



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

AYDIN 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.....	10
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	10
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	10
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	11
6. DENETİM GÖRÜŞÜ.....	14
7. DENETİM BULGULARI.....	14

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: Tahsilat Yapılmayan İşletme Hakkı Devirleri	20
Tablo 10: Fiyat Dışı Unsur Kullanılarak İhale Edilen Yapım İşlerine İlişkin Bilgiler	26

KISALTMALAR

ASKİ	: Aydın Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü
AYKOME	: Altyapı Koordinasyon Merkezi
A.Ş.	: Anonim Şirketi
GYMY	: Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği
KDV	: Katma Değer Vergisi
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KMYKK	: Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
YİĞŞ	: Yapım İşleri Genel Şartnamesi

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. Diğer Bulgular

1. İmar Denetim Yetkisinin Kullanılmaması
2. İmar Planı Değişikliklerinde Kamu Yararı Gerekçesinin Meclis Kararında Yer Almaması
3. Tekstil Park İçerisinde Restoran Olarak Kiraya Verilen Eski Fabrika Binasının Amacı Dışında Kullanılması
4. Belediye Şirketlerine Belirli Bir Bedel Karşılığında İşletme Hakkı Devredilen Yerlerden Tahsilat Yapılmaması
5. Belediye Taşınmazlarının Ecrimisil Karşılığında Kullandırılması
6. Taşınmaz Form ve İcmal Cetvellerinin Tam ve Doğru Bir Şekilde Tutulmaması
7. Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması
8. Fiyat Dışı Unsur Uygulamasının Ekonomik Olmayan ve Mevzuata Aykırı Sonuçlara Neden Olması
9. Yapım İşi İhalelerinde Kesin Proje Hazırlanmadan İhaleye Çıkılması
10. Yapım İşlerinde Revize Birim Fiyat Uygulamasına İlişkin Hükümlerin Tam Olarak Yerine Getirilmemesi
11. Yeni Birim Fiyat Tespitinde Kullanılan Rayiçler İçin Ticaret ve/veya Sanayi Odasından Onay Alınmaması
12. Doğal Yaşam Parkı Peyzaj ve Çevre Düzenleme Yapım İşinin Birim Fiyat Teklif Usulü Olarak İhale Edilmesi
13. ASKİ Kurumu Altyapı Yüklenicilerinden Büyükşehir Belediyesi Gelir Ücret Tarifesinde Belirtilen Altyapı Hizmet ve Harç Bedellerinin Alınmaması
14. Doğrudan Temin Usulüyle Yapılan Alımlarında Hatalı Uygulamalara Yer Verilmesi

15. Koçarlı ve İncirliova İlçe Belediyelerinin Evsel Nitelikteki Katı Atıkları Bertaraf Tesisine Getirmemesi

16. Toplu Taşıma Hizmetlerine İlişkin Sorumluluğun Büyükşehir Belediyelerine Geçtiği 2014 Yılından Önce Verilen Süresiz Hat/Plaka İzinlerinin, Yürürlükteki Mevzuat Hükümlerinin Uygulanmasını Olumsuz Etkilemesi

17. İdarenin Personel Yönetim Sisteminin Bazı Riskler Barındırması

18. İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması

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.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5216 sayılı 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 81 üyeden oluşmaktadır.

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

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

Büyükşehir Belediyesinin teşkilat yapısında doğrudan Başkana bağlı 5 birim belirlenmiştir. Bunlar; Özel Kalem Müdürlüğü, 1. Hukuk Müşavirliği, Teftiş Kurulu Başkanlığı İç Denetim Birim Başkanlığı'dır. Doğrudan Başkana bağlı diğer birim olan Genel Sekreterlik idarenin en önemli icra organıdır.

Genel Sekretere bağlı 4 genel sekreter yardımcısı bulunmaktadır. Belediyenin 26 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	3267	416
Sözleşmeli Personel	15	15
Kadrolu İşçi	1630	211
Geçici İşçi		1
Toplam	4912	643
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel		2246

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

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

Ayrıca Büyükşehir Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğu toplam 7 adet şirket bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

5018 sayılı KMYKK'nin 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 Aydın 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-Kod1	Giderin Türü	Geçen Yılandan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe ile Verilen Ödenek (TL)	Ek Ödenek (TL)	Eklenen Ödenek (TL)	Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
1	Personel Giderleri	-	225.665.000,00	32.447.000,00	97.456.463,16	14.784.433,16	340.784.030,00	308.318.436,88	32.465.593,12	-
2	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	-	33.372.000,00	2.534.000,00	7.753.692,18	719.367,18	42.940.325,00	38.707.905,66	4.232.419,34	-
3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	-	1.141.735.000,00	132.255.000,00	304.023.988,45	250.691.324,47	1.327.322.663,98	1.173.373.006,54	153.949.657,44	-
4	Faiz Giderleri	-	40.000.000,00	-	34.500.000,00	-	74.500.000,00	71.787.840,58	2.712.159,42	-
5	Cari Transferler	-	52.788.000,00	3.164.000,00	21.749.000,00	303.000,00	77.398.000,00	76.028.084,91	1.369.915,09	-
6	Sermaye Giderleri	-	1.220.670.000,00	174.600.000,00	373.174.202,00	339.507.220,98	1.428.936.981,02	1.263.608.740,47	165.328.240,55	-
7	Sermaye Transferleri	-	-	-	-	-	-	-	-	-
8	Borç Verme	-	110.000.000,00	-	-	-	110.000.000,00	108.617.021,60	1.382.978,40	-
9	Yedek Ödenek	-	200.770.000,00	38.000.000,00	-	232.652.000,00	6.118.000,00	-	6.118.000,00	-
Toplam		-	3.025.000.000,00	383.000.000,00	838.657.345,79	838.657.345,79	3.408.000.000,00	3.040.441.036,64	367.558.963,36	-

Aydın Büyükşehir Belediyesinin 2023 mali yılı bütçesinde 3.025.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş, yıl içinde eklenecek 383.000.000,00 TL ek ödenekle birlikte 2023 yılı ödenek toplamı 3.408.000.000,00 TL olmuştur. Yıl içinde 3.040.441.036,64 TL bütçe gideri yapılmış, 367.558.963,36 TL ödenek ise iptal edilmiştir.

Büyükşehir Belediyesinin 2023 yılı Bütçesi “(A) Ödenek Cetvelinde” 3.025.000.000,00 TL ödenek, “(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması” cetvelinde ise 2.810.000.000,00 TL gelir tahmini öngörülmüş olup gider bütçesindeki ödenek toplamı ile gelir bütçesinde tahmin edilen gelir toplamı arasındaki fark, Finansmanın Ekonomik Sınıflandırılması Cetvelindeki gösterilen 215.000.000,00 TL net finansman ile denklik sağlanmıştır.

Tablo 3: 2023 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Ek Gelir (TL)	Toplam Gelir Bütçesi (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi %
01- Vergi Gelirleri	34.850.000,00	9.370.000,00	44.220.000,00	20.196.113,39	3.982,13	20.192.131,26	45,66
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	199.750.000,00	40.498.000,00	240.248.000,00	151.691.643,48	2.432.649,87	149.258.993,61	62,13
04- Alman Bağış ve Yardımlar	450.000,00	0,00	450.000,00	203.103,45	0,00	203.103,45	45,13
05- Diğer Gelirler	2.330.447.000,00	333.132.000,00	2.663.579.000,00	3.194.467.530,27	1.152.752,36	3.193.314.777,91	119,89
06- Sermaye Gelirleri	95.970.000,00	0,00	95.970.000,00	23.192.902,07		23.192.902,07	24,17
08- Alacaklardan Tahsilat	150.000.000,00	0,00	150.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09- Red ve İadeler	-1.467.000,00	0,00	-1.467.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	2.810.000.000,00	383.000.000,00	3.193.000.000,00	3.389.751.292,66	3.589.384,36	3.386.161.908,30	106,05

2023 yılında bütçe tahminlerine (ek gelir tahmini dâhil) göre bütçe gelirlerindeki (red ve iadeler dâhil) gerçekleşme oranı %106,05 seviyesinde olmuştur. Bu çerçevede gelir kalemleri incelendiğinde bütçe tahminlerine göre bütçe gelirlerindeki gerçekleştirmeler; diğer gelirlerde %119,89, vergi gelirlerinde %45,66, teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde %62,13, alınan bağış ve yardımlarda %45,13 ve sermaye gelirlerinde ise %24,17 oranlarında olmuştur.

Tablo 4: 2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Ek Ödenek (TL)	Eklenen/Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)	Bütçe Giderleri İçindeki Payı (%)
01-Personel Giderleri	225.665.000,00	32.447.000,00	97.456.463,16/ 14.784.433,16	340.784.030,00	308.318.436,88	90,47	0,10
02-Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	33.372.000,00	2.534.000,00	7.753.692,18/ 719.367,18	42.940.325,00	38.707.905,66	90,14	0,01
03-Mal ve Hizmet Alım Giderleri	1.141.735.000,00	132.255.000,00	304.023.988,45/ 250.691.324,47	1.327.322.663,98	1.173.373.006,54	88,40	0,39
04- Faiz Gideri	40.000.000,00	0,00	34.500.000,00/ 0,00	74.500.000,00	71.787.840,58	96,36	0,02
05-Cari Transferler	52.788.000,00	3.164.000,00	21.749.000,00/ 303.000,00	77.398.000,00	76.028.084,91	98,23	0,03
06-Sermaye Giderleri	1.220.670.000,00	174.600.000,00	373.174.202,00/ 339.507.220,98	1.428.936.981,02	1.263.608.740,47	88,43	0,42
07-Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		
08- Borç Verme	110.000.000,00	0,00	0,00	110.000.000,00	108.617.021,60	98,74	0,04

09-Yedek Ödenekler	200.770.000,00	38.000.000,00	0,00/ 232.652.000,00	6.118.000,00	0,00		
Toplam	3.025.000.000,00	383.000.000,00	838.657.345,79/ 838.657.345,79	3.408.000.000,00	3.040.441.036,64	89,21	

2023 yılında bütçe giderleri toplam bütçe ödeneğinin (ek ödenek dahil) %89,21'i seviyesinde gerçekleşmiştir. Bu çerçevede gider kalemleri incelendiğinde toplam bütçe ödeneğine göre gerçekleştirmeler; borç verme giderlerinde %98,74, cari transferlerde %98,23, faiz giderlerinde %96,36, personel giderlerinde %90,47, mal ve hizmet alım giderlerinde %88,40, sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderlerinde %90,14, sermaye giderlerinde %88,43 oranlarında olmuştur.

Belediyenin bütçe gelirleri 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/100]	2023-2022 Değişim Oranı (%) [E=(C-B) /B/100]
Vergi Gelirleri	10.053.318,04	17.145.470,82	20.196.113,39	70,55	17,79
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	111.562.420,88	87.974.963,96	151.691.643,48	-21,14	72,43
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	708.001,78	114.500,00	203.103,45	-83,83	77,38
Diğer Gelirler	874.850.373,95	1.686.842.253,14	3.194.467.530,27	92,81	89,38
Sermaye Gelirleri	4.645.854,34	18.230.400,20	23.192.902,07	292,40	27,22
Alacaklardan Tahsilat	8.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	1.009.819.968,99	1.810.307.588,12	3.389.751.292,66	79,27	87,25
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	-1.919.121,33	-6.052.962,02	-3.589.384,36	215,40	-40,70
Net Toplam	1.007.900.847,66	1.804.254.626,10	3.386.161.908,30	79,01	87,68

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2023 yılında Belediyenin gelirleri bir önceki yıla göre 1.581.907.282,20 TL tutarında %87,68 artış göstermiştir. Gelir kalemleri incelendiğinde 2023 yılında önceki yıla göre; teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde 63.716.679,52 TL (%72,43), alınan bağış ve yardımlarda ise 88.603,45 TL (%77,38), diğer gelirlerde 1.507.625.277,13 TL (% 89,38), sermaye gelirlerinde 4.962.501,87 TL (%27,22), vergi gelirlerinde ise 3.050.142,57 TL (%17,79) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur.

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

Bütçe Giderinin Çeşidi	2021 Yılı (TL) (A)	2022 Yılı (TL) (B)	2023 Yılı (TL) (C)	2022-2021 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A/100]	2023-2022 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B/100]
Personel Giderleri	106.405.835,15	151.699.909,91	308.318.436,88	42,57	103,24
SGK Devlet Prim Giderleri	17.373.359,87	24.563.420,79	38.707.905,66	41,39	57,58
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	346.542.586,65	635.020.752,45	1.173.373.006,54	83,24	84,78
Faiz Giderleri	40.875.914,03	63.875.619,13	71.787.840,58	56,27	12,39
Cari Transferler	23.973.601,91	39.936.725,31	76.028.084,91	66,59	90,37
Sermaye Giderleri	321.048.774,07	818.212.506,76	1.263.608.740,47	154,86	54,44
Borç Verme	48.118.996,77	97.851.813,23	108.617.021,60	103,35	11,00
Toplam	904.339.068,45	1.831.160.747,58	3.040.441.036,64	102,49	66,04

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2023 yılında 2022 yılına göre 1.209.280.289,06 TL (%66.04) tutarında artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde 2023 yılında önceki yıla göre; sermaye giderlerinde 445.396.233,71 TL (%54,44), mal alım ve hizmet giderlerinde 538.352.254,09TL (%84,78), borç vermede 10.765.208,37 TL (%11), personel giderlerinde 156.618.526,97 TL (%103,24), faiz giderlerinde 7.912.221,45 TL (%12,39), cari transferlerde 36.091.359,60 TL (%90,37) ve sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinde 14.144.484,87TL (%57,58) tutarlarında bir artış olmuştur.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2023 yılı Faaliyet Giderleri 1.809.290.251,18 TL, Faaliyet Gelirleri 4.206.626.349,54 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 2.397.336.098,36 TL olarak gerçekleşmiştir.

Aydın 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	Aydın İmar San. ve Tic. A.Ş.	405.000.000,00	405.000.000,00	100
2	Aydın Jeotermal Enerji A.Ş.	29.450.000,00	29.450.000,00	100
3	Aybel İnş. Org. Spor Hizm. Tem. San. ve Tic. A.Ş.	213.493.590,00	213.493.590,00	100
4	Ege Et Mamulleri Yem ve Yağ San. Tic. A.Ş.	45.000.000,00	44.958.643,06	99,908
5	Aydın Büyükşehir Belediyesi Personel A.Ş.	100.000,00	70.000,00	70
6	Ayter Aydın Termal Turizm ve Jeo. Sis. A.Ş.	44.000.000,00	132.000,00	0,3
7	Enerya Aydın Gaz Dağıtım A.Ş.	30.000.000,00	1.213.800,00	4,046
	Toplam	767.043.590,00	694.318.033,06	

Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Belediye Şirketi	Hissedar Olduğu Şirket	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediye Şirketinin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Belediye şirketinin Hisse Oranı (%)
1	Ege Et Mamulleri Yem ve Yağ San. Tic. AŞ	Ay Ege ET Pazarlama Sanayi Ticaret AŞ	50.000,00	25.000,00	50
2	Aybel İnş. Org. Spor Hizm. Tem. San. ve Tic. AŞ	Ay Ege ET Pazarlama Sanayi Ticaret AŞ	50.000,00	25.000,00	50
3	Aydın Jeotermal Enerji AŞ	Aysera Aydın Tarım Ürünleri San. ve Tic. AŞ	7.500.000,00	7.500.000,00	100
		Aytermal Enerji AŞ	8.505.000,00	5.103.000,00	60

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Aydın Büyükşehir Belediyesinin muhasebe kayıt işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Mahalli idarelerin hesap planı, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin (GYMY) 46'ncı maddesinde ana hesap grupları, hesap grupları ve hesaplar itibarıyla belirlenmiş çerçeve hesap planında yer alan hesaplardan oluşmaktadır. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer almamakla birlikte, GYMY 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, GYMY'de belirlenen ilkelere ve standartlara uygun olarak hazırlanır ve belirlenen sürelerde ilgililerin bilgisine sunulur. Bu bağlamda, İdarece üretilen cetvel ve temel mali tablolar ile diğer mali tablolar şunlardır:

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

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

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

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

- Faaliyet sonuçları tablosu,

- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetim hesabı icmal cetveli.

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

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak 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 KMYKK'nin beşinci kısmında düzenlenmiştir. İç kontrol, idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçler ile iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür.

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

31.12.2005 tarihli ve 26040 (3. Mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesinde, iç kontrol standartlarının, merkezi uyumlaştırma görevi çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından belirlenip yayımlanacağı, kamu idarelerinin, malî ve malî olmayan tüm işlemlerinde

bu standartlara uymakla ve gereğini yerine getirmekle yükümlü bulunduğu, ayrıca Kanun'a ve iç kontrol standartlarına aykırı olmamak koşuluyla, idarelerce görev alanları çerçevesinde her türlü yöntem, süreç ve özellikle işlemlere ilişkin standartlar belirlenebileceği belirtilmiştir.

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanarak 26.12.2007 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.

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

Kontrol Ortamı Standartları

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

İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yeterlidir.

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

Hassas görevlere ilişkin prosedürler, tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur.

Risk Değerlendirme Standartları

Stratejik plan, zamanında yayımlanmış ve içerik açısından mevzuata uygundur.

İdare performans programı içerik olarak mevzuata uygun şekilde hazırlanmış ve zamanında yayımlanmıştır.

İdare iç kontrol risklerinin tanımlamasıyla ilgili bazı çalışmalar yapmış olmakla beraber risklerin belirlenmesi, Risk Eylem Planı oluşturulması ile risklerin tanımlanması açısından bu çalışmalar yeterli değildir.

Risklerin değerlendirilmesine yönelik çalışmalar yapılmış ancak risklerin belirlenmesi

ve Risk Eylem Planı oluşturma çalışmalarının tamamlanamaması nedeniyle bunlar yeterli değildir.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmıştır ve personele duyurulmuştur.

İdare tarafından yetki devirleri mevzuata uygun yapılmıştır.

İdarece yapılan görevlendirmelerde “görevler ayrılığı” ilkesine uyulmuştur.

İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri ve sorumluları kısmen belirlenmiş olup bunlar risklerin belirlenmesi açısından yeterli değildir.

Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar’a uygun olarak kurulmuştur.

Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi mevcuttur.

Bilgi ve İletişim Standartları

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır.

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

İzleme Standartları

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

Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmuş olup 4 (Dört) iç denetçi kadrosu bulunmaktadır. Bu kadrolardan 2’si doludur. İç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin denetim ve raporlama çalışmaları mevcuttur.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Aydın Büyükşehir Belediyesinin 2023 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının 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

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: İmar Denetim Yetkisinin Kullanılmaması

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 11'inci maddesi ile Büyükşehir Belediyesine verilen imar denetim yetkisinin kullanılmadığı görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 11'inci maddesinde;

“Büyükşehir belediyesi, ilçe belediyelerinin imar uygulamalarını denetlemeye yetkilidir. Denetim yetkisi, konu ile ilgili her türlü bilgi ve belgeyi istemeyi, incelemeyi ve gerektiğinde bunların örneklerini almayı içerir. Bu amaçla istenecek her türlü bilgi ve belgeler en geç onbeş gün içinde verilir. İmar uygulamalarının denetiminde kamu kurum ve kuruluşlarından, üniversiteler ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından yararlanılabilir.

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

Büyükşehir belediyesi tarafından belirlenen ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapılar, gerekli işlem yapılmak üzere ilgili belediyeye bildirilir. Belirlenen imara aykırı uygulama, ilgili belediye tarafından üç ay içinde giderilmediği takdirde, büyükşehir belediyesi 3.5.1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 32 ve 42 nci maddelerinde belirtilen yetkilerini kullanma hakkını haizdir. Ancak 3194 sayılı Kanununun 42 nci madde kapsamındaki konulardan dolayı iki kez ceza verilemez” hükümlerine yer verilmiştir.

Söz konusu mevzuat uyarınca büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyelerinin imar uygulamalarını denetleyebilme, denetim sonucunda imara aykırı uygulamalar hakkında İmar Kanunu 32 ve 42'nci maddelerinde belirtilen yıkım ve para cezası verebilme yetkileri bulunmaktadır.

Aydın Belediyesi 6360 sayılı Kanun ile 31 Mart 2014 tarihinden itibaren büyükşehir belediyesine dönüştürülmüştür.

Yapılan incelemede Aydın Belediyesinin Büyükşehir'e dönüştürüldüğü tarihten 2023 yılı sonu itibari ile İlçe Belediyelerinin imar uygulamaları üzerine direkt bir denetimde bulunmamış; herhangi bir imara aykırılıktan dolayı İmar Kanunu'nun 32 ve 42'inci maddelerinde belirtilen yetkileri kullanmamıştır.

Kamu İdaresi cevabında, 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 11'inci maddesi ile Büyükşehir Belediyesine verilen imar denetim yetkisinin kullanılması konusunda bulgudaki tespitler doğrultusunda gerekli özen ve hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, 5216 sayılı Kanunu'nun 11'inci maddesi uyarınca, tespit edilen belli konularda ilçe belediyelerinin imar uygulamaları denetlenmelidir.

BULGU 2: İmar Planı Değişikliklerinde Kamu Yararı Gerekçesinin Meclis Kararında Yer Almaması

Büyükşehir Meclisine ... İlçesinden gelen “özel planlama alanının ticaret alanına” çevrilmesine ilişkin imar planı değişikliği talebinin meclis kararında “kamu yararı” gerekçesinin yer almadığı görülmüştür.

İlçe Belediyesi Uygulama İmar Plan Notunda;

“Belediye Özel Planlama Alanlarında belediyesinin tercihine göre turizm, rekreasyon, ticaret yada sosyo-kültürel tesisler yapılabilir, parklar ve spor alanları yer alabilir” ifadesi,

Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin "İmar planı değişiklikleri" başlıklı 26'ncı maddesinin 1'inci fıkrasında;

"İmar planı değişikliği; plan ana kararlarını, sürekliliğini, bütünlüğünü, sosyal ve teknik altyapı dengesini bozmayacak nitelikte, kamu yararı amaçlı, teknik ve nesnel gerekçelere dayanılarak yapılır" hükmü yer almaktadır.

Büyükşehir Meclisine ...İlçesinden gelen imar planı değişikliği talebinde belediyenin uygulama imar planında özel planlama olarak ayrılan arsanın ticaret alanına dönüştürülmesi istenmiş; Büyükşehir Meclisi de kamu yararına ilişkin bir gerekçe göstermeden uygulama imar planı açıklama raporunda 21.650 m² olan belediye hizmet alanının 20.590 m²'sinin ticaret alanına çevrilmesi talebini onaylamıştır.

İlçe Belediyesi Plan Notunda özel planlama alanlarının rekreasyon alanı, spor alanı, ticaret alanı gibi çoklu alan kullanımı yapılabileceği ifade edilmiştir. Ancak alanın büyük bir kısmı ticaret alanına dönüştürülmüş olmasına rağmen söz konusu alanın spor, park ve rekreasyon alanı olarak da değerlendirilmesi mümkündür.

Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği'nde imar planı değişikliklerinin kamu yararı amaçlı teknik ve nesnel gerekçelere dayanılarak yapılacağı belirtilmiştir. Bu nedenle söz konusu alanın park, spor, belediye hizmet alanı yapılmayıp ticaret alanı yapılmasında kamu yararına ilişkin teknik ve nesnel bir gerekçenin Meclis Kararında yer alması gerekmektedir.

Kamu İdaresi cevabında, mevzuat açısından kamu yararlarının belediye meclis kararlarında belirtilmesi zorunluluğu bulunmasa da Belediye Meclisinin, plan değişikliği tekliflerini incelerken hem mevzuat kapsamında değerlendirme yapmakta olduğunu hem de bulunduğu bölgenin ihtiyaçları, fiziksel çevreyi sağlıklı bir yapıya kavuşturmak, çevreyle uyumu yakalamak gibi faktörleri de dikkate alarak karar verdiğini dolayısıyla kamu yararının gözetildiğini ifade etmiştir.

İdare cevabında, belediye meclis kararlarında kamu yararı gerekçesi belirtilmesi zorunluluğu bulunmaması ve plan değişikliğinde kamu yararının gözetildiği ifade edilse de imar plan değişikliği içeren kararlar Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin 26'ncı maddesi uyarınca kamu yararı amaçlı, teknik ve nesnel gerekçelere dayanılarak yapılabileceğinden söz konusu teknik ve nesnel gerekçelerin, meclis kararı veya Uygulama İmar Plan Değişikliği Plan Açıklama Raporunda yer alması gerekmektedir.

Ancak Özel Planlama Alanının büyük bir kısmının ticaret alanına çevrilmesinde Büyükşehir Belediyesi Meclis Kararı, İmar ve Bayındırlık Komisyon görüşü ve Uygulama İmar Planı Değişikliği Açıklama Raporunda kamu yararına ilişkin herhangi bir gerekçeye yer verilmemiştir.

Bu itibarla, imar planı değişikliklerinde kamu yararına ilişkin teknik ve nesnel gerekçeler Meclis Kararlarına dayanak olan plan açıklama raporuna, imar komisyon görüşüne veya Meclis Kararlarına yazılmalıdır.

BULGU 3: Tekstil Park İçerisinde Restoran Olarak Kiraya Verilen Eski Fabrika Binasının Amacı Dışında Kullanılması

Tekstil Park içerisinde yer alan ve 1.387 m² kapalı alan 389 m² açık alanı bulunan eski fabrika binasının restoran olarak kiraya verilmesine rağmen zincir gece kulübü olan ... tarafından işletildiği görülmüştür.

... Ltd. Şti ile Kurum arasında imzalanan kira sözleşmesinin 14'üncü maddesinde;

“İhale şartnamesi ve kira sözleşmesine kiracı tarafından riayet edilmediği takdirde 08.09.1983 tarih, 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 62'inci maddesine göre işlem yapılır.

“Ayrıca sözleşme yapıldıktan sonra taahhüdünden vazgeçen ve mücbir sebepler dışında taahhüdünü şartname ve sözleşme hükümlerine göre yerine getirmeyen kiracı hakkında 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 84'ünüc maddesi uyarınca işlem yapılır” hükmü,

Taşınmaz mal kiraya verilmesi işine ilişkin Şartname'nin 2'nci maddesinde;

“Mülkiyeti Aydın Büyükşehir Belediyesine Ait Efeler İlçesi Orta Mahalle Denizli Bulvarı Tekstil Park No:8/4 adresinde ve yukarıda tapu kaydı ile nitelikleri belirtilen taşınmaz üzerinde bulunan, 1387 m² kapalı alan 389 m² Açık Alanlı Restoran Kafe Belediyemizce 15.06.2022 tarihine tesadüf eden çarşamba günü saat 12:00 yapılacak olan ihale ile kiraya verilecektir” hükmü,

16'ncı maddesinde;

“Kiracı bu hakları devredemez, ortak alamaz, kiraya verilen yeri genişletemez, değiştiremez, amacı dışında kullanamaz” hükmü,

“Kiracının Yükümlülükleri” başlıklı 28'inci maddesinin (a) fıkrasında;

“Belediyenin izni olmadıkça kiracı, kiraladığı yeri mukavelede yazılı kullanma amacı dışında kullanamaz” hükmü,

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun “Müteahhit veya müşterinin sözleşmenin bozulmasına neden olması” başlıklı 63’üncü maddesinde;

“Sözleşme yapıldıktan sonra 63’üncü maddede yazılı hükümler dışında müteahhit veya müşterinin taahhüdünden vazgeçmesi veya taahhüdünü, şartname ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirmemesi üzerine, idarenin en az 10 gün süreli ve nedenleri açıkça belirtilen ihtarına rağmen aynı durumun devam etmesi halinde, ayrıca protesto çekmeye ve hüküm almaya gerek kalmaksızın kesin teminatı gelir kaydedilir ve sözleşme feshedilerek hesabı genel hükümlere göre tasfiye edilir.

“Gelir kaydedilen kesin teminat, müteahhit veya müşterinin borcuna mahsup edilemez” hükmü,

84’üncü maddesinin 3’üncü fıkrasında;

“Üzerine ihale yapıldığı halde usulüne göre sözleşme yapmayan istekliler ile sözleşme yapıldıktan sonra taahhüdünden vazgeçen ve mücbir sebepler dışında taahhüdünü sözleşme ve şartname hükümlerine uygun olarak yerine getirmeyen müteahhit veya müşteriler hakkında da, ihaleyi yapan bakanlık veya ilgili bakanlık tarafından, bir yıla kadar ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verilir ve bu kararlar Resmi Gazete ‘de ilan ettirildiği gibi ilgililerin müteahhitlik sicillerine işlenir” hükmü yer almaktadır.

Söz konusu taşınmaz 15.06.2022 tarihinde ihale edilmiş ve ihaleyi tek katılımcı olarak giren ... Ltd. şirketi yıllık 500.000.- TL bedelle almıştır. İçkili lokanta ruhsatı belediyece verilen eski fabrika binası bu tarihten sonra restoran olarak kullanılmamış başka şehirlerde de şubesi bulunan zincir gece kulübü ... olarak işletmeye açılmıştır.

... biletleri internet üstünden satılan ve ünlülerin düzenli konser verdiği her gün 500 ile 1000 kişinin ziyaret ettiği konsept gece kulübüdür.

Adı geçen kulübe Büyükşehir Belediye Encümeni tarafından kapanması gereken saatte kapanmamak ve izinsiz canlı müzik yayını yapmaktan çeşitli zamanlarda cezalar kesmiştir.

Ayrıca Efeler Kaymakamlığı İlçe Emniyet Müdürlüğü tarafından yapılan denetimlerde ise gece 01.00 den sonra canlı müzik yayını yapıldığı, kapalı alanda sigara içildiği, yaşı küçük çocuk bulundurulduğu tespitleri yapılarak Efeler Belediyesine bildirilmiştir.

Anlaşılabacağı üzere restoran olarak kiralanan taşınmaz gece kulübü olarak işletilmektedir. Ancak taşınmaz mala ilişkin sözleşme, şartname ve 2886 sayılı Kanun uyarınca söz konusu taşınmazın kiralama amacı dışında kullanılması mümkün değildir.

Kamu İdaresi cevabında, kiracının yazılı olarak uyarıldığını, kira sözleşmesinin 29'uncu maddesinde belirtilen amaçlar dışında taşınmazın kullanılması halinde sözleşmenin fesih edileceğinin ihtaren bildirilerek fesih sürecinin başlatıldığını ve bundaki sonraki sözleşmeye ait aykırılıklarda 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 62'nci ve 84'üncü maddelerine göre işlem yapılacağını ifade etmiştir.

Ancak, İdare cevabında kiracının yazılı uyarılarla sözleşmeye aykırı kullanıma devam etmesi halinde sözleşmenin fesih edileceği belirtilmesine rağmen; İdarenin kiracının gayrimenkulu sözleşme ve 2886 sayılı Kanun hükümlerine aykırı kullanıma başladığı tarihte yazılı bildirimde bulunmadığı ve kiracının gayrimenkulu restoran yerine gece kulübü olarak kullanıma devam ettiği anlaşılmaktadır.

Bu durumda, birçok kez amacı dışında kullanıldığı tespit edilen taşınmaza ilişkin sözleşme, 2886 sayılı Kanun uyarınca feshedilmelidir.

BULGU 4: Belediye Şirketlerine Belirli Bir Bedel Karşılığında İşletme Hakkı Devredilen Yerlerden Tahsilat Yapılmaması

Büyükşehir Belediyesi tarafından elde edilen gelirden pay almak kaydıyla belediye şirketlerine ihalesiz olarak devredilen işletmelerden herhangi bir tahsilat yapılmadığı görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Şirket kurulması" başlıklı 26'ncı maddesinde;

"Büyükşehir belediyesi kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre sermaye şirketleri kurabilir. Genel sekreter ile belediye ve bağlı kuruluşlarında yöneticilik sıfatını haiz personel bu şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında görev alabilirler. Büyükşehir belediyesi, mülkiyeti veya tasarrufundaki hafriyat sahalarını, toplu ulaşım hizmetlerini, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçelerini işletebilir; ya da bu

yerlerin belediye veya bağlı kuruluşlarının % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, 8/9/1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebilir. (Ek cümle: 12/11/2012-6360/10 md.) Ancak, bu yerlerin belediye şirketlerince üçüncü kişilere devri 2886 sayılı Kanun hükümlerine tabidir” hükmü yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükmüne göre büyükşehir belediyeleri, %50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlerine veya bu şirketlerin %50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, mülkiyeti veya tasarrufundaki hafriyat sahalarının, toplu ulaşım hizmetlerinin, sosyal tesislerin, büfe, otopark ve çay bahçelerinin işletme hakkını ihale yapmaksızın meclis tarafından belirlenen süre ve bedelle devredebilmektedir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; Aydın Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesi kapsamında yer alan ve almayan bazı taşınmazların işletme haklarının belirli süre ve bedellerle belediye şirketlerine devredildiği, meclis kararlarında maktu bir bedel belirlenmeyerek devredilen yerlerden elde edilecek vergi sonrası net karın %50'sinin Belediyeye aktarılması gerektiğinin yer aldığı; ancak, devir tarihinden bu zamana kadar devredilen işletmelerden hiçbir tahsilat yapılmadığı tespit edilmiştir.

Tablo 9: Tahsilat Yapılmayan İşletme Hakkı Devirleri

Devir Tarihi	Devir Süresi	Mahiyeti	Devredilen Şirket	Yıllık Kullanım Bedeli (%)
2015	10 Yıl	Halk Ekmek Üretim Tesisi	AYBEL	50
2015	10 Yıl	17 Adet Ekmek Sayış Ofisi	AYBEL	50
2015	10 Yıl	Meydan Kafe	AYBEL	50
2015	10 Yıl	Havuz Kafe	AYBEL	50
2015	10 Yıl	Sanat Kafe-Restoran	AYBEL	50
2015	10 Yıl	İsmet Sezgin Parkı Kafe	AYBEL	50
2015	10 Yıl	Teleferik Tesisleri	AYBEL	50
2022	10 Yıl	Mobil Kafe	AYBEL	50
2022	10 Yıl	Mobil Kafe	AYBEL	50
2022	10 Yıl	2 Adet Otopark	AYBEL	50
2022	10 Yıl	Sosyal Tesis, Aquapark, Büfe	AYBEL	50
2022	10 Yıl	Kafe	İMAR A.Ş.	50
2022	10 Yıl	Otopark	İMAR A.Ş.	50
2023	10 Yıl	Halı Saha	AYBEL	50
2023	10 Yıl	2 adet Büfe	AYBEL	50

2023	10 Yıl	1 adet Büfe	AYBEL	50
2023	10 Yıl	Kafe	AYBEL	50
2023	10 Yıl	Kafe	AYBEL	50

Tabloda yer alan taşınmazların tümü “devredilen yerlerden elde edilecek vergi sonrası net karın %50’si” bedelle belediye şirketlerine devredilmiştir. Ancak, yukarıda da ifade edildiği üzere devir tarihlerinden itibaren Belediye tarafından herhangi bir tahsilat yapılmamıştır.

Kamu İdaresi tarafından bulgu konusu husus kabul edilmiş olup söz konusu yerlerin işletilmesi sonucunda elde edilecek vergi sonrası net karın %50’sinin Belediyeye aktarılması için AYBEL A.Ş.’ye yazı yazıldığı ve bulgudaki tespitler doğrultusunda işlem tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Belediye tarafından bedel karşılığı şirketlere devredilen yerlerin işletme sonrası elde ettiği vergi sonrası net karın %50’si hesaplanarak tahsilatların yapılması uygun olacaktır.

BULGU 5: Belediye Taşınmazlarının Ecrimisil Karşılığında Kullandırılması

Belediyenin mülkiyetinde bulunan 27 adet taşınmazın 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre ihale suretiyle kiralanması usulü yerine ecrimisil karşılığında taşınmazların işgaline süreklilik kazandırılarak kullandırıldığı görülmüştür.

2886 sayılı Kanun’un “Kapsam” başlıklı 1’inci maddesinde; belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun’da yazılı hükümlere göre yürütüleceği; “Ecrimisil ve Tahliye” başlıklı 75’inci maddesinde; taşınmaz malların gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine fuzuli şagilden ecrimisil isteneceği ve ecrimisil talep edilebilmesi için ise, idarelerin işgalden dolayı bir zarara uğramış olması gerekmeyeceği ve fuzuli şagilin kusurunun da aranmayacağı, bedelinin idarenin oluşturacağı bir komisyonca tespit ve takdir edileceği; işgal edilen taşınmaz malın, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edileceği belirtilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Belediyenin yetkileri ve imtiyazları” başlıklı 15’inci maddesinde, 2886 sayılı Kanun’un 75’inci maddesinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı ifade edilmiştir.

2886 sayılı Kanun'un yukarıdaki hükümlerinden anlaşılacağı üzere; devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malların gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine fuzuli şagilden, bedeli idarece oluşturulacak komisyonca tespit ve takdir edilecek ecrimisil istenmesi ve mülki idare amirine başvurularak işgal edilen taşınmazın 15 gün içerisinde tahliyesinin ve idareye tesliminin sağlanması gerekmektedir. Aynı hükümler, 5393 sayılı Kanun'un 15'inci maddesi gereği belediye taşınmazları için de geçerlidir.

Taşınmaz malları işgal eden fuzuli şagil durumundaki kişilerden ecrimisil alınması, söz konusu taşınmazların sürekli bir şekilde ecrimisil tahsil edilerek idare edilebileceği anlamına gelmemektedir. Zira ecrimisil uygulaması, hukuka aykırı bir yararlanmadan dolayı taşınmazı işgal eden kişiden alınan bir tazminattır. Bir kamu taşınmazının kiralama ya da idare etme usulü ve yöntemi değildir. Tam aksine, kamu malını korumaya yönelik bir yaptırımdır. 2886 sayılı Kanun'da; işgal edilen taşınmazın mülki idare amirine başvurularak 15 gün içerisinde tahliyesinin ve idareye tesliminin sağlanmasına yönelik düzenleme de ecrimisilin bir kiralama yöntemi olmadığını açıkça göstermektedir.

Yapılan incelemede Belediyenin mülkiyetinde bulunan 27 adet taşınmazın ihale edilmeksizin ecrimisil yöntemiyle kullandırıldığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresince bulgu konusu husus kabul edilmiş olup söz konusu taşınmazlar için 2886 sayılı Kanuna göre işlem tesis edileceği ve gerekli çalışmaların başladığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, ecrimisilin olağan bir taşınmaz yönetim şekline dönüştürülmemesi ve söz konusu taşınmazların 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre ihale yapılmak suretiyle kiralanması gerekmektedir.

BULGU 6: Taşınmaz Form ve İcmal Cetvellerinin Tam ve Doğru Bir Şekilde Tutulmaması

Belediye tarafından taşınmaz kayıtlarının, Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümlerine uygun bir şekilde yapılmadığı ve taşınmaz icmal cetvellerinin tam ve doğru bilgi sunmadığı görülmüştür.

5018 sayılı KMYKK'nin 44'üncü maddesinde kamu idarelerinin taşınmazlarının kaydına ilişkin usul ve esasların çıkarılacak yönetmelik ile belirleneceği belirtilmiştir.

Buna istinaden genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmal cetvellerinin

düzenlenmesine ilişkin usul ve esaslar, 02.10.2006 tarihli ve 26307 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik ile düzenlenmiştir.

Anılan Yönetmeliğin “Kayıt şekli” başlıklı 7’nci maddesinde; kamu idarelerine ait taşınmazların mahiyetlerine göre, Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar Formunda, Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar Formunda, Orta Malları Formunda, Genel Hizmet Alanları Formunda, Sınırlı Aynî Haklar ile Kişisel Haklar ve Tahsis Formunda yer alan bilgileri içerecek şekilde bilgisayarda veya deftere yazılarak kaydının tutulacağı ve taşınmaz icmal cetvellerinin hazırlanması için bu formların mali hizmetler birimine gönderileceği, mali hizmetler biriminin de bu formları konsolide ederek Yönetmelik ekinde yer alan taşınmaz icmal cetvellerini oluşturacağı hüküm altına alınmıştır.

Belediye taşınmazlarına yönelik yapılan incelemede; İdare tarafından mezkûr Yönetmelik’te sayılan Genel Hizmet Alanları Formu ve Sınırlı Aynî Haklar ile Kişisel Haklar ve Tahsis Formunun düzenlenmediği ve bu nedenle de taşınmaz icmal cetvellerinin tam ve doğru bir şekilde hazırlanamadığı tespit edilmiştir. Bu durum idarenin mevcuttaki taşınmazlarının takibini zorlaştırmakta ve taşınmaz yönetiminin sağlıklı bir şekilde yapılmasına sebebiyet vermektedir. Ayrıca söz konusu bu eksiklik Belediyenin mülkiyetinde bulunan taşınmazların mali tablolara tam ve doğru olarak yansımalarını da engellemektedir.

Kamu İdaresince bulgu konusu husus kabul edilmiş olup söz konusu formların Yönetmelik hükümlerine uygun şekilde doldurulduğu ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, taşınmazların takip ve yönetiminin daha sağlıklı yapılabilmesi için İdare tarafından taşınmazların kayıtlarının anılan Yönetmelik hükümlerine uygun bir şekilde yapılması gerekmektedir.

BULGU 7: Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması

Belediyenin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazlarının cins tashihlerinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

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

Aynı Yönetmeliğin 10'uncu maddesinde;

“(1) 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.

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

Yukarıda yer alan mevzuat hükmüne göre, kamu idarelerinin mülkiyetlerinde, yönetimlerinde veya kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarının birbirine uygun olmaması durumunda, fiili kullanım durumları esas alınarak tapu kayıtlarında cins tashihlerinin yapılması gerekmektedir.

Ancak, yapılan incelemelerde, Kamu İdaresi tarafından taşınmazların cins tashihinin yapılmadığı görülmüştür.

Sonuç olarak, cins tashihinin yapılmaması, kamu idaresine ait taşınmazların mevcut kullanım şekillerinin tam olarak anlaşılmasına neden olmaktadır.

Kamu İdaresince bulgu konusu husus kabul edilmiş olup taşınmazların cins tashihlerinin yapılması işlemlerine devam edildiği ve taşınmazların fiili kullanımının tespit edilerek tapu kayıtlarının da fiili duruma uygun hale getirilmesi için her türlü iş ve işlemin yapılacağı ifade edilmiştir.

Bu itibarla, Kamu İdaresinin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların cins tashihlerinin yapılmasının sağlanması gerekmektedir.

BULGU 8: Fiyat Dışı Unsur Uygulamasının Ekonomik Olmayan ve Mevzuata Aykırı Sonuçlara Neden Olması

Belediye tarafından yol yapım, bakım, onarım ve altyapı ihalelerinde ekonomik açıdan en avantajlı teklifin, fiyat ile birlikte fiyat dışı unsurlar da dikkate alınarak belirleneceğine ilişkin düzenlemeler yapıldığı; ancak gerekçeli bir açıklama belgesine yer verilmeksizin mali

teklif puanının ağırlığının, teknik değerlendirme puanına göre düşük belirlenmesi nedeniyle işin yüksek fiyat teklif eden istekliler üzerinde bırakıldığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "*İhalenin karara bağlanması ve onaylanması*" başlıklı 40'inci maddesinde; ihalenin, ekonomik açıdan en avantajlı teklifi veren istekli üzerinde bırakılacağı ve ekonomik açıdan en avantajlı teklifin sadece fiyat esasına göre veya fiyat ile birlikte işletme ve bakım maliyeti, maliyet etkinliği, verimlilik, kalite ve teknik değer gibi fiyat dışındaki unsurlar da dikkate alınarak belirlenebileceği hüküm altına alınmıştır.

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin "*Fiyat dışı unsurlar ve bu unsurlara yönelik düzenleme*" başlıklı 62'nci maddesinde; fiyat dışı unsurlara, bu unsurların parasal değerlerine veya nispi ağırlıklarına ve hesaplama yöntemine yönelik düzenlemeyi yapan görevliler tarafından gerekçeli bir açıklama belgesinin hazırlanması ve bu belgenin ihale onay belgesine eklenmesi gerektiği belirtilmiştir.

İdare tarafından 2 adet yol yapım işinin fiyat dışı unsurlara yer verilmek suretiyle ihale edildiği ve söz konusu ihalelerin İdari Şartnamesi'nin 35'inci maddesinde ekonomik açıdan en avantajlı teklifin, fiyat ile birlikte fiyat dışı unsurların da dikkate alınarak belirleneceği; değerlendirmenin ise fiyatın esas olduğu "Mali Teklif Puanlaması" ile fiyat dışı unsurun esas olduğu "Kalite ve Teknik Değer Nitelik Puanlaması" olmak üzere iki kısımda yapılacağı ifade edilmiştir.

Değerlendirmenin, "Mali Teklif Puanlaması" kısmında; Şartname'nin 35'inci maddesinde belirtilen formül esas alınarak isteklilerin teklif ettiği toplam bedeller üzerinden bir hesaplama yapılmakta ve bu hesaplama sonucuna göre isteklilere fiyata esas belli puanlar verilmektedir.

Değerlendirmenin, fiyat dışı unsur kısmında ise Şartname'nin 35'inci maddesinin "Kalite ve Teknik Değer Nitelik Puanlaması" bölümünde belirtilen her bir iş kalemi için istekli tarafından teklif edilen birim fiyatın, isteklinin toplam teklif bedeline oranı ile aynı iş kaleminin yaklaşık maliyetteki bedelinin, toplam yaklaşık maliyete oranı mukayese edilmekte ve sonucun %90-%110 aralığında kalması durumunda isteklilere puan verilmekte; başka bir deyişle puanlama kriteri ile ilgili iş kalemleri için teklif edilecek tutarın, isteklinin toplam teklifi içerisindeki ağırlık oranının idarece hazırlanan yaklaşık maliyette aynı iş kaleminin toplam yaklaşık maliyetteki ağırlık oranı arasında uyumluluk aranmaktadır.

Nihai olarak ise ihale, toplam puanı en yüksek olan istekli üzerinde bırakılmaktadır.

Yapılan incelemede, ihale yetkilileri tarafından fiyat dışı unsurun nev'i, nispi ağırlığı ve hesaplama yöntemine ilişkin olarak gerekçeli bir açıklama belgesi hazırlanmadığı ve bu belgenin ihale onay belgesinin ekinde yer almadığı tespit edilmiştir.

Bu durumda, fiyat dışı unsura yer verilmesinin esas amacı, işin puan verilen iş kalemlerinin hangi gerekçelerle diğer iş kalemlerinden ayrıldığı, teknik değerlendirmenin 60/70 puan olarak belirlenmesine karşın mali teklifin 30/40 puan olarak belirlenmesi nedenleri anlaşılammaktadır. Kaldı ki teknik puan ağırlığının, mali puan ağırlığına nazaran yüksek belirlenmesi isteklilerin teklif ettiği toplam bedellerin, ihale sonucuna etkisini önemli ölçüde azaltmaktadır.

Nitekim, söz konusu fiyat dışı unsura ilişkin teknik puanın, teklif bedele ilişkin mali puandan yüksek belirlenmesi nedeniyle aşağıdaki tabloda yer verilen ihalelerin yüksek bedel ile neticelendiği görülmüş olup bu durum, Kanununun temel ilkelerinden olan kaynakların verimli kullanılması ilkesi ile bağdaşmamaktadır.

Tablo 10: Fiyat Dışı Unsur Kullanılarak İhale Edilen Yapım İşlerine İlişkin Bilgiler

İhale Adı	İsteklinin Unvanı	Geçerli İlk Teklifler	Mali Puan	Teknik Puan	Toplam Puan	İhale Sonucu
1 No.lu Yol Yapım İhalesi	A	164.611.771,75	40,00	5,25	45,25	
	B	165.434.000,00	39,80	6,50	46,30	
	C	166.627.671,70	39,51	1,75	41,26	
	D	167.603.854,00	39,28	0,00	39,28	
	E	186.933.000,00	35,22	23,75	58,97	

F	190.307.379,00	34,59	17,00	51,59	
G	193.976.115,00	33,94	20,00	53,94	
H	194.025.810,00	33,93	23,25	57,18	
I	198.060.860,00	33,24	60,00	93,24	Ekonomik Açıdan En Avantajlı 1. Teklif
J	202.714.550,00	32,48	60,00	92,48	Ekonomik Açıdan En Avantajlı 2. Teklif
K	205.183.310,00	32,09	31,25	63,34	
L	216.240.752,10	30,44	58,00	88,44	
M	218.691.716,70	30,10	56,75	86,85	
N	219.423.666,60	30,00	58,75	88,75	
O	220.472.584,60	29,86	58,75	88,61	
P	221.932.220,00	29,66	46,75	76,41	
R	227.935.201,20	28,88	58,00	88,44	

İhale Adı	İsteklinin Unvanı	Geçerli İlk Teklifler	Mali Puan	Teknik Puan	Toplam Puan	İhale Sonucu
2 No.lu Yol Yapım İhalesi	A	341.414.919,19	30,00	51,00	81,00	Ekonomik Açıdan En Avantajlı 2. Teklif
	B	347.585.430,00	29,47	12,00	41,47	
	C	349.776.178,00	29,28	48,50	77,78	
	G	374.785.403,00	27,32	59,50	86,83	Ekonomik Açıdan En Avantajlı 1. Teklif

Yukarıda yer alan tabloda da açıkça görüleceği üzere, 1 numaralı yol yapım ihalesinde mali puan 40, teknik puan 60 olarak belirlenmiş ve geçerli en düşük teklif 164.611.771,75 TL iken ihale 198.060.860,00 TL teklif veren istekli üzerinde kalmıştır. 2 numaralı yol yapım ihalesinde ise mali puan 30, teknik puan ise 70 olarak belirlenmiş olup en düşük teklif 341.414.919,19 TL iken ihaleyi 374.785.403,00 TL teklif veren istekli kazanmıştır.

İhalelerde fiyat dışı unsur kullanma yetkisi keyfi bir yetki olmayıp, gerekçesinin ve hesap şekillerinin net olarak ortaya konulması ve özellikle idareye avantaj sağlaması ve bu avantajın ihale sırasında net ve somut olarak ölçülebilir olması gerekmektedir. Aksi halde, tabloda da görüldüğü gibi, kaynakların verimsiz kullanımına yol açacaktır.

Kamu İdaresi göndermiş olduğu cevapta özetle; söz konusu yapım işlerinin fiyat dışı unsurlara yer verilmek suretiyle 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 19'uncu maddesine göre açık ihale usulü ile ihale edildiğini, işlerin ihale dokümanları içinde Fiyat Dışı Unsur Gerekçe Raporu'nun yer aldığını, işlerin İdari Şartnameleri'nin 35'inci maddelerinde fiyat dışı unsur değerlendirme yöntemi, hesaplamada kullanılacak formül ve fiyat dışı unsur puanlamasına konu iş kalemleri gibi unsurlara ilişkin detaylı düzenlenmelerin yapıldığını, ayrıca işlere ait ihale işlem dosyaları içinde yer alan "İdare Fiyat Dışı Unsur Açıklamaları" başlıklı dokümanda hesaplamının nasıl yapılacağını ve "teklif fiyatı puanlaması" ile "kalite ve teknik değer nitelik puanlaması"nın ne belirlendiğinin açıklandığını, istekliler tarafından iş kalemlerine ve işin

bedeline yapılan teklifin, yaklaşık maliyeti oluşturan iş kalemleri ve yaklaşık maliyet bedellerinin birbiriyle uyumlu olması gerektiği düşüncesiyle mevzuata uygun şekilde fiyat dışı unsur düzenlemesinin yapıldığını belirtmiştir.

Kamu İdaresince, işlere ait İdari Şartnameler’de fiyat dışı unsurlara ilişkin ayrıntılı düzenlemelerin yapıldığı ve ayrıca ihale işlem dosyaları içinde yer alan “*İdare Fiyat Dışı Unsur Açıklamaları*” başlıklı dokümanda da hesaplama ile ilgili açıklamaların yapıldığı ifade edilmiştir. Söz konusu hususa ilişkin bulgumuzda yer alan bir eleştiri bulunmamaktadır. Nitekim, yukarıda da İdare Şartnameler’de fiyat dışı unsurlara ilişkin gerekli düzenlemelerin yapıldığı belirtilmiştir. Diğer taraftan, İdare cevabında Fiyat Dışı Unsur Gerekçe Raporu’nun düzenlendiği ifade edilmiştir. Söz konusu Rapor incelendiğinde, fiyat dışı unsurun nevi, nispi ağırlığı ve hesaplama yöntemine ilişkin hiçbir gerekçenin yer almadığı görülmüştür. Fiyat Dışı Unsur Gerekçe Raporu ve İdari Şartname’de, puan verilen iş kalemlerinin hangi gerekçelerle diğer iş kalemlerinden ayrıldığına ilişkin bir açıklamaya ya da teknik değerlendirmenin neden 60/70 puan; mali teklifin ise 30/40 puan olarak belirlendiğine ilişkin bir açıklamaya yer verilmemiştir.

İdare cevabının devamında, söz konusu yapım işlerinde fiyat dışı unsur uygulamasının kamu hizmetlerinin gecikmeden/aksamadan, kaynakların verimli kullanılması ilkesinin muhtemel ihlallerini engelleyecek şekilde etkin kullanımını ve ihale konusu işin beklenen kaliteye uygun olarak, dosya kapsamındaki tüm imalatların sözleşme sonrasında gerçekleştirilmesini sağlamayı amaçladığını, iş tamamlanmadan sözleşmenin tasfiye edilmesi riskini azaltmak amacıyla, tekliflerin kendi içerisinde tutarlı ve maliyet etkinliğine sahip olması gerektiği düşünülerek fiyat dışı unsur kullanıldığını ve başta Karayolları Genel Müdürlüğü olmak üzere Bakanlıklar ve tüm Büyükşehir Belediyelerinde fiyat dışı unsur uygulamalarının aynı doğrultuda yapılmakta olduğunu ifade etmiştir.

İdarenin ihale öncesi çalışmalarını mevzuata uygun ve dikkatli yapması durumunda, teklifin kendi içinde dengesiz olması İdare açısından sorun yaratmayacaktır. İdarenin çekincesi, öncelikle yapılması gereken imatlara yüksek teklif verilirken, sonradan yapılacak olan imatlara düşük teklif verilmesidir. Ancak bu çekincenin çözümü yine İdarenin yetkisindedir. İhale öncesi yapılması gereken işlemler (zemin etütleri, projeler) ihtiyaç doğrultusunda hazırlanırsa sorun kendiliğinden giderilmiş olacaktır. Bu anlamda fiyat dışı unsur kullanılmasına gerek kalmayacaktır.

Fiyat dışı unsur kullanıp kullanmama yetkisi İdarenin inisiyatifindedir. İdare fiyat dışı unsur kullanma tercihinde bulunursa, mevzuata uygun fiyat dışı unsur belirlemek zorundadır. Fiyat dışı unsurların işletme ve bakım maliyeti, maliyet etkinliği, verimlilik, kalite ve teknik değer gibi hususlarda belirlenmesi, bu belirlemelerin gerekçelerinin açıklanması, İdareye sağlayacağı avantajların parasal değer ve ağırlık olarak somut şekilde ortaya konulması gerekir.

Ayrıca, fiyat dışı unsurlar için belirlenen puan ağırlığının, mali teklifi etkisiz kılacak oranda yüksek belirlenmemesi gerekir. Bu anlamda, fiyat dışı unsurlar için belirlenen puanların, mali teklife göre düşük tutulmasında fayda bulunmaktadır. Toplam teklif puanı içinde bu puan ağırlığının yüzdesinin, mali teklif puanına göre çok düşük belirlenmesi gerekir.

Söz konusu işlerde, fiyat dışı unsur kullanımını gerektiren bir durum görülmemekle birlikte, İdare tercihini bu yönde kullanırsa, mali teklif puanının belirleyici olacağı bir puan aralığı belirlenmelidir.

Sonuç olarak, kamu ihalelerinde esas olan yöntem, ihalenin en düşük bedeli teklif eden istekli üzerinde bırakılması olup fiyat dışı unsurun, işe ilişkin ilave bir katkı sağlanması veya işteki birtakım risklerin bertaraf edilmesi amacıyla uygulanması gerekmektedir. Bu durumda fiyat dışı unsur düzenlemesinin amacı ve hesap ayrıntısı, gerekçeli bir şekilde ihale onay belgesine eklenmelidir.

BULGU 9: Yapım İşi İhalelerinde Kesin Proje Hazırlanmadan İhaleye Çıkılması

İdare tarafından 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 19'uncu maddesine göre açık ihale usulüyle ihale edilen "Aydın İli Genelinde Yol Yapım, Bakım, Onarım ve Altyapı İşleri Yapım İşİ" ve "Aydın İli Muhtelif Cadde, Bulvar ve Mahalle Yollarında Alt Yapı ve Üst Yapı Yapım İşİ"nde kesin proje olmadan ihaleye çıkıldığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde, projeler;

"Ön proje: Belli bir yapının kesin ihtiyaç programına göre; gerekli arazi ve zemin araştırmaları yapılmadan, bilgilerin halihazır haritalardan alındığı, çevresel etki değerlendirme ve fizibilite raporları dahil elde edilen verilere dayanılarak hazırlanan plân, kesit, görünüş ve profillerin belirtildiği bir veya birkaç çözümü içeren projeyi,

Kesin proje: Belli bir yapının onaylanmış ön projesine göre; mümkün olan arazi ve zemin araştırmaları yapılmış olan, yapı elemanlarının ölçülendirilip boyutlandırıldığı, inşaat sistem ve gereçleri ile teknik özelliklerinin belirtildiği projeyi,

Uygulama projesi: Belli bir yapının onaylanmış kesin projesine göre yapının her türlü ayrıntısının belirtildiği proje” şeklinde tanımlanmıştır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun “İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar” başlıklı 62'nci maddesinde;

“Yapım işlerinde arsa temin edilmeden, mülkiyet, kamulaştırma ve gerekli hallerde imar işlemleri tamamlanmadan ve uygulama projeleri yapılmadan ihaleye çıkılamaz. İhale konusu yapım işinin özgün nitelikte ve karmaşık olması nedeniyle teknik ve malî özelliklerinin gerekli olan netlikte belirlenemediği durumlarda ön veya kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabilir. Uygulama projesi bulunan yapım işlerinde anahtar teslimi götürü bedel teklif alınmak suretiyle ihale yapılması zorunludur. Ancak, doğal afetler nedeniyle uygulama projesi yapılması için yeterli süre bulunmayan yapım işlerinde ön veya kesin proje üzerinden, her türlü onarım işleri ile işin yapımı sırasında belli aşamalarda arazi ve zemin etütleri gerekmesi veya uygulamada imar ve güzergâh değişikliklerinin muhtemel olması nedenleriyle ihaleden önce uygulama projesi yapılamayan, bina işleri hariç, yapım işlerinde ise kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabilir. Bu işlerin uygulama projesi yapılabilen kısımlar için anahtar teslimi götürü bedel, uygulama projesi yapılamayan kısımlarda ise her bir kalem iş için birim fiyat teklif almak suretiyle ihale yapılabilir” hükmü yer almaktadır.

Aktarılan mevzuat hükümlerinden yapım işlerinde uygulama projesi üzerinden ihaleye çıkılmasının genel kural olduğu, işin özgün nitelikte ve karmaşık olması nedeniyle teknik ve mali özelliklerin gerekli netlikte belirlenemediği, doğal afetler nedeniyle uygulama projesi yapılması için yeterli süre bulunmaması, işin yapımı sırasında arazi ve zemin etütleri gerekmesi veya imar ve güzergah değişiklikleri muhtemel olması hallerinde kesin proje üzerinden ihaleye çıkılması gerektiği görülmektedir.

Yapılan incelemede, İdarece açık ihale usulü ile ihale edilen söz konusu yapım işlerine ilişkin ihale onay belgelerinde kesin proje üzerinden birim fiyat teklif alınmak suretiyle ihale gerçekleştirileceği belirtilmesine rağmen, ihale dokümanı kapsamında isteklilere herhangi bir proje verilmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda aktarılan mevzuat hükümlerinden de görüleceği üzere yapım işi ihalelerinde uygulama projeleri üzerinden ihaleye çıkılması esas olmakla birlikte yine mevzuatta belirlenen hallerde kesin proje üzerinden ihalelerin gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Dolayısıyla herhangi bir proje olmadan ihaleye çıkılması mümkün görülmemektedir.

Kamu İdaresince gönderilen cevapta özetle; söz konusu yapım işlerinin ihale dosyalarında işler kapsamında yapılacak çalışmalar için uygulama projesi hazırlanması mümkün olmadığından işlerin teklif birim fiyat usulü ile ihale edildiği, ihale dosyaları kapsamında yer alan mahal listeleri, çalışma mahal ismini, güzergâhını ve sınırlarını gösteren harita çıktıları, sathi kaplama yapılacak yollar için itiner evrağı (hangi imalatın yapılacağını ve km uzunlukları gösterir şekilde), ızgara ve boru proje detayı, poz tarifleri, özel teknik şartname, analiz formatı, birim fiyat teklif cetveli ve diğer dosya dokümanlardan ihtiyaçların hangi miktarda ne olduğunun anlaşılır şekilde görüldüğü ve ihale dosyasında ihaleye katılımı ve katılımcıların teklif vermesine engel bir düzenleme bulunmadığı ifade edilmiştir.

Cevapta da görüleceğe üzere, kesin projelerin hazırlanmadığı İdarece kabul edilmiştir. İdarece, istekliler tarafından satın alınan ihale dosyası kapsamında yer alan belge ve bilgilerin isteklilerin teklif vermesi için yeterli olduğu ifade edilmiştir. Ancak, yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri dikkate alındığında, proje hazırlanmadan ihaleye çıkılabilmesi mümkün değildir.

Sonuç olarak, ihale edilen yapım işlerinde mevzuatın öngördüğü şekilde projelerin hazırlanarak ihale dokümanına dahil edilmesi ve bu suretle ihaleye çıkılmamasının sağlanması gerekmektedir.

BULGU 10: Yapım İşlerinde Revize Birim Fiyat Uygulamasına İlişkin Hükümlerin Tam Olarak Yerine Getirilmemesi

İdare tarafından ihale edilen yapım işlerinde, revize birim fiyat uygulamasına ilişkin güncel mevzuat hükümlerine yüklenici ile yapılan sözleşmelerde yer verildiği ancak uygulamaya eski düzenleme ile devam edilmesi sebebiyle resmi birim fiyatların dikkate alınmadığı görülmüştür.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Yapım işlerinde iş kalemi miktarının değişmesi" başlıklı 52'nci maddesinde; birim fiyatlı işlerde herhangi bir iş kaleminin (sözleşmede yer alan ya da yeni fiyatla sözleşmeye dâhil olan iş kalemi) miktarında %20'yi aşan artışın meydana gelmesi ve bu toplam artışın aynı zamanda sözleşme bedelinin yüzde 1'ini geçmesi halinde, artışın sözleşme bedeli içindeki payı nispetinde ilgili iş kalemine ait birim fiyatın revize edileceği ve bu iş kaleminin yüzde yirmi artışı aşan kısmına revize birim fiyat üzerinden ödeme yapılacağı ifade edilmiştir.

Söz konusu Tebliğe 30.09.2020 tarihinde eklenen ve 20.10.2020 tarihinde yürürlüğe giren 52.2'nci maddesinde ise 52.1'inci madde uyarınca hesaplanan revize birim fiyatın, o iş kalemine ait resmi analiz ve rayiçler de kullanılarak (%25 oranında kar ve genel gider dâhil) hesaplanan birim fiyatı geçemeyeceği ve iş kalemine ait resmi analiz ve rayiçlerin bulunmaması halinde ise bu fiyatın Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin (YİĞŞ) 22'nci maddesinin ikinci ve üçüncü fıkraları dikkate alınarak hesaplanacağı belirtilmiştir.

Yine Yapım İşlerine Ait Tip Sözleşme'nin 28.2'nci maddesinin 24.1 numaralı dipnotunda aynen;

“ ...

(2) Teklif birim fiyat sözleşmelerde madde metni aşağıdaki şekilde düzenlenecektir;

“28.2.İş kalemi miktarının değişmesi

28.2.1. Herhangi bir iş kaleminin (sözleşmede yer alan ya da yeni fiyatla sözleşmeye dâhil olan iş kalemi) miktarında, işin devamı sırasında sözleşmesinde yer alan iş kalemi için sözleşmede belirtilen iş kalemi miktarında; yeni fiyatla sözleşmeye dahil edilen iş kalemi için ise yeni fiyat oluşturulurken projesine göre tespit edilip idare tarafından onaylanan iş kalemi miktarında % 20'yi aşan artışın meydana gelmesi ve toplam artışın aynı zamanda sözleşme bedelinin yüzde 1'ini geçmesi halinde, artışın sözleşme bedeli içindeki payı nispetinde ilgili iş kalemine ait birim fiyat aşağıda gösterildiği şekilde revize edilir ve bu iş kaleminin yüzde yirmi artışı aşan kısmına revize birim fiyat üzerinden ödeme yapılır.

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

S = Sözleşme bedeli (TL),

F = İş kaleminin birim fiyatı (TL /),

A = İş kaleminde meydana gelen artış miktarı (Adet, mt, m² vb.),

R = Revize birim fiyat (TL /).

8.2.2. (28.2.1) maddesi uyarınca hesaplanan revize birim fiyat, o iş kalemine ait resmi analiz ve rayiçler de kullanılarak (%25 oranında kâr ve genel gider dahil) hesaplanan birim fiyatı geçemez. İş kalemine ait resmi analiz ve rayiçlerin bulunmaması halinde ise, bu fiyat

Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 22'nci maddesinin ikinci ve üçüncü fıkraları dikkate alınarak hesaplanır” ifadesi yer almaktadır.

YİĞŞ'nin 22'nci maddesinde sözleşmede bulunmayan veya fiyatı belirli olmayan işlerin fiyatının nasıl tespit edilmesi gerektiği açıklanmaktadır. Bir başka deyişle yeni birim fiyatın nasıl yapılması gerektiği tarif edilmektedir. Söz konusu maddede kısaca, madde metinde sayılan sıralamaya uyularak oluşturulan analizlerden birine yine madde metninde sayılan rayiçlerden biri, birkaçı veya tamamı uygulanarak yeni birim fiyatın tespit edileceği düzenlenmiştir.

Mezkûr mevzuat hükümlerine göre birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilen yapım işlerinde bir iş kalemi miktarında %20'yi aşan artışın meydana gelmesi ve bu artışın aynı zamanda sözleşme bedelinin %1'ni geçmesi halinde iş kaleminin fiyatı mevzuatta yer alan formül ile revize edilmeli, söz konusu revize birim fiyat o iş kalemine ait resmi analiz ve rayiçler de kullanılarak (%25 oranında kâr ve genel gider dâhil) hesaplanan birim fiyat ile kıyaslanmalı ve %20'lik artış miktarını aşan kısma düşük olan tutar üzerinden ödeme yapılmalıdır.

Ayrıca o iş kalemine ait resmi analiz ve rayiçlerin bulunmaması halinde ise yeni birim fiyat düzenlenmeli ve düzenlenen yeni birim fiyat ile revize birim fiyat kıyaslanarak yine düşük olan tutar üzerinden ödeme gerçekleştirilmelidir.

Yapılan incelemede, İdare tarafından ihale edilen “Mimar Sinan Parkı Yapım İşi”nde hesaplanan revize birim fiyatların resmi fiyatlarla kıyaslanmadığı ve bunun sonucunda daha düşük resmi fiyat yerine daha yüksek revize birim fiyat üzerinden ödemeler yapıldığı; “Aydın İli Genelinde Yol Yapım, Bakım, Onarım ve Altyapı İşleri Yapım İşi”nde ise revize birim fiyatlarla kıyaslanmak üzere hesaplanan resmi birim fiyatların ihale tarihi resmi birim fiyatları değil idarece güncellenmiş resmi birim fiyatlar olduğu ve ihale tarihi resmi birim fiyatları üzerinden ödeme yapılması gerekirken daha yüksek olan idarece güncellenmiş resmi birim fiyatlar üzerinden ödeme yapıldığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi göndermiş olduğu cevapta, bulgu konusu yapım işlerinde her türlü fiyat araştırması yapılarak katma değer vergisi hariç olmak üzere yaklaşık maliyetin belirlenip dayanaklarıyla birlikte hesap cetvelinde gösterildiğini ve Aydın İli Genelinde Yol Yapım, Bakım, Onarım ve Alt Yapı İşleri Yapım İşinde yaklaşık maliyetin güncellendiğini, söz konusu yapım işinde işin devamı sırasında her ay yapılan hakediş dönemlerinde, birim fiyat listesinde yer alan tüm iş kalemlerinin revize fiyat uygulamasına girip girmediği kontrolünün yapıldığını,

bahse konu iş kalemleri için hakediş dönemlerinde hesaplanan revize birim fiyatın, o iş kalemine ait resmi analiz ve rayiçler de kullanılarak (%25 oranında kar ve genel gider dahil) hesaplanan birim fiyatı geçmeyecek şekilde hesaplandığını ve işin kapsamında fiyat farkı uygulamasının da olduğu göz önünde bulundurularak, ihale dönemi yaklaşık maliyet cetvelindeki birim fiyat analizi değerlerinin kullanıldığını ifade etmiştir.

Söz konusu yapım işinin fiyat farkı verilen iş olduğu dikkate alındığında, hesaplanan revize birim fiyat, ihale tarihi itibarıyla o iş kalemine ait resmi birim fiyatı geçmemesi gerekmektedir. İdare cevabında, revize birim fiyat uygulamasında yapılacak kıyaslamada yaklaşık maliyet cetvelindeki birim fiyat analizi rayiçlerinin kullanıldığı ifade edilmiştir. İşe ait yaklaşık maliyet İdare tarafından güncellendiği için ihale tarihi resmi birim fiyatları yerine İdarece güncellenen resmi birim fiyatlar revize birim fiyat uygulamasında kullanılmıştır. Ancak, revize birim fiyat uygulamasında yapılacak kıyaslamada kullanılacak değer yaklaşık maliyet analizleri değil; resmi birim fiyatlardır. Dolayısıyla, kıyaslamada kullanılan resmi birim fiyatların İdarece hatalı belirlenmesi revize birim fiyat uygulamasının doğru sonuçlar vermemesine sebebiyet vermektedir.

İdare cevabında ayrıca, Mimar Sinan Parkı Yapım İşinde, işin devamı sırasında yeniden hesaplamalar yapılarak gerekli kesintilerin yapıldığını belirtmiştir.

Sonuç olarak, yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar uyarınca, birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilen yapım işlerinde revize birim fiyat uygulamasının güncel mevzuat hükümleri dikkate alınarak gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 11: Yeni Birim Fiyat Tespitinde Kullanılan Rayiçler İçin Ticaret ve/veya Sanayi Odasından Onay Alınmaması

İdare tarafından ihale edilen yapım işlerinin sözleşmelerinde yer almayan ve sonradan yapılmasına gerek bulunan imalat kalemlerine ait yeni birim fiyatların belirlenmesi sırasında kullanılan faturaların ve rayiçlerin ilgili ticaret ve/veya sanayi odasına onaylatılmadığı görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Sözleşmede Bulunmayan İşlerin Fiyatının Tespiti" başlıklı 22'nci maddesinin üçüncü fıkrasında;

"İş kalemi veya iş grubunun niteliğine uygun olarak yukarıdaki analizlere, kaynakların verimli kullanılması gözetilerek aşağıdaki rayiçlerden biri, birkaçı veya tamamı uygulanabilir:

a) Varsa yüklenicinin teklifinin ekinde idareye verdiği teklif rayiçler

b) İdarede veya diğer idarelerde mevcut rayiçler

c) İhaleyi yapan idarenin daha önce gerçekleştirdiği ve ihale konusu işe benzer nitelikteki yapım işlerinin sözleşmelerinde ortaya çıkan fiyatlar

ç) İdarece kabul edilmek şartıyla, ticaret ve/veya sanayi odasınca onaylanmış uygulama ayına ait yerel rayiçleri” denilmektedir.

12.09.2005 tarihli ve 25934 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Oda Muamelat Yönetmeliği’nin “Faturaların Rayice Uygunluğunun Onayı” başlıklı 38’inci maddesinde;

“Faturaların rayice uygunluğunun onayı; faturaya konu mal veya hizmetle iştigal eden en az üç işletmeden belgelendirilmek suretiyle alınacak fiyatların ortalaması veya alınan fiyatlardan birbirine en yakın olanlar dikkate alınarak yapılır. Bu sayıda işletmenin bulunmaması halinde, ilgili meslek komitesinin görüşü veya gerekli durumlarda meclis tarafından onaylanan eksper listeleri arasından yönetim kurulu kararı ile görevlendirilecek eksper heyetinin raporu üzerine işlem yapılır. Ancak, özel imalata ilişkin faturaların, görevlendirilecek eksper heyeti tarafından düzenlenecek rapora göre onaylanması zorunludur. Onay işlemi, fatura asılları üzerine yapılır.

Faturaların tasdiki, satış yapan ve faturayı düzenleyen satıcının bulunduğu yer odası veya şubesi tarafından yapılır. Projeye müstenit özel imalatlara ilişkin fatura tasdikleri ise, bu maddede belirtilen usul ve esaslara göre satışı yapan ve faturayı düzenleyen satıcının bulunduğu yer sanayi odasınca veya ticaret ve sanayi odasınca, bu odalarca yapılamaması ve bu hususun tevsik edilmesi durumunda ise en yakın sanayi odası veya ticaret ve sanayi odasınca yapılır” hükümleri yer almaktadır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, yeni birim fiyatların belirlenmesinde, konuya ilişkin mal veya hizmetle iştigal eden en az üç işletmeden alınacak fiyatların faturalarının güncel rayice uygun olup olmadığının onayının faturayı düzenleyen satıcının bulunduğu yer odasınca faturaların asılları üzerine yapılması gerekmektedir.

Anlaşılacağı üzere rayicin onay işlemi, yeni birim fiyatın bir geçerlilik şartı olup ticaret veya sanayi odasınca onaylanmamış rayiçlerin kullanılma imkanı bulunmamaktadır. İlgili odalarca yapılacak onay işlemi; rayicin yer ve zaman itibarıyla piyasa değerlerini yansıttığını

vurgulayan bir işlem olduğu gibi belirlenen rayicin yeni birim fiyata dayanak teşkil etmesi açısından geçerlilik şartı olarak düzenlenmiştir.

Yapılan incelemede, İdarece ihalesi gerçekleştirilen yapım işlerinde, yeni fiyatın tespitinde kullanılan rayiçlerin ticaret ve/veya sanayi odası onaylı olmadığı görülmüştür. Bu durum, yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmekte olup ticaret ve/veya sanayi odası onay mekanizmasının işletilmemesi, piyasa rayiçlerinin üzerinde fiyat tespit edilmesi riskini ortaya çıkarmaktadır.

Kamu İdaresi göndermiş olduğu cevapta, ilgili Sanayi/Ticaret Odasından sağlıklı bir veri alınıp buna göre işlem yapılmasının mümkün olmadığını, Büyükşehir Belediyesi olarak proforma faturalar için daha önce Aydın Ticaret Odasına fiyat tespiti için başvurulmuş olsa da fiyat tespitlerinin yapılamadığının belirtildiği ifade edilmiştir.

Belediye tarafından Aydın Ticaret Odasına fiyat tespiti için yapılan başvurular incelendiğinde, söz konusu faturaları düzenleyen satıcıların bulunduğu yerin Aydın İli olmaması sebebiyle fiyat tespitlerinin yapılamadığı görülmüştür. Aydın Ticaret Odası tarafından fiyat tespiti yapılabilmektedir. Ancak, Belediye faturayı düzenleyen satıcının bulunduğu yer Ticaret Odasına değil; fatura hangi ilde düzenlenirse düzenlensin Aydın Ticaret Odasına başvurmaktadır. Dolayısıyla, İdarenin faturayı düzenleyen satıcının bulunduğu yer Ticaret/Sanayi Odasına başvurması gerekmektedir.

Sonuç olarak, Belediyenin yapım işi sözleşmelerinde yer almayan ve sonradan yapılmasına gerek bulunan imalat kalemlerine ait yeni birim fiyatların belirlenmesi sırasında kullanılan faturaların ve rayiçlerin ticaret ve/veya sanayi Odasına onaylatılması gerekmektedir.

BULGU 12: Doğal Yaşam Parkı Peyzaj ve Çevre Düzenleme Yapım İşinin Birim Fiyat Teklif Usulü Olarak İhale Edilmesi

Uygulama projeleri bulunan “Efeler İlçesi Işıklı Mahallesinde Doğal Yaşam Parkı Peyzaj ve Çevre Düzenlemesi Yapım İşİ”nin birim fiyat teklif usulü ile ihale edildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanun’un “İdarece uyulması gereken diğer kurallar” başlıklı 62’nci maddesinin (c) bendinde;

“Yapım işlerinde arsa temin edilmeden, mülkiyet, kamulaştırma ve gerekli hallerde imar işlemleri tamamlanmadan ve uygulama projeleri yapılmadan ihaleye çıkılamaz. İhale

*konusu yapım işinin özgün nitelikte ve karmaşık olması nedeniyle teknik ve malî özelliklerinin gerekli olan netlikte belirlenemediği durumlarda ön veya kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabilir. **Uygulama projesi bulunan yapım işlerinde anahtar teslimi götürü bedel teklif alınmak suretiyle ihale yapılması zorunludur.** Ancak, doğal afetler nedeniyle uygulama projesi yapılması için yeterli süre bulunmayan yapım işlerinde ön veya kesin proje üzerinden, her türlü onarım işleri ile işin yapımı sırasında belli aşamalarda arazi ve zemin etütleri gerekmesi veya uygulamada imar ve güzergâh değişikliklerinin muhtemel olması nedenleriyle ihaleden önce uygulama projesi yapılamayan, bina işleri hariç, yapım işlerinde ise kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabilir. Bu işlerin uygulama projesi yapılabilen kısımlar için anahtar teslimi götürü bedel, uygulama projesi yapılamayan kısımlarda ise her bir kalem iş için birim fiyat teklif almak suretiyle ihale yapılabilir. Arsa temini, mülkiyet ve kamulaştırma işlemlerinin tamamlanması şartı, baraj ve büyük sulama, içmesuyu isale hattı, enerji nakil hattı, trafo, trafo merkezleri, şalt tesisleri, kaptajlar, su depoları, karayolu, liman ve havaalanı, demiryolu, petrol ve doğalgaz boru hattı projelerinde aranmaz” hükümlerine yer verilmiştir.*

Söz konusu Kamu İhale Kanunu’nda uygulama projesi bulunan yapım işlerinin anahtar teslimi götürü bedel olarak ihaleye çıkılması zorunlu tutulmuş olup bina işleri dışındaki yapım işlerinin ise kesin proje üzerinden birim fiyat teklif usulü ihale edilebileceği ifade edilmiştir.

Işıklı Doğal Yaşam Parkı Peyzaj ve Çevre Düzenlemesi Yapım İşine ilişkin ihale dokümanının incelenmesinde giriş ve güvenlik binası, veterinerlik binası, besi hayvanı binaları gibi üst yapı, içme ve atık su, drenaj gibi alt yapı işlerinin tamamının uygulama projelerinin bulunduğu ve bu şekilde ihaleye çıktığı anlaşılmıştır.

Kamu idaresi cevabında özetle; zemin iyileştirme parametreleri hesaplar ile belirlenmiş olsa da, yerinde yapılacak uygulamalarda derinliğe bağlı birim farklılıkları, yeraltı suyunun mevsimsel değişimi, yapı alanının büyüklüğüne bağlı olarak zemin sınıfı ve zemin sıkılık değerlerinin bölgesel olarak değişimi gibi sebeplerin göz önüne alındığı, zemin iyileştirme çalışmaları için imalat parametreleri ile uygulama parametreleri arasında farklılıkların olabildiği, bu farklılıkların da olumlu/olumsuz fiyat farklılıklarına sebebiyet vereceği, bu farklılıklar öngörülemediğinden dolayı işin kesin proje üzerinden birim fiyat teklif usulüne göre ihale edilmesinin uygun görüldüğü ifade edilmiştir.

Ancak, 2019/305950 ihale kayıt numarası ile Aydın İli Efeler İlçesi Doğal Yaşam Parkı Mimari Statik Elektrik Mekanik Bitkisel Yapısal Peyzaj Elektrik Alt Yapı Uygulama Projeleri ve Hazırlama İşi ihale edilmiş ve söz konusu projeler Işıklı Mahallesinde Doğal Yaşam Parkı

Peyzaj ve Çevre Düzenlemesi Yapım İşi ihale dokümanında yer almıştır. Buna karşın İdare göndermiş olduğu cevabında ihale dokümanı içerisinde yer alan projeler hakkında bir değerlendirme yapmamıştır.

Anlaşılaçağı üzere, Işıklı Mahaltesinde Doğal Yaşam Parkı Peyzaj ve Çevre Düzenlemesi Yapım İşinde, uygulama projeleri ile ihaleye çıkılmıştır.

Bu durumda Işıklı Doğal Yaşam Parkı Peyzaj ve Çevre Düzenlemesi Yapım İşine ilişkin ihaleye anahtar teslimi götürü bedel usulü ile çıkılması gerekmekte olup birim fiyat teklif usulü ile ihaleye çıkılması mümkün değildir.

BULGU 13: ASKİ Kurumu Altyapı Yüklenicilerinden Büyükşehir Belediyesi Gelir Ücret Tarifesinde Belirtilen Altyapı Hizmet ve Harç Bedellerinin Alınmaması

İller Bankası ihaleli ASKİ kurumuna altyapı işi yapan yükleniciler ile diğer 2 yükleniciden büyükşehir belediyesi gelir ücret tarifesinde belirtilen altyapı hizmet ve harç bedellerinin alınmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "İmarla ilgili harçlar" başlıklı 80'inci maddesinin (d) fıkrasında;

"Zemin ve yol kanal açma izni verilmesi, yapım ve yıkım artığı malzeme ile toprak kazısının taşınması için belediyelerce yer gösterilmesi ve bu yerlerin tesviyesi "Zemin Açma İzni ve Toprak Hafriyatı Harcına,

...

Tabidir" hükmü,

"Ücrete tabi işler" başlıklı 97'nci maddesinde;

"Belediyeler bu Kanunda harç veya katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak ifa edecekleri her türlü hizmet için belediye meclislerince düzenlenecek tarifelere göre ücret almaya yetkilidir. Belediye'ye tekel olarak verilmiş işler kendi özel hükümlerine tabidir" hükmü,

"Alt yapı kazı izin harcı" başlıklı mükerrer 79'uncu maddesinde;

“Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde umumi hizmet alanlarında yapılacak kazı işlemleri için belediyece verilecek altyapı kazı izni, altyapı kazı izni harcına tabidir. Bu harcın mükellefi altyapı kazı izni talebinde bulunanlardır.

Altyapı kazı izni harcının matrahı, öncelikle Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca yayımlanan birim fiyatlar olmak üzere Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı veya bunların ilgili birimlerince yayımlanan birim fiyatlarının, bu idarelerde kazı alanı türü itibarıyla birim fiyatının olmaması halinde diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca yayımlanan birim fiyatlarının, kazı alanıyla çarpılması sonucu bulunan ve alan tahrip tutarı olarak tanımlanan tutardır. Altyapı kazı izni harcı, alan tahrip tutarı üzerinden binde 2 oranında alınır. Cumhurbaşkanı belediye grupları itibarıyla bu oranı yarısına kadar indirmeye, on katına kadar artırmaya yetkilidir” hükmü,

Aydın Büyükşehir Belediyesi Aykome Kuruluş Görev Çalışma ve Usulleri Uygulama Yönetmeliği'nin 12'nci maddesinin 1'inci fıkrasında;

“AYKOME Şube Müdürlüğü alt yapı yatırımı yapan kamu kurum ve kuruluşlarına ilişkin kazı ruhsat belgelerini tanzim eder” hükmü yer almaktadır.

Söz konusu Belediye Gelirleri Kanunu'nda alt yapıya ilişkin ruhsat, kazı harçlarının neler olduğu ve hangi oranda alınması gerektiği belirtilerek belediyelerin ifa edecekleri hizmetler karşılığında belediye meclisi tarafından düzenlenecek tarifeye göre ücret alabilecekleri de ifade edilmiştir.

Ayrıca zemin tahrip bedelleri, keşif ücretleri ve ruhsat bedeli hesaplamaları AYKOME Yönetmeliği ile Gelir Ücret Tarifesinde düzenlenmiştir.

Yapılan incelemede ise İller Bankası ihaleli 6 adet ASKİ kurumu altyapı yüklenicisi ile 2 adet ASKİ altyapı yüklenicisinden Gelir Ücret Tarifesinde ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda yer alan “ruhsat açma bedeli” “hafriyat bedeli” ile “kazı ruhsat harcı”nın alınmadığı söz konusu tutarın yaklaşık 6.000.000.- TL olduğu anlaşılmıştır.

Kamu İdaresi cevabında; alt yapı hizmet ve harç bedellerinin ilgili firmalardan alınması için çalışmaların (yazışmalar, ruhsat evrakları vs.) başlatılmış olduğu ve bundan sonraki süreçte bu konu ile ilgili daha dikkatli ve titiz davranılarak bulgudaki tespitler doğrultusunda işlem tesis edileceği ifade edilmiştir.

Bu durumda, ilgili yüklenicilerden altyapı harç ve hizmet bedellerinin tahsili sağlanmalıdır.

BULGU 14: Doğrudan Temin Usulüyle Yapılan Alımlarında Hatalı Uygulamalara Yer Verilmesi

Belediye tarafından gerçekleştirilen bazı mal alımlarının parasal limitlerin altında kalmak amacıyla kısımlara bölünerek doğrudan temin yöntemiyle gerçekleştirildiği ve doğrudan teminle yapılan bazı hizmet alımlarında ise piyasa fiyat araştırmasının yalnızca Belediye Şirketinden fiyat alınarak yapıldığı tespit edilmiştir.

A) Mal Alımlarının Kısımlara Bölünerek Doğrudan Temin Yöntemi ile Gerçekleştirilmesi

Belediye tarafından gerçekleştirilen bazı mal alımlarının parasal limitlerin altında kalmak amacıyla, kısımlara bölünerek, açık ihale usulü yerine doğrudan temin yöntemiyle gerçekleştirildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kanunun “Temel ilkeler” başlıklı 5’inci maddesinde, bu Kanun’a göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulünün temel usuller olduğu ve diğer ihale usullerinin Kanun’da belirtilen özel hallerde kullanılabileceği hüküm altına alınmış; idarelerin yapılacak ihalelerde rekabet ve saydamlığın sağlanmasından sorumlu olduğu vurgulanmış ve eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin kısımlara ayıramayacağı belirtilmiştir.

Parasal sınırların belirlenmesine ilişkin yayımlanan Kamu İhale Tebliği’nde ise 2023 yılında geçerli olan eşik değerler ve parasal limitler açıklanmış olup söz konusu Tebliğ’in 3’üncü maddesinin (d) bendinde, büyükşehir belediyesi sınırlarında bulunan idarelerin 4734 sayılı Kanun’un 22/d bendi kapsamında yapacağı alımlarda geçerli olmak üzere eşik değer KDV hariç 431.810,00 TL olacağı belirlenmiştir.

Belediye tarafından 2023 yılında doğrudan temin yöntemi ile yapılan alımların incelenmesi neticesinde; park için mobilya, bank, spor aleti, korkuluk alımları, yer altı otoparkı için pompa ve boru alımı, trafik levha kaplama işlerinde kullanılmak üzere alınan malzeme alımlarının Kamu İhale Kanunu’nda belirtilen ihale usulleri ile yapılması gerekirken, kısımlara bölünerek Kanun’da özel alım usulü olarak belirtilen doğrudan temin yöntemi ile gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

Kamu İdaresince bulgu konusu husus kabul edilmiş olup bahse konu alımların süreklilik arz etmediği, yapılan alımların farklı zamanlarda farklı yerlerde oluşan ihtiyaçlar için yapıldığı ve bundan sonraki iş ve işlemlerde ihale mevzuatlarına titizlikle riayet edilerek bulgudaki tespitler doğrultusunda işlem tesis edileceği ifade edilmiştir.

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

B) Doğrudan Teminle Yapılan Bazı Hizmet Alımlarda Piyasa Fiyat Araştırmasının Tek Şirketten Fiyat Alınarak Yapılması

Belediyenin doğrudan teminle yapılan bazı hizmet alımlarında piyasa fiyat araştırmasının yalnızca Belediye Şirketinden fiyat alınarak yapıldığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Doğrudan temin" başlıklı 22'nci maddesinin (d) bendinde, büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan idarelerin onbeş milyar Türk Lirasını aşmayan ihtiyaçları ile (2021 yılı için söz konusu limit tutarı büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan idarelerin 431.810,00 TL) temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaşeye ilişkin alımların ilan yapılmaksızın, teminat alınmaksızın ve ihale yetkilisince görevlendirilecek kişi veya kişiler tarafından piyasada fiyat araştırması yapılarak ihtiyaçların doğrudan teminle karşılanabileceği belirtilmiştir.

Kamu idaresince yapılan yeme-içme hizmet alım işi ve ikram hizmet alım işi gibi bazı hizmet alımlarında piyasa fiyat araştırması tutanaklarının sadece hizmet alınan Belediye Şirketinin tekliflerini içerdiği görülmektedir.

Bu kapsamda, ihale mevzuatında piyasa fiyat araştırmasında kaç kişiden fiyat alınacağı hususunda bir hüküm bulunmamakla birlikte arz piyasası oldukça geniş olan söz konusu hizmetlerde piyasa fiyat araştırmasının tek bir şirketten fiyat alınarak yapılması idareyi mal veya hizmeti rayiç fiyatların üstünde bir fiyattan alma riski ile karşı karşıya bırakabilmektedir.

Kamu İdaresince bulgu konusu husus kabul edilmiş olup Belediye Şirketinden alınan mal ve hizmetler için piyasada yapılan araştırmalarda firmaların fiyat teklifi vermediği, Belediye Şirketi fiyatlarının piyasanın çok altında olduğu için alımların Şirketten yapıldığı ve

bundan sonraki bu ve benzeri alımlarda piyasa araştırmasının detaylı yapılarak bulguda belirtilen hususlara titizlikle riayet edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, doğrudan teminle yapılan mal ve hizmet alımlarında piyasa fiyat araştırmasının piyasa rayiç fiyatlarını yansıtacak şekilde yapılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 15: Koçarlı ve İncirliova İlçe Belediyelerinin Eysel Nitelikteki Katı Atıkları Bertaraf Tesisine Getirmemesi

Koçarlı ve İncirliova İlçe Belediyelerinin katı atıkları bertaraf tesisine getirmedikleri ve yol kenarlarına vahşi depolamada buldukları görülmüştür.

2872 Sayılı Çevre Kanunu'nun "Kirletme Yasağı" başlıklı 8'inci maddesinde;

"Her türlü atık ve artığı, çevreye zarar verecek şekilde, ilgili yönetmeliklerde belirlenen standartlara ve yöntemlere aykırı olarak doğrudan ve dolaylı biçimde alıcı ortama vermek, depolamak, taşımak, uzaklaştırmak ve benzeri faaliyetlerde bulunmak yasaktır.

Kirlenme ihtimalinin bulunduğu durumlarda ilgililer kirlenmeyi önlemekle; kirlenmenin meydana geldiği hallerde kirleten, kirlenmeyi durdurmak, kirlenmenin etkilerini gidermek veya azaltmak için gerekli tedbirleri almakla yükümlüdürler" hükmü,

"Denetim, bilgi verme ve bilgilendirme yükümlülüğü" başlıklı 12'nci maddesinin ilk fıkrasında;

"Bu Kanun hükümlerine uyulup uyulmadığını denetleme yetkisi Bakanlığa aittir. Gerektiğinde bu yetki, Bakanlıkça; il özel idarelerine, çevre denetim birimlerini kuran belediye başkanlıklarına, Denizcilik Müsteşarlığına, Türkiye Çevre Ajansına, Emniyet Genel Müdürlüğüne, Jandarma Genel Komutanlığına ve Sahil Güvenlik Komutanlığına devredilir. Denetimler, Bakanlığın belirlediği denetim usûl ve esasları çerçevesinde yapılır" hükmü,

"İzin alma, arıtma, bertaraf etme yükümlülüğü" başlıklı 11'inci maddesinin 12'nci fıkrasında;

"Büyükşehir belediyeleri ve belediyeler evsel katı atık bertaraf tesislerini kurmak, kurdurmak, işletmek veya işletmekle yükümlüdürler. Bu hizmetten yararlanan ve/veya yararlanacaklar, sorumlu yönetimlerin yapacağı yatırım, işletme, bakım, onarım ve ıslah harcamalarına katılmakla yükümlüdür. Bu hizmetten yararlananlardan, belediye meclisince

belirlenecek tarifeye göre katı atık toplama, taşıma ve bertaraf ücreti alınır. Bu fıkra uyarınca tahsil edilen ücretler, katı atıkla ilgili hizmetler dışında kullanılamaz” hükmü,

“İdari nitelikteki cezaları” başlıklı 20’ini maddesinin (s) fıkrasında;

“Umuma açık yerlerde her ne şekilde olursa olsun çevreyi kirletenlere 1.000 Türk lirası (4.810 TL) idarî para cezası verilir” hükmü,

5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun “Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları” başlıklı 7’nci maddesinin (i) fıkrasında;

“...büyükşehir katı atık yönetim plânını yapmak, yaptırmak; katı atıkların kaynaқта toplanması ve aktarma istasyonuna kadar taşınması hariç katı atıkların ve hafriyatın yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetleri yerine getirmek, bu amaçla tesisler kurmak, kurdurmak, işletmek veya 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” hükmü,

(z) fıkrasının (bb) bendinde;

“İlçe belediyelerinin görev ve yetkileri şunlardır:

a) Kanunlarla münhasıran büyükşehir belediyesine verilen görevler ile birinci fıkra da sayılanlar dışında kalan görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak.

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

Atıksu Altyapı ve Evsel Katı Atık Bertaraf Tesisleri Tarifelerinin Belirlenmesinde Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmeliği’nin “faturalandırma” başlıklı 22’nci maddesinde;

“Atıksu ve evsel katı atık hizmetlerine ait ücretlendirme yapılan hizmetin karşılığı olarak müstakilen, düzenli aralıklarla su faturaları üzerinden yapılır” hükümlerine yer verilmiştir.

Söz konusu mevzuat hükümleri uyarınca büyükşehir belediyeleri katı atık imha tesisi kurmak ve işletmek, ilçe belediyeleri ise katı atıkları bertaraf tesisine ya da aktarma istasyonuna getirmek zorundadır.

Yapılan incelemede 2014 yılından itibaren Koçarlı Belediyesinin evsel katı atıkların büyük bir kısmını Büyükşehir belediyesine ait bertaraf tesisine getirmeyerek Koçarlı Çakırbeyli arasında yol kenarına depoladığı, çöp yığının yaklaşık 63.000 tona ulaştığı; aynı şekilde İncirliova belediyesin de evsel katı atıkların büyük bir kısmını bertaraf tesisine getirmeyerek Acarlar Hali arkasındaki bölgeye depoladığı, çöp yığının yaklaşık 145.000 tona ulaştığı ve çöplerin sızıntı yaptığı çevre kirliliği açısından büyük risk taşıdığı halde İlçe Belediyelerine herhangi bir yaptırım uygulanmadığı anlaşılmıştır.

Kamu İdaresi cevabında, gelen şikâyetler doğrultusunda yapılan incelemelerde, tespit edebildikleri atıkların vahşi depolanması gibi alıcı ortama zararı olan olumsuz durumların ilgili belediyesine ve Aydın Valiliği Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği İl Müdürlüğü'ne bildirildiğini, söz konusu Belediyelere 2016 yılından bu yana gerekli uyarılar yapılarak vahşi depolama yapmamaları ve atıklarını düzenli depolama sahasına getirmeleri için defalarca bildirimde bulunulduğunu ve bu durumun yukarıda da belirtildiği gibi Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği İl Müdürlüğü ile de paylaşıldığını ifade etmiştir.

Ancak, 2872 Sayılı Çevre Kanunu'nun ilkeler başlıklı 3'üncü maddesinin (a) ve (b) bendi ile 8'inci maddesinde; *"başta idare, meslek odaları, birlikler ve sivil toplum kuruluşları olmak üzere herkes, çevrenin korunması ve kirliliğin önlenmesi ile görevli olup bu konuda alınacak tedbirlere ve belirlenen esaslara uymakla yükümlü oldukları,*

Çevrenin korunması, çevrenin bozulmasının önlenmesi ve kirliliğin giderilmesi alanlarındaki her türlü faaliyette; Bakanlık ve yerel yönetimler, gerekli hallerde meslek odaları, birlikler ve sivil toplum kuruluşları ile işbirliği yapacakları,

ilgililerin kirlenmeyi durdurmak ve etkilerini azaltmak için gereken tedbirleri almak zorunda" oldukları ifade edilmiştir.

Koçarlı ve İnciliova Belediyelerinin evsel atıkları vahşi depolama toplamının 200.000 tonu aştığı ve bu durumun uzun süreden beri devam ettiği Çevre Kontrol ve Koruma Daire Başkanlığının belediyeler ile olan yazışmalarından anlaşılmıştır. Ancak, uyarı amaçlı yazışmalardan başka herhangi bir tedbirin alınmadığı; vahşi depolamanın devam ettiği

görülmektedir. Buna karşın Çevre Kanununda başta kamu kurumları olmak üzere çevre kirliliğinin önlenmesinden özellikle mahalli idareler sorumlu tutulmuştur.

Toplum sağlığını da ciddi olarak tehdit eden kirliliğin durdurulması amacıyla su faturalarından tahsil edilerek Koçarlı ve İncirliova Belediyelerine gönderilen katı atık bedellerinin vahşi depolama durdurulup bölge temizlenene kadar ASKİ tarafından emanet hesaplarda bekletilmesi sağlanmalıdır.

Diğer taraftan evsel atıkların vahşi depolama alanından bertaraf tesisine getirilmesi ve ilgili belediyelere gerekli cezaların verilmesi amacıyla konu İl Valiliği ve Çevre Bakanlığına yazılmalı, Çevre Kanunu'nun 12'nci maddesi uyarınca bakanlığa ait olan denetim ve ceza verme yetkisinin çevre denetim birimlerini kuran belediyelere devredileceği belirtildiğinden Çevre Koruma Daire Başkanlığı uhdesinde çevre denetim birimi kurularak bakanlıktan denetim yetkisi istenmelidir.

BULGU 16: Toplu Taşıma Hizmetlerine İlişkin Sorumluluğun Büyükşehir Belediyelerine Geçtiği 2014 Yılından Önce Verilen Süresiz Hat/Plaka İzinlerinin, Yürürlükteki Mevzuat Hükümlerinin Uygulanmasını Olumsuz Etkilemesi

Toplu taşıma hizmetlerine ilişkin sorumluluğun büyükşehir belediyelerine ve ulaşım koordinasyon merkezlerine (UKOME) geçmesinden ve il trafik komisyonlarının yetkilerinin devralınmasından önceki dönemlerde, valilikler ve il trafik komisyonlarınca süresiz olarak verilen, bir tür satış işlemi sonucunu doğuran hat/plaka izinleri uygulamasının; yürürlükteki mevzuat hükümlerinin yerine getirilmesini olumsuz etkilediği, görevi gereği Belediyece tesis edilen işlemlerin yargı kararlarıyla iptaline sebep olduğu tespit edilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumluluklarını düzenleyen 7'nci maddesinin (f) ve (p) fıkralarında; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlama ve koordinasyonu sağlamanın; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemenin; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etme ve işletmenin, işlettirme veya kiraya vermenin; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmenin büyükşehir belediyelerinin yetki ve sorumluluğu olduğu belirtilmektedir.

Aynı Kanun'un "Büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyelerinin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 10'uncu maddesinde ise; Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin; görevli oldukları

konularda bu Kanunla birlikte Belediye Kanunu ve diğer mevzuat hükümleri ile ilgisine göre belediyelere tanınan yetki, imtiyaz ve muafiyetlere sahip olduğu hükme bağlanmıştır.

Bu çerçevede, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinin (f) fıkrasında, toplu taşıma yapmak; bu amaçla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel, raylı sistem dâhil her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirilen belediyenin yetkileri ve imtiyazları arasında olduğu vurgulanarak, aynı maddede; Belediyelerin (f) bendinin de dahil olduğu bazı hizmetlerin; Danıştayın görüşü ve İçişleri Bakanlığının kararıyla süresi kırk dokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredilebileceği, toplu taşıma hizmetlerinin yerine getirilmesi için imtiyaz veya tekel oluşturmayacak şekilde ruhsat verilebileceği, toplu taşıma hatlarının kiraya vermek veya 67'nci maddedeki esaslara göre hizmet satın almak yoluyla yerine getirebileceği belirtilmiştir.

Yine, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 9'uncu maddesinde ise, 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 dâhilinde il trafik komisyonunun yetkilerinin ulaşım koordinasyon merkezi tarafından kullanılacağı belirtilmiştir.

Belirtilen mevzuat hükümleri çerçevesinde toplu taşıma hizmetleri bakımından görevli ve yetkili ve imtiyaz sahibi olan belediyelerin bu hak ve imtiyazını ancak yine söz konusu düzenlemeler çerçevesinde kullanabileceği açıktır.

Mevcut yasal düzenlemeler bu yolda iken, toplu taşıma hizmetlerine ilişkin sorumluluğun Büyükşehir Belediyelerine ve Ulaşım Koordinasyon Merkezlerine (UKOME) geçmesi ve il trafik komisyonlarının yetkilerinin devralmasından önceki uygulamanın bu düzenlemelerin gerekliliklerine adapte edilmesinde sorunlar yaşanmaktadır.

Şöyle ki; 6360 sayılı Kanun ile Aydın Belediyesi, büyükşehir belediyesi statüsünü kazanmış ve 31.03.2014 tarihinden itibaren il sınırları içindeki toplu taşıma hizmetleri Büyükşehir Belediyesi sorumluluk alanına girmiş ve il trafik komisyonlarının bu kapsamdaki yetkileri sonlanmıştır.

Gerek, 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun, yürürlüğe girmesinden önceki tarihlerde alınan idari kararlarla, gerekse 2918 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden sonra İl İlçe Trafik Komisyonlarında alınan kararlar ve verilen süresiz izinlerle çok sayıda toplu taşıma aracı faaliyetlerini sürdürmüş ve halen sürdürmektedir.

Aydın Büyükşehir Belediyesinde de, mevcut toplu taşıma, taksi ve servis plakalarının büyük bölümü toplu taşıma hizmetlerinin Büyükşehir Belediyesi sorumluluk alanına girdiği 31.03.2014 tarihinden önce yukarıda belirtildiği üzere trafik komisyonları ve Valilik tarafından verilmiştir. Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin "*Kazanılmış haklar*" başlıklı 29'uncu maddesinde yer alan "*Büyükşehir belediyeleri dâhilinde daha önce il trafik komisyonları veya valiliklerce alınan karar veya izinlerle elde edilmiş haklar saklıdır.*" hükmü doğrultusunda 31.03.2014 tarihinden önce valilik ve İl Trafik Komisyonu kararı ile çalışan söz konusu ticari plaka/hat sahipleri Büyükşehir ulaşım sistemine dâhil edilmek durumunda kalmıştır. Büyükşehir statüsü kazanılmasından sonra artan ihtiyaçların ise ağırlıklı olarak, doğrudan Aydın Büyükşehir Belediyesinin ulaşım araçları kapasitesi geliştirilerek karşılanmasına yönelik bir politika izlenmektedir.

Büyükşehir Belediyesi statüsü kazanılıp, toplu taşıma hizmetlerine ilişkin sorumluluk yüklenildikten sonra uygulamayı yukarıda belirtilen yeni yasal çerçeveye doğrultusuna taşımak, ya da en azından bu izinlerin karşılığında çeşitli adlar altında gelir elde etmek, önceden verilmiş süresiz izinlerin mevzuatta "*kazanılmış hak*" olarak değerlendirilmesi ve yargı kararları nedeniyle mümkün olamamıştır.

2014 öncesinden bu yana (1987 yılından itibaren), çalıştıkları hattaki izinleri iptal ederek yeni yasal duruma uygun olarak ihale ile hat kiralaması yoluna giden bir belediyenin bu işlemlerinin iptali için idari yargıya giden hat sahipleri Mahkemenin kesinleşen red kararı üzerine hak ihlali gerekçesiyle Anayasa Mahkemesine başvurmuştur. Anayasa Mahkemesi 2018/20720 tarih, 07/04/2021 sayılı Kararıyla, hat sahiplerinin mülkiyet haklarının ihlal edildiğine karar vererek, dosyayı yeniden yargılama yapılmasını teminen idare mahkemesine göndermiştir.

Bu olgular, yetkili oldukları 31.03.2014 tarihinden önce (6360 sayılı Kanun ile Aydın Belediyesinin büyükşehir belediyesi statüsünü kazandığı ve İl Trafik Komisyonlarının yetkilerinin sona erdiği tarih) Valilik ve İl Trafik Komisyonlarınca verilen izinlerin "*kazanılmış hak*" olarak mevzuatımızda yer alması, gerekse belirtilen yargı kararları nedeniyle eski hat sahiplerinin izinlerinin iptali ya da karşılığında bir ücret alınmasını olanaksız kılmaktadır. Mevzuat hükümlerine dayalı olarak yeni hat kiralama ihalesi yapmak gibi çözümler de, bu defa aynı hattaki araçların bazılarının süresiz ve bedelsiz, bazılarının süreli ve kira ödeyerek çalışması gibi, çalışma barışının bozulması ve Anayasamızın eşitlik ilkesine aykırı olması sonucunu doğuracağından problemlili hale gelmektedir. Bu perspektifle konuya çözüm getirecek

bir uygulamanın tek tek belediyeler tarafından ortaya konulmasının güçlükleri de görülmektedir.

Kamu İdaresince bulgu konusu husus kabul edilmiş olup konuya ilişkin olarak ülke genelinde yasal düzenleme yapılması gerektiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, kazanılmış haklar ve mülkiyet hakkı ile kamu yararı arasındaki makul denge kurarak; belediyelerin yürürlükteki mevzuat hükümleri kapsamında görevlerini gereği gibi yerine getirebilmeleri için konuya adil bir çözüm üretecek mevzuat düzenlemesine gereksinim olduğu değerlendirilmektedir.

BULGU 17: İdarenin Personel Yönetim Sisteminin Bazı Riskler Barındırması

İdarede yapılan incelemelerde; norm kadro sayısına nazaran istihdam edilen kişi sayısının çok az olduğu, bazı kişilerin birden fazla kadroya vekâleten/tedviren görevlendirildiği, bazı görevlerin uzun süreli olarak vekâleten yürütüldüğü ve bu durumun kurum açısından risk teşkil ettiği görülmüştür.

5018 sayılı KMYKK'nin "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 olduğu,

Devlet memurlarının hizmet şartlarını, niteliklerini, atanma ve yetiştirilmelerini, ilerleme ve yükselmelerini, ödev, hak, yüküm ve sorumluluklarını, aylıklarını ve ödeneklerini ve diğer özlük işlerini 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu düzenlemektedir. Anılan Kanun'un "Vekâlet görevi ve aylık verilmesinin şartları" başlıklı 86'ncı maddesinde; memurların kanuni izin, geçici görev, disiplin cezası uygulaması veya görevden uzaklaştırma nedenleriyle işlerinden geçici olarak ayrılmaları halinde yerlerine kurum içinden veya diğer kurumlardan veya açıktan vekil atanabileceği ve yine boş kadrolara ait görevlerin memurlara vekâleten gördürülebileceği,

5434 sayılı Kanun'un ek 73'üncü maddesinde; bazı istisnalar saklı kalmak koşuluyla atama yapılan kadronun ek göstergesi üzerinden emekli-malullük aylığı bağlanabilmesi, emekli ikramiyesi ödenebilmesi veya toptan ödeme yapılabilmesi için atanılan görevin ek göstergesi

üzerinden, bu göreve başlanılan tarihten itibaren en az 6 ay süreyle kesenek ve karşılık ödemesinin yapılmış olması gerektiği belirtilmektedir.

Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik'te ise İdarenin ihtiyaç duyabileceği nitelik, unvan ve sayıda personel gruplar bazında detaylı olarak yer almaktadır.

Mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere; mahalli idareler ve bağlı kuruluşlarının özelliklerine göre istihdam edebileceği ve ihtiyaç duyabileceği personel sayısı gruplar bazında ayrı ayrı belirlenmiş, henüz atama işlemi gerçekleştirilmeyen kadrolar ile atama işlemi yapılmış ancak herhangi bir sebeple geçici olarak boşalan kadrolara vekâleten görevlendirme yapılabileceği ifade edilmiş, aynı zamanda bir kadroya atananların ilgili kadronun ek göstergesinden faydalanabilmesi için en az 6 ay süreyle kesenek ve karşılık ödemesinin yapılmış olması gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede; 31.12.2023 tarihi itibarıyla İdarede ihdas edilen kadro sayısı 3.267, dolu olan kadro sayısı ise 416'dır. Dolu olan kadro sayısı toplam ihdas edilen kadro sayısının %12,73'ünü oluşturmaktadır. Bu kadrolardan genel sekreterlik, 1 genel sekreter yardımcılığı, 12 adet daire başkanlığı ile 69 adet müdürlük kadrosu ise vekâleten yürütülmektedir.

İdarede; istihdam edilen kişi sayısının azlığından dolayı personel açığı bulunmakta, mevcut bazı personeller uzun süreli olarak vekâleten görevlendirilmekte, aynı zamanda bazı personellere birden fazla görev verilmektedir.

Bu durumun personel üstündeki iş yükünü artırdığı, kurumsallaşmayı engellediği, personelin vekâleten yürütülen görevlerden dolayı mesleki güvenceden ve bazı mali haklardan mahrum kalmasına yol açtığı ve kurum açısından risk teşkil ettiği değerlendirilmektedir.

Kamu İdaresince bulgu konusu husus kabul edilmiş olup Belediye memur kadrolarında ilk defa istihdam edilmek üzere ihtiyaç duyulan zabıta memuru alımı için Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'ndan 06/09/2023 tarih ve 170846 sayılı yazı ile personel alım izni talebinde bulunduğu, Bakanlık tarafından bugüne kadar izin talebine onay verilmediği ve izinler verildiği takdirde norm sayısına ve ihtiyaca göre istihdam edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç itibarıyla; personel yönetim sisteminde belirtilen risklerin azaltılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 18: İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması

Belediyede çalışan işçilerin sosyal hakları olan yıllık izinlerinin zamanında düzenli olarak kullandırılmadığı ve bu nedenle çoğunluğunun birikmiş yıllık izin sürelerinin bulunduğu görülmüştür.

Anayasa'nın "Çalışma şartları ve dinlenme hakkı" başlıklı 50'nci maddesinde; dinlenmenin çalışanların bir hakkı olduğu ve bu hakların kullanımının Kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

4857 sayılı İş Kanunu'nun 53'üncü maddesinde işçilere yıllık izin verileceği ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği; 56'ncı maddesinde yıllık iznin 53'üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu; 59'uncu maddesinde iş sözleşmesinin herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretin, sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceği; 60'ıncı maddesinde yıllık ücretli izinlerin, yürütülen işlerin niteliğine göre yıl boyunca hangi dönemlerde kullanılacağı, izinlerin ne suretle ve kimler tarafından verileceği veya sıraya bağlı tutulacağı, yıllık iznin faydalı olması için işveren tarafından alınması gereken tedbirler ve izinlerin kullanılması konusuna ilişkin usuller ile işverence tutulması zorunlu kayıtların şekline ilişkin hususların ilgili Bakanlık tarafından hazırlanacak bir Yönetmelik ile gösterileceği belirtilmiştir.

Bu Kanun hükmüne istinaden 03.03.2004 tarih ve 25391 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nde de yıllık izinlerin kullanımı ile ilgili olarak İş Kanunu'na benzer düzenlemeler yapılmıştır.

Aynı Kanun'un 103'üncü maddesinde ise yıllık ücretli izni bu Kanun'un 56'ncı maddesine aykırı olarak bölen veya hak edilmiş izni kullanmadan iş sözleşmesinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya belirtilen Yönetmelik'in esas ve usullerine aykırı olarak izin kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için ikiyüzyirmi Türk Lirası (2023 yılında 1.683 TL) idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

Ayrıca Cumhurbaşkanlığının 30.06.2021 tarih ve 31527 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Tasarruf Tedbirleri konulu 2021/14 sayılı Genelge'sinde; 4857 sayılı Kanun kapsamında çalışan işçilerin yıl içinde kazandıkları yıllık ücretli izin sürelerinin ilgili yıl

içerisinde, önceki yıllarda hak kazanıp kullanmadıkları yıllık izin sürelerinin de yürütülen hizmetlerde aksamaya sebep olmayacak şekilde azami üç yıl içerisinde kullanılması gerektiği belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan düzenlemelere göre işverenin yıllık izinleri kullandırma yükümlülüğünü yerine getirmemesi ve işçinin de izin hakkından feragat etmesi mümkün değildir. Diğer taraftan işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları ücrete dönüşmekte ve yıllık izin karşılığı yapılacak olan bu ücret ödemesi de işçinin son ücreti üzerinden yapılacağından yüksek tutarlarda ödeme yapılmasına neden olmaktadır. Ayrıca Anayasal bir hak olan yıllık izinlerin kullandırılmaması durumunda idareler, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 103'üncü maddesi gereğince idari para cezası ile karşı karşıya kalabilmektedir.

Yapılan incelemede Belediyede görev alan kadrolu toplam 212 işçiden, 88'inin 50 ile 100 gün arasında, 31'inin 100 ile 200 gün arasında, 7'sinin 200 ile 300 gün arasında, 1'inin 300 ile 400 gün arasında kullanmadığı izinlerinin olduğu tespit edilmiştir. Bu işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları işçinin son ücreti dikkate alınarak izin ücreti ödeneğinden idareler açısından öngörülemeyen giderlerin ortaya çıkmasına neden olacaktır.

Kamu İdaresince bulgu konusu husus kabul edilmiş olup birikmiş yıllık izinlerin hizmetin aksamasına meydan verilmeden kullandırılması hakkında tüm Daire Başkanlıklarına yazı yazıldığı ve bulgudaki tespitler doğrultusunda işlem tesis edileceği ifade edilmiştir.

Belirtilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar çerçevesinde İdarede çalışan işçilerin yıllık ücretli izinlerinin, mevzuata uygunluk ve idareye ek mali külfet getirmemesi amacıyla biriktirilmeden, zamanında ve düzenli olarak kullandırılması sağlanmalıdır.

T.C. SAYIşTAY BAşKANLIğI
06520 Balgat / ANKARA
Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00
e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr
<https://www.sayistay.gov.tr>