde olması gerekir. Ceza maddesi incelendiğinde gecikme cezasının günlük olup olmadığı ile hangi eylemin cezai yaptırıma tabi olacağı somut olarak belli değildir. İhale öncesi belirlenen şartların iş sürecinde uygulanmasında tereddüt olmamalıdır. Diğer taraftan ceza işlemi uygulanırken ihtar yapılacağı belirtildiği halde, bu süreç işletilmeden cezai işlem uygulanmıştır.

Kamu İdaresi cevabında, belirtilen hükümler doğrultusunda, etüt ve proje ihale dokümanlarında bulunan ve yeni yapılacak sözleşme ile teknik şartnamelerde ceza maddesinin öngörülebilir ve belirli olmasına ve tüm yazışmaların söz konusu maddeye uygun iş ve işlemlerin yapılmasına dikkat edileceği belirtilmiştir.

Etüt ve proje işlerine ait dokümanlarda yer alacak ceza maddesi ile diğer maddelerin anlaşılabilir, öngörülebilir ve uygulanabilir olması, cezalı çalışma durumunda ihtarin süresinde yapılması gerekmektedir.

BULGU 25: Proje Hizmet İhalelerine İlişkin Sürenin Belirsizliğe Neden Olacak Şekilde Düzenlenmesi

İhale edilen etüt ve proje işlerine ait dokümanların incelenmesinde işe ait sürenin sözleşme ve Teknik Şartnamede belirsizliğe neden olacak şekilde düzenlendiği görülmüştür.

2017/471323, 2018/466379, 2020/59409 ve 2021/60444 ihale kayıt numaralı işlere ait Sözleşmenin 8'inci maddesine göre öncelik sıralaması, idari şartname, kesinleşen teklif, sözleşme tasarısı, özel teknik şartname, Teknik şartname, Açıklamalar şeklindedir. Sözleşmelerin 9.1'inci maddesinde, "*Sözleşmenin süresi, işe başlama tarihinden itibaren takvim günüdür.*" düzenlemesi yer almaktadır. 2017/471323 ihale kayıt numaralı işin sözleşmesinin "Ödeme yeri ve şartları" başlıklı 13'üncü maddesinde, "*Sözleşmede işin ödemeye esas aşamaları ve bu aşamaların tamamlanması halinde yapılan iş kısmı için ödeneceği öngörülen tutarları gösteren ödeme cetveli aşağıdadır.*" denilmiş ve cetvelde Safhalar, Yüklenici Süreleri, İdare Onay Süreleri, Sözleşme Bedeline Göre Ödeme Oranı belirlenmiştir. Hakedişlerin yukarıdaki ödeme cetvelinde belirtilen şartların gerçekleşmesi üzerine hazırlanacağı ve 13.1'inci maddesine göre ödeneceği maddenin son cümlesinde yer almıştır. Diğer işlerin sözleşmesinde bu şekilde bir hüküm bulunmamaktadır.

İşlere ait Teknik Şartname'nin "Hizmet Safhaları, Süresi ve Bedeli" başlıklı 5'inci maddesinde, her hizmet safhasının İdarece incelenmesi ve onayından sonra takip eden hizmet safhasına geçileceği, maddede iş sürelerinin ... ve İdare onay sürelerinin ... gün olarak belirlendiği, yüklenicinin safhalarda çalışma süreleri ve ihale bedeli safha oranlarının belirlendiği görülmektedir. Maddede proje toplam süresinin ... gün (İdare ile tüm kamu kurumlarının onay süreleri hariç) olduğu, idare onay süresinin ise ... gün olduğu, idare onay sürelerinin öngörülen süreler olduğu ve iş programına göre değişkenlik gösterebileceği belirtilmiştir.

İşlere ait Sözleşmenin 9.1'inci maddesindeki süre ile Teknik Şartname'nin ilgili maddesindeki süre hesabının aynı olmaması nedeniyle, Teknik şartnamedeki sürenin sözleşmedeki süreyi açıklayıcı mı olduğu veya farklı bir belirleme mi yaptığı konusunda ihtilaf oluşmaktadır. Sözleşme ve İdari Şartnamede "İdare ile diğer kamu kurum ve kuruluşları

tarafından yapılacak onay süreleri işin süresine dahil değildir.” Anlamına gelen bir ifadenin olmaması da bu durumun oluşmasına neden olmaktadır.

Kamu İdaresicevabında belirtilen hükümler doğrultusunda gerekli iş ve işlemlerin yapılacağı ifade edilmiştir.

Yüklenici ile İdare arasında ihtilafa yol açmaması için sözleşme, idari şartname ve teknik şartnamede yer alacak düzenlemelerin belirsizlik oluşturmayacak şekilde düzenlenmesi gerekmektedir.

BULGU 26: Proje Hizmet Alımlarında Sözleşme ve Eki Belgelerin Hizmet İşleri Genel Şartnamesi’ne Uygun Olmaması

Yapım işlerine esas olmak üzere ihale edilen etüt proje ihalelerinin iş programı sunulması ve idare onayıyla ilgili sözleşme ve eki belgelerin Hizmet İşleri Genel Şartnamesi’ne uygun olmadığı görülmüştür.

İhale dokümanını oluşturan belgelerin birinci sırasında yer alan Hizmet İşleri Genel Şartnamesi’nin “İş programı” başlıklı 28’inci maddesinde, yüklenicinin sözleşmenin yürürlüğe girmesi için gerekli olan yasal prosedürlerin tamamlandığının kendisine tebliği ve buna göre işe başlama tarihinden itibaren, sözleşme veya eklerinde belirlenen süre içinde, üstlenilen işler için kontrol teşkilatının öngöreceği formda ve detaylarda ayrıntılı bir iş programı düzenleyerek kontrol teşkilatının uygun görüşüne sunacağı, kontrol teşkilatının iş programının verildiği bu tarihten başlamak üzere sözleşme veya eklerinde belirlenen süre içinde programı olduğu gibi veya gerekli gördüğü değişiklikleri yaparak idarenin onayına sunacağı, idarenin iş programının verildiği tarihten başlamak üzere sözleşme veya eklerinde belirlenen süre içinde, iş programını olduğu gibi veya gerekli gördüğü değişiklikleri yaparak onaylayarak bir nüshasını yükleniciye vereceği, “Revize program” başlıklı 29’uncu maddesinde, işe ilişkin olarak idare tarafından onaylanan bir süre uzatımı bulunduğu veya herhangi bir zamanda kontrol teşkilatının işlerin fiili ilerlemesinin onay verilmiş programa uymadığı görüşüne vardığı takdirde yüklenicinin kontrol teşkilatının talebi üzerine on (10) gün içinde işlerin öngörülen tamamlanma süresi içinde bitirilmesini sağlamak üzere bir revize program hazırlayarak kontrol teşkilatına sunacağı ve revize programın kontrol teşkilatının uygun görüşü ve idarenin onayı ile yürürlüğe gireceği belirtilmiştir.

Hizmet İşleri Genel Şartnamesi’nin yukarıda belirtilen hükümlerine göre, yüklenicinin işe başlama tarihinden itibaren, sözleşme veya eklerinde belirlenen süre içinde iş programını

düzenleyerek kontrol teşkilatının uygun görüşüne sunması, kontrol teşkilatının iş programının verildiği bu tarihten başlamak üzere sözleşme veya eklerinde belirlenen süre içinde programı olduğu gibi veya gerekli gördüğü değişiklikleri yaparak idarenin onayına sunması, idarenin de iş programının verildiği tarihten başlamak üzere sözleşme veya eklerinde belirlenen süre içinde, iş programını olduğu gibi veya gerekli gördüğü değişiklikleri yaparak onaylayarak bir nüshasını yükleniciye vermesi gerekmektedir.

Bu düzenlemelerden anlaşılacağı üzere, iş programının hazırlanması, kontrol teşkilatı ve idarenin onay sürelerinin sözleşme veya eklerinde belirtilmesi gerekmektedir. İncelenen etüt proje ihalelerinin bir kısmında, iş programının ne zaman sunulacağına ilişkin bilgi bulunmadığı, bir kısmının Teknik Şartnamesinde iş programının yer tesliminden itibaren ... iş günü içinde sunulacağına ilişkin bilgi olduğu, bir kısmının hem Teknik Şartname hem de sözleşmesinde iş programının yer tesliminden itibaren ...iş günü içinde sunulacağına ilişkin bilgi olduğu, ancak gerek kontrol teşkilatı ve gerekse de idarenin onayına ilişkin sürenin belirtilmediği anlaşılmıştır. İş programının hazırlanma ve onay süreçlerine ilişkin sürelerin belirtilmesi, yüklenicinin iş programını hazırlayarak belirtilen sürede görüşe sunmaması durumunda uygulanacak cezalar ihale dokümanlarında belirtilmelidir.

Kamu idaresi cevabında, etüt ve proje ihale dokümanlarında bulunan, yeni yapılacak sözleşme ve teknik şartnamelerde, iş programının hazırlanma ve onay süreçlerine ilişkin sürelerin belirtilmesi ile süreye uyulmaması durumunda uygulanacak cezalara ilişkin hükümlere yer verileceği belirtilmiştir.

Etüt ve proje ihale dokümanlarında iş programının hazırlanma ve onay süreçlerine ilişkin sürelerin belirtilmesi ile süreye uyulmaması durumunda uygulanacak cezalara ilişkin hükümlere yer verilmesi gerekir.

BULGU 27: 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 paylaşılması 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 paylaşılır.”* 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 anlaşılabilir değildir.

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

Belediyesine yer teslimi tarihinin 29.03.2019 olarak belirtilmesi sonucunda imtiyaz sahibi şirkete haksız süre uzatımı tanındığı anlaşılmaktadır.

Tesisin ekonomik olarak yapılabilişliğinin 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 ölçsüz 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 Belediyesine 28.11.2013 tarihinde imzalanan İmtiyaz Sözleşmesine İzmir Büyükşehir Belediyesine 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 değişikliği için öngörülen görüş ve onayların alınması gerektiği halde, öngörülen süreçler işlenmeksizin Ek Protokol'ün imzalandığı görülmüştür.

Kamu idaresi 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 Belediyesi 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 9: 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,

tarafardan 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.

Kamu idaresi tarafından yukarıda yapılan değerlendirmelere iştirak edilmediği, Büyükşehir Belediyesince alınacak payın tesisin işletilmesinden elde edilecek gelir ve dolayısıyla kar oranıyla doğru orantılı olması sebebiyle imzalanan Protokoller ile sözleşme taraflarının hak ve alacaklarında dezavantajlı değişikliğe gidilmediği ifade edilmiştir. Ayrıca, Ödemiş EKAY tesisinin işletilmesi ve devrine ilişkin sözleşmenin Belediye'nin işletmesini devrettiği diğer entegre katı atık yönetim tesislerinden tasarım, teknoloji ve kapasite açısından farklılık arz ediyor olması nedeniyle karşılaştırılmaya elverişli olmadığı belirtilmiştir.

İmtiyaz Sözleşmesinin bütünü değerlendirildiğinde, imtiyaz sahibi firmanın Ödemiş Belediyesine olan yükümlülüğü evsel atıkların toplanması ile sınırlı kalmakta ve ilave dört ilçenin atıklarının sözleşme kapsamına alınması imtiyaz sahibi firmanın Ödemiş Belediyesine olan yükümlülüğünde herhangi bir değişim meydana getirmemektedir. Ancak bu sözleşme değişikliği ile tesise gelen atık miktarı önemli miktarda artmakta, tesisin gelir oluşturma kapasitesi de doğrudan gelen atık miktarına bağlı olduğundan, tesisin işletilmesinden elde edilen gelirin bu genişleme ile önemli ölçüde arttığı açıktır. Dolayısıyla, İmtiyaz Sözleşmesine dört ilçenin atıklarının ayrıca dahil edilmesinin İzmir Büyükşehir Belediyesinin yetkisinden kaynaklanıyor olması ve tesisin işletilmesinden elde edilen gelir bu ilave atık miktarı ile önemli ölçüde artmış olması nedeniyle, bahse konu gelir artışı nedeniyle tesisin işletilmesinden elde edilecek kardan İzmir Büyükşehir Belediyesinin alması gereken payın bu artışa uygun biçimde oransal olarak artırılmış olması gerekmekte iken, yapılan Ek Protokol hükümlerinde bu durumun göz ardı edilmiş olması nedeniyle İdare cevabı yerinde görülmemiştir. Ayrıca, Büyükşehir Belediyesi İklim Değişikliği ve Sıfır Atık Daire Başkanlığından alınan verilere göre, Ödemiş EKAY ile Bergama EKAY tesislerinin 2022 yılı içerisinde kabul ettikleri evsel katı atık miktarları ile bu atıkların bertarafından elde ettikleri gelirlerin birbirine çok yakın olduğu ve adı geçen tesislerin mekanik ayırma ünitesi kapasitelerinin ve kurulu üretim güçlerinin birbirine çok benzer olduğu görüldüğünden, Kamu idaresinin bu yöndeki ifadesinin geçerli ve yeterli olmadığı sonucuna varılmıştır.

Kamu idaresi tarafından, *“Ayrıca İmtiyaz Sözleşmesinin imzalanmasının öncesinde ve sonrasında Ödemiş Belediyesince gerçekleştirilen işlemlere (alınan görüş ve onaylar, süre uzatımları, vb.) yönelik bulguda yer alan hususlara Ödemiş Belediyesince yanıtlanması daha*

doğru olacaktır.” şeklinde cevap verilmiştir. Ancak açık bir biçimde yer ifade edildiği üzere, Ödemiş Belediyesince verilen ikinci süre uzatım kararının tarihi 20.10.2016'dır ve bu karar ile imtiyaz sahibi şirkete 13.12.2016 tarihinden itibaren 22 ay süreyle yeni bir süre uzatımı verildiği anlaşılmaktadır. Ancak, her ne kadar bu karar Ödemiş İlçe Belediyesi tarafından alınmış olsa da, imtiyaz sözleşmesinin İzmir Büyükşehir Belediyesine devrini öngören komisyon kararının 10.08.2016 tarihli olması ve bu Karara istinaden düzenlenen Protokol'ün 09.11.2016 tarihinde imzalanmış olması nedeniyle, bu tarihten sonra (süre uzatımı başlangıç tarihi 13.12.2016 olarak belirtilmiştir) tesisin kurulumuna ilişkin kullanılacak hüküm ve tasarrufların (süre uzatımı verilmesi gibi) İzmir Büyükşehir Belediyesi'nin yetkisine geçmiş olduğu açık olmasına karşın, bu konuda Ödemiş İlçe Belediyesince alınmış karara İzmir Büyükşehir Belediyesinin kayıtsız kalması ve ortaya çıkan yetki tecavüzüne karşı herhangi bir hukuki işlemde bulunulmamış olması Ödemiş Belediyesince değil İzmir Büyükşehir Belediyesince cevaplanması gereken bir husustur. Benzer şekilde, tesise ait Geçici Kabul Tutanağı 01.11.2021 tarihinde İzmir Büyükşehir Belediyesince düzenlenmiş olduğundan, bu konuda yer verilen tespite Ödemiş İlçe Belediyesince cevap verilmesi gerektiği yönündeki Kamu idaresi ifadesine katılmak mümkün olmamıştır.

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 tespite 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 uygulanmadığı anlaşılmıştır. Bu kişilerle ilgili adli sürecin işletilmesi için Valiliğe yazı yazılmış, 30.01.2024 tarihi itibarıyla henüz ön inceleme raporu gelmemiştir. 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.

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 devamının sağlanması, mümkün olduğu takdirde sözleşmenin İdarenin haklarını koruyacak şekilde revize edilerek gerekli görüş ve onayların alınması, Tahkim kurulu kararında belirtilen hususlara uyularak ödemelerin yapılması ve Tahkim Kurulu kararında İdarenin katılmadığı hususların yargıya taşınarak sürecin işletilmesi sağlanmalıdır.

BULGU 28: Modüler Sistem ve Akıllı Tuvaletlerin Bakım, Onarım ve İşletmeciliği İşinde Hatalı Uygulamaların Bulunması

Modüler sistem ve akıllı tuvaletlerin bakım, onarım ve işletmeciliği işinde, teknik şartnamede öngörülen cezai şartın uygulanmadığı, yazılım verileri ile kasa fişleri bilgileri arasında uyumsuzluk bulunduğu ve kontrol teşkilatı, muayene ve kabul komisyonu ile ihale komisyonu oluşturulmasının hatalı yapıldığı görülmüştür.

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 işletmeciliğini kapsamaktadır.

A) Teknik Şartnamede Öngörülen Cezai Şartın Uygulanmaması

Teknik şartnamede öngörülen ceza şartın 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 Kanunun 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.

Kamu İdaresi cevabında, tuvaletlerde kullanılan takip sisteminin, açılış ve kapanış saatlerinin kontrolünde tek başına yeterli bir veri sağlanamadığı, farklı kaynaklardan da bilgi edinildiği, sistemin arızalanıp verilerin geç iletilmesine ve aksaklıklara neden olabildiği, bulguda belirtilen aksaklıkların giderilmesi kapsamında yüklenici firma ile görüşmeler yapıldığı, yazılım kaynaklı sorunların giderilmesine başlandığı, tüm iş ve işlemlerin 2024 yılı içerisinde yapılacağı belirtilmiştir.

Açılış kapanış saatlerine uyulmaması sonucu teknik şartname ve sözleşmede öngörülen ceza hükmünün uygulanması ile yaptırıma ilişkin hükümlerin anlaşılabilir, öngörülebilir ve uygulanabilir olması gerekmektedir.

B) Kasa Fişleri ile Yazılım Verisi Bilgileri Arasında Uyumsuzluk Bulunması

Modüler tuvaletlerden elde edilen nakit hasılat kasa fişleri ile yazılım verisi bilgileri arasında uyumsuzluk bulunduğu görülmüştür.

Teknik şartnamenin, “Turnike Yazılım Takip ve Programı Özellikleri” başlıklı 4.3.1. maddesinde, tuvaletlerde bulunan para sayım ve personel takip cihazlarının, turnike kasasına giren para sayımını yapması gerektiği, 4.3.18. maddesinde, hasılat butonuna basıldığında paranın kasalardan alındığına dair verinin kontrol yazılımına iletilmesi gerektiği, 4.3.22. maddesinde, hasılat butonuna basıldığında o anki hasılatı gösteren verilerin termal yazıcı çıktısı ile para toplamaya gelen görevliye verileceği, 4.3.23. maddesinde kasa fişleri üzerinde WC adı, fiş numarası, kasa tutarı, saat ve tarih bilgilerinin yer alması gerektiği belirtilmiştir. Yine aynı Teknik Şartname’nin “Kontrol Yazılımı” başlıklı 4.4.1. maddesinde, kontrol yazılımı, idarenin WC’lerdeki hasılat değerlerini, saatler, günler ve aylar bazında kullanım sıklığı değerlerini okuyabildiği yazılım olarak tanımlanmış, 4.4.12. maddesinde ise, idarenin kontrol yazılımından hasılat miktarlarını tablo olarak görmek için veri giriş alanlarına sahip olacağı düzenlenmiştir.

Modüler tuvaletlerden elde edilen nakit hasılatlar, idarenin veznesine kaşa fişleri ile birlikte teslim edilmektedir. Kasa fişleri ile yazılım verilerinin karşılaştırılması sonucu yapılan incelemede, bazı tuvaletler için kasa fişlerinde yer alan tahsilat bilgilerinin yazılım verilerinde yer alan tahsilat bilgilerinden farklı olduğu görülmüştür. Bu durumun nedeni olarak, söz konusu tuvaletlerde turnike kasasına giren para yerine, turnike geçişlerinin sayıldığı, yıl içerisinde tuvalet giriş ücretlerine zam yapılması sonucunda da bu tuvaletlerin geçmiş yazılım hasılat verilerinin değişikliğine sebep olduğu ifade edilmiştir. Bu durum hasılatlara ilişkin geçmişe dönük kontrolü imkânsız hale getirmektedir. Teknik Şartnameye göre de tuvaletlerde bulunan para sayım cihazlarının, turnike kasasına giren para sayımını yapması gerekmektedir.

Kamu İdaresi cevabında, 2 farklı turnike yazılım ve takip programının bulunduğu, bazı modüler sistemlerde kişi sayımı yapıldığı ve ücretin dönem içinde güncellenmesi sonucu fiyat artışından kaynaklı geçmişe dönük verilerin yazılım programında güncelleme yapılmaması nedeniyle termal yazıcılardan alınan fişler ile para sayım tutanakları arasında bir uyumsuzluk olduğu, ancak söz konusu durumun yazılımdan kaynaklandığının görüldüğü, turnikelerin vatandaş geçiş sistemi ile ilgili kartları değiştirilerek standart hale getirildiği, belirtilen aksaklıkların giderilmesi kapsamında yüklenici firma ile görüşmeler yapıldığı, bunun sonucunda yazılım kaynaklı sorunların giderilmesine başlandığı, 2025 yılı teknik şartnamesinde yazılımdan kaynaklı tüm aksaklıklar giderileceği belirtilmiştir.

Yazılım hasılat verilerinde uyumsuzluğa neden olan turnike geçişlerinin sayıldığı para sayım cihazlarının, teknik şartnameye uygun olarak turnike kasasına giren para sayımını yapması ve yazılımdan kaynaklı aksaklıkların giderilmesi gerekmektedir.

C) Kontrol Teşkilatı, Muayene ve Kabul Komisyonu ile İhale Komisyonu Oluşturulmasında Hatalı Uygulamaların Bulunması

Kontrol teşkilatında görev alan kişilerin, muayene ve kabul komisyonunda da görev aldığı ve belediyenin doğrudan hizmet alımı kapsamında çalıştırdığı personellerini, ihale komisyonu ile muayene ve kabul komisyonunda görevlendirdiği görülmüştür.

Hizmet İşleri Genel Şartnamesi'nin "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde, kontrol teşkilatı, idare tarafından işlerin denetimi için idare içinden görevlendirilmiş bir kişi veya bir komisyonu ve/veya idare dışından bu işleri yapmak üzere görevlendirilen gerçek veya tüzel kişi veya kişiler olarak tanımlanmıştır. Hizmet Alımları Muayene ve Kabul Yönetmeliği'nin "Muayene ve kabul komisyonlarının kuruluşu" başlıklı 5'inci maddesinde, muayene ve kabul komisyonlarının, yetkili makam tarafından, biri başkan olmak üzere en az üç kişiden oluşturulacağı. işin önemi ve özelliği dikkate alınarak komisyonun üye sayısı, toplam sayı tek olmak üzere yeteri kadar arttırılabileceği, bu komisyonlarda görevlendirilecek olanların tamamının işin uzmanı olmasının zorunlu olduğu, ancak ilgili idarede yeterli sayıda veya işin özelliğine uygun nitelikte uzman personel bulunmaması durumunda, 4734 sayılı Kanuna tabi idarelerden uzman personel görevlendirilebileceği ve işin denetiminde bulunan kontrol teşkilatı üyelerinin, muayene ve kabul komisyonlarında üye olarak görev alamayacağı düzenlenmiştir. Ayrıca 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "İhale Komisyonu" başlıklı 6'ncı maddesinde, ihale yetkilisinin, biri başkan olmak üzere, ikisinin ihale konusu işin uzmanı olması şartıyla, ilgili idare personelinden en az dört kişinin ve muhasebe veya malî işlerden sorumlu bir personelin katılımıyla kurulacak en az beş ve tek sayıda kişiden oluşan ihale komisyonunu, yedek üyeler de dahil olmak üzere görevlendireceği, ihaleyi yapan idarede yeterli sayı veya nitelikte personel bulunmaması halinde, 4734 sayılı Kanun kapsamındaki idarelerden komisyona üye alınabileceği hüküm altına alınmıştır

Yukarıda yer alan hükümlere göre, işin denetiminde bulunan kontrol teşkilatı üyelerinin, muayene ve kabul komisyonlarında üye olarak görev alamayacağı, ihale komisyonu ile muayene ve kabul komisyonunda görevlendirilecek personelin, ilgili idare personeli olması gerektiği, ihaleyi yapan idarede yeterli sayı veya nitelikte personel bulunmaması halinde 4734 sayılı Kanun kapsamındaki idarelerden komisyona üye alınabileceği belirtilmiştir.

Ancak yapılan incelemede, söz konusu hizmet alımı ile ilgili kontrol teşkilatında görev alan kişilerin, muayene ve kabul komisyonunda da görev aldığı, idarenin yeterli sayı ve nitelikte

personeli bulunmasına rağmen ihale komisyonu ile muayene ve kabul komisyonunda şirket personellerinin görevlendirildiği görülmüştür.

Kamu İdaresi cevabında, işin yapımı bakımından teknik ve nitelikli personelinin olmadığı, Kamu İhale Kurumu tarafından 25/07/2018 tarihinde yayınlanan 18/07/2018 tarih ve 2018/DK.D-187 nolu Kamu İhale Kurul Kararına istinaden şirket personelinin görevlendirildiği, bulgudaki hükümler doğrultusunda, mevzuat hükümleri gereğince gerekli iş ve işlemlerin yapılacağı belirtilmiştir. Söz konusu Kamu İhale Kurulu kararında, 696 sayılı Kararname kapsamındaki personelin, çalışmış oldukları şirketin ihale ve sözleşme sürecindeki komisyon ve teşkilatlarında görev alabileceği belirtilmiş, doğrudan hizmet alımı kapsamında çalıştırılan personelin belediyelerde ihale komisyon üyesi olarak görevlendirilebileceğine dair bir hususa yer verilmemiştir. Belediyenin personel yapısı incelendiğinde de, 2023 yılı sonu itibarıyla 4.163 memur, 39 sözleşmeli personel, 285 kadrolu işçi olmak üzere toplam 4.517 personeli olduğu, bu nedenle İdarede ihale komisyonlarına üye olabilecek yeterli sayıda personeli bulunduğu anlaşılmaktadır. Kamu İhale Kurulu Kararında, “İhaleyi yapan idarede yeterli sayı veya nitelikte personel bulunmaması halinde, 4734 sayılı Kanun kapsamındaki idarelerden komisyona üye alınabileceği” belirtildiğinden, şirket işçilerinin mahalli idareler tarafından “yeterli sayı veya nitelikte personel bulunmadığı,” gerekçesiyle, ihale komisyonunda görevlendirilmesinde hukuki bir engel bulunmamaktadır. Ancak söz konusu görevlendirme, yeterli sayı veya nitelikte personel bulunmaması şartına bağlanmış olduğundan, mahalli idarelerin yeterli sayı veya nitelikte personeli mevcut iken, söz konusu görevlendirmeyi yapmaları mümkün gözükmemektedir.

İşin denetiminde bulunan kontrol teşkilatı üyelerinin, muayene ve kabul komisyonlarında üye olarak görev almaması ve yeterli sayı veya nitelikte personeli mevcut olan idarenin, doğrudan hizmet alımı kapsamında çalıştırdığı personellerini, ihale komisyonu ile muayene ve kabul komisyonunda görevlendirmemesi gerekmektedir.

BULGU 29: 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 yürütüleceği, "İlkeler" başlıklı 2'inci maddesinde de, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanmasının esas olduğu düzenlenmiştir. 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 belirlediği noktalarda kamu kurumlarından alınacak olan izinler verilmediği takdirde, işletmecinin yazılı olarak idareye başvuracağı, yapılacak olan inceleme sonucunda işletmecinin idarenin onay verdiği yer ve alanlara yeni reklam ünitesini konumlandırabileceği düzenlenmiştir.

Yukarıdaki düzenlemeden anlaşılacağı üzere, yeni oluşturulacak reklam ünitelerinin şartnameye ekli lokasyonlarda konumlandırılacağı zorunlu tutulmuş olup ancak kamu kurumlarından izin alınamaması durumunda idarenin onayı ile yeni yerlere konumlandırılabilmesi belirtilmiştir.

Yapılan incelemede İdarenin; mülkiyeti, yönetimi ve tasarrufu altında bulunan mevcut reklam üniteleri sayısının 931, yeni tesis edileceklerin sayısının 2.770 olmak üzere toplam 3.701 adet reklam uygulaması için kiralama ihalesine çıktığı, 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. İlçe bazlı farklılıkları gösteren ürün tipine göre sözleşme adedi ile montajı yapılan uygulamalara ilişkin örnek tablo aşağıda gösterilmiştir.

Tablo 10:Örnek İlçe Bazlı Dağılım

İlçe	Ürün Tipi	İdari Şartname Adedi	Montaj Adedi
Balçova	Giantboard	0	5
Gazimir	Giantboard	0	5
Buca	Giantboard	0	2
Karşıyaka	Giantboard	10	12
Karşıyaka	Lightbox	3	12
Gazimir	Megalight	2	6

Bornova	Megalight	2	8
Urla	CLP	20	28
Bornova	Billboard	100	190
Foça	Billboard	12	20
Menemen	Billboard	16	54
Urla	Billboard	24	32
NOT: Tablodaki veriler 13.02.2023 tarihindeki durumu göstermekte olup montaj işlemleri devam etmektedir.			

Her ne kadar lokasyon değişikliklerinin 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 değişikliklerinin 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 sağlanmasının esas olduğu ilkesine uygun olmadığı anlaşılmaktadır.

Lokasyon değişikliğine idarenin onayı ile izin verilse de, reklam üniteleri işinde teklifin tutarını belirleyen lokasyonun kendisidir. Bu nedenle sonradan yapılan önemli sayıda lokasyon değişikliklerinin ihalenin güvenilirliğini zedelediği 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 İdaresi cevabında, süreç anlatıldıktan sonra Belediye ile firma arasında oluşan ve yargıya intikal eden olaylar hakkında bilgi verilmiştir. Ayrıca söz konusu ihalenin şikayete konu edildiği, işi, İçişleri Bakanlığı tarafından yapılan ön inceleme üzerine düzenlenen 03.11.2022 tarihli ve 7/78 sayılı Ön İnceleme Raporu ve eklerinin incelenmesi ile ilgili sürecin devam ettiği belirtilmiştir. Kamu İdaresi cevabından 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 her hangi bir işlem yapılmadığı anlaşılmaktadır. Bu ihalenin tüm süreçlerinde görev alan kişilerle ilgili İçişleri Bakanlığı'nın değerlendirmesi ile Büyükşehir Belediyesi Teftiş Kurulu'nun değerlendirmesi aynı olmayabilecektir.

Kamu görevlilerinin 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun gereğini yerine getirmediği ve raporda belirtilen hususu uygulamadıkları 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 da gerekli sürecin işletilmesi sağlanmalıdır.

BULGU 30: Zorunlu Trafik Sigortası Hizmet Alım İhalelerinde Hatalı Uygulamalar Bulunması

Araçların zorunlu mali sorumluluk (trafik) sigortası yaptırılması ihalesine, katılım olmaması üzerine ihale tutarının parçalara bölünerek doğrudan temin yöntemi ile yapıldığı ve Karayolları Motorlu Araçlar Zorunlu Mali Sorumluluk Sigortasında Tarife Uygulama Esasları Hakkında Yönetmelik'te yapılan değişikliğin dikkate alınmadığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel İlkeler" başlıklı 5'inci maddesinde, aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işlerinin bir arada ihale edilemeyeceği ve eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin kısımlara bölünemeyeceği hüküm altına alınmıştır.

14/7/2007 tarihli ve 26582 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Karayolları Motorlu Araçlar Zorunlu Mali Sorumluluk Sigortasında Tarife Uygulama Esasları Hakkında Yönetmelik'te, karayolları motorlu araçlar zorunlu mali sorumluluk sigortası tarifelerinin sigorta şirketlerince serbest olarak belirlenmesine ilişkin usul ve esasları düzenlenmektedir. Aynı Yönetmelik'in "Riskli Sigortalılar Havuzu" başlıklı geçici 12'inci maddesi ile 2017 yılında riskli sigortalılar havuzu kurulmuş olup havuz kapsamındaki trafik sigortası poliçelerine ilişkin prim ve hasarın Türkiye Motorlu Taşıt Bürosunca "Riskli Sigortalılar Çalışma Esasları" başlıklı Ek-4 çerçevesinde sigorta şirketleri arasında paylaştırılacağı belirtilmiştir. Söz konusu Yönetmelik'in 31.12.2022 tarih ve 32060 sayılı 5. mükerrer Resmi Gazete'de yayımlanan değişiklik Yönetmeliği'nin ikinci maddesi ile de Yönetmeliğin eki olan Ek-4'ün 1'inci maddesine "*Kamu hizmet alımları kapsamında yapılacak ihalelere katılım olmaması ve ilgili kamu kuruluşunun muaccel trafik sigortası prim borcu bulunmaması halinde trafik sigortası, Havuza devredilmek üzere Türkiye Motorlu Taşıt Bürosu Yönetim Kurulu tarafından milli*

sigorta şirketleri arasından belirlenen bir sigorta şirketi tarafından yapılır.” cümlesi eklenmiştir.

Yukarıda yer alan yönetmeliğe göre; Kamu kurumlarına ait resmi araçların zorunlu trafik sigortalarının yaptırılması ihalelerine katılım olmaması ve kurumun muaccel trafik sigortası prim borcu bulunmaması durumunda, trafik sigortaları Havuza devredilmek üzere Türkiye Motorlu Taşıt Bürosunca belirlenen bir milli sigorta şirketi tarafından yapılacağı anlaşılmaktadır.

Belediye tarafından yapılan işlemlerin incelenmesi neticesinde, 2023 yılına ilişkin kuruma ait 1789 adet aracın (12 aylık) zorunlu trafik sigortası yaptırılması için 06.12.2022 tarihinde ihaleye çıkıldığı ancak ihaleye katılım olmadığı, bunun üzerine hizmetin 8 ay boyunca parçalara bölünerek doğrudan temin yöntemi ile yapıldığı, kalan 4 aylık hizmet için ise tekrar ihaleye çıkılarak ihale ile yapıldığı; 2024 yılına ilişkin kuruma ait 1788 adet aracın (12 aylık) zorunlu trafik sigortası yaptırılması için 08.12.2023 tarihinde ihaleye çıkıldığı ihaleye katılım olmadığı, bunun üzerine tekrar doğrudan temin yöntemine başvurulduğu görülmüştür. Belediyeye ait resmi araçların zorunlu trafik sigortalarının yaptırılması ihalesine katılım sağlanmaması halinde, yönetmelikte belirtildiği şekilde Türkiye Motorlu Taşıt Bürosu Yönetim Kurulu tarafından milli sigorta şirketi marifetiyle sonuçlandırılması gerekliliği Belediye tarafından dikkate alınmayarak, ihale bedeli kısımlara bölünerek doğrudan temin yöntemi ile yapıldığı anlaşılmıştır.

Kamu İdaresi cevabında, Sigorta şirketlerinin alım vadeleri uzadıkça enflasyon gerekçesiyle çok yüksek fiyatlar sunduklarını veya teklif vermekten imtina ettiklerini, bu nedenle kamu kaynaklarını korumak amacıyla daha kısa vadeli alımlara çıkıldığını, kısa vadeli alımlarda piyasa değerinde ve katılımcı teklifler sağlanabildiğini, bundan sonraki süreçlerde, resmi taşıtların zorunlu trafik sigortalarının yaptırılmasına yönelik ihaleye katılım olmaması durumunda, Karayolları Motorlu Araçlar Zorunlu Mali Sorumluluk Sigortasında Tarife Uygulama Esasları Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre trafik sigortaları Türkiye Motorlu Taşıt Bürosu aracılığıyla yaptırılacağını belirtmiştir.

Araçların zorunlu mali trafik sigortalarının 4734 sayılı Kanun'un öngördüğü şekilde yapılması, ihalelere katılım olmaması durumunda ise yönetmelikte belirtildiği üzere Türkiye Motorlu Taşıt Bürosunca belirlenen bir sigorta şirketi tarafından yapılması için gerekli sürecin işletilmesi gerekmektedir.

BULGU 31: 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 İşi (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 oluşturmasına 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 toplamalarının, diğer geçerli teklif sahiplerinin tekliflerinde ve yaklaşık maliyette aynı ana alt iş gruplarına ilişkin alt toplamaların 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.

Kamu idaresi tarafından bu başlık altında yer verilen tespitler hakkında en düşük teklif

sahibi isteklinin teklif açıklamalarının yetersizliğine ilişkin hususlara vurgu yapılmış ve söz konusu isteklinin teklifinin reddedilmesinin EBRD kurallarına ve hukuka uygun olduğu ifade edilmiştir. Ancak, bu başlık altında eleştiri konusu edilen husus en düşük teklif sahibi isteklinin teklifinin reddedilmiş olması değil, bunun yöntemidir.

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 değeri eşiğı hesabının kalan geçerli teklifler üzerinden yeniden hesap edilmesi ve bulunan bu yeni eşiğın 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 değeri 4.215.632.076,35 TL olarak hesap edilmektedir. Teklif bedellerine bakıldığında, bu değerin 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 tarihtir. 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 belirtildiğı 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 içermediğı 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 tanıdığı 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.

Kamu idaresi tarafından Rehber'de aralık tabiri ile kastedilen hususun genel olarak tekliflerin değerlendirilmesine ilişkin olduğu ve aşırı düşük teklif sınır değer hesabının ikinci kez yapılmasını gerektirecek bir düzenlemeye Rehber'de yer verilmediği ifade edilerek yapılan işlemlerin ihale dokümanına uygun olduğu ifade edilmiştir. Ancak, cevapta yer alan bu değerlendirmenin ihale dokümanında teklifler hakkında yer verilen "okunan" ve "değerlendirmeye tabi tutulmuş" teklif bedelleri ayırımının dikkate alınmadan yapıldığı anlaşılmaktadır. Şöyle ki, Aşırı Düşük Tekliflerin Değerlendirilmesi Rehberinde aşırı düşük sınır değer hesabının "değerlendirmeye tabi tutulmuş" teklif bedelleri esas alınarak yapılacağı ifade edilmiştir. Bu durum da aşırı düşük teklif sorgulaması yapılacak bir ihalede tüm teklifler için İhale Değerlendirme Formu ve Değerlendirme Rehberi'nin yukarıda yer verilen bölümünde belirtilen tekliflerin detaylı değerlendirilmesi işlemlerinin tamamlanmış olmasını gerekli kılmaktadır. Aksi takdirde, sınır değer hesabı için uygulanacak matematiksel formül (geçerli tekliflerin ortalamasından standart sapmalarının çıkarılması işlemi) doğru sonuç vermeyecektir. Böyle bir değerlendirme sürecinde, okunan teklif bedelleri itibarıyla en düşük "değerlendirmeye tabi tutulmuş" teklif bedeli olma ihtimali en yüksek olan teklifin, aşırı düşük teklif olarak tespiti sonrasında yapılacak detaylı değerlendirmede teklifin başarısız bulunarak geçersiz sayılması halinde hesaplanan ilk sınır değer geçerli olmayan bir teklifi de içermiş olacağından söz konusu hesabın geriye kalan geçerli teklifler üzerinden tekrarlanması gerekmektedir.

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 bildirim 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 yürütülmemeyerek, 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 İş i 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 528.547.504,36 TL daha yüksek bedelle yaptırılmak üzere sözleşmeye bağlandığı anlaşılmaktadır.

Kamu idaresi cevabında, sonuç olarak incelenen ihale süreçleri uluslararası anlamda kabul görmüş temel ihale hukuki ilkelerine uygun yürütüldüğünden "görev alan kamu görevlilerinin görevlerini gereği gibi yürütmedikleri kanaatine varıldığından dolayı ilgililer

hakkında gerekli idari ve adli sürecin işletilmesi gerektiği” tespitinin yerinde olmadığı değerlendirilmektedir denilmiş ise de, yukarıda yapılan açıklamalara göre bu görüşe itibar edilmemiştir.

Kamu görevlilerinin 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun ilişkin raporun gereğini yerine getirmedikleri ve raporda belirtilen hususu uygulamadıkları 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 idari ve adli sürecin işletilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 32: Yapım İşi İhalesinde Hatalı Uygulamaların Olması

2020/337691 ihale kayıt numaralı yapım işinde kesin proje ve mahal listesi olmadan ihale edildiği, sigorta bedelinin revize edilmediği ve geçici kabul tarihinden kesin kabul tarihine kadar geçecek süreye ilişkin genişletilmiş bakım devresi teminatını içeren sigortanın eksik yapıldığı görülmüştür.

a) Kesin Projesi ve Mahal Listesi Olmadan Yapım İşinin İhale Edilmesi

İhale edilen yapım işinde mahal listesi ve kesin projenin hazırlanmadığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanun'un “İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar” başlıklı 62'nci maddesinin (c) bendinde yapım işlerinde uygulama projeleri yapılmadan ihaleye çıkılamayacağı ancak ihale konusu yapım işinin özgün nitelikte ve karmaşık olması nedeniyle teknik ve malî özelliklerinin gerekli olan netlikte belirlenemediği durumlarda ön veya kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabileceği; ayrıca doğal afetler nedeniyle uygulama projesi yapılması için yeterli süre bulunmayan yapım işlerinde ön veya kesin proje üzerinden, her türlü onarım işleri ile işin yapımı sırasında belli aşamalarda arazi ve zemin etütleri gerekmesi veya uygulamada imar ve güzergâh değişikliklerinin muhtemel olması nedenleriyle ihaleden önce uygulama projesi yapılamayan, bina işleri hariç, yapım işlerinde ise kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabileceği ifade edilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 4'üncü maddesinde anahtar teslimi götürü bedel sözleşme ve birim fiyat sözleşme tanımlanmış, aynı Şartname'nin 6'ncı maddesinde ise işyerinin ihaleye esas proje ve mahal listesine göre eksen kazıkları, someler, röperler ve benzerleri, proje sahası, güzergâh, zemin veya buna benzer yerler üzerinde kontrol edilerek yükleniciye teslim edileceği ifade edilmiştir. Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin 9'uncu maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde ön, kesin veya uygulama projelerine dayalı olarak, işin bünyesindeki imalat kalemlerinin adını ve yapılacağı yerleri gösteren ve yaklaşık maliyetin hazırlanmasına esas teşkil eden mahal listelerinin hazırlanacağı belirtilmiştir. Benzer şekilde Yapım İşlerine Ait Tip Sözleşme'nin 8'inci maddesinde de mahal listesi ihale dokümanı arasında sayılmıştır. Buna göre yapım işlerinde anahtar teslimi götürü bedel veya birim fiyat teklif alınmak suretiyle ihaleye çıkılan işlerde mahal listesinin hazırlanmasının zorunlu olduğu açıktır. Mahal listesinin hazırlanmaması, yaklaşık maliyetin sağlıklı yapılabilmesini etkilemekte, isteklileri tekliflerini sunarken tereddüde düşürmekte, tekliflerini etkilemekte ve sözleşmenin uygulanması sırasında ihtilafların yaşanmasına neden olmaktadır.

İşe ait sözleşmenin "Sözleşmenin türü ve bedeli" 6'ncı maddesinde sözleşmenin birim fiyat sözleşme olduğu, ihale dokümanında kesin proje ve bunlara ilişkin mahal listelerinin yer aldığı belirtilmiştir. Ancak yapılan incelemede söz konusu yapım işine ait kesin proje ve mahal listesinin bulunmadığı görülmüştür.

Kamu idaresi tarafından,Ulaşım Dairesi Başkanlığı Şehir İçi Bisiklet Yollarının Geliştirilmesi Vizyonu kapsamında UPI 2030'da yer almakta olan bisiklet yollarının Mahal Listesi olarak düşünüldüğü belirtilmiş olsa da, işin bünyesindeki imalat kalemlerinin adını ve yapılacağı yerleri gösteren ve yaklaşık maliyetin hazırlanmasına esas teşkil eden mahal listesinin hazırlanması gerekmektedir.

Yapım işlerinin her türlü özelliğinin idari ve teknik şartnamelerde belirtilmesi, mahal listesinin hazırlanması ve 4734 sayılı Kanun'un 62'nci maddesinde belirtilen istisnai durumlar haricinde uygulama projesi olmadan veya kesin proje olmadan ihaleye çıkılmaması gerekmektedir.

b) Yapım İşi İhalesinde All Risk (Bütün Riskler) Sigorta Bedelinin Fiyat Farkı Ödenen Durumlarda Revize Edilmemesi

İhale edilen 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.

Kamu idaresi tarafından, gerçekleştirilecek olan yapım ihalelerinde fiyat farkları dahil poliçedeki sigorta bedelini aştığı durumda zeyilname ile sigorta bedelinin revize edileceği belirtilmiştir.

Fiyat farkları dahil ödenen toplam hakediş tutarının poliçedeki sigorta bedelini aşması halinde ise zeyilname ile sigorta bedelinin artırılması hususunda gerekli özenin gösterilmesi gerekmektedir.

c) Geçici Kabul Tarihinden Kesin Kabul Tarihine Kadar Gececek Süreye İlişkin Genişletilmiş Bakım Devresi Teminatını İçeren Sigorta Süresinin Eksik Yapılması

Geçici kabul tarihinden kesin kabul tarihine kadar geçecek süreye ilişkin genişletilmiş bakım devresi teminatını içeren sigorta süresi 18 ay olduğu halde 6 ay olarak sigorta yaptırıldığı görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "İş ve işyerlerinin korunması ve sigortalanması" başlıklı 9'uncu maddesinin birinci fıkrasında; yüklenicinin, işyerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu yapım işinin

korunmasından 43 üncü madde hükümleri dikkate alınmak şartı ile işe başlama tarihinden kesin kabul tarihine kadar sorumlu olduğu, bu sebeple geçici kabul tarihinden kesin kabul tarihine kadar geçecek süreye ilişkin yürürlükteki İnşaat Sigortası (Bütün Riskler) Genel Şartları çerçevesinde kapsamı ihale dokümanında belirtilen genişletilmiş bakım devresi teminatını içeren sigorta yaptırmak zorunda olduğu belirtilmiştir. İşe ait sözleşmenin “İşin ve iş yerinin korunması ve sigortalanması” başlıklı 17.2’nci maddesine göre yüklenici, işin geçici kabul tarihinden kesin kabul tarihine kadar geçecek süreye ilişkin yüklenicinin sözleşme şartları dahilindeki yükümlülükleri kapsamında eksik ve kusurların giderilmesi amacıyla yaptığı çalışmalar sırasında sigortalı kıymetlere verdiği zarar ve ziyanlar ile bakım devresi esnasında ortaya çıkan ve inşaat devresinde yüklenicinin sorumlu olduğu bir nedene dayanan ziyan ve hasarlara karşı genişletilmiş bakım devresi teminatını içeren sigorta yaptırmak zorunda olduğu ifade edilmiştir. “Teminat Süresi” başlıklı 20’nci maddesinde teminat süresi 18 ay olup, bu sürenin geçici kabul itibar tarihinden başlayacağı belirtilmiştir.

İşe ait sözleşmenin “Teminat Süresi” başlıklı 20’inci maddesinde teminat süresi 18 ay olduğu ve bu sürenin geçici kabul itibar tarihinden başlayacağı belirtilmesine karşın, yapım işine ait all risk sigorta poliçesinde bakım devresi süresi geçici kabulden itibaren 6 ay olarak belirlenmiştir. Dolayısıyla all risk sigorta poliçesi, bakım devresinin geçici kabulden itibaren 6 ayını kapsamakta olup, kalan 12 ay için bakım devresi sigortasının yapılmadığı anlaşılmıştır.

Kamu idaresi tarafından, Yapım işi kapsamında All Risk Sigorta Poliçesinin genişletilmiş bakım devresinin süresi zeyilname yaptırılarak 12 ay süre ile uzatıldığı belirtilmiştir.

Bakım devresi sigortasının Yapım İşleri Genel Şartnamesine uygun olarak geçici kabul tarihinden başlamak üzere kesin kabul tarihine kadar olan süreyi kapsayacak şekilde düzenlenmesi gerekmektedir.

BULGU 33: Yapım İşleri Dokümanında Yer Alan Hükümün Uygulanabilir Olmaması

İhale edilen yapım işlerinin dokümanları arasında yer alan hükümün uygulanabilir olmadığı ve işin yapılma aşamasında yapılmadığı görülmüştür.

Yapım işlerine ait sözleşme ve idari şartnamede, yüklenici tarafından inşaat sahasına giriş çıkışları kontrol altına almak, can ve mal güvenliğini sağlamak amacıyla detaylandırıldığı şekilde şantiye sahasının etrafının 2 metre yüksekliğinde kutu profil karkas üzerine OSB pano

monte edilerek ve daha sonra üzerine İdarenin vereceği görsel dokümanlar basılarak hazırlanan panolarla komple çevrilmek suretiyle iş süresince gerekli tedbirler alınacağı ve giderlerin yükleniciye ait olacağı şeklinde veya benzer nitelikte hükümler yer almaktadır. Şüphesiz iş güvenliğini sağlamak önemlidir. Ancak ihale edilen işin parasal boyutu ile etrafının OSB pano ile çevrileceğini belirtmek gerçekçi değildir. OSB'nin pahalı malzeme olması nedeniyle bu imalat yapılmayarak bazen hiç önlem alınmadığı, bazen tel ile çevrildiği, bazen de şerit çekildiği anlaşılmaktadır. Yani istenenin gerçeğe uymadığı bir durum söz konusudur. İhale yapan birim ile uygulayıcı birimin ayrı olduğu, bu nedenle ihaleyi yapan birim tarafından dokümana konulan hükmün uygulayıcı birim tarafından uygulanamamasına neden olduğu anlaşılmaktadır.

Yüklenicinin iş sahasında işin yapılma süresince iş güvenliğinin gerektirdiği tedbirleri almakla yükümlü olduğuna ilişkin hükümlerin olması gerekli ve önemlidir. Ancak bu tedbirlerden uygulanamayacak olanlara yer verilmesi ve daha sonra istenenin uygulanamaması anlaşılabilir bir durum değildir.

Şartnameye uygulanması mümkün olan hükümlerin konulması, ihale yapan birimin ihale dokümanını hazırlama aşamasında uygulayıcı birimlerle iletişime geçerek gerekli önlemlerin alınması uygun olacaktır.

BULGU 34: Yapım İhalelerinde İstenen Araçlarla İlgili Hükümlerin Belirsizlik İçermesi

Yapım ihale dokümanları içinde yer alan hükümlere göre yüklenicinin idareye vermesi gereken araçlarla ilgili hükümlerin belirsizlik içerdiği ve araç teslim ve iade işleminin resmi kayda girmeden yapıldığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 8'inci maddesinde her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların 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.

İhale edilen yapım işlerine ait ihale dokümanları arasında yüklenicinin yapmak durumunda olduğu yükümlülükleri bulunmaktadır. Bir kısım yapım işlerinde kontrollük hizmetlerinin yerine getirilebilmesi amacıyla yükleniciden istenen araçların temin edilmesi istenmektedir. Ancak aracın ne zaman teslim edileceği ve iade edileceği ile ilgili açık bir

düzenleme bulunmadığından dolayı, yüklenicinin aracı teslim etmesi gereken tarih ile idarenin iade etmesi gereken tarih konusunda ihtilaf çıkabilmektedir. Bu duruma meydan vermemek amacıyla belirli ve öngörülebilir bir düzenleme yapılması uygun olacaktır. Diğer taraftan gerek aracın teslim alınması ve iade edilmesinin resmi kayda giren belge ile olması önemlidir.

Kamu İdaresi cevabında, 2021 Aralık sonrası yapılan ihalelerde aracın/araçların işe başlama tarihinden itibaren bir hafta içerisinde idareye teslim edileceği, günde kaç saat ve km çalışacağı ile iş bitiminde yükleniciye iade edileceğinin belirtildiği, belirtilen hususlarla ilgili gerekli işlemlerin başlatılacağı belirtilmiştir. Bir kısım ihalelerde aracın teslimi ile ilgili açık hüküm olmakla birlikte genel olarak aracın ne zaman iade edileceği ile ilgili açık bir düzenleme bulunmamaktadır.

Yüklenicilerin sözleşme/şartname gereği vereceği araçların idareye verilme ve iade edilme tarihlerinin belirtilmesi ile teslim alma ve iade işlemlerinin resmi kayıtla yapılması gerekir.

BULGU 35: Bütün Riskler Sigortası Kapsamında Yer Alan Risk Kalemlerinde Muafiyet Oranının Yüksek Belirlenmesi

Yapım işi yüklenicileri tarafından yaptırılan bütün riskler (all risk) sigortası kapsamında yer alan risk kalemlerinden bazılarında %2'den fazla muafiyet uygulandığı görülmüştür.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun "İş ve işyerinin sigortalanması" başlıklı 9'uncu maddesine göre yapım işlerinde yüklenicinin, ihale dokümanında belirtilen süre ve şartlara uygun olarak işyerlerindeki her türlü aracı, malzemeyi, ihzaratı, iş ve hizmet makinelerini, taşıtları ve tesisleri oluşabilecek deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı sigorta yaptırmaları gerekmektedir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "İş ve işyerlerinin korunması ve sigortalanması" başlıklı 9'uncu maddesinin birinci fıkrasında; yüklenicinin işyerindeki 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 risklere karşı "inşaat sigortası (bütün riskler); geçici kabul tarihinden kesin kabul tarihine kadar geçecek süreye ilişkin ise yürürlükteki İnşaat Sigortası (Bütün Riskler) Genel Şartları çerçevesinde kapsamı ihale dokümanında belirtilen genişletilmiş bakım devresi teminatını içeren sigorta yaptırmak zorunda olduğu belirtilmiştir. Aynı maddenin

üçüncü fıkrasında; sigorta poliçesinde; idarenin işveren sıfatıyla, yüklenicinin işi gerçekleştiren sıfatıyla yer alması gerektiği ve kıymetlerin sigortalanmasında tüm riskler için uygulanabilecek muafiyet oranının azami % 2; deprem, sel, su baskını, toprak kayması ve terör riskleri için uygulanabilecek koasürans oranının ise azami %20 olarak belirlenebileceği ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, yapım işlerinin inşaat sigortası (bütün riskler/all risk) poliçelerindeki bazı risk unsurlarına azami %2 muafiyet uygulanmalıdır. Sigorta poliçelerindeki muafiyet oranlarının %2'lik orandan fazla olması yüklenicinin nihai sorumluluğunu kaldırmamakla birlikte, karşılaşılabileceği riski artırması bakımından önem arz etmektedir. Dolayısıyla Yapım İşleri Genel Şartnamesinin ilgili hükmünde belirtildiği üzere tüm riskler için uygulanabilecek muafiyet oranı azami %2 olmalıdır.

Yapılan incelemede idare tarafından 2023 yılı içerisinde ihalesi yapılan bazı yapım işlerine ilişkin sigorta poliçelerinde, yükleniciler tarafından yaptırılan inşaat sigortası poliçelerinde bazı risk unsurlarına mevzuatta belirtilen %2 sınırından daha fazla muafiyet uygulandığı tespit edilmiştir. Söz konusu yapım işlerine ilişkin yüksek muafiyet oranı belirlenen iş kalemleri ile muafiyet oranlarına ilişkin örnek uygulamalar aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 11: Bütün Riskler Sigortasında Muafiyet Oranının Yüksek Belirlendiği İşler ve Kalemler

Yapım İşinin Adı	Hırsızlık Muafiyeti (%)	Bakım Devresi Muafiyeti (%)	Yangın Muafiyeti (%)	3. Şahıs Mali Mesuliyet (%)	Diğer Tabiat Olayları (%)	Diğer Hasarlar (%)
İzmir İli Karşıyaka İlçesi Mavişehir Mahallesi Flamingo Doğa Parkı Yapılması İşİ	10	10	10	10	10	10
İzmir İli Çiğli İlçesi Ahmet Ay Parkı, Işıl Saygın Parkı ve Egekent Tören Alanı Çevre Düzenlemesi İşİ	10	10	10	10	10	10
İzmir İli Çiğli İlçesi Atatürk Mahallesi Parkı Yapılması İşİ	10	10	10	10	10	10
İzmir İli, Bornova İlçesi, Ege Üniversitesi Kavşağı, Peyzaj Düzenlemesi İşİ	10	10	10	10	10	10
İzmir İl Sınırları İçerisinde Bulunan Açık Yeşil Alanlar, Park, Koru, Cadde, Yol ve Ağaçlandırma Sahalarında Yapım, Onarım, Tadilat ve Yenileme Yapılması İşİ	10	10	10	10	10	10

2022 Sayıştay Denetim Raporunda yer alan bulguda örnek amaçlı belirtilen işlere ait muafiyet oranları, inşaat tüm riskler sigorta zeyilnamesi ile mevzuata uygun olarak yenilenerek düzeltilmiş, ancak 2023 de ihalesi yapılan ve yine örnek amaçlı belirtilen yukarıdaki tabloda yer alan işler için muafiyet oranlarının yine yüksek belirlendiği görülmüştür.

İstenmeyen risk unsurlarının gerçekleşmesi durumunda sigortacı, sigortalı, idare ve üçüncü kişiler arasında oluşabilecek hukuki ve mali ihtilafların önüne geçmek adına yapım işlerine ait inşaat sigortalarında %2'den fazla muafiyet uygulanmaması gerekmektedir.

BULGU 36: 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 olacağını 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 İdaresi cevabında, ihale kayıt numaraları belirtilen işlerin ilgili maddelerinden bahsedilmiş, devamında Yapım İşleri Genel Şartnamesi’nin “Yapı denetim görevlisi için gerekli binaların yapılması” başlıklı 16’ncı maddesininin üçüncü paragrafına eklenen Ek cümle hükmü yazılarak ilgili işlerin tamamı için yükleniciden tesis etmesi istenilen yapıların iş süresince kontrollük hizmetlerinin kolaylıkla yürütülebilmesi amacıyla geçici süreyle istenmiş olduğu, bu yapıların tesisi veya tahsisi ile ilgili işlerin sözleşmelerinde herhangi bir bedel veya cezai hükmün belirtilmediği, iş bitiminde yükleniciden kaldırması hususunda ilgili mevzuat doğrultusunda gerekli işlemlerin başlatıldığı belirtilmiştir. Yapı denetim görevlisi için yapılan bina/barakanın şartname/sözleşme hükümleri Yapım İşleri Genel Şartnamesi’nin “Yapı

denetim görevlisi için gerekli binaların yapılması” başlıklı 16’ncı maddesinin üçüncü paragrafına göre işin bitiminde idarenin malı olmalıdır. 16’ncı maddenin üçüncü paragrafına eklenen Ek cümle söz konusu yapıların kaldırılmasına ilişkindir. Bu bağlamda Kamu İdaresi cevabında söz konusu yapıların kaldırılması ile ilgili işlem yapılacağına belirtilmesi yapılan açıklamaya uygun düşmemektedir.

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 37: Hakedişlerin Geç Ödenmesi Nedeniyle Verilen Süre Uzatımında Hatalı Hesaplama Yapılması

Hakedişlerin süresinde ödenmemesi nedeniyle verilen süreye ait hesabın hatalı yapıldığı görülmüştür.

Sözleşmenin 18’inci maddesinde, süre uzatımıyla ilgili hususlarda Yapım İşleri Genel Şartnamesi hükümlerinin uygulanacağı belirtildikten sonra, Yapım İşleri Genel Şartnamesi’nin “İşin süresi ve sürenin uzatılması” başlıklı 29’uncu maddesinde bu konuda düzenleme yapılmıştır. Süre uzatımı sebebi sayılacak zorunlu gecikme nedenleri, sözleşme eki Yapım İşleri Genel Şartnamesi’nin 29’uncu maddesinde birisi mücbir sebepler, diğeri ise idarenin sebep olduğu haller olmak üzere iki başlık altında yer almaktadır. Sözleşmede belirtilen ve sorumluluğu yükleniciye ait olmayan ve işin yapılmasına engel durumun ortaya çıkması halinde idarece süre uzatımı verilir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi’nin “İşin süresi ve sürenin uzatılması” başlıklı 29’uncu maddesinin dördüncü fıkrasında, *“İdarenin, sözleşmenin ifasına ilişkin yükümlülüklerini Yüklenicinin kusuru olmaksızın yerine getirmemesi (yer teslimi, projelerin onaylanması, iş programının onaylanması, ödenek yetersizliği gibi) ve bu sebeple sorumluluğu Yükleniciye ait olmayan gecikmelerin meydana gelmesi, bu durumun taahhüdün yerine getirilmesine engel nitelikte olması ve Yüklenicinin bu engeli ortadan kaldırmaya gücünün yetmemiş olması halinde, işi engelleyici sebeplere ve yapılacak işin niteliğine göre, işin bir kısmına veya tamamına ait süre en az gecikilen süre kadar uzatılır.”* ve “Geçici hakediş raporları” başlıklı 39’uncu maddesinin dördüncü fıkrasının (f) bendinde, *“Her hakediş tutarından, bir evvelki hakediş tutarı çıkarıldıktan sonra kalan tutara idarece ilgili mevzuata göre hesaplanacak*

Katma Değer Vergisi eklendikten sonra bulunan miktardan sözleşmede yazılı kesintiler, varsa yüklenicinin idareye olan borçları ve cezalar ile kanunen alınması gereken vergiler kesilir. Hakediş raporu, yüklenici veya vekili tarafından imzalanıp idareye verildiği tarihten başlamak üzere en geç otuz gün içinde onaylandıktan sonra otuz gün içinde tahakkuka bağlanır. Bu tarihten başlamak üzere sözleşmesinde farklı bir süre belirtilmemiş ise on beş gün içinde de ödeme yapılır.” hükmü bulunmaktadır. İşe ait sözleşmenin “Ödeme yeri ve şartları” başlıklı 11’inci maddesinin 11.2’ maddesinde de, “Hakediş raporları, bu Sözleşmenin eki olan Yapım İşleri Genel Şartnamesinde düzenlenen esaslar çerçevesinde, kanuni kesintiler de yapılarak her ayın ilk beş iş günü içinde düzenlenir. Hakediş raporları yüklenici veya vekili tarafından imzalanıp idareye verildiği tarihten başlamak üzere İdarece en geç otuz gün içinde onaylandıktan sonra otuz gün içinde tahakkuka bağlanarak ALTMİŞ gün içinde ödenir.” düzenlemesi yer almıştır.

Yukarıda yer alan düzenlemeye göre ödenek yetersizliği yani hakedişin süresinde ödenmemesi nedeniyle süre uzatımı verilmesi mümkündür. Bu nedenle süre uzatımı verilebilmesi için, bu durumun taahhüdün yerine getirilmesine engel nitelikte olması ve yüklenicinin bu engeli ortadan kaldırmaya gücünün yetmemiş olması gerekir. Süresinde ödenemeyen hakediş tutarının taahhüdün yerine getirilmesine engel nitelikte olduğunun yüklenici tarafından belgeleriyle ortaya konulması gerekir.

Hakediş raporları yüklenici veya vekili tarafından imzalanıp idareye verildiği tarihten başlamak üzere İdarece en geç otuz gün içinde onaylanma, akabinde otuz gün içinde tahakkuka bağlanma ve altmış gün içinde de ödeme süresi bulunmaktadır. Hakediş raporunun idareye verildiği tarihten itibaren 120 gün içinde ödenmesi gerekmektedir. Bu idareye tanınan süredir. 120 gün içinde hakedişin ödenmemesi durumunda, bu durumun taahhüdün yerine getirilmesine engel nitelikte olması ve yüklenicinin bu engeli ortadan kaldırmaya gücünün yetmemiş olması şartları dikkate alınarak süre uzatımı verilmesi mümkündür. Hakedişin verildiği tarihten itibaren otuz gün beklenilmeden onaylanma ve yine otuz gün beklenilmeden tahakkuka bağlanması durumunda, tahakkuk tarihinden itibaren altmış gün içinde ödenmemesi göz önüne alınarak süre uzatımı verilmektedir. İdare hakedişi tahakkuka bağladıktan itibaren 60 günü aşan süreyi dikkate alarak süre uzatımı vermektedir. İdarenin yaptığı bu uygulama hatalıdır. Hakediş raporunun idareye verildiği tarihten itibaren 120 gün içinde ödenmesi gerekmektedir. Bu idareye tanınan süredir. Gerek onaylanma ve gerekse tahakkuk aşamasının otuz gün beklenilmeden yapılması idarenin iç işlemidir. İşin ihalesi safhasında belli olan bu husus yüklenici tarafından bilinen ve peşinen kabul edilmiş bir konudur. Hal böyle iken,

idarenin 30 günlük süreyi beklemeden onayı ve tahakkuku erken yapıp ödemeyi altmışıncı günden sonraki bir tarihte yapması, işin gecikmesine sebep olan bir idari kusur olarak görülemez. Kaldı ki bu hususun idarenin iç işleyişiyle ilgili bir durum olduğu ve onay ile tahakkukun ne zaman yapılacağı yüklenici tarafından bilinip de işlerin ona göre yürütülebileceği bir husus değildir. Yüklenici sözleşmenin 11'inci maddesine göre hakediş raporlarının idareye verildiği tarihten başlamak üzere İdarece en geç otuz gün içinde onaylandıktan sonra otuz gün içinde tahakkuka bağlanarak altmış gün içinde ödeneceğini bilmekte ve öngörmektedir.

Kamu İdaresi cevabında, Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 29'uncu maddesinin dördüncü fıkrasında yer alan hükümlere göre iş ve işlemlerin yapılacağı belirtilmiştir.

Hakedişin süresinde ödenmemesi durumunda, bu durumun taahhüdün yerine getirilmesine engel nitelikte olduğunun ve bu engeli ortadan kaldırmaya gücünün yetmemiş olduğunun yüklenici tarafından kanıtlanması durumunda, hakedişin idareye verildikten 120 gün içinde ödenmemesi durumuna göre süre uzatım hesabının yapılması gerekmektedir.

BULGU 38: İhale Edilen Yapım İşlerinin Bir Kısımında Hafriyatın Döküm Alanlarına Yapılmaması

İhale edilen yapım işlerinde hafriyat malzemesi ve inşaat/yıkıntı atıklarının döküm alanlarına dökülmediği görülmüştür.

İhale edilen yapım işlerine ait işlerin idari şartname ve sözleşmelerinde, "*Hafriyat malzemesi ve inşaat/yıkıntı atıklarının yasal döküm alanlarına yönlendirilmesi için, kullanılan araçlarda takip cihazı bulunması ve Belediyemizden " Hafriyat Toprağı, İnşaat/Yıkıntı Atıkları Taşıma İzin Belgesi " alınmış olması zorunlu olup takip cihazı ve izin belgesi bulunmayan araçlar çalıştırılmayacaktır.*" düzenlemesi bulunmaktadır. Şartname ve sözleşmelerde yer alan bu hüküm gerek görüntü ve gerekse de çevresel etki açısından atıkların gelişigüzel dökülmesini önlemek açısından önemlidir. 2020/526802 ve 2021/415062 ihale kayıt numaralı işlerde yükleniciler döküm alanına döküldüğünü kanıtlayamadıkları için işin sonunda döküm bedeli kesintisi yapılmıştır. Gerek idari şartname ve sözleşmede ve gerekse de Kazı Dolgu Şartnamesinde yasal döküm sahasına nakliyenin zorunlu olduğu, kazı pozunun tarifinde "... idarenin belirleyeceği moloz döküm sahasına nakliyesi, döküm bedeli,..." denildiğine göre, hafriyat ve inşaat/yıkıntı atıklarının yasal döküm alanlarına yapılması gerekir. Yapı kontrol görevlileri işin kazı aşamasında çıkan malzemenin döküm alanlarına yapılması için gerekli denetim ve önlemi almalıdır. İşin sonunda döküm bedeli tahsilatı yapılması sorunu

çözmektedir. Yüklenici döküm alanına malzemeyi dökmekle çevre kirliliğine neden olduğu gibi, nakliye kısmında da avantaj oluşturmaktadır.

Kamu İdaresi cevabında, ihale edilen yapım işlerinin bir kısmında hafriyatın döküm alanlarına sevkinin mutlaka yapılması hususunda öneriler doğrultusunda gerekli iş ve işlemlerin yapılacağı belirtilmiştir.

Hafriyat malzemesi ve inşaat/yıkıntı atıklarının işin yapılma aşamasında döküm alanlarına sevkinin sağlanması için yapı denetim görevlilerince gerekli denetimi yapılması gerekmektedir.

BULGU 39: Hafriyat Naklinde Kullanılan Araçlara Azami Yüklü Ağırlığı Aşacak Şekilde Yükleme Yapılması

Geçici ile kesin kabulü yapılan yapım işlerinin hafriyatının naklini yapan araçlara istina haddinin üzerinde yüklemelerin yapıldığı görülmüştür.

2918 sayılı Karayolları Trafik Kanununun “Araçların yüklenmesi” başlıklı 65’inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde, azami yüklü ağırlığın veya izin verilen azami yüklü ağırlığın aşılmasının yasak olduğu belirtildikten sonra aynı maddede birinci fıkranın (b) bendine uymayarak; %10 fazlasına kadar yüklemelerde ...TL, %15 fazlasına kadar yüklemelerde ...TL, %20 fazlasına kadar yüklemelerde ...TL, %25 fazlasına kadar yüklemelerde ...TL işleten ve gönderenlere ayrı ayrı idarî para cezası verileceği, azami yüklü ağırlığın %20’den fazla aşılması halinde fazla yük kanuna uygun hale getirilmeden aracın yola devam etmesine izin verilmeyeceği, işleten ile gönderenin aynı olması halinde birinci fıkraya uymayan işleten ve gönderen için uygulanacak idari para cezalarının toplamının uygulanacağı, araçların yüklenmesine ilişkin ölçü ve usuller, ağırlık ve boyut kontrolü usul ve esasları ile tartı toleranslarının Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı tarafından yönetmelikle belirleneceği ifade edilmiştir. 08.10.2012 tarih ve 28461 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Araçların Yüklenmesine İlişkin Ölçü ve Usuller ile Tartı ve Boyut Ölçüm Toleransları Hakkında Yönetmelik’in “Tartı toleransı uygulaması” başlıklı 7’nci maddesinde, tartı toleransının en çok $[(\text{aracın azami ağırlığının } \% 3,75'i) + 500]$ kilogram olarak kabul edileceği, 2918 sayılı Kanun’un 65’inci maddesinin üçüncü fıkrasının (a), (b), (c), (d) ve (e) bentlerinde belirtilen fazla yükleme oranlarının hesabında aracın azami ağırlığı ile birinci fıkrada belirlenen tartı toleransının toplamının esas alınacağı belirtilmiştir.

Karayolları Trafik Kanunu ile ilgili mevzuatta belirlenen azami yük ağırlığının aşılmasının yasak olduğu ve bunu aşanlara da idari para cezası uygulanacağı açıktır.

İhale edilen yapım işlerinden geçici/kesin kabulü yapılanlardan hafriyat ile diğer malzemeleri taşıyan araçlar incelendiğinde, azami yüklü ağırlığın aşıldığı ve kamyonun taşıdığı yükün taşıyacağı yükün %100'ünün üzerine varan fazlalıklarda olduğu anlaşılmıştır. Taşımaların Karayolları Trafik Kanunu hükümlerine uygun olarak yerine getirilmediği, kamyonlara azami yüklü ağırlığı aşan yüklemeler yapıldığı ve böylece karayollarına zarar verilmesine neden olduğu anlaşılmaktadır. Taşıma yapan araçların azami yük ağırlığının çok üzerinde taşıma yapması araca zarar verebileceği gibi trafikte de olumsuz durumun oluşmasına neden olabilir. Diğer yandan kapasitenin çok üzerinde karayolunda taşıma yapılmasının sonucu olarak zarar gören yolların bakım ve onarım giderleri de ilgili kurumlarca karşılanmış olmaktadır. Yüklenicilerde kamyonlara haddinden çok fazla yük yükleyerek sefer sayısını kısaltmak suretiyle avantaj sağlamış olmaktadır. İşlere ait yapı denetim görevlilerinin gerekli kontrolleri yapması ve haddi aşan taşımaya müdahale etmeleri oluşabilecek riskleri önleyecektir.

Kamu İdaresi cevabında, belirtilen hususlar doğrultusunda gerekli iş ve işlemlerin yapılacağı belirtilmiştir.

Taşıma yapan araçların azami yüklü ağırlığının veya izin verilen azami yüklü ağırlığının aşılmaması için gerekli işlemlerin yapılması gerekmektedir.

BULGU 40: Hafriyat Alanlarının Etkin Olarak Kullanılmaması ve Hafriyat Gelirlerinin İlçe Belediyelerince Toplanması

Belediye tarafından hafriyat alanlarının etkin olarak kullanılmadığı ve Büyükşehir Belediyesinin bilgisi dahilinde ilçe belediyelerince hafriyat alanları olarak belirlenen yerlerde hafriyat gelirlerinin ilçe belediyelerince toplandığı görülmüştür.

Hafriyat Toprağı, İnşaat ve Yıkıntı Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği'nin "Bakanlığın görev ve yetkileri" başlıklı 6'ncı maddesinde, "Bu Yönetmelik kapsamında yer alan atıkların yönetimine ilişkin program ve politikaları saptamak, Yönetmeliğin uygulanmasına yönelik işbirliği ve koordinasyonu sağlamak ve gerekli idari tedbirleri almakla, ... yükümlüdür." denilmektedir.

İzmir Valiliği Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği İl Müdürlüğü'nün yukarıdaki madde

hükmüne istinaden “Çevrenin Korunması” konulu 44534 sayılı yazısında özetle; ilçe belediyelerince tarım arazilerinde dolgu/tesviyesi, yol kotundan düşük arazilerde dolgu/tesviyesi, geçici depolama yerleri için ilçe belediyesince izinlerin verilmesi ve izinler verilirken;

- 1) Dolgu yapılacak alanın bilgileri,
- 2) Alanda yapılacak kübaj miktarı,
- 3) İşin süresi,
- 4) Yönetmelikte belirlenen esaslara göre çalışma yapılması gerektiği,
- 5) Çalışma yapılırken atık taşıma izin belgesine sahip araçlar ile çalışılması ve ilgili ilçe belediyesinden ek-2 belgesinin alınması gerektiği,
- 6) Dolgu işleminin sadece hafriyat toprağı ile yapılması,

şartları belirtilmiş, ilçe belediyeleri tarafından verilen izinlerin hızlı bir şekilde İzmir Büyükşehir Belediyesine bildirilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Büyükşehir Belediyesi tarafından bu yazıya istinaden ilçe belediyesinin hafriyat döküm yeri olarak izin verdiği alanlarda herhangi bir denetim ve kontrolün yapılmadığı ve bu bölgelerde ilçe belediyelerince farklı gelir adlarıyla hafriyat döküm bedellerinin atık üreticilerinden tahsil edildiği tespit edilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun “Büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları” başlıklı 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (i) bendinde “*Sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak çevrenin, tarım alanlarının ve su havzalarının korunmasını sağlamak; ağaçlandırma yapmak; gayrisihî işyerlerini, eğlence yerlerini, halk sağlığına ve çevreye etkisi olan diğer işyerlerini kentin belirli yerlerinde toplamak; inşaat malzemeleri, hurda depolama alanları ve satış yerlerini, hafriyat toprağı, moloz, kum ve çakıl depolama alanlarını, odun ve kömür satış ve depolama sahalarını belirlemek, bunların taşınmasında çevre kirliliğine meydan vermeyecek tedbirler almak; 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; sanayi ve tıbbî atıklara ilişkin hizmetleri yürütmek, bunun için gerekli tesisleri*

kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek; deniz araçlarının atıklarını toplamak, toplatmak, arıtmak ve bununla ilgili gerekli düzenlemeleri yapmak...” hükmüne yer verilmiş ve büyükşehir belediyelerinin hafriyatın yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetleri yerine getirme sorumluluğu olduğu belirtilmiştir.

Hafriyat Toprağı, İnşaat ve Yıkıntı Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği'nin “Belediyelerin görev ve yetkileri” başlıklı 8'nci maddesinde,

“İl belediye mücavir alanı içerisinde il ve ilçe belediyeleri, büyük şehirlerde büyükşehir belediyeleri, büyükşehir belediyeleri dışında ise ilçe belediyeleri,

a) Hafriyat toprağı, inşaat/yıkıntı atıkları ile doğal afet atıklarının toplanması, geçici biriktirilmesi, taşınması, geri kazanılması ve bertarafı ile ilgili yönetim planı hazırlamakla,

b) Hafriyat toprağı ve inşaat/yıkıntı atıkları geri kazanım tesisleri sahaları ile depolama sahalarını belirlemek, kurmak/kurdurtmak ve işletmek/işlettirmekle,

c) Depolama sahası yerinin seçimi, inşaatı veya işletilmesi sırasında çevre ve insan sağlığını olumsuz etkilemeyecek şekilde gerekli tedbirleri almak veya aldirtmakla,

d) Hafriyat toprağı ve inşaat/yıkıntı atıklarının toplanması, taşınması ve bertaraf bedelini belirlemekle,

e) Hafriyat toprağı ve inşaat/yıkıntı atıkları için toplama, taşıma hizmeti verecek firmaların adresleri ve telefon numaraları ile nakliye bedellerini halkın bilgileneceğı şekilde ilan etmekle,

f) Hafriyat toprağı ve inşaat/yıkıntı atıklarının toplanması, geçici biriktirilmesi, taşınması ve bertaraf faaliyetlerini denetlemekle,

g) Belediye sınırları içindeki hafriyat toprağı ve inşaat/yıkıntı atıkları geri kazanım tesisleri ile depolama sahalarına izin vermek ve gerektiğinde bu izni iptal etmekle,

h) Toplanan inşaat/yıkıntı atıklarını öncelikle altyapı çalışmalarında kullanmak/kullandırmakla,

i) Belediye sınırları içinde oluşan, toplanan, geri kazanılan ve bertaraf edilen hafriyat toprağı ile inşaat/yıkıntı atıklarına ilişkin istatistiki bilgileri valilikler aracılığı ile yıl sonunda Bakanlığa bildirmekle,

j) Doğal afet atıklarının yönetimi konusunda valilik koordinasyonunda oluşturulan Kriz Merkezi kararlarını uygulamakla, yükümlüdürler.” şeklinde belirtilmiştir.

Maddede büyükşehirlerde hafriyat yönetimine ilişkin tüm yetkinin büyükşehir belediyelerinde olduğu açıkça belirtilmiştir. Ancak yapılan incelemelerde ilçe belediyeleri tarafından belirlenen hafriyat döküm alanlarında, ilgili il müdürlüğü yazısı dayanak alınarak, atık üreticilerinden ücret tahsil edildiği hatta Büyükşehir Belediyesi yapım ihalelerinden çıkan hafriyatların bile bu alanlara dökülerek ücretlendirmelerinin yapıldığı tespit edilmiştir. Yine bu alanlara dökülen miktara ilişkin hem Büyükşehir Belediyesi tarafından hem de ilçe belediyesince bir kontrolünün yapılmaması sebebiyle İzmir ilinde hafriyat miktarı ve hafriyat tutarına ilişkin bir tespit de yapılamamaktadır.

Kamu idaresi tarafından, hafriyat atıklarının yönetimine yönelik yeni bir bilgi sistemi çalışmasının başlatıldığı ve ilçe belediyeleri tarafından verilen izinlerin artık Büyükşehir Belediyesince verileceği belirtilmiş ve il bazında bütüncül bir hafriyat yönetim sistemi kurulması çalışmalarının tamamlandığı, Çevre Kanunu kapsamında işletilecek idari tedbirlerin Büyükşehir Belediyesi tarafından uygulanabilmesine yönelik gerekli yetki devrine ilişkin başvurunun Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği İl Müdürlüğüne yapıldığı ve böylelikle İzmir ili çapında hafriyat yönetimine ilişkin süreçlerin tek elden, doğrudan ve daha etkin bir biçimde yürütülmesinin amaçlandığı, Büyükşehir Belediye Meclisinin 22.11.2023 tarih ve 1216 numaralı kararı ile Hafriyat Yönetim Sistemi Yönetmeliği'nin kabul edildiği, yapılan tüm çalışmalar kapsamında 2024 yılı içerisinde “Hafriyat Yönetim Sistemi”ne geçiş yapıldığı, yeni sistem ile birlikte dolgu/kazı/rehabilite dolgu izinlerinin Büyükşehir Belediyesince verildiği, Hafriyat Yönetim Sistemi Yönetmeliğinde Belediye tarafından verileceği belirtilen “Atık Taşıma Belgesi”nin de düzenlendiği, bu belge olmadan yasal sahalara giriş yapılamayacağı ve ilçe belediyelerince düzenlenen yıkım ruhsatı verilemeyeceği, 2024 yılı içerisinde 3 adet dolgu/rehabilite izni ve 33 adet Atık Taşıma Belgesi düzenlendiği, verilen tüm izinlerin 2024 yılına ait gelir tarifesi üzerinden ücretlendirildiği, Çevre Kanununa göre yetki devrinin Belediyeye verilmesi ile ilgili Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği İl Müdürlüğüne 18.10.2022 tarihli ve E.996825 sayılı yazı ile başvuru yapılmış olmasına karşın herhangi bir dönüş yapılmadığı, Belediye tarafından uygulanacak yeni sistem çerçevesinde yetki devri ile ilgili Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği İl Müdürlüğüne tekrar başvuru yapılacağı ifade edilmiştir. 2023 yılında İlçe Belediyelerinin yürüttüğü hafriyat işlerinden Büyükşehir Belediyesi gelir elde edememiştir.

Sonuç olarak 2020, 2021 ve 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporlarında da belirtildiği

üzere, hafriyat konusunda hem Kanun hem de ikincil mevzuatta belirtilen yükümlülüklerin Büyükşehir Belediyesi tarafından en kısa zamanda ve en etkin bir biçimde uygulamaya geçirilmesi ve bu şekilde Belediyenin bu hizmetlerinden elde edebileceği gelirden mahrum kalmamasının yerinde olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 41: Doğrudan Hizmet Alımı Kapsamında Çalıştırılan Personelin, İhale Komisyonu ile Muayene ve Kabul Komisyonunda Görevlendirilmesi

Büyükşehir Belediyesinin, doğrudan hizmet alımı kapsamında çalıştırdığı personelini, ihale komisyonu ile muayene ve kabul komisyonunda görevlendirdiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "İhale Komisyonu" başlıklı 6'ncı maddesinde, ihale yetkilisinin, biri başkan olmak üzere, ikisinin ihale konusu işin uzmanı olması şartıyla, ilgili idare personelinden en az dört kişinin ve muhasebe veya malî işlerden sorumlu bir personelin katılımıyla kurulacak en az beş ve tek sayıda kişiden oluşan ihale komisyonunu, yedek üyeler de dahil olmak üzere görevlendireceği, ihaleyi yapan idarede yeterli sayı veya nitelikte personel bulunmaması halinde, 4734 sayılı Kanun kapsamındaki idarelerden komisyona üye alınabileceği hüküm altına alınmıştır.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun "Denetim, muayene ve kabul işlemleri" başlıklı 11'inci maddesinde ise teslim edilen mal, hizmet, yapım veya yapılan işin muayene ve kabul işlemlerinin, idarelerce kurulacak en az üç kişilik muayene ve kabul komisyonları tarafından yapılacağı belirtilmiştir. Mal alımları, hizmet alımları ve yapım işlerine yönelik çıkartılan muayene ve kabul yönetmeliklerinin "Muayene ve kabul komisyonlarının kuruluşu"nu düzenleyen ilgili maddelerinde, muayene ve kabul komisyonları ile geçici ve kesin kabul komisyonlarının oluşturulmasına ve üyelerin niteliklerine, muayene ve kabul komisyonu ile geçici veya kesin kabul komisyonunun ilgili idarenin personelinden oluşturulmasının esas olduğuna, ihaleyi yapan idarede yeterli sayıda veya nitelikte personel bulunmaması halinde Kanun kapsamındaki idarelerden komisyona üye alınabileceğine ve bunların sorumluluklarına yönelik düzenlemelere yer verilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine göre özetle, ihale komisyonu ile muayene ve kabul komisyonunda görevlendirilecek personelin, ilgili idare personeli olması gerektiği, ihaleyi yapan idarede yeterli sayı veya nitelikte personel bulunmaması halinde, 4734 sayılı Kanun kapsamındaki idarelerden komisyona üye alınabileceği belirtilmiştir.

Belediyenin personel yapısı incelendiğinde, 2023 yılı sonu itibarıyla 4.163 memur, 39 sözleşmeli personel, 285 kadrolu işçi olmak üzere toplam 4.517 personeli olduğu, bu nedenle İdarede ihale komisyonlarına üye olabilecek yeterli sayıda personeli bulunduğu anlaşılmaktadır. Ancak belediyenin ihale komisyonu ile muayene ve kabul komisyonunda şirket personellerinin belediye tarafından görevlendirildiği ve görevlendirilen ilgili şirket personelleri incelendiğinde de aynı birimde çalışan ve aynı unvana sahip belediyenin asli personellerinin bulunduğu görülmüştür.

Kamu İdaresi cevabında, şirket personelinin Kamu İhale Kurulu'nun 18.07.2018 tarihli ve 2018/DK.D-187 sayılı "696 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile statü ya da kadroya geçişi sağlanan personelin komisyon üyeliği" gündem konulu toplantısı neticesinde alınan karar göz önünde bulundurularak görevlendirmelerin yapıldığı ifade edilmiştir. İlgili kararda; "4734 ve 4735 sayılı Kanunların yukarıda aktarılan hükümleri ile bunların uygulanmasına yönelik çıkarılan ikincil mevzuatlarda, ihale ve sözleşme süreçlerinde kurulacak komisyon ve teşkilatların idare personelinden oluşturulması gerektiği, idare bünyesinde yeterli personel bulunmaması durumunda 4734 sayılı Kanun kapsamındaki diğer idare personelinden komisyonlara üye alınabileceği düzenlenmiş ancak "idare personeli" ifadesinden ne anlaşılması gerektiğine ilişkin bir tanıma ya da açıklamaya yer verilmemiştir. Sorunun çözümü açısından ise idare personeli kavramının açıklığa kavuşturulması önem arz etmektedir." denilmiş ve idare personeli tanımına mevzuatta yer verilmediği ifade edilerek araya üçüncü bir kişi girmeksizin idare ile doğrudan istihdam ilişkisi bulunan personel olarak tanımlanabileceği ifade edilmiştir. Karar netice itibarıyla, "4734 ve 4735 sayılı Kanunlar ile buna yönelik çıkarılan ikincil mevzuatta, 696 sayılı Kararname ile kamu kurum ve kuruluşlarındaki sürekli işçi kadrolarına veya mahalli idare şirketlerinde işçi statülerine geçirilenlerin ihale ve sözleşme sürecinde oluşturulacak komisyon ve teşkilatlarda görev almasını yasaklayan bir düzenlemenin yer almadığı anlaşılmış olup bahse konu kadro ve statülere geçirilen kişilerin "idare personeli" niteliğine sahip olduğu, bu nedenle ihale ve sözleşme sürecindeki komisyon ve teşkilatlarda yer alabileceği değerlendirilmiştir." şeklinde düzenlenmiştir. Söz konusu Kamu İhale Kurulu kararında, 696 sayılı Kararname kapsamındaki personelin, çalışmış oldukları şirketin ihale ve sözleşme sürecindeki komisyon ve teşkilatlarında görev alabileceği belirtilmiş, doğrudan hizmet alımı kapsamında çalıştırılan personelin belediyelerde ihale komisyon üyesi olarak görevlendirilebileceğine dair bir hususa yer verilmemiştir.

Kamu İhale Kurulu Kararında da belirtildiği üzere, “İhaleyi yapan idarede yeterli sayı veya nitelikte personel bulunmaması halinde, 4734 sayılı Kanun kapsamındaki idarelerden komisyona üye alınabileceği” belirtildiğinden, şirket işçilerinin mahalli idareler tarafından “yeterli sayı veya nitelikte personel bulunmadığı,” gerekçesiyle, ihale komisyonunda görevlendirilmesinde hukuki bir engel bulunmamaktadır. Ancak söz konusu görevlendirme, yeterli sayı veya nitelikte personel bulunmaması şartına bağlanmış olduğundan, mahalli idarelerin yeterli sayı veya nitelikte personeli mevcut iken, söz konusu görevlendirmeyi yapmaları mümkün gözükmemektedir.

Yeterli sayı veya nitelikte personeli mevcut olan idarenin, doğrudan hizmet alımı kapsamında çalıştırdığı personelini, ihale komisyonu ile muayene ve kabul komisyonunda görevlendirmemesi gerekmektedir.

BULGU 42: 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, 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 işletirilmesine 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 Kararnemelerde 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 buldukları 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. 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 sayısının 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 kaldığı diğer kamu kurum ve kuruluşlarının personeli aracılığıyla yapar. Denetimle ilgili olarak bu kuruluşlar Bakanlıkta 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. Yürürlüğe giren 08.01.2018 tarihli Yönetmelikte 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 ulaşımında 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 kullandırılması kabul edilebilir değildir.

Mevzuata aykırı işlemlerin, mevzuata aykırılıklarının tespit edildiği tarih itibarıyla hukuk düzeninden çıkarılmaları hukuk devletinin bir gereğidir. Bu nedenle, yukarıda açıklanan hususlar da gözetildiğinde bu durumun düzeltilmesi zorunludur. Bu kapsamda belediyece toplu taşıma hizmetlerinin üçüncü kişilere gördürülmesinin yöntemini belirleme ve bu konuda yeniden bir ihale yapıp yapmama konusunda belediyenin takdir yetkisi bulunmakla birlikte, söz konusu hukuki durumun mevcut sözleşmelerin/işlemlerin iptalini gerektireceği kuşkusuzdur.

Bu konu en kısa sürede yeniden bir ihale yapılincaya 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 karşılama 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 kullanılabilmesi, bu bağlamda hatların ihale ile verileceği yönünde ilgililere tebligat yapılarak bu bildirimden 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.

Kamu idaresi 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 sekteye 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 taşımacılıkta 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.

Kamu görevlilerinin 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun gereğini yerine getirmediği ve raporda belirtilen hususu uygulamadıkları 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 43: 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 ise 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 buldukları 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) 29.04.2021 tarih ve 96772592.302.03-01.319 sayılı kararı ile 400 adet Büyükşehir Belediyesi sınırları içinde faaliyette bulunmak üzere servis ihalesi yapılmıştır. İhale sonucunda 286 adet servis hakkı verilmiş, bunlardan 282 adet kişi/şirket ortağının tescil iş ve

işlemleri yapılmıştır. Dolayısıyla ihaleyi kazanan 4 kişi ihale sonrası işlemleri yapmamıştır. İhale şartnamesinde süre belirtilmemiştir. Encümenin (İhale Komisyon Kararı) 16.09.2021 tarih ve 96772592.302.03-01.665 sayılı kararı ile 143 adet Aliağa, 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 Kararnemelerde 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 yıllla 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, işlettirmek 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 13'üncü Dairesinin Esas No:2015/985 ve Karar No:2015/3164, Esas No:2014/1735 ve Karar No: 2014/2859, Esas No:2011/1134 ve Karar No:2012/2226, Esas No:2014/384 ve Karar No:2014/1950 kararı numaralı kararlarında belirtildiği üzere Belediyelerin görevli ve yetkili olduğu hizmeti imtiyaz, kiralama ve ruhsat verme suretiyle 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 yıllla 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 verilmeye uygun geçiş dönemi öngörülmesi seçeneğinin kullanılabilmesi, bu bağlamda servis hakkının ihale ile verileceği yönünde ilgililere tebligat yapılarak bu bildirim istinaden ihalenin de makul süre sonunda yapılacağı bildirilerek kişilerin durumlarını ayarlamalarının uygun bir çözüm yolu olduğu göz önüne alınmalıdır.

Kamu idaresi 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.

Kamu idaresi 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, işlettirmek 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, işlettirmek veya kiraya vermek Büyükşehir Belediyesine aittir. İşlettirme hakkı mülkiyetin devredilmesi anlamına gelmemektedir. Yani işlettirmede de tıpkı kiralama 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 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 değiştirmediği anlaşılmaktadır. Kamu idaresi tarafından belirtilen diğer hususlarla ilgili olarak yukarıda yer alan açıklamalar yeterli olup, farklı açıklama yapılmasını gerektiren bir durum bulunmamaktadır.

Kamu görevlilerinin 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun gereğini yerine getirmediği 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 dolanların

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 sağlanmalıdır.

BULGU 44: 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 buldukları 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 yıllla 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 işletirmede 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 öngörölmüş olması zorunludur.

Danıştay 13'üncü Dairesinin Esas No:2015/985 ve Karar No:2015/3164, Esas No:2014/1735 ve Karar No: 2014/2859, Esas No:2011/1134 ve Karar No:2012/2226, Esas No:2014/384 ve Karar No:2014/1950 kararı numaralı kararlarında belirtildiği üzere Belediyelerin görevli ve yetkili olduğu hizmeti imtiyaz, kiralama ve ruhsat verme suretiyle 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 verilmeye uygun geçiş dönemi öngörülmesi seçeneğinin kullanılabilmesi, bu bağlamda süre dolmadan belli bir zaman önce taksit hakkının ihale ile verileceği yönünde ilgililere tebligat yapılarak bu bildirimden istinaden ihalenin yapılacağı bildirilerek kişilerin durumlarını ayarlamaları gerekmektedir.

Kamu idaresi 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.

Kamu idaresi 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, işletirmek 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, işletirmek veya kiraya vermek Büyükşehir Belediyesine aittir. İşletme 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 öngörülmesi 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.

Kamu görevlilerinin 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun gereğini yerine getirmediği ve raporda belirtilen hususu uygulamadıkları 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 45: 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 itibariyle 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 ölümler için İzdeniz'e herhangi bir ödeme yapılmayacağı belirtilmiştir.

Kamu İdaresi 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 A.Ş.'ne 01/05/2022 tarihinden itibaren 41 (kırkbir) yıllığına belirtilen bedel ile devredildiği, İZDENİZ A.Ş.'ne aylık olarak hakediş ödemesi yapıldığı, işletmeden kaynaklanan tüm giderlerin (personel, akaryakıt, gemi kiralama, bakım-onarım vb. dahil tüm işletme giderleri) İZDENİZ A.Ş. 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 A.Ş.'ne 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.

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. Kamu İdaresi cevabında yer alan ifadeler yukarıda yapılan açıklamalar çerçevesinde katılmak mümkün olmamıştır.

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 46: 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 1 peşin 23 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 1 peşin ve 23 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.

Kamu idaresi 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.

Kamu idaresi 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 Ukome 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 yılına 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 ulaşıma ilişkin hak ve borçlar ile diğer işlemlerin İzmir Büyükşehir Belediyesi'ne geçmesi hususları göz önünde bulundurularak, 30.03.2014 sonrasında Belediyenizce 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.

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 ulaşıma 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 12: 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	Sözleşme Madde 3: Aylık 200 bilet hizmet bedeli aylık ödemede bulunulacaktır.

			yıldır.	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 47: 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 işlettilmesine karar vermek.*" ve ikinci fıkrasında, "*...(Ek üç cümle: 16/5/2018-7144/14 md.) Büyükşehir belediyeleri, birinci fıkranın (p)*

bedinin 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 buldukları 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

tarikh ve 2017/381 sayılı UKOME kararını 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 oluştuğu 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 belirdiği 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 hakın 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 13'üncü Dairesinin Esas No:2015/985 ve Karar No:2015/3164, Esas No:2014/1735 ve Karar No: 2014/2859, Esas No:2011/1134 ve Karar No:2012/2226, Esas No:2014/384 ve Karar No:2014/1950 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 verilmeye uygun geçiş dönemi öngörülmesi seçeneğinin kullanılabilmesi, bu bağlamda servis hakkının ihale ile verileceği yönünde ilgililere tebligat yapılarak bu bildirimden 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, işletirmek veya kiraya vermek Büyükşehir Belediyesine aittir. İşletme 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.

Kamu İdaresi cevabında karar alınma süreciyle ilgili bilgi verilmiştir. Ayrıca 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, Belediyemiz 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

No.lu 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.

UKOME tarafından alınan Torbalı ilçesine ilişkin toplu taşıma ile ilgili kararın 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.

BULGU 48: 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 istimbot, 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 salahiyyetar 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 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, salahiyyet ve imtiyazları” başlıklı 19’uncu maddesinin beşinci fıkrasında yer alan hüküm ile 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Belediyenin yetkileri ve imtiyazları” başlıklı 15’inci maddesinin (p) fıkrasında ki, *“Kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek;*

kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek.” hükümlerinden toplu taşıma hakkının belediyenin görev ve yetkisinde olduğu anlaşılmaktadır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun “Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları” başlıklı 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde, “*Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek.”*, (p) bendinde, “*Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dahil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek. (Ek cümle: 16/5/2018-7144/14 md.) Büyükşehir içindeki toplu taşıma hatlarıyla ilgili olarak; şehir merkezine olan uzaklık, nüfus ve hattı kullanan sayısı kriterleri esas alınarak tespit edilecek hatlarla ilgili toplu taşıma hizmetlerinin işlettirilmesine karar vermek.”* ve 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 buldukları 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 Aliğa 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 minibüsçülere 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 Dağıtımını” başlıklı 6’ncı maddesinin ilk halinde, toplanan paraların %90’ını 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 kararlarla aldıkları ve fiilen hangi tarihte çalışmaya başladıklarına ilişkin ayrıntılı bilgi sunulmamıştır. 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 alınan belediye/il sınırları dahilindeki vatandaşların ihtiyacına yetecek sayıda sabitlenmesi, böylece gerek halkın

ihtiyacının karşılanması gerekse kaynak israfının önlenmesi; ayrıca tahditli araçların kayıt altına 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 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 verilmeye uygun geçiş dönemi öngörülmesi seçeneğinin kullanılabilmesi, bu bağlamda hatların ihale ile verileceği yönünde ilgililere tebligat yapılarak bu bildirim istinaden ihalenin de makul süre sonunda yapılacağı bildirilerek kişilerin durumlarını ayarlamalarının uygun bir çözüm yolu olduğu göz önüne alınmalıdır.

Kamu idaresi tarafından uygulamanın nasıl olduğu anlatıldıktan sonra bunların ruhsat olarak çalışmaları, 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 değilse 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, Aliağa 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 çalışmaları, 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.

Kamu idaresi tarafından uygulamanın nasıl olduğu anlatıldıktan sonra bunların ruhsat olarak çalıştıkları ifade edilmiştir. Yapılan işlem, 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. İfade edildiği 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. Kamu idaresi, 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 İllerde 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.

Kamu idaresi 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 hanel getirebilecektir. İhale yöntemiyle devamlı değiştirilmenin söz konusu olmadığı, 10 yıllık kiraya verilmeye 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" düzenlenmesinin kimin tarafından düzenlendiğinden ziyade, bu uygulamanın bu şekilde devam edip edemeyeceğinin tartışılması daha önemlidir.

Kamu idaresi 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, Aliağa 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 çektilerle 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.

Kamu idaresi tarafından İl Trafik Komisyonu Kararlarında da görüleceği üzere Aliağa 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.

Kamu görevlilerinin 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun gereğini yerine getirmedikleri ve raporda belirtilen hususu uygulamadıkları sonucuna varılmıştır.

Aliağa 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 49: Belediye Şirketine Devredilen Deniz Ulaşım Hizmetinde Yer Alan Gemi ve Vapurlardaki Büfe ve Otomat İşletmeciliğinin 2886 sayılı Kanun'a Göre Verilmemesi

Büyükşehir Belediyesinin kendi şirketine devrettiği deniz ulaşım hizmetinde yer alan yolcu gemisi ve vapurlarda bulunan büfe ve otomat işletmeciliğinin üçüncü kişiye kiralanmasının 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre yapılmadığı görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Şirket kurulması" başlıklı 26'ncı maddesinde, Büyükşehir belediyesinin toplu ulaşım hizmetlerini 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.

10.03.2014 tarih ve 05.214 sayılı Meclis kararına istinaden 2014 yılında imzalanan İzmir Körfezinde Yolcu ve Araç Taşımacılığı İşletmeciliği Devir Sözleşmesi ile 16.03.2022

tarikh ve 05.318 sayılı Meclis kararına istinaden 25.03.2022 tarihinde imzalanana “Deniz Yoluyula Yolcu ve Araç Taşımacılığı İşletmeciliği Devir Sözleşmesi”ne göre söz konusu hizmetin 5216 sayılı Kanun’un 26’ncı maddesi kapsamında kabul edilerek şirkete devredildiği anlaşılmaktadır. Belediye tarafından deniz ulaşım hizmetinin 5216 sayılı Kanun kapsamında kabul edilmesi nedeniyle yolcu gemisi ve vapurlarda bulunan büfe ve otomat işletmeciliğinin üçüncü kişiye verilme konusunun irdelenmesi gerekmektedir. 24.08.2020 tarih ve 2020/002 sayılı kiralama komisyon kararı ve eki idari şartname ile sözleşmenin incelenmesinde, filoda bulunan ve filoya dâhil olacak yeni gemilerde mevcut büfe alanlarının kiralama ve yolcuya servis hizmeti ile gemilerde kullanılmak üzere sıcak/soğuk içecek/paketli hazır gıda satış otomatı koyulması işi için kiralama yapıldığı, ihale dokümanlarının şirketin portföyünde kayıtlı 18 firmaya gönderildiği ve ayrıca şirketin internet sayfasında yayımlandığı, iki firmanın kiralama dokümanı aldığı, bir firmanın teklif verdiği, idari şartnamenin 1.5. Kiralama Yöntemine İlişkin kısmında kiralama usulünün kapalı zarf teklif isteme şeklinde olacağı ve şirketin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmadığı, idari şartnamede 15 adet yolcu gemisi ve 4 adet araba vapurunda büfe ve otomat işletmeciliği yapılması işinin belirtildiği, sözleşme süresinin imza tarihinden itibaren 5 yıl olduğu, ihale günü kapalı zarfın açılması sonrası firmadan son teklifi vermesinin istendiği, firmanın kapalı zarfta %12 olarak verdiği pay oranını %16 olarak revize ettiği anlaşılmıştır. İhale yapıldıktan sonra şu an itibariyle şirkete ait 15 adet yolcu gemisi ve 5 adet araba vapuru ile 2 adet araba vapuru bulunduğu ve bunlara ait büfe ve otomat işletmeciliği kiralama işinin devam ettiği anlaşılmaktadır.

Kamu İdaresi cevabında, “Deniz Yoluyula Yolcu ve Araç Taşımacılığı İşletmeciliği Devir Sözleşmesi”nin “Gelirler” başlıklı 7.1’inci maddesinin beş numaralı alt bendinde, İDARE’ye ait gemilerin büfelerinin işletmesi/işlettirilmesi İZDENİZ’e ait olacağı, büfelerin işletilmesi/işlettirilmesinden elde edilecek gelirlerin de İZDENİZ’e ait olacağını belirtildiği, verilen deniz yoluyla yolcu ve araç taşımacılığı hizmeti bütün nitelikte olduğu ve gemiler ile büfelerin birbirinden ayrıştırılamayacağı, hukuki olarak, büfelerin gemilerin mütemmim cüz olarak değerlendirilmesi gerektiği, Sayıştay 6. Dairesinin 18.02.2000 tarih ve 2020/728-2 nolu kararının da benzer nitelikte olduğu, büfelerin ihalesi için komisyon kurulduğu, tekliflerin piyasaya dağıtıldığı, ayrıca İZDENİZ A.Ş.’nin internet adresinde ihale yapılacağını duyurulduğu, ihale günü teklifler toplanarak komisyon tarafından değerlendirildiği, teminat alınarak sözleşmeler yapıldığı, gemiler ile gemilerin mütemmim cüzü olan büfelerin İZDENİZ A.Ş.’ye devredildiği ve büfelerin işletmesi/işlettirilmesinden elde edilen gelirin İZDENİZ’e ait olduğu göz önüne alındığında yapılan işlemde mevzuata aykırılık bulunmadığı belirtilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında belirtilen Daire kararıyla Bulgu konusu uyuşmamaktadır. Kamu İdaresi cevabında belirtildiği gibi, gemilerdeki büfelerin gemilerin mütemmim cüzü olarak kabul edildiğinde, ulaşımın parçası olduğu kabul edilmelidir. Bu durumda ulaşımın üçüncü kişilere devrinin ya da ulaşımın içinde yer alan unsurun üçüncü kişilere devrinin 2886 sayılı Kanun'a göre yapılması gerekir.

Yolcu gemileri ile araba vapurlarındaki büfe ve otomat işletmeciliği idari şartname hazırlanarak ve sözleşme imzalanarak kiraya verilmiş ise de, 2886 sayılı Kanun hükümleri işletilerek kiralama yapılmamıştır. Devredilen şirket tarafından ulaşımın toplu olarak üçüncü kişiye devrinde 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre işlem yapılması söz konusu olduğu gibi, ulaşımın içinde yer alan herhangi bir unsurun ya da ulaşımın 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. Kamu yararı ve hizmet gereği şirketin bu tür uygulama yaptığı ve ihale suretiyle kiralama yapması 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesine uygun hareket etmemenin gerekçesi olamaz. Her ne kadar ihale usulü uygulayarak söz konusu yerleri kiraya vermiş ise de, şirketin ihalede uyguladığı usul, sözleşmede tarafların hukuki durumu ve ihtilaf halinde uygulanacak kurallar ile 2886 sayılı Kanun'a göre uygulanan ihale süreci, yaptırımları, ihtilaf halinde uygulanacak kurallar ve hukuki sonuçları farklıdır.

Belediye şirketine meclis kararıyla işletmesi devredilen deniz ulaşımına ait yolcu gemileri ile araba vapurlarındaki büfe ve otomat işletmeciliğinin şirket tarafından üçüncü kişilere işletmesinin 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 50: Dikili İlçe Belediyesi Tarafından 10 Yıllığına 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 öngörülmüş olması zorunludur. Hukuka aykırı olarak tesis edilen işlemlerin ilgililer yönünden geleceğe yönelik olarak kazanılmış hak oluşturmaması 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. 7 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, uyumsuzluğa 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 ihale ile 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 olanların, yani bu gelir kaybında sorumluluğu bulunanlar hakkında gerekli işlemlerin yapılması tabiidir.

Kamu idaresi 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. Kamu idaresi tarafından ulaşım ile ilgili genel bilgiler verilmiştir. Kamu idaresi 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 her hangi bir bedel alınmamasının karşılığı değildir. İki 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 ifade edilmesine karşın, kamu idaresince sürecin anlatımı yapılmıştır. Kamu idaresi tarafından belirtilen hususlarla ilgili olarak yukarıda yer alan açıklamalar yeterli olup, farklı açıklama yapılmasını gerektiren bir durum bulunmamaktadır.

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.

Belediyenin 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 kararlarla 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 ilgili 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 olduğu halde, bu tarihten yaklaşık yedi ay sonra Dikili Belediyesine, tahsilatı yapılan tutarların Büyükşehir Belediyesine iletilmesi hususunda yazı yazılması dışında herhangi bir işlem yapılmamıştır.

10 yıllık süreyle verilen sekiz adet toplu taşıma hakkının süresinin 21.08-02.10/2019 tarihlerinde bitmesine karşın, herhangi 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 yılında süre bitmesine karşın, 09.02.2022 tarihine kadar çalışma izninin verilmesinde sorumluluğu bulunan kişiler hakkında gerekli idari ve adli sürecin işletilmesi gerekir.

BULGU 51: Belediye Şirketine Verilen Büfelerin İhalesiz Olarak Üçüncü Kişilere Verilmesi

Büyükşehir Belediyesinin şirketine verilen 103 adet ekmek satış büfesinin 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. 103 adet büfe 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 İdaresi cevabında, belirtilen hususlar doğrultusunda gerekli işlemlerin ivedilikle yapılması hususunun 2022 Mali Yılı Dış Denetimi Raporu'na istinaden 16.06.2023 tarih ve 1384511 sayılı yazız ile Grand Plaza A.Ş'ye bildirildiği, şirketin ekmek satış büfelerinin halkın daha kaliteli, daha uygun fiyatla temel besin maddesine ulaşmasını sağladığı, ekmek satış birimlerinin kira bedellerinin de satılan ürünlerin fiyatlarını olumsuz etkilememesi maksadıyla mümkün olduğunca düşük seviyede tutulmaya çalışıldığı ve ihtiyaç sahibi kişilere ekmek satış birimleri işletmesinin verilmeye özen gösterildiği, Belediyemiz personelinin TİS maliyetleri nazara alındığında ekmek satışı işletmesinin ihtiyaç sahibi kişilere bırakılmasının ekmek fiyatlarının düşük tutulmasında etkili olduğu, hem düşük fiyatla ekmek satışının sürdürülmesi, hem de Sayıştay bulgusu/eleştirisi kapsamında 5216 sayılı kanuna aykırılığın giderilmesinin temini hedeflenerek ve yürürlükteki sözleşme süreleri de nazara alınarak bir yöntem geliştirilmesi çalışmasının başlatıldığı, ekmek satış birimleri kira sözleşme sürelerinin sona ermesine göre sözleşmeler yenilenmeyerek ve 5216 sayılı Kanun'a uygun geliştirilecek yöneteme göre uygun fiyatla kaliteli ekmek temini çalışmasının sürdürüleceği şeklinde Belediyeye cevap verdiği belirtilmiştir.

Kamu İdaresi ve şirketin cevabında yapılan uygulama hakkında bilgi verilmiştir. Kamu yararı ve hizmet gereği şirketin bu tür uygulama yapmış olması, 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesine uygun hareket etmemenin gerekçesi olamaz.

Kamu görevlilerinin 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun gereğini yerine getirmediği ve raporda belirtilen hususu uygulamadıkları 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 52: Basın Hizmetlerine İlişkin Harcamalarda Tasarruf Tedbirlerine Uyulmaması

Basın ve yayın hizmetlerine ilişkin yapılan harcamaların, Tasarruf Tedbirleri Genelgesi'nde yer alan hükümlere uyulmadan gerçekleştirildiği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Hesap verme sorumluluğu" başlıklı 8'inci maddesinde her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu 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 düzenlenmiştir.

30 Haziran 2021 tarih ve 31527 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Tasarruf Tedbirleri" konulu 2021/14 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi'nde, Kamu kaynaklarının maksadına uygun azami tasarruf prensiplerine riayet edilerek kullanılmasının her kamu kurumu ve görevlisi için bir görev ve aynı zamanda bir mecburiyet olduğu belirtilerek kamu kurum ve kuruluşlarının harcamalarında tasarruf sağlanması, bürokratik işlemlerin azaltılması ve kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanımına ilişkin olarak tasarruf tedbirlerinin alındığı ifade edilmiştir. Genelge'nin "Genel İlkeler" başlıklı bölümünden, kamu kurum ve kuruluşlarının kendi kuruluş mevzuatında belirtilen faaliyet alanları ile doğrudan ilgili olmayan herhangi bir harcama veya taahhütte bulunmayacakları, ihale şartname ve sözleşmelerine alım konusuyla ilgisi olmayan unsurları dahil etmeyecekleri düzenlenmiştir. Aynı Genelge'nin "Basın ve Yayın Giderleri" başlıklı bölümünde, idare faaliyetlerini tanıtmaya yönelik rapor, kitap, dergi, bülten ve benzeri yayınların basılmayacağı, bu dokümanların hazırlanması ve paylaşımının elektronik ortamda yapılacağı hüküm altına alınmıştır. Yine aynı Genelgesi'nin "Temsil, Tören, Ağırlama ve Tanıtım Giderleri" başlıklı bölümünde de mevzuat gerekleri dışında kurum ve kuruluşların tasarrufları altında bulunan kaynaklardan ajanda, takvim, plaket, hatıra, hediye, eşantıyon basım ve dağıtım türü işler yaptırılmayacağı ifade edilmiştir.

2023 yılına ilişkin harcamaların incelemesi neticesinde, Büyükşehir Belediyesinin çalışmalarının tanıtılması ve duyurulmasına yönelik basım hizmet ihaleleri gerçekleştirildiği ve ihale sonucunda idare faaliyetlerini tanıtmaya yönelik kitapçık, takvim, ajanda, el ilanı, katalog gibi dokümanlar için basım hizmeti harcaması yapıldığı ayrıca Belediyenin faaliyetlerine yönelik olmayan bazı tanıtım ve ilanların da bütçeden karşılandığı görülmüştür.

Kamu İdaresi cevabında, bulgudaki hükümler doğrultusunda mevzuat hükümleri dikkate alınarak 2024 yılı içerisinde gerekli iş ve işlemlerin yapılacağı belirtilmiştir.

Kamu harcamalarının yapılmasında kaynakların etkin ve verimli kullanılmasını teminen Tasarruf Tedbirleri Genelgesinde de belirtildiği gibi kamu kaynaklarının maksadına uygun azami tasarruf prensiplerine riayet edilerek gerekli tedbirlerin alınması ve Belediyenin faaliyetlerine yönelik olmayan tanıtım ve ilanların bütçeden karşılanmaması gerekmektedir.

BULGU 53: 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 tespit edilmiştir. 2023 yılı içerisinde Büyükşehir Belediyesi tarafından ilçe belediyeleri sınırlarına giren alanlarda toplam 272.421.205,000 TL tutarında harcama yapıldığı görülmüştür.

Kamu İdaresi cevabında, 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 alanında 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 cevabında yapılan açıklamalar Büyükşehir Belediyesinin görev ve sorumluluk alanında olmayan yerlerde asfalt ve parke yapılmasının gerekçesi olamaz.

Kamu idaresi 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 İlçe 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.

Kamu görevlilerinin 2020, 2021 ve 2022 yıllarına ilişkin Sayıştay Denetim Raporlarının gereğini yerine getirmediikleri ve raporda belirtilen hususu uygulamadıkları sonucuna varılmıştır.

Sonuç olarak, 5216 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde Büyükşehir Belediyesinin görev sahası içinde bu faaliyetlerin yapılması gerekmekte olup, ilçe belediyelerinin görev sahasına ilişkin yapılacak faaliyetlerin 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 27'nci maddesi hükmü doğrultusunda yapılması uygun olacaktır.

BULGU 54: 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 Sanatkârlar Meslek Kuruluşları Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir. Diğer dernek ve vakıflar ile gerçekleştirilecek ortak hizmet projeleri için mahallin en büyük mülki 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 Durağı'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.

Kamu idaresi tarafından, İzmir Büfeciler ve Kantinciler Odası ile belli tarihlerde yazışmaların yapıldığı, ancak henüz akülü sandalyelerin teslim edilmediği ifade edilmiştir. İlk olarak bu konu 2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer aldığı halde, bu güne kadar yazışmaların ötesinde her hangi bir işlem yapılmamıştır. İlgili odanın yükümlülüğü yerine getirmemesine karşın hukuki süreç işletilmemiştir.

Kamu İdaresi cevabında, bulguda belirtilen yükümlülüklerin yerine getirilmemesi sonucunda imzalanan protokolün fesih edilmesi hususunda idari sürecin başlatıldığı belirtilmiştir.

Kamu görevlilerinin 2021 ve 2022 yıllarına ilişkin Sayıştay Denetim Raporlarının gereğini yerine getirmediikleri ve raporda belirtilen hususu uygulamadıkları sonucuna varılmıştır.

Ortak hizmet protokolünün yükümlülükleri imzalayanlar için bağlayıcı nitelik taşıması sebebiyle söz konusu taşınırların Belediyeye taahhüt edildiği sayıda teslim edilmesi ve ortak

hizmet projesinin tüm yükümlülüklerinin yerine getirilmesi teminen idari ve hukuki sürecin işletilmesi gerekmektedir.

BULGU 55: 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 gayrisihhi 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.

Bir kısım 1. sınıf gayri sıhhi müesseseler ile akaryakıt istasyonlarında işyeri açma ve çalışma ruhsatına uygunluğu açısından yapılan inceleme sonucunda, 1. sınıf gayrisihhi 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.

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 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. Bunun yanında Binaların Yangından Korunması Hakkında Yönetmelik hükümlerine tabi olup, ilçe Belediyesi veya çeşitli kamu kurumları tarafından ruhsata ilişkin işletmelerle ilgili herhangi bir kontrol yapılmamıştır. 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 İdaresi cevabında, gerekli denetim ve kontrollerin İtfaiye Dairesi Başkanlığı Denetim ve Önleme Şube Müdürlüğü personellerince ifa edildiği, denetimler sonucu tespit edilen eksikliklerin ilgili idarelere ivedilikle bildirildiği, İtfaiye Denetim ve Önleme Şube Müdürlüğü’nün diğer amirliğinin personelleri ile birlikte karma ekipler kurularak denetimler yapılmaya devam edildiği, Bulgudaki hükümler doğrultusunda iş ve işlemlerin yapılacağı belirtilmiştir.

Söz konusu denetimlerin tüm 1. sınıf gayri sıhhi müesseseler ile akaryakıt istasyonları için yapılarak ilgili Yönetmeliklere uymayan durumların tespiti durumunda gerekli idari süreçlerin işletilmesi gerekmektedir.

BULGU 56: Kiraya Verilen Bazı İşyerlerinin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatının Bulunmaması

Belediye tarafından kiraya verilen ruhsata tabi 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.

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

Yapılan incelemede, Belediyenin mülkiyetinde bulunan; kitap kafe temalı Mustafa Necati Kültür Merkezi, İsmet İnönü Kültür Merkezi, Konak Metro, Seferihisar ve Apikam işletmelerinin işletme hakkı, farklı tarihlerde alınan meclis kararlarına dayalı olarak Belediyenin şirketine devredildiği ancak söz konusu yerlerin işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmadan faaliyette bulunduğu dolayısıyla bu işyerlerinden işyeri açma izni harcı tahsil edilmediği görülmüştür. Bunun gibi belediye şirketlerine devredilen birçok işletmenin de işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmadan faaliyette bulunduğu anlaşılmıştır.

Kamu İdaresi cevabında, bulguya konu faaliyetler için kira sözleşmesi yapıldığına dair

herhangi bir bildirim yapılmadığı, bu nedenle işletmelere İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik hükümleri kapsamında yükümlülüklerini yerine getirmeleri gerektiğinin bildirilemediği, gerekli iş ve işlemlerin ilgili mevzuat doğrultusunda yürütüleceği belirtilmiştir.

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

BULGU 57: Kömürlerin Analiz Sonuçları Beklenilmeden Dağıtılması

Dağıtımı yapılacak kömürlerden alınan numunenin sonucu beklenmeden dağıtımın yapıldığı, analiz sonucu değerleri itibariyle toplatılması gereken kömürün toplatılma işinin fiilen yapılmadığı/yapılamadığı, dağıtılan kömüre oranla düşük tutarda idari para cezası ödenerek işlemin sonuçlandırıldığı ve böylece kömürün değiştirilmesi işleminin yapılmadan sürecin tamamlandığı görülmüştür.

13.01.2005 tarih ve 25699 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Isınmadan Kaynaklanan Hava Kirliliğinin Kontrolü Yönetmeliği’nin “Yerli Kömürler” başlıklı 23’üncü maddesinde, eleme ve yıkama işlemine tabi tutulmuş yerli taş ve linyit kömürlerden Tablo-11’de özellikleri belirtilenlerin bu Yönetmeliğin 28’inci maddesine göre sınır değerlerin aşıldığı il ve ilçelerde, Tablo-12’de özellikleri belirtilenler ise bu Yönetmeliğin 28’inci maddesine göre sınır değerlerin aşılmadığı il ve ilçelerde kullanılacağı, “Yakıtların Analizi” başlıklı 26’ncı maddesinde, yapılacak denetimlerde yetkili mercilerin katı yakıtın üretildiği, torbalandığı, depolandığı, taşındığı ve satışının yapıldığı yerlerden usulüne uygun yakıt numunelerini almak ve analizlerini akredite olmuş veya Bakanlığın uygun gördüğü laboratuvarlarda yapmak/yaptırmak ve belirlenen sınır değerleri sağlamayan yakıtlar için gerekli işlemi yapmakla yükümlü olduğu, “İl ve İlçelerin Kirlilik Derecelendirilmesi” başlıklı 28’inci maddesinde, il ve ilçelerin kirlilik derecelendirilmesi; il ve ilçenin topoğrafik yapısı, atmosferik şartlar, meteorolojik parametreler, sanayi durumu, nüfus yoğunluğu ve önceki yılların hava kalitesi ölçüm sonuçları dikkate alınarak 6/6/2008 tarihli ve 26898 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Hava Kalitesi Değerlendirme ve Yönetimi Yönetmeliğine göre Bakanlık tarafından kış sezonu başlamadan önce ilan edileceği belirtilmiştir.

(2010/14) sayılı Genelgenin yayımı tarihinde adı T.C. Çevre ve Orman Bakanlığı Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğü olan birimin 28.09.2010 tarih ve B.18.0.ÇYG.0.02.02-010.06-

16691 28 sayı ile “Hava Kirliliğinin Kontrolü ve Önlenmesi” konulu (2010/14) Genelge’sinin “Sosyal Yardımlaşma Vakfı Kömürleri” başlıklı kısmında,

“Sosyal Yardımlaşma Vakfı aracılığıyla yapılan kömür dağıtımında, 29/01/2010 tarihli ve 27477 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2009/15760 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı çerçevesinde, hava kirliliği ile mücadelede başarı ve uygulamada birlikteliğin sağlanması maksadıyla, EK-I listesinde belirtilen gruplar dikkate alınarak Mahalli Çevre Kurullarınca belirlenecek özellikteki kömürlerin dağıtılması ve İKHKK Yönetmeliğinde belirlenen hususlara uyulması gerekmektedir.

Dağıtımı yapılan kömürlerin kalitesiyle ilgili ortaya çıkabilen yanlış değerlendirmelerin önlenmesi açısından, gerekli görülmesi halinde söz konusu kömürlerden de numune alınarak analiz yaptırılmalıdır. Dağıtımı yapılan kömürden alınacak numunenin analiz sonuçlarının, dağıtımı yapılan yerle ilgili belirlenen özellikleri sağlamaması durumunda söz konusu kömür, özellikleri sağlayan kömürle değiştirilmek üzere toplattırılır ve kömürün dağıtımı durdurulur. Söz konusu durum; Sosyal Yardımlaşma Vakfı yetkililerine, TKİ Genel Müdürlüğü’ne ve kömür üreticisine bildirilir.”

denilmektedir.

Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisinde, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı aracılığı ile dağıtımı gerçekleşecek olan kömürlere ilişkin tarih ve program bilgisi talep edilerek denetim ekiplerince numune alma programı oluşturulmaktadır.

(2010/14) sayılı Genelge’nin Analiz başlıklı kısmında, *“Her türlü katı yakıttan numune alımı Bakanlığımızın 24/03/2010 tarihli ve B.18.0.ÇYG.0.05.03/4857 sayılı Katı Yakıt Numune Alma ve Analiz Genelgesi kapsamında yapılmalıdır. Analiz için yapılacak ödemeler; uygunluk izin belgesi alınması sırasında üretici tarafından, denetim sırasında ise ithalatçı/üretici/dağıtıcı /satıcı tarafından karşılanır.”* hükmü yer almış, 24/03/2010 tarihli ve B.18.0.ÇYG.0.05.03/4857 sayılı Katı Yakıt Numune Alma ve Analiz Genelgesi 04.12.2013 tarih ve 74369039-010.06-42282 sayı ile (2013/40) numaralı Katı Yakıt Numune Alma ve Analiz Genelgesi ile yürürlükten kaldırılmıştır. (2013/40) sayılı Genelge’ye göre, dağıtılacak kömür ilçelere ulaştığında, vatandaşa dağıtımına başlamadan önce 3 adet numune alınarak bunlardan 2 numunenin Belediye bünyesinde saklandığı, 1 numunenin dağıtımı yapacak idare görevlilerine bırakılarak bir yıl boyunca muhafaza edildiği, alınan numunelerden birinin bağımsız akredite laboratuvarlara yollanarak analiz raporu sonucunun olumlu/olumsuz olarak

kayıt altına alındığı, alınan numunenin analiz sonucunun olumsuz çıkması durumunda kömürün ana üreticisi olan kuruma analiz sonucunun olumsuz çıktığı ve ikinci numunenin analize gönderilmesinin talep edilip edilmediği hususlarında resmi yazı yazılarak kömür sahibi kurumdan yedi gün içinde haber beklendiği, ikinci numunenin analize gönderilmesinin kabul edilmesi neticesinde, ilk laboratuvaradan farklı bir akredite laboratuvara numunenin gönderildiği, gönderilen ikinci numunenin analiz sonucunun olumlu çıkması durumunda, dağıtımı yapacak idarede kalan numunenin analize gönderilerek karşılaştırmanın yapıldığı, ikinci numunenin olumlu çıkması halinde dağıtımı yapacak idarede kalan numunenin analiz raporunun diğer raporlarla karşılaştırılarak çoğunluğu sağlayan sonuca göre değerlendirme yapıldığı anlaşılmaktadır. İlk numunenin olumlu çıkması durumunda ikinci numune analize gönderilmemektedir. İki olumsuz ve bir olumlu sonuç olumsuz, iki olumlu ve bir olumsuz sonuç olumlu olarak kabul edilmektedir

Yapılan bu işlem neticesinde, dağıtılan kömürün Isınmadan Kaynaklanan Hava Kirliliğinin Kontrolü Yönetmeliği'nde belirlenen ölçütlere göre olumsuz çıkması durumunda, kömürün sahibi kuruma 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 20'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinin (1) numaralı alt bendine göre idari para cezası uygulanmaktadır. Analiz sonucunun 10-15 gün gibi bir süre alması sonucu dağıtımı yapacak idarenin kömürü bekleteceği yer olmadığını ileri sürerek kömürün dağıtımı yapılmaktadır. Yani bir yandan analiz işlemleri devam ederken, diğer yandan da kömür dağıtımının tamamlanarak vatandaşlar tarafından kullanım gerçekleştirilmektedir. Bu durumda analiz sonucunun olumsuz çıkması durumunda toplanacak kömür bulunmamaktadır. (2010/14) sayılı Genelge'nin "Sosyal Yardımlaşma Vakfı Kömürleri" başlıklı kısmı, ". *Dağıtımı yapılan kömürden alınacak numunenin analiz sonuçlarının, dağıtımı yapılan yerle ilgili belirlenen özellikleri sağlamaması durumunda söz konusu kömür, özellikleri sağlayan kömürle değiştirilmek üzere toplattırılır ve kömürün dağıtımı durdurulur. Söz konusu durum; Sosyal Yardımlaşma Vakfı yetkililerine, TKİ Genel Müdürlüğü'ne ve kömür üreticisine bildirilir.*" fiili durum olarak uygulanmamış olmaktadır. 2022-2023 kış sezonunda dağıtılan kömürlerden Belediye ekiplerince alınan numunelere istinaden Kemalpaşa, Gaziemir, Karşıyaka ve Menemen tarafından dağıtılan kömürlerin analiz sonuçları olumsuz çıkmış ve Isınmadan Kaynaklanan Hava Kirliliğinin Kontrolü Yönetmeliği ile 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 20'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinin (1) numaralı alt bendi kapsamında idari para cezası uygulanmakla birlikte kömürler dağıtıldığından dolayı toplanması söz konusu olamamıştır. Böylece şartları sağlamayan kömürün havayı kirletmesi önlenmemiş, aksine cüzi miktarda idari para cezasıyla şartları sağlamayan kömürün dağıtımı

yapılarak kömür sahibine avantaj sağlanmıştır. Yapılan uygulama yukarıda belirtilen düzenlemelere uygun düşmemektedir.

Kamu İdaresi cevabında, hava kirliliği ile ilgili çalışmaların nasıl yapıldığı hakkında bilgi verildikten sonra yapılan tüm bu işlemlerin zaman alması ve Kaymakamlıklar bünyesinde kömür depolama alanlarının bulunmayışı neticesinde, ilçelere getirilen kömürler hemen ihtiyaç sahibi vatandaşlara dağıtılarak, kullanımının gerçekleştirildiği, bu durumda sınır değerleri sağlayamayan niteliksiz kömürlerin dağıtımının durdurulması ve kömürün toplatılmasını engelleyerek, kömür sahibine avantaj sağlandığı şeklinde tenkite konu olduğu, denetim, numune ve denetim sonrası gerçekleştirilen yazışma ve idari para cezası işlemlerinin yasal mevzuatlar çerçevesinde devam ettiği, Türkiye genelinde İl Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı bünyesinde dağıtımı gerçekleştirilecek olan kömürlerin ihale süreçleri, illere dağıtım tarihleri ve kaç ton ürün geleceğine ilişkin teknik bilgilerin Belediyeye iletilmediği, dağıtılacak kömürün İzmir'e girişi yapıldıktan sonra Kaymakamlıklara ulaştığı anda bilgi sahibi oldukları, ekipler tarafından hızla numune alımlarının yerinde gerçekleştirildiği, bulguya konu olan hususların oluşmaması adına, önümüzdeki kış sezonunda dağıtımı yapılacak olan kömürlerin analiz işlemleri bitene kadar dağıtımının gerçekleştirilmemesi konusunun İzmir Valiliği'ne bağlı İl Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı ile görüşülerek gerekli iş ve işlemlerin yapılacağı belirtilmiştir.

2872 sayılı Kanun'da belirtildiği üzere bütün canlıların ortak varlığı olan çevrenin, sürdürülebilir çevre ve sürdürülebilir kalkınma ilkeleri doğrultusunda korunmasını sağlamak amacı göz önüne alındığında, dağıtımı yapılacak kömürlerden alınan numunenin analiz sonucu beklenmeden dağıtımın yapılmaması için ilgili birimlerle iletişim kurularak gerekli tedbirlerin alınması konusunda gerekli özenin gösterilmesi gerekmektedir.

BULGU 58: 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'unu 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 bırakılacak bu sürelerde hat haritası gibi İdare tarafından gerekli bilgilendirme ve duyurular gösterilecektir.” hükümleri yer almaktadır.

İzmir Büyükşehir Belediyesinin 28.07.2022 tarih ve E-68909437-823.01-875915 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’in faaliyetlerinin duyurulması amacıyla 01.08.2022 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere iş eksilişi yapılmış, bu alanların tamamının kullanımını sözleşme tutarı karşılığında Büyükşehir Belediyesine verilmiştir.

Büyükşehir Belediyesinin etkinlik ve faaliyetlerini duyurmak amacı ile çeşitli iletişim araçlarından yararlanması tabidir. 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.

31.12.2023 tarihi itibariyle söz konusu alanların kullanım bedeli sonucu toplam 21.614.841,60 TL Büyükşehir Belediyesi borçlandırılmış, henüz ödeme yapılmamışsa da ESHOT tarafından alacak tahakkuk kayıtlarına devam edilmektedir. 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 karşılanmasının mümkün olmadığı değerlendirilmiştir.

Kamu idaresi cevabında, Otobüs ve Duraklardaki Sesli Görsel Bilgilendirme Reklam Alanları Kullanım ve Bedelinin Belediyece Üstlenilmesi kapsamında yapılan protokolün Hukuk Müşavirliğince tekrardan incelenmesi ve değerlendirilmesi ile ilgili sürecin başlatıldığı belirtilmiştir.

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 ile söz konusu uygulamaya son verilmesi sağlanmalıdır.

BULGU 59: Mevcut Uygulama İmar Planlarının Üst Planlara Uygunluğuna İlişkin Kontrollerde Eksiklikler Olması

Yapılan incelemelerde 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 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 "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 Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun öncesi büyükşehir görev ve sorumluluk alanı dışında olan ilçe belediyelerinin 1/5000 ve 1/1000'lik planları yapma yetkisi bulunmaktaydı. 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.

Kamu İdaresi cevabında İlçe Belediye Meclislerince uygun görülen 1/1000 ölçekli Uygulama İmar Planlarının Büyükşehir Belediye Başkanlığına ileildiği, üst ölçek plan kararları, Kanun ve yönetmelikler açısından değerlendirilerek teknik rapor ile birlikte Belediye Meclisine ileildiği, 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.

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.

Sonuç olarak 2021 ve 2022 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 gerekmektedir.

BULGU 60: 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, istihali 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.

Kamu İdaresi cevabında, 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 yapılincaya kadar su ürünlerinde bulunan işyerlerine ilişkin Su Ürünleri Toptan ve Perakende Satış Yerleri Yönetmeliği hükümlerinin uygulanmasına devam edilebileceğinin değerlendirildiği şekilde görüş verdiği, 5957 sayılı Kanun'un geçici 1'inci maddesinin sekizinci fıkrasına göre, Bakanlıkça belirleme yapılincaya 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 yapılincaya 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 yapılincaya kadar, 1380 sayılı Su Ürünleri Kanunu'nun 26'ncı maddesine istinaden çıkarılan ikincil mevzuatın uygulanmasına devam edildiği hususunun Bulgu konusuyla ilgisi bulunmamaktadır.

Kamu görevlilerinin 2022 yıllarına ilişkin Sayıştay Raporlarının gereğini yerine getirmediği ve raporda belirtilen hususu uygulamadığı 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 61: Sosyal Yardım Amaçlı Alınan Taşınırlara İlişkin Fiili Durum ile Muhasebe Kayıtları Arasında Uyumsuzluk Bulunması

Taşınır işlemlerine ilişkin olarak Sosyal Yardım Müdürlüğüne ait ambarlarda yapılan denetimde sosyal yardım amaçlı alınan muhtelif ev eşyalarının muhasebe kayıtları ve fiili durumları arasında uyumsuzluk bulunduğu görülmüştür.

18.01.2007 tarih ve 26407 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Taşınır Mal Yönetmeliği'nde ambar, kamu idarelerine ait taşınırların kullanıma verilinceye kadar veya kullanımdan iade edildiğinde muhafaza edildiği yer şeklinde tanımlanmış; Yönetmelik'in "Sorumluluk" başlıklı 5'inci maddesinin birinci fıkrasında; harcama yetkililerinin taşınırların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak edinilmesinden, kullanılmasından, kontrolünden ve kayıtlarının bu Yönetmelik'te belirtilen esas ve usullere göre saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasını sağlamaktan sorumlu olduğu ve bu sorumluluğunu taşınır kayıt yetkilileri ve taşınır kontrol yetkilileri aracılığıyla yerine getireceği düzenlenmiştir. Aynı maddenin üçüncü fıkrasında; kamu idarelerine ait taşınırların muhafazası ile görevli olan kamu görevlilerinin bu taşınırları en iyi şekilde muhafaza etmek, gerekli bakım ve onarımlarını yapmak veya yaptırmak zorunda olduğu; aynı maddenin beşinci fıkrasında, taşınırların muhafazasından ve yönetilmesinden sorumlu olanların, gerekli tedbirlerin alınmaması veya özenin gösterilmemesi nedeniyle sebep oldukları kamu zararları hakkında, 27/9/2006 tarihli ve 2006/11058 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiş olup, 6'ncı maddenin dördüncü fıkrasında ise, taşınır kayıt yetkililerinin taşınırların ambarda muhafazasından ve buldukları yerde kontrolünden sorumlu olduğu ifade edilmiştir.

"Taşınırların kaydı" başlıklı 12'nci maddesinde; kamu idarelerince bütün taşınırların ve bunlara ilişkin işlemlerin kayıt altına alınmasının esas olduğu, taşınır kayıtları, harcama birimleri itibarıyla yönetim hesabı verilmesine esas olacak şekilde tutulacağı ve her bir kaydın belgeye dayanmasının şart olduğu belirtilmiştir. "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 taşınırın ölümü gibi yok olma hallerinde çıkış kaydedileceği, ikinci fıkrasında ise giriş ve çıkış kayıtlarının Taşınır İşlem Fişine dayanılarak yapılacağı ifade edilmiştir. “Taşınır giriş ve çıkış işlemlerinin muhasebe birimine bildirilmesi” başlıklı 30’uncu maddesinde ise edinilen taşınırların girişleri ve taşınırların çıkışları için düzenlenen Taşınır İşlem Fişlerinin birer nüshasının, düzenleme tarihini takip eden en geç on gün içinde ve her durumda malî yıl sona ermeden önce muhasebe birimine gönderilmesinin zorunlu olduğu, muhasebe yetkililerinin taşınır giriş ve çıkış işlemlerine ilişkin olarak kendilerine gönderilen Taşınır İşlem Fişlerinde gösterilen tutarları ilgili hesaplara kaydetmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Sosyal Yardım Müdürlüğünün ambarlarında yapılan incelemede, sosyal yardım amaçlı alınan set üstü ocak, baza, çamaşır makinesi, bulaşık makinesi, televizyon gibi ev eşyalarının idarenin taşınır sisteminde kayıtlı olmasına rağmen fiilen ambarlarda olmadığı, ambarların giriş ve çıkış kapılarında güvenlik önlemlerinin yer almadığı ve kamera sisteminin olmadığı, dolayısıyla ambarların oluşabilecek risklere açık olduğu anlaşılmıştır.

Kamu idaresi cevabında, taşınırların giriş ve çıkış kayıtlarına ilişkin çalışma yapılacağı ve güvenlik önlemleri ile ilgili tedbirlerin alınacağı belirtilmiştir.

Hesap ve kayıt düzeninde saydamlık, hesap verilebilirlik ve işlemlerinin kayıt dışında kalmasının önlenmesi ile faaliyetlerinin gerçek mahiyetlerine uygun olarak güvenilir bir biçimde muhasebeleştirilmesi ilkeleri doğrultusunda bu taşınırların giriş ve çıkış kayıtlarının tutulmasına özen gösterilmesi gerekmektedir.

BULGU 62: Sosyal Yardım Ödemelerine Esas Gelir Testi Tablosunun Hatalı Düzenlenmesi

Belediye tarafından ihtiyaç sahiplerine yapılan ayni veya nakdi yardımlarla ilgili puanlamaya esas alınan cetvelin hatalı düzenlendiği görülmüştür.

5216 sayılı Kanun’un “Büyükşehir belediyesinin giderleri” başlıklı 24’üncü maddesinin birinci fıkrasının (j) bendinde, dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile engellilere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar. Belediyenin giderleri arasında sayılmıştır.

İzmir Büyükşehir Belediyesi Sosyal Yardım Yönetmeliği'nin,

“Sosyal yardımlardan faydalanma” başlıklı 11’inci maddesinin birinci fıkrasında;

“... ”

“Sosyal yardımların yapılmasında kişilerin diğer kaynaklardan elde ettikleri yardımlar dikkate alınır.”

“Sosyal yardımların kesilmesi” başlıklı 15’inci maddenin ikinci fıkrasının (ç) bendinde;

“Belediyece gerekli görülen hallerde, yardım için müracaat eden kişilerle ilgili olarak diğer kamu idareleri ve belediyelerden, muhtarlıklardan veya kaymakamlıklardan yardım alıp almadığına dair bilgi istenebilir.”

“İş birliği yapılacak kurum ve kuruluşlar” başlıklı 18’inci maddesinde üçüncü fıkrasında;

“Sosyal yardım ve hizmetlerin adil paylaşımı ve mükerrerliklerin önlenmesi sosyal yardım ve hizmet yapan diğer kamu kurum ve kuruluşları ile sivil toplum kuruluşları ile her zaman karşılıklı olarak iş birliği yapılabilir.” ifadeleri yer almaktadır.

Yukarıda yer alan hükümlerden anlaşılacağı üzere, Büyükşehir Belediyesinin yaptığı sosyal hizmet veya yardımların, diğer kamu kurum ve kuruluşlarının yapmış oldukları sosyal hizmet veya yardımlar ile aynı kişiler üzerinde birleşmemesi esas alınmıştır. Büyükşehir Belediyesi Sosyal Yardım Yönetmeliği ekinde yer alan gelir testi cetvelinin incelenmesinde ise ihtiyaç sahibi olup diğer kurum ve kuruluşlardan yardım alan kişilere artı puan verildiği görülmüştür. İhtiyaç sahibi olup aynı nitelikteki iki kişiden birinin diğer kurum ve kuruluştan yardım aldığı diğerinin almadığı durumda yardım alana artı puan verilmek suretiyle avantaj sağlanmaktadır. Gelir testinin amacı sosyal hizmet veya yardımların haksız olarak verilmesinin önüne geçilmesi olduğu halde, yapılan uygulama ile başka kurumlardan yardım alanlara artı puan verilmesi ile amaca aykırı bir sonuç elde edilmiş olmaktadır. Böylece aynı kişilerin farklı kurum ve kuruluşlardan sosyal yardım ve hizmetlerden yararlanması daha fazla yardıma muhtaç kişilerin sosyal yardımlardan yararlanma ihtimalini ve sosyal yardımların adil paylaşımını azaltmaktadır.

Kamu idaresi cevabında, Sosyal Yardım Yönetmeliğinin gerekli düzenlemeler yapılarak revize edileceği belirtilmiştir.

İhtiyaç sahiplerine yönelik yapılan düzenli sosyal hizmet veya yardımların puanlamasında esas alınan gelir testi formunun, diğer kamu kurum ve kuruluşlarından yardım alan kişilere avantaj sağlamayacak şekilde düzenlenmesi gerekmektedir.

BULGU 63: Sosyal Denge Sözleşmesine Sözleşme Konusu Olmayan Hükümler ile Kanuna Aykırı Hükümlerin 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 27.04.2023 tarihinde imzalanarak 01.01.2023 tarihinden itibaren geçerli olan ve 01.01.2023-31.12.2023 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, "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 kullanılacağı, 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 kullanılacağı, 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 ve ESHOT'da % 80, İZSU' da % 90 olarak ödenmesinin sağlanacağı, zabita personelinin çalışma ve mesai süreleri de dahil olmak üzere, zabitanın daha verimli ve etkin çalışma koşullarının oluşturulması amacıyla haftada 2 gün izin verileceği, 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 tarifesi uygulanacağı, her yıl Ağustos ve Eylül aylarında düzenlenen İzmir Enternasyonel 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.

Aynı/benzer hükümler Belediye ile Sendika arasında imzalanan ve 01.01.2022-31.12.2022 tarihleri arasında geçerli sözleşmede de yer almış, bu hükümlere yer verilmemesi gerektiği hususu 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer almıştır.

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 geçmeyeceği hükmüne aykırılık oluşturur.

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 "toplularlık 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 ifadelerle 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 64: Avukatlık Vekalet Ücretlerinde Hatalı Uygulama Yapılması

Belediyenin kazandığı vekâlet ücretinin kaydının ve dağıtımının 659 sayılı Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararname'ye uygun yapılmadığı görülmüştür.

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

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

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

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

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

c) Yapılacak dağıtım sonunda arta kalan tutar, hukuk biriminde görev yapan ve (b)

bindindeki tutarları dolduramayan hukuk birimi amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü ve avukatlara ödenir. Bu dağıtım sonunda arta kalan tutar üçüncü bütçe yılı sonunda ilgili idarenin bütçesine gelir kaydedilir.

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

düzenlemesi yer almaktadır. 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 18'inci maddesi gereği belediyelerde vekâlet ücretlerinin tahsili ve dağıtımında bu Kanun Hükmünde Kararname hükümleri uygulanacaktır. 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 14'üncü maddesinin ikinci fıkrasının (b) bendinde yer alan 10.000 gösterge rakamı 01.09.2019 tarih ve 30875 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu Görevlileri Hakem Kurulu Kararının 20'nci ve 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 “Birinci Kısım” Genel Hükümler” başlıklı bölümünün 21'inci maddesi gereği 20.000 olarak uygulanacaktır.

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

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

ödenirken 14'üncü maddenin ikinci fıkrasının (a) bendinde belirtilen ölçütün kullanılması mümkün olmamaktadır.

Kamu idaresi tarafından, avukatlar tarafından dava/icra dosyası takibi yapıldığı, takip edilen dosyaların duruşma, keşif, haciz/tahliye gibi işlemlerinin aynı günlerde ve yoğun olarak denk geldiği ve bu nedenle her avukatın kendi üzerinde zimmetli dosyalarını sadece kendisinin takip ederek işlemlerini yapmasının madden imkansız olduğu, Mahkeme sayıları dikkate alındığında işlerin yoğun olduğu, iç işleyişteki görev değişiklikleri nedenleriyle dosya işlemleri sona ermeden takip eden avukatın değiştiği, avukatlık ücreti doğurmayan birçok işin/dosya takibinin de olduğu, müşavirlikte görev yapan avukatların dosya takibi dışında komisyonlara katılmak gibi bir görevinin de olduğu, bu görevler karşılığında bir ücret alınmadığı, ödenen tutarın tahsil edilenler emanet hesabına kaydedilmesi, kişinin ödeme yapıp yapmadığının araştırılmasında ve iade edilmesi gerektiğinde muhasebesel problem olabileceği, avukatlık ücretlerinin tüm avukatlara yasal limit dahilinde ödendiği, avukatlar arasındaki iş dağılımı ve iş barışının korunabilmesi yönlerinden çok da uygulanabilir görünmediği, tüm avukatlara eşit ve yasal limit dahilinde yapılan dağıtımın iş barışına ve hakkaniyete uygun olduğunun değerlendirildiği ifade edilmiştir. Kamu idaresi tarafından belirtilen hususlar vekalet ücretinin tahsilat ve dağıtımının 659 sayılı KHK'ye aykırı yapılmasının gerekçesi olamaz. Sadece genel limitin aşılması önemli olmayıp, bunun yanında kişi bazlı dağıtım limitlerine de uyulması gerekmektedir. Tahsilat ve dağıtımın 659 KHK'ye uygun yapılması hakkaniyete uygun ve adil bir yöntemdir.

Kamu görevlilerinin 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun gereğini yerine getirmediği ve raporda belirtilen hususu uygulamadıkları sonucuna varılmıştır.

Kazanılan vekâlet ücretlerinin davayı temsil ve takip etmekle görevli olan kişilerin isimlerinin belirtilmesi suretiyle emanet hesabına yatırılarak dağıtımın 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 14'üncü maddesindeki ölçütlere göre yapılması gerekir.

BULGU 65: Bazı İlçe Merkezlerinde ve Yerleşim Alanlarında Nazım İmar Planının Bulunmaması

Yapılan incelemelerde bazı ilçe merkezlerinde ve büyük yerleşim alanlarında nazım imar planının bulunmadığı görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu 7'nci madde (b) bendi ile çevre düzeni planına uygun olmak kaydıyla büyükşehir nazım imar planlarını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak

uygulamak, ilçe belediyelerinin nazım plana uygun olarak hazırlayacakları tatbikat imar planlarını onaylamak ve uygulanmasını denetlemek büyükşehir belediyelerinin görevleri arasında sayılmıştır.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 5'inci maddesinde; "*Nazım İmar Planı; (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 kademedен alt kademeye doğru sırasıyla; mekansal strateji planı, çevre düzeni planı, nazım imar planı ve uygulama imar planından oluştuğu, ikinci fıkrasında; mekansal planların, plan

kademelenmesine uygun olarak hazırlanacağı ve her planın, planlar arası kademeli birliktelik ilkesi uyarınca yürürlükteki üst kademe planların kararlarına uygun olması gerektiği, plan raporu ile bütün oluşturması ve bir alt kademedeki planı yönlendirmesinin zorunlu olduğu ifade edilmektedir.

Yönetmelik'in 7'nci maddesinde de genel planlama esasları belirlenmekte ve; “(1) Bu Yönetmeliğe göre hazırlanacak her tür ve ölçekteki mekânsal planlar aşağıda yer alan planlama ilke ve esaslarına, planların hazırlanması ile ilgili standartlara, gösterim tekniklerine ve tanımlara uygun olarak yapılır: a) Planlar, kamu yararı amacıyla yapılır. b) Planlar; pafta, gösterim, plan notları ve plan raporu ile bir bütündür. c) Planlar, kademesine ve ölçeğine göre ve yapılış amacının gerektirdiği ayrıntı düzeyinde kalmak koşuluyla alt kademedeki planları yönlendirir. ç) Üst kademe planlar, alt kademesindeki planlara mekânsal nitelikte hedef koyan, yol gösteren ve ilke belirleyen plandır. .” hükümlerine yer verilmektedir.

Kamu İdaresi cevabında, 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, Tire İlçesi - Gökçen Yerleşimi, Kiraz İlçesi Merkez Yerleşimi ve Çeşme – Reisdere Germiyanyalısı Yerleşiminde 1/5000 ölçekli Nazım İmar Planına esas analiz, etüt ve araştırma süreçleri devam ettiği, Beydağ, Kemalpaşa, ve Bergama İlçelerinde raporda belirtilen mahallelere yönelik planlama çalışmaları etaplar halinde Belediye Başkanlığınca yürütüleceği belirtilmiştir. Ayrıca Jeolojik etüt çalışmalarının büyük oranda tamamlandığı, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği İl Müdürlüğü’nce kıyı kenar çizgisinin tespit edilerek hali hazır haritalara işlenmesi işleminin devam ettiği, bununla birlikte plan taslak çalışmasının bittiği, Tarım ve Orman İl Müdürlüğü görüşü alınmadığı için sürecin tamamlanamadığı ifade edilmiştir.

İdarenin yapmak zorunda olduğu nazım imar planının Kiraz, Beydağ ilçe merkezleri ile Dikili Çandarlı, Kemalpaşa Armutlu Yukarıkızılcı ve Bağyurdu, Tire Gökçen, Bergama Bölcek Mahallelerinde ve Çeşme Reisdere Germiyanyalısı mevkiinde olmadığı görülmüştür.

Sonuç olarak 2021 ve 2022 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

Belediyenin görevi olan bu planların yapılması gerekmektedir.

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 İdaresinin cevabında, Büyükşehir Belediyemizin sorumluluğunda olmayan parkların bakım ve onarım hizmetlerinin Büyükşehir Belediyesi tarafından yapılması ile ilgili sorumlu daire başkanlığı tarafından yeşil alanların yapım, bakım ve onarımı ile ilgili hizmet sınırlarının nicel olarak belirlenmesi adına "Kıyı ve Sahil Şeridi, Yol, Meydan ve Yeşil Alan Yetki ve Görev Uygulama Yönetmeliği"nde yapılacak değişiklikler üzerine çalışılmaların yapıldığı, bakım sorumluluğu dışında bulunan alanların ilçe belediyelerine devredilmesi ile ilgili alan tespiti çalışmalarının devam ettiği belirtilmiştir.

Büyükşehir Belediyesinin görev ve sorumluluğunda olmayan parkların yapım, bakım ve onarım gibi hizmetlerinin Büyükşehir Belediyesi tarafından karşılanmaması gerekir.

BULGU 67: Belediye Sınırları Dışında Kalan İlçe Belediyelerine Maddi Destek Sağlanması

Büyükşehir belediyesi tarafından, belediye sınırları dışında kalan ilçe belediyelerine maddi destek sağlandığı 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, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Meclisin görev ve yetkileri" başlıklı 18'inci maddesinin (p) bendinde de, Yurt içindeki ve Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının 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; bu çerçevede arsa, bina ve benzeri tesisleri yapma, yaptırma, kiralama veya tahsis etmeye karar vermenin Belediye meclisinin görev ve yetkileri arasında olduğu ve "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75'inci maddesinin (a) bendinde, 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. 5393 sayılı Kanun'un "Belediyenin görev ve sorumlulukları" başlıklı 14'üncü maddesinin beşinci fıkrasında ise, Belediyenin görev, sorumluluk ve yetki alanının belediye sınırlarını kapsadığı ifade edilmiş ve "Acil durum planlaması" başlıklı 53'üncü maddesinin son fıkrasıyla da Belediyenin, belediye sınırları dışında yangın ve doğal afetler meydana gelmesi durumunda, bu bölgelere gerekli yardım ve destek sağlayabileceği belirtilerek sorumluluk ve yetki alanının belediye sınırlarını kapsadığı hükmüne istisna getirilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, belediyenin diğer kuruluşlarla ilişkileri, belli şartlara bağlanmış olup görev ve sorumluluk alanına giren konularla sınırlandırılmıştır. Görev ve sorumluluk alanı ise istisna hükmü hariç, belediye sınırlarını kapsamaktadır. Ayrıca Kanun'un 18'inci maddesinde düzenlenen Belediyelerin diğer belediyelerle karşılıklı iş birlikleri, ekonomik ve sosyal ilişkileri geliştirmek amacıyla kültür, sanat ve spor gibi alanlarda faaliyet ve projeler için arsa bina ve benzeri tesislere ilişkin işlemleri kapsamağdadır.

Yapılan incelemede, İdare tarafından belediye sınırları dışında kalan detaylı bilgisi aşağıdaki tabloda gösterilen Nurhak, Ardahan ve Fındıklı Belediyelerine ortak hizmet protokolü kapsamında yol yapım ve tadilat işi için hakediş bedeli ödemesi yapıldığı görülmüştür.

Tablo 13: Belediye Sınırları Dışında Kalan İlçe Belediyelerine Yapılan Yardımlar

Meclis Karar Tarihi ve No	Meclis Kararındaki Dayanak	İlçe	Yardım Konusu
13.08.2021 tarih ve 906 no.lu	5393 18-p md. 75.md.	Kahramanmaraş Nurhak Belediyesi	Nurhak İlçesi Cadde ve Sokaklarında Kilitli Parke Taşı ile Yol Yapım İşİ
11.10.2021 tarih ve 1104 no.lu	5393 18-p md. 75.md.	Ardahan Belediye Başkanlığı	Aşınma Tabakası Yol Yapımı İşİ
16.11.2022 tarih ve 1354 no.lu	5393 18-p md. 75.md.	Ardahan Belediye Başkanlığı	Ardahan Mezbahası Kavurma Bölümü Tadilatı İşİ
25.11.2022 tarih ve 1401 no.lu	5393 75.md.	Fındıklı Belediye Başkanlığı	Asfalt Yol Yapım İşİ

Kamu İdaresi cevabında, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75'inci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendine değinilerek madde gerekçesinin “*Belediye hizmetlerinin etkili, verimli, ekonomik, hızlı ve uyum içerisinde yürütülebilmesi için belediyelerin diğer mahallî idareler ve merkezî idare kuruluşları ile ortak proje gerçekleştirebilmesi ve bu amaçla kaynak aktarımında bulunma; bina, tesis, araç ve personel tahsis etme; süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere taşınmaz mal tahsis etme imkânı getirilmektedir.*” şeklinde ifade edildiği, 5393 sayılı Kanun'un 75/a maddesine göre yapılacak ortak hizmet projelerinin Kanun gerekçesi de dikkate alındığında diğer mahalli idarelerin 5393 sayılı Kanun'un “Belediyenin görev ve sorumlukları” başlıklı 14'üncü maddesinin uygulanabilirliği ve çağdaş mahallî idare vizyonuna uygun olarak Belediyece meclis kararına istinaden yapıldığı ifade edilmiştir. Ancak 5393 sayılı Kanunun 75'inci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde ortak hizmet projelerinin Belediyenin görev ve sorumluluk alanlarına giren konulardan olacağı belirtilmiş, yine aynı Kanun'un “Belediyenin görev ve sorumlulukları” başlıklı 14'üncü maddesinin beşinci fıkrasında da, Belediyenin görev, sorumluluk ve yetki alanının belediye sınırlarını kapsadığı ifade edilmiştir. Dolayısıyla Büyükşehir Belediyesinin yetki ve sorumluluk alanının büyükşehir sınırları olduğu dikkate alındığında, sınırları dışında kalan belediyelere ortak hizmet protokolü kapsamında yol yapım ve tadilat işi için hakediş bedeli ödemesi yapılmasının mevzuata uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

Büyükşehir Belediyesinin yetki ve sorumluluk alanının büyükşehir sınırları olduğu dikkate alındığında, bu sınırların dışında yapılacak yardımların 5393 sayılı Kanun'un 18'inci maddesinin (p) bendi ile 53'üncü maddesine uygun şekilde yapılması gerekmektedir.

BULGU 68: 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 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 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 fıkrada (p) bendinde; belediye meclisinin, yurt içindeki ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının 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 fıkrada gereğince yapılacak faaliyetlerin, dış politikaya ve uluslararası anlaşmalara uygun olarak yürütülmesinin ve önceden Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının izninin alınmasının zorunlu olduğu belirtilmektedir.

Belediye tarafından aşığıda örnek olarak gösterilen 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 alanların haricinde belediye meclis kararı olmayan veya Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığından izin alınmayan iş birliği ve organizasyonlar da bulunmaktadır.

Tablo 14: İş Birliği ve Organizasyon Örnek Listesi

İş Birliği/Organizasyon	Açıklama
--------------------------------	-----------------

B40	Balkan Şehirler Ağı
Dünya Turizm Şehirler Ağı	Dünyadaki ünlü turizm şehirlerinin ve turizmle ilgili kurumların gönüllü olarak oluşturduğu uluslararası turizm organizasyonu
Cittaslow Uluslararası birliği	Sakin karakterleri ile öne çıkan kentlerin bir araya gelmesi üzerine kurulan uluslararası bir yerel yönetim teşkilatı
41.Hülya-Özdemir Nutku Uluslararası İzmir Tiyatro Festivali	İtalya ve Almanya'dan gelen tiyatro ekibi ile 32 tiyatro gösterisi düzenlenmiştir.
2. Uluslararası Portre Karikatür Şenliği	8 farklı noktada 14 ülkeden, portre karikatür sanatının toplam 26 ustası ile karikatür şenliği düzenlenmiştir.
Uluslararası Proje Başvuruları ve Ortaklıkları	Belediyenin başvuru sahibi veya ortak olarak yer aldığı projeler ile ilgili başvuru sürecindeki işlemlerin takip platformu
Avrupa Demokrasi Başkenti Başvurusu Yapan Kentler Arasında İletişim ağı	Avrupa Demokrasi Başkenti başvurusu yapan kentler arasında bilgi paylaşım platformu

Kamu idaresi cevabında, Balkan Kentleri Ağı (B40) ve Avrupa Demokrasi Başkenti Ağı işbirliğinin aidatı ile tüzüğü olmayan ve gönüllük esası ile çalışan bir kuruluş olduğu için belediye meclis kararı ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının izninin gerekmediği belirtilse de, mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere ilgili mercilerden alınacak karar ve izinler için herhangi bir istisnaya yer verilmemiş, yurtdışı belediye ve mahalli idare birliği ile iş birliği yapılması durumunda belediye meclis kararı alınmasından sonra Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığından da izin alınması gerekmektedir. 41.Hülya-Özdemir Nutku Uluslararası İzmir Tiyatro Festivali kapsamında 2 adet uluslararası oyun yer almış, bu gösterimler Türkiye’de bulunan prodüksiyon ekibi tarafından sağlanmış, tiyatro ekibinin bağlı buldukları belediye, mahalli idare ve kentler ile işbirliği yapılmamış, ortak bir faaliyet ve hizmet projesi gerçekleştirilmediği belirtilse de, yapılan organizasyonun ortak faaliyet projesi kapsamında olduğu değerlendirilmektedir. 2. 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 belirtilmiş olsa da, söz konusu Şenlik ortak faaliyet ve organizasyon kapsamında değerlendirilmektedir. Kamu idaresinin cevabında 2024 yılında düzenlenecek Uluslararası Portre Karikatür Şenliği kapsamında, Meclis Kararı alındığı ve Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına bildirildiği belirtilmiştir. Ayrıca tabloda belirttiğimiz işbirliği ve organizasyonlar haricinde de belediye meclis kararı olmayan ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının izni olmayan işbirlikleri bulunmakta olup, tablo örnek olarak verilmiştir. Etkinliğin uluslararası

olması durumunda meclis kararı alınarak Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığında izin alınacağı belirtilmiştir.

Belediyenin yurtdışı belediye ve mahalli idare birliği ile iş birliği yapması durumunda belediye meclis kararına müteakip Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığında izin alınması gerekmektedir.

BULGU 69: Büyükşehir Belediyesi ve Bağlı Kuruluşlarında Yöneticilik Sıfatına Haiz Olmayan Personelin Şirket Yönetim Kurulunda Görev Alması

Büyükşehir Belediyesinin doğrudan veya dolaylı olarak sermayesinin çoğunluğuna sahip olduğu şirketlerin yönetim kurulunda yöneticilik sıfatına haiz olmayan personelin 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, 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 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 Müdürlüğüne 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.

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 maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde “(I) Sayılı Liste: Diğer Daire Başkanları (Büyükşehir Belediyeleri) Kadro Unvanları” olarak tespit edilmiştir. Aynı Yönetmelik’in “Kadroların tespiti” başlıklı 9’uncu maddesinin birinci fıkrasında, “*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. Birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadro unvanları hizmet gereklerine uygun olarak belirlenir ve fiilen icra edilmeyen hizmetlere ilişkin kadro unvanları kullanılamaz. Ek-3 Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Kadro Unvanları Listelerinden (I) ve (II) sayılı listelerde yer alan 2975 unvan kodlu “Daire Başkanı” kadrosunun ihdas edilmesi durumunda; ihdas edilen her kadro için ayrı ayrı olmak üzere; görev ve yetki alanı bu maddede belirtilen hükümlere uygun olarak atamaya yetkili amir tarafından belirlenir.” hükümleri 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 Kanununun 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 yetkisinin kim tarafından kullanılacağı açıkça belirtilmiştir.

Bu açıklamalara göre Belediye ve bağlı kuruluşlarında yöneticilik sıfatını haiz personel şube müdürü ve üstü kadrolarda bulunan personeldir.

5216 sayılı Kanun'un *“Danışmanlar”* başlıklı 20'nci maddesinde, *“Nüfusu ikimilyonu aşan büyükşehir belediyelerinde on, diğer büyükşehir belediyelerinde beşi geçmemek üzere başkan danışmanı görevlendirilebilir. Danışman olarak görevlendirileceklerin en az dört yıllık yüksek öğrenim kurumlarından mezun olması şarttır. Danışman olarak görevlendirilme, memuriyete geçiş, sözleşmeli veya işçi statüsünde çalışma dâhil, ilgililer açısından herhangi bir hak teşkil etmez. Danışmanların görev süreleri sözleşme süresi ile sınırlıdır. Ancak bu süre belediye başkanının görev süresini aşamaz.*

Danışmanlara, her türlü ödemeler dâhil, büyükşehir belediyesi genel sekreterine ödenen brüt aylık miktarının % 75'ini aşmamak üzere belediye meclisinin belirlediği miktarda brüt ücret ödenir.” yer alan hükme göre danışmanlar yöneticilik sıfatına haiz değildir.

2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'un Ek 5'inci maddesinde, Bu Kanunun diğer büyükşehir belediyelerinde de uygulanacağı, *“Yönetim Kurulu”* başlıklı 7'nci maddesinde de, Yönetim Kurulunun bir başkanla beş üyeden oluşacağı, Genel Müdür ile genel müdür yardımcılarında hizmette en eski olanının Yönetim Kurulunun tabii üyesi olduğu, diğer üç üyenin ise Büyükşehir Belediye Başkanının teklifi ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanının onayı ile atanacağı, atanan üyelerin hizmet süresinin 3 yıl olduğu, süresi dolanların yeniden atanabileceği, üyelerin Devlet memurlarına ilişkin mevzuatta yer alan istisnalar dışında, özel ya da kamu sektöründe

başka bir görev alamayacakları belirtilmiştir. Atama suretiyle yönetim kurulu üyesi olanların yöneticilik sıfatına haiz olmadığı anlaşılmaktadır.

Tartışılması gereken konu belediye ve bağlı kuruluşlarında yöneticilik sıfatını haiz olmayan personelin şirketlerin yönetim kurullarında görev alıp alamayacaklarıdır.

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 kadrolarının şirketlerde görev almasına ilişkin özel düzenlemedir. 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. Bu cümle belediye ve bağlı kuruluşlarında memurların yanı sıra yöneticilik sıfatını haiz personelin de bu şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında görev alabileceği şeklinde yorumlanamaz. Yani "alabilirler" kelimesi sadece bu kişilerin görev alabileceği, bu niteliğe sahip olmayanların görev alamayacağı şeklinde anlaşılmalıdır. Aksi bir yorumda, böyle bir düzenleme yapmaya gerek bulunmamaktadır.

Kamu idaresi 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 özelliğin 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. Kamu idaresi tarafından genel olarak 6102 sayılı Kanun'a göre yönetim kurulu üyelerinin nitelikleri ile değerlendirme yapılmış olmasına karşın, şirketlerin yönetim kurulunda yöneticilik sıfatına haiz olmayan personelin görev almasıyla ilgili özel değerlendirme

yapılmamıştır. Yukarıda belediye ve bağlı kuruluşlarında yöneticilik sıfatını haiz olmayan personelin şirketlerin yönetim kurullarında görev alıp alamayacakları irdelenmiş, 6102 ve 657 sayılı Kanun'daki genel düzenlemelere nazaran 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesindeki düzenlemeye göre yöneticilik sıfatını haiz personelin görev alabileceği sonucuna varılmıştır.

Belediye ve bağlı kuruluşlarında yöneticilik sıfatına haiz olmayan danışman, mühendis, doktor, uzman ve atama suretiyle gelen İZSU yönetim kurulu üyesi gibi belediye ve bağlı kuruluşlarında yöneticilik sıfatına haiz olmayan personelinin şirketlerin yönetim kurulunda görev alması yukarıda belirtilen düzenlemelere uygun düşmemektedir.

Kamu görevlilerinin 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun gereğini yerine getirmediği ve raporda belirtilen hususu uygulamadıkları sonucuna varılmıştır.

Büyükşehir Belediyesi ve bağlı kuruluşlarında yöneticilik sıfatını haiz personel niteliği olmayan kişilerin şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında görev almaması gerekir.

BULGU 70: İktisadi Teşebbüslerin Sürekli Zarar Etmesini Önleyici Tedbirlerin Alınmaması

Büyükşehir Belediyesi iktisadi teşebbüslerinin sürekli zarar etmesi sebebiyle her yıl sermaye artırımına gidildiği ve 2017-2023 yılları arasında Belediyenin zarar eden şirketleri için yapmış olduğu sermaye artırım tutarının 6.315.995.372,66 TL olduğu görülmüştür.

Büyükşehir Belediyesinin ulaşım, alt yapı, kültürel faaliyetler gibi yerel idarelerin yapması gereken sosyal maliyet açısından katlanılması zorunlu sosyal hizmetlerle işgal eden şirketleri olduğu gibi fuar, park, restoran, tesis işletmeciliği gibi ticari faaliyeti esas alan, kar edilmesi muhtemel faaliyetlerle işgal 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. Ancak İzmir 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. Ayrıca herhangi bir faaliyette bulunmamasına rağmen iki şirkette de sabit giderlerin karşılanması amacıyla sermaye artırımında bulunularak şirket zararının karşılandığı da tespit edilmiştir. Yine 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.

Kamu İdaresi cevabında, 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 ve 2022 yılı Denetim Raporunda yer verilen bu konuyla ilgili olarak uygulamaya 2023 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 2017-2023 yılları arasında Belediyenin zarar eden şirketleri için yapmış olduğu sermaye artırım tutarının artan bir şekilde 6.315.995.372,66 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 71: Tam Zamanlı Sözleşmeli Personelin 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: 1-a) sayılı Tip Sözleşme örneğinin kullanılması ve maddeler halinde açıklanan hususlara titizlikle uyulması gerektiği ifade edilmiş ve Genelge eki "EK: 1-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: 1-a) sayılı Tip Sözleşme örneğinin kullanılması ve maddeler halinde açıklanan hususlara titizlikle uyulması gerektiği ifade edilmiş ve Genelge eki "EK: 1-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 arasında kapsayan tam zamanlı olarak çalıştırılacak sözleşmeli personele ilişkin hizmet sözleşmesi imzalanmış, devamın da 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.

İzmir 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 A.Ş.'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 A.Ş.'de murahhas yönetim kurulu üyesi olarak görev yapmış ve her ay huzur hakkı ücreti ile murahhas üye ücreti almıştır.

Kamu idaresi cevabında, 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. Kamu idaresi cevabında 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.

Kamu görevlilerinin 2022 yılına ilişkin Sayıştay Denetim Raporunun gereğini yerine getirmediikleri ve raporda belirtilen hususu uygulamadıkları sonucuna varılmıştır.

Sözleşmeli personelin şirketin yönetim kurulunda görev alamayacağı dikkate alındığında, sözleşmeye aykırı oluşan bu durumla ilgili gerekli idari ve adli sürecin işletilmesi gerekir.

BULGU 72: Aynı Nitelikte Hizmetlerin Birden Fazla Büyükşehir Belediyesi Bağlı Kuruluşu ile Şirketince 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 15: 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
İztarım A.Ş. ve İzdoğa A.Ş.	Tarımsal faaliyetler
İzenerji A.Ş. ve İZSU Genel Müdürlüğü	Yer altı ve yer üstü su kaynaklarının yönetilmesi

Belirtilen düzenlemelerden anlaşılacağı 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.

Kamu İdaresi cevabında, 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. 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 değerlendirilmiştir.

BULGU 73: 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.

Kamu İdaresi cevabında, 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, bu konu ile ilgili olarak Danıştay Sekizinci Dairesinin E: 2008/4976, K: 2010/1108 sayılı kararının bulunduğu belirtilmiştir.

İçişleri Bakanlığı tarafından "İl Özel İdareleri, Büyükşehir Belediyeleri, Diğer Belediyeler ile Bunların Kurdukları Birlikler Tarafından veya Bu Kuruluşların Sermayesine Ortak Olduğu Şirketlerin Sermaye Şirketi ile Kurulacak veya Ortak Olunacak Şirketlerle İlgili Usul ve Esaslar"a ilişkin 07.02.2007 gün 2007/18 sayılı Genelge çıkarılmıştır. İçişleri Bakanlığı tarafından yayımlanan 21.04.2008 gün ve 2008/31 sayılı Genelge ile 2007/18 sayılı Genelge yürürlükten kaldırılmıştır. 2008/31 sayılı Genelgeyle ilgili Danıştay Sekizinci Dairesinin E: 2008/4976 K: 2010/1108 sayılı kararında, 4046 sayılı Yasa'nın 26'ncı maddesi uyarınca, merkezi idareye tanınan izin yetkisinin sadece şirket kurulması ve kurulmuş ya da kurulacak şirketlere sermaye katılımında bulunulması hallerinde söz konusu olduğu, serbest piyasa koşullarında ve Ticaret Yasası hükümlerine göre faaliyet gösterecek olan bu şirketlerin, sermayeye iştirak etmek, ortak olmak veya bedelsiz şirket edinmek gibi hallerde İçişleri Bakanlığı kanalıyla Bakanlar Kurulundan izin almaları gibi bir gerekliliğin anılan yasa maddesinde öngörülmediği ifade edilmiştir. Danıştay Kararına göre 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'na tabi ortaklıklar kurulması veya bu ortaklıklardan ayrılma ve sermaye artışına karar verme yetkisi belediye meclisinde olup Belediye şirketlerinin sermaye iştiraki ile kurulacak, ortak olunacak veya bedelsiz şirket ediniminde Cumhurbaşkanlığından izin almaları gerekmemektedir. Genelge'nin iptali istemiyle açılan davada Danıştay Sekizinci Dairesinin Belediye şirketlerinin sermaye iştiraki ile kurulacak şirketler için Cumhurbaşkanlığından izin almamaları gerektiği kararına 4046 sayılı Kanun gereğince katılmak mümkün değildir. Düzenleyici işleme ilişkin olan 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 bir birinden çok farklı kararlarının olduğu ülkemizde, her hangi bir olaya özgü verilen Mahkeme kararını esas alarak genel düzenleyici işlem tesisi mümkün değildir. Düzenleyici işlem Kanun ve ilgili mevzuat esas alınarak tesis

edilmelidir.

Danıştay Sekizinci Dairesinin E. 2008/4976 K. 2010/1108 sayılı kararında, 4046 sayılı Yasa'nın 26'ncı maddesi uyarınca, merkezi idareye tanınan izin yetkisinin sadece şirket kurulması ve kurulmuş yada kurulacak şirketlere sermaye katılımında bulunması hallerinde söz konusu olduğu, serbest piyasa koşullarında ve Ticaret Yasası hükümlerine göre faaliyet gösterecek olan bu şirketlerin, sermayeye iştirak etmek, ortak olmak veya bedelsiz şirket edinmek gibi hallerde İçişleri Bakanlığı kanalıyla Bakanlar Kurulundan (Cumhurbaşkanlığı) izin almaları gibi bir gerekliliğin anılan yasa maddesinde öngörülmediği ifade edilmiş ise de, 4046 sayılı Kanun'un "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 hükmünden Belediyenin çoğunluk hissesine sahip olduğu şirketlerinin başka bir şirket kurmasında Büyükşehir Belediyesinin Büyükşehir Belediyesinin dolaylı olarak bu şirketi kurduğu dikkate alındığında Cumhurbaşkanlığından izin alınması gereklidir.

4046 sayılı Yasa'nın 26'ncı maddesi uyarınca, merkezi idareye tanınan izin yetkisinin sadece şirket kurulması ve kurulmuş yada kurulacak şirketlere sermaye katılımında bulunması hallerinde söz konusu olduğu, kurulan şirketin başka bir şirket kurması durumunda Cumhurbaşkanlığı'ndan izin almaları gibi bir gerekliliğin anılan yasa maddesinde öngörülmediği ifade edilebilir ise de, 4046 sayılı Kanun'un "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 hükmünden, Belediyenin çoğunluk hissesine sahip olduğu şirketlerinin başka bir şirket kurmasında Büyükşehir Belediyesinin dolaylı olarak bu şirketi kurduğu dikkate alındığında Cumhurbaşkanlığından izin alınması gereklidir.

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/üyesi kurulan şirketin yönetim kurulu başkanı/üyesi olarak görev almaktadır. Örnek olarak bir şirketle ilgili veriler şu şekildedir. %100 oranında hissesi İZENERJİ A.Ş.'ye ait olarak 2021 yılında 2.000.000,00 TL sermaye ile kurulan İZETAŞ A.Ş.'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 A.Ş. yönetim kurulu kararları ile çıkarıldığı anlaşılmaktadır. Sermaye artırımına ilişkin Büyükşehir Belediye Meclisinin kararı bulunmamaktadır. İZETAŞ A.Ş.'nin 2022 yıl sonunda 1 personel ve 2023 yıl sonu itibariyle çalışan personeli bulunmamaktadır. İZETAŞ A.Ş. faaliyetleri İZENERJİ A.Ş.'de istihdam edilen personel eliyle yürütmektedir. İZETAŞ A.Ş. 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 A.Ş. 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 A.Ş. 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.

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 ile Cumhurbaşkanlığından izin alınması gerekmektedir.

BULGU 74: Yönetim Kurulu Üyeleri Arasından Atanan Murahhas Üyelerle İlgili Hatalı Uygulama Yapılması

Belediyenin doğrudan veya dolaylı olarak çoğunluk hisselerine sahip olduğu şirketlerin biri hariç diğerlerinin tamamında yönetim kurulunda yer alan üyelerin tümünün aynı zamanda murahhas üye olarak görev aldıkları 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 hükümlerle, 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 anlaşılacağı 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. Birçok şirketin toplamda ...yönetim kurulu üyesinin bulunduğu ve tamamının da murahhas üye olarak görevlendirildikleri görülmüştür. 6102 sayılı Kanuna aykırı olarak murahhas üye belirlenmesinin yanında murahhas üyelere yönetim kurulu ücretlerine ek olarak murahhas üye ücretlerinin de ödendiği görülmüştür.

Kamu İdaresi cevabında, 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. Kamu İdaresi cevabında belirtilenlerle ilgili olarak yukarıda yapılan açıklamalar yeterli olup, farklı bir değerlendirmeyi gerektiren bir durum bulunmamaktadır.

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

BULGU 75: 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.

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 İdaresi cevabında, murahhas üyelere verilecek ücretlerin genel kurullar tarafından üst sınır belirlenmek suretiyle oluşturulduğu, yönetim kurullarının murahhas üyelere, belirlenen üst sınıra kadar ücret belirleme yetkisine sahip olduğu, yönetim kurullarının ücreti belirlememiş olduğu, kendilerine tanınan bir rakam aralığında hareket ettiği, murahhas üyenin özelliklerine göre murahhaslık ataması yapıldığı ve ücretlerinin buna göre belirlendiği, üyelerin yıl içinde ayrılabilirdiği ve yerlerine yenileri atanabildiği, genel kurul tarafından rakamsal belirlemelerin yapılması durumunda, her istifa ve atama için yeni genel kurul

yapılması zorunluluğu oluşturacağından, şirkete gereksiz külfet yüklememek adına pratik ve yasal yöntemin tercih edildiği belirtilmiştir. Genel kurul yönetim kurulu üyelerine verilecek ücreti belirlemektedir. Yönetim kurulu üyelerinin yıl içinde değişmesinin durumu ayrı değerlendirilmelidir. Kamu İdaresi cevabında belirtilenlerle ilgili olarak yukarıda yapılan açıklamalar yeterli olup, farklı bir değerlendirmeyi gerektiren bir durum bulunmamaktadır.

Yönetim kurulu üyelerine ödenen Murahhas Üyelik ücretlerinin yönetim kurulu kararıyla belirlenmesi 6102 sayılı Kanun'a aykırılık oluşturması nedeniyle ya esas sözleşmeyle veya genel kurul kararıyla belirlenmesi gerekmektedir.

BULGU 76: Şirketler Koordinatörü Olarak Yapılan Görevlendirilmenin Hatalı Olması

Büyükşehir Belediyesinin doğrudan çoğunluk hissesine sahip olduğu bir şirketin yönetim kurulu başkanı ve aynı zamanda diğer bir yönetim kurulu üyesi olarak görev yapan kişinin Büyükşehir Belediye Başkanı tarafından şirketler mali koordinatörü olarak görevlendirildiği görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "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 Belediye Başkanının görev ve yetkileri arasında sayılmıştır. 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nda, anonim şirketlerde genel kurul ve yönetim kurulu olmak üzere iki organın bulunduğu, anonim şirketin zorunlu organı olan genel kurulun şirket pay sahipleri ile pay sahiplerinin yetkilendirdiği temsilcilerin katılımıyla oluştuğu, şirket organlarının seçimi, şirketin elde ettiği kazancın paylaşılması, şirketin esas faaliyetlerine ilişkin olmak üzere birçok konuda karar alma yetkisine sahip organın genel kurul olduğu, anonim şirketin, yönetim kurulu tarafından yönetileceği ve temsil olacağı belirtilerek yönetim kurulunun şirketin, idare ve temsil organı olduğu hükme bağlanmıştır. Dolayısıyla anonim şirketlerde genel kurulun ve yönetim kurulunun nasıl teşkil edileceği ile görev ve yetkileri 6102 sayılı Kanun ile yürürlükte olan diğer düzenlemelerde açık olarak belirtilmiştir.

Büyükşehir Belediyesi Destek Hizmetleri Daire Başkanlığının altında şirketler ve kuruluşlar şube müdürlüğü bulunmaktadır. İzmir Büyükşehir Belediye Başkanlığı Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı Şirketler ve Kuruluşlar Şube Müdürlüğü Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönerge'nin "Şirketler ve Kuruluşlar Şube Müdürlüğünün görev, yetki ve

sorumlulukları” başlıklı 5’inci maddesinde, Büyükşehir Belediyesinin hissedarı olduğu şirketlerin ve onların ortağı olduğu iştiraklerin üzerinde koordinasyon sağlamaya yönelik görev, yetki ve sorumluluklarının bulunduğu belirtildikten sonra, şirketlerin sermaye taahhütlerini takip ederek bununla ilgili gerekli iş ve işlemleri ve ödemeleri yasal mevzuat çerçevesinde yapmak, şirketlerin ve onların ortağı olduğu iştiraklerin çalışmalarını, şirketlerin verecekleri raporlar ve belgeler aracılığıyla izlemek, şirketlerin ve onların ortağı olduğu iştiraklerin ekonomiklik ve verimlilik esaslarına göre idaresi, planlanması, programlanması ve işletilmesini sağlamak üzere, Belediye ile şirketler arasında etkin haberleşme, bilgi alışverişi, borç- alacak ilişkisi, personel vb. konularda raporlama faaliyetlerini yürütmek ve koordine etmek, şirketlerin ve onların ortağı olduğu iştiraklerin olağan ve olağanüstü genel kurul toplantılarına katılarak genel kurul kararlarını takip etmek, şirketlerin ve onların ortağı olduğu iştiraklerin günlük mali durum, nakit ihtiyacı, insan kaynakları mevcut durumu, personel hareketleri ve benzeri işlemlerin bilgi akışını takip etmek, bu bilgileri tablolar halinde üst yönetime sunmak, şirketlerin ve onların ortağı olduğu iştiraklerin bilançolarını gerektiğinde temin ederek üst yönetime sunmak görev olarak belirtilmiştir. Ayrıca Büyükşehir Belediyesi bünyesinde İç Denetim Birim Başkanlığı ile Teftiş Kurulu Başkanlığı bulunmaktadır.

Büyükşehir Belediyesinin doğrudan çoğunluk hissesine sahip olduğu bir şirketin yönetim kurulu başkanı ve aynı zamanda diğer şirketinin yönetim kurulu üyesi olarak görev yapan kişi 07.09.2020 tarih ve 589 sayılı yazı ile Büyükşehir Belediye Başkanı tarafından şirketler mali koordinatörü olarak görevlendirilmiştir. Koordinatöre mali işler, iç denetim ve hukuk işleri ile ilgili konularda yardımcı olacaklar da belirlenmiştir. Yazı ekinde Büyükşehir Belediyesi Şirketler Koordinatörlüğünün görev, yetki ve sorumluluklarına yer verilmiştir. Şirketler Koordinatörlüğünün görev, yetki ve sorumlulukları şu şekildedir.

* Belediye şirketleri için ortak mali işler standartlarını belirlemek ve uygulanmasını takip ederek, faaliyet sonuçları üzerinden mali analiz ve değerlendirmeler yapmak ve raporlayarak Belediye şirketlerince hazırlanan yıllık ve revize bütçeleri gözden geçirmek ve onaylamak olduğu,

* Şirketlerin faaliyet alanlarına göre risk analizleri yapılmasını ve tespit edilen risklerin takip edilmesini, yönetilmesini temin etmek olduğu, (Kur, faiz, alacak, mevzuat vs.)

* Şirketlerin stratejik yatırım kararlarını değerlendirmek, öneri sunmak, bu amaçla analiz ve raporlar hazırlatıp makam onayına sunmak olduğu,

* İnsan Kaynakları uygulamaları alanında şirketler arasında yeknesaklığın sağlanması için çalışma yapmak, Toplu İş Sözleşme görüşmelerine katılarak katkıda bulunmak olduğu,

* Şirketler Koordinatörlüğü bünyesinde oluşturulan iç denetim programını hazırlamak, iç denetçiler vasıtasıyla uygulamaların iç ve dış mevzuata uygunluğunu denetlemek, raporlamak, düzeltilmesini sağlamak olduğu,

* Mali müşavirler, bağımsız dış denetçiler ve hukuk müşavirlerinin Şirketler Koordinatörlüğüne karşı sorumlu olduğu, şirketlerin vergi planlamalarına nezaret ederek, şirketlerin müşavirlerle ihtilafa düşmesi halinde nihai karar merciinin Şirketler Koordinatörlüğünün olduğu,

* Şirketler Koordinatörlüğü organizasyonunun İztarım A.Ş. bünyesinde oluşturulacağı ve ayrı bir bütçe yapılarak cari giderlerinin bir dağıtım anahtarı vasıtasıyla İzmir Büyükşehir Belediyesi şirketlerine yansıtılacağı,

anlaşılmaktadır.

Büyükşehir Belediyesi Başkanı tarafından söz konusu kişinin şirketler mali koordinatörü olarak görevlendirilmesi ile şirketler koordinatörlüğünün görev, yetki ve sorumlulukları incelendiğinde,

* Her ne kadar doğrudan ve dolaylı olarak Büyükşehir Belediyesinin şirket çoğunluk hissesine sahip olmasına karşın, Büyükşehir Belediye Başkanının şirketlerin iş ve işlemlerine şirketler koordinatörlüğü üzerinden müdahalede bulunulamayacağı, yürürlükteki mevzuata göre sadece İzmir Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından Belediye tüzel kişiliğini temsilen genel kurula temsilci atanacağı,

* Şirket Koordinatörlüğü görevini üstlenen kişinin şirketlerin iş ve işlemlerine ait hususlarda karar/onay verme yetkisinin bulunmadığı, bu yetkinin sadece genel kurul ve yönetim kuruluna ait olduğu,

* 6102 sayılı Kanun'a göre, yönetim kurulunun geçmiş hesap dönemine ait, Türkiye Muhasebe Standartlarında öngörülmüş bulunan finansal tablolarını, eklerini ve yönetim kurulunun yıllık faaliyet raporunu, bilanço gününü izleyen hesap döneminin ilk üç ayı içinde hazırlayarak genel kurula sunacağı, diğer bir anlatımla yönetim kurulunun şirketin mali tablolarını hazırlamakla görevli organ olduğu, şirket bağımsız denetçisinin şirket genel

kurulunca seçileceği, şirketlerin vergi ödev ve sorumluluklarının ise vergi mevzuatı çerçevesinde yerine getirmeye yetkili ve sorumlu organın yönetim kurulu olduğu,

* Şirketler Koordinatörlüğünün mali müşavir, bağımsız dış denetçilerinin koordinatöre karşı sorumlu olduğu, şirketlerin vergi planlamalarına nezaret edeceği ve şirketin müşavirlerle ihtilafa düşmesi halinde nihai karar merciinin şirketler koordinatörlüğünde olduğu, belediye şirketleri için ortak mali işler standartlarını belirleyerek ve uygulanmasını takip etmesi, faaliyet sonuçları üzerinden mali analiz ve değerlendirmeler yaparak raporlaması, şirketlerce hazırlanan yıllık ve revize bütçeleri gözden geçirerek onaylamasına ilişkin yetkilendirilmesinin 6102 sayılı Kanun ve vergi mevzuatı kapsamında hukuka uygun olmadığı,

* Şirket Koordinatörlüğü tarafından şirketlerin faaliyet alanlarına göre risk analizleri yapılmasını ve tespit edilen risklerin takip edilmesini, yönetilmesini temin etmek (Kur, faiz, alacak, mevzuat vs.) olarak belirtilmiş ise de, 6102 sayılı Kanun'un "Riskin erken saptanması ve yönetimi" başlıklı 378'inci maddesinde, borsada işlem gören şirketlerde, yönetim kurulunun şirketin varlığını, gelişmesini ve devamını tehlikeye düşüren sebeplerin erken teşhisi, bunun için gerekli önlemler ile çarelerin uygulanması ve riskin yönetilmesi amacıyla, uzman bir komite kurmak, sistemi çalıştırmak ve geliştirmekle yükümlü olduğu, diğer şirketlerde ise bu komitenin denetçinin gerekli görüp bunu yönetim kuruluna yazılı olarak bildirmesi hâlinde derhâl kurularak ilk raporunu kurulmasını izleyen bir ayın sonunda vereceği, komitenin yönetim kuruluna her iki ayda bir vereceği raporda durumun değerlendirilerek, varsa tehlikelere işaret ederek çareleri göstereceği ve raporun denetçiye de yollanacağını belirtildiği, bu bağlamda şirket yönetimi ve denetimi ile ilgili yasal olarak bir görevi olmayan ve Belediye Başkanı tarafından görevlendirilen Koordinatörün şirketlerin faaliyet alanlarına göre risk analizlerini yapması ve tespit edilen riskleri takip ederek yönetmesinin hukuki dayanağının bulunmadığı,

sonucuna varılmıştır.

Şirketlerin genel kurul ve yönetim kurulu organları ile Büyükşehir Belediyesi Şirketler ve Kuruluşlar Şube Müdürlüğü, Büyükşehir Belediye Başkanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı ve İç Denetim Birim Başkanlığı aracılığıyla koordinatöre verilen görevlerin gerçekleştirilebilmesi mümkündür. Hukuken var olan organ ve birimler aracılığıyla bunların yapılması mümkün iken, hukuki dayanağı olmayan ve Başkan tarafından görevlendirilen koordinatör eliyle bu tür işlemlerin yapılması paralel ve fiili yapı oluşturmaktadır. Şirketlerde sorumluluk ilgili organlarda olduğu halde, kararlarda imzası olmayan koordinatörün talebi ile alınan kararlardan

sorumlu olmaları ayrıca tartışma konusudur. Her ne kadar imzayı atanların sorumlu olduğu ifade edilebilir ise de, koordinatörün bulunduğu konum dikkate alındığında yönetim kurulu üyelerinin gelen talebin aksine karar alabilmeleri fiili olarak mümkün görünmemektedir.

Kamu İdaresi cevabında, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye Başkanının Görev ve Yetkiler" başlıklı 38'nci maddesinin birinci fıkrasının (k) bendinde, "Belediye ve bağlı kuruluşları ile iletişimini denetlemek." hükmü gereği 11.08.2020 tarih ve E.169709 sayılı yazı ile kurulduğu, Büyükşehir Belediyesinin doğrudan veya dolaylı olarak ortak olduğu ve Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre kurulmuş olan şirketlerde finans, muhasebe, risk yönetimi, vergi yönetimi, bütçe finansal raporlama, elementler sigorta, şirketler hukuku, alanına giren işlemleri bütünsel olarak yürütmek ve eşgüdüm sağlamak amacıyla kurulduğu, Büyükşehir Belediyesinin doğrudan veya dolaylı olarak ortak olduğu iştirakleri ile şirketler koordinatörlüğü arasında hukuksal bir bağ bulunmadığı, kuruluş amacında yer alan konular ile ilgili olarak yeknesaklık sağlamak amacı ile fonksiyonel bir ilişki mevcut olduğu, mevcut yapı ile ilgili yeni organizasyonel çalışmaların devam ettiği ve bulgu doğrultusunda gerekli çalışmalar yapılacağı belirtilmiştir. Kamu İdaresi cevabında belirtilenlerle ilgili olarak yukarıda yapılan açıklamalar yeterli olup, farklı bir değerlendirmeyi gerektiren bir durum bulunmamaktadır.

Şirketlerin faaliyetlerini yürütürken yapacağı iş ve işlemleriyle sorumlu ve yetkili olan organlarının genel kurul ve yönetim kurulu olması karşısında, şirketler koordinatörlüğüne yer verilmesi talebi ve onayı ile işlem yapılmasının 6102 sayılı Kanun'a uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

Her ne kadar koordinatörün Büyükşehir belediyesinin ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin etkin ve verimli yönetilmesini sağlamak görev ve yetkisi kapsamında görevlendirildiği ve şirketlerin verimliliğinin artırılmasının amaçlandığı ifade edilebilir ise de, bu amacın yukarıda belirtilen Büyükşehir Belediyesinin birimleri ve şirketlerin organları ile de sağlanması mümkündür. 6102 sayılı Kanun'da şirketin, yönetim kurulu tarafından yönetileceği açık olarak belirtildiğine göre, şirket yönetim kurulu üyesi olarak görevlendirilen kişilerin niteliklerinin önemi ortaya çıkmaktadır. Nihai olarak koordinatörün yatığı işlemlerin niteliği uygun yönetim kurulu üyeleri tarafından yapılması mümkündür.

Büyükşehir Belediye Başkanının Belediyenin sahip olduğu şirketlerin yönetilmesine dair oluşturulan Şirketler Koordinatörlüğünün belediye şirketleri üzerinde herhangi bir görev, yetki ve sorumluluğunun olamayacağı, şirketi yönetmekle görevli organın yönetim kurulu

olduğu dikkate alındığında oluşturulan koordinatörlüğün hukuki dayanaktan yoksun olması nedeniyle uygulamaya son verilmesi uygun olacaktır.

BULGU 77: Şirketlerin Mali Müşavirlik Danışmanlık Hizmet Alımının Kamu İhale Kanunu Kapsamı Dışında Gerçekleştirilmesi ve Sözleşmeye Aykırı Ücret Zammı Yapılması

Büyükşehir Belediyesinin doğrudan veya dolaylı olarak çoğunluk hissesine sahip olduğu şirketlerin mali müşavirlik danışmanlık hizmeti alımında, herhangi bir ihale usulü veya doğrudan temin yöntemi kullanılmadan mevzuatta belirtilen kanıtlayıcı evraklara yer verilmeden ilgiliyle sözleşme imzalanarak yürütüldüğü ve yapılan sözleşmeye aykırı olarak ücret zammı yapıldığı görülmektedir.

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 buldukları 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 bir şirket olduğu, istisna kapsamında olmayan alımlarını ihale usulleriyle veya şartları taşıyorsa doğrudan teminle yapması gerektiği açıktır.

Yapılan incelemede, Büyükşehir Belediyesinin doğrudan veya dolaylı olarak çoğunluk hissesine sahip olduğu 14 şirketin mali müşavirlik danışmanlık hizmeti alımının herhangi bir ihale usulü veya doğrudan temin yöntemi kullanılmadan sözleşme imzalanarak aynı firmadan temin edildiği, ayrıca sözleşmelerde ücretin 01.01.2023-31.12.2023 tarihleri için belirlenmiş olmasına rağmen, yıl içinde alınan yönetim kurulu kararıyla ücrete sözleşme hükümlerine aykırı olarak %25 oranında zam yapıldığı anlaşılmıştır.

Kamu İdaresi cevabında, şirketlerin mali müşavirlik danışmanlık hizmeti almadığı,

şirketlerin kurumlar vergisi denetimi yönünden, Yeminli Mali Müşavirlik şirketi ile kurumlar vergisi tasdik sözleşmesi yaptığı, kurumlar vergisi tasdik denetiminin gerçek veya tüzel kişilerin ya da bunların teşebbüs ve işletmelerinin, kurumlar vergisi ya da yıllık gelir beyannameleri ile birlikte bunlara ekli olan tablo ile bildirimlerinin yeminli mali müşavirlerce vergi kanunlarına göre denetlenmesi, bu denetleme sonuçlarına dayanılarak tasdik kapsamına giren konuların ve belgelerin gerçeği yansıtıp yansıtmadığının imza ve mühür kullanarak tespit ve rapora bağlanması işlemleri olduğu, kurumlar vergisi tasdiki denetiminin 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda tariflenen mal ve hizmet alım şekillerinden olmadığı, sözleşme dönemi içerisinde yapılan ücret artışının nedeninin ülkedeki öngörülemez olumsuz ekonomik şartlar ve yüksek enflasyon nedeni ile işçilik maliyetlerinin artmasından kaynaklandığı ifade edilmiştir. Her ne kadar yukarıda mali müşavirlik danışmanlık hizmeti alımı denilmiş ise de, bu firmadan bağımsız denetim hizmeti de alınmaktadır. Kamu İdaresi cevabından da anlaşılacağı üzere şirketler tarafından hizmet satın alınmaktadır. Bu hizmeti verebilecek çok sayıda yetki sahibi gerçek ve tüzel kişi bulunmaktadır. Söz konusu hizmetin başka kimseden teklif alınmadan Belediyenin çoğunluk hissesine sahip olduğu şirketler tarafından sadece tek kişiden alınmasının kabul edilebilir bir tarafı bulunmamaktadır.

Büyükşehir Belediyesinin doğrudan veya dolaylı olarak çoğunluk hissesine sahip olduğu şirketlerin hizmet alımının Kamu İhale Kanun'unun öngördüğü usullerde veya diğer kişilerden teklif alınması suretiyle gerçekleştirilmesi ve bunun sonucunda yapılan sözleşme hükümlerine uyulması gerekmektedir.

BULGU 78: İç Denetim Birim Başkanının Belediye Şirketi Yönetim Kurulu Üyeliğinde Görev Alması

İç denetim birim başkanının Büyükşehir Belediyesinin %96,79 oranında hissesine sahip olduğu şirkette 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 yaptırılmayacağı, 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 yetkisinin 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 ifadede 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 yaptırılmayacağı hükmü gereği şirketlerin yönetim kurullarında iç denetçinin görev almasının mümkün olmadığı sonucu çıkmaktadır. İç denetçiye asli görevi dışında hiçbir görev verilemeyeceği ve yaptırılmayacağı ifadesinden İç Denetçinin iradesinin öneminin olmadığı anlaşılmaktadır. Yani İç Denetçinin istemesi halinde asli görevi dışında görev verilebileceği ve yaptırılacağı 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'uncü 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 yılı Sayıştay Denetim Raporuna ilişkin verdiği 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.

Kamu idaresi 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.

Kamu İdaresi cevabında 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. Kamu İdaresi cevabında belirtilenlerle ilgili olarak yukarıda yapılan açıklamalar yeterli olup, farklı bir değerlendirmeyi gerektiren bir durum bulunmamaktadır.

Kamu görevlilerinin 2022 yılına ilişkin Sayıştay Denetim Raporunun gereğini yerine getirmediği ve raporda belirtilen hususu uygulamadıkları 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 yaptırılmayacağı hükmü gereği şirketlerin yönetim kurulunda görev alması mümkün değildir.

BULGU 79: 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 belirlenmediği ve 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 A.Ş.) 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. Teknik Şartname'nin 15.1'inci maddesinde yer alan hükme göre ücretlerin ne olacağı öngörülebilir ve belirli değildir. Diğer taraftan ücret belirlenmesinin 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, *"Aksesuar (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 aksesuarlık 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 *"Aksesuar 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 aksesuarçılık 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 İdaresi cevabında, Şehir Tiyatroları kuruluş süreci ile ilgili bilgi verildikten sonra ücretlerin ilk ve izleyen şartnamelerde yer almasının 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 çalışmalar 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 iletiildiği anda niteliklerde yer alan eksiklik için gerekli düzeltmelerin yapıldığı, personel çalıştırılmasına konu şartnamenin bu doğrultuda tanzim edildiği, bahsedilen 2 Aksesuarcı 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 olmayacağını 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.

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 80: 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, Devlet Personel Başkanlığının 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, Devlet Personel Başkanlığının uygun görüşü alınarak diğer kamu kurum ve kuruluşlarında altı aya kadar geçici süreli olarak görevlendirilebilmek mümkündür. Bu fıkraya göre görevlendirmede memurun muvafakati aranmamaktadır. Maddenin birinci fıkrası ile ikinci fıkrası arasındaki en önemli farkın memurun muvafakati meselesi olduğu anlaşılmaktadır. Her iki fıkra da 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 Devlet Personel Başkanlığınca hazırlanarak Cumhurbaşkanınca yürürlüğe konulacak yönetmelikle belirleneceği belirtilmiş, 03.05.2019 tarih ve 30763 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak 1025 sayılı Cumhurbaşkanlığı 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. ... 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 20.09.2023 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 ifadede 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. Bir kısım görevlendirmenin 657 sayılı Kanun'un Ek 8'inci maddesine göre yapılmış olmasına karşın, geçici süreli görevlendirme süresinin bir yılda altı ayı geçemeyeceği kuralına uyulmamıştır. Diğer bir kısım görevlendirmenin 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 cevabında, 5442 sayılı Kanun'un 8'inci maddesi hükmüne yer verilerek kişi bazlı yapılan görevlendirmelerle ilgili bilgi verilmiş, ...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.

2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer alan bu konu ile ilgili olarak bazı kişilerin görevlendirmeleri iptal edilmesine karşın, belirtilen kişilerle ilgili işlem yapılmaması anlaşılabilir bir durum değildir.

657 sayılı Kanun'un Ek 8'inci maddesi ile diğer mevzuata aykırı yapılan geçici görevlendirmelerin iptalleri sağlanarak bundan sonraki geçici süreli görevlendirmelerin Kanuna uygun olarak yapılması gerekir.

BULGU 81: Belediye Kadrosunda Çalışanların Sürekli Olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığında 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 10.07.2018 tarihinde, ... sicil numaralı kişi 14.10.2015 tarihinde, ... sicil numaralı kişi 12.09.2017 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.

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 Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini düzenleyen 104’üncü maddesinin onyedinci fıkrasında, Cumhurbaşkanının 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. Gerekliğinde 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 personeldir. 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 cevabında, 6360 sayılı Kanun'un 34'üncü maddesi ile 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 28'inci maddesinden sonra gelmek üzere eklenen 28/A madde hükmünden bahsedilerek kişi bazlı yapılan görevlendirmelerle ilgili bilgi verilmiş, 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 cevabi 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.

Kamu görevlilerinin 2022 yılına ilişkin Sayıştay Denetim Raporunun gereğini yerine getirmediği ve raporda belirtilen hususu uygulamadıkları 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 82: Genel Sekreterlik Biriminden Maaş Alan Şube Müdürlerinin Görevinin Olmaması

Genel sekreterlik biriminde kadrosu olup maaşını bu birimden alan şube müdürlerinden beş kişinin 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 13 şube müdüründen 8'inin harcama birimlerinde görevlendirildiği, bunlardan 5'ine ise herhangi bir görev verilmediği anlaşılmıştır. 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 İdaresi cevabında, 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 personelini buldukları kadro derecelerine eşit veya daha üst, kurum içinde aynı veya başka yerdeki diğer kadrolara naklen atayabilecekler, 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. Kamu İdaresi cevabında belirtilen maddeler personelin atanmasıyla ilgilidir. İfade edilen husus ise kadrosu şube müdürü olan ve aynı kadrodan maaş alan kişilerin Genel Sekreterlik biriminde görüldüğü, bu bağlamda şube müdürü kadrosundan maaş alan bu kişilere herhangi bir görev verilmemesine ilişkindir.

Genel Sekreterlik şube müdürlüğü kadrosunda olup, herhangi bir görev verilmeyen kişilerin ya kadrosuna uygun görev verilmesi, ya da ihtiyaç bulunmuyor ise bu kişilerin şube müdürlüğü kadrosundan alınarak uygun kadroya atamalarının yapılması gerekir.

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/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Bazı İlçe Merkezlerinde ve Yerleşim Alanlarında Nazım İmar Planının Bulunmaması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 65 olarak yer almaktadır.
Belediyenin Mülkiyetinde Bulunan Tarımsal Ürün Elde Edilecek Zeytin Ağaçlarından Faydalanılmaması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 14 olarak yer almaktadır.
İlçe Belediyelerinden Alınması Gereken Çevre Temizlik Vergisi Payının Takibinin Yapılmaması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 2 olarak yer almaktadır.
Belediye Şirketine Verilen Büfelerin İhalesiz Olarak Üçüncü Kişilere Verilmesi	2022	Yerine Getirilmedi	2023 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun

			Diğer Bulgular kısmında Bulgu 49 olarak yer almaktadır.
Çatılı İşyeri/Konut Kira Artışının Hatalı Yapılması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 16 olarak yer almaktadır.
Kira Artışlarında Hatalı Uygulama Yapılması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 17 olarak yer almaktadır.
Taşınmaz Yönetimi ve Kiralamaların Usulüne Uygun Yapılmaması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 11 olarak yer almaktadır.
Taşınmaz Tahsislerinde Anlaşma Yapılmaması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular

			kısımında Bulgu 8 olarak yer almaktadır.
Taşınmaz Tahsislerinde Süre Belirtilmemesi	2022	Yerine Getirilmedi	2023 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 9 olarak yer almaktadır.
Ortak Hizmet Projesi Kapsamında Taşınmazların Bedelsiz Olarak Spor Kulübüne Kullanılması Belirtildiği Halde, Söz Konusu Taşınmazların Kulüp Tarafından İşletilmesi	2022	Yerine Getirilmedi	2023 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 10 olarak yer almaktadır.
Su Ürünleri Halinde Kanun Hükümlerinin Uygulanmaması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 60 olarak yer almaktadır.
Hafriyat Alanlarının Etkin Olarak Kullanılmaması ve Hafriyat Gelirlerinin İlçe Belediyelerince Toplanması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 40

			olarak yer almaktadır.
İmzalanan Ortak Hizmet Protokolünde Karşı Tarafın Yükümlülüklerini Yerine Getirmemesi	2022	Yerine Getirilmedi	2023 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 54 olarak yer almaktadır.
Mevcut Uygulama İmar Planlarının Üst Planlara Uyguluğuna İlişkin Kontrollerde Eksiklikler Olması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 59 olarak yer almaktadır.
İzmir Hafif Raylı Sistemi 5. Aşama Üçyol – Buca Hattı Yapım İşi İhalesinde Teklif Değerlendirme İşlemlerinin İhale Dokümanları ve Eki Rehberlere Uygun Yapılmaması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 31 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	2022	Yerine Getirilmedi	2023 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 27 olarak yer almaktadır.

Reklam Üniteleri İhalesinde İhale Öncesi Yerlerin Tam Olarak Belirlenmemesi	2022	Yerine Getirilmedi	2023 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 29 olarak yer almaktadır.
Bütün Riskler Sigortası Kapsamında Yer Alan Risk Kalemlerinde Muafiyet Oranının Yüksek Belirlenmesi	2022	Yerine Getirilmedi	2023 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 35 olarak yer almaktadır.
İlçe Belediyelerinin Görev Sahasına Giren Yerlerde Büyükşehir Belediyesi Tarafından Asfalt ve Parke Yapılması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 53 olarak yer almaktadır.
Çöp Kamyonlarının Başka Kurumlara Devirlerinde Mevzuata Uyulmaması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 5 olarak yer almaktadır.

İlçe Belediyelerine Bedelsiz Minibüs Devirlerinde Mevzuata Uyulmaması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 4 olarak yer almaktadır.
İktisadi Teşebbüslerin Sürekli Zarar Etmesini Önleyici Tedbirlerin Alınmaması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 70 olarak yer almaktadır.
Tam Zamanlı Sözleşmeli Personelin Şirket Yönetim Kurulu Üyesi Olarak Görev Yapması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 71 olarak yer almaktadır.
İç Denetim Birim Başkanının Belediye Şirketi Yönetim Kurulu Üyeliğinde Görev Alması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 78 olarak yer almaktadır.

Büyükşehir Belediyesi ve Bağlı kuruluşlarında Yöneticilik Sıfatına Haiz Olmayan Personelin Şirket Yönetim Kurulunda Görev Alması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 69 olarak yer almaktadır.
İlçeden İle veya İlçeden İlçeye Çalışan Toplu Taşıma Araçları ile İlgili Uygulamanın Hatalı Olması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 42 olarak yer almaktadır.
Büyükşehir Belediyesi Tarafından Verilen Taksi Hakkı İhalelerinde Süre Belirtilmemesi	2022	Yerine Getirilmedi	2023 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 44 olarak yer almaktadır.
Servis Hakkının Ulaşım Koordinasyon Merkezi İhale Kararıyla Verilmesi ve Süre Belirtilmemesi ile Büyükşehir Belediyesi Tarafından İhale Kararıyla Verilenlerde Süre Belirtilmemesi	2022	Yerine Getirilmedi	2023 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 43 olarak yer almaktadır.

Bergama İlçe Belediyesi Tarafından 10 Yıllığına İhale Edilen Şehir İçi Halk Otobüslerinden Bilet Bedeli ile İhale Bedelinin Bir Kısımının Alınmaması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 46 olarak yer almaktadır.
Dikili İlçe Belediyesi Tarafından 10 Yıllığına İhale Edilen Şehir İçi Halk Otobüslerine Süre Bitiminden İtibaren Her Hangi Bir Bedel Alınmaksızın Taşımacılık Hakkı Verilmesi	2022	Yerine Getirilmedi	2023 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 50 olarak yer almaktadır.
İki İlçe Belediyesinden Devrolunan Toplu Taşıma Hatları ile İlgili Uygulamanın Hatalı Olması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 48 olarak yer almaktadır.
Büyükşehir Belediyesinin İşletilmesini Devrettiği Otoparklardan Şirketin Ücretsiz Yararlandırma Yapması ve Böylece Belediyenin Gelir Kaybı Oluşması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 19 olarak yer almaktadır.

Şirkete Devredilen Otoparkın Faaliyete Süresinde Geçmemesi Nedeniyle Belediyenin Gelir Kaybına Uğraması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 20 olarak yer almaktadır.
Otopark İşletme Hakkının Şirket Tarafından Minibüsçüler Odasına Kiralanması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 21 olarak yer almaktadır.
Sosyal Denge Sözleşmesine Sözleşme Konusu Olmayan Hükümler ile Kanuna Aykırı Hükümlerin Konulması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 63 olarak yer almaktadır.
Geçici Görevlendirmede Kanuna Uyulmaması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 80 olarak yer almaktadır.

Belediye Kadrosunda Çalışanların Sürekli Olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığında Görevlendirilmesi	2022	Yerine Getirilmedi	2023 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 81 olarak yer almaktadır.
Avukatlık Vekalet Ücretlerinde Hatalı Uygulama Yapılması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 64 olarak yer almaktadır.
Taşınmaz Tahsislerinin Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi	2022	Kısmen Yerine Getirildi	2023 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular kısmında Bulgu 2 olarak yer almaktadır.