



T.C.  
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

# MANİSA 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](http://www.sayistay.gov.tr)  
[sayistay@sayistay.gov.tr](mailto:sayistay@sayistay.gov.tr)



İnönü Bulvarı No: 45  
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA



## İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	10
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU .....	11
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	11
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ .....	11
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	13
7.	DENETİM BULGULARI.....	13
8.	EKLER.....	38



## TABLolar LİSTESİ

Tablo 1:Personel Durumu .....	3
Tablo 2:2022 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu .....	4
Tablo 3:2022 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu .....	5
Tablo 4:2022 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	5
Tablo 5:Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri.....	6
Tablo 6:Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri.....	7
Tablo 7:Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler .....	8



## KISALTMALAR

<b>AŞ</b>	Anonim Şirket
<b>AYM</b>	Anayasa Mahkemesi
<b>İŞKUR</b>	Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü
<b>KHK</b>	Kanun Hükmünde Kararname
<b>MASKİ</b>	Manisa Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü
<b>NO</b>	Numara
<b>OSB</b>	Organize Sanayi Bölgesi
<b>TL</b>	Türk Lirası
<b>UKOME</b>	Ulaşım Koordinasyon Merkezi





## BULGU LİSTESİ

### A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

### B. Diğer Bulgular

1. Belediye Şirketine İşletme Hakkı Verilen Sosyal Tesislerin Bir Spor Kulübüne Kullandırılması ve Giderlerinin Büyükşehir Belediyesince Karşlanması
2. Turgutlu Organize Sanayi Bölgesi Tarafından Tahsil Edilen Ruhsat Harç Bedellerinin Belediyeye Gönderilmemesi
3. Belediyeye Ait Etkinlik Salonlarının Bazı Dernek, Vakıf ve Kurumlara İndirimli Kullandırılması
4. All Risk Sigorta Poliçelerinin Yapım İşleri Genel Şartnamesine Uygun Olmaması
5. Fiyat Dışı Unsur Tespitinde Gerekçeli Açıklama Belgesi Hazırlanmaması
6. Toplu Ulaşım Hatlarının İhalesiz ve Süresiz Olarak Kullandırılması
7. Pazarlık Usulü ile İhale Edilen Yangın Güvenliği İle İlgili Eksikliklerin Tamamlanması İhalesi Kapsamına, Bu İş ile İlgisi ve Bağlantısı Bulunmayan Bazı Mal Alımlarının Dahil Edilmesi
8. İşçilere Kanunda Öngörülen Yıllık 270 Saati Aşan Sürelerde Fazla Çalışma Yaptırılması
9. Performans Kriterleri Belirlenmeden Personele İkramiye Ödenmesi
10. Profesyonel Ligde Mücadele Eden Futbol Takımına Spor Tesisleri, Stadyum ve Otobüs Kullandırılması, Giderlerinin Büyükşehir Belediyesi Bütçesinden Karşlanması

## 1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

### 1.1. Mevzuat ve Görevler

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları**

5216 sayılı 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 89 üyeden oluşmaktadır.

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

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

Büyükşehir Belediyesinin teşkilat yapısında doğrudan Başkana bağlı 4 birim belirlenmiştir. Bunlar; Özel Kalem Müdürlüğü, Hukuk Müşavirliği, Teftiş Kurulu Başkanlığı İç Denetim Birim Başkanlığı'dır. Doğrudan Başkana bağlı diğer birim olan Genel Sekreterlik idarenin en önemli icra organıdır.

İmar ve Şehircilik Dairesi Başkanlığı ve Hukuk Müşavirliği doğrudan Genel Sekretere bağlı olan birimlerdir. Genel Sekretere bağlı 4 adet Genel Sekreter Yardımcısı bulunmaktadır. Belediyenin 22 hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili Genel Sekreter Yardımcılıklarına bağlıdır.

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

**Tablo 1:Personel Durumu**

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	1671	627
Sözleşmeli Personel	-	73
Kadrolu İşçi	143	67
Geçici İşçi	-	-
<b>Toplam</b>	<b>1814</b>	<b>767</b>
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	<b>2.909</b>

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

Ayrıca Büyükşehir Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğu toplam 5 adet şirket bulunmaktadır.

### 1.3. Mali Yapı

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 12'nci maddesine göre, genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri içinde mahalli idareler bütçeleri de sayılmış, mahalli idare bütçesi, mahalli idare kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesi olarak tanımlanmıştır. Bütçe işlemleri 27.05.2016 tarihli ve 29724 mükerrer sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre yürütülmektedir.

Bütçe; belediyenin stratejik planına ve performans programına uygun olarak, analitik

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

Büyükşehir Belediyesinin 2022 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

**Tablo 2:2022 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu**

E-Kodl	Giderin Türü	Geçen Yılda Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Ek Ödenek (TL)	Eklene n / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	0,00	78.526.000,00	42.858.337,84	6.077.284,03	127.461.621,87	122.207.657,05	5.253.964,82	0,00
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	11.017.000,00	7.037.729,89	2.407.108,37	20.461.838,26	18.470.703,83	1.991.134,43	0,00
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0,00	512.149.000,00	382.433.817,27	345.682.364,83	1.240.265.182,10	1.168.607.052,27	71.658.129,83	0,00
04	Faiz Giderleri	0,00	105.400.000,00	0,00	5.515.522,76	110.915.522,76	110.907.592,48	7.930,28	0,00
05	Cari Transferler	0,00	36.001.000,00	32.865.115,00	8.103.942,77	76.970.057,77	76.936.898,41	33.159,36	0,00
06	Sermaye Giderleri	0,00	786.407.000,00	214.805.000,00	-239.195.557,23	762.016.442,77	758.867.566,56	3.148.876,21	0,00
07	Sermaye Transferleri	0,00	5.500.000,00	0,00	-230.853,32	5.269.146,68	5.269.146,68	0,00	0,00
08	Borç Verme	0,00	15.000.000,00	145.000.000,00	15.000.000,00	175.000.000,00	175.000.000,00	0,00	0,00
09	Yedek Ödenek	0,00	150.000.000,00	0,00	-143.359.812,21	6.640.187,79	0,00	6.640.187,79	0,00
<b>Toplam</b>		<b>0,00</b>	<b>1.700.000.000,00</b>	<b>825.000.000,00</b>	<b>0,00</b>	<b>2.525.000.000,00</b>	<b>2.436.266.617,28</b>	<b>88.733.382,72</b>	<b>0,00</b>

Manisa Büyükşehir Belediyesinin 2022 mali yılı bütçesi ile 1.700.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup yıl içinde eklene n ödenekle birlikte 2022 yılı ödenek toplamı 2.525.000.000,00 TL olmuştur. Yıl içinde 2.436.266.617,28 TL bütçe gideri yapılmış, 88.733.382,72 TL ödenek iptal edilmiştir.

Büyükşehir Belediyesinin 2022 yılı Bütçesi “(A) Ödenek Cetvelinde” 1.700.000.000,00 TL ödenek, “(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması” cetvelinde ise 1.500.000.000,00 TL gelir tahmini öngörülmüş olup gider bütçesindeki ödenek toplamı ile gelir bütçesinde tahmin edilen gelir toplamı arasındaki fark, Finansmanın Ekonomik Sınıflandırılması Cetvelindeki

borçlanma, borç ödemeleri ve likidite amaçlı banka hesabında tutulan nakit karşılığı ile gösterilen 200.000.000,00 TL ile giderilmiş olup bütçe denklığı sağlanmıştır.

**Tablo 3:2022 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu**

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	12.450.000,00	22.353.004,10	61.231,29	22.291.772,81	179,05
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	111.677.000,00	157.530.967,24	3.363.162,73	154.167.804,51	138,05
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	13.530.000,00	25.672.255,16	0,00	25.672.255,16	189,74
05- Diğer Gelirler	2.188.193.000,00	2.475.196.212,00	119.342,34	2.475.076.869,66	113,11
06- Sermaye Gelirleri	150.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
08-Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	-
09- Red ve İadeler	-1.000.000,00	0,00	0,00	0,00	-
<b>Toplam</b>	<b>2.325.000.000,00</b>	<b>2.680.752.438,50</b>	<b>3.543.736,36</b>	<b>2.677.208.702,14</b>	<b>115,15</b>

Buna göre 2022 yılında net bütçe geliri % 115,15 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri (%179,05) ve teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%138,05), alınan bağış ve yardımlar (%189,74) beklenenin çok üstünde gerçekleşmiştir. Belediyenin gelir ve icra birimlerinin vergi gelirlerinin tahsil edilmesine yönelik etkin çalışması sonucunda vergi gelirleri kaleminin beklenenin çok üzerinde gerçekleştiği görülmektedir.

**Tablo 4:2022 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu**

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	78.526.000,00	122.207.657,05	155,63
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	11.017.000,00	18.470.703,83	167,66
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	512.149.000,00	1.168.607.052,27	228,18
04- Faiz Gideri	105.400.000,00	110.907.592,48	105,23
05- Cari Transferler	36.001.000,00	76.936.898,41	213,71
06- Sermaye Giderleri	786.407.000,00	758.867.566,56	96,50

07- Sermaye Transferleri	5.500.000,00	5.269.146,68	95,80
08- Borç Verme	15.000.000,00	175.000.000,00	1166,67
09- Yedek Ödenekler	150.000.000,00	0,00	0,00
<b>Toplam</b>	<b>1.700.000.000,00</b>	<b>2.436.266.617,28</b>	<b>143,31</b>

Buna göre 2022 yılında bütçe giderleri % 143,31 seviyesinde gerçekleşmiştir. Personel giderlerinde başlangıç bütçesinde öngörülen tutar (% 155), sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri (%166), Mal ve Hizmet Alım Giderleri (%213) oranında aşılmıştır. Sermaye giderleri (%96,50) ile sermaye transferleri (%95,80) kalemleri beklenen seviyelerde gerçekleşmiştir. Personel ücretlerinde yaşanan artışlar, personel giderleri ve sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderlerinin beklenenin çok üzerinde gerçekleşmesine neden olmuştur. Ayrıca mal ve hizmet fiyatlarına ilişkin yaşanan enflasyonist ortam nedeniyle mal ve hizmet alım giderleri kalemi beklenenin çok üzerinde gerçekleşmiştir.

Belediyenin bütçe gelirler ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2021 yılının 2020 yılına, 2022 yılının 2021 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

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

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2020 Yılı (TL) (A)	2021 Yılı (TL) (B)	2022 Yılı (TL) (C)	2021-2020 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2022-2021 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	13.158.828,58	13.326.674,93	22.353.004,10	1,28	67,73
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	90.263.236,51	97.118.748,33	157.530.967,24	7,60	62,20
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	14.805.700,46	17.951.838,70	25.672.255,16	21,25	43,01
Diğer Gelirler	970.326.429,17	1.341.427.243,44	2.475.196.212,00	38,24	84,52
Sermaye Gelirleri	406.719,32	4.151.898,03	0,00	920,83	-100,00
Alacaklardan Tahsilat	56.350.000,00	0,00	0,00	-100,00	-
<b>Toplam</b>	<b>1.145.310.914,04</b>	<b>1.473.976.403,43</b>	<b>2.680.752.438,50</b>	<b>28,70</b>	<b>81,87</b>
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	2.499.697,51	2.472.909,74	3.543.736,36	-1,07	43,30
<b>Net Toplam</b>	<b>1.142.811.216,53</b>	<b>1.471.503.493,69</b>	<b>2.677.208.702,14</b>	<b>28,76</b>	<b>81,94</b>

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2022 yılında gelirler bir önceki yıla göre 1.205.705.208,45 TL'lik (%81,94) artış göstermiştir. Bu çerçevede; vergi gelirlerinde 9.026.329,17 TL (%67,73), diğer gelirlerde 1.133.768.968,56 TL (%84,52) ve teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde 60.412.218,91 TL (%62,20) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur. Artışın büyük oranda devralınan belde belediyelerin gelirlerinin ve aynı şekilde merkezi idare vergi gelirlerinden alınan paylarının eklenmesi sonucu arttığı anlaşılmakla birlikte, gelir yönetiminde sağlanan başarı da bu artışta etkili olmuştur.

**Tablo 6:Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri**

Bütçe Giderinin Çeşidi	2020 Yılı (TL) (A)	2021 Yılı (TL) (B)	2022 Yılı (TL) (C)	2021-2020 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2022-2021 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	55.834.178,64	66.454.248,11	122.207.657,05	19,02	83,90
SGK Devlet Prim Giderleri	8.860.899,79	10.235.128,35	18.470.703,83	15,51	80,46
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	393.134.980,73	471.921.758,55	1.168.607.052,27	20,04	147,63
Faiz Giderleri	172.405.047,81	137.845.173,25	110.907.592,48	-20,05	-19,54
Cari Transferler	33.804.672,26	46.007.978,54	76.936.898,41	36,10	67,23
Sermaye Giderleri	416.144.878,10	661.289.536,26	758.867.566,56	58,91	14,76
Sermaye Transferleri	4.150.975,71	4.172.439,35	5.269.146,68	0,52	26,28
Borç Verme	52.850.000,00	35.500.000,00	175.000.000,00	-32,83	392,96
<b>Toplam</b>	<b>1.137.185.633,04</b>	<b>1.433.426.262,41</b>	<b>2.436.266.617,28</b>	<b>26,05</b>	<b>69,96</b>

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2022 yılında 2021 yılına göre 1.002.840.354,87 TL (%69,96) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2022 yılında personel giderlerinin 55.753.408,94 TL (%83,90), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 8.235.575,48 TL (%80,46) arttığı görülmektedir. Personel harcaması niteliğindeki bu giderlerin artışı personel ücretlerinde meydana gelen artışlardan kaynaklanmıştır. Bununla birlikte faiz giderlerinde 26.937.580,77 TL'lik (%19,54) azalış olmuş, buna karşın borç verme giderlerinde 139.500.000 TL'lik (%392,96) mal ve hizmet alım giderlerinde 696.685.293,72 TL'lik (%147,63) bir artış olmuştur. Büyükşehir Belediyesinin bağlı idaresi olan MASKİ'nin (Manisa Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü) yıl içerisinde cari harcamalar nedeniyle açığa çıkan nakit ihtiyacının karşılanması amacıyla verilen borç nedeniyle borç verme kalemi beklenenin çok üzerinde gerçekleşmiştir. 2020 yılında baş gösteren ve etkileri devam eden pandemi koşulları ile ülkemizde ve dünyada oluşan yüksek enflasyon ortamının etkisiyle mal ve hizmet alımları, cari transferler ve sermaye transferleri giderleri yüksek oranda gerçekleşmiştir.



Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2022 yılı Faaliyet Gideri 1.508.924.021,35 TL, Faaliyet Geliri 2.713.667.194,45 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 1.204.743.173,10 TL olarak gerçekleşmiştir.

Manisa Büyükşehir Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir:

**Tablo 7:Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler**

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Besot Manisa Belediyesi Müşavirlik Mühendislik Müteahhitlik Hizmetleri Ulaşım Toplu Taşımacılık Sosyal Tesisler İşletmeciliği Turizm ve Enerji Sanayi ve Ticaret. AŞ	4.000.000,00	3.958.800,00	98,97
2	Spilaş Yapı Çevre Planlama Proje Enerji İnşaat Müşavirlik Basın Yayın İthalat İhracat Sanayi ve Ticaret AŞ	2.500.000,00	2.500.000,00	100,00
3	Manulaş Manisa Ulaşım Hizmetleri Makina Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	2.500.000,00	2.500.000,00	100,00
4	Manisa Yatırım A.Ş.	50.000,00	25.000,00	50,00
5	Şehri Manisa A.Ş.	50.000,00	25.000,00	50,00

## 1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

### 1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Manisa Büyükşehir Belediyesinin muhasebe kayıt işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Mahalli idarelerin hesap planı, 23.12.2014 tarihli ve 29214 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 46'ncı maddesinde ana hesap grupları, hesap grupları ve hesaplar itibarıyla belirlenmiş çerçeve hesap planında yer alan hesaplardan oluşmaktadır. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer almamakla birlikte, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer alan herhangi bir hesabın kullanılması gerekliliği ortaya çıkarsa Yönetmelik'teki hesap planına ilave hesap eklemeye veya çıkarmaya, Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı yetkilidir.

Ayrıca, mahalli idarelere ait detaylı hesap planları, bu Yönetmelik'te belirlenen hesap

planı çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığının görüşü alınmak suretiyle ilgili Bakanlıklarca hazırlanmaktadır.

### **1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi**

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

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

---

---

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

17.09.2020 tarih ve 31247 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştay Başkanlığına gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuştur:

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

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

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

## 2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

---

### **3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU**

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

### **4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI**

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

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

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

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

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

### **5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ**

#### **Kontrol Ortamı Standartları**

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları, Kurum tarafından organizasyon şemasına bağlı olarak hazırlanan görev ve çalışma

yönetmelikleri ile diğer yönetmelikler ve yönergeler hazırlanarak tam ve açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmiştir.İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yeterli düzeyde yapılmaktadır.

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

Hassas görevlere ilişkin prosedürler, Büyükşehir Belediyesi tarafından hazırlanan Hassas Görevleri Belirleme Rehberi ile İdare bünyesinde yer alan tüm birimlere ilişkin hassas görevler 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. Ayrıca İdarece iç kontrol riskleri belirlenmiştir.

Risklerin değerlendirilmesine yönelik İdare tarafından stratejik amaç ve hedefler ile süreç ve faaliyet hedeflerine ulaşılmasını engelleyecek risklerin tespit edilmesi, tespit edilen risklerin analiz edilerek ölçülmesi, önceliklendirilmesi, risklere karşı alınacak önlemlerin belirlenerek uygulanması ve risk yönetim sürecinin izlenerek değerlendirilmesi amacıyla Risk Strateji Belgesi hazırlanmıştır.

### **Kontrol Faaliyetleri Standartları**

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmıştır ve personele duyurulmuştur. İdare tarafından yetki devirleri mevzuata uygun yapılmıştır. İdarede yapılan görevlendirmelerde, hata riskini ve hileli işlemleri en aza indirebilmek amacıyla, görevler farklı kişiler arasında dağıtılarak "görevler ayrılığı" ilkesine uyulmuştur.

İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik Risk Strateji Belgesi hazırlanarak kontrol faaliyetleri ve sorumluları kısmen belirlenmiş olup, bunlar kontrol risklerinin tam olarak belirlenmemesi nedeniyle yeterli değildir. İdarede Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'a uygun olarak kurulmuştur. Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi mevcuttur.

### **Bilgi ve İletişim Standartları**

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır. İdarenin Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı mevcuttur ve içerik olarak Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'ne uygundur.

### **İzleme Standartları**

İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi, yılda en az bir kez değerlendirilmekte ve değerlendirme sonuçları İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kuruluna raporlanmakta ve üst yöneticiye sunulmaktadır. Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmuş olup 4 iç denetçi kadrosu bulunmaktadır. Bu kadrolardan 2'si doludur. İdarece her yıl planlanan iç denetim programı ile İç denetim birimi tarafından, iç kontrol sistemine yönelik denetim ve raporlama çalışmaları gerçekleştirilmektedir.

## **6. DENETİM GÖRÜŞÜ**

Manisa Büyükşehir Belediyesi 2022 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

## **7. DENETİM BULGULARI**

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

### **A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR**

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

### **B. DİĞER BULGULAR**

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

---

---

**BULGU 1: Belediye Şirketine İşletme Hakkı Verilen Sosyal Tesislerin Bir Spor Kulübüne Kullandırılması ve Giderlerinin Büyükşehir Belediyesince Karşlanması**

Mülkiyeti Büyükşehir Belediyesine ait olan sosyal tesis niteliğindeki spor tesislerinin işletme hakkının belediye şirketine devredildiği, devir protokolünde spor tesislerinin Büyükşehir Belediyesi Spor Kulübü'nün kullanımına sunulma şartının bulunduğu ve giderlerinin Büyükşehir Belediyesi bütçesinden karşılandığı görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun "Şirket kurulması" başlıklı 26'ncı maddesinde; "(...) Büyükşehir belediyesi, mülkiyeti veya tasarrufundaki hafriyat sahalarını, toplu ulaşım hizmetlerini, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçelerini işletebilir; ya da bu yerlerin belediye veya bağlı kuruluşlarının % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, 8/9/1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebilir. (Ek cümle: 12/11/2012-6360/10 md.) Ancak, bu yerlerin belediye şirketlerince üçüncü kişilere devri 2886 sayılı Kanun hükümlerine tabidir." hükmü yer almaktadır.

Bu kapsamda Büyükşehir Belediyesi Meclisinin 10.11.2020 tarihli ve 2020/495 sayılı kararında, mülkiyeti Büyükşehir Belediyesine ait olan Fikri Bayrıl Spor Tesislerinin, Tevfik Lav Tesisleri içerisindeki tribün binası ile futbol sahasının ve Mümin Özkasap Spor Tesislerinin işletme hakkının belediye şirketi olan Besot Müşavirlik, Mühendislik, Müteahhitlik Hizmetleri Ulaşım Toplu Taşımacılık Sosyal Tesisler İşletmeciliği Turizm ve Enerji Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi'ne (BESOT AŞ) 15 yıl süre ve 500 TL kira bedeli ile devredilmesine ilişkin protokol yapılmak üzere Büyükşehir Belediye Başkanına yetki verilmiştir.

Yapılan incelemede, Büyükşehir Belediye Başkanlığı ile BESOT AŞ arasında 15.01.2021 tarihinde imzalanan adı geçen spor tesislerinin işletme devrine ilişkin protokolün 7/b maddesinde; "Devri yapılan tesislerde; altyapı sporcularının faaliyetlerinin karşılanması, Manisa Büyükşehir Belediyesi Spor Kulübünün aktif branşları ile açacağı tüm spor branşlarında ve spor okullarında tesis kullanımına izin verilmesi şartıyla tesislerin her türlü bakım, onarım ve tadilatları ile elektrik, su, doğalgaz vb. tüm abone masrafları, iştirak bedelleri, resmi harç ve vergiler Manisa Büyükşehir Belediyesine ait olacaktır." hükmü yer almaktadır.

Bahsi geçen hüküm gereği işletme hakkı BESOT AŞ'ye devredilen tesislerin, şirket

tarafından Manisa Büyükşehir Belediyesi Spor Kulübü'nün kullanımına verildiği ve tesislerin küçük çaplı bakım onarım giderlerinin, elektrik, doğalgaz, su faturalarının Sosyal Hizmetler Daire Başkanlığı bütçesinden karşılandığı, belediyeye ait araçların spor kulübünce kullanıldığı ve tesislerde belediye personelinin çalıştırıldığı tespit edilmiştir.

Belediye Meclisi bahsi geçen kararda, sosyal tesis niteliğinde olan spor sahalarının 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesi kapsamında, belediye şirketine süresi ve tutarı belli olmak şartıyla işletme hakkının verilmesi için belediye başkanına yetki vermiştir. Ancak Başkanlık tarafından alınan yetkinin şirketle imzalanan protokol yoluyla genişletildiği, bir spor kulübünün kullanımına verilmesi şartıyla tesislerin giderlerinin de karşılanacağı hükmünün getirildiği görülmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75/d maddesinde; "*Kendilerine ait taşınmazları, aslı görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebilir veya süresi yirmibeş yılı geçmemek üzere tahsis edebilir. (...)*" hükmü yer almaktadır. Görüldüğü üzere belediyeler kendi mülkiyetindeki taşınmazları, sadece asli görev ve hizmetlerinde kullanmak üzere mahalli idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edebilmektedir. 02.02.2018 tarihli ve 30320 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 16.10.2017 tarih, 2017/1 Esas 5415/1 Karar sayılı Sayıştay Genel Kurulu İçtihadı Birleştirme Kararında da, belediyelerin ancak mahalli müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla belediye meclislerinin bu konuya ilişkin alacakları kararlar ve sadece mahalli idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına taşınmaz tahsis edebilecekleri hüküm altına alınmıştır.

Büyükşehir Belediyesi cevabında; 5216 sayılı Kanunun 26'ncı maddesinin g bendi gereği hisselerinin tamamı Büyükşehir Belediyesi'ne ait olmak üzere BESOT AŞ'nin kurulduğunu, Büyükşehir Belediye Meclisince verilen yetkiye dayanarak sosyal tesislerin adı geçen şirkete işlettirilmek üzere Başkanlık tarafından bir protokol yapıldığını, protokol hükmü gereği tesisin altyapı sporcularına kullandırılması şartıyla giderlerinin Büyükşehir Belediyesi bütçesinden karşılanacağını, bunun altında yatan amacın 5393 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesi çerçevesinde sporun teşvik edilmesi olduğunu belirtmektedir.

Ancak 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesi gereği kurulan şirketlerin görevi; büyükşehir belediyesinin mülkiyeti veya tasarrufundaki hafriyat sahalarını, toplu ulaşım hizmetlerini, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçelerini işletmektir. Büyükşehir belediyelerinin kendi görev ve sorumluluğu kapsamında bulunan sporu teşvik etmek, amatör



spor kulüplerine destek vermek gibi faaliyetlerini şirketleri aracılığıyla yerine getirmesi, bu yolla spor kulüplerine sosyal tesis/spor sahası kullandırması mümkün değildir.

Bu itibarla, Büyükşehir Belediye Meclis Kararı ile işletme hakkı belediye şirketine devredilen spor tesislerinin, Büyükşehir Belediyesi tarafından şirket ile imzalanan protokol yoluyla bir spor kulübüne kullandırılması ve tesislere ilişkin giderlerin bütçeden karşılanması anılan mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

### **BULGU 2: Turgutlu Organize Sanayi Bölgesi Tarafından Tahsil Edilen Ruhsat Harç Bedellerinin Belediyeye Gönderilmemesi**

Büyükşehir Belediyesinin harç gelirlerinin incelenmesi sonucunda, organize sanayi ruhsat harç gelirlerinin tahsil edilmediği görülmüştür.

4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu'nun "Yer seçimi, kuruluş ve planlama" başlıklı 4'üncü maddesinin 14'üncü fıkrasında; "(...) işyeri açma ve çalışma ruhsatları OSB tarafından verilir ve denetlenir. İşyeri açma ve çalışma ruhsatının verilmesi sırasında işyeri açma ve çalışma ruhsatına ilişkin harçlar, OSB tarafından tahsil edilerek ilgili belediye veya il özel idaresi hesabına yatırılır." hükmüne yer verilmiştir.

Manisa ili sınırları içerisinde yer alan Organize Sanayi Bölgesi (OSB) Müdürlüklerinden işyeri açma ve çalışma ruhsatı harcı tahsilatlarına ilişkin alınan bilgiler neticesinde, Turgutlu Organize Sanayi Bölgesi tarafından OSB içerisinde açılan işyerlerine ilişkin harçların Turgutlu Belediyesine gönderildiği anlaşılmıştır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu kapsamında sınırları il sınırları mülki sınırları haline getirilen büyükşehir belediyesinin 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu kapsamında harçların yatırılacağı ilgili belediye olduğu açıktır.

Bu itibarla, Turgutlu OSB tarafından tahsil edilip ilçe belediyesine gönderilmiş olan işyeri açma ve çalışma harcı tutarlarının Büyükşehir Belediyesine gönderilmesi gerektiği düşünülmektedir.

### **BULGU 3: Belediyeye Ait Etkinlik Salonlarının Bazı Dernek, Vakıf ve Kurumlara İndirimli Kullandırılması**

Büyükşehir Belediyesi gelir hesapları ve tarife cetvellerinin incelenmesi sonucunda; etkinlik salonlarının dernek ve vakıflar ile kamu kurum ve kuruluşlarına mevzuata aykırı olarak indirimli kullandırıldığı tespit edilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Ücrete tabi işler" başlıklı 97'nci maddesinde, belediyelerin bu Kanunda harç veya katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak ifa edecekleri her türlü hizmet için belediye meclislerince düzenlenecek tarifelere göre ücret almaya yetkili olduğu, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Meclisin görev ve yetkileri" başlıklı 18'inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde de, kanunlarda vergi, resim, harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifelerini belirlemek yetkisinin belediye meclisinde olduğu hüküm altına alınmıştır.

4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 1'inci maddesinde ise; belediye ve bağlı kuruluşlarının da içinde bulunduğu kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen mal ve hizmet bedellerinde herhangi bir kişi veya kurum lehine indirimli veya ücretsiz tarife uygulanamayacağı belirtilmiş, altıncı fıkrasında ise birinci fıkra hükmünden muaf tutulacak kişi ve kurumları tespit etmeye Cumhurbaşkanı'nın, 4736 sayılı Kanun'da 02.07.2018 tarih ve 698 sayılı KHK ile yapılan değişikliğin yürürlük tarihinden önce Bakanlar Kurulunun yetkili olduğu ifade edilmiştir.

Kanunun yayımı tarihinden itibaren birçok Bakanlar Kurulu Kararı çıkarılmış ve çeşitli kişi ve kurumlara muafiyetler tanınmıştır. 4736 sayılı Kanun sonrasında çıkarılan Bakanlar Kurulu kararları her işlem için ayrıntılı şekilde düzenlenmiş, Kanun'a ilişkin uygulamanın tam olarak yerine getirilebilmesi için hizmetten yararlanmada kamu-özel ayrımı bile yapılmamıştır. Kanun'un yayımı tarihinden itibaren Bakanlar Kurulunca çıkarılan muafiyet kararlarında belediye personeli ve yakınlarına, kamu kurum ve kuruluşlarına veya kamuya yararlı dernekler ile vergi muafiyeti tanınan vakıflara özgü genel bir muafiyet kararı bulunmamaktadır.

Ancak Manisa Büyükşehir Belediyesinin 2022 yılı Gelir Tarifesinin incelenmesi neticesinde; Kültür ve Sosyal İşler Daire Başkanlığına bağlı olarak faaliyet gösteren toplam sayısı 7 adet olan etkinlik, fuaye, konferans ve sergi salonlarının dernek ve vakıflara %30, kamu kurum ve kuruluşlarına %50 indirimli olarak kullanılacağı belirtilmiştir.

4736 sayılı Kanun'un 1'inci maddesi gereğince belediyenin işlettiği etkinlik salonlarının kiralama hizmetinin, herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanmak suretiyle sunulması ancak Cumhurbaşkanı Kararı ile verilmiş muafiyet hükmü ile mümkün olacaktır. Ancak bu konuda alınmış herhangi bir karar da mevcut olmadığı görülmüştür.

Sonuç olarak, Cumhurbaşkanı Kararı ile verilmiş herhangi bir muafiyet hükmü olmadan

yukarıda bahsedilen hizmetlerin Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından belirlenen bir ücret tarifesi uyarınca çeşitli dernek, vakıf ve kurumlara indirimli sunulması hem mevzuata aykırılık oluşturmakta, hem de belediye gelirlerinin artışına engel olduğu düşünülmektedir.

Kamu İdaresi tarafından verilen cevapta; söz konusu indirimlerin 5393 sayılı Kanun'un 18'inci maddesi gereğince belediye meclisi tarafından düzenlenen ücret tarifesi ile yapılabileceği, ayrıca bu indirimlerin 4736 sayılı Kanun'un 1'inci maddesinde bahsedilen ticari indirim kapsamında olduğu, yapılan ticari indirimler ile indirimlerden yararlananların sayısının artırılarak belediye gelirlerinin artırılmasının amaçlandığı belirtilmiştir.

Her ne kadar İdare tarafından söz konusu indirimlerin meclis tarafından yapılabileceği ifade edilmiş olsa da, Belediye meclislerinin yetkileri kanunla belirlenmiş olup söz konusu meclisler ancak kendilerine verilen yetki çerçevesinde karar alabilirler. Belediye meclisi kanunla kendisine yetki verilmeyen bir konuda karar alamayacağı gibi kanunların açık hükmüne aykırı karar da alamazlar. Kamu kurumları dahi kendileri hakkında muafiyet hükmü olmaksızın diğer kamu kurumlarınca üretilen mal ve hizmetlerden indirimli veya ücretsiz yararlanamazken, dernek ve vakıfların bu haktan faydalandırılması mümkün değildir.

Bununla birlikte; gelir tarifesinde yapılan indirimlerin ticari indirim kapsamında değerlendirilebilmesi için indirim kararına yönelik işletmecilik gereği yapılmış somut çalışmaların olması ve tesislerden yararlanan herkesin aynı düzeyde fayda sağlanmasının hedeflenmesi gerekmektedir. 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliğinde (Seri No: 31) konuya ilişkin olarak; belediyelerin harç veya katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak ifa edecekleri her türlü hizmet için belediye meclislerince düzenlenecek tarifelere göre ücret almaları mümkün bulunmakla beraber, ücretlerin hizmetten faydalananlardan yapılan hizmetin maliyeti göz önünde bulundurularak adalet, eşitlik ve genellik prensiplerine uygun olarak tespit edilmesi gerekmekte olduğu da açıkça belirtilmiştir. Ancak İdarece yapılan söz konusu uygulama ile tesislerden yararlananlara ilişkin farklı ücret tarifeleri uygulanarak adalet, eşitlik ve genellik prensiplerine aykırılık oluşturulduğu görülmüştür. Bu nedenle de yapılan indirimlerin ticari indirim kapsamında değerlendirilmesi mümkün değildir.

Ayrıca verilen cevapta, etkinlik, fuaye, konferans ve sergi salonlarının indirimli olarak kullanılması sonucunda Belediye gelirlerinin artırılmasının amaçlandığı ifade edilmiş olmakla beraber, belediye tarafından söz konusu yerlerden elde edilen gelirlerin arttığına ilişkin herhangi bir belge tarafımıza sunulmadığı gibi yapılan denetimler sonucunda belediyenin gelir

kaybına uğradığı görülmüştür.

Bu itibarla, Cumhurbaşkanlığı Kararı ile verilmiş herhangi bir muafiyet hükmü olmadan yukarıda bahsedilen hizmetlerin Belediye Meclisi tarafından belirlenen bir ücret tarifesi uyarınca çeşitli kişi, dernek, vakıf ve kurumlara indirimli veya ücretsiz sunulması mevzuata aykırılık oluşturmakta belediye gelirlerinin de artışına engel olmaktadır.

#### **BULGU 4: All Risk Sigorta Poliçelerinin Yapım İşleri Genel Şartnamesine Uygun Olmaması**

Yapım işlerine ilişkin olarak düzenlenmiş olan bütün riskler (all risk) sigorta poliçelerinde muafiyet oranlarının yüksek belirlendiği, iş artışı yapıldığı halde sigorta bedelinin arttırılmadığı ve süre uzatımı verilmesine rağmen sigorta süresinin uzatılmadığı görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "İş ve işyerlerinin korunması ve sigortalanması" başlıklı 9'uncu maddesinde;

*"(1)Yüklenici, işyerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu yapım işinin korunmasından 43 üncü madde hükümleri dikkate alınmak şartı ile işe başlama tarihinden kesin kabul tarihine kadar sorumludur. Bu sebeple yüklenici, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun 9 uncu maddesi hükümleri 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 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 zorundadır.*

*(2)Sigortaya esas alınacak bedeller, işin kendisi için sözleşme bedeli, her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ve benzeri için ise piyasa rayiçlerine göre hesaplanan bedellerdir. Ödenen toplam hakediş tahakkuk tutarının (fiyat farkları dahil) 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 uzatılması zorunludur.*

(3) Sigorta poliçesinde; idare işveren sıfatıyla, yüklenici işi gerçekleştiren sıfatıyla yer almalı, alt yüklenicilerin vereceği zararların da teminat kapsamı dahilinde olduğu belirtilmelidir. Kıymetlerin sigortalanmasında aşağıda belirtilen hususlar dikkate alınarak muafiyet ve koasürans uygulamalarına yer verilebilir:

(a) Tüm riskler için uygulanabilecek muafiyet oranı azami % 2'dir.

(b) Deprem, sel, su baskını, toprak kayması ve terör riskleri için uygulanabilecek koasürans oranı azami %20'dir. Bunun dışında kalan riskler için koasürans uygulanmaz.

(c) Muafiyet ve koasürans kısmına isabet eden hasarların karşılanması yüklenicinin sorumluluğundadır" hükümleri yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri gereğince; muafiyet açısından tüm riskler için uygulanabilecek azami oranın %2 olması, (b) bendinde belirtilen riskler dışında koasürans uygulanmaması, iş artışı verilmek suretiyle sözleşme bedelinin değişmesi ve/veya süre uzatımı verilerek işin bitim tarihinin değişmesi halinde zeyilname ile sigorta bedelinin artırılması ve/veya sigorta süresinin uzatılması gerekirken, bu kapsamda incelenen yedi adet yapım işinde;

- Yükleniciler tarafından yaptırılan bütün riskler (all risk) sigortası kapsamında yer alan bazı risk kalemlerinde %2'den fazla muafiyet uygulandığı,

- Deprem, sel, su baskını, toprak kayması ve terör riskleri dışındaki riskler için koasürans uygulandığı,

Üç adet yapım işinde ise, iş artışı yapılması veya süre uzatımı verilmesine rağmen bütün riskler (all risk) sigorta bedellerinin artırılmadığı ve sigorta süresinin uzatılmadığı görülmüştür.

Bu itibarla, Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "İş ve işyerlerinin korunması ve sigortalanması" başlıklı 9'uncu maddesi uyarınca; tüm riskler için uygulanabilecek muafiyet oranının azami %2 olması; deprem, sel, su baskını, toprak kayması ve terör riskleri dışındaki riskler için koasürans uygulanmaması; süre uzatımı verilmesi durumunda sigorta süresinin zeyilname ile uzatılması, iş artışı yapılması durumunda ise işin bedelinin zeyilname ile artırılması gerekmektedir.

#### **BULGU 5: Fiyat Dışı Unsur Tespitinde Gerekçeli Açıklama Belgesi Hazırlanmaması**

Yapım işi ihalesinde belirlenen fiyat dışı unsurların gerektirdiği objektif kriterlere, nispi

ağırlıklarına ve hesaplama yöntemine yönelik gerekçeli bir açıklama belgesinin hazırlanmadığı ve yapılan puanlama neticesinde geçerli en düşük teklif bedeli üstündeki teklife ihalenin verildiği görülmüştür.

İdare tarafından gerçekleştirilen bazı yapım işi ihaleleri, ekonomik açıdan en avantajlı teklifin belirlenmesi aşamasında fiyat ile birlikte fiyat dışı unsurlar da baz alınarak ve her bir unsur için ihale dokümanında belirlenen puanlar üzerinden değerlendirme yapılarak sonuçlandırılmaktadır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "İhalenin karara bağlanması ve onaylanması" başlıklı 40'inci maddesinde bu uygulamaya bir takım kısıtlamalar altında izin verilmektedir. Kanunda yer aldığı üzere, ihale dokümanında belirlenen fiyat dışı unsurların işletme ve bakım maliyeti, maliyet etkinliği, verimlilik, kalite ve teknik değer gibi açılardan İdareye, gerek işin yapılması esnasında gerekse tamamlanan işten elde edilecek fayda noktasında katkı sağlayıcı özellikte olması gerekmektedir.

Ancak yapılan denetimde, Manisa Büyükşehir Belediyesi Gölarmara, Gördes, Saruhanlı İlçelerinde Prestij Caddesi ve Muhtelif Yol Kaldırım Yapılması İşi ihalesinde, İdarece belirlenen fiyat dışı unsurların ekonomik açıdan hangi avantajlar sağlayacağı gerekçeleriyle ortaya konulmamıştır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "İhalenin karara bağlanması ve onaylanması" başlıklı 40'inci maddesinin ikinci fıkrasında;

*"Ekonomik açıdan en avantajlı teklif, sadece fiyat esasına göre veya fiyat ile birlikte işletme ve bakım maliyeti, maliyet etkinliği, verimlilik, kalite ve teknik değer gibi fiyat dışındaki unsurlar da dikkate alınarak belirlenir. Ekonomik açıdan en avantajlı teklifin fiyat dışındaki unsurlar da dikkate alınarak belirleneceği ihalelerde, ihale dokümanında bu unsurların parasal değerleri veya nispi ağırlıkları belirlenir"* hükmü yer almaktadır.

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin "İhale işlem dosyası" başlıklı 21'inci maddesinin (c) bendinde; *"Ekonomik açıdan en avantajlı teklifin fiyatla birlikte fiyat dışı unsurlar da dikkate alınarak belirleneceği ihalelerde; fiyat dışı unsurlara, bu unsurların parasal değerlerine veya nispi ağırlıklarına ve hesaplama yöntemine yönelik düzenlemenin gerekçelerinin yer aldığı açıklama belgesi"* denilmek suretiyle fiyat dışı unsur olarak belirlenen kriterlerin ve hesaplama yöntemlerinin gerekçelerinin ihale işlem dosyasında yer alacağı belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in "Fiyat dışı unsurlar ve bu unsurlara yönelik düzenleme" başlıklı 62'nci maddesinde;

*"(1) İhale konusu işin özelliği göz önünde bulundurularak işletme ve bakım maliyeti, maliyet etkinliği, verimlilik, kalite ve teknik değer, süre gibi unsurlar fiyat dışı unsur olarak belirlenebilir.*

*(2) Ekonomik açıdan en avantajlı teklifin, fiyat ile birlikte fiyat dışı unsurların da dikkate alınarak belirleneceği ihalelerde; fiyat dışı unsurların parasal değerleri veya nispi ağırlıkları ile hesaplama yöntemi ve bu unsurlara ilişkin değerlendirmenin yapılabilmesi için sunulacak belgeler idari şartnamede açıkça belirtilir.*

*(3) Fiyat dışı unsurlar, bir marka veya model esas alınarak rekabeti ortadan kaldıracı bir şekilde belirlenemez.*

*(4) Fiyat dışı unsurlara, bu unsurların parasal değerlerine veya nispi ağırlıklarına ve hesaplama yöntemine yönelik düzenlemeyi yapan birim veya görevliler tarafından gerekçeli bir açıklama belgesi hazırlanır ve bu belge ihale onay belgesinin ekinde yer alır"*

Denilmektedir.

Yukarıda yer alan Kanun ve Yönetmelik hükümleri birlikte değerlendirildiğinde,

İdareler tarafından ekonomik açıdan en avantajlı teklifin belirlenmesi esnasında sadece fiyat baz alınabileceği gibi, fiyatla birlikte işletme ve bakım maliyeti, maliyet etkinliği, verimlilik, kalite ve teknik değer gibi fiyat dışı unsurların da dikkate alınabileceği anlaşılmaktadır. İdarenin sadece fiyat unsuruna göre ihaleyi sonuçlandırmaya öncelik verme zorunluluğu bulunmamaktadır.

Ancak, idareye tanınmakta olan fiyat dışı unsurların en avantajlı teklifin belirlenmesi konusundaki esneklik, kamu kaynaklarının verimli kullanılması ve ihtiyaçların uygun şartlarla sağlanması ilkelerini ihlal etmemelidir.

Dolayısıyla, işletme ve bakım maliyeti, maliyet etkinliği, verimlilik, kalite ve teknik değer gibi unsurlar açısından fiyattan ayrılabilir ve ekonomik değeri olan bir unsurun belirlenemediği durumlarda sadece fiyat esas alınarak ihalenin sonuçlandırılmalıdır. Aksi bir durumda, yani ekonomik açıdan en avantajlı teklifin belirlenmesinde saydamlığı bozan, rekabeti engelleyen, kamu kaynaklarının verimli ve ekonomik bir surette kullanılmasına hizmet

etmeyen ve ölçülebilir ekonomik bir değeri bulunmayan ölçütlerin fiyat dışı unsur olarak kabul edilmesi ihale sistematığı açısından mümkün değildir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin 53.3'üncü maddesinde de fiyat dışı unsurlara ilişkin düzenleme bulunmaktadır.

Söz konusu Tebliğ'in "Ekonomik açıdan en avantajlı teklifin fiyat dışındaki unsurlar da dikkate alınarak belirlenmesi ile ilgili hususlar" başlıklı 53.3'üncü maddesinde;

*"53.3.1. Kanununun 40'ıncı maddesi uyarınca, ekonomik açıdan en avantajlı teklif; sadece fiyat esasına göre belirlenebileceği gibi fiyat ile birlikte işletme ve bakım maliyeti, maliyet etkinliği, verimlilik, kalite ve teknik değer gibi fiyat dışındaki unsurlar dikkate alınarak belirlenebilmektedir. Ekonomik açıdan en avantajlı teklif sahibinin hangi yöntem kullanılarak belirlenebileceği hususu tamamen idarenin takdirinde olup fiyat dışı unsurlar kullanılarak belirlenmesi durumunda aşağıdaki esaslara uyulması gerekmektedir.*

*53.3.2. Fiyat dışı unsurların, Kanununun 5'inci maddesinde belirtilen ilkelere halez getirmeyecek bir biçimde idari şartnamede açık ve net olarak düzenlenmesi gerekmektedir.*

*53.3.3. İdari şartnamede fiyat dışı unsur olarak belirlenen hususların parasal değerlerinin veya nispi ağırlıklarının belirlenmesi gerekmektedir.*

*53.3.4. Fiyat dışı unsur olarak yalnızca niceliksel unsurların belirlenmesi zorunlu olmayıp bu kapsamda niteliksel belirlemeler de yapılabilir. Bu bağlamda, ihale konusu işin beklenen kaliteye uygun olarak gerçekleştirilmesini sağlamaya yönelik parametreler, kamuya karşı yükleniminde bulunan işlerin miktarı veya tutarı bakımından kapasite durumu ya da ihale konusu işi oluşturan bileşenler itibariyle isteklinin teklifi ile yaklaşık maliyet yapısının birbiri ile uyumu gibi hususlar fiyat dışı unsur olarak belirlenebilecektir" denilmektedir.*

4734 sayılı Kanun'un 40'ıncı maddesi ile adı geçen Yönetmelik'in 21/c fıkrasında anlaşıldığı üzere, bir ölçütün fiyat dışı unsur olarak belirlenebilmesi için, söz konusu kriterin kamu kaynaklarının ekonomik ve verimli kullanımına hizmet etmesi gerekmektedir. Diğer bir deyişle, ekonomik açıdan en avantajlı teklif belirlenirken fiyat dışı unsur kullanımı sonucu, geçerli teklifler arasında en düşük bedelli tekliften daha yüksek bedelli bir teklifin kabul edilebilmesi için, daha yüksek bedelli teklif ile yapılacak işin, düşük teklif ile yapılacak işe nazaran bir takım niceliksel veya niteliksel artı değerlere sahip olması gerekmektedir. Zira, İdarenin daha yüksek bir bedelle kabul ettiği teklif sonucu yapılacak olan işten, ölçülebilir



nitelikte daha yüksek faydalı bir çıktının beklenmesi 4734 sayılı Kanun'un ilgili düzenlemesinin esasını teşkil etmektedir.

Diğer yandan, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 40'ncü maddesinde işletme ve bakım maliyeti, maliyet etkinliği, verimlilik, kalite ve teknik değer gibi ölçütlerin fiyat dışındaki unsurlar olarak kullanılabilmesi belirtilmiş ise de bu unsurların tanımına ilişkin herhangi bir açıklamaya yer verilmemiştir. Bu tanımlar Mülga Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin 56'ncı maddesinde yapılmış, yürürlükte olan Yönetmelik'e ise taşınmamış, yapım işleri için ise hiçbir açıklama yapılmamıştır.

İdare tarafından puanlama kriterleri olarak kullanılan ve Mülga Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nde yer alan düzenlemeye göre;

*“Kalite: Bir işin belirlenen veya olabilecek ihtiyaçları karşılama yeteneğine dayanan özelliklerinin toplamıdır. Yapılan işin kalitesi, tasarım, üretim, servis ve bakım gibi birbiri ile ilişkili faaliyetlerin her aşamasından etkilenir. Bu hususların objektif olarak değerlendirilmesi ve belgelere dayandırılması gerekir.*

*Teknik değer: İş bünyesinde kullanılacak girdilerin kullanım alanına bağlı olarak ileri teknolojiler ile üretilmiş olması, kapasite ve verimlilik açısından yeni dizaynlara uygun olması, sistemin ihtiyaca göre taşınabilir olması, sistem tasarımı, yerleşim birimi, montaj ve aksesuarı, işletme koşullarına uygun olması, iş güvenliği açısından gerekli koşulları taşıması, üretim metot ve teknikleri açısından rakipleri ile yarışabilir olması gibi unsurlardan işin özelliğine göre idarelerce uygun bulunanlar dikkate alınabilir.”*

Yukarıda yer alan açıklamalardan da anlaşılacağı üzere; kalitenin fiyat dışı unsur olarak belirlendiği durumlarda İdare, hangi pozların ihtiyaçları karşılama konusunda hangi niteliksel kriterleri karşılması gerektiğini objektif olarak ortaya koyması gerekirken, teknik değerın fiyat dışı unsur olarak belirlendiği durumlarda, belirlenen iş kalemlerinin hangi teknik koşul ve unsurları sağlaması gerektiğini belirlemelidir.

Bahsi geçen yapım işi ihalesinde;

-İhaleye iki adet isteklinin teklif verdiği,

-Fiyat dışı unsur olarak kalite ve teknik değerın dikkate alındığı,

-Kalite ve teknik değer nitelik puanlamasının 65 puan üzerinden yapıldığı,

-15 adet iş kaleminin bu puanlamaya dahil edildiği,

-Puanlama kapsamındaki iş kalemlerine 1, 2 ve 5 puan verildiği,

-İdarece yapılan puanlamanın sadece isteklilerin tekliflerinin yaklaşık maliyete uyumunu ölçmeye yönelik bir puanlama metodu olduğu,

-Puanlama sonucunda ihalenin yüksek teklif veren isteklilere kaldığı,

Görölmüştür.

İhale işlem dosyasının incelenmesinde,

Seçilen 15 iş kaleminin hangilerinin kalite, hangilerinin teknik değer kapsamında yer aldığına ve bu kapsamda belirlenen iş kalemleri için hangi kalite veya teknik koşulların belirlendiğine ilişkin bilgi yer almamaktadır.

Ekonomik açıdan en avantajlı teklifin belirlenmesine ilişkin olarak hazırlanan belgede fiyat dışı unsurlara, bu unsurların parasal değerlerine veya nispi ağırlıklarına yer verildiği halde, bu belgede veya ayrıca, hesaplama yöntemine yönelik düzenlemenin gerekçelerinin yer aldığı bir açıklama da bulunmamaktadır.

Fiyat dışı unsurlara ilişkin puanlama iş kalemlerinin yaklaşık maliyeti dikkate alınarak yapılmakla birlikte, fiyat dışı unsurların nispi ağırlıkları dengeli bir şekilde hesaplanmamıştır. Şöyle ki; yaklaşık maliyeti 10.549.433,99 TL olan 18.189-a iş kaleminin 1 puan, yaklaşık maliyeti 9.028.661,48 TL olan Y.15.001/1A iş kaleminin 2 puan, yaklaşık maliyeti 47.652 TL olan Elk8 iş kaleminin 5 puan olarak ağırlıklandırıldığı görölmüştür.

İdare, avantajlı teklif tespiti sürecinde kalite ve teknik değeri fiyat dışı unsur olarak belirlemiş olmakla beraber, kaynakların verimli kullanılması ilkesi çerçevesinde, bu unsurları hangi objektif koşulları dikkate alarak tespit ettiğini ve nispi olarak ağırlıklandırıldığını, hesaplama yöntemine yönelik düzenlemenin gerekçelerini ortaya koymamıştır.

Bu itibarla, ekonomik açıdan en avantajlı teklifin fiyat dışındaki unsurlar da dikkate alınarak belirlendiği ihalelerde, fiyat dışı unsurların gerektirdiği objektif kriterlere, nispi ağırlıklarına ve hesaplama yöntemine yönelik gerekçeli bir açıklama belgesinin hazırlanması ve bu belgenin ihale onay belgesi ekinde yer alması gerekmektedir.

---

---

## **BULGU 6: Toplu Ulaşım Hatlarının İhalesiz ve Süresiz Olarak Kullanılması**

Büyükşehir statüsüne kavuşmadan önce ihalesiz olarak veya süresiz ihaleli verilen (D) plaka tahsis edilmiş özel halk otobüsleri ile il içi taşımayla ilgili “D4 yetki belgesi” yolcu taşımacılarına yönelik toplu ulaşım haklarının Büyükşehir Belediyesi olduktan sonra da benzer şekilde sürdürüldüğü görülmüştür.

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

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

(p) bendinde;

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

ikinci fıkrasında ise;

*“(…) (Ek üç cümle: 16/5/2018-7144/14 md.) Büyükşehir belediyeleri, birinci fıkranın (p) bendinin ikinci cümlesinde yer alan kriterler esas alınarak büyükşehir belediye meclisi kararıyla belirlenen yerlerdeki toplu taşıma hatlarının işletmesinin o bölgede kurulu taşıma birlik veya kooperatiflerinden temin edilmesine karar verebilir. Bu durumda ihaleye katılacaklarda ve kullanılacak taşıma araçlarında aranacak şartlar belediyelerce belirlenir.*

*(…)”*

hükümleri yer almaktadır.

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

*“(…)”*

*Bu Kanun ile büyükşehir belediyesine verilen trafik hizmetlerini plânlama, koordinasyon ve güzergâh belirlemesi ile taksi, dolmuş ve servis araçlarının durak ve araç park*

*yerleri ile sayısının tespitine ilişkin yetkiler ile büyükşehir sınırları dahilinde il trafik komisyonunun yetkileri ulaşım koordinasyon merkezi tarafından kullanılır.*

(...)

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

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

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

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

Aynı Kanun’un “Kiralarda sözleşme süresi” başlıklı 64’üncü maddesinde yer alan, “*Kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira süresi, on yıldan çok olamaz. Turistik tesis kurulacak yerlerin ve turistik tesislerin (Ek ibare: 20/2/2001 - 4628/17 md.) ve enerji üretimi tesisleri ile iletim ve dağıtım tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin (Ek ibare: 18/4/2001 - 4646/13 md.) ve doğal gaz iletim, dağıtım ve depolama tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin on yıldan fazla süre ile kiraya verilmesi mümkündür.*

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

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

Danıştay 13. Dairesinin Esas No:2015/985, Karar No: 2015/3164 numaralı kararı;

“(…)

*Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinin birlikte değerlendirilmesinden;*

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

(...)

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

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

“(...)

*Yukarıda yer verilen hükümlerin birlikte değerlendirilmesinden; büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde toplu taşıma hizmetlerini yürütmenin ve bu amaçla toplu taşıma vasıtalarının işletilmesi ve işlettirilmesinin kamu hizmeti olarak münhasıran büyükşehirbelediyelerine imtiyaz olarak verilmiş olduğu; toplu taşıma vasıtalarını işlettirmenin ise imtiyaz sözleşmesi, ruhsat verme, kiralama veya hizmet satın alma yoluyla gördürülebileceği; anılan usullerden herhangi birinin seçilmesi yoluyla toplu taşıma hizmetinin özel hukuk kişileri eliyle sağlanması hâlinde büyükşehir belediyesinin kanunlarla kendisine verilen ulaşım hizmetlerine ilişkin imtiyazdan vazgeçmiş sayılacağı sonucuna varılmakta olup; söz konusu vazgeçme iradesinin ise, ancak, belediye adına imtiyaz verilmesinde görevli ve yetkili kılınan belediye meclisince ortaya konulması hâlinde geçerli olacağının kabulü gerekmektedir.”*

şeklindedir.

İlgili mevzuat ve kararlar birlikte değerlendirildiğinde, toplu taşımaya ilişkin hakların

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

Toplu taşıma hizmetlerinin imtiyaz, kiralama, ruhsat ve hizmet satın alma usullerinden biri ile üçüncü kişilere gördürülebilmesi mümkün olmakla birlikte bu hizmetin üçüncü kişilere gördürülmesinde mutlak olarak belirli bir sürenin öngörülmüş olması zorunludur. Kanunda öngörülen sürelerden daha uzun bir sürenin öngörülmesi ya da hiçbir şekilde süre öngörülmemesi durumlarında bu durumun hukuka aykırılık oluşturacağı kuşkusuzdur.

Toplu ulaşım hatları ile ilgili yapılan inceleme sonucu yapılan tespitler aşağıdaki gibidir; Manisa İlinin 01.04.2014 tarihi itibarıyla Büyükşehir statüsüne dönüşmesi ve il mülki sınırlarının Büyükşehir Belediye sınırları olarak belirlenmesi sonrasında Ulaştırma ve Alt Yapı Bakanlığınca Manisa il içi taşımayla ilgili olarak verilen “D4 yetki belgesi” yolcu taşımacıları ile il/ilçe belediyeleri tarafından şehir içerisinde toplu taşıma yapan ve (D) plaka tahsis edilmiş özel halk otobüsleri Büyükşehir Belediye Başkanlığına devredilmiştir.

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

2015 yılında Büyükşehir Belediye Başkanlığınca yaptırılan Ulaşım Master Planları çerçevesinde hazırlanan ve UKOME'nin muhtelif tarihli kararları ile kabul edilen Toplu Taşıma Hatlarının Optimizasyonu raporlarına göre (D4) yetki belgeli taşımacılar ile (D) plaka tahsisli özel halk otobüsleri faaliyette buldukları ilçe içerisinde kurulan gelir havuzları dahilinde tek çatı altına alınarak, araçların kapasiteleri, günlük sefer sayıları, araç başı taşınan yolcu sayısı ile araç başına kat edilen mesafeler gibi kriterleri göz önüne alınarak optimize edilmiştir. Bu çerçevede (D4) yetki belgeli taşımacılık yapan araç sayısı 479'a, (D) plaka tahsisli özel halk otobüsleri sayısı 325'e düşürülerek toplam toplu ulaşımdaki araç sayısı 804'e indirilmiştir. Büyükşehir Belediye sınırları içerisinde toplu taşıma hizmeti yürüten özel kooperatiflerin toplu

taşıma araçlarına ait iş, işlem ve işleyişleri; merkezlerde faaliyet gösteren (D) plaka tahsisli özel halk otobüsleri, UKOME'nin 2016/22 Sayılı Kararı olan (D) Plaka Tahsisli Özel Halk Otobüsleri Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönerge, (D4) yetki belgesinden dönüştürülen ve mahalleler ile ilçe/ilçeler arasında yolcu taşımacılığı yapan otobüsler ise UKOME'nin 2016/25 sayılı kararı olan Karayolu Özel Toplu Taşıma Otobüsleri Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönerge hükümlerine göre düzenlenmiştir.

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

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

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

AYM, otobüs ve minibüs hatlarının ihalesiz ve süresiz olarak kişilere tahsis edilmesini kamu yararı açısından uygun bulmamakta ancak bu hat tahsislerinin iptal edilmesi noktasında

ölçülülük ilkesine uygun davranılarak hat sahibi kişilere belirli bir süre ve imkân tanınarak bu işlemin yapılması gerektiğini ifade etmektedir.

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

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

#### **BULGU 7: Pazarlık Usulü ile İhale Edilen Yangın Güvenliği İle İlgili Eksikliklerin Tamamlanması İhalesi Kapsamına, Bu İş ile İlgisi ve Bağlantısı Bulunmayan Bazı Mal Alımlarının Dahil Edilmesi**

Yangın güvenliği ile ilgili eksikliklerin tamamlanması işi, Manisa Prime Projesi kapsamında A Bloкта bulunan ticari alanlar ile B Bloкта bulunan otelin yangın söndürme sistemiyle ilgili eksiklikler tespit edilmesi üzerine, 23.02.2022 tarihli gerekçede belirtildiği üzere can ve mal güvenliğinin sağlanması bakımından ivedi olarak tamamlanması gerekliliği öne sürülerek 4734 sayılı Kanunun 21'inci maddesinin (b) bendine göre ihale edilmekle beraber, ihale kapsamına yangın söndürme sistemiyle ilgisi olmayan alımların da dahil edildiği tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kanunun "Pazarlık usulü" başlıklı 21'inci maddesinde de hangi durumlarda pazarlık usulüne başvurulabileceğine tahdidi olarak yer verilmiştir.

Buna göre, İdareler ana çerçevede ihtiyaçlarını temel ihale usulleri olan açık ihale usulü ile belli istekliler arasında ihale usulleri ile karşılarken, yalnızca Kanun'un 21'inci maddesinde sayılı olan durumlarda pazarlık usulüne başvurabileceklerdir.



Bununla birlikte, Kanunun “Temel İlkeler” başlıklı 5’inci maddesinde; “*Aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri birarada ihale edilemez.*” denilmektedir.

İhale dosyasının incelenmesinde,

“Manisa Büyükşehir Belediyesi Avm, Otel, İş Merkezi ve Çevre Düzenlemesi Yapım İşİ”nin 24.08.2017 tarihinde ihale edildiği ve 24.01.2022 tarihinde geçici kabulünün yapıldığı,

Manisa Prime projesi kapsamında yapılan A Bloкта bulunan ticari alanlar ile B Bloкта bulunan otelin yangın söndürme sistemiyle ilgili olarak tespit edilen eksikliklerin can ve mal güvenliğinin sağlanması bakımından ivedi olarak giderilmesi gerektiği gerekçesiyle 4734 sayılı Kanunun 21/b maddesi gereğince ihale edilmesine ilişkin 23.02.2022 tarihli bir gerekçe raporu hazırlandığı,

24.03.2022 tarihinde ihale edilen “Manisa Büyükşehir Belediyesi Avm ve Otel Bloğunda Yangın Güvenliği İle İlgili Tespit Edilen Eksikliklerin Tamamlanması İşİ” kapsamında yangın güvenliğine ilişkin işlerin dışında alımların olduğu, görülmüştür.

İdarece, yangın güvenliğine ilişkin eksikliklerin ivedi olarak giderilmesi kapsamında 4734 sayılı Kanunun 21/b maddesi ile ihaleye çıkılırken, bu kapsamda olmayan vitrifiye (lavabo, ayna, etajer, batarya, sabunluk), mobilya (elbise askısı), asma tavan, ledli armatür, otomatik klorlama cihazı, tam aktif karbon filtre cihazı, tam otomatik su arıtma cihazı, asma germe membran sistemi, tente, kartlı kilit, giriş paspası gibi alımlar da yapılmıştır.

Bu itibarla, 4734 sayılı Kanun’da tahdidi olarak sayılan durumlarda yapılması uygun olan pazarlık usulünün kapsamının, bu usulün kullanılmasına gerekçe gösterilen yapım işinin dışında ve bu işle doğal bir bağlantısı bulunmayan alımlar yapılarak genişletilmemesi gerekmektedir.

### **BULGU 8: İşçilere Kanunda Öngörülen Yıllık 270 Saati Aşan Sürelerde Fazla Çalışma Yaptırılması**

Büyükşehir Belediyesinde istihdam edilen işçiler ile hizmet alımı karşılığında çalıştırılan işçilere, 4857 sayılı İş Kanunu’nda azami süre olarak belirtilen yıllık 270 saati aşan sürelerde fazla çalışma yaptırıldığı tespit edilmiştir.

4857 sayılı İş Kanunu’nun “Fazla çalışma ücreti” başlıklı 41’inci maddesinin sekizinci

fıkrasında; fazla çalışma süresi toplamının bir yılda iki yüz yetmiş saatten fazla olamayacağı hüküm altına alınmıştır.

06.04.2004 tarihli ve 25425 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren İş Kanununa İlişkin Fazla Çalışma ve Fazla Sürelerle Çalışma Yönetmeliği’nin “Fazla Çalışmada Sınır” başlıklı 5’inci maddesinde; fazla çalışma süresinin toplamının bir yılda iki yüz yetmiş saatten fazla olamayacağı ve bu süre sınırının, işyerlerine veya yürütülen işlere ilişkin değil işçilerin şahıslarına ilişkin olduğu ifade edilmektedir.

Yapılan incelemede, Büyükşehir Belediyesinde istihdam edilen işçilerden 12 kişinin, 270 saati aşacak şekilde 523, 518, 509, 492, 490 saat gibi sürelerle, hizmet alımı karşılığında istihdam edilen işçilerden ise 709 kişinin, mevcut çalışma fazla çalışma süresini aşacak şekilde 654, 640, 591, 580, 576 saat gibi fazla çalışma sürelerinin 4857 sayılı Kanun’da belirlenen üst limiti aştığı tespit edilmiştir.

Bu itibarla, mevzuata aykırı hareket etmemek amacıyla belediye uhdesinde istihdam olunan ve hizmet alımı karşılığında temin edilen işçilerin 4857 sayılı İş Kanunu’na uygun olarak fazla mesai sürelerinin düzenlenmesi gerekmektedir.

#### **BULGU 9: Performans Kriterleri Belirlenmeden Personele İkramiye Ödenmesi**

Büyükşehir Belediyesi tarafından personelin performansına ilişkin kriterler belirlenmemiş diğer taraftan personele ikramiye ödemeleri gerçekleştirilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun “*Büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri*” başlıklı 18’inci maddesinde;

“(…)

*b) Belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi hazırlamak ve uygulamak belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini belirlemek, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak.*

(…)”

hükmü yer almaktadır.

Aynı Kanun’un “Personel istihdamı” başlıklı 22’nci maddesinin üçüncü fıkrasında;

*“Sözleşmeli ve işçi statüsünde çalışanlar hariç belediye memurlarına, başarı durumlarına göre toplam memur sayısının %10’unu ve Devlet memurlarına uygulanan aylık katsayının (30.000) gösterge rakamı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarı geçmemek üzere hastalık ve yıllık izinleri dahil olmak üzere, çalıştıkları sürelerle orantılı olarak encümen kararıyla yılda en fazla iki kez ikramiye ödenebilir.”* denilmektedir.

Performans ölçümü, yöneticilere organizasyonun kontrol altında tutulması ve performans için sonuç geliştirilebilmesi imkanını sunacaktır. Diğer taraftan Kanun ile başarılı personele ikramiye ödenmesinin öngörülmesi performans ölçümünü gerekli kılmaktadır.

Büyükşehir Belediyesi personel işlemleri ve ikramiye ödemeleri incelendiğinde; performans kriterlerinin belirlenmediği, ikramiyelerin ise performans açısından objektif olarak belirlenmiş kriterler olmadan ödendiği tespit edilmiştir.

Bu itibarla, mevzuatın öngördüğü performans kriterlerinin belirlenmesi ve ikramiye dağıtımının bu kriterlere göre başarılı olan personele yapılması gerekmektedir.

#### **BULGU 10: Profesyonel Ligde Mücadele Eden Futbol Takımına Spor Tesisleri, Stadyum ve Otobüs Kullandırılması, Giderlerinin Büyükşehir Belediyesi Bütçesinden Karşılanması**

Büyükşehir Belediyesinin mülkiyetinde bulunan otobüsün ve işletme hakkının devri yoluyla belediye şirketine devredilen spor tesisleri ile stadyumun Manisa Futbol Yatırımları Anonim Şirketi’ne tahsis edildiği ve araç ile spor tesisleri giderlerinin Belediye bütçesinden karşılandığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun "Belediyenin görev ve sorumlulukları" başlıklı 14’üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde; "(...) Gerektiğinde, sporu teşvik etmek amacıyla gençlere spor malzemesi verir, amatör spor kulüplerine ayni ve nakdî yardım yapar ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan öğrencilere, sporculara, teknik yöneticilere ve antrenörlere belediye meclisi kararıyla ödül verebilir. Gıda bankacılığı yapabilir." Hükmü mevcuttur.

Kanun koyucu, mahalli müşterek nitelikte olmak kaydıyla, gerektiğinde amatör spor kulüplerine nakdî yardım yapmak, malzeme vermek ve gerekli desteği sağlamak, amatör takımlar arasında spor müsabakaları düzenlemek görev ve sorumluluğunu belediyelere

vermiştir. Yapılacak yardımların amatör spor kulüplerini kapsadığı açıktır.

Bunun yanısıra 7405 sayılı Spor Kulüpleri ve Spor Federasyonları Kanununun “Yardım Şekilleri” başlıklı 21 inci maddesinin 3 numaralı bendinde; “ Büyükşehir belediyesi, belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketler, spor kulüplerinin ve spor anonim şirketlerinin profesyonel spor dallarına ve bunların profesyonel sporcularına her ne ad altında olursa olsun kaynak aktaramaz ve yardımda bulunamaz. 3/7/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanununun 14 üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi ile 10/7/2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 7 nci maddesinin birinci fıkrasının (m) bendi bu hükmün kapsamı dışındadır.” denilmektedir.

Yapılan incelemede, Büyükşehir Belediyesi mülkiyetinde bulunan, Büyükşehir Belediye Meclisinin 10.11.2020 tarihli ve 2020/495 sayılı kararı ile işletme hakkının devri yoluyla Besot Müşavirlik, Mühendislik, Müteahhitlik Hizmetleri Ulaşım Toplu Taşımacılık Sosyal Tesisler İşletmeciliği Turizm ve Enerji Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi'ne (BESOT AŞ) 15 yıl süre ve 500 TL kira bedeli ile devredilen Firi Bayrıl Spor Tesisleri ile Mümin Özkasap Stadyumunun BESOT AŞ tarafından Manisa Futbol Yatırımları AŞ'ye kiralandığı, spor tesisin bütünüyle kulüp binası, antrenman salonu ve sahası, konaklama ve takımın sosyal alanları olarak kullanıldığı, stadın ise futbol takımının profesyonel ligdeki maçlarına ev sahipliği yaptığı ve bu tesislere ilişkin elektrik, su, doğalgaz gibi cari giderlerin yanısıra spor aletlerine ilişkin demirbaş alım gidelerinin de belediye bütçesinden karşılandığı, tesiste Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı'nın personelinin görev yaptığı tespit edilmiştir.

Bunun yanı sıra yine büyükşehir belediyesinin mülkiyetinde bulunan 45 M 6662 plakalı otobüsün Manisa Futbol Yatırımları AŞ'nin logosu giydirilerek, futbol takımına tahsis edildiği ve aracın akaryakıt, bakım, otoban geçiş ücretleri, vs. giderlerinin de bütçeden karşılandığı görülmüştür.

Manisa Futbol Kulübü takımı, Türkiye Futbol Federasyonu 1'inci Ligi'nde mücadele etmekte ve 7405 sayılı Kanun kapsamında anonim şirketi olup, profesyonel statüde bulunmaktadır. Ayrıca Federasyonun resmi internet sitesinde profesyonel kulüpler arasında gösterilmektedir. Oyuncu satışı, sponsorluk ve stat geliri, lisans hakları gibi birçok gelir getirici araca sahip olan Kulübün ve takımın finansmanının bu gelir kaynaklarından sağlanması gerektiği açıktır. Büyükşehir belediyesinin profesyonel spor kulüplerine ayni ve nakdi yardım yapması ya da herhangi bir ad altında kaynak aktarması mümkün değildir.

Bu itibarla, belediyelerin yalnızca amatör spor kulüplerine nakdi ve ayni yardım yapabilmesine imkân tanınmış olup, profesyonel futbol kulübüne spor tesisi kullandırılması, otobüs tahsis edilmesi ve giderlerinin nakden bütçeden karşılanması yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

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**

<b>Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu</b>			
<b>Bulgu Adı</b>	<b>Yıl/Yıllar</b>	<b>İdare Tarafından Yapılan İşlem</b>	<b>Açıklama</b>
Belediye Şirketine İşletme Hakkı Verilen Sosyal Tesislerin Bir Spor Kulübüne Kullandırılması ve Giderlerinin Büyükşehir Belediyesince Karşlanması	2021	Yerine Getirilmedi	Bu husus 2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" bölümünde "Belediye Şirketine İşletme Hakkı Verilen Sosyal Tesislerin Bir Spor Kulübüne Kullandırılması ve Giderlerinin Büyükşehir Belediyesince Karşlanması" başlığıyla bulgu konusu edilmiştir.
Toplu Ulaşım Hatlarının İhalesiz ve Süresiz Olarak Kullandırılması	2021	Yerine Getirilmedi	Bu husus, 2022 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" bölümünde, "Toplu Ulaşım Hatlarının İhalesiz ve Süresiz Olarak Kullandırılması" başlığı ile tekrar bulgu konusu yapılmıştır.