



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

MANİSA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

2023 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2024



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	10
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	10
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	10
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	11
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	13
7.	DENETİM BULGULARI.....	13
8.	EKLER.....	56

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: 2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	4
Tablo 3: 2023 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	5
Tablo 4: 2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri.....	6
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri.....	7
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	8
Tablo 8:Yol Yapımında Kullanılmak Üzere Satın Alınan İlk Madde ve Malzemeler.....	15
Tablo 9: Doğrudan Duran Varlığın Değerinden Düşülerek Gerçekleştirilen Amortisman Ayırma İşlemleri	21
Tablo 10: Haklar Hesabında İzlenmesi Gereken Maddi Olmayan Duran Varlık Alımları.....	24
Tablo 11: İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetveli ile Kesin Mizanda Yer Alan Taşınırlara İlişkin Tutarlar Arasındaki Fark.....	27
Tablo 12: İdare Tarafından Son Beş Yıl İçinde Geçiş Hakkı Bedellerine İlişkin Olarak Yapılan Tahsilatlar	34
Tablo 13: Şirketler Tarafından Pazarlık Usulüyle Üçüncü Kişilere Kiralanan İdareye Ait Taşınmaz Listesi.....	49

KISALTMALAR

SGK

Sosyal Güvenlik Kurumu

UKOME

Ulaşım Koordinasyon Merkezi

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Yol Yapımı Amacıyla Satın Alınan İlk Madde ve Malzemelerin İlgili Duran Varlık Maliyetine Eklenmeden Doğrudan Giderleştirilmesi
2. Beton Parke Bordür ve Boru Üretim Tesisinde Üretimde Kullanılmak Üzere Satın Alınan İlk Madde ve Malzemelerden Kullanılanların Yıl Sonunda Doğrudan Giderleştirilmesi
3. Taşıtlar ve İş Makinaları İçin Yapılan Değer Artırıcı Harcamaların Doğrudan Giderleştirilmesi
4. İş Avans ve Kredisi Olarak Verilen Tutarlardan Mahsubu Tamamlanamayanların Diğer Kurum Alacakları Hesabında İzlenmesi
5. Maddi Duran Varlıklara İlişkin Amortismanların Varlıkların Kayıtlı Değerinden Düşülerek Ayrılması
6. Haklar Hesabında Takip Edilen Varlıkların Tamamının Yıl Sonunda Kayıtlardan Çıkarılması
7. Maddi Olmayan Duran Varlık Alımlarının Haklar Hesabında Takip Edilmemesi
8. Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Gerçek Durumu Yansıtmaması
9. Taşınır Mal Yönetimi Hesabı İcmal Cetvelindeki Tutarlar ile Muhasebe Kayıtlarının Uyumlu Olmaması

B. Diğer Bulgular

1. İdarenin Mülkiyetindeki Alışveriş Merkezi ve Otelin İhalesinde ve Şartnamesinde Belirsizlikler Bulunması
2. Taşınmazların Cins Tashih İşlemlerinin Yapılmaması
3. Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınan Geçiş Hakkı Bedellerinin İlçe Belediyelerine Aktarılmaması
4. Yangın Sigortası Primlerinin Eksik Beyan Edilmesi Nedeniyle Belediyenin Gelir Kaybına Uğraması

5. Toplu Taşıma Hatlarının İhalesiz ve Süresiz Olarak Kullanılması
6. Taksi ve Servis Hizmet Haklarının Bazılarının İhalesiz ve Tamamının Süresiz Olarak Kiraya Verilmesi
7. İdareye Ait Taşınmazların İhale Yapılmadan Belediye Şirketlerine Devredilmesi
8. İdare Tarafından Şirketlere İhalesiz Olarak Devredilen Taşınmazların Şirketler Tarafından Pazarlık Usulü ile Kiralanması
9. İlçe Belediyeleri Tarafından Yapılan İmar Planı Değişikliğine Dair Değer Artış Paylarının Takip ve Tahsil Edilmesine İlişkin İşlemlerin Kontrolünün Yapılmaması

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 Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda 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 24 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	1.748	606
Sözleşmeli Personel	76	73
Kadrolu İşçi	143	53
Geçici İşçi	-	-
Toplam	1.967	732
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	3.154

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.

Bunun yanında Büyükşehir Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğu toplam beş adet şirketi bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 12'nci maddesinde 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 2023 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod I	Giderin Türü	Geçen Yılandan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe ile Verilen Ödenek (TL)	Ek Ödenek (TL)	Eklene / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	0,00	204.098.000,00	58.000.000,00	8.909.338,39	271.007.338,39	256.681.241,43	14.326.096,96	0,00
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	29.397.000,00	0,00	3.286.235,92	32.683.235,92	31.783.079,40	900.156,52	0,00
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0,00	1.562.219.000,00	712.665.000,00	295.640.596,06	2.570.524.596,06	2.527.884.596,48	42.679.999,58	0,00
04	Faiz Giderleri	0,00	80.750.000,00	2.100.000,00	4.366.858,92	87.216.858,92	87.216.858,92	0,00	0,00
05	Cari Transferler	0,00	83.726.000,00	22.000.000,00	37.232.711,31	142.958.711,31	142.723.983,63	234.727,68	0,00
06	Sermaye Giderleri	0,00	1.332.450.000,00	341.700.000,00	-31.960.727,10	1.642.189.272,90	1.624.242.782,28	17.946.490,62	0,00
07	Sermaye Transferleri	0,00	7.360.000,00	0,00	-266.771,14	7.093.228,86	7.093.228,86	0,00	0,00
08	Borç Verme	0,00	200.000.000,00	64.000.000,00	32.275.000,00	296.275.000,00	296.275.000,00	0,00	0,00
09	Yedek Ödenek	0,00	350.000.000,00	0,00	-349.483.242,36	516.757,64	0,00	516.757,64	0,00
Toplam		0,00	3.850.000.000,00	1.200.465.000,00	0,00	5.050.465.000,00	4.973.900.771,00	76.604.229,00	0,00

Manisa Büyükşehir Belediyesinin 2023 mali yılı bütçesi ile 3.850.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup yıl içinde gelirlerin tahmininin üzerinde gerçekleşmesi sonucu verilen 1.200.465.000,00 TL ek ödenekle birlikte 2023 yılı ödenek toplamı 5.050.465.000,00 TL olmuştur. Yıl içinde 4.973.900.771,00 TL bütçe gideri yapılmış, 76.604.229,00 TL ödenek iptal edilmiştir.

Büyükşehir Belediyesinin 2023 yılı Bütçesinde 3.850.000.000,00 TL gider, 4.700.465.000,00 TL ise gelir tahmini öngörülmüş olup bütçe denkliği sağlanmıştır.

Tablo 3: 2023 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	23.541.000,00	41.269.008,08	42.862,63	41.226.145,45	175,12
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	223.029.000,00	380.891.446,21	3.839.818,49	377.051.627,72	169,06
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	22.180.000,00	43.178.447,74	1.500,00	43.176.947,74	194,67
05- Diğer Gelirler	4.432.715.000,00	4.594.366.742,17	179.731,08	4.594.187.011,09	103,64
06- Sermaye Gelirleri	0,00	130.038.193,14	0,00	130.038.193,14	-
08- Alacaklardan Tahsilat	0,00	41.043,66	0,00	41.043,66	-
09- Red ve İadeler	1.000.000,00	0,00	0,00	0,00	-
Toplam	4.700.465.000,00	5.189.784.881,00	4.063.912,20	5.185.720.968,80	110,32

Yukarıda yer alan tabloya göre 2023 yılında net bütçe geliri 5.185.720.968,80 TL olarak, gelir tahmininin %10,32 üzerinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri %175,12, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri %169,06, alınan bağış ve yardımlar ise %194,67 oranıyla beklenenin üzerinde gerçekleşmiştir. Belediyenin gelir ve icra birimlerinin gelirlerin tahsil edilmesine yönelik etkin çalışması sonucunda gelir kalemlerinin beklenenin çok üzerinde gerçekleştiği görülmektedir.

Tablo 4: 2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	204.098.000,00	256.681.241,43	125,76
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	29.397.000,00	31.783.079,40	108,12
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	1.562.219.000,00	2.527.844.596,48	161,81
04- Faiz Gideri	80.750.000,00	87.216.858,92	108,01
05- Cari Transferler	83.726.000,00	142.723.983,63	170,47
06- Sermaye Giderleri	1.332.450.000,00	1.624.242.782,28	121,90
07- Sermaye Transferleri	7.360.000,00	7.093.228,86	96,38
08- Borç Verme	200.000.000,00	296.275.000,00	148,14
09- Yedek Ödenekler	350.000.000,00	0,00	-
Toplam	3.850.000.000,00	4.973.860.771,00	129,19

2023 yılı başlangıç ödeneğine ek bütçe ile verilen 1.200.465.000,00 TL ödenek tutarı ile toplam bütçe ödeneği 5.050.465.000,00 TL olmuştur. Toplam ödeneğe göre gerçekleşme %98 seviyesindedir. Başlangıç ödeneğine göre bütçe giderleri %129,19 seviyesinde

gerçekleşmiştir. Personel giderlerindeki gerçekleşme %125,76, sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderlerindeki gerçekleşme ise %108,12'dir. Personel ücretlerinde yaşanan artışlar, personel giderleri ve sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderlerinin beklenenin üzerinde gerçekleşmesine neden olmuştur. Mal ve hizmet alım giderleri %61,81, sermaye giderleri ise %21,90 oranında aşılmıştır.

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

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

Bütçe Çeşidi	Gelirinin	2021 Yılı (TL) (A)	2022 Yılı (TL) (B)	2023 Yılı (TL) (C)	2022-2021 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2023-2022 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri		13.326.674,93	22.353.004,10	41.269.008,08	67,73	84,62
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri		97.118.748,33	157.530.967,24	380.891.446,21	62,20	141,79
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler		17.951.838,70	25.672.255,16	43.178.447,74	43,01	68,19
Diğer Gelirler		1.341.427.243,44	2.475.196.212,00	4.594.366.742,17	84,52	85,62
Sermaye Gelirleri		4.151.898,03	0,00	130.038.193,14	-100,00	-
Alacaklardan Tahsilat		0,00	0,00	41.043,66	-	-
Toplam		1.473.976.403,43	2.680.752.438,50	5.189.784.881,00	81,87	93,59
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)		2.472.909,74	3.543.736,36	4.063.912,20	43,30	14,68
Net Toplam		1.471.503.493,69	2.677.208.702,14	5.185.720.968,80	81,94	93,70

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2023 yılında gelirler bir önceki yıla göre 2.508.512.266,66 TL (%93,70) artış göstermiştir. Bu çerçevede; vergi gelirlerinde %84,62, teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde %141,79, alınan bağış ve yardımlarda %68,19 ve diğer gelirlerde %85,62 oranındaki artış toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur. Gelirlerin büyük oranda 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 (2021-2023) Seyri

Bütçe Giderinin Çeşidi	2021 Yılı (TL) (A)	2022 Yılı (TL) (B)	2023 Yılı (TL) (C)	2022-2021 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2023-2022 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	66.454.248,11	122.207.657,05	256.681.241,43	83,90	110,04
SGK Devlet Prim Giderleri	10.235.128,35	18.470.703,83	31.783.079,40	80,46	72,07
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	471.921.758,55	1.168.607.052,27	2.527.844.596,48	147,63	116,31
Faiz Giderleri	137.845.173,25	110.907.592,48	87.216.858,92	-19,54	-21,36
Cari Transferler	46.007.978,54	76.936.898,41	142.723.983,63	67,23	85,51
Sermaye Giderleri	661.289.536,26	758.867.566,56	1.624.242.782,28	14,76	114,04
Sermaye Transferleri	4.172.439,35	5.269.146,68	7.093.228,86	26,28	34,62
Borç Verme	35.500.000,00	175.000.000,00	296.275.000,00	392,96	69,30
Toplam	1.433.426.262,41	2.436.266.617,28	4.973.860.771,00	69,96	104,16

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2023 yılında 2022 yılına göre 2.537.594.153,72 TL (%104,16) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2023 yılında bir önceki yıla göre personel giderlerinin %110,04, sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin %72,07 arttığı görülmektedir. Personel harcaması niteliğindeki bu giderlerin yükselmesi, personel ücretlerinde meydana gelen artışlardan kaynaklanmıştır. 2023 yılında mal ve hizmet alım giderlerinde %116,31, sermaye giderlerinde ise %114,04 artış görülmüş olup ülkemizde ve dünyada oluşan yüksek enflasyon ortamı bu durumun nedeni olarak görülmektedir.

Bununla birlikte faiz giderlerinde Belediyenin borçlarının da azalması etkisiyle %21,36 oranında azalış görülmüştür. Büyükşehir Belediyesinin bağlı idaresi olan Manisa Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğünün yıl içerisinde cari harcamalar nedeniyle açığa çıkan nakit ihtiyacının karşılanması amacıyla verilen borç nedeniyle borç verme kalemi de beklenenin üzerinde artmıştır.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı gerçekleşen 2023 yılı faaliyet gideri 4.520.378.342,78 TL, faaliyet geliri 5.078.613.712,25 TL olup dönem olumlu faaliyet sonucu ise 558.235.369,47 TL olarak gerçekleşmiştir.

Manisa Büyükşehir Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda 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 Enerji Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	4.000.000,00	3.948.000,00	98,70
2	Manulaş Manisa Ulaşım Hizmetleri Makina Sanayii ve Ticaret Anonim Şirketi	2.500.000,00	2.500.000,00	100,00
3	Spilaş Yapı Çevre Planlama Proje Enerji İnşaat Müşavirlik Basın Yayın İthalat İhracat Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	2.500.000,00	2.500.000,00	100,00
4	Manisa Yatırım İnşaat Sanayi Ticaret Anonim Şirketi	50.000,00	25.000,00	50,00
5	Manisa Toplu Konut Yatırım Anonim Şirketi	5.000.000,00	5.000.000,00	100,00

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 tarihli 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 yürütülüp

sonuçlandırılmıştır.

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

yöntemiyle gerçekleştirilmiştir. Risk değerlendirmesi sırasında, uygulanacak denetim prosedürlerinin tasarlanmasına esas olmak üzere, mali tabloların üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilmiştir.

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

İç kontrol sistemi, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi 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 Resmî 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 Resmî 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.

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.

Büyükşehir Belediyesi tarafından hazırlanan Hassas Görevleri Belirleme Rehberi ile İdare bünyesinde yer alan tüm birimlere ilişkin hassas görevlere ilişkin prosedürler 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 de tam ve doğru şekilde belirlemiştir.

Risklerin değerlendirilmesine yönelik çalışmalar yapılmış ancak iç ve dış risklerin belirlenmesi sadece stratejik planlama hazırlığı sürecinde gündeme gelmesi nedeniyle yeterli değildir.

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, bunları farklı kişiler arasında dağıtılarak “görevler ayrılığı” ilkesine uyulmuştur.

İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri belirlenmemiştir.

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 mevcut olup 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 dört iç denetçi kadrosu bulunmaktadır. Bu kadrolardan ikisi doludur.

İdarece her yıl planlanan iç denetim programı ile iç denetim birimi tarafından, iç kontrol sistemine yönelik denetim ve raporlama çalışmaları gerçekleştirilmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Manisa Büyükşehir Belediyesinin 2023 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: Yol Yapımı Amacıyla Satın Alınan İlk Madde ve Malzemelerin İlgili Duran Varlık Maliyetine Eklenmeden Doğrudan Giderleştirilmesi

İdare tarafından yol yapımında kullanılmak üzere satın alınan ve 150 İlk Madde ve Malzemeler Hesabında izlenen bitüm, kutu menfez, yol çizgi boyası ve trafik işaretleyicileri gibi malzemelerin kullanıldığında doğrudan giderleştirildiği, bünyesine girdikleri yolların maliyetine eklenmediği görülmüştür.

27.06.2016 tarihli ve 29724 mükerrer sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 42’nci maddesinde; kurumların muhasebesinin,

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin ikinci bölümünde belirlenen ve muhasebe ilke ve kurallarının dayanağını oluşturan temel muhasebe kavramları ile faaliyet sonuçları, bütçe uygulama sonuçları, nazım hesaplara ilişkin ilkeler ve varlıklar, yabancı kaynaklar ve öz kaynaklar ilkelerinden oluşan bilanço ilkeleri ile üçüncü bölümünde belirlenen muhasebe standartları, kurallar ve uygulamalara ilişkin hükümler çerçevesinde yürütüleceği belirtilmiştir.

23.12.2014 tarihli ve 29214 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 2'nci bölümünde yer alan "İç imkânlarla üretilen maddi duran varlıklar" başlıklı 20'nci maddesinde ise kamu idarelerinin bizzat kendi imkânlarıyla ürettikleri maddi duran varlıkların üretimi için yapılan giderlerin işlem tarihindeki maliyet bedeli üzerinden ilgili varlık hesaplarına kaydedileceği ifade edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin Maddi Duran Varlıklar hesap grubunun işleyişine ilişkin 187'nci maddesinde; edinilen maddi duran varlıkların, maliyet bedeli ile hesaplara alınacağı, maliyet bedeline varlıkların elde edilmesinde yapılan her türlü giderin ilave edilmesi gerektiği belirtilmektedir.

Anılan Yönetmelik'in 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabının niteliğini açıklayan 190'ıncı maddesinde ise; herhangi bir işin gerçekleşmesini sağlamak veya kolaylaştırmak için, yeraltında veya yerüstünde inşa edilmiş her türlü yol, köprü, baraj, tünel, bölme, sarnıç, iskele, hark ve benzeri yapılar ile bunların eklenti ve bütünleyici parçalarının ve bunlardan tahsise konu edilenlerin bu hesapta izlenmesi gerektiği hükme bağlanmıştır.

Yapılan incelemede, 2023 yılı içinde İdare tarafından kendi imkanlarıyla yol yapımı amacıyla aşağıda ayrıntısı gösterilen toplam 325.261.289,84 TL tutarında karayolları trafik malzemesi satın alınarak 150 İlk Madde ve Malzemeler Hesabına kaydedildiği,

Söz konusu malzemelerin 291.991.822,55 TL'lik kısmının yol yapımında kullanılmasına karşın tamamının 630 Giderler Hesabına aktarıldığı dolayısıyla kurum kaynakları kullanılarak yapımı gerçekleştirilen yolların 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı bünyesinde kayıt altına alınmadığı tespit edilmiştir.

Tablo 8:Yol Yapımında Kullanılmak Üzere Satın Alınan İlk Madde ve Malzemeler

Malzeme İçeriği	Tutar (TL)
Bitüm	301.679.308,82
Kutu Menfez	4.832.642,80
Sac ve Profil Direk	1.714.032,60
Trafik İşaretleme Malzemesi	6.611.599,58
Yol Çizgi Boyası ve Cam Küreciği	10.423.706,04
Genel Toplam	325.261.289,84

Yukarıda yer alan denetim tespiti uyarınca, İdare tarafından söz konusu hatanın düzeltildiği bildirilmiş olsa da 2024 yılında yapılan işlemin 2023 yılı mali tablolarında oluşan hatayı düzeltici etkisi bulunmamaktadır.

Sonuç olarak, yol yapımında kullanılan ve 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabına eklenmek suretiyle aktifleştirilmesi gereken söz konusu malzeme bedellerinin anılan mevzuat hükümlerine aykırı olarak 630 Giderler Hesabı kullanılarak doğrudan giderleştirilmesi neticesinde 2023 yılı Bilançosu ve Faaliyet Sonuçları Tablosunda 291.991.822,55 TL tutarında hataya neden olunmuştur.

BULGU 2: Beton Parke Bordür ve Boru Üretim Tesisinde Üretimde Kullanılmak Üzere Satın Alınan İlk Madde ve Malzemelerden Kullanılanların Yıl Sonunda Doğrudan Giderleştirilmesi

İdareye ait Salihli Beton Parke Bordür ve Boru Üretim Tesisinde üretimde kullanılmak üzere alınan ve 150 İlk Madde ve Malzemeler Hesabında izlenen dökme çimento ve kum gibi malzemelerin kullanıldığında doğrudan giderleştirildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 42'nci maddesinde, kurumların muhasebesinin, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin ikinci bölümünde belirlenen ve muhasebe ilke ve kurallarının dayanağını oluşturan temel muhasebe kavramları ile faaliyet sonuçları, bütçe uygulama sonuçları, nazım hesaplara ilişkin ilkeler ve varlıklar, yabancı kaynaklar ve öz kaynaklar ilkelerinden oluşan bilanço ilkeleri ile üçüncü bölümünde belirlenen muhasebe standartları, kurallar ve uygulamalara ilişkin hükümler çerçevesinde yürütüleceği belirtilmiştir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Varlıklara ilişkin ilkeler" başlıklı 9'uncu maddesinde, stoklarını hesaplarında izlemeye karar veren kamu idarelerince; satmak, üretimde veya tüketimde kullanmak amacıyla edinilen ilk madde, malzeme, yarı mamul veya mamul mal, ticari mal gibi stokların maliyet bedelleriyle dönen varlıklar içindeki ilgili hesaplara

kaydedilip raporlanacağı, bunlardan yapılan satışlar, tüketimler veya kullanımların stok hesaplarından düşülerek karşılıklarının duruma göre ilgili varlık veya gider hesaplarına kaydedileceği ifade edilmiştir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 2'nci bölümünde yer alan "İç imkânlarla üretilen maddi duran varlıklar" başlıklı 20'nci maddesinde ise kamu idarelerinin bizzat kendi imkânlarıyla ürettikleri maddi duran varlıkların üretimi için yapılan giderlerin işlem tarihindeki maliyet bedeli üzerinden ilgili varlık hesaplarına kaydedileceği hükme bağlanmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin Maddi Duran Varlıklar hesap grubunun işleyişine ilişkin 187'nci maddesinde; edinilen maddi duran varlıkların, maliyet bedeli ile hesaplara alınacağı, maliyet bedeline varlıkların elde edilmesinde yapılan her türlü giderin ilave edilmesi gerektiği belirtilmektedir.

Anılan Yönetmelik'in 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabının niteliğini açıklayan 190'ıncı maddesinde ise; herhangi bir işin gerçekleşmesini sağlamak veya kolaylaştırmak için, yeraltında veya yerüstünde inşa edilmiş her türlü yol, köprü, baraj, tünel, bölme, sarnıç, iskele, hark ve benzeri yapılar ile bunların eklenti ve bütünüleyici parçalarının ve bunlardan tahsise konu edilenlerin bu hesapta izlenmesi gerektiği açıklanmıştır.

Yapılan incelemede, İdareye ait Salihli Beton Parke Bordür ve Boru Üretim Tesisinde üretimde kullanılmak üzere 143.259.538,24 TL tutarında dökme çimento ve kum gibi üretim malzemeleri satın alınarak 150 İlk Madde ve Malzemeler Hesabının "Kaplayıcılar" alt hesabında izlendiği ve bu malzemelerin beton parke, bordür ve beton boru üretiminde kullanıldığı görülmüştür.

Üretilen bu malzemeler İdarenin kendi imkanları ile gerçekleştirilen tretuvar, yol ve kaldırım gibi imalatlarda kullanılmakta dolayısı ile bu imalatların maliyetini oluşturmaktadır.

Söz konusu kum ve çimento gibi ilk madde ve malzemeler üretimde kullanıldıklarında bedelleri bünyesine girdikleri beton parke bordür ve boru gibi ilk madde ve malzemelerin maliyetine eklenerek, 150.15 Bakım Onarım ve Üretim Malzemeleri alt hesabında izlenmeli; üretim sonucu ortaya çıkan bu malzemelerin maliyet bedelleri ise bünyesine girdikleri tretuvar, yol ve kaldırım gibi duran varlıkların değerine ilave edilmelidir.

Uygulamada, İdarenin satın aldığı çimento ve kum gibi ilk madde ve malzemelerden üretime giren 72.199.388,66 TL'lik kısmının, nihai olarak beton parke bordür ve boru gibi

üretim malzemelerine, bunların da bir kısmının tretuvar, yol ve kaldırım gibi duran varlıklara dönüşmesine karşın bedellerinin yıl sonunda 630 Giderler Hesabına aktarılarak giderleştirildiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti uyarınca, İdare tarafından söz konusu hatanın düzeltildiği bildirilmiş olsa da 2024 yılında yapılan işlemin 2023 yılı mali tablolarında oluşan hatayı düzeltici etkisi bulunmamaktadır.

Sonuç olarak, Salihli Beton Parke Bordür ve Boru Üretim Tesisinde kullanılan, 150 İlk Madde ve Malzemeler Hesabi ile 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabına eklenmek suretiyle aktifleştirilmesi gereken söz konusu malzeme bedellerinin anılan mevzuat hükümlerine aykırı olarak 630 Giderler Hesabı kullanılarak doğrudan giderleştirilmesi nedeniyle 2023 yılı Bilançosu ve Faaliyet Sonuçları Tablosunda 72.199.388,66 TL tutarında hataya neden olunmuştur.

BULGU 3: Taşıtlar ve İş Makinaları İçin Yapılan Değer Artırıcı Harcamaların Doğrudan Giderleştirilmesi

Taşıtlar için yapılan değer artırıcı nitelikteki harcamaların maliyet bedellerine eklenerek 254 Taşıtlar Hesabında izlenmesi gerekirken doğrudan giderleştirildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin maddi duran varlıklar hesap grubuna ilişkin işlemleri açıklayan 187'nci maddesinde, maddi duran varlıklar için sonradan yapılan ve o varlığın değerini, kullanım süresini, ürün ve hizmet kalitesini, sağlanan faydayı artıran veya üretilen mal veya hizmetlerin üretim maliyetini azaltan her türlü maliyet, ilgili maddi duran varlığın kayıtlı değerine ilave edileceği ve amortisman hesaplamasında da dikkate alınacağı; bunların dışında yapılan her türlü normal bakım ve onarım harcamalarının ise gider olarak kaydedileceği belirtilmiştir.

18.01.2007 tarihli ve 26407 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde Taşınır Kod Listesinin (B) bölümünde gösterilen tesis, makine ve cihazlar ile taşıtlar ve demirbaşları "dayanıklı taşınır" olarak tanımlanmıştır. Aynı Yönetmelik'in 14'üncü maddesinde ise kullanım devamlılığının sağlanması için yapılan bakım ve onarım harcamaları hariç olmak üzere dayanıklı taşınırların; niteliğini, kullanım şeklini değiştiren, hizmet kalitesini ve taşınırlardan sağlanan faydayı

artıran ve benzeri amaçlarla yapılan değer artırıcı harcamaların, taşınırın kayıtlı maliyet değerine eklenmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından yayımlanan 47 sıra numaralı Amortisman ve Tükenme Payları Tebliği'nde, duran varlıklardan hangilerinin amortisman ve tükenme payına tabi tutulacağı belirtilmiş olup Tebliğ'in 4'üncü maddesinde, duran varlıkların amortisman ve tükenme payına tabi değerlerinin maliyet bedeli olacağı, maliyet bedelinin ise, bir varlığın satın alınması, üretilmesi veya değerinin artırılması için yapılan harcamalar veya verilen kıymetlerin toplamı olacağı, bir varlık için yapılan harcamaların, kayıtlı değerine ilave edilmesi halinde amortisman hesaplamasının varlığın yeni değeri üzerinden yapılacağı belirtilmiştir.

Anılan Tebliğ'in "Amortisman ve tükenme payı süre ve oranları" başlıklı 6'ncı maddesinde, hesaplarda kayıtlı dayanıklı taşınırın her biri için 14.000,00 TL'yi aşan harcamaların değer artırıcı harcama olarak kabul edileceği ve ilgili varlığın kayıtlı değerine ilave edilmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından bu limit 07.11.2023 tarihinde 52.000,00 TL olarak güncellenmiştir.

Yönetmelik ve Tebliğ hükümlerine göre dayanıklı taşınır niteliğindeki duran varlıklar için yapılan ve 52.000,00 TL'yi aşan bakım, onarım ve benzeri harcamalar değer artırıcı harcama olarak kabul edilerek ilgili varlıkların kayıtlı değerlerine eklenmesi; ayrılan amortisman tutarlarının söz konusu duran varlığın yenilenen değeri üzerinden hesaplanması gerekmektedir.

Yapılan incelemede; 2023 yılında İdare kayıtlarında yer alan taşıtlar ve iş makinaları için yapılan büyük ölçekli onarımlar ile iş makinası revizyonu adı altında yapılan, ilgili iş makinalarının tamamen yenilenmesi sonucunu doğuran ve değer artırıcı nitelikte olan 17.157.412,06 TL tutarındaki harcamaların söz konusu varlıkların maliyet bedeline eklenmek suretiyle aktifleştirilmediği, doğrudan gider hesapları ile muhasebe kayıtlarına alındığı tespit edilmiştir.

Söz konusu 17.157.412,06 TL tutarındaki değer artırıcı harcamaların anılan Yönetmelik ve Tebliğ hükümlerine aykırı olarak taşıtların maliyetlerine eklenmeksizin doğrudan giderleştirilmesi sonucunda 2023 yılı Bilançosunda 254 Taşıtlar Hesabı, Faaliyet Sonuçları Tablosunda ise 630 Giderler Hesabı itibarıyla belirtilen tutar kadar hataya neden olunmuştur.

BULGU 4: İş Avans ve Kredisi Olarak Verilen Tutarlardan Mahsubu Tamamlanamayanların Diğer Kurum Alacakları Hesabında İzlenmesi

İdarenin Devlet Malzeme Ofisinden gerçekleştirilecek alımlar karşılığı vermiş olduğu avans ve kredilerden mahsubu süresi içerisinde gerçekleştirilememiş olanlara ilişkin tutarların 139 Diğer Kurum Alacakları Hesabında izlendiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 100'üncü maddesinde "13 Kurum Alacakları" hesap grubunun kurumca yasal yetkilere dayanılarak verilen borçlardan bir yıl veya faaliyet dönemi içinde tahsili öngörülen alacakların izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in 101'inci maddesinde ilgili mevzuatına dayanılarak vadesi bir yılın altına inmiş olanlar ile sınırlı olmak üzere nakit olarak verilen borçlardan kaynaklanan alacakların 132 Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabında izleneceği, 107'nci maddesinde ise diğer hesaplar kapsamına girmeyen kurum alacaklarının ise 139 Diğer Kurum Alacakları Hesabında takip edileceği ifade edilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinin değerlendirilmesi neticesinde "13 Kurum Alacakları" hesap grubunun kullanılabilmesi için İdarenin borç verebilmesine ilişkin yasal yetkisinin olması ve bu yetkiye istinaden bir borç verme işleminin gerçekleştirilmiş olması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, İdarenin Devlet Malzeme Ofisinden yapacağı alımlar karşılığında açılan kredi tutarlarının 160 İş Avans ve Kredileri Hesabında izlendiği, söz konusu alımların süresi içerisinde sonuçlandırılmadığı durumlarda ilgili tutarların bu hesaptan çıkarılarak 139 Diğer Kurum Alacakları Hesabına aktarıldığı tespit edilmiştir.

Söz konusu durumda İdarenin mevzuatına dayanarak vermiş olduğu borç verme işlemi bulunmadığından Devlet Malzeme Ofisi nezdinde açılan kredi tutarlarının 139 Diğer Kurum Alacakları Hesabında takip edilmesi mümkün değildir. Süresi içerisinde mahsup edilemeyen avans ve krediler Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 11'inci maddesi gereğince 140 Kişilerden Alacaklar Hesabına alınarak izlenmelidir.

2022 yılından aktarılan tutarlarla birlikte 2023 yılı içerisinde 160 İş Avans ve Kredileri Hesabında izlenmekte olan toplam 75.629.697,99 TL tutarındaki kredi tutarı 139 Diğer Kurum Alacakları Hesabına aktarılmış, bu tutarın 54.817.042,90 TL'lik kısmının alımların

sonuçlanmasını müteakiben mahsubu yapılmış, bu işlemlerden kaynaklı olarak 139 Diğer Kurum Alacakları Hesabı borç bakiyesi 20.812.655,09 TL olarak gerçekleşmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti uyarınca, İdare tarafından söz konusu hatanın düzeltildiği bildirilmiş olsa da 2024 yılında yapılan işlemin 2023 yılı mali tablolarında oluşan hatayı düzeltici etkisi bulunmamaktadır.

Sonuç olarak, İdarenin borç verme mahiyeti taşımayan işlemleri sonucu oluşan tutarların Yönetmelik'e aykırı olarak kaydedilmesi nedeniyle 2023 yılı Bilançosunda 139 Diğer Kurum Alacakları ve 140 Kişilerden Alacaklar Hesapları itibarıyla toplam 20.812.655,09 TL hataya neden olunmuştur.

BULGU 5: Maddi Duran Varlıklara İlişkin Amortismanların Varlıkların Kayıtlı Değerinden Düşülerek Ayrılması

İdare tarafından 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ile 252 Binalar Hesabında izlenen varlıklar için 2023 yılında yapılan amortisman ayırma işleminin 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı kullanılmadan doğrudan varlığın kayıtlı değerinden düşülmek suretiyle gerçekleştirildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 42'nci maddesinde; kurumların muhasebesinin, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin ikinci bölümünde belirlenen ve muhasebe ilke ve kurallarının dayanağını oluşturan temel muhasebe kavramları ile faaliyet sonuçları, bütçe uygulama sonuçları, nazım hesaplara ilişkin ilkeler ve varlıklar, yabancı kaynaklar ve öz kaynaklar ilkelerinden oluşan bilanço ilkeleri ile üçüncü bölümünde belirlenen muhasebe standartları, kurallar ve uygulamalara ilişkin hükümler çerçevesinde yürütüleceği belirtilmiştir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 2'nci bölümünde yer alan "Varlıklara ilişkin ilkeler" başlıklı 9'uncu maddesinde ise bilançoda duran varlıklar ana hesap grubu içinde yer alan maddi ve maddi olmayan duran varlıklar ile diğer duran varlıkların maliyetlerini, bunlardan yararlanılan dönemlere dağıtmak amacıyla her dönem ayrılan amortismanların birikmiş tutarlarının bilançoda ayrıca gösterileceği hükme bağlanmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabının niteliğine ilişkin 202'nci maddesinde; bu hesabın maddi duran varlık bedellerinin ekonomik ömrü içerisinde giderleştirilmesi ve hesaben yok edilmesini izlemek için

kullanılacağı; hesabın işleyişine ilişkin 203'üncü maddesinde ise maddi duran varlıklar hesapları için amortisman ayırma işleminin yılsonunda 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak, 630 Giderler Hesabına borç kaydedilmek suretiyle gerçekleştirileceği belirtilmektedir.

Yapılan incelemede, 2023 yılı sonunda Kamu İdaresi tarafından 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ile 252 Binalar Hesabında izlenen varlıklar için yapılan amortisman ayırma işleminin 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı kullanılmadan doğrudan varlıkların kayıtlı değerinden düşülmek suretiyle gerçekleştirildiği tespit edilmiştir. Aşağıdaki tabloda söz konusu işlemler gösterilmiştir.

Tablo 9: Doğrudan Duran Varlığın Değerinden Düşülerek Gerçekleştirilen Amortisman Ayırma İşlemleri

Hesap Adı	Borç Tutarı (TL)	Alacak Tutarı (TL)
251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı	-	628.841.873,90
Diğer Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri	-	170.563.546,24
Enerji Nakil Hatları	-	63.682,74
Genel Mezarlıklar	-	369.758,92
Köprüler	-	71.220.064,15
Otoparklar	-	22.124.366,63
Parklar ve Yeşil Alanlar	-	24.689.557,21
Pazar Yeri	-	14.988.743,96
Rekreasyon Alanları	-	29.353,18
Su Kuyuları	-	88.561,22
Sulama Kanalları	-	947.038,45
Üst Geçitler	-	3.473.695,39
Yolcu Terminalleri (Otogarlar)	-	16.730,06
Yollar	-	320.266.775,75
252 Binalar Hesabı	-	82.548.817,20
Alışveriş ve İş Merkezleri	-	35.589.802,17
Atölyeler	-	28.197,09
Bakımevi ve Huzurevleri	-	76.474,06
Diğer	-	8.544.442,67
Diğer Binalar	-	562,00
Düğün, Tören ve Konferans Salonları	-	58.134,20
Eğitim ve Dinlenme Binaları	-	386.157,15
İbadet Yerleri	-	2.409,50
Kreş ve Gündüz Bakımevleri	-	6.331,59
Kurs Merkezleri	-	20.893,44
Mesleki Eğitim Merkezleri	-	1.387.471,91
Sergi ve Fuar Alanları	-	1.458.619,21
Sinema, Tiyatro ve Opera Salonları	-	269.298,58
Spor Sahaları	-	16.055.387,41
Spor Salonları	-	17.246.348,69

Veteriner Klinikleri ve Hayvan Hastaneleri	-	1.418.287,53
630 Giderler Hesabı	711.390.691,10	-
Binaların Amortisman Giderleri	82.548.817,20	-
Yeraltı ve Yerüstü Düzenlerinin Amortisman Giderleri	628.841.873,90	-
Genel Toplam	711.390.691,10	711.390.691,10

2023 yılı için yapılan amortisman ayırma işleminde 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı için toplam 628.841.873,90 TL'lik tutar ile 252 Binalar Hesabı için toplam 82.548.817,20 TL'lik tutar doğrudan ilgili varlıkların değerinden indirilmiş olup 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı kullanılmamıştır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti uyarınca, İdare tarafından söz konusu hatanın düzeltildiği bildirilmiş olsa da 2024 yılında yapılan işlemin 2023 yılı mali tablolarında oluşan hatayı düzeltici etkisi bulunmamaktadır.

Sonuç olarak, İdare kayıtlarında olan duran varlıklara ait amortisman giderlerinin anılan mevzuat hükümlerine aykırı olarak ilgili duran varlıkların kayıtlı değerlerinden düşülmesi sonucunda 2023 yılı Bilançosunda 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı 628.841.873,90 TL, 252 Binalar Hesabı 82.548.817,20 TL, 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı ise 711.390.691,10 TL noksan görünmektedir.

BULGU 6: Haklar Hesabında Takip Edilen Varlıkların Tamamının Yıl Sonunda Kayıtlardan Çıkarılması

İdarenin faaliyetlerinde kullanılmak üzere edinilen ve 260 Haklar Hesabında takip edilen varlıkların, kullanım ömürlerinin tamamlanıp tamamlanmadığına bakılmaksızın tamamının 2023 yılı sonunda kayıtlardan çıkarıldığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin maddi olmayan duran varlıklar "Hesap grubuna ilişkin işlemler" başlıklı 209'uncu maddesinde, edinilen maddi olmayan duran varlıkların maliyet bedeli ile hesaplara alınacağı; 260 Haklar Hesabının niteliğini açıklayan 210'uncu maddesinde, bu hesabın bedeli karşılığı edinilen hukuki tasarruflar ile belirli alanlarda tanınan kullanma ve yararlanma gibi hak ve yetkiler dolayısıyla yapılan ve ekonomik değer taşıyan harcamaların izlenmesi için kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.

Söz konusu Yönetmelik'in 260 Haklar Hesabının işleyişini açıklayan 211'inci maddesinde, bütçeye gider kaydıyla edinilen hakların bir taraftan bu hesaba borç, kesintilerin ilgili hesaba, ödenecek tutarın 103 Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı veya ilgili

diğer hesaplara alacak kaydedilmesi gerektiği; 214'üncü maddesinde ise; hakların maliyet bedellerinin, kullanılabilirleri süre içerisinde yok edilmesini izlemek için 268 Birikmiş Amortismanlar Hesabının kullanılması gerektiği ifade edilmiştir.

Haklar Hesabında takip edilen varlıkların kayıtlardan çıkarılması, Yönetmelik'in 211'inci maddesinde düzenlenmiş olup ilgili maddede 260 Haklar Hesabında izlenen bir varlığın kayıtlardan çıkarılabilmesi için satış işleminin yapılmış olmasının veya söz konusu varlığın ortadan kalkmasının gerektiği belirtilmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere Belediyenin faaliyetlerinde kullanılmak üzere edinilen ve 260 Haklar Hesabında takip edilen varlıkların kayıtlardan çıkarılabilmesi ancak bir satış işleminin bulunmasının yanında varlığın veya varlık üzerinde bulunan hakkın ortadan kalkması başka bir deyişle o hakkın kullanılamaz hale gelmesi ile mümkün olacaktır.

Yapılan incelemede; 2023 yılı sonunda kayıtlı değeri toplam 62.681.530,09 TL olan ve 260 Haklar Hesabında takip edilen maddi olmayan duran varlıkların tamamının, herhangi bir satış işlemi olmaksızın, Belediyenin ilgili varlıklar üzerindeki kullanım haklarının ortadan kalkıp kalkmadığına bakılmaksızın 268 Birikmiş Amortismanlar Hesabı ile ters kayıt yapılarak kayıtlardan çıkarıldığı görülmüştür.

Yukarıda yer alan denetim tespiti uyarınca, İdare tarafından söz konusu hatanın düzeltildiği bildirilmiş olsa da 2024 yılında yapılan işlemin 2023 yılı mali tablolarında oluşan hatayı düzeltici etkisi bulunmamaktadır.

Yapılan açıklamalar sonucunda maddi olmayan duran varlıkların anılan hükümlere aykırı olarak kayıtlardan çıkarılması sonucunda 2023 yılı Bilançosunda 260 Haklar Hesabı ile 268 Birikmiş Amortismanlar Hesabında 62.681.530,09 TL hataya neden olunmuştur.

BULGU 7: Maddi Olmayan Duran Varlık Alımlarının Haklar Hesabında Takip Edilmemesi

İdarenin faaliyetlerinde kullanılmak üzere edinilen ve herhangi bir fiziksel varlığı bulunmayan yazılım lisansları, harita, etüt, proje ve benzeri nitelikteki varlıkların 260 Haklar Hesabında izlenmediği, doğrudan gider kaydedildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin maddi olmayan duran varlıklar "Hesap grubuna ilişkin işlemler" başlıklı 209'uncu maddesinde, edinilen maddi olmayan duran

varlıkların maliyet bedeli ile hesaplara alınacağı; 260 Haklar Hesabının niteliğini açıklayan 210'uncu maddesinde, bu hesabın bedeli karşılığı edinilen hukuki tasarruflar ile belirli alanlarda tanınan kullanma ve yararlanma gibi hak ve yetkiler dolayısıyla yapılan ve ekonomik değer taşıyan harcamaların izlenmesi için kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.

Söz konusu Yönetmelik'in 260 Haklar Hesabının işleyişini açıklayan 211'inci maddesinde, bütçeye gider kaydıyla edinilen hakların bir taraftan bu hesaba borç, kesintilerin ilgili hesaba, ödenecek tutarın 103 Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak kaydedilmesi gerektiği; 214'üncü maddesinde ise; hakların maliyet bedellerinin, kullanılacakları süre içerisinde yok edilmesini izlemek için 268 Birikmiş Amortismanlar Hesabının kullanılması gerektiği ifade edilmiştir.

04.11.2015 tarihli ve 29522 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 47 sıra numaralı Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nin 6'ncı maddesinde; Maddi Olmayan Duran Varlıklar ve Özel Tükenmeye Tabi Varlıklar hesap gruplarında izlenen varlıklar için amortisman oranının %100 olduğu belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere Belediyenin faaliyetlerinde kullanılmak üzere edinilen, herhangi bir fiziksel varlığı bulunmayan belli ölçüde yararlanan ya da yararlanılması planlanan ve yararlanma süresi bir yıldan fazla olan yazılım lisansları, etüt, proje ve benzeri nitelikteki varlıklara ilişkin harcamalar ile bunların güncellenmesine ilişkin değerler edinme tarihindeki maliyet bedelleri ile 260 Haklar Hesabına kaydedilmeli ve hesaplara alındığı yılsonunda tamamen amorti edilmelidir.

Yapılan incelemede; aşağıdaki tabloda gösterildiği üzere toplam 5.299.869,50 TL tutarındaki herhangi bir fiziksel varlığı bulunmayan yazılım lisansları, harita, etüt, proje ve benzeri nitelikteki hak ve yetkilerin 260 Haklar Hesabında izlenmeyip doğrudan 630 Giderler Hesabına kaydedildiği tespit edilmiştir.

Tablo 10: Haklar Hesabında İzlenmesi Gereken Maddi Olmayan Duran Varlık Alımları

ALIMIN TÜRÜ	TUTARI (TL)
Etüt-Proje Bilirkişi Ekspertiz Giderleri	3.399.000,00
Harita Yapım ve Alım Giderleri	1.060.613,50
Yazılım Lisansı Alımları	840.256,00
Toplam:	5.299.869,50

Ayrıca, 260 Haklar Hesabında takip edilmeyen bu varlıkların yıl sonunda amortisman kayıtlarının yapılamaması sonucu 268 Birikmiş Amortismanlar Hesabının da eksik görünmesine sebebiyet verilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti uyarınca, İdare tarafından söz konusu hatanın düzeltildiği bildirilmiş olsa da 2024 yılında yapılan işlemin 2023 yılı mali tablolarında oluşan hatayı düzeltici etkisi bulunmamaktadır.

Sonuç olarak, maddi olmayan duran varlıkların anılan Yönetmelik ve Tebliğ hükümlerine aykırı şekilde 630 Giderler Hesabı ile doğrudan giderleştirilmesi sonucunda 2023 yılı Bilançosunda 260 Haklar Hesabı ile 268 Birikmiş Amortismanlar Hesabında hataya neden olunmuştur.

BULGU 8: Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Gerçek Durumu Yansıtması

Manisa Toplu Konut Yatırım Anonim Şirketi için alınmış olunan sermaye artırım kararı neticesinde oluşan Şirket sermayesinin tamamının 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında izlenmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin, 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının niteliği düzenleyen 181'inci maddesinde, mal ve hizmet üreten kuruluşlara (şirketlere) nakden veya ayni olarak verilen sermaye tutarlarının 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında izleneceği belirtilmiştir. Yönetmelik'in 247 Sermaye Taahhütleri Hesabının niteliğini düzenleyen 184'üncü maddesinde ise şirketlere taahhüt edilen sermaye tutarlarının bu hesapta izleneceği düzenleme altına alınmıştır.

247 Sermaye Taahhütleri Hesabının işleyişi ile ilgili olarak mezkur Yönetmelik'in 185'inci maddesinde; Sermaye taahhüt tutarlarının bu hesaba alacak, ilgili malî duran varlık hesabına borç kaydedileceği ve yerine getirilen sermaye taahhüt tutarları bir taraftan bu hesaba borç, taahhüdün yerine getirilme şekline göre ilgili hesaplara alacak; diğer taraftan 830 Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835 Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedileceği belirtilmiştir.

İdarenin bir şirkete sermaye taahhüdü altına girmesi durumunda, söz konusu taahhüt tutarının tamamı için 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı borç ve karşılığında 247 Sermaye Taahhütleri Hesabı alacak kaydının, bu kayıttan sonra ödenen

sermaye tutarları için 247 Sermaye Taahhütleri Hesabına borç, ödemeye esas ilgili aktif hesaba alacak ve yanı sıra bütçe gideri kayıtlarının yapılması, ödemenin sermaye taahhütleri hesabından düşülmesi gerekmektedir. Bu suretle bilançoda 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında İdarenin ilgili şirketteki toplam sermaye tutarı ve 247 Sermaye Taahhütleri Hesabında ise taahhüt edilen ancak henüz ödenmemiş bulunan sermaye tutarı görülebilir olacaktır.

08.08.2023 tarihli ve 2023/682 sayılı Manisa Büyükşehir Belediye Meclisi Kararı ile Manisa Toplu Konut Yatırım Anonim Şirketine 4.950.000,00 TL tutarında sermaye artırım taahhüdünde bulunulduğu, bu tutarın 247 Sermaye Taahhütleri Hesabında izlenmediği, 2023 yılı içerisinde söz konusu sermaye artırım taahhüdü için ödenen 1.250.000,00 TL'nin ise 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına kaydedildiği tespit edilmiştir. 2023 yılı sonu itibarıyla Şirketin sermayesinin 5.000.000,00 TL olduğu anlaşılmıştır. Önceden ödenmiş olan 50.000,00 TL ile birlikte 2023 yılı Bilançosunda Şirket sermayesi 1.300.000,00 TL olarak görünmekte olup sermaye taahhüdünden ödenmeyen 3.700.000,00 TL'lik tutar İdare Bilançosunda yer almamaktadır.

Yukarıda yer alan denetim tespiti uyarınca, İdare tarafından söz konusu hatanın düzeltilmediği bildirilmiş olsa da 2024 yılında yapılan işlemin 2023 yılı mali tablolarında oluşan hatayı düzeltici etkisi bulunmamaktadır.

Sonuç olarak, yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre sermaye artırım taahhüt kayıtlarının yapılmaması nedeniyle, 2023 yılı Bilançosunda 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı ve 247 Sermaye Taahhütleri Hesabı 3.700.000,00 TL tutarında eksik görünmektedir.

BULGU 9: Taşınır Mal Yönetimi Hesabı İcmal Cetvelindeki Tutarlar ile Muhasebe Kayıtlarının Uyumlu Olmaması

İdarenin Taşınır Mal Yönetimi Hesabı İcmal Cetveli kayıtlarındaki tutarlar ile muhasebe kayıtlarında yer alan tutarlar arasında uyumsuzluk olduğu görülmüştür.

18.01.2007 tarihli ve 26407 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Taşınır Mal Yönetmeliği'nin, "Sorumluluk" başlıklı 5'inci maddesinde; taşınırların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak edinilmesinden, kullanılmasından, kontrolünden, kayıtlarının Yönetmelik'te belirtilen esas ve usullere göre saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasını sağlamaktan ve taşınır yönetim hesabını ilgili mercilere göndermekten harcama yetkilileri

sorumlu tutulmuştur. Ayrıca harcama yetkililerinin taşınır kayıtlarının bu Yönetmelik hükümlerine uygun olarak tutulması ve taşınır yönetim hesabının ilgili mercilere gönderilmesi görevini taşınır kayıt ve kontrol yetkilileri aracılığıyla yerine getireceği de hüküm altına alınmıştır.

Mezkûr Yönetmelik'in "Taşınır kayıt yetkilileri ve taşınır kontrol yetkilileri" başlıklı 6'ncı maddesinin altıncı fıkrasında; taşınır kayıt yetkilileri ile taşınır kontrol yetkililerinin, düzenledikleri ve imzaladıkları belge ve cetvellerin doğruluğundan harcama yetkilisine karşı birlikte sorumlu olduğu ifade edilmiştir.

Mezkûr Yönetmelik'in "Taşınır mal yönetim hesabı" başlıklı 34'üncü maddesinde; taşınır mal yönetim hesabının, önceki yıldan devredilen, yılı içinde giren, çıkan ve ertesi yıla devredilen taşınırlar ile yılsonu sayımında bulunan fazla ve noksanları gösterir şekilde taşınır kayıt ve kontrol yetkilisi tarafından harcama birimleri itibarıyla hazırlanması gerektiği, taşınır mal yönetim hesabının; yılsonu sayımına ilişkin sayım tutanağı, taşınır sayım ve döküm cetveli, harcama birimi taşınır yönetim hesabı cetveli ile yılsonu itibarıyla en son düzenlenen taşınır işlem fişinin sıra numarasını gösteren tutanaktan oluşacağı ve harcama yetkilisince fiili durumu doğru yansıtması, muhasebe yetkilisince de muhasebe kayıtlarına uygunluğu bakımından kontrol edilerek onaylanması gerektiği ifade edilmiştir.

Yapılan inceleme neticesinde, aşağıdaki tabloda gösterildiği üzere İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetveli ile kesin mizanda yer alan 150 İlk Madde ve Malzemeler Hesabına ait birinci düzey detay kodu tutarının uyumlu olmadığı tespit edilmiştir.

Tablo 11: İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetveli ile Kesin Mizanda Yer Alan Taşınırlara İlişkin Tutarlar Arasındaki Fark

Hesap Kodu	Hesap Adı	Taşınır İcmal Cetvelindeki Tutar (TL)	Kesin Mizandaki Tutar (TL)	Fark (TL)
150.12	Bakım Onarım ve Üretim Malzemeleri Grubu	652.049.761,85	651.896.003,37	153.758,48

Yukarıda yer alan denetim tespiti uyarınca, söz konusu hatanın düzeltildiği bildirilmiş olsa da 2024 yılında yapılan işlemin 2023 yılı mali tablolarında oluşan hatayı düzeltici etkisi bulunmamaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre taşınır kayıt ve kontrollerinin mevzuatta belirtildiği şekliyle yerine getirilmemesi neticesinde 2023 yılı Bilançosunda 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabı 153.758,48 TL eksik görünmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: İdarenin Mülkiyetindeki Alışveriş Merkezi ve Otelin İhalesinde ve Şartnamesinde Belirsizlikler Bulunması

İdarenin mülkiyetinde bulunan Belediye hizmet binasının altındaki ticari nitelikli alanlar, alışveriş merkezi (AVM) niteliğindeki işyerleri ile otelin ihalesine ilişkin şartname ve sözleşmede hukuki belirsizlikler bulunduğu görülmüştür.

Kamu taşınmazlarının kiralanması ve kira sözleşmelerinin süresine ilişkin esaslar 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nda düzenlenmiştir. Söz konusu Kanunun "Kiralarda sözleşme süresi" başlıklı 64'ncü maddesinin birinci fıkrasında, "*Kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira süresi, on yıldan çok olamaz. Turistik tesis kurulacak yerlerin ve turistik tesislerin ve enerji üretimi tesisleri ile iletim ve dağıtım tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin ve doğal gaz iletim, dağıtım ve depolama tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin on yıldan fazla süre ile kiraya verilmesi mümkündür*" hükmü mevcuttur.

Söz konusu Kanun'un ikinci maddesinde ise bu Kanun'un yürütülmesinde, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanmasının esas olduğu belirtilmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinin (e) bendinde, "*Taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde tahsisin kaldırılmasına; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar vermek*" belediye meclisinin görevleri arasında sayılmıştır.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine göre belediyenin mülkiyetindeki taşınmazların özel hukuk kişilerinin kullanımına ve yararlanmasına bırakılmasında iki yöntem mevcuttur.

Birinci yöntem belediye taşınmazlarının kiraya verilmesidir. 2886 sayılı Kanun'un 64'ncü maddesi ile söz konusu taşınmazların kira sözleşmeleri en fazla on yıl süreyle sınırlandırılmıştır. Ancak yine aynı madde hükmü gereğince, turistik tesis kurulacak yerlerin ve

turistik tesislerin, enerji üretimi tesisleri ile iletim ve dağıtım tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin ve doğal gaz iletim, dağıtım ve depolama tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin on yıldan fazla süre ile kiraya verilmesi mümkündür.

Belediye taşınmazlarının özel hukuk kişilerinin kullanım ve yararlanmasına bırakılmasında ikinci yöntem ise bunlar üzerinde sınırlı ayni hak tesis edilmesidir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'nci maddesinin (e) bendi gereğince, belediye meclisi kararıyla, süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla belediyenin mülkiyetindeki taşınmazlar üzerinde sınırlı ayni hak tesis edilebilir.

İdare tarafından başka bir yapım sözleşmesi kapsamında yaptırılıp teslim alınan ve Manisa Büyükşehir Belediyesinin mülkiyetinde olup Belediye binasının altında bulunan iş yerleri, AVM niteliğindeki işyerleri ile otelin, bir bütün olarak 2886 sayılı Kanun'a göre 30 yıl süreye kadar franchising/işletme/işlettirme hakkının ihale edilmesi için Belediye Meclisinin 24.11.2020 tarihli ve 2020/608 numaralı kararı ile yetki verilmiştir.

Söz konusu taşınmazların franchising/işletme/işlettirme hakkının ihale edilmesi için yayımlanan ihale ilanında işin konusu, *"Manisa Prime Projesi Kapsamında Yapımına Devam Edilen A Bloktan Bulunan Ticari Alanlar İle B Bloktan Oluşan 5 Yıldızlı Otelin 25 (Yirmi Beş) Yıl Süreye Sınırlı Ayni Hak Tesis Edilmesi Franchising/İşletme/İşlettirmesi İşi"* olarak tanımlanmıştır. İhale Şartnamesinin başlığında da aynı ifadeye yer verilmiş, şartnamenin 2'nci maddesinde ise işin konusu: *"Manisa İli, Yunusemre İlçesi, Laleli Mahallesi'nde kain, tapununun 3413 ada 9 numaralı parselinde kayıtlı taşınmaz üzerine Manisa Prime projesi kapsamında yapımına devam edilen A bloktan bulunan ticari alanların ve B bloktan oluşan 5 yıldızlı otelin yatırımcı tarafından ek listede belirtilen yatırımları yapması kaydıyla 25 (yirmi beş) yıl süreye franchising/işletme/işlettirmesi işi"* olarak tanımlanmıştır.

İhale ilanında ve ihale şartnamesinin başlığında söz konusu yerler üzerinde 25 yıl süreyle sınırlı ayni hak tesis edilmesi, franchising/işletme/işlettirme için ihaleye çıkıldığı belirtilmekle birlikte, ihale dokümanlarının içeriğinde bu taşınmazlar üzerinde kurulacak sınırlı ayni hak türünün ne olacağı açıklanmadığı gibi franchising işleminden de bahsedilmemiştir.

İhale dokümanı üç firma tarafından satın alınmış, 10.03.2021 tarihinde yapılan ihaleye bu firmalardan birisi katılmış ve ihaleyi kazanmıştır. İdare ile ihaleyi kazanan firma arasında 13.04.2021 tarihinde imzalanan sözleşmede ise otel ve işyerlerinin Şartname ekinde bulunan yatırımların yapılması ve malzemelerin alınması kaydı ile 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun

36'ncı maddesi uyarınca 25 yıl için kiraya verildiği belirtilmiş, sınırlı ayni hakka ilişkin olarak herhangi bir ifadeye yer verilmemiştir.

İhaleyi kazanan şirket halihazırda, B Bloкта bulunan oteli işletmekte, A Bloкта bulunan AVM niteliğindeki işyerleri ve Belediye hizmet binasının altındaki ticari alanları ise üçüncü şahıslara kiralayarak kira geliri elde etmektedir.

Sınırlı ayni hak tesisi ve kira sözleşmeleri birbirlerinden farklı hukuki kavramlardır. Kira sözleşmeleri 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun 299 ve ilerleyen maddelerinde düzenlenen ve şahsi hak doğuran sözleşmelerdir. Sınırlı ayni haklar ise, 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu'nun 779 ve ilerleyen maddelerinde düzenlenmiş olup, temel olarak irtifak hakları, taşınmaz yükü ve rehin hakları olmak üzere üçe ayrılmaktadır. Hak sahibine eşyadan yararlanma yetkisi veren veya malikin yararlanma yetkisini hak sahibi lehine sınırlamak suretiyle hak lehdarına menfaat sağlayan irtifak hakları ise intifa hakkı, üst hakkı, oturma hakkı, kaynak hakkı gibi kişiye bağlı irtifaklar ile eşyaya bağlı irtifak ve diğer irtifak haklarından ibarettir.

Belediyenin mülkiyetindeki taşınmazların üçüncü şahıslarca kullanımı veya yararlanması söz konusu olduğunda, kira veya sınırlı ayni hak kavramlarından hangisinin tercih edileceği; kiralama süresi, hakka konu eşya, tapu tescili, emlak vergisi yükümlülüğü gibi birçok konuda farklı sonuçlar doğuracaktır.

Bu bağlamda öncelikle, konuyla ilgili 24.11.2020 tarihli ve 2020/608 sayılı Büyükşehir Belediye Meclis Kararında, Belediyenin mülkiyetindeki "taşınmazların" değil, söz konusu taşınmazların "franchising/işletme/işlettirme hakkının" ihale edilmesine izin verildiğinden, Türk Medeni Kanunu'nun 826'nci maddesi gereğince "üçüncü kişi lehine arazisinin altında veya üstünde yapı yapmak veya mevcut bir yapıyı muhafaza etmek yetkisi veren" ve bu bağlamda konusu yalnızca arazilerin altındaki veya üzerindeki yapılar olabilen üst hakkının mevcut ihale kapsamında üçüncü kişiler lehine tesisi mümkün değildir.

Diğer taraftan, ayni haklar, mutlak nitelikleri dolayısıyla, yalnızca sözleşmenin diğer tarafına karşı ileri sürülebilen şahsi haklardan farklı olarak, herkese karşı ileri sürülebilir. Bunun karşılığında ise ayni haklar ilgililerin görebileceği şekilde alenidir. Üçüncü kişiler, eşyanın üzerinde kendilerinin riayet etmesi gereken bir ayni hak olup olmadığını, varsa hangi kişiye ait olduğunu ve bu kişinin hangi yetkileri kullanabileceğini belirleyebilmelidir. Eşya hukukuna dair bu aleniyet ilkesi, taşınmazlarda tapu kütüğüne tescil ile sağlanmaktadır. Nitekim, 4721

sayılı Türk Medeni Kanunu'nun 705, 780, 840 ve 856'ncı maddelerine göre, taşınmaz mülkiyetinin kazanılması, irtifak haklarının, taşınmaz yükünün ve taşınmaz rehninin kurulması ancak tapuya tescil ile gerçekleşir. Tapu kayıtlarının incelenmesinden, İdarenin mülkiyetindeki AVM niteliğindeki işyerleri ile otelin üzerinde, ihaleyi kazanan şirket lehine herhangi bir ayni hak tesis ettirilmediği görülmüştür.

İhale ilanında ve ihale şartnamesinin başlığında söz konusu yerler üzerinde 25 yıl süreyle sınırlı ayni hak tesis edilmesi öngörülmesine rağmen ihale şartnamesinin 2'nci maddesinde söz konusu taşınmazların 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 36'ncı maddesi uyarınca "Kapalı Teklif Usulü" ile kiraya verilmesi öngörülmüş, ilerleyen maddelerinde de sadece kiralama usulüne ilişkin düzenlemelere yer verilmiş, şartnamenin başka hiçbir yerinde taşınmazlar üzerinde sınırlı ayni hak tesis edilmesine ilişkin bir düzenlemeye gidilmemiştir. İhalenin sonuçlanmasını müteakiben ise yüklenici ile "kira sözleşmesi" yapılmıştır. Bütün bu açıklamalardan söz konusu işin taşınmazların kiralanması işlemi olduğu anlaşılmaktadır.

2886 sayılı Kanununun 64'ncü maddesi ile kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira süresinin, on yıldan çok olamayacağı belirtilmiş, istisna olarak turistik tesis kurulacak yerlerin ve turistik tesislerin on yıldan fazla süre ile kiraya verilmesi mümkün kılınmıştır.

Söz konusu iş B Bloкта bulunan beş yıldızlı otel ile, A Bloкта bulunan AVM niteliğindeki işyerleri ve Belediye hizmet binasının altındaki ticari alanların kiralanması işlemidir. Kiralaması yapılan otel binasının 01.06.2019 tarihli ve 30791 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Turizm Tesislerinin Niteliklerine İlişkin Yönetmelik'in 19'uncu maddesi kapsamında "turizm tesisi" niteliğini taşıdığı anlaşılmakla birlikte, AVM ve Belediye hizmet binasının altındaki bağımsız bölümlerin bu kapsamda değerlendirilmesi mümkün görülmemektedir.

Yapılan incelemede AVM ve belediye hizmet binasının altındaki bağımsız bölümlerin söz konusu Yönetmelik'in 42'nci maddesinde düzenlenen "turizm alanında faaliyet gösteren, özellik arz eden ve Bakanlık tarafından desteklenmesi uygun görülen işletmelerden" de olmadığı anlaşılmıştır. AVM ve Belediye hizmet binasının altında yer alan ticari alanlar ile otelin herhangi bir bağlantısının olmadığı, bunların otelin yardımcı ve tamamlayıcı birimleri olmadığı da açıktır. Bu nedenle, AVM'nin ve Belediye hizmet binası altındaki bağımsız bölümlerin otelin yardımcı veya tamamlayıcı unsurları olarak görülerek turistik tesis istisnası altında kiraya verilmesi mümkün değildir.

İdare cevabında ihale dokümanı ve sözleşmenin tüm yönleri ile incelenerek mevzuat gereği gerekli tüm işlemlerin yapılacağı bildirilmiştir.

Yukarıda açıklanan mevzuat hükümleri dolayısıyla ve 2886 sayılı Kanun'da belirtilen temel ilkeler gereğince, ihale dokümanlarında yapılan düzenlemelerde net ve anlaşılır olmayan ve belirsizlik içeren ifadelere yer verilmemesi gerekmektedir. İhale şartnamesi ve diğer dokümanlar tereddüt doğurmayacak netlikte hazırlanmalıdır. Ayrıca, İdare ile ihaleyi kazanan kişiler arasındaki hukuki ilişkinin, ilgili yasal düzenlemelere ve ihale dokümanlarında yer alan kurallara uygun olarak yürütülmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Taşınmazların Cins Tashih İşlemlerinin Yapılmaması

İdarenin tapuda kayıtlı taşınmazlarından, tapu kaydı ile mevcut kullanım şekli farklılık gösteren taşınmazlar olmasına rağmen cins tashih işlemlerinin yapılmadığı görülmüştür.

02.10.2006 tarihli ve 26307 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde cins tashihi,

"Binalar, arazi ve arsalar ile yer altı ve yer üstü düzenlerinin mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarının farklılık göstermesi durumunda tapu kayıtlarının mevcut kullanım şekli dikkate alınarak düzeltilmesi işlemi" olarak tanımlanmış,

"Cins tashihlerinin yapılması" başlıklı 10'uncu maddesinde;

"(1) Kamu idareleri; mülkiyetlerinde, yönetimlerinde ve kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, tapu kayıtlarında cins tashihinin yapılması için gerekli işlemleri yaparlar.

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

denilerek taşınmazların cins tashihlerinin yapılması gerektiği ifade edilmiştir.

Yapılan inceleme sonucunda; İdarenin, mevcut kullanım şekli ile tapuda yer alan bilgileri farklı olan taşınmazlarının bulunduğu tespit edilmiştir.

Bu işlemlerin yapılmaması, Belediyeye ait taşınmazların tapuda kayıtlı olup olmama durumları ile “Orta Mal” veya “Genel Hizmet Alanları” olma hallerinin bilinmemesine sebebiyet verebilmektedir. Ayrıca muhasebe kayıtlarının taşınmazların kullanım durumlarına göre ilgili hesaplara kaydedilmemiş olması bilançoda taşınmaz değerlerinin hatalı görünmesine de sebep olmaktadır.

İdare cevabında taşınmazların cins değişikliği işlemlerinin yapılacağı bildirilmiştir.

Sonuç olarak, yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre tapuda kayıtlı olan taşınmazların kullanım şekilleri ile tapu bilgilerinin uyumlu hale getirilmesi amacıyla cins tashih işlemlerinin tamamlanması gerekmektedir.

BULGU 3: Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınan Geçiş Hakkı Bedellerinin İlçe Belediyelerine Aktarılmaması

Mücadir alan içinde kalan sabit ve mobil haberleşme altyapı veya şebekelerinde kullanılan kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerinin İdare tarafından ilçe belediyelerine aktarılmadığı görülmüştür.

Sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerecin taşınmazlardan geçirilmesiyle ilgili geçiş haklarını, bu haklara ilişkin ücret tarifelerini, geçiş hakkını kullanacak işletmeciler ile geçiş hakkı sağlayıcılarının yükümlülüklerini kapsayan Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik, 27.12.2012 tarihli ve 28510 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Anılan Yönetmelik’in 9’uncu maddesinde; geçiş hakkı sağlayıcısı tarafından, geçiş hakkını kullanan işletmeciden talep edilen geçiş hakkı ücretinin, yine bu Yönetmelik’in ekinde yer alan Geçiş Hakkı Ücret Tarifesi Üst Sınırları Tablosunda belirtilen fiyatları aşamayacağı hüküm altına alınmıştır. İlk yıldan sonraki geçiş hakkı ücretlerinde ise bir önceki yıl geçiş hakkı ücretine en fazla Türkiye İstatistik Kurumunca yayımlanan Üretici Fiyat Endeksi oranında artırım yapılması suretiyle tespit edileceği belirtilmiştir.

Söz konusu tablo incelendiğinde, büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde kalan ve büyükşehir belediyelerinin tasarrufunda ve/veya sorumluluğunda olan yerler ile büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde kalan ve ilçe belediyelerinin tasarrufunda ve/veya

sorumluluğunda olan yerlere yönelik olarak farklı tarifelerin belirlendiği görülmüştür. Yönetmelik ekinde ilçe belediyelerinin sorumluluğunda bulunan yerler ayrı olarak düzenlendiğinden ilçe belediyelerinin sorumluluğunda bulunan yerlere ilişkin tahakkuk edecek geçiş hakkı bedelleri ilgili ilçe belediyesine aktarılmalıdır.

Yapılan incelemede, İdare tarafından 2023 yılı sonu itibarıyla, ayrıntıları aşağıdaki tabloda gösterilen, toplam 2.652.443,76 TL geçiş hakkı bedeli tahsil edildiği, ilçe belediyelerinin sorumlu olduğu yerlerden elde edilen geçiş hakkı ücretlerinin ilgili ilçe belediyelerine aktarılmadığı, buna ilişkin herhangi bir işlem gerçekleştirilmediği tespit edilmiştir.

Aşağıdaki tabloda son beş yıl içinde Manisa ili sınırları içerisinde tahakkuk ve tahsilatı gerçekleştirilen geçiş hakkı bedellerine ilişkin liste yer almaktadır.

Tablo 12: İdare Tarafından Son Beş Yıl İçinde Geçiş Hakkı Bedellerine İlişkin Olarak Yapılan Tahsilatlar

Tahsilatın Gerçekleştirildiği Firma	Tahakkuk Tarihi	Tahsilat Tarihi	Tahakkuk Tutarı (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)
Türk Telekomünikasyon	12.03.2018	15.03.2018	1.035.004,74	1.035.004,74
	31.07.2019	31.07.2019	85.344,57	85.344,57
	13.07.2020	20.07.2020	325.248,75	325.248,75
	2.03.2021	16.03.2021	456.322,21	456.322,21
	24.11.2022	30.11.2022	38.022,25	38.022,25
Türksat Uydu Haberleşme	23.01.2019	28.01.2019	12.117,50	12.117,50
	2.04.2020	2.04.2020	57.744,42	57.744,42
	2.03.2021	30.06.2023	105.708,12	105.708,12
	5.08.2022	12.08.2022	23.070,10	23.070,10
	22.05.2023	9.06.2023	810,00	810,00
	9.06.2023	9.06.2023	49.260,00	49.260,00
Vodafone Net	5.02.2019	-	2.349,50	-
	27.12.2023	13.12.2023	36.654,00	36.654,00
Superonline İletişim	23.05.2019	23.05.2019	980,50	980,50
	28.09.2021	28.09.2021	401.721,60	401.721,60
	30.05.2023	31.05.2023	24.435,00	24.435,00
TOPLAM			2.654.793,26	2.652.443,76

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre İdare tarafından ilçe belediyelerinin sorumlu olduğu yerlerden elde edilen geçiş hakkı ücretlerinin ilgili ilçe belediyelerine aktarılması gerekmektedir.

BULGU 4: Yangın Sigortası Primlerinin Eksik Beyan Edilmesi Nedeniyle Belediyenin Gelir Kaybına Uğraması

Sigorta şirketlerince yangın sigortası primi tahakkuk ettirilen poliçeler üzerinden tahsil edilen yangın sigortası vergisi tutarlarının eksik beyan edilmesi nedeniyle İdarenin gelir kaybına uğradığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 40'nci maddesinde Belediye sınırları ve mücavir alanlar içindeki menkul ve gayrimenkul mallar için yapılan yangın sigortaları dolayısıyla alınan primlerin; Yangın Sigortası Vergisine tabi olduğu; 41'inci maddesinde ise bu verginin mükellefinin sigorta şirketleri olduğu belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un 42'nci maddesinde Yangın Sigortası Vergisinin matrahının, yapılan yangın sigorta muameleleri dolayısıyla alınan primlerin tutarı; 43'üncü maddesinde ise bu verginin nispetinin %10 olduğu ifade edilmiştir.

Verginin beyan ve ödeme zamanı ise Kanun'un 44'üncü maddesinde belirtilmiş olup bu maddeye göre verginin mükellefi olan sigorta şirketlerinin bir ay içindeki vergiye tabi muamelelerini ertesi ayın 20'nci günü akşamına kadar bağlı buldukları belediyeye bir beyanname ile bildirmeleri ve hesaplanan vergiyi aynı sürede ödemeleri gerekmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri kapsamında, sigorta şirketleri tarafından yangın sigorta muameleleri dolayısıyla tahsil edilen yangın sigortası vergilerinin ilgili belediyeye beyanname ile bildirilip, ödenmesi gerekmektedir.

2464 sayılı Kanun'un 102'nci maddesinde belediyelerin gelir şube müdürlerinin vergi inceleme yetkisi hariç olmak üzere Vergi Dairesi Müdürü sıfat ve yetkisine haiz olduğu düzenlenmiştir. Belediyelerin, belediye vergileri bakımından vergi dairesi sayılması, belediyelerde görevli gelir şube müdürlerinin Vergi Usul Kanunu'nda tanımlanan vergi incelemesi hariç vergi dairesi müdürlerine Kanun'un 135 inci maddesinde tanınan diğer tüm yetkileri kullanabilme olanağı sağlamaktadır. Bu kapsamda, gelir şube müdürlerinin Vergi Usul Kanunu ile tanımlanan yoklama, bilgi toplama, isteme, ceza kesme ve uzlaşma yetkilerini kullanma imkanları bulunmaktadır.

Uygulamada sigorta şirketleri tarafından yangın sigorta muameleleri dolayısıyla alınan primler bir beyanname ile Belediyeye bildirilerek ödenmektedir. Belediye Gelirleri Kanunu'nun 102'nci maddesi gereğince Belediyenin vergi inceleme yetkisi bulunmadığından sigorta şirketlerinin sadece beyanları esas alınarak verginin tahakkuk ve tahsilatı yapılmaktadır. Sigorta şirketlerinden ilgili ayda beyanname göndermeyenlere Mali Hizmetler Daire Başkanlığınca yazı ile o aya ilişkin beyanları sorgulanmakta, bu işlem dışında başka bir kontrol yapılmamaktadır.

Yapılan incelemede; 2023 yılı içerisinde Belediye tarafından sigorta şirketlerinin beyanı üzerine toplam 5.995.076,15 TL tutarında Yangın Sigortası Vergisi tahsilatının yapıldığı görülmüştür.

18.10.2022 tarihli ve 31987 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Sigortacılık Verilerinin Toplanması, Saklanması ve Paylaşılmasına Dair Yönetmelik hükümleri gereği sigorta şirketleri, tüm sigortalara ilişkin poliçe üretimlerini eş zamanlı olarak ve genel veri tabanının işleyişi için gerekli olan tüm bilgileri içerecek şekilde, doğru, eksiksiz ve tutarlı olarak Sigorta Bilgi ve Gözetim Merkezine iletmekle yükümlüdür.

Yukarıda yer alan Yönetmelik gereğince Manisa Büyükşehir Belediyesi sınırları ve mücavir alanları içerisinde kalan menkul ve gayrimenkul mallar için 2023 yılında düzenlenen yangın sigortası teminatı içeren poliçelere ilişkin bilgiler Sigorta Bilgi ve Gözetim Merkezinden talep edilmiş, Türkiye Sigorta, Reasürans ve Emeklilik Şirketleri Birliği tarafından gönderilen cevap eki veriler üzerinde yapılan incelemede; 2023 yılı içerisinde Manisa ilinde tahsil edilen yangın prim tutarının 139.163.442,30 TL olduğu anlaşılmıştır. Bu verilere göre söz konusu tutar ilgili verginin 2023 yılı için toplam matrahını oluşturmakta olup 2023 yılı içinde İdarece tahsil edilmesi gereken toplam Yangın Sigortası Vergisi tutarının ise 13.916.344,23 TL olduğu tespit edilmiştir.

İdare cevabında ödenmesi gereken Yangın Vergisi tutarının tespiti için ilgili kuruluşlarla yazışmaların yapıldığı, gelecek cevaplara göre gerekli işlemlerin yapılacağı bildirilmiştir.

İdarenin kendisine 2464 sayılı Kanun'un 102'nci maddesi ile tanınan yetki çerçevesinde Sigorta Bilgi ve Gözetim Merkezinde tutulan genel veri tabanında kayıtlı poliçe üretim verilerini, sigorta şirketlerince yapılan beyanların doğruluğunun teyidi amacıyla

kullanabileceği değerlendirilmekte olup yetkili birimlerden gelecek cevaba göre gerekli tahakkuk ve tahsilatların yapılması gerekmektedir.

BULGU 5: Toplu Taşıma Hatlarının İhalesiz ve Süresiz Olarak Kullanılması

İdarenin büyükşehir statüsüne kavuşmadan önce ihalesiz veya süresiz olarak ihaleyle verilen (D) plaka tahsis edilmiş özel halk otobüsleri ile il içi taşımayla ilgili “D4 yetki belgesi” yolcu taşımacılarına yönelik toplu taşıma haklarını büyükşehir statüsüne geçtikten sonra da benzer şekilde sürdürdüğü 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, işletmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek.”,

(p) bendinde;

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

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 bu hizmetleri 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’nun 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 büyükşehir belediyelerine 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 olacağıın 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 halinde bu durumun hukuka aykırılık oluşturacağı kuşkusuzdur.

Toplu ulaşım hatları ile ilgili yapılan inceleme sonucu yapılan tespitler aşağıdaki gibidir;

Manisa ilinin 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 İdareye 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 İdareye 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 451'e, (D) plaka tahsisli özel halk otobüsleri sayısı 325'e düşürülerek toplam toplu ulaşımdaki araç sayısı 776'ya 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 Danıştayın 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 görülmektedir. 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. Anayasa Mahkemesi tarafından müdahalenin ihlal oluşturup oluşturmadığı değerlendirilirken kanunilik, kamu yararı amacı taşıması ve ölçülebilirlik ilkeleri esas alınarak karar verilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin 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. Anayasa Mahkemesinin 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.

Anayasa Mahkemesi 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.

Anayasa Mahkemesi, 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 yapılınca kadar geçecek süre zarfında toplu taşıma hizmetlerinden yararlanan belde halkının mağduriyetine yol açmayacak şekilde en kısa sürede çözümlenmelidir.

Ayrıca Büyükşehir Belediyesi sınırları içinde faaliyet gösteren toplu ulaşım araçlarının, ihale yapılmaksızın kullanılması karşılığında “Güzergâh İzin Belgesi” adı altında alınan ücretlerin vergi mahkemeleri nezdinde açılan davalar neticesinde ilgililere iade edildiği ve bu ücretin Büyükşehir Belediyesi gelir tarifesinden kaldırıldığı görülmüştür. Vergi mahkemesinin güzergâh izin belgelerinin iadesi yönünde karar almasının sebebi, bu ücretin 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun 97’nci maddesine istinaden alınmış olması ancak Büyükşehir Belediyesince alınmış olan bu ücret karşılığında herhangi bir hizmetin sunulmamış olmasıdır.

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 zorunluluğu bulunmaktadır.

BULGU 6: Taksi ve Servis Hizmet Haklarının Bazılarının İhalesiz ve Tamamının Süresiz Olarak Kiraya Verilmesi

Manisa ilinde büyükşehir statüsüne geçilmeden önce İl genelinde ihalesiz ve süresiz tahsis edilen ticari taksi (T plaka) ile servis yolcu taşımacılarına (J plaka) yönelik toplu taşıma haklarının aynı kişilere belirli bir bedel karşılığında ihalesiz ve süresiz olarak devam ettirildiği, büyükşehir statüsüne kavuşmasından sonra da yeni ihdas edilen taşımacılık haklarının ise süre belirtilmeden ihale yöntemiyle kiralandığı 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 UKOME’ye devredilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Belediyenin yetkileri ve imtiyazları” başlıklı 15’inci maddesinde, her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettilirmenin 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 hatlarının kiraya verilebileceği veya toplu ulaşımın hizmet satın alma yoluyla yerine getirilebileceği 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.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun “Kiralarda sözleşme süresi” başlıklı 64'üncü maddesine göre de kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira süresinin on yıldan fazla olamayacağı belirtilmiştir. Kanun'da öngörülen sürelerden daha uzun bir sürenin öngörülmesi ya da hiçbir şekilde süre öngörülmemesi mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

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.

Yapılan incelemede servis araçları ve ticari taksilerin işleyişi UKOME tarafından 05.02.2016 tarihli ve 2016/23 sayılı kararı ile çıkartılan “(J) Plaka Tahsisli Umum Servis Araçları Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönerge” ve 05.02.2016 tarihli ve 2016/24 sayılı kararı ile çıkartılan “(T) Plaka Ticari Taksi Araçları ve Taksi Durakları Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönerge” hükümlerine göre yürütülmektedir. 01.04.2014 tarihi öncesinde İl/İlçe Belediyelerince tahsis edilen (T) plakalı ticari taksilere ve (J) plakalı servis araçlarına ait plaka tahsis dosyaları İdare tarafından teslim alınarak, Manisa ilinin büyükşehir statüsüne dönüşmeden önce faal olarak hizmet veren ticari taksi ve servis aracı sahip ve işletmecilerinin çalışma ruhsatları yeniden düzenlenmiş ve ihale yapılmadan bu kişilere taşımacılık hizmetine devam etmeleri için izin verilmiştir. Bu kişiler çalışma ruhsatlarını iki yılda bir belirli bir bedel karşılığında yenileyerek taşımacılık hizmetini günümüze kadar yerine getirmektedirler. Yönergelere göre yükümlülüklerini yerine getirmeyen servis araçları ve ticari taksi sahiplerinin tahsisleri UKOME kararı ile iptal edilmektedir.

2023 yıl sonu itibarıyla İl genelinde hizmet veren toplamda 563 taksi plakası ile 4.787 servis plakasından;

- 01.04.2014 tarihinden önce 530 taksi plakası ile 3.764 servis plakasının İl Trafik Komisyonunun Kararları ile süre belirtilmeden doğrudan tahsis edildiği,

- 01.04.2014 tarihinden sonra ise 33 taksi plakası ile 1.023 servis plakasının İdare tarafından UKOME'nin çeşitli tarih ve sayılı kararları doğrultusunda süre belirtilmeden ihale yöntemi ile kiraya verildiği tespit edilmiştir.

İdare tarafından yeni ihdas edilen taksi ve servis plakalarının kiraya verilmesine ilişkin ihalelerde hem herhangi bir süre öngörülmemesi hem de büyükşehir statüsüne kavuşmadan önceki taksi ile servis plakası sahiplerine ihale yapılmadan ve süre belirtilmeden doğrudan tahsis uygulamasının devam ettirilmesi mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre doğrudan tahsis edilen taksi ve servis hatlarının süre belirtilerek ihale edilmesi ve süre öngörülmeden ihale edilen taksi ve servis hatlarının ise süre belirtilerek ihale edilmesi gerekmektedir.

BULGU 7: İdareye Ait Taşınmazların İhale Yapılmadan Belediye Şirketlerine Devredilmesi

İdarenin mülkiyeti veya tasarrufu altında bulunan, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 26'ncı maddesinde sayma suretiyle belirlenen yerlerden olmayan iş yeri, umumi tuvalet, spor salonu ve dükkan gibi taşınmazların, ihale yapılmadan Belediye şirketlerine devredildiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75'inci maddesinde, belediyelerin, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda; kendilerine ait taşınmazları, aslı görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebileceği veya süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere tahsis edebileceği ya da bu taşınmazların aynı kuruluşlara kiraya da verilebileceği hüküm altına alınmıştır.

5216 sayılı Kanun'un "Şirket kurulması" başlıklı 26'ncı maddesinde; büyükşehir belediyelerinin, mülkiyeti veya tasarrufundaki hafriyat sahalarını, toplu ulaşım hizmetlerini, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçelerini işletebileceği; ya da bu yerlerin belediye veya bağlı kuruluşlarının %50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebileceği; bu yerlerin belediye şirketlerince üçüncü kişilere devrinde ise 2886 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 36'ncı ve 45'inci maddelerinde ise bu Kanun kapsamında yapılacak ihalelerde kapalı teklif usulünün esas olduğu, tahmin edilen bedeli her yıl Genel Bütçe Kanunu ile tespit edilecek tutarı geçmeyen ihalelerin açık teklif usulüyle yapılabileceği hükme bağlanmıştır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlere göre belediye tarafından bir taşınmazın devri ya da tahsisi ancak diğer tarafın mahalli idare ya da kamu kuruluşu olması durumunda mümkündür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinde; mahallî idare kavramından, yetkileri belirli bir coğrafi alan ve hizmetlerle sınırlı olarak kamusal faaliyet gösteren belediye, il özel idaresi ile bunlara bağlı veya bunların kurdukları veya üye oldukları birlik ve idarelerin anlaşılması gerektiği sayma suretiyle belirlenmiş olup bu tanıma belediye şirketlerinin dâhil olmadığı açıktır.

5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesinde ise özel bir düzenlemeye yer verilmiş ve büyükşehir belediyelerinde; hafriyat sahaları, toplu ulaşım hizmetleri, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçelerinin ihale yapılmaksızın belediyelerin şirketlerine devredilebileceği ifade edilmiştir. Söz konusu maddenin kapsamına dâhil edilecek yerler tahdidi sayma suretiyle belirlenmiş olup bunların dışındaki taşınmazların büyükşehir belediyesinin %50'den fazla ortaklığı bulunduğu şirketlere ihalesiz olarak kiralanması veya tahsis edilmesi mümkün değildir.

Yapılan incelemede; 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesi kapsamında yer almayan iş yeri, ofis, yazıhane, umumi tuvalet, spor salonu ve dükkan gibi taşınmazların işletme haklarının sermayesinin %50'sinden fazlasına sahip olduğu şirketlerine ihale edilmeksizin bedelli olarak devredildiği tespit edilmiştir. Söz konusu taşınmazların işletme haklarının İdarenin sermayesinin %50'sinden fazlasına sahip olduğu şirketlerine devredilmesi, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na aykırılık teşkil etmektedir.

İdare cevabında işletme hakkı devir sürelerinin sonlanmasından sonra söz konusu taşınmazlar için 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre işlem tesis edilmeye başlanılacağı bildirilmiştir.

Sonuç olarak bahsi geçen taşınmazlara ilişkin kiralama işlemlerinin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu gereğince açık teklif usulü veya kapalı teklif usulü ile yapılmasının sağlanması gerekmektedir.

BULGU 8: İdare Tarafından Şirketlere İhalesiz Olarak Devredilen Taşınmazların Şirketler Tarafından Pazarlık Usulü ile Kiralanması

İdare tarafından 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 26'ncı maddesi kapsamında ihalesiz olarak şirketlere devredilen taşınmazların, şirketler tarafından 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 51/g maddesine göre pazarlık usulü ile kiraya verildiği görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde; genel bütçeye dâhil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin kiralama işlemlerinin bu Kanun hükümlerine göre yürütüleceği ifade edilmiştir.

5216 sayılı Kanun'un "Şirket kurulması" başlıklı 26'ncı maddesinde ise; "(...) 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 (...)" denilmektedir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere belediye şirketleri 2886 sayılı Kanun kapsamında yer almamaktadır. Ancak 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesi gereği büyükşehir belediyesi tarafından bu madde kapsamında şirketlere ihalesiz olarak devredilen yerlerin, belediye şirketince üçüncü kişilere devrinde 2886 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir.

Aşağıdaki tabloda Belediye şirketleri tarafından İdarenin mülkiyetinde olan taşınmazların kiralamalarına ait liste yer almaktadır.

Tablo 13: Şirketler Tarafından Pazarlık Usulüyle Üçüncü Kişilere Kiralanan İdareye Ait Taşınmaz Listesi

Sıra No	Taşınmaz Cinsi	Şirket	Şirketin Uyguladığı İhale Usulü
1	Kafeterya	BESOT AŞ	Pazarlık
2	Çay Bahçesi	BESOT AŞ	Pazarlık
3	Kafeterya	BESOT AŞ	Pazarlık
4	Kafeterya	BESOT AŞ	Pazarlık
5	Büfe	BESOT AŞ	Pazarlık
6	Çay Bahçesi	BESOT AŞ	Pazarlık
7	Büfe ve Cafe	BESOT AŞ	Pazarlık
8	Oda ve Dernekler Binası	BESOT AŞ	Pazarlık
9	Café-Restaurant	BESOT AŞ	Pazarlık
10	Büfe	BESOT AŞ	Pazarlık
11	Sümerpark Projesi Tüm Taşınmazlar	BESOT AŞ	Pazarlık
12	İşyeri	BESOT AŞ	Pazarlık
13	Büfe- Çay Bahçesi	BESOT AŞ	Pazarlık
14	İşyeri	BESOT AŞ	Pazarlık
15	İşyeri	BESOT AŞ	Pazarlık
16	İşyeri	BESOT AŞ	Pazarlık
17	Çay Ocağı	BESOT AŞ	Pazarlık
18	Kafeterya	BESOT AŞ	Pazarlık
19	Kafeterya	BESOT AŞ	Pazarlık
20	Kamyon Tır Parkı	MANULAŞ	Pazarlık
21	Kapalı otopark	MANULAŞ	Pazarlık
22	Kapalı otopark	MANULAŞ	Pazarlık
23	Kapalı otopark	MANULAŞ	Pazarlık
24	Kapalı otopark	MANULAŞ	Pazarlık
25	Kapalı otopark	MANULAŞ	Pazarlık
26	Kapalı otopark	MANULAŞ	Pazarlık
27	14 İşyeri	MANULAŞ	Pazarlık
28	Açık Otopark	MANULAŞ	Pazarlık
29	Açık Otopark	MANULAŞ	Pazarlık
30	Katlı otopark	MANULAŞ	Pazarlık
31	Soma Otopark 30 İşyeri	MANULAŞ	Pazarlık
32	Tır Parkı Dükkanları	MANULAŞ	Pazarlık

2886 sayılı Kanun'un 2'nci maddesinde ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması esas kılınmış, 36'ncı maddesinde Kanun kapsamındaki işlerde tekliflerin gizli olarak verilmesini sağlayan kapalı

teklif usulünün temel olduğu belirtilmiş ve istisnai olarak sadece Kanun'un 51'inci maddesinde sayılan işlerin pazarlık usulüyle yaptırılabilceği hüküm altına alınmıştır.

Söz konusu 51'inci maddenin (g) bendinde ise *“Kullanışlarının özelliği, idarelere yararlı olması veya ivediliği nedeniyle kapalı veya açık teklif yöntemleriyle ihalesi uygun görülmeyen, devletin özel mülkiyetindeki taşınır ve taşınmaz malların kiralanması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralanması ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi”* nin pazarlık usulü ile ihale edilebileceği belirtilmiştir.

Mezkur Kanun'un diğer maddelerinde yer alan “idare” kavramı yerine 51/g maddesinde “Devlet” kavramı kullanılmıştır. Hatta aynı maddenin (f) bendinde yine “idare” kavramına yer verilmiştir. Kanun'a tabi kurumlar için “idare” kavramı kullanılırken (g) bendinde “idarelerin özel mülkiyetinde” ibaresi yerine “Devletin özel mülkiyetinde” ve “Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunun” ibarelerine yer verilmiş olması bu maddenin başka bir mana ve içeriği ifade ettiğini göstermektedir.

Mezkur Kanun'da geçen “Devletin özel mülkiyetindeki” ve “Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler” ifadeleri ile hazineye ait olan taşınmazlar tarif edilmekte olup, belediyelerin veya belediye şirketlerinin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazların bu kapsamda değerlendirilmesi, dolayısıyla Belediye mülkiyetindeki taşınmazların 51/g kapsamında pazarlık usulüyle kiraya verilmesi mümkün değildir.

İdare mülkiyetinde olup da 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı madde kapsamında şirketlere ihalesiz olarak devredilen yerlere ait ihaleler, 2886 sayılı Kanun'daki şartlar dikkate alınarak açık teklif usulü veya kapalı teklif usulü ile yapılmalıdır.

İdare cevabında Manisa İlinin Büyükşehir olması sonucunda devir tasfiye komisyonu kararıyla kendilerine devredilen taşınmazlarda, ilçe belediyeleri ile kira akitleri devam eden kiracıların olması ve bu kiracıların mağdur edilmemesinin gözetildiği, kiracıların ilçe belediyeleri ile yapmış oldukları kira akitlerinde yer alan süre ile sınırlı olacak şekilde pazarlık usulü ihale ile kira akitleri yapıldığı ve kiralama iş ve işlemlerinde mevzuat hükümlerinin hassasiyetle uygulanması konusunda ilgili şirketlere gerekli uyarıların yapıldığı bildirilmiştir.

Sonuç olarak Belediye Şirketlerine devredilen taşınmazlara ilişkin işletme haklarının Şirketler tarafından pazarlık usulüyle kiraya verilmesi hususunun, Belediyenin yetkili organlarınca değerlendirilerek, mevzuat hükümleri doğrultusunda gerekli önlemlerin alınması gerekmektedir.

BULGU 9: İlçe Belediyeleri Tarafından Yapılan İmar Planı Değişikliğine Dair Değer Artış Paylarının Takip ve Tahsil Edilmesine İlişkin İşlemlerin Kontrolünün Yapılmaması

İmar planının taşınmaz maliklerinin talebi üzerine değiştirilmesi sonucu söz konusu taşınmazlarda meydana gelen değer artışlarının tespiti için İdare bünyesinde kıymet takdir komisyonu oluşturulmadığı, değer artış paylarının takip ve tahsil edilmesine ilişkin işlemlerin kontrolünün yapılmadığı görülmüştür.

03.05.1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 44'üncü maddesi, ek 8'inci maddesinin dördüncü fıkrası ve 10.07.2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 97'nci maddesine dayanılarak çıkarılan ve 15.09.2020 tarihli ve 31245 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan İmar Planı Değişikliğine Dair Değer Artış Payı Hakkında Yönetmelik'in "Amaç" başlıklı 1'inci maddesinde;

"Bu Yönetmeliğin amacı; uygulama imar planı değişikliği sonucu taşınmazda meydana gelecek değer artışının değer artış payı olarak kamuya kazandırılmasında; bu payın kapsamı, tespiti, kesinleşmesi, ödenmesi ve dağıtımına ilişkin iş ve işlemler ile diğer iş ve işlemlere yönelik usul ve esasları belirlemektir."

"Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde;

"...e) Kıymet takdir komisyonu: İdare bünyesinde ilgili lisans ve lisansüstü programlardan mezun olan, en az beş olmak üzere tek sayıda belirlenecek kişiden oluşturulan ve değer artış payını belirlemek üzere piyasa araştırması yapmakla, meri plan ve plan değişikliği açıklama raporu ve değerlendirme raporunu incelemek, değerlendirmek ve nihai değer artış payını tespit etmekle görevli komisyonu,

..."

"Kıymet takdir komisyonunun teşekkülü ve çalışma esasları" başlıklı 9'uncu maddesinde;

"(1) Kıymet takdir komisyonu; ilgili idarenin bünyesinde 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4 üncü maddesi veya 3/7/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanununun 49 uncu maddesi kapsamında görev yapmak koşuluyla; şehir plancısı, harita (geomatik mühendisi/jeodezi ve fotogrametri mühendisi) mühendisi, mimar, inşaat mühendisi

ile arazi yönetimi, kentsel dönüşüm, taşınmaz mal/gayrimenkul geliştirme ve yönetimi ile değerlendirme konularında lisans/yüksek lisans veya doktora yapmış ya da 6362 sayılı Kanuna göre yetkilendirilen lisanslı gayrimenkul değerlendirme uzmanlarından olmak üzere en az beş asıl ve 3 yedek üyeden oluşur. Belirtilen kapsamda yeterli personeli olmayan idareler, kıymet takdir komisyonunu lisans mezunu olan kişilerden oluşturur; bu durumdaki idareler, komisyonun en az iki üyesinin diğer kamu kurum ve kuruluşlarının bünyesinde bulunan yukarıda belirtilen nitelikleri haiz personelden temin edebilirler.

(2) Kıymet takdir komisyonları iki yıl süre ile görev yapmak üzere üst yöneticinin onayı ile komisyon başkanı da belirtilecek şekilde oluşturulur. Yıl içinde idarenin gerekli görmesi halinde yeni komisyon ya da komisyonlar kurulabilir.”

hükümleri yer almaktadır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine göre imar planının değiştirilmesi sonucu taşınmazlarda meydana gelen değer artışlarının ekonomiye kazandırılabilmesi için idare bünyesinde kıymet takdir komisyonu oluşturulması gerekmektedir.

Söz konusu Yönetmelik'in "Değer artış payının ödenmesi" başlıklı 13'üncü maddesinde, değer artış payının, en geç taşınmazın ilk satışında veya inşaat ruhsatının alımı aşamasından önce Bakanlığın muhasebe birimi hesabına ödeneceği,

"Değer artış payının dağılımı" başlıklı 14'ncü maddesinde ise başvuru sahibi tarafından yatırılan değer artış payının;

a) Büyükşehir belediyesinin olduğu illerde; %25'inin büyükşehir belediyesinin ilgili hesabına, %25'inin ilgili ilçe belediyesinin ilgili hesabına, %25'inin Bakanlığın Dönüşüm Projeleri Özel Hesabına,

b) Büyükşehir belediyesi olmayan illerde ise; %40'ının imar planı değişikliğini onaylayan idarede açılacak ilgili hesaba, %30'unun Bakanlığın Dönüşüm Projeleri Özel Hesabına,

c) Bakanlıkça onaylanan imar planı değişikliğinden kaynaklanan değer artışının %75'inin Bakanlığın Dönüşüm Projeleri Özel Hesabına, kalan değer artış payının; büyükşehir belediyesinin olduğu illerde %15'inin büyükşehir belediyesinin ilgili hesabına, %10'unun ilgili ilçe belediyesinin ilgili hesabına; büyükşehir belediyesi olmayan yerlerde ise Bakanlık payının

dışındaki kalan değer artış payının tamamının plan değişikliğinin yapıldığı yerdeki ilgili idarenin açılacak ilgili hesabına,

ç) (a) bendine göre kalan değer artış payının %25'inin, (b) bendine göre kalan değer artış payının %30'u ile imar planı değişikliğinin diğer genel bütçeli idareler tarafından onaylanması durumunda değer artış payının tamamı genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere Hazine hesabına,

Bakanlık muhasebe birimi tarafından 5 iş günü içerisinde aktarılacağı belirtilmektedir.

Söz konusu Yönetmelik'in yasal dayanaklarından olan 3194 sayılı İmar Kanunu'nun ek 8'inci maddesinin birinci fıkrası "*Taşınmaz maliklerinin tamamının talebi üzerine ada bazında yapılacak imar planı değişikliği sonucunda değerinde artış olan arsanın artan değerinin tamamı değer artış payı olarak alınır...*" hükmünü amir olmakla birlikte, söz konusu fıkroda yer alan "artan değerinin tamamı" ibaresi Anayasa Mahkemesi'nin 18.05.2023 tarihli ve E: 2020/42, K: 2023/99 sayılı Kararı ile iptal edilmiştir. Kararın Resmî Gazete'de yayımlanmasından başlayarak dokuz ay sonra (04.07.2024) yürürlüğe gireceği hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemelerde, Manisa ilinde imar planı değişiklikleri olmasına rağmen İdare bünyesinde kıymet takdir komisyonunun kurulmadığı ve söz konusu değer artış paylarının takip ve tahsil edilmediği tespit edilmiştir.

İdare cevabında, İmar Planı Değişikliklerine Dair Değer Artış Payı Hakkındaki Yönetmeliğin 1'inci maddesindeki "uygulama imar planı değişikliği sonucu" ibaresine dayanarak, 1/1000 ölçekli uygulama imar planı değişikliklerinin ilçe belediyelerinin sorumluluğunda olduğu belirtilmiş ve bu değişikliklere ilişkin değer artış payı işlemlerinin de ilçe belediyeleri tarafından yapılması gerektiği ifade edilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "*Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları*" başlıklı 7'nci maddesinin (b) fıkrasında "*büyükşehir içindeki belediyelerin nazım plâna uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar plânlarını, bu plânlarda yapılacak değişiklikleri, parselasyon plânlarını ve imar ıslah plânlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetlemek*" görevi büyükşehir belediyelerine verilmiştir. Ayrıca, İmar Planı Değişikliklerine Dair Değer Artış Payı Hakkındaki Yönetmelik'in 4(1) maddesinin (d) bendinde idare tanımında büyükşehir belediyelerine de yer verilmiş, (e) bendinde ise kıymet takdir komisyonunun idare bünyesinde kurulacağı

düzenlenmiştir. Söz konusu Yönetmelik'in "*Değer artış payının tespiti*" başlıklı 11'inci maddesinin 3'üncü fıkrasında, büyükşehir belediyesi olan yerlerde plan değişikliği teklifinin ilçe belediyesine yapılması halinde, büyükşehir belediyesince onaylanmasından sonra, ilçe belediye başkanlığına iletilerek askıya çıkarılmasından önce, ilçe belediyesince değer artış payı ile ilgili iş ve işlemlerin başlatılmasının resmi yazı ile ilgili birime bildirileceği; 4'üncü fıkrasında uygulama imar planının onaylanmasına müteakip değerlendirme raporu hazırlama bedelinin, taşınmaz maliklerince planı onaylayan idare tarafından bildirilen hesap numarasına onbeş gün içerisinde yatırılacağı; değerlendirme raporu hazırlama bedeli ilgililerce ödenmeden onaylanan planların askıya çıkartılmayacağı; ifade edilmiştir.

Bununla birlikte, bahse konu Yönetmelik'in 14'üncü maddesi, başvuru sahibi tarafından yatırılan değer artış payının; büyükşehir belediyesinin olduğu illerde %25'inin, Bakanlıkça onaylanan imar planı değişikliğinden kaynaklanan değer artışının ise %15'inin, ilgili büyükşehir belediyesi hesabına aktarılmasını amirdir. Söz konusu tutarlar, uygulama imar planını değişikliğini yapan kurumdan bağımsız olarak ilgili büyükşehir belediyesinin hesabına aktarılmalıdır.

Bu itibarla, imar planının taşınmaz maliklerinin talebi üzerine değiştirilmesi sonucu söz konusu taşınmazlarda meydana gelen değer artışlarının kamuya kazandırılabilmesi için İdare bünyesinde kıymet takdir komisyonu oluşturulması ve Anayasa Mahkemesi Kararının yürürlüğe gireceği tarihe kadar olan değer artış paylarının takip ve tahsil edilmesi gerekmektedir.

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
Toplu Ulaşım Hatlarının İhalesiz ve Süresiz Olarak Kullandırılması	2022	Yerine Getirilmedi	2023 yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular bölümünde “Toplu Ulaşım Hatlarının İhalesiz ve Süresiz Olarak Kullandırılması” başlığı ile tekrar bulgu konusu yapılmıştır.