



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

MUĞLA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

2022 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2023



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	9
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	9
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	9
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	10
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	12
7.	DENETİM BULGULARI.....	12
8.	EKLER.....	46

TABLULAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel İstihdam Türlerine Göre Personel Sayıları.....	3
Tablo 2: Bütçe Gideri Tahminleri ve Gerçekleşmeleri	4
Tablo 3: Bütçe Geliri Tahminleri ve Gerçekleşmeleri	5
Tablo 4: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri.....	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri.....	6
Tablo 6: Belediyenin Hissedarı Olduğu Şirketler	7
Tablo 7: Doğrudan Temin Yöntemi İle Alım Yapılan Örnekler.....	18
Tablo 8: Sigorta Muafiyet Oranlarının İş Bazında Aşılması.....	20
Tablo 9: Tebligat Giderleri İle İlgili Sayı ve Ödemeler	27

KISALTMALAR

ÇTV	: Çevre Temizlik Vergisi
DTPK	: Devir, Tasfiye ve Paylaştırma Komisyonu
KDV	: Katma Değer Vergisi
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
MELSA	: Muğla El Sanatları Sanayi ve Ticaret Limited Şirketi
MUBEP	: Muğla Büyükşehir Belediyesi Emek Personel Limited Şirketi
MUTTAŞ	: Muğla Kent Hizmetleri İnşaat Turizm Taşımacılık Ticari İşletmecilik İletişim Sanayi ve Ticaret Anonim Şirket
PTT	: Posta ve Telgraf Teşkilatı Anonim Şirketi
ÖTTA	: Özel Toplu Taşıma Aracı
SGK	: Sosyal Güvenlik Kurumu
TÜFE	: Tüketici Fiyat Endeksi
UETS	: Ulusal Elektronik Tebligat Sistemi
UKOME	: Ulaşım Koordinasyon Merkezi

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. Diğer Bulgular

1. Bazı İhalelerde Mevzuata ve İhale Dokümanına Uyulmaması
2. Bazı Mal Alımlarının İhale Usulleri Yerine Parçalara Bölünmek Suretiyle Doğrudan Temin Yöntemiyle Gerçekleştirilmesi
3. Bütün Riskler Sigortası Kapsamında Yer Alan Risk Kalemlerinde Muafiyet Oranının Yüksek Belirlenmesi
4. Yapım İşi İhalelerinde All Risk (Bütün Riskler) Sigorta Bedelinin Fiyat Farkı Ödenen Durumlarda Revize Edilmemesi ve Sigorta Süresinin Süre Uzatımı veya Cezalı Çalışma Olan Durumlarda Uzatılmaması
5. Yapım İşlerinde Uygulama Projelerinin Gerçekçi Hazırlanmaması ve Bu Durumun İş Artışına Sebebiyet Vermesi
6. Yeni Birim Fiyat Tespitinde Kullanılan Rayiçler İçin Ticaret ve/veya Sanayi Odasından Onay Alınmaması
7. İdarenin Onayı Alınmaksızın Alt Yüklenici Çalıştırılması
8. Elektronik Tebligat Sistemine Ait Adreslerin Aktivasyonunda Sorunlar Yaşanması
9. Taksi ve Minibüs Plakalarının İhalesiz ve Süresiz Verilmesi
10. Servis Plakalarının İhalesiz ve Süresiz Verilmesi
11. Limanların Devir, Tasfiye ve Paylaştırma Komisyonu Tarafından Büyükşehir Belediyesine Devredilmemesi
12. Hafriyat Toprağı, İnşaat ve Yıkıntı Atıklarına Ait Bilgilerin İlçe Belediyeleri Tarafından Büyükşehir Belediyesine Bildirim Süreçlerinin Sağlıklı İşlememesi
13. Kiraya Verilen Taşınmazların Muhammen Bedel Tespitinin Sağlıklı Yapılamaması
14. Taşınmazların Cins Tashihi İşlemlerinin Yapılmamış Olması Nedeniyle Mevcut Kullanım Şekli ve Tapu Kayıtlarının Uyumlu Olmaması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5216 sayılı 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 68 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 Belediye 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 dört adet birim belirlenmiştir. Bunlar; Özel Kalem Müdürlüğü, Hukuk Müşavirliği, Teftiş Kurulu Başkanlığı ve İç Denetim Birim Başkanlığı'dır. Doğrudan Başkana bağlı diğer birim olan Genel Sekreterlik, idarenin en önemli icra organıdır. Genel Sekretere bağlı dört Genel Sekreter Yardımcısı bulunmaktadır. Mevcut durumda Büyükşehir Belediyesi organizasyon yapısı içerisinde 16 adet daire başkanlığı bulunmakta olup, bunlar alan ve amaçlarına göre ilgili Genel Sekreter Yardımcılıklarına bağlıdır.

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

Tablo 1: Personel İstihdam Türlerine Göre Personel Sayıları

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	3.268	976
Sözleşmeli Personel		43
Kadrolu İşçi	1.630	206
Geçici İşçi		
Toplam	4.898	1.225
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel		1.907

Muğla Büyükşehir Belediyesinin bağlı kuruluşu Muğla Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü'dür

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

Ayrıca Belediyenin hissedarı olduğu toplam yedi şirketi bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

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

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

Büyükşehir Belediyesinin 2022 yılı bütçe ödenekleri tahmini ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir. Buna göre, bütçe ile verilen ödeneye göre devreden ve ek ödenek ile 670.266.038 TL tutarında ilave yapılarak toplam ödenek 1.924.266.038,60 TL olmuştur. Söz konusu ödeneğin yaklaşık %87'si (1.661.768.247,38) harcanmıştır.

Tablo 2: Bütçe Gideri Tahminleri ve Gerçekleşmeleri

Bütçe Giderinin Çeşidi	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Önceki Yıldan Devreden Ödenekler (TL)	Ek Ödenek (TL)	Net Bütçe Ödeneği Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)
01-Personel Giderleri	140.798.000,00	0,00	37.139.000,00	194.563.017,00	186.691.858,01
02-Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	21.431.000,00	0,00	5.259.000,00	27.822.293,00	26.121.274,12
03-Mal ve Hizmet Alım Giderleri	363.878.000,00	0,00	140.579.000,00	535.566.364,30	495.953.862,98
04-Faiz Giderleri	3.085.000,00	0,00	0,00	3.085.000,00	3.082.699,36
05-Cari Transferler	33.840.000,00	0,00	21.440.000,00	62.729.700,00	61.176.063,74
06-Sermaye Giderleri	339.942.000,00	96.437.038,60	114.950.000,00	555.145.309,30	344.302.452,10
07-Sermaye Transferleri	33.801.000,00	0,00	75.000.000,00	109.328.325,00	109.315.093,32
08-Borç Verme	255.000.000,00	0,00	179.462.000,00	435.125.000,00	435.124.943,75
09-Yedek Ödenekler	62.225.000,00	0,00	0,00	901.030,00	0,00
TOPLAM	1.254.000.000,00	96.437.038,60	573.829.000,00	1.924.266.038,60	1.661.768.247,38

Büyükşehir Belediyesinin 2022 yılı bütçe gelir tahmini ile gerçekleşme rakamları ise aşağıdaki tabloda gösterilmiştir. Buna göre, 1.818.329.000 TL tutarındaki başlangıç gelir tahminine göre, net tahsilat tutarı %122 oranında artışla 2.231.729.052,33 TL olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 3: Bütçe Geliri Tahminleri ve Gerçekleşmeleri

Gelir Türü	Bütçe (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Oranı (%)
Vergi Gelirleri	15.860.000,00	23.299.096,10	201.191,98	23.097.904,12	145,64
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	55.377.000,00	81.393.791,76	1.359.477,94	80.034.313,82	144,53
Alınan Bağış ve Yardımlar İle Özel	3.360.000,00	212.008,99	0,00	212.008,99	6,31
Diğer Gelirler	1.684.101.000,00	2.077.636.363,29	2.891.734,56	2.074.744.628,73	123,20
Sermaye Gelirleri	27.830.000,00	8.642.330,00	0,00	8.642.330,00	31,05
Alacaklardan Tahsilat	33.000.000,00	44.997.866,67	0,00	44.997.866,67	136,36
Red ve İadeler (-)	-1.199.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	1.818.329.000,00	2.236.181.456,81	4.452.404,48	2.231.729.052,33	122,74

Büyükşehir Belediyesinin bütçe gider ve gelirlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2021 yılının 2020 yılına, 2022 yılının 2021 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

Tablo 4: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri

Bütçe Giderlerinin Çeşidi	2020 Yılı (TL)	2021 Yılı (TL)	2022 Yılı (TL)	2020-2021	2021-2022
	A	B	C	Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	94.757.482,79	108.712.986,35	186.691.858,01	14,73	71,73
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet	15.479.717,69	17.102.496,19	26.121.274,12	10,48	52,73
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	216.287.610,49	285.034.736,95	495.953.862,98	31,79	74,00
Faiz Giderleri	9.692.073,76	5.147.341,24	3.082.699,36	-46,89	-40,11
Cari Transferler	24.334.475,23	34.758.957,40	61.176.063,74	42,84	76,00
Sermaye Giderleri	127.288.931,54	123.043.714,33	344.302.452,10	-3,34	179,82
Sermaye Transferleri	32.247.003,48	94.041.911,51	109.315.093,32	191,63	16,24
Borç Verme	112.000.000,00	175.936.298,64	435.124.943,75	57,09	147,32
TOPLAM	632.087.294,98	843.778.442,61	1.661.768.247,38	33,49	96,94

Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri

Bütçe Gelirlerinin Çeşidi	2020 Yılı (TL)	2021 Yılı (TL)	2022 Yılı (TL)	2020-2021	2021-2022
	A	B	C	Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	18.193.947,12	15.318.043,56	23.299.096,10	-15,81	52,10
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	37.962.897,16	47.953.864,28	81.393.791,76	26,32	69,73
Alınan Bağış ve Yardımlar ile	955.186,95	899.240,00	212.008,99	-5,86	-76,42
Diğer Gelirler	726.301.807,08	1.058.747.418,49	2.077.636.363,29	45,77	96,24
Sermaye Gelirleri	1.602.917,50	2.632.400,00	8.642.330,00	64,23	228,31
Alacaklardan Tahsilat	18.506.851,80	46.408.222,82	44.997.866,67	150,76	-3,04
TOPLAM	803.523.607,61	1.171.959.189,15	2.236.181.456,81	45,85	90,81
Bütçe Gelirlerinden Ret Ve İadeler (-)	5.143.315,26	16.144.148,07	4.452.404,48	213,89	-72,42
NET TOPLAM	798.380.292,35	1.155.815.041,08	2.231.729.052,33	44,77	93,09

Tablolardaki veriler dikkate alındığında; 2022 yılında bütçe giderlerinin bir önceki yıla göre 817.989.804,77 TL (%96,94), bütçe gelirlerinin ise 1.075.914.011,25 TL (%93,09) artış gösterdiği görülmektedir. Bütçe giderlerindeki en büyük artışlar; sermaye giderleri ve borç verme kalemlerinde gerçekleşmiş, faiz giderleri %40,11 oranında düşmüştür. Bütçe gelirlerinde ise, sermaye gelirleri ve diğer gelirlerdeki artışlar dikkat çekici olup, alınan bağış ve yardımlar ile alacaklardan tahsilatlar kalemlerinde düşüş meydana gelmiştir.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2022 yılı Faaliyet Gideri 867,415,620.72 TL, Faaliyet Geliri ise 2,235,804,281.48 TL olup, Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 1.368.388.660,76 TL olarak gerçekleşmiştir.

Muğla Büyükşehir Belediyesinin hissedarı olduğu şirketler ve hissedarlık oranları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 6: Belediyenin Hissedarı Olduğu Şirketler

Şirket Unvanı	Büyükşehir Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Oranı (%)	Şirket Sermayesi (TL)
Muğla Kent Hizmetleri İnşaat Turizm Taşımacılık Ticari İşletmecilik İletişim Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi (MUTTAŞ)	100	260.071.000,00
BELTES Petrol Enerji Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	100	32.807.000,00
Muğla Büyükşehir Belediyesi Emek Personel Limited Şirketi (MUBEP)	100	5.912.275,00
MKS Turizm İnşaat Taş.San. Tic. A.Ş.	100	5.350.000,00
Muğla El Sanatları Sanayi ve Ticaret Limited Şirketi (MELSA)	93,74	8.417.500,00
Bağyaka Maden Suyu ve Kaplıca İşletmeleri Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi	80,66	1.613.318,00
TOKTAŞ İnşaat Turizm Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	62,04	131.835,00
Muğla Teknopark Yönetici A.Ş.	2.2	506.000,00
Akyaka Belediyesi İktisadi İşletmesi (08.12.2022 tarihinde kapanmıştır.)	100	300.000,00
TOPLAM		315.108.928,00

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Muğla Büyükşehir Belediyesi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na tabi olup bütçesi mahalli idare bütçesi içinde yer almaktadır. Belediyelerin mali işlemlerinin muhasebeleştirilmesi Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne göre yapılmaktadır. Belediyenin kullanmış olduğu muhasebe sistemi tahakkuk esaslı muhasebesi sistemidir.

Muğla Büyükşehir Belediyesi mali iş ve işlemlerini aşağıda sayılan mevzuat hükümleri çerçevesinde muhasebeleştirerek raporlamaktadır:

- Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği (GYMY),
- Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği (MİBMY),
- Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği,
- Mahalli İdareler Bütçe İçi İşletme Yönetmeliği,
- Tek Hazine Kurumlar Hesabı Kapsamına Alınacak Kamu İdareleri ve Hesapların Belirlenmesi Hakkında Karar (17 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı),
- Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği (Sıra No: 47- Amortisman ve Tükenme Payları),
- Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planı,
- Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri İle Muhasebe

Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar.

Muğla Büyükşehir Belediyesi, Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar ile GYMY- MİBMY olmak üzere iki farklı mevzuat uyarınca raporlama yapmaktadır.

Sayıştay denetimine esas olacak mali tablolar, 17.09.2020 tarih ve 31247 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak, 01.01.2020 tarihinden geçerli olmak üzere yürürlüğe giren Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri İle Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar’ın 5’inci maddesinde sayılmıştır. Anılan 5’inci madde hükmü uyarınca Sayıştay denetimine tabi tüm kamu idareleri sayılan defter, mali tablo, belge ve bilgileri Usul ve Esaslar’da belirtilen süre ve şartlarda Sayıştaya göndermekle yükümlüdür. Bu düzenleme gereğince, Kurumun 2022 mali yılında Sayıştay Başkanlığına gönderdiği belge, tablo ve defterler aşağıda sıralanmıştır.

1) Hesap dönemi başında;

- a) Muhasebe birimlerini, muhasebe yetkililerinin adlarını, soyadlarını, unvanlarını ve elektronik posta adreslerini gösterir bilgi formu,
- b) Kamu idaresi veya muhasebe birimleri adına açılmış bulunan banka hesap numaralarını gösterir bilgi formu,

2) Aylık olarak birleştirilmiş veriler defteri;

3) Hesap dönemi sonunda;

- a) Birleştirilmiş veriler defteri,
- b) Geçici mizan,
- c) Kesin mizan,
- ç) Mali tablolar;

1) Bilanço,

2) Faaliyet sonuçları tablosu.

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

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri İle Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında 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 tablolarından 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.

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

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

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

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

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

İç 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.

İdare'de "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 risklerini tam ve doğru şekilde belirlemiştir.

Risklerin değerlendirilmesine yönelik çalışmalar yapılmış ancak henüz tamamlanmamıştır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

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

İdare tarafından yetki devirleri mevzuata uygun yapılmıştır.

İdare'de yapılan görevlendirmelerde, görevlendirmelerin bazıları farklı kişiler arasında dağıtılmamış olup, "görevler ayrılığı" prensibine aykırı olacak şekilde, genel sekreter yardımcısının kendisine bağlı daire başkanlığına, daire başkanlarının kendilerine bağlı şube müdürlüklerine vekalet etmesi şeklinde uygulamalar mevcuttur.

İdare'ce belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik çalışmalar yapılmış ancak henüz tamamlanmamıştır.

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

İdare'nin ön mali kontrol yönergesi mevcuttur.

Bilgi ve İletişim Standartları

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır.

İdare'nin Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı mevcuttur ve içerik olarak Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'ne uygundur.

İzleme Standartları

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

İdare'de iç denetim birimi kurulmamıştır.

İç denetim birimi bulunmadığından iç kontrol sistemine ilişkin denetim çalışması mevcut değildir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Muğla Büyükşehir Belediyesi 2022 yılı denetimine 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: Bazı İhalelerde Mevzuata ve İhale Dokümanına Uyulmaması

İdarece gerçekleştirilen bazı ihalelerde, gerek ihale öncesi aşamada gerekse sözleşme aşamasında mevzuatta ve ihale dokümanlarında yer alan bazı hükümlere uyulmadığı görülmüştür.

a) 2021/556477 İhale Kayıt Numaralı “Muğla Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde 12 Ay Süre İle 5 Bölgede Park, Yeşil Alan, Arazi, Meydan, Kavşak, Refüj Peyzajı ve Bakımı Hizmetlerinde Kullanılmak Üzere Araç Kiralanması” İşinde Çalışmayan Araçlar İçin Saatlik Ücret Ödenmesi

2021/556477 ihale kayıt numaralı araç kiralanması işine ait teknik şartnamenin “Araç ve Ekipmanlara Ait Kayıt ve Tutanaklar” başlıklı 6.2’nci maddesinde, araçların ve ekipmanların çalışmasına ait çalışma saatlerini gösterir puantajlarda araç ve ekipmanların çalışma yaptıkları alanlar ve gerçekleştirilen işlerin belirtileceği, “Hakediş Ödemesi” başlıklı 8’inci maddesinde ise kontrol teşkilatı onayını taşıyan ve hizmetin gerçekleştirilmesinde çalıştırılan araçlara ait çalışma cetvelinin hakediş dosyasında bulunması gerektiği belirtilmiştir.

Teknik şartnamenin “Diğer Hususlar” başlıklı 10’uncu maddesinde ise, “*tüm araçlar GPS sistemi ile bilgisayar üzerinden takip edilebilecektir. Araçların konum, geçmiş güzergâh, hız, duraklama süreleri, yaptıkları km değerleri gibi bilgiler anlık ve en az 30 günlük geçmişi içerecek şekilde bilgisayardan izlenebilecek. Bunun için Yüklenici İdareye kullanıcı kod ve şifrelerini teslim edecektir. Ayrıca bu bilgiler için idare tarafından belirlenecek limitler aşıldığında uyarı verebilecektir. GPS sistem maliyeti araçların birim fiyatına dahildir.*” denilmektedir.

İhaleye ait teklif birim fiyat cetvelinde ise, çalıştırılan araçlara saat başı ücret hesaplaması yapılacağına ve buna göre hakediş düzenleneceğine yer verilmiştir.

Hizmet İşleri Genel Şartnamesi “Tanımlar” başlıklı 4’üncü maddesinde, kontrol teşkilatı ve yapı denetim görevlileri tanımlanmış olup, bunlar denetim yapmak üzere İdare tarafından görevlendirilmektedir. Aynı Şartname’nin “Kontrol Teşkilatı ve Yetkileri” başlıklı 26’ncı maddesinde ise, yüklenicilerin bütün işleri kontrolörler tarafından verilecek talimatlar uyarınca sözleşme ve eklerine uygun bir şekilde yerine getireceği belirtilmiştir.

Konu ile ilgili ihaleye ait hakedişler, çalışan araçlara ait puantajlar ve araç takip sistemi üzerinden inceleme yapılmış olup, saat başı çalışmaya karşılık ücret ödenen bazı araçların takip sisteminde belirli saatlerde kontaklarının kapalı olduğu ancak buna rağmen bu araçlara tüm saat dilimlerinde tam çalışmış gibi ücret ödendiği tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, bazı araçlara ait çalışma saatleri ile puantajlar arasında oluşan farklılığın nedeninin araçların niteliğinden kaynaklandığı, bulguya konu edilen hususun tekrar yaşanmaması eksik ya da fazla ödemeye neden olunmaması adına 2023 yılında araç ihalelerinin çalışma saatleri yerine aylık kiralama yöntemiyle ihale edileceği belirtilmiştir. Ancak bu durum, 2022 yılında tespit edilen hususu ortadan kaldırmamaktadır. Bu nedenle bulguda yer alan tespitin tekrar yaşanmaması, hizmetin sözleşme ve eklerinde yer alan dokümanlara uygun bir şekilde gerçekleştirilmesi adına, hakedişlerin araç takip sistemi ile uyumlu olarak düzenlenmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

b) 2021/629061 İhale Kayıt Numaralı “Araç ve İş Makinesi Kiralanması 1 ve 3.Kısım Hizmet Alım İşinde” Sözleşmede Belirtilen Ceza Koşullarının Oluşmasına Rağmen İdare Tarafından Yükleniciye İhtarın Zamanında Yapılmaması

2021/629061 ihale kayıt numaralı araç ve iş makinesi kiralanması işine ait teknik şartnamenin “Sözleşme Aykırılık Halleri, Cezalar ve Sözleşmenin Feshi” başlıklı 9’uncu maddesinde; “sözleşme süresi içinde arıza, kaza, teçhizat/donanım yetersizliği, belge eksikliği nedenlerinden dolayı araç ve iş makineleri çalışamaz duruma geldiğinde sorunun tespitinden sonraki 72 saat içerisinde araç veya iş makinesinin çalışır duruma getirilmemesi veya şartnameye uygun ikame araç veya iş makinesinin temin edilmemesi durumunda sözleşme bedelinin binde altısı (0,006’sı) oranında idari yaptırım uygulanacağı, eksikliklerin tamamlanmaması neticesinde ihtar yapılacağı ihtar sayısının 10 adete ulaşması sonucunda ihalenin feshedileceği” belirtilmiştir.

Ayrıca Şartnamenin 9’uncu maddesinde “Teknik şartname hükümlerine uyulmaması halinde uygulanacak asgari ceza oranı, sözleşme bedelinin 0,006’sı (binde altı)’sı oranında ceza uygulanarak hakedişinden kesilecektir. Aynı fiilin tekrarı halinde bu oran %50 artırımlı uygulanır.” denilmiştir.

Konu ile ilgili yapılan incelemede, çekici aracın 19.08.2022 tarihinde arızalandığı ve İdare tarafından tutanak altına alındığı görülmüştür. Bu araç ile ilgili yükleniciye gönderilen ihtar yazısı firmaya 11.08.2022 tarihinde ulaşmış, yazının tebliğ tarihinden 31.08.2022 tarihine kadar 20 gün süre verilmiştir. Dolayısıyla 01.09.2022 tarihinde çekici aracın arızasının giderilmesi gerekirken yüklenici firma aracı tamir edememiş ve araç değişikliğine giderek 19.09.2022 tarihinde başka bir çekici aracı İdareye teslim etmiştir. Bu bakımdan, çekici araç için 01.09.2022–18.09.2022 tarihleri için ayrıca bir ihtar çekilmesi gerekirken iş yoğunluğu ve personel izinleri gibi sebeplerle süresinde ihtar çekilmemiştir.

Yapılan denetim üzerine, süresinde çekilmeyen ihtar çekilmiş böylece ihtar sayısı 9'a ulaşmıştır. Ayrıca yükleniciye para cezası uygulanmıştır.

Kamu İdaresi cevabında, söz konusu husus hakkındaki cezai işlemin iş yoğunluğu nedeniyle uygulanamaması üzerine yükleniciye hakediş ödemesi yapılmadığını, bundan sonraki süreçte daha dikkatli davranılacağı ifade edilmiştir. Teknik şartnameye göre ihtar sayısının 10'a ulaşması durumunda ihalenin feshi gerektiğinden, bundan sonraki süreçteki ceza koşullarının titizlikle uygulanması gerektiği değerlendirilmektedir.

c) İhale Komisyonu Tarafından Yaklaşık Maliyet Güncellemesi Yapılırken İhaleye Katılan İstekliden Teklif Alınması

İdare tarafından gerçekleştirilen 2022/239717 kayıt numaralı "16 Kalem Demir Malzemesi Alım" işine ait ihale kararı incelendiğinde, ihale komisyonu tarafından yaklaşık maliyeti güncellenmesi yapılırken ihaleye katılan istekliden teklif alındığı böylelikle yaklaşık maliyetin gizliliği ve saydamlığı ilkesinin zedelendiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Yaklaşık Maliyet" başlıklı 9'uncu maddesinde; *"Mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalesi yapılmadan önce idarece, her türlü fiyat araştırması yapılarak katma değer vergisi hariç olmak üzere yaklaşık maliyet belirlenir ve dayanaklarıyla birlikte bir hesap cetvelinde gösterilir. Yaklaşık maliyete ihale ve ön yeterlik ilânlarında yer verilmez, isteklilere veya ihale süreci ile resmî ilişkisi olmayan diğer kişilere açıklanmaz"* denilmektedir.

Mal Alım İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin "Yaklaşık Maliyetin Hesaplanmasına İlişkin İlkeler" başlıklı 7'nci maddesinde *"Ön ilan yayımlanmadan önce tahmini alım miktarı esas alınarak hesaplanan yaklaşık maliyet, ihale veya ön yeterlik ilanı öncesi alım miktarı ve diğer hususlar göz önünde bulundurularak yeniden hesaplanabilir. İhale komisyonu tarafından yaklaşık maliyet teklif fiyatlarıyla birlikte açıklanır. Pazarlık usulü ile yapılan ihalede ise yaklaşık maliyet, son yazılı fiyat teklifleriyle birlikte açıklanır. Bu aşamadan önce yaklaşık maliyet açıklanamaz ve ilan edilemez. İhale komisyonu, yaklaşık maliyetin ihale tarihine kadar geçen sürede değişikliğe uğradığını belirlemesi durumunda; değişikliğin gerekçelerini belirtmek suretiyle güncellediği yaklaşık maliyeti dikkate alır..."* hükmü yer almaktadır.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Tekliflerin Alınması ve Değerlendirilmesi" başlıklı 16'ncı maddesinin 3'üncü fıkrasının 1'inci bendinde ise *"Yaklaşık maliyetin üzerindeki tekliflerin kabul edilip edilemeyeceği hususunda tereddütler olduğu anlaşılmaktadır. İhale komisyonu; a) Yaklaşık maliyet hesaplanırken değerlendirilmeyen her hangi bir husus olup*

olmadığını, b) Yaklaşık maliyet güncellenerek tespit edilmişse, güncellenenin doğru yapılıp yapılmadığını, c) Verilen teklif fiyatlarının piyasa rayiç fiyatlarını yansıtıp yansıtmadığını, Sorgulayarak verilen teklifleri yaklaşık maliyete göre mukayese eder ve bütçe ödeneklerini de göz önünde bulundurarak, teklif fiyatlarını uygun bulması halinde ekonomik açıdan en avantajlı teklifi ve varsa ikinci teklifi belirlemek veya verilen teklif fiyatlarını uygun bulmaması halinde ihalenin iptaline karar vermek hususunda takdir yetkisine sahiptir.” denilmektedir.

Konu ile ilgili yapılan incelemede, ilk oturumu 06.04.2022 tarihinde yapılan “16 Kalem Demir Malzemesi Alım İşinde” yaklaşık maliyet 863.399,35 TL olarak açıklanmış ve ihaleye gelen tekliflerin yaklaşık maliyetin üzerinde olduğu gerekçesiyle, ihale komisyonu tarafından yaklaşık maliyetin güncellenmesi için çeşitli firmalara teklif isteme mektubu gönderilmiştir. Alınan teklifler sonucunda ise yeni yaklaşık maliyet, 1.215.206,75 TL olarak hesaplanmıştır.

Ancak yaklaşık maliyet güncellenmesine esas olmak üzere alınan teklif isteme mektupları arasında ihalenin ilk oturumunda 1.035.450,00 TL ile en düşük teklif veren firma da bulunmaktadır. Yaklaşık maliyet güncellemesi yapılırken ihaleye en düşük teklif veren bu firmaya da teklif isteme mektubu gönderilmiş ve firma tarafından herhangi bir tarih belirtmeksizin teklif isteme mektubunda 1.089.625 TL tutara yer verilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, yaklaşık maliyet güncellenme uygulamasının ihale komisyonunun takdir yetkisinde olduğu, ihale konusu demir alım işinde demir fiyatlarının sürekli olarak ekonomik konjoktüre bağlı olarak değiştiği, yaklaşık maliyetin güncellenmesine esas olarak teklif alınan firmalar için herhangi bir kıstas belirlenmediği, bundan sonra yapılacak ihalelerde bulguda belirtilen hususlara azami hassasiyet gösterileceği ifade edilmiştir.

Bulguda da belirtildiği üzere, ihale komisyonunun yaklaşık maliyet güncelleme konusunda takdir yetkisi bulunmaktadır. Ancak ihaleye teklif veren firmalar ilk oturumda yaklaşık maliyet ile diğer verilmiş teklifleri de öğrenmektedirler. Bu itibarla ihaleye teklif veren istekliden yaklaşık maliyetin güncellenmesinde teklif alınmasınının 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun güvenilirlik ilkesine uygun düşmediği değerlendirilmektedir.

d) Bazı İhalelerde Yerli Malı Kullanma Zorunluluğu Bulunan Malzemeler Yerine İthal Malzemeler Kullanılması

4734 sayılı Kanun'un “Yerli İstekliler ile İlgili Düzenlemeler ”başlıklı 63'üncü maddesinin (d) fıkrasında, “*yapım işlerinde kullanılacak makine, malzeme ve ekipman ile yazılımın tamamının veya belli bir kısmının yerli malı olması şartı getirilebileceği, ancak, malzemelere ilişkin Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından, makinelere ve ekipmanlara ilişkin*

Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından ilgili kurum ve kuruluşların görüşleri alınarak orta düşük, orta yüksek ve yüksek teknolojlili makine, malzeme ve ekipman arasından belirlenen, Kurum tarafından ilan edilen listede yer alan ve ihale konusu işte kullanılacak makine, malzeme ve ekipmanın yerli malı olması şart olduğu” belirtilmiştir.

Konu ile ilgili yapılan incelemede, 2018/90304 kayıt numaralı “*Muğla Büyükşehir Belediyesi Turgut Reis Yaşam Merkezi Yapılması işine*” ait mimari proje ve teknik şartnamede dış cephedeki doğramaların “*Piyasa-14 Çelik Doğrama Cephe ile Piyasa-15 Çelik Doğrama Cepheler İçin Tek/Çift Kanat Kapı*” olarak tanımlandığı görülmüştür. Dış cephe doğramaları ile ilgili yapılan tanım içerisinde geçen ısı köprüsü vasıtasıyla birbirinden ayrılan çelik profillerinden oluşan yalıtımlı profil sisteminin ithal malzeme olduğu, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından belirlenen listede yer alan ve ihale konusu işte kullanılacak makine, malzeme ve ekipmanlar arasında olduğu tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan örneklerden de görüleceği üzere, İdare tarafından gerçekleştirilen ihalelerde mevzuatın öngördüğü ya da ihale dokümanlarında yer alan düzenlemelere uygun olmayan hususlar bulunmaktadır.

Kamu İdaresi cevabında, bundan sonra gerçekleştirilecek işlerde yerli malı kullanma şartına azami özen gösterileceği ve bu konuda hizmet içi eğitim planlanması yapılacağı belirtilmiştir. Bulguda yer alan tespitin önlenmesi adına bu tür faaliyetlerin olumlu bir adım olacağı ve böylece daha etkin bir kontrol mekanizmasının kurulabileceği değerlendirilmektedir.

BULGU 2: Bazı Mal Alımlarının İhale Usulleri Yerine Parçalara Bölünmek Suretiyle Doğrudan Temin Yöntemiyle Gerçekleştirilmesi

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nda öngörülen temel ihale usulleri ile ihale edilmesi gereken ve aynı ihale konusu iş içerisinde yer alabilecek bazı mal alımlarının mevzuatta öngörülen parasal sınırların altında kalacak şekilde parçalara bölünmek suretiyle doğrudan teminle gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 8’inci maddesinde; her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu olduğu belirtilmiştir.

Anılan Kanun’un 32’nci maddesinde ise; harcama yetkilileri, harcama talimatlarının bütçe ilke ve esaslarına, kanun, tüzük ve yönetmelikler ile diğer mevzuata uygun olmasından,

ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasından sorumlu olduğu ifade edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel İlkeler" başlıklı 5'inci maddesinde; idarelerin bu Kanun'a göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu olduğu belirtilmiş olup söz konusu maddenin devamında ise aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işlerinin bir arada ihale edilemeyeceği ve eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin kısımlara bölünemeyeceği hüküm altına alınmıştır.

Aynı Kanun'un doğrudan temin başlıklı 22'nci maddesinin (d) fıkrasında, büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan idarelerin 218.395,00 TL, diğer idarelerin 72.752,00 TL'yi aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve işeye ilişkin alımların ilân yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temin usulü ile karşılanabileceği belirtilmiştir.

Doğrudan temin yöntemi, kanunda ihale usulleri için öngörülen kuralların uygulanma zorunluluğunun bulunmadığı istisnai bir alım yöntemidir. Bu yöntemle, ihale komisyonu kurma ve Kanun'un 10'uncu maddesinde sayılan yeterlik kurallarını arama zorunluluğu bulunmaksızın, ihale yetkilisince görevlendirilecek kişi veya kişiler tarafından piyasada fiyat araştırması yapılarak ihtiyaçlar temin edilebilmektedir. Ancak yukarıda belirtilen parasal limitlerin aşılabacağına tespit edilmesi halinde ihtiyacın doğrudan temin yöntemi ile değil ihale usullerinin kullanılması yoluyla karşılanması gerekmektedir.

Konu ile ilgili yerinde yapılan denetimlerde doğrudan temin yöntemi ile yapılan mal alımları örneklem suretiyle incelenmiştir. Buna göre, ayrıntısı aşağıdaki tabloda yer verildiği üzere, alımları önceden öngörülebilir ve planlanabilir olan aynı veya benzer niteliğe sahip bazı alımların parasal sınırın altında kalacak şekilde parçalara bölmek suretiyle temin edildiği, zaman zaman aynı firmalardan karşılandığı tespit edilmiştir.

Tablo 7: Doğrudan Temin Yöntemi İle Alım Yapılan Örnekler

Alım Yapan Daire Başkanlığı	Alınan Malın Niteliği	Malın KDV Hariç Tutarı (TL)	Alım Yapılan Malın Aynı Firma İşlem Sayısı
Destek Hizmetleri	Sihhi Tesisat Malzemesi	198.563,00	2
Destek Hizmetleri	Sihhi Tesisat Malzemesi	149.100,00	
Destek Hizmetleri	Kırtasiye Malzemesi	207.375,00	2
Destek Hizmetleri	Kırtasiye Malzemesi	196.115,00	
Destek Hizmetleri	Kırtasiye Malzemesi	213.227,50	

Destek Hizmetleri	Boya Ve İnşaat Malzemesi	194.641,25	2
Destek Hizmetleri	Boya Ve İnşaat Malzemesi	58.619,15	
Destek Hizmetleri	Boya Ve İnşaat Malzemesi	197.822,05	
Destek Hizmetleri	Temizlik Malzemesi	134.456,00	1
Destek Hizmetleri	Temizlik Malzemesi	167.925,00	
Tarımsal Hizmetler	Akıllı Tarım Projesi Kapsamında Sulama Malzemesi	145.595,00	2
Tarımsal Hizmetler	Akıllı Tarım Projesi Kapsamında Sulama Malzemesi	101.500,00	
Bilgi İşlem	Bilişim Ürünleri	214.034,00	4
Bilgi İşlem	Bilişim Ürünleri	186.208,00	
Bilgi İşlem	Bilişim Ürünleri	207.700,00	
Bilgi İşlem	Bilişim Ürünleri	215.835,00	
Bilgi İşlem	Toner, Drum ve Sarf Malzemesi	214.488,00	2
Bilgi İşlem	Toner, Drum ve Sarf Malzemesi	207.934,00	
Bilgi İşlem	Toner, Drum ve Sarf Malzemesi	212.350,00	
Fen İşleri	Doğal Taş	30.000,00	2
Fen İşleri	Doğal Taş	214.500,00	

Kamu İdaresi cevabında, ihtiyaçların hangi zaman diliminde ne ölçüde ortaya çıkacağına tam olarak öngörülebilmesi nedeniyle benzer alımların farklı zamanlarda yapıldığını, bundan sonraki süreçte yılın başından itibaren ihtiyaç planlamasının daha dikkatli gerçekleştirileceği belirtilmiştir. Muğla Büyükşehir Belediyesi 2019 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporunda da yer verilen bulgu konusunun düzeltilmesi adına tekrarlanan mal ve malzeme ihtiyaçlarının ihale yöntemleri ile karşılanması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 3: Bütün Riskler Sigortası Kapsamında Yer Alan Risk Kalemlerinde Muafiyet Oranının Yüksek Belirlenmesi

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

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "İş ve İşyerlerinin Korunması ve Sigortalanması" başlıklı 9'uncu maddesinin birinci fıkrasında; yüklenicinin işyerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu iş için, işin özellik ve niteliğine göre ihale dokümanında belirtilen şekilde, işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek risklere karşı "inşaat sigortası (bütün riskler); geçici kabul

tarihinden kesin kabul tarihine kadar geçecek süreye ilişkin ise yürürlükteki “İnşaat Sigortası (Bütün Riskler) Genel Şartları” çerçevesinde kapsamı ihale dokümanında belirtilen genişletilmiş bakım devresi teminatını içeren sigorta yaptırmak zorunda olduğu belirtilmiştir.

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

Konu ile ilgili yapılan incelemede; “Fethiye İlçesi Foça Çay Bahçesi Yapım İşi”, “Bodrum Otobüs Terminali Polis Kontrol Noktası Binası, Muğla Geneli Muhtelif Yol Yapımı, Bodrum İlçesi Muhtelif Caddelere Ait Yol Yapımı İşlerinde” bütün risk sigortaları kapsamında yer alan bazı kalemlere %2’den fazla muafiyet oranının uygulandığı tespit edilmiştir. Bundan sonraki süreçte, tüm riskler için uygulanacak muafiyet oranlarında azami sınıra dikkat edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Tablo 8: Sigorta Muafiyet Oranlarının İş Bazında Aşılması

İşin Adı	Muafiyet Oranının %2’yi Aştığı Durumlar
Fethiye İlçesi Foça Çay Bahçesi Yapım İşi	Doğal afetlerde, bakım devresi, yangın ve hırsızlıkta meydana gelebilecek her bir hasarın %10’u; inşaat işlerinde ve teminat kapsamındaki diğer varlıklarda meydana gelecek her bir hasar ve olayda üçüncü şahıs mali mesuliyet için her bir hasar ve olayda hasarın %10’u; kazık, iksa ankraj hasarları için her bir hasar ve olayda hasarın %20’si.
Bodrum Otobüs Terminali Polis Kontrol Noktası Binası	Grev, lokavt, kargaşalık, halk hareketleri ve terör teminatı 50.000 Dolar; diğer tabiat olayları yangın/hırsızlık/bakım devresinin % 10’u, diğer tüm hasarlarda hasarın %10’u; her türlü kazıklı iksa ve istinat işlerinde hasarın %10’u.
Muğla Geneli Muhtelif Yol Yapımı	Diğer doğal afetlerde, bakım devresi, yangın ve hırsızlıkta meydana gelebilecek her bir hasarın %10’u; inşaat iş makineleri hasarının % 10’u; kloz 002 /kloz 102 ve üçüncü şahıs mali mesuliyet hasarlarında %10; diğer tüm hasarlarda %10.
Mümtaz Ataman Caddesi	Sel su baskını/yer kayması/toprak çökmesinde hasarın %10’u; diğer tabiat olayları/bakım devresi/hırsızlık olaylarında hasarın %10’u; diğer hasarlarda hasarın %10’u; üçüncü şahıs maddi hasarlarında hasarın %10’u.

BULGU 4: Yapım İşi İhalelerinde All Risk (Bütün Riskler) Sigorta Bedelinin Fiyat Farkı Ödenen Durumlarda Revize Edilmemesi ve Sigorta Süresinin Süre Uzatımı veya Cezalı Çalışma Olan Durumlarda Uzatılmaması

İhale edilen yapım işlerinin bazılarında all risk sigorta bedelinin güncellenmediği, bazılarında ise sigorta süresinin uzatılmadığı tespit edilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "İş ve İşyerlerinin Korunması ve Sigortalanması" başlıklı 9'uncu maddesinin birinci fıkrasında; yüklenicinin 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 9'uncu maddesi hükümleri dahilinde, işyerlerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu iş için, işin özellik ve niteliğine göre ihale dokümanında belirtilen şekilde, işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı "inşaat sigortası (bütün riskler)", geçici kabul tarihinden kesin kabul tarihine kadar geçecek süreye ilişkin ise yürürlükteki "İnşaat Sigortası (Bütün Riskler) Genel Şartları" çerçevesinde kapsamı ihale dokümanında belirtilen genişletilmiş bakım devresi teminatını içeren sigorta yaptırmak zorunda olduğu belirtilmiştir.

Aynı maddenin ikinci fıkrasında ise; fiyat farkları dahil ödenen toplam hak ediş tahakkuk tutarının poliçedeki sigorta bedelini aşması ve/veya poliçede öngörülen sigorta bitiş tarihinin süre uzatımı veya cezalı çalışma sebebiyle aşılması hallerinde, zeyilname ile sigorta bedelinin artırılması ve/veya sigorta süresinin uzatılmasının zorunlu olduğuna değinilmiştir.

Konu ile ilgili yapılan incelemede; İdare tarafından gerçekleştirilen 2018/90304 ihale kayıt numaralı Turgut Reis Yaşam Merkezi yapım işi ve 2020/610606 ihale kayıt numaralı Kent Meydanı ve Katlı Otopark İkmal İnşaatı işi kapsamında ödenen toplam hakediş tutarlarının fiyat farkları dahil poliçedeki sigorta bedelini aşmasına rağmen zeyilname ile sigorta bedelinin artırılmadığı, 2022/239039 ihale kayıt numaralı Fethiye İlçesi Foça Çay Bahçesi Yapım İşleri ve 2022/706281 ihale kayıt numaralı Bodrum Otobüs Terminali Polis Kontrol Noktası Binası yapım işinde ise poliçede öngörülen sigorta bitiş tarihinin cezalı çalışma sebebiyle aşılmasına rağmen zeyilname ile sigorta süresinin uzatılmadığı tespit edilmiştir. Konu ile ilgili eksikliklerin giderilmesi adına, yapım işlerine ait poliçelerdeki sigorta bedellerinin aşılması durumunda, zeyilname ile bu bedellerin artırılması, poliçede öngörülen sigorta bitiş tarihinin uzatılmasını gerektiren bir durumun ortaya çıkması halinde ise sigorta süresinin uzatılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 5: Yapım İşlerinde Uygulama Projelerinin Gerçekçi Hazırlanmaması ve Bu Durumun İş Artışına Sebebiyet Vermesi

Anahtar teslim götürü bedel teklif alınmak suretiyle ihale edilen bazı yapım işlerinde uygulama projelerinin gerçekçi hazırlanmaması sonucu iş artışlarına neden olduğu görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na göre uygulama projesi bulunan yapım işlerinde anahtar teslim götürü bedel teklif alınmak suretiyle ihale yapılması zorunludur. Anahtar teslim götürü bedel sözleşme, 4734 sayılı Kanun'da, yapım işlerinde; uygulama projeleri ve bunlara ilişkin mahal listelerine dayalı olarak, işin tamamı için isteklinin teklif ettiği toplam bedel üzerinden imzalanan sözleşme olarak tanımlanmıştır. Bu sözleşme türü ile ihalesi yapılan yapım işlerinde istekli, ihale konusu yapım işini uygulama projesine, mahal listelerine ve teknik şartnameye uygun olarak yapmayı taahhüt etmekte ve bu taahhüdü için tek bir fiyat vermektedir.

4734 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesine göre uygulama projesi, belirli bir yapının onaylanmış kesin projesine göre yapının her türlü ayrıntısının belirtildiği projeyi ifade etmektedir. Buna göre, uygulama projesinde yaptırılacak işin bütün ayrıntılarının belirli olması, muğlak nitelikte olmadan kesin bir biçimde tanımlanması gerekmektedir. Zira İdare uygulama projesiyle, yaptırmayı düşündüğü işin niteliğini ve miktarını ihaleye teklif verecek isteklilerin bilgisine sunmakta ve istekliler de tekliflerini bu bilgileri esas alarak hazırlamaktadırlar.

Bu nedenlerdir ki, uygulama projesinin; yaptırılması düşünülen işin her türlü ayrıntısını eksiksiz bir biçimde bünyesinde barındırması, ihaleye teklif vermeyi düşünen kişileri tereddütte bırakmayacak kesinlikte hazırlanması, ihalenin diğer dokümanları ile çelişkili içinde olmaması gerekmektedir. Aksi takdirde, sağlıklı bir teklif hazırlama imkânı ortadan kalkabileceği gibi, ihale konusu işe ait sözleşmenin uygulanması sırasında da İdare ile yüklenici arasında ihtilaflara sebep olabilecektir.

Diğer taraftan 4735 sayılı Kanun'un 24'üncü maddesinde; iş artışının öngörülemez nitelikte olması, artışa konu olan işin; sözleşmeye esas proje içinde kalması, İdareyi külfete sokmaksızın asıl işten ayrılmasının teknik veya ekonomik olarak mümkün olmaması gerekmektedir.

Konu ile ilgili örneklem yöntemi ile yapılan incelemede, bazı yapım işlerinin uygulama projelerinde temel eksiklikler bulunduğu ve bunların birçoğunun işin projelendirilmesi aşaması ile ilgili olduğu görülmüştür. Söz konusu eksiklikler, işin devamı sırasında proje revizyonları

tamamlanmış ve bu sebepten iş artışları meydana gelmiştir. Projelerin başında öngörülmesi gereken ancak uygulama projesindeki hata ve eksikliklerden dolayı iş artışına konu olan imalatlara ihale bazına aşağıda yer verilmiştir:

2018/90304 ihale kayıt numaralı “*Muğla Büyükşehir Belediyesi Turgut Reis Yaşam Merkezi Yapım İşinde*”;

- Mimari uygulama projesinde park kafe (BB07) olarak adlandırılan kafeteryanın, statik uygulama projesinde çatı döşemesinin bulunmadığı, aynı zamanda mimari uygulama projesinde de dış duvarların, üst tavanın ve bazı cephelerinin açık olduğu ve tavanı açık mahalde uygulama projesinde klima imalatına yer verildiği görülmüştür.
- Teras çatıdaki yürüme alanı etrafındaki parapet yükseklikleri, projesinde yaklaşık 38 cm kotundadır. Ancak Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği'nin “Korkuluklar” başlıklı 38'inci maddesine göre teraslarda 1.10 cm korkuluk yapılması mecburi olduğu hüküm altına alınmıştır.
- Mimari uygulama projesinde makine dairesi olarak tanımlanan mahalın statik projesinde çatı döşemesi bulunmamaktadır. Ayrıca mahalın tavanı açık bırakılmıştır.
- Mimari uygulama projesinde dış cephesinde kaplama bulunmamaktadır. Kaplama olmayan cephede su zafiyeti olması açıktır ancak projesinde yalıtımın nasıl sağlanacağı belirtilmemiştir.
- Mimari uygulama projesinde meydan olarak adlandırılan mahalde yağmur suyunun nasıl tahliye edileceği gösterilmemiştir

2020/610606 ihale kayıt numaralı “*Muğla İli Menteşe İlçesi Kent Meydanı ve Katlı Otopark İkmal İnşaatı Yapım İşinde*”;

- Meydan katı asansör kulesi önünde, asansör boşluğuna su almasını engelleyecek bir önlem bulunmamaktadır.
- Projeye göre, yağmur suyu toplama deposu yapılması gereken yerde işin devamı sırasında asbest beton su borusunun varlığı tespit edilmiş olup, bahsi geçen içme suyu borusunun yeri değiştirilmiştir.

Yukarıda verilen örneklerden de görüleceği üzere, projelerin başlangıç aşamasında öngörülebilir olması beklenen eksiklikler dolayısıyla sözleşme aşamasında uyuşmazlıklar ortaya çıkmakta, işin uzamasına ve ilave maliyetlere sebep olunmaktadır. Bu gibi sorunların giderilmesi adına, İdare tarafından hazırlanan veya hazırlattırılan projelerin hayatın olağan akışı, fen ve sanat kurallarına uygun bir şekilde oluşturulması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 6: Yeni Birim Fiyat Tespitinde Kullanılan Rayiçler İçin Ticaret ve/veya Sanayi Odasından Onay Alınmaması

Yapım işi sözleşmelerinde yer almayan ve sonradan yapılmasına gerek bulunan imalat kalemlerine ait yeni birim fiyatların belirlenmesi sırasında kullanılacak rayiçlerin Ticaret ve/veya Sanayi Odasına onaylatılmadan kullanıldığı 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.

Yukarıda yer verilen şartname hükümlerine göre, sözleşmede bulunmayan işlere ait fiyatların tespiti aşamasında bir öncelik sıralaması bulunmamakta olup, kamu kaynaklarının etkili ve verimli kullanılması sağlayacak şekilde herhangi bir rayiç kullanılabilir.

Anılan Şartnamenin (ç) bendine göre, ilgili odalarca yapılacak onay işlemi; rayicinin yer ve zaman itibarıyla piyasa değerlerini yansıtan bir işlem olup, yeni birim fiyata dayanak teşkil etmekte ve aynı zamanda bu fiyatın geçerlilik şartı olarak karşımıza çıkmaktadır.

Diğer taraftan ilgili Bentte "idarece kabul edilmek şartı" yer aldığından, ticaret ve/veya sanayi odalarınca verilen rayiçlerin doğruluğu konusunda gerekli tahkik, inceleme ve karşılaştırmanın İdarece yapılması ve bu konudaki sorumluluğun idareye ait olduğu hususunun da gözden kaçırılmaması gerekmektedir.

Konu ile ilgili yapılan incelemede, yapım işlerinde kullanılan rayiçlerin ticaret ve/veya sanayi odasınca onaylanmış uygulama ayına ait rayiçler yerine piyasa fiyat araştırması yöntemi ile belirlendiği, onaylanmamış rayiçlerin yeni birim fiyat olarak kullanıldığı ve ödemelere esas alındığı tespit edilmiştir. Yapım İşleri Genel Şartnamesine aykırılık teşkil eden bu hususun düzeltilmesi adına, yapım işlerinde kullanılacak yeni birim fiyatların belirlenmesi sırasında bu fiyata dayanak teşkil eden rayiçlerin ticaret ve/veya sanayi odasına onaylatılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 7: İdarenin Onayı Alınmaksızın Alt Yüklenici Çalıştırılması

Kurum tarafından ihale edilen bazı yapım işlerinde, İdare onayı olmaksızın alt yüklenici çalıştırıldığı görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Alt Yüklenicilerin Çalıştırılması ve Sorumlulukları" başlıklı 20'nci maddesinde öncelikle kimlerin alt yüklenici olamayacağına değinildikten sonra, devamında alt yüklenici çalıştırılması halinde ne gibi şartlara ihtiyaç duyulduğuna yer verilmiştir. Buna göre, sözleşme imzalanmadan önce alt yüklenicilerin listesinin idarenin onayına sunulması, yüklenicinin idare tarafından onaylanan alt yükleniciler ile bunlar işe başlamadan önce sözleşme yapması ve bir örneğini idareye vermesi gerekmektedir. İdarece onaylanmayan alt yükleniciler ise hiçbir suretle iş yerinde çalışmamaktadır.

Alt yüklenici çalıştırılması halinde esas yüklenicinin sorumluluğu ortadan kalmamakta olup, ortaya çıkabilecek zarar ve ziyandan müteselsilen sorumludurlar. Alt yüklenicilere işin tamamı yaptırılmamakta olup, tek bir alt yükleniciye yaptırılacak iş bölümlerinin toplam bedeli, sözleşme bedelinin %30'unu; alt yüklenicilere yaptırılacak işlerin toplam bedelinin ise sözleşme bedelinin %50'sini geçemeyeceği hüküm altına alınmıştır.

İdare kontrol elemanları, alt yüklenici tarafından yapılan işleri her aşamada resen kontrol etmekle yükümlü olup, istihdam edilen işçilerin ücretlerinin tam ve zamanında ödenip ödenmediğini her ay takip etmek durumundadır. Alt yüklenici ve dolayısıyla esas yüklenicinin taahhüdünü ihale dokümanı ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirmemesi halinde İdarenin sözleşmeyi feshetme yetkisi bulunmaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, İdarelerden onay alınmaksızın alt yüklenici çalıştırılması mümkün değildir. Aksi durumda, mevzuatın öngördüğü birçok hususun idareler tarafından kontrol edilebilme imkânının azalacağı, alt yüklenici olması yasaklanmış gerçek veya tüzel kişilerin bu durumlarının tespit edilemeyeceği, alt yüklenici tarafından istihdam edilen işçi ücretlerinin denetlenemeyeceği, yapım işleri bağlamında alt yüklenicilere yaptırılacak iş bölümlerinin mevzuatta belirtilen sınırlara uygunluğunun kontrolünün güçleşeceği, ilgili yapım işinde ortaya çıkabilecek zarar ve ziyandan sorumlu olan bu kişilerin tespit edilemeyeceği ve yüklenicilerin sözleşmenin feshi gibi ağır yaptırımlarla karşılaşabileceği açıktır.

Bu kapsamda, Kurum tarafından ihale edilen ve 2022 yılında devam eden işlere ait sözleşmelerde alt yüklenici çalıştırılabileceği ancak böyle bir durum meydana gelmesi halinde

İdareden onay alınması gerektiğine yer verilmiştir. Sözleşmelerde geçen bu hükmün uygulamadaki durumunun incelenmesi amacıyla Muğla Sosyal Güvenlik İl Müdürlüğü ile yazışma yapılmıştır. Buna göre; 2018/90304 ihale kayıt numaralı “*Turgut Reis Yaşam Merkezi Yapılması Yapım İşinde*” beş farklı, 2022/474053 kayıt numaralı “*Muğla İli Bodrum İlçesi Dr. Mümtaz Ataman Caddesi, Atatürk Caddesi Ve İskele Caddesi Üzerinde Yol Ve Kaldırım Kaplama Yapılması İşinde*” ise bir adet alt yüklenici çalıştırıldığı görülmüştür. Yükleniciler tarafından çalıştırılan alt yüklenicilerle ilgili İdarenin bilgisi olmadığından bunların onaylanıp onaylanmamasına dair mekanizmalar da işletilememiştir. Bu durum ayrıca, mevzuatta alt yükleniciler için konulmuş olan kurallara uygunluğun tam ve sağlıklı olarak kontrol edilememesine sebep olmaktadır.

Bu bakımdan, ihale yüklenicilerinin alt yüklenici çalıştırılmaları durumunda aralarında imzaladıkları sözleşmeleri Büyükşehir Belediyesi onayına sunmaları ve Belediye tarafından bu durumun Sosyal Güvenlik Kurumu ile yapılacak yazışmalar aracılığıyla takip edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 8: Elektronik Tebligat Sistemine Ait Adreslerin Aktivasyonunda Sorunlar Yaşanması

Tüzel kişilere ait elektronik tebligat adreslerinin tamamının aktive edilmemesi dolayısıyla tebligatların posta yoluyla yapıldığı ve bu durumun ilave maliyet meydana getirdiği tespit edilmiştir.

06.12.2018 tarih ve 30617 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Elektronik Tebligat Yönetmeliği, 01.01.2019 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu Yönetmelik, 7201 sayılı Tebligat Kanunu uyarınca tebligat çıkarmaya yetkili makam ve merciler tarafından Posta ve Telgraf Teşkilatı Anonim Şirketi (PTT) vasıtasıyla yapılacak elektronik tebligata ilişkin hususları düzenlemektedir.

Yönetmelik'in 5'inci maddesinde, elektronik tebligat yapılması zorunlu olanlar sıralanmıştır. Buna göre kamu kurumları yanında tüm özel hukuk tüzel kişilerinin elektronik tebligat sistemine dahil olması gerekmektedir. Ulusal Elektronik Tebligat Sistemi (UETS) olarak adlandırılan yapıyı kurmak, işletmek, sistemin güvenliğini ve sistemde kayıtlı verilerin muhafazasını sağlayacak her türlü tedbiri alma yükümlülüğü ise PTT'ye aittir.

Yönetmelik'in yayımlandığı tarihten bu yana elektronik tebligat sistemi konusunda ülkemizde önemli bir aşama kaydedilmiş, tebligatlar modern çağın gereklerine uygun olarak

bilişim sistemleri üzerinden yapılmaya başlanmıştır. Konunun önemine binayen 30.06.2021 tarih ve 31527 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan 2021/14 sayılı Cumhurbaşkanlığı Tasarruf Genelgesi'nin "Haberleşme Giderleri" kısmında da kaynakların verimli kullanılması açısından kamu kurumlarının tebligatlarını elektronik tebligat sistemi üzerinden yapmaları, sisteme dahil olmak zorunda olmayanların da teşvik edilmesi gerektiği vurgulanmıştır.

Elektronik tebligat sisteminin işleyişinin en temel aşamalarından biri UETS adresinin alınmasıdır. Söz konusu adresi almak için PTT'ye başvuru yapılmaktadır. Yönetmelik'in 8'inci maddesine göre PTT, başvurunun yapıldığı tarihten itibaren bir ay içinde elektronik tebligat adresini gerçek kişiler için kimlik bilgilerini, tüzel kişiler için ise tabi oldukları sistem bilgilerini esas almak suretiyle oluşturmakta ve UETS'ye kaydetmektedir. PTT, tarafından oluşturulan elektronik tebligat adresi, adres sahibine teslim edilmek üzere ilgili kurum, kuruluş veya birliğe gönderilmektedir. Teslim işleminin gerçekleştiği bilgisi PTT'ye iletdikten sonra PTT tarafından bu adres tebligat çıkarmaya yetkili makam ve mercilerin kullanımına sunulmaktadır.

Elektronik tebligat sisteminin işleyişi ile ilgili yukarıda özetlenen yapı içerisinde zaman içerisinde bir takım aksaklıklar meydana gelmiştir. Bunlardan biri elektronik tebligat adreslerinin aktivasyon sorunudur. Buna göre kendisine tebligatın elektronik yolla yapılması zorunlu olan tüzel kişilerin tamamının elektronik adreslerinin aktive edilmediği görülmüştür. Aktivasyon sorunun çözüme kavuşturulması konusunda Muğla Büyükşehir Belediyesi tarafından çeşitli zamanlarda PTT, Ticaret Bakanlığı, Adalet Bakanlığı, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, Muğla Ticaret ve Sanayi Odası gibi kurumlarla yazışmalar yapılmıştır. Ancak mevcut durumda bu sorun varlığını devam ettirmektedir.

Konu ile ilgili Muğla Büyükşehir Belediyesine yaptırılan çalışmanın detayları aşağıdaki tabloda gösterilmektedir.

Tablo 9: Tebligat Giderleri İle İlgili Sayı ve Ödemeler

2022 Yılında Posta İle Yapılan Tebligat Sayısı	Tebligat Ücretleri	Toplam Tebligat Bedeli
13.614	26,00TL-31,00TL-42,00 TL*	514.646,00 TL**
Elektronik Tebligat Yapılmış Olsaydı		
13.614	5,50 TL*	74.877,00 TL
*PTT tarafından belirlenen tarife		
**Tebligatlar hangi tarife kapsamına girmekte ise ona göre hesaplama yapılmış olup, bunların tamamı için ödenen toplam rakamı ifade etmektedir.		

Tebligat giderlerine ilişkin yukarıda yapılan hesaplamalardan da anlaşılacağı üzere elektronik tebligatın yapılamaması, kamu kaynaklarının etkin kullanımı ilkesini olumsuz yönde etkilemektedir.

Kamu İdaresi cevabında, elektronik tebligat sistemine ait adreslerin aktivasyon sorunun giderilebilmesi için bu alanda görev ve sorumluluğu bulunan kurumlarla görüşme ve yazışmalar yapıldığı ve bundan sonraki süreçte konunun takip edileceği belirtilmiştir. Zaman, para ve iş gücü yönlerinden tasarruf sağlayacak bu yapının aktif hale getirilmesi konusunda hızlı bir şekilde çözüm üretilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 9: Taksi ve Minibüs Plakalarının İhalesiz ve Süresiz Verilmesi

İl sınırları içerisinde faaliyet gösteren taksi (T Plaka) ve minibüs (TM, BB Plaka) plakalarının ihalesiz ve süresiz olarak verildiği görülmüştür.

2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun 12'nci maddesi hükümlerine göre, il trafik komisyonlarınca plaka tahdidı kararı alınan illerde ulaşım ihtiyacını karşılamak üzere toplu taşımacılığın geliştirilmesi ve disiplin altına alınması, korsan taşımacılığın önlenmesi, fiilen çalışmakta olan şoför esnafının haklarının korunması maksadıyla taksi, dolmuş, minibüslere verilecek ticari plakaların sayısı, verilme usul ve esaslarını tespit etmek üzere çıkarılan 86/10553 sayılı Ticari Plakaların Verilmesinde Uyulacak Usul ve Esaslar Hakkında Karar'ın 3'üncü maddesinde; şoförlük mesleğini geçim kaynağı olarak seçerek sürekli olarak icra eden, ilgili meslek odasına, ilgili meslek odasının bulunmadığı yerlerde ise şoförler odasına üye olup en az iki yıldan beri ilde ikamet eden kişilere ticari plaka verilebileceği ve bu kişilerin de plaka devirlerini ancak benzer şartları taşıyanlara yapabilecekleri, aynı Karar'ın 5'inci maddesinde ise; trafik komisyonunca tespit edilecek sayıda ticari plakanın, tahmin edilen bedelinin %80'ine tekabül eden muhammen bedel ve kapalı teklif usulü ile kamuoyuna duyurularak verilebileceği belirlenmiştir.

Muğla ili, büyükşehir bünyesine kavuştuktan sonra ticari plaka tahsisi yapılmamış, yetki belgelerinin güzergâh izin belgelerine dönüşmesi sağlanmış, Büyükşehir Belediye Meclisi ve UKOME Kurulunca alınan kararlarla belediye otobüsleri, belediye denetimli özel halk otobüsleri, kooperatif araçları, birlik araçları ve köy statülü araçların istek dâhilinde belediye denetimli özel halk otobüsüne dönüşümleri ile kooperatif ve birlik bünyesinde Özel Toplu Taşıma Aracı (ÖTTA) adı altında ve BB Plaka ile hizmete devam etmeleri sağlanmıştır.

Muğla İl sınırlarında toplam 2.443 adet taksi (T Plaka) plakası, 522 adet minibüs (TM Plaka) plakası ve minibüs plakasından Büyükşehir Belediye Meclisi ve UKOME Kurulunca alınan kararlarla kooperatif ve birlik bünyesinde belediye denetimli özel halk otobüsüne dönüşen toplam 1.421 adet ÖTTA plakası (BB Plaka) bulunmaktadır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinin; Birinci fıkrasının (f) bendinde; "Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek.",

Aynı fıkranın (p) bendinde; "Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dahil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek. Büyükşehir içindeki toplu taşıma hatlarıyla ilgili olarak; şehir merkezine olan uzaklık, nüfus ve hattı kullanan sayısı kriterleri esas alınarak tespit edilecek hatlarla ilgili toplu taşıma hizmetlerinin işlettirilmesine karar vermek."

İkinci fıkrasında ise; "... Büyükşehir belediyeleri, birinci fıkranın (p) bendinin ikinci cümlesinde yer alan kriterler esas alınarak büyükşehir belediye meclisi kararıyla belirlenen yerlerdeki toplu taşıma hatlarının işletmesinin o bölgede kurulu taşıma birlik veya kooperatiflerinden temin edilmesine karar verebilir. Bu durumda ihaleye katılacaklarda ve kullanılacak taşıma araçlarında aranacak şartlar belediyelerce belirlenir. Taşıma birlik veya kooperatiflerine, belediye bütçelerinden toplu taşıma hizmetlerinden ücretsiz veya indirimli olarak yararlanacaklara ilişkin gelir desteği ödemeleri yapılabilir." denilmektedir.

Aynı Kanun'un "Ulaşım hizmetleri" başlıklı 9'uncu maddesinde;

"Büyükşehir içindeki kara, deniz, su, göl ve demiryolu üzerindeki her türlü taşımacılık hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla büyükşehir belediye başkanı ya da görevlendirdiği kişinin başkanlığında, yönetmelikle belirlenecek kamu kurum ve kuruluşları ile, Türkiye Şoförler ve Otomobilciler Federasyonunun görevlendireceği ilgili odanın temsilcisinin katılacağı Ulaşım Koordinasyon Merkezi kurulur. İlçe belediye başkanları kendi belediyesini ilgilendiren konuların görüşülmesinde koordinasyon merkezlerine üye olarak katılırlar. Ulaşım Koordinasyon Merkezi toplantılarına ayrıca gündemdeki konularla ilgili üye olarak belirlenmeyen ulaşım sektörü ile ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından ihtisas meslek odalarının temsilcileri de davet edilerek görüşleri alınır.

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

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

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

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

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

Yine aynı Kanun’un 8 ve 9’uncu maddelerine istinaden yayımlanan Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği’nin 18’inci maddesinin birinci fıkrasının (ç) bendinde; “Kara, deniz, göl, nehir, kanal ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek”, 28’inci maddesinin ikinci fıkrasında ise; “Taksi, dolmuş, minibüs ve umum servis araçları ile toplu taşıma araçlarının tahsis süreleri, ticari plaka sayıları ile bu plakaların verilmesine ilişkin usul, esas ve devir ücretleri UKOME’ce tespit edilir.” denilmektedir.

Belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işleri için tabi olduğu 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun “Kiralarda sözleşme süresi” başlıklı 64’üncü maddesinde; “Kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira süresi, on yıldan çok olamaz. Üç yıldan fazla süre ile kiraya verme işlerinde, önceden Maliye Bakanlığından izin alınması şarttır. Özel İdare ve belediyeler için kendi özel kanunları uygulanır. Üç yıldan fazla süre ile kiraya verme işlerinde, kira bedeli her yıl şartname ve sözleşmesindeki esaslara göre yeniden tespit edilir.” denilmektedir.

Danıştay 13’üncü Dairesinin Esas No: 2015/985 - Karar No: 2015/3164, Esas No: 2014/384 - Karar No: 2014/1950, Esas No: 2011/1134 - Karar No: 2012/2226, Esas No: 2014/1735 - Karar No: 2014/2859 ve Esas No: 2018/899 - Karar No: 2018/1427 numaralı kararlarında özetle;

Belediyelerin kiralama yolunu seçmesi hâlinde hem taşınır hem taşınmazlar için kira süresinin 10 yılla sınırlı olduğu ve Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olduğu,

Toplu taşıma hizmetlerinin ihalesinin de Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yapılması gerektiği,

Belediye Meclisince alınan karara dayanılarak Encümente toplu taşıma hatlarının 10 yıllığına kiraya verilmesinin hukuka uygun olduğu,

Toplu taşıma hizmetlerinin imtiyaz, kiralama, ruhsat veya hizmet satın alma usullerinden biri ile üçüncü kişilere ihale yoluyla gördürülebilmesinin gerektiği, bu yöntemlerin her birinde mutlak olarak belirli bir sürenin öngörülmüş olmasının zorunlu olduğu ve Devlet İhale Kanununda öngörülen sürelerden daha uzun bir sürenin öngörülmesi ya da hiçbir şekilde süre öngörülmemesi durumlarında bu durumun hukuka aykırılık oluşturacağı,

Toplu taşıma hatlarının işletme ve işletirme imtiyazına sahip olan belediyelere imtiyaz bedeli veya kira ücreti ödemediği, herhangi bir ihale veya sözleşme yapmadan İl Trafik Komisyonlarının verdiği kararların kazanılmış hak oluşturmayacağı hususları yer almaktadır.

Özetle 86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile şoförlük mesleğini geçim kaynağı olarak seçerek sürekli olarak icra eden kişilere en fazla 10 yıllık süre ile süre belirtilerek verilmesi gereken ve devir şartları da aynı olan ticari plakalarda yetki ve sorumluluk UKOME Kurulu ile beraber Büyükşehir Belediyesindedir.

Yapılan incelemede; Muğla İl sınırlarında toplam 2.443 adet taksi (T Plaka) plakası, 522 adet minibüs (TM Plaka) plakası ve minibüs plakasından Büyükşehir Belediye Meclisi ve UKOME Kurulunca alınan kararlarla kooperatif ve birlik bünyesinde belediye denetimli özel halk otobüsüne dönüşen toplam 1.421 adet ÖTTA (BB Plaka) plakasının İl Trafik Komisyonu Başkanlığı veya valilikçe alınan tahdit kararları ile ihalesiz ve süresiz verildiği görülmüştür.

Muğla Büyükşehir Belediyesi 2021 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporunda da yer alan konu ile ilgili 2022 yılında inceleme yapılmış, bulguya tekrar raporda yer verilmiştir. Bu kapsamda Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle, ulaşım hizmetlerinin süreklilik arz eden bir hizmet olduğu, bulgu konusu hususla alakalı kanuni düzenlemelerin açık olmadığı, mevzuat ve yargı kararlarının tutarsız olduğu belirtilmiştir. Bu doğrultuda bulguda belirtilen aykırılığın giderilmesine yönelik 2022 yılında herhangi bir işlem tesis edilmediği görülmüştür. Bu bakımdan, daha önce alınmış izinlere istinaden çalışan ticari plakaların, süresi ve şartları belirlenerek 2886 sayılı Kanuna göre ihale yoluyla verilmelerinin sağlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 10: Servis Plakalarının İhalesiz ve Süresiz Verilmesi

İl sınırları içerisinde faaliyet gösteren okul ve personel servis (S plaka) plakalarının ihalesiz ve süresiz olarak verildiği görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir ve İlçe Belediyelerinin Görev ve Sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinin; birinci fıkrasının (f) bendinde; *"Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek."*

Aynı fıkranın (p) bendinde; *"Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dahil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek. Büyükşehir içindeki toplu taşıma hatlarıyla ilgili olarak; şehir merkezine olan uzaklık, nüfus ve hattı kullanan sayısı kriterleri esas alınarak tespit edilecek hatlarla ilgili toplu taşıma hizmetlerinin işlettirilmesine karar vermek."*

İkinci fıkrasında ise; *"... Büyükşehir belediyeleri, birinci fıkranın (p) bendinin ikinci cümlesinde yer alan kriterler esas alınarak büyükşehir belediye meclisi kararıyla belirlenen yerlerdeki toplu taşıma hatlarının işletmesinin o bölgede kurulu taşıma birlik veya kooperatiflerinden temin edilmesine karar verebilir. Bu durumda ihaleye katılacaklarda ve kullanılacak taşıma araçlarında aranacak şartlar belediyelerce belirlenir. Taşıma birlik veya kooperatiflerine, belediye bütçelerinden toplu taşıma hizmetlerinden ücretsiz veya indirimli olarak yararlanacaklara ilişkin gelir desteği ödemeleri yapılabilir."* Denilmektedir.

Aynı Kanun'un "Ulaşım hizmetleri" başlıklı 9'uncu maddesinde; *"Büyükşehir içindeki kara, deniz, su, göl ve demiryolu üzerindeki her türlü taşımacılık hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla büyükşehir belediye başkanı ya da görevlendirdiği kişinin başkanlığında, yönetmelikle belirlenecek kamu kurum ve kuruluşları ile Türkiye Şoförler ve Otomobilciler Federasyonunun görevlendireceği ilgili odanın temsilcisinin katılacağı Ulaşım Koordinasyon Merkezi kurulur. İlçe belediye başkanları kendi belediyesini ilgilendiren*

konuların görüşülmesinde koordinasyon merkezlerine üye olarak katılırlar. Ulaşım Koordinasyon Merkezi toplantılarına ayrıca gündemdeki konularla ilgili üye olarak belirlenmeyen ulaşım sektörü ile ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından ihtisas meslek odalarının temsilcileri de davet edilerek görüşleri alınır. Bu Kanun ile büyükşehir belediyesine verilen trafik hizmetlerini plânlama, koordinasyon ve güzergâh belirlemesi ile taksi, dolmuş ve servis araçlarının durak ve araç park yerleri ile sayısının tespitine ilişkin yetkiler ile büyükşehir sınırları dahilinde il trafik komisyonunun yetkileri ulaşım koordinasyon merkezi tarafından kullanılır. Ulaşım koordinasyon merkezi kararları, büyükşehir belediye başkanının onayı ile yürürlüğe girer. Ulaşım koordinasyon merkezi tarafından toplu taşıma ile ilgili alınan kararlar, belediyeler ve bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilgililer için bağlayıcıdır. Koordinasyon merkezinin çalışma esas ve usulleri ile bu kurullara katılacak kamu kurum ve kuruluş temsilcileri, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile İçişleri Bakanlığı tarafından müştereken çıkarılan yönetmelikle belirlenir. Büyükşehir belediyelerine bu Kanun ile verilen görev ve yetkilerin uygulanmasında, 13.10.1983 tarihli ve 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanununun bu Kanuna aykırı hükümleri uygulanmaz.” denilmektedir.

Yine aynı Kanun’un 8 ve 9’uncu maddelerine istinaden yayımlanan Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği’nin 18’inci maddesinin birinci fıkrasının (ç) bendinde “Kara, deniz, göl, nehir, kanal ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek”, 28’inci maddesinin ikinci fıkrasında ise; “Taksi, dolmuş, minibüs ve umum servis araçları ile toplu taşıma araçlarının tahsis süreleri, ticari plaka sayıları ile bu plakaların verilmesine ilişkin usul, esas ve devir ücretleri UKOME’ce tespit edilir.” denilmektedir.

Belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işleri için tabi olduğu 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun “Kiralarda sözleşme süresi” başlıklı 64’üncü maddesinde; “Kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira süresi, on yıldan çok olamaz. Üç yıldan fazla süre ile kiraya verme işlerinde, önceden Maliye Bakanlığından izin alınması şarttır. Özel İdare ve belediyeler için kendi özel kanunları uygulanır. Üç yıldan fazla süre ile kiraya verme işlerinde, kira bedeli her yıl şartname ve sözleşmesindeki esaslara göre yeniden tespit edilir.” denilmektedir.

Danıştay 13’üncü Dairesinin Esas No: 2015/985 - Karar No: 2015/3164, Esas No: 2014/384 - Karar No: 2014/1950, Esas No: 2011/1134 - Karar No: 2012/2226, Esas No:

2014/1735 - Karar No: 2014/2859 ve Esas No: 2018/899 - Karar No: 2018/1427 numaralı kararlarında özetle;

Belediyelerin kiralama yolunu seçmesi hâlinde hem taşınır hem taşınmazlar için kira süresinin 10 yıllla sınırlı olduğu ve Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olduğu,

Toplu taşıma hizmetlerinin ihalesinin de Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yapılması gerektiği,

Belediye Meclisince alınan karara dayanılarak Encümente toplu taşıma hatlarının 10 yıllığına kiraya verilmesinin hukuka uygun olduğu,

Toplu taşıma hizmetlerinin imtiyaz, kiralama, ruhsat veya hizmet satın alma usullerinden biri ile üçüncü kişilere ihale yoluyla gördürülebilmesinin gerektiği, bu yöntemlerin her birinde mutlak olarak belirli bir sürenin öngörülmüş olmasının zorunlu olduğu ve Devlet İhale Kanununda öngörülen sürelerden daha uzun bir sürenin öngörülmesi ya da hiçbir şekilde süre öngörülmemesi durumlarında bu durumun hukuka aykırılık oluşturacağı,

Toplu taşıma hatlarının işletme ve işletirme imtiyazına sahip olan belediyelere imtiyaz bedeli veya kira ücreti ödemedi, herhangi bir ihale veya sözleşme yapmadan İl Trafik Komisyonlarının verdiği kararların kazanılmış hak oluşturmayacağı hususları yer almaktadır.

Yapılan incelemede; Muğla İl sınırlarında toplam 154 adedi minibüs (TM Plaka) plakasından geçmek üzere 3716 adet okul ve personel servis (S Plaka) plakası olduğu bunların 39 adedi hariç diğerlerinin İl Trafik Komisyonu Başkanlığı veya valilikçe alınan tahdit kararları ile ihalesiz ve süresiz verildiği, 39 adet plakanın ise UKOME kararınca ve Büyükşehir Belediyesi Encümeni tarafından ihale ile verilse de ihalede süre belirtilmediği görülmüştür.

Muğla Büyükşehir Belediyesi 2021 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporunda da yer alan konu ile ilgili 2022 yılında inceleme yapılmış, bulguya tekrar raporda yer verilmiştir. Bu kapsamda Kamu idaresi tarafından verilen cevapta özetle, ulaşım hizmetlerinin süreklilik arz eden bir hizmet olduğu, bulgu konusu hususla alakalı kanuni düzenlemelerin açık olmadığı, mevzuat ve yargı kararlarının tutarsız olduğu belirtilmiştir. Bu doğrultuda bulguda belirtilen aykırılığın giderilmesine yönelik 2022 yılında herhangi bir işlem tesis edilmediği görülmüştür. Bu bakımdan, daha önce alınmış izinlere istinaden çalışan ticari plakaların, süresi ve şartları belirlenerek 2886 sayılı Kanuna göre ihale yoluyla verilmelerinin sağlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 11: Limanların Devir, Tasfiye ve Paylaştırma Komisyonu Tarafından Büyükşehir Belediyesine Devredilmemesi

Muğla İl Belediyesinin Büyükşehir Belediyesine dönüştürülmesinden sonra, 6360 sayılı Kanun'a göre Büyükşehir Belediyesinin sorumluluk alanında kalan liman, rıhtım, iskele, çekek yeri, geri sahası ve yat yanaşma yerlerinin mevzuatta öngörülen hükümler uyarınca devir alınması gerektiği halde halen alınmadığı tespit edilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun “Büyükşehir ve İlçe Belediyelerinin Görev ve Sorumlulukları” başlıklı 7'nci maddesinin birinci fıkrasında;

“... f) Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek.

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

p) Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dahil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek. (Ek cümle: 16/5/2018-7144/14 md.) Büyükşehir içindeki toplu taşıma hatlarıyla ilgili olarak; şehir merkezine olan uzaklık, nüfus ve hattı kullanan sayısı kriterleri esas alınarak tespit edilecek hatlarla ilgili toplu taşıma hizmetlerinin işlettilmesine karar vermek.”;

Yine aynı Kanun'un 2 numaralı ek maddesinde; “Birleşme, katılma veya geçici 2 nci madde gereğince büyükşehir belediyesi sınırlarına giren belediyelerin yürütmekte olduğu su, kanalizasyon, katı atık, ulaşım, her çeşit yolcu ve yük terminalleri, toptancı halleri, mezbaha, mezarlık ve itfaiye hizmetlerine ilişkin olmak üzere bina, tesis, araç, gereç, taşınır ve taşınmaz malları ve bu hizmetlerin yerine getirilmesine yönelik yatırım, alacak ve borçları büyükşehir belediyesine veya ilgili bağlı kuruluşuna devredilir.” denilmiştir.

6360 sayılı Kanun'un geçici 1'inci maddesinin sekizinci fıkrasında ise;

“Bu Kanunla büyükşehir ilçe belediyesi olan belediyelerce yürütülen su, kanalizasyon, katı atık depolama ve bertaraf, ulaşım, her çeşit yolcu ve yük terminalleri, toptancı halleri,

mezbağa, mezarlık ve itfaiye hizmetlerine ilişkin olmak üzere personel, her türlü taşınır ve taşınmaz malları ve bu hizmetlerin yerine getirilmesine yönelik yatırım, alacak ve borçları, komisyonca ilgisine göre büyükşehir belediyesi ile ilgili bağlı kuruluş arasında paylaşılır.” denilmektedir.

Belirtilen Kanun hükümlerine göre deniz ulaşımının düzenlenmesi, deniz araçlarının yol açmış olduğu atıkların bertaraf edilmesi, iskele ve limanların kurulması ve bunlar için yapılacak yatırımların yetki ve sorumluluğu büyükşehirlerde büyükşehir belediyesine verilmiştir.

Büyükşehir belediyesine dönüşen illerde de bu yetki ve sorumlulukların devir, tasfiye ve paylaşırma komisyonları tarafından ilgili kurumlardan alınıp yeni kurulmuş olan büyükşehir belediyelerine devredilmesi gerekmektedir.

Konu ile ilgili 31.07.2014 tarihli İçişleri Bakanlığı görüşünde; kıyılardaki iskeleler, tekne ve gemilerin bağlanma yerleri ile liman ve marina işletme yetkisinin büyükşehirlerde, büyükşehir belediyelerine ait olduğu belirtilmiştir.

Danıştay 8’inci Dairesinin E:2016/9992 – K: 2017/3185 numaralı 20.04.2017 tarihli kararında; Marmaris Cumhuriyet Meydanı Rıhtımları, Kısyalı Mevkii Rıhtımları, Dereiçi Rıhtımları ve geri sahalarının devrinin 6237 sayılı Limanlar İnşaatı Hakkında Kanun kapsamında Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı tarafından yaptırılan ve yaptırılacak olan kıyı yapılarının 5393 ve 5216 sayılı Kanunlarda büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görevleri dikkate alınmak suretiyle Kanunda belirtilen idarelere yapılacağı açıklar denilmektedir.

Devir, Tasfiye ve Paylaşırma Komisyonu (DTPK) tarafından 23.05.2019 tarihinde; Bodrum ilçesinde bulunan Kaleiçi Limanı ve Yolcu Terminaline ilişkin alanlar, Marmaris Turunç Yat Yanaşma Yerleri, Rıhtımları ve Geri Sahaları, Fethiye ilçesinde bulunan Fethiye İskelesi ve Yat Yanaşma Yerleri, Fethiye ilçesinde bulunan Göcek Rıhtımları, İskele ve Çekek Yeri ve Köyceğiz İlçesinde bulunan Ekincik Mendirek ve Rıhtımları ile ilgili olarak sağlıklı ve hukuki devir kararı verilebilmesi ve taraflarla ilgili telafisi mümkün olmayacak durumların da ortaya çıkmasını önlemek amacıyla konu ile ilgili Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına bağlı ilgili genel müdürlüklerden görüş istenildiği, fakat Valiliğe henüz görüşlerin ulaşmadığını, Marmaris Cumhuriyet Meydanı Rıhtımları, Kısyalı Mevkii Rıhtımları, Dereiçi Rıhtımları ve Geri Sahaları içinse Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı denetim elemanlarının yerinde yapacakları denetim ve inceleme sonucunda hazırlanacak olan raporun Valiliğe sunulmasından sonra konunun yeniden görüşüleceği ve raporun beklenilmekte olduğu

kararları Muğla Büyükşehir Belediye Başkanlığına bildirilmiştir.

Muğla Büyükşehir Belediyesi tarafından ilgili kararların idare mahkemesine taşınması üzerine Muğla İkinci İdare Mahkemesinin E: 2020/229 - K: 2020/1076 numaralı 24.09.2020 tarihli kararında; Marmaris Cumhuriyet Meydanı Rıhtımları, Kısıyalı Mevkii Rıhtımları, Dereçi Rıhtımları ve Geri Sahaları ile ilgili olarak; Yasal mevzuat çerçevesinde büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görevleri dikkate alınmak ve mevcut hukuki/maddi koşullar incelenmek suretiyle uyuşmazlık konusu olan yerlerin Kanunda belirtilen idarelere devrinin yapılması gerekirken, idari işlemin belirliliği ilkesine aykırı olarak bu devirlerin belirsiz bir tarihe bırakılmasına ilişkin dava konusu işlemde hukuka uygunluk bulunmadığı kanaatine varıldığı belirtilerek DTPK kararı iptal edilmiştir.

Muğla Valiliği tarafından Muğla İkinci İdare Mahkemesinin bu kararının istinaf yolu ile incelenerek kaldırılması talep edilerek ve dava İzmir Bölge İdare Mahkemesi Yedinci İdari Dava Dairesine taşınmıştır. Bölge İdare Mahkemesi ise, İdare Mahkemesinin ilgili kararının dayandığı gerekçenin usul ve yasaya uygun olup kaldırılmasını gerektiren bir neden bulunmadığını belirterek, istinaf başvurusunu 02.03.2021 tarih ve E: 2020/1704 - K: 2021/268 numaralı karar ile reddetmiştir.

Muğla İkinci İdare Mahkemesinin E: 2020/477 – K: 2021/154 numaralı 21.01.2021 tarihli kararıyla; Fethiye İskelesi ve Yat Yanaşma Yerlerinin kesin devirlerinin Muğla Büyükşehir Belediyesine yapılması ile ilgili dava sonucunda mahkeme, büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görevleri dikkate alınmak ve mevcut hukuki/maddi koşullar incelenmek suretiyle uyuşmazlık konusu yerlerin Kanunda belirtilen idarelere devrinin yapılması gerekirken, idari işlemin belirliliği ilkesine aykırı olarak bu devirlerin belirsiz bir tarihe bırakılmasına (alınan bir görüş varken aynı kurumdan tekrar bir görüş istenmesine) ilişkin olarak tesis edilen dava konusu işlemde hukuka uygunluk bulunmadığı kanaatine varmış ve dava konusu işlem iptal edilmiştir. Muğla Valiliği, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ile beraber bu kararın istinaf yolu ile incelenerek kaldırılması istemiyle yürütmenin durdurulmasını talep etse de; İzmir Bölge İdare Mahkemesi Yedinci İdari Dava Dairesi Muğla İkinci İdare mahkemesinin kararının yürütmesinin durdurulmasını 13.04.2021 tarih ve E:2021/536 numaralı karar ile reddetmiştir.

Konu ile ilgili Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün görüşü, Danıştay ve idare mahkemesi ve buna müteakip bölge idare mahkemesi kararlarının da bu yönde olmasına rağmen; yapılan incelemeler sonucunda ilgili alanların Muğla Valiliği DTPK tarafından Muğla Büyükşehir Belediyesine kesin devirlerinin yapılmadığı görülmüştür.

2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 138'inci maddesinin dördüncü fıkrasında; “... *Yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır; bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez.*”

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun “Kararların sonuçları” başlıklı 28'inci maddesinde ise; “*Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemelerinin esasa ve yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlarının icaplarına göre idare, gecikmeksizin işlem tesis etmeye veya eylemde bulunmaya mecburdur. Bu süre hiçbir şekilde kararın idareye tebliğinden başlayarak otuz günü geçemez.*” Denilmektedir.

Muğla Büyükşehir Belediyesi 2021 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporunda; Muğla Büyükşehir Belediyesinin yetki, görev ve sorumluluklarını sürdürebilmesi için yukarıda belirtilen mevzuat, bakanlık ve mahkeme kararlarına uyularak ilgili alanların Muğla Büyükşehir Belediyesine kesin devirlerinin yapılmasına yönelik çalışmalara devam edilmesi gerektiği sonucuna varılmıştır.

Muğla Büyükşehir Belediyesi 2021 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporunda da yer alan konu ile ilgili 2022 yılında inceleme yapılmış, bulguya tekrar raporda yer verilmiştir. Bu kapsamda Kamu idaresi tarafından verilen cevapta, konu ile ilgili idari sürecin devam ettiği ve bu yöndeki çalışmaların takip edildiği belirtilmiştir. Bulguda yer alan tespitin giderilmesi adına, konu ile ilgili işlemlerin hızlı bir şekilde tamamlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 12: Hafriyat Toprağı, İnşaat ve Yıkıntı Atıklarına Ait Bilgilerin İlçe Belediyeleri Tarafından Büyükşehir Belediyesine Bildirim Süreçlerinin Sağlıklı İşlememesi

Hafriyat toprağı, inşaat ve yıkıntı atıklarının kontrol edilmesine yönelik süreçlerle ilgili bilgilerin İlçe Belediyeleri tarafından sistemli bir şekilde Büyükşehir Belediyesine gönderilmediği tespit edilmiştir.

2872 sayılı Çevre Kanunu'nun “İzin Alma, Arıtma Ve Bertaraf Etme Yükümlülüğü” başlıklı 11'inci maddesinde “*Üretim, tüketim ve hizmet faaliyetleri sonucunda oluşan atıkların alıcı ortamlara doğrudan veya dolaylı vermeleri uygun görülmeyen tesis ve işletmeler ile yerleşim birimleri atıklarını yönetmeliklerde belirlenen standart ve yöntemlere uygun olarak arıtmak ve bertaraf etmekle veya ettirmekle ve öngörülen izinleri almakla yükümlüdürler. Birinci fıkrada belirtilen yükümlülüğü bulunan tesis ve işletmeler ile yerleşim birimlerine;*

1) *Yapı ruhsatı aşamasında bu yükümlülüğünü yerine getireceğini gösterir proje ve belgeleri ilgili kuruma sunmadıkça yapı ruhsatı verilmez.*

2) *İnşaatı bitmiş olanlardan, bu yükümlülüğü yerine getirmeyenlere işletme ruhsatı ve/veya yapı kullanma izin belgesi verilmez.*

3) *Yapı ruhsatına, yapı kullanma izni veya işletme ruhsatını haiz olmakla birlikte arıtma ve bertaraf yükümlülüklerini yerine getirmemeleri halinde, verilmiş yapı kullanma izni veya işletme izni iptal edilir.” hükmü yer almaktadır.*

2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 8, 11 ve 12'nci maddeleri ile 4856 sayılı Çevre ve Orman Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 9'uncu maddesinin (d), (h), (o), (p) ve (s) bentlerine dayanılarak hazırlanan Hafriyat Toprağı, İnşaat ve Yıkıntı Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği, hafriyat toprağı ile inşaat ve yıkıntı atıklarının çevreye zarar vermeyecek şekilde öncelikle kaynaktan azaltılması, toplanması, geçici biriktirilmesi, taşınması, geri kazanılması, değerlendirilmesi ve bertaraf edilmesine ilişkin teknik ve idari hususlar ile uyulması gereken genel kuralları düzenlemektedir.

Yönetmelik'in Büyük Çaplı İnşaat/Yıkıntı Atıklarının Toplanması ve Taşınması Başlıklı 16'ncı maddesinde "2 (iki) tondan fazla atık oluşumuna neden olacak büyük çaplı tamirat ve tadilat işlemleri ile inşaat ve yıkım işlemlerinde faaliyet sahibi mücavir alan sınırları içinde ilgili belediyeye, büyükşehirlerde ise ilgili ilçe belediyesine, mücavir alan sınırları dışında ise mahallin en büyük mülki amirine başvurarak izin almak zorundadır. Bununla ilgili işlemler 23'üncü maddede belirtilen esaslara göre yapılır. Bu izin belgesinde, yapılacak tadilat/tamirat/inşaat/yıkımın türü ile oluşacak tahmini atık miktarı belirtilir." hükmü yer almaktadır.

Ayrıca aynı Yönetmelik'in "Yıkım Faaliyetleri İçin İzin Alınması" başlıklı 18'inci maddesinde "Yıkım çalışmasına başlanılmadan önce, yıkım faaliyetini gerçekleştirecek kişi, kuruluş veya firmaların mücavir alan sınırları içinde ilgili belediyeye, dışında ise mahallin en büyük mülki amirine başvurarak yıkım izni almaları zorunludur. Bununla ilgili işlemler 23'üncü maddede belirtilen esaslara göre yapılır." hükmü yer almaktadır.

Yönetmelik'in "Atık Taşıma ve Kabul Belgesi Alınması" başlıklı 23'üncü maddesinde ise "Hafriyat toprağı ve inşaat/yıkıntı atığı üretenler, ürettikleri hafriyat toprağı ve inşaat/yıkıntı atıklarını, taşıma izni almış nakliye araçlarıyla gerekli izinleri almış depolama sahalarına taşımak veya taşıtmakla yükümlüdürler. Hafriyat toprağı üretenler ile faaliyetleri sonucu 2 tondan fazla atık oluşumuna neden olacak inşaat/yıkıntı atığı üreticileri, mücavir alan

sınırları içinde belediyeye, büyükşehir belediyesi olan yerlerde ilgili ilçe belediyesine, mücavir alan sınırları dışında ise mahallin en büyük mülki amirine müracaat ederek "Atık Taşıma ve Kabul Belgesi" almak zorundadır." hükmü yer almaktadır.

Atık Taşıma ve Kabul Belgesinin birinci bölümde; hafriyatı toprağı veya inşaat/yıkıntı atıklarını üretenler ile ilgili bilgiler atıkların cinsi ve miktarı; ikinci bölümde üretilecek atığı taşıyacak şahıs veya firmalar ve bunlara ait plaka bilgileri ve üçüncü bölümde ise atığın geri kazanılacağı ya da depolanacağı saha ile ilgili bilgiler bulunmaktadır.

İlçe belediyelerince düzenlenen yapı ruhsatı, tadilat ruhsatı ve yıkım ruhsatı gibi izinlerde ortaya çıkan kazı fazlası atıklar için de Atık Taşıma ve Kabul belgesi düzenlenmekte olup, bu ruhsatların "toprak bilgileri" kısmına ortaya çıkacak toprak miktarının yazılması gerekmektedir. Söz konusu bilginin ruhsatta yer alması veya gerçek durumu gerçeği yansıtacak şekilde doldurulması halinde kaçak dökümler en aza indirgenmiş olacak, hafriyat süreçleri dolayısıyla alınması gereken gelirler daha sağlıklı tahsil edilebilecektir.

Hafriyatın kontrol altına alınması, efektif olarak kullanımının sağlanması açısından ilçe belediyelerince bu belgenin düzenlenmesi büyük önem arz etmektedir. Böylece inşaat henüz başlamadan Atık Taşıma ve Kabul Belgesi ile firmalar kontrol altına alınarak kaçak dökümler engellenebilecektir. Diğer türlü kaçak hafriyat dökümleri meydana gelecek, bu durum hem gelir kaybı meydana getirecek hem de çevreye önemli zararlar oluşturacaktır.

Konu ile ilgili yapılan incelemede, İlçe Belediyelerince düzenlenen ruhsatlardaki toprak bilgilerinin zaman zaman boş bırakıldığı, hafriyat hesaplamalarının bazen proje ile uyumlu yapılmadığı, Atık Taşıma ve Kabul Belgesinin her durumda hazırlanmadığı ya da bu tür bilgilerin Büyükşehir Belediyesi tarafından oluşturulan "Hafriyat Yönetim Sistemine" düzenli olarak girilmediği tespit edilmiştir. Bu eksiklikler ile ilgili Büyükşehir Belediyesi tarafından çeşitli zamanlarda İlçe Belediyelerine yazı gönderilerek daha hassas davranılması gerektiği bildirildiği halde bu alanda yaşanan sorunlar devam etmektedir. Bu durum, hafriyat sahaları üzerinden Büyükşehir Belediyesince tahsil edilmesi gereken gelirlerin daha düşük seviyelerde alınmasına sebep olduğu gibi, kaçak hafriyat dökümleri dolayısıyla çevreye önemli zararlar vermektedir. Bu bakımdan hafriyat atıklarının kontrol altına alınması, takibinin yapılması ve bu konuda gerekli yaptırımların uygulanabilmesi adına Büyükşehir Belediyesi ve İlçe Belediyeleri arasındaki işbirliği ve koordinasyonu artırıcı önlemler alınmalıdır.

Diğer taraftan, Çevre Kanunu'na göre atıklar konusunda denetim yapma yetkisi Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'na aittir. Çevre Kanunu'nun 12'nci maddesine göre

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 devredilebilmektedir. Bu konuda Büyükşehir Belediye tarafından çeşitli yıllarda Bakanlığa gönderilen yazılarda “*Hafriyat Toprağı, İnşaat Ve Yıkıntı Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği kapsamında Belediyenin idari yaptırım yetkisi olmadığından gerekli işlemlerin Zabıta Dairesi Başkanlığı tarafından Kabahatler Kanunu’na göre yapıldığı ve hafriyat toprağı, inşaat ve yıkıntı atıkları ile oluşan çevre kirliliği ile etkin bir mücadele için Çevre Kanunu hükümlerinin uygulanması gerektiği bu sebeple de bu alandaki yetkinin Büyükşehir Belediyesine devredilmesi*” talebinde bulunulmuş ancak bu işlem gerçekleşmemiştir.

Konu ile ilgili Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı 2021 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporunda da ifade edildiği gibi, hafriyat toprağı ve inşaat/yıkıntı atıklarına ilişkin olarak yaptırımların etkin bir şekilde uygulanmasını sağlamak adına, mümkün olduğunca belediyelere yetki devrinde bulunulması ve Muğla Büyükşehir Belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki koordinasyonun artırılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 13: Kiraya Verilen Taşınmazların Muhammen Bedel Tespitinin Sağlıklı Yapılamaması

a) Kiraya Verilecek Taşınmazların Muhammen Bedel Tespiti Aşamasında Ticaret ve Sanayi Odası ile Emlakçılar Odasından Piyasa Rayici Alınamaması

Taşınmaz malların ihale ile kiraya verilmesine dair düzenlemeler, 2886 Devlet İhale Kanunu içerisinde yer almaktadır. Buna göre ihaleye hazırlık süreçlerinden biri olan tahmin edilen bedel tespiti, idarelerce tespit edilmekte veya ettirilmektedir. İşin özelliğine göre gerektiğinde bu bedel veya bu bedelin hesabında kullanılacak fiyatlar belediye, ticaret odası, sanayi odası, borsa gibi kuruluşlardan veya bilirkişilerden soruşturulabilmektedir. Bu bedel gerektiğinde ihale komisyonlarınca da tahkik ettirilebilmektedir.

Konu ile ilgili Muğla Büyükşehir Belediyesi uygulamasında, kiralanması planlanan her taşınmazın yıllık tahmin edilen bedeli İdare bünyesinde oluşturulan ‘Tahmin Edilen Bedel Tespit Komisyonu’ tarafından yapılan değerlendirmeler ile tespit edilmektedir. Söz konusu belirleme yapılırken aşağıda sıralanan adımlar takip edilmektedir:

- İhale edilecek taşınmaz halihazırda kiracısı bulunan bir taşınmaz ise son kira bedeline ilgili ayda açıklanan TÜFE oranındaki artış uygulanmaktadır,

- Taşınmaz ilk kez kiralanmak üzere ihale edilecek ise benzer yüz ölçümü ve faaliyet konusuna sahip olan taşınmazların yıllık kira bedellerinin kullanım alanlarına oranlanması ve çıkan sonuca ilgili ayda açıklanan TÜFE oranındaki artış uygulanmaktadır,
- Eğer taşınmazın mücavirinde emsal olabilecek başka bir taşınmaz yok ise; bulunduğu yerdeki konumu, cephesi, kullanım alanları, iç tefrişatı, niteliği, şehrin önemli merkezlerine (hastane, okul, ticaret alanları, turizm noktaları vb.) uzaklığı gibi özellikler bir arada değerlendirilmektedir.

Bu tür uygulamalar tahmini kira bedelinin tespitinde gerekli ve önemli adımlar olmakla birlikte, özellikle önceki yıl kira tutarlarına göre artış yapılarak muhammen bedel tespit edildiği takdirde, aynı yerde yan yana olan iş yerlerinin muhammen bedelleri arasında önemli farklılıklar ortaya çıkabilmektedir. Şöyle ki, önceki yapılan ihalede bazı taşınmazlar için rekabet seviyesi daha yüksek/düşük olabilmekte ve bu durum birbirine benzeyen taşınmazların kiralama bedellerini pozitif veya negatif yönde etkileyebilmektedir. Hal böyle olunca ihale bedeli diğerine göre yüksek olanın bir sonraki ihale de otomatikman muhammen bedeli daha yüksek olmaktadır.

Diğer taraftan tahmini bedel hesaplanmasına dair yukarıda yapılan açıklamalardan da görüleceği üzere, Ticaret ve Sanayi Odası, emlakçılar odası gibi kurumlardan piyasa rayici istenmesi uygulaması bulunmamaktadır. Bu konuda söz konusu kurumlar tarafından hizmet bedeli talep edilmekte olduğundan bu yola başvurulmadığı görülmüştür. Konu ile ilgili Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığından görüş alınması ve ilgili Odalarla şifaen görüşmeler yapılmasına rağmen bu konuda ortak çözüm bulunamamıştır.

Kamu İdaresi cevabında, bulguda yer alan konu ile ilgili henüz bir çözüm bulunamadığı bu nedenle taşınmazların tahmin edilen bedel tespitlerinin İdare personellerinden oluşturulan bir komisyon tarafından yapılmaya devam ettiği belirtilmiştir. Bundan sonraki süreçte kiralama ihalesine konu olan taşınmazların tahmin edilen bedel tespitlerine esas rayiç bedellerin ilgili kuruluşlardan alınması yönündeki çalışmaların çözüme kavuşturulması gerektiği değerlendirilmektedir.

b) Tahmin Edilen Bedelin Tespitine Dair Bazı Raporlarda Rakamın Hangi Kriterlere Göre Belirlendiği ile İlgili Kanıtlayıcı Belgeler Bulunmaması

2886 sayılı Kanun'un 9'uncu maddesine göre, tahmin edilen bedelin dayanakları ile birlikte bir hesap tutanağında gösterilmesi ve asıl evrak arasında saklanması gerekmektedir.

Konu ile ilgili yapılan incelemede, Bodrum İlçesi Turgut Reis Mahallesi 729 Ada, 4 Parselde yer alan Turgut Reis Yaşam Merkezi içerisinde yer alan dört adet dükkanın kiralanmasına dair tahmini bedel tespit komisyonu raporları incelenmiştir. 13.04.2022 tarihli raporlarda, taşınmazların yüz ölçümü ve fiziki özelliklerine göre bedel tespit edildiği görülmektedir. Bunun haricinde bedelin tespitinin dayanağına dair herhangi bir kanıtlayıcı belge bulunmadığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, bulguda yer alan taşınmazın tahmin edilen yıllık kira bedeline emsal olabilecek başka bir taşınmaz bulunmadığı ve bu yüzden taşınmazın konumu, cephesi, kullanım alanları, iç tefrişatı, niteliği, şehrin önemli merkezlerine (hastane, okul, ticaret alanları, turizm noktaları vb.) uzaklığı gibi özellikler bir arada değerlendirilerek bedel tespitinin yapıldığı ifade edilmiştir. Ancak bulgunun bu kısmında yer alan tespit, yıllık kiralama bedelinin nasıl hesaplandığından ziyade buna dair kanıtlayıcı belgelerin olmaması ile ilgilidir. Bu bakımdan bundan sonraki taşınmaz kiralamasına ait ihale süreçlerinde tahmin edilen bedelin tespitine yönelik dayanak ve kanıtlayıcı belgelerin ihale dosyalarına eklenmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 14: Taşınmazların Cins Tashihi İşlemlerinin Yapılmamış Olması Nedeniyle Mevcut Kullanım Şekli ve Tapu Kayıtlarının Uyumlu Olmaması

Muğla Büyükşehir Belediye adına kayıtlı taşınmazların bazılarının mevcut kullanım şekli ve tapu kayıtlarının uyumlu olmadığı tespit edilmiştir.

02.10.2006 tarih ve 26307 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in tanımlar başlıklı 4'üncü maddesinin (b) fıkrasında 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.

Yönetmelik'in "Cins Tashihlerinin Yapılması" başlıklı 10'uncu maddesinde;

"(1) (Değişik:3/6/2014-2014/6455K.) 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 tashihi için gerekli işlemleri yaparlar. (Ek cümle:RG-16/12/2020-31336-C.K.-3304/4 md.) Ancak kamu idarelerinin savunma, güvenlik ve istihbarat hizmetlerinde kullandığı taşınmazlardan, ilgili idarelerce belirlenenlerin

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

Konu ile ilgili yapılan incelemede, tapuda Muğla Büyükşehir Belediye adına kayıtlı olan arsa ve tarlalar üzerinden örneklem suretiyle inceleme yapılmıştır. Buna göre, cinsi arsa veya tarla olan bazı taşınmazların fiili durumda; hizmet binası, spor sahası, dükkan ve iş yeri olduğu tespit edilmiştir.

Muğla Büyükşehir Belediyesi 2017 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporlarında da yer alan konu hakkındaki Kamu İdaresi cevabında, taşınmaz cins değişikliği için ilgili kurumlara ödeme yapılması gerektiği ve bunun Büyükşehir Belediyesi açısından bir maliyet kalemi olduğu belirtilse de, bu değişikliklerin yapılması mevzuat ile getirilen bir zorunluluktur. Bu bakımdan Büyükşehir Belediyesi envanterine kayıtlı tüm taşınmazların cins değişikliği açısından kontrol edilmesi ve ihtiyaç olanlarla ilgili işlemlerin yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

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

8. EKLER**EK-1: BULGULARA İLİŞKİN İZLEME TABLOSU**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Limanların Devir, Tasfiye ve Paylaştırma Komisyonu Tarafından Büyükşehir Belediyesine Devredilmemesi	2021	Yerine Getirilmedi	Muğla Büyükşehir Belediyesi 2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunda da yer alan konu ile ilgili, 2022 yılında yapılan incelemede herhangi bir düzeltici işlemin yapılmadığı görüldüğünden 2022 yılı denetim raporunda yeniden bulgu konusu edilmiştir.
Servis Plakalarının İhalesiz ve Süresiz Verilmesi	2021	Yerine Getirilmedi	Muğla Büyükşehir Belediyesi 2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunda da yer alan konu ile ilgili, 2022 yılında yapılan incelemede herhangi bir düzeltici işlemin yapılmadığı görüldüğünden 2022 yılı denetim raporunda yeniden bulgu konusu edilmiştir.

Taksi ve Minibüs Plakalarının İhalesiz ve Süresiz Verilmesi	2021	Yerine Getirilmedi	Muğla Büyükşehir Belediyesi 2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunda da yer alan konu ile ilgili, 2022 yılında yapılan incelemede herhangi bir düzeltici işlemin yapılmadığı görüldüğünden 2022 yılı denetim raporunda yeniden bulgu konusu edilmiştir.
---	------	--------------------	---