T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

www.balioglu.net

İZMİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu

Kasım 2020

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ 1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU 7
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU 7
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI 7
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ 8
6. DENETİM GÖRÜŞÜ 10
7. DENETİM BULGULARI 10
8. EKLER 93

www.balioglu.net

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: Bağlı Kuruluşlar ve Şirketler 3
Tablo 2: 2017– 2019 Dönemi Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırması 4
Tablo 3: 2017 – 2019 Dönemi Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırması 4
Tablo 4: 2019 Yılı Bütçe Giderleri Tahmini ve Gerçekleşme Durumu 5
Tablo 5: 2019 Yılı Bütçe Gelirleri Tahmini ve Gerçekleşme Durumu 5
Tablo 6: İmalat Örnekleri 59
Tablo 7: Opera Binası İhale Kararı Tablosu 66
Tablo 8: Örnek Hakediş-Geçici Kabul Tablosu 85

www.balioglu.net

KISALTMALAR

AŞ	Anonim Şirket
AYKOME	Alt Yapı Koordinasyon Merkezi
ÇED	Çevresel Etki Değerlendirme
ÇTV	Çevre Temizlik Vergisi
DOP	Düzenleme Ortaklık Payı
ESHOT	Elektrik Su Havagazı Otobüs ve Troleybüs
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KOP	Kamu Ortaklık Payı
KDV	Katma Değer Vergisi
TMSF	Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu
USD	Dolar

www.balioglu.net

BULGU LİSTESİ

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Kişilerden Alacaklar Hesabının Takibi İçin Gerekli Olan Alacak İzleme Dosyasının Düzenlenmemesi

2. Kamu Hizmetine Ayrılan veya Kamunun Yararlanmasına Açık Yol Park Meydan Gibi Taşınmazları İçin Yapı Kayıt Belgesi Alınması

3. Büyükşehir ve İlçe Belediyelerinin Mülkiyetlerinde Bulunan Konutların Lojman Olarak Birbirlerine Tahsis Edilmesi

4. Taşınmaz Formlarında ve Cins Tashih İşlemlerinde Aksaklıklar Olması

5. Taşınmazların Etkili, Ekonomik ve Verimli Yönetilmemesi

6. Kanunla Büyükşehir Belediyesine Bırakılan Otogar Alanlarının İlçelerden Devir Alınmaması

7. İzmir Konak Eski Balık Halinin (Konak Pier) İşletme Sözleşmesine Uygun Olarak Sigortalatılmaması ve Sigorta Kontrolünün Yapılmaması

8. Taşınmazların Bedelsiz Olarak Üçüncü Şahıslar Tarafından Kullanılması

9. Büyükşehir Belediyesine Devredilmesi Gereken İlçe Belediye Otogar Alanının Büyükşehir Belediyesi Tarafından Kamulaştırılması

10. İzmir Şehirler Arası Otobüs Terminalinde Hatalı Uygulamalar Yapılması

11. Belediye Şirketinin İşlettiği Otoparklara Akıllı Otopark Sistemlerinin Kurulumu, Yazılımı, Bakımı ve Onarımının Büyükşehir Belediyesi Tarafından Yapılması

12. Kira Süresi Sona Eren Pınarbaşı Motor Sporları Yarış Pistinin İhaleye Çıkılmadan Kira Süresinin Uzatılması ve Ecrimisil Yoluyla Kullandırılması

13. Şirket Yönetim Kurulu Atamalarında Hatalı Uygulamalar Yapılması

14. Belediye Tarafından Vakıflara Düzenli Olarak Nakdi Kaynak Aktarımında Bulunulması

15. İdarenin Tasarrufunda Bulunan Reklam Alanlarının İşletilmemesi Nedeniyle Gelir Kaybı Yaşanması

www.balioglu.net

16. Belediye Sınırları İçerisinde Faaliyet Gösteren İşyerlerinin Bir Kısmına Ait İlan Reklam Vergisi Tahakkuk ve Tahsilatlarının Yapılmaması

17. Büyükşehir Belediyesi Tarafından Satın Alınan Bazı Hizmetlerin Herhangi Bir Meclis Kararına Dayanmadan veya Ortak Hizmet Projesi Bulunmadan İlçe Belediyelerine Bedelsiz Sunulması

18. Büyükşehir Belediyesine Ait Bazı Yetkilerin İlçe Belediyelerine Bırakılması

19. Belediye Sınırları İçerisinde Gürültü Kirliliğini Önlemeye Yönelik Eksikliklerin Bulunması

20. Hafriyat Alanlarının Etkin Olarak Kullanılmaması ve Hafriyat Gelirlerinin İlçe Belediyelerince Toplanması

21. Büyükşehir Belediyesinin Çevre Denetim Birimleri Olmasına Rağmen Deniz Kirliliği Önlemeye Yönelik Ceza Kesme Yetkisinin Alınması İçin İlgili Bakanlığa Başvuruda Bulunulmaması

www.balioglu.net

22. Çevre Temizlik Vergisi Tahakkuk ve Tahsilatının Yapılmaması

23. Büyükşehir Belediyesine Kontrollük Hizmeti İçin Verilen Araçların Amacı Dışında Kullanılması

24. Tıbbi Atıkların Bertarafı İçin Yapılan Protokol Süresinin Dolmasına ve Büyükşehir Belediyesine Herhangi Bir Pay Verilmemesine Rağmen Manisa Büyükşehir Belediyesince Hizmetin Devam Ettirilmesi

25. Aynı Nitelikte Birden Fazla Yapım İhalesi Olmasına Rağmen İş Artışlarının Birim Fiyatı Yüksek Olan İhale Bünyesinde Yaptırılması

26. Belediye Reklam Alanlarına İzinsiz Reklam Asılması

27. Kurum İhalelerinin Parçalara Bölünmesi

28. Projelere ve Sözleşmeye Esas İmalat Miktarlarının Hatalı Hesaplanması

29. Opera Binası Yapım İşinde Konsorsiyum İçin Elzem Olan Özel Ortağın Hakkının Uzman Olmayan Ortağa Devredilmesi

30. Sözleşme Kapsamındaki İş Kalemlerinin İlgili İş Kapsamından Çıkarılarak Aynı İşlerin Başka İhalelerde veya İdare Tarafından Yaptırılması

31. Yeni Birim Fiyatın Mevzuata Uygun Yapılmaması

32. Belediye Şirketi Kadrosuna Geçirilen Taşeron Personellerin Kontrol Teşkilatı Yapılması

33. İdarenin Yüklenimini Yaptığı İhalelerde Kontrol Görevlisi Olarak Çalışan Personelin Aynı Anda İşin Başında Bulunamayacak Şekilde İş Yükü Tesis Edilmesi

34. Yapım İşlerinde Geçici Kabullerin İmalatlar Yerinde Görülmeden Masa Başında Yapılması

35. İşçilerin Yıllık İzinlerin Kanuna Uygun Şekilde Kullandırılmaması

36. Sosyal Denge Sözleşmesine Mevzuata Aykırı Hükümler Konulması

37. Büyükşehir Belediyesinin İktisadi Teşebbüslerinin Sürekli Zarar Etmesini Önleyici Tedbirlerin Alınmaması

38. Danışmanlık ve Hizmet Alım İhalelerinde Kontrol Teşkilatı ile Kabul Komisyonunun Hatalı Oluşturulması ve Kontrol Teşkilatı Görevi İçin Tekrar Danışmanlık Hizmet Alımı Yapılması

39. Yapım İşlerinde Geçici Kabule Dayanak Olan Metraj ve Hakediş Gibi Evraklar Düzenlenmeden Kabul İşlemlerinin Yapılması

40. Mevzuata Aykırı Olarak Taşınmaz Tahsisi Yapılması

www.balioglu.net

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Büyükşehir Belediyesi tüm hizmetlerini; 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'na göre gerçekleştirmektedir.

Bu kanunların dışında hizmet alanlarına göre tabi olunan temel mevzuat aşağıda gösterilmiştir:

1) 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası

2) 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun,

3) 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu,

4) 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu,

5) 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu,

6) 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun,

7) 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun,

Büyükşehir Belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14 üncü maddesi ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 7 nci, 8 inci ve 9 uncu maddelerinde düzenlenmiştir. Buna göre, ana başlıklar itibarıyla, büyükşehir belediye başkanlığının yetki, görev ve sorumlulukları şunlardır:

İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafî ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor orta ve yükseköğrenim öğrenci yurtları; kadınlar ve çocuklar için konukevleri açma; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; gıda ile ilgili olanlar dâhil birinci sınıf gayrisıhhî müesseseleri ruhsatlandırma; ekonomi ve ticaretin

www.balioglu.net

geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Gıda bankacılığı yapabilir. Her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapabilir, sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütebilir, geliştirebilir ve bu amaçla sosyal tesisler kurabilir, meslek ve beceri kazandırma kursları açabilir, işletebilir veya işlettirebilir. İlçe belediyelerinin görüşlerini alarak Büyükşehir Belediyesinin stratejik plânını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak gibi görevleri de bulunmaktadır.

Mahalli idare birimi olan belediyeler üzerinde merkezi idarenin vesayet yetkisi, İçişleri Bakanlığı ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından yerine getirilmektedir.

Mahalli idarelerin iş ve işlemlerine dair mevzuatla verilen görev ve hizmetleri yapmak, takip etmek, sonuçlandırmak ve geliştirmek, mahalli idare yatırım ve hizmetlerinin kalkınma planları ile yıllık programlara uygun şekilde yapılmasını gözetmek, mahalli idareler personelinin hizmet içi eğitimini planlamak ve uygulanmasını takip etmek, mahalli idarelerin teşkilat, araç ve kadro standartlarını tespit etmek gibi konularda ise Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü yetkilidir.

Denetim ve soruşturma işlemleri ise İçişleri Bakanlığı tarafından yürütülmektedir.

www.balioglu.net

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Büyükşehir Belediyesi teşkilâtı; norm kadro esaslarına uygun olarak genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlüklerden oluşur.

Birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi büyükşehir belediye meclisinin kararı ile olur. Büyükşehir belediye personeli belediye başkanı tarafından atanır. Personelden müdür ve üstü unvanlı olanlar ilk toplantıda büyükşehir belediye meclisinin bilgisine sunulur. Genel sekreter, belediye başkanının teklifi üzerine Çevre ve Şehircilik Bakanı tarafından atanır.

Büyükşehir Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı 4 birim belirlenmiştir. Bunlar; Özel Kalem Müdürlüğü, İç Denetim Birimi Başkanlığı, Teftiş Kurulu Başkanlığı ve 1. Hukuk Müşavirliğidir. Doğrudan Başkana bağlı diğer birim olan Genel Sekreterlik idarenin en önemli icra organıdır. Genel Sekretere bağlı 4 adet Genel Sekreter Yardımcısı bulunmaktadır. Belediyenin 33 adet hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili Genel Sekreter Yardımcılıklarına bağlıdır.

Teşkilatlanmada oluşturulan her birim, kendi faaliyet ve görev alanları ile ilgili

yönetmeliklerini hazırlayarak, büyükşehir belediye meclisinin onayından geçirerek yürürlüğe koyar ve bu esaslar üzerinden faaliyetlerini sürdürür. Büyükşehir Belediyesinde çalışan memur ve sözleşmeli personel 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na; işçiler ise 1475 ve 4857 sayılı İş Kanunlarına tabi olup tüm personelin sosyal güvenlik işlemleri 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu uyarınca gerçekleştirilmektedir.

Büyükşehir Belediyesinde istihdam edilen 12.582 personelin; 38'i Daire Başkanı, 163'ü Şube Müdürü, 277'si Şef, 3656'sı Memur, 478'i İşçi, 427'si Sözleşmeli Personel ve 7.543'ü de Belediye iştiraki şirketlerden temin edilen İşçi Personelden oluşmaktadır. Belediye personel sayısı bir önceki yıla göre %6,81 oranında artış göstermiştir.

Büyükşehir Belediyesine bağlı, ilgili ve ilişikli kamu idareleri ile kurdukları ve sermaye ortağı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 1: Bağlı Kuruluşlar ve Şirketler

Bağlı Kuruluşlar		
İzsu Genel Müdürlüğü Eshot Genel Müdürlüğü		
ŞİRKET ADI	**2019 YILSONU İTİBARİYLE ŞİRKET SERMAYESİ (TL)**	**İ.B.B. ORTAKLIK ORANI (%)**
Ege Şehir Planlama A.Ş.	31.618.000,00	99,67
İzdeniz A.Ş.	149.250.000,00	92,90
İzulaş A.Ş.	752.500.000,00	89,80
İzelman A.Ş.	643.000.000,00	63,31
İzbeton A.Ş.	486.550.000,00	98,79
İzenerji A.Ş.	237.150.000,00	39,46
Grand Plaza A.Ş.	79.458.415,00	50,00
İzfaş A.Ş.	207.509.360,00	99,96
İzbelcom A.Ş.	61.250.000,00	74,04
İzban A.Ş.	1.155.000.000,00	47,00
Esbaş	52.500,00	0,73
Çeştaş	5.000.000,00	25,00
Baysan A.Ş.	845.000,00	96,79
İzmirgaz A.Ş.	60.000.000,00	10,00
İzmir Enternasyonal Otelcilik A.Ş.	120.000,00	23,50

1.3. Mali Yapı

Belediye bütçesi, program bütçe esasına göre hazırlanmak suretiyle mali yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin

www.balioglu.net

veren bir meclis kararıdır.

Tablo 2: 2017– 2019 Dönemi Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırması

Gider Türü	2017 Yılı (A)	2018 Yılı (B)	2019 Yılı (C)	Değişim Oranı (D) (D=C/B-1)
Personel Giderleri	326.417.373,11	360.610.121,16	460.916.898,16	0,28
Sosyal Güvenlik Kurumuna Devlet Primi Giderleri	46.978.857,98	51.662.176,88	60.988.531,42	0,18
Mal ve Hizmet Alımları	836.632.626,12	1.057.854.612,87	1.322.580.122,34	0,25
Faiz Giderleri	106.516.742,77	166.702.517,16	253.628.485,04	0,52
Cari Transferler	414.382.100,54	513.110.889,97	607.092.280,72	0,18
Sermaye Giderleri	2.271.888.002,04	2.195.121.421,12	2.394.103.332,68	0,09
Sermaye Transferleri	67.808.702,00	19.933.096,62	66.604.079,00	2,34
Borç Verme	548.675.120,00	712.205.528,00	679.296.212,00	-0,05
Bütçe Giderleri Toplamı	**4.619.299.524,56**	**5.077.200.363,78**	**5.845.209.941,36**	**0,15**

Tablo 2'de gösterildiği üzere, bütçe giderleri, bir önceki yıla göre 2019 yılında yaklaşık %15 oranında artış göstermiştir. En yüksek gider kalemlerindeki artış oranları sırasıyla; Sermaye Transferleri % 234, Faiz Giderlerinde % 52, Personel Giderleri % 28, Mal ve Hizmet Alımlarında % 25, Sosyal Güvenlik Kurumuna Devlet Primi Giderleri % 18 ve Sermaye Giderlerinde %0,9'dur.

Tablo 3: 2017 – 2019 Dönemi Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırması

Gelirin Türü	2017 Yılı (A)	2018 Yılı (B)	2019 Yılı (C)	Değişim Oranı (D) (D=C/B-1)
Vergi Gelirleri	38.268.926,91	44.291.854,22	48.606.369,11	0,10
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	241.395.922,07	275.208.836,64	292.070.841,09	0,06
Alınan Bağış ve Yardımlar, Özel Gelirler	62.442,12	1.570.952,06	405.116,58	-0,74
Diğer Gelirler	3.452.016.324,71	4.149.851.674,22	4.558.072.188,92	0,10
Sermaye Gelirleri	51.214.276,94	90.768.074,15	34.444.807,70	-0,62
Bütçe Gelirleri Toplamı	3.782.957.892,75	4.561.691.391,29	4.933.599.323,40	0,08
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler	22.224.308,02	6.789.606,81	3.959.021,64	-0,42
Net Bütçe Gelirleri	**3.760.733.584,73**	**4.554.901.784,48**	**4.929.640.301,76**	**0,08**

www.balioglu.net

Toplamı				

Bütçe gelirlerinin ekonomik açıdan seyrini gösteren Tablo 3'deki veriler dikkate alındığında, Diğer Gelirlerdeki artışla birlikte net bütçe gelirleri, bir önceki yıla göre 2019 yılında yaklaşık %0,8 oranında artış göstermiştir. Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırması açısından en yüksek artış; Diğer Gelirlerde ve Vergi Gelirlerinde %10 oranında meydana gelmiştir.

Tablo 4: 2019 Yılı Bütçe Giderleri Tahmini ve Gerçekleşme Durumu

Gider Açıklaması	Bütçe Tahmini	Bütçe Gerçekleşmesi	Tahmin/Gerçekleşme Oranı %
Personel Giderleri	464.127.745,98	460.916.898,16	99,31
S.G.K. Devlet Prim Giderleri	62.810.073,00	60.988.531,42	97,10
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	1.394.544.208,86	1.322.580.122,34	94,84
Faiz Giderleri	253.754.500,00	253.628.485,04	99,95
Cari Transferler	609.663.245,40	607.092.280,72	99,58
Sermaye Giderleri	2.460.430.565,42	2.394.103.332,68	97,30
Sermaye Transferleri	68.434.000,00	66.604.079,00	97,33
Borç Verme	680.338.300,00	679.296.212,00	99,85
Yedek Ödenekler	1.281.800,00	0,00	0,00
Toplam	**5.995.000.000,00**	**5.845.209.941,36**	**97,50**

İzmir Büyükşehir Belediyesi 2019 dönemi bütçe tahmini ve gerçekleşmeleri Tablo 4 ve Tablo 5'te gösterilmektedir. Buna göre; 2019 yılında bütçe giderleri, tahmini bütçeye göre %97,50 seviyesinde gerçekleşmiş ve tüm kalemlerde tahmini bütçenin altında seyretmiştir. En yüksek gider kalemini oluşturan Sermaye Giderlerinde gerçekleşme oranı %97,30, Mal ve Hizmet Alımları %94,84 ve Personel Giderleri %99,31 düzeyinde gerçekleşmiştir.

Tablo 5: 2019 Yılı Bütçe Gelirleri Tahmini ve Gerçekleşme Durumu

Bütçe Gelirinin Türü	Bütçe İle Tahmin Edilen	2019 Yılı Net Tahsilatı	Bütçeye Göre Gerçekleşme Oranı %
Vergi Gelirleri	51.145.000,00	48.497.937,88	94,82
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	224.991.000,00	290.369.939,08	129,06
Alınan Bağış ve Yardımlar İle Özel Gelirler	387.438,66	405.116,58	104,56
Diğer Gelirler	4.744.092.000,00	4.555.942.059,27	96,03
Sermaye Gelirleri	82.421.000,00	34.425.248,95	41,77

www.balioglu.net

Net Bütçe Geliri Toplamı	**5.103.036.438,66**	**4.929.640.301,76**	**96,60**

2019 yılında gerçekleşen bütçe gelirleri, yılı tahminine göre %96,60 seviyesinde gerçekleşmiştir. Tablodan da görüleceği üzere İzmir Büyükşehir Belediyesinin en büyük gelir kalemi başta merkezi idare vergi gelirlerinden alınan paylar ile faiz gelirlerini içeren Diğer Gelirler Kalemi olup 2019 yılındaki gerçekleşme oranı % 96,03'tür. 2019 yılında gelir kalemleri içindeki en büyük sapma, %41,77 ile Sermaye Gelirleri Kaleminde ortaya çıkmıştır.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Belediyenin muhasebe kayıt sistemi, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile getirilen tahakkuk esaslı devlet muhasebesi olup kayıt işlemleri Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği çerçevesinde düzenlenerek 27.05.2016 tarih 29724 (M) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümleri doğrultusunda gerçekleştirilmektedir.

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 sunulmuş olup denetim bu defter, tablo ve belgeler ile Usul ve Esaslar'ın 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Kasa sayım tutanağı,
- Banka mevcudu tespit tutanağı,
- Alınan çekler sayım tutanağı,
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,
- Teminat mektupları sayım tutanağı,
- Değerli kağıtlar sayım tutanağı,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetim icmal cetveli,
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,
- Faaliyet sonuçları tablosu,

www.balioglu.net

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

www.balioglu.net

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

İzmir Büyükşehir Belediyesinde iç kontrol sisteminin kurulması ve uygulanması kapsamında yapılan görüşmeler ve incelemeler sonucunda iç kontrol sistemleri ile ilgili tespitler aşağıda kısaca belirtilmiştir.

www.balioglu.net

- Kurumda Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığına bağlı olarak faaliyet gösteren İstatistik ve İç Kontrol Şube Müdürlüğü bulunmaktadır.

- İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu kurulmuş ve Kurula periyodik olarak yapılan çalışmalar hakkında bilgi verilmiştir.

İBB'nin iç kontrol alanında uygulamaya koyduğu düzenlemeler aşağıda yer almaktadır:

- Kurum çapında katılımcılık esasına bağlı kalınarak yapılan analizler sonucunda; gerçekçi verilere dayanılarak hazırlanan Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı, bugüne kadar altı kez basılmış ve kuruma duyurulmuştur. Diğer yandan da Hazine ve Maliye Bakanlığına bağlı Kamu Mali Yönetim ve Dönüşüm Genel Müdürlüğü tarafından oluşturulan e-sgb platformuna web üzerinden planlar yüklenmiş, altı ayda bir olmak üzere yılda iki kere ilerlemeler girilmiştir. En son eylem planı 2018 yılında hazırlanmış ve 2019-2020 yıllarında atanan eylemlerin takibine devam edilmiştir.

Şu ana kadar yapılan eylem planları analizi kısmında üç farklı ölçekte (yönetici, personel ve çalışma grubu) anket soruları hazırlanmış, çeşitli düzeylerde odak grup toplantıları yapılmış ve uzman görüşleri alınmıştır. Böylelikle plandaki standartlarla ilgili mevcut durumlar gerçekçi verilere dayanılarak ifade edilmiş ve atanması gereken eylemler öncelik şiddetine göre tasarlanıp atanmıştır.

Eylem planları ve iç kontrol adına yapılan yönetimsel bütün işler İstatistik ve İç Kontrol Şube Müdürlüğü tarafından yazılımlar üzerinden takip edilmektedir.

Hazırlanan eylem planları neticesinde, tarihe bağlanarak atanmış eylemlerle kurumda gerçekleşmiş olan işler;

- Daire başkanlıklarına ait çalışma yönetmeliği, şube müdürlüklerine ait çalışma yönergesi standart bir şablonda oluşturulmuştur.

- Göreve başlayan aday memur personele ve sözleşmeli personele "Etik Sözleşmesi" imzalattırılıp dosyalarına konmaktadır. Etik kuralların bilinmesi ile ilgili çeşitli düzenlemeler de yapılmıştır. Bu kapsamda etik haftası seminerleri düzenlenmiş, kitapçıklar basılıp dağıtılmış, etik haftası duyuru panolarına afişler asılmış, hata, usulsüzlük ve yolsuzlukların bildirilmesine ilişkin yöntemlerin yer aldığı tebliğ yayınlanmıştır.

- Kurum misyonu ve vizyonu yazılı olarak belirlenmiş, kurum içi paylaşım ortamında (intranet) ve kurumun resmi internet sitesinde yayınlanmıştır. Ayrıca, misyon ve vizyonun yazılı olduğu tabelalar iç ve dış birimlere asılmıştır.

- Personelin görev tanımlarının hazırlanmasına yönelik çalışmaların etkin ve hızlı yürümesi için Organizasyon ve Performans Şube Müdürlüğü kurulmuş olup çalışmalarına başlamıştır.

- Kurum içi eğitim talepleri toplanarak yıllık eğitim planları oluşturulmuş, mesleki eğitimlere özen gösterilmeye dikkat edilmiştir. Hazırlanan yıllık eğitim planları Belediye intranet sayfasında yayımlanmıştır.

- Oryantasyon eğitim süreçleri belirlenmiş Oryantasyon Formu ve İş Başı Takip Formu hazırlanarak kullanılmaya başlanmıştır. Kurumu tanıtıcı kitapçık hazırlanarak bu süreçte kullanılması sağlanmıştır.

- Görevden ayrılan personelin iş ve işlemlerini belirten Görev Devir Formu oluşturulmuş, tüm kuruma duyurulmuş, intranette yayımlanarak uygulamada kullanılması sağlanmıştır.

- Kurumun süreç hiyerarşisi çıkarılmış, her müdürlük için süreç sorumluları tarafından imzalanan iş akışları oluşturulmuştur. Yazılım üzerinden iş akışı güncellemeleri yapılabilir bir hale gelinmiştir.

- İzmir Büyükşehir Belediyesi Kamu Hizmet Standartları oluşturulmuş ve vatandaşın görebileceği noktalarda asılması sağlanmıştır. Yazılım üzerinden Kamu Hizmet Standartları güncellemeleri yapılabilir bir hale gelinmiştir.

- Yetki devirleri belirlenen esaslar çerçevesinde yetkinin devredildiği yöneticilere yazılı

www.balioglu.net

olarak bildirilmiştir. Kurumda mevcut olan imza yetkileri yönergesi geçerliliğini korumaktadır.

- İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'da yer alan ve ön mali kontrole tabi mali işlemlerin yanında 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22/d maddesindeki parasal limitin üzerindeki ödemeler de ön mali kontrole tabi tutulmaktadır.

- Muhasebe Yetkilisi ilgili Yönetmelik hükümlerine uygun olarak görevlendirilmiştir.

- Her yıl düzenli olarak hazırlanan faaliyet raporları kapsamında güvence beyanları verilmektedir.

- Kurumsal risk yönetimi çalışmaları tüm birimler ile görüşülerek, risk strateji belgesine uygun olarak belirlenen metodoloji ile üçüncü kez tamamlanmıştır. Her birime ait risk yönetim çalışması raporları oluşturulmuştur. Şubat 2014'te yayınlanmış olan Kamu İç Kontrol Rehberi ile uyumlu olarak hazırlanan, İzmir Büyükşehir Belediyesi risk yönetimine ilişkin yaklaşım ve politikaların yazılı bir şekilde ortaya konduğu Risk Strateji Belgesi (RSB) kılavuzluğunda kurumsal risk yönetimi uygulamalarının sonuçlarını izlemeye yönelik çalışmalara devam edilmiştir. Yapılan risk yönetimi çalışmaları kapsamında her müdürlükte ayrı ayrı iyileştirme sonuçları elde edilmiştir. Kurumsal risk yönetim çalışmaları yazılım üzerinden takip edilmektedir. Yazılım aracılığıyla; birimlerde tespit edilen riskleri önlemeye yönelik atanan kontrol faaliyetlerinin gerçekleşmeleri güncel olarak izlenmektedir. Birimlerin kendi içinde risk çalışması kültürünü geliştirmek adına İstatistik ve İç Kontrol Şube Müdürlüğü tarafından risk yönetimi danışmanlığı verilmeye başlanmıştır.

- Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı tarafından "27001 Bilgi Güvenliği Yönetim Sistemi Belgesi'nin alınması sağlanmıştır.

www.balioglu.net

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

İzmir Büyükşehir Belediyesi'nin 2019 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan, geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Kişilerden Alacaklar Hesabının Takibi İçin Gerekli Olan Alacak İzleme Dosyasının Düzenlenmemesi

Kişilerden alacaklar hesabında izlenmesi gereken tutarların takip, tahsil ve terkin işlemlerine esas olmak üzere düzenlenmesi gereken dosya ve belgelerin bulunmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun *"Kayıt zamanı"* başlıklı 50 nci maddesinde, bütün mali işlemlerin muhasebeleştirilmesi ve her muhasebe kaydının belgeye dayanmasının şart olduğu belirtilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 111 inci maddesinde, kişilerden alacaklar hesabına kaydedilmesi gerekli işlemler sayılmış, mezkür maddenin devamında, kişilerden alacaklar hesabına kaydedilen alacakların her biri için ayrı bir alacak izleme dosyası açılacağı, bu dosyalara, alacağın hesaplara alındığı mali yıl ile bu rakamlardan sonra gelmek üzere mali yılbaşında birden başlanarak verilen rakamlardan oluşan bir alacak sıra numarası verileceği ve alacakların izlenmesinin bu dosyalardan yapılacağı belirtilmiştir.

Yine Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in *"Alacak takip dosyası"* başlıklı 8 inci maddesinde tespit edilerek kamu idarelerine bildirilen kamu zararlarından doğan alacakların her biri için ayrı bir alacak dosyası açılacağı, alacağın tespit, takip ve tahsiline ilişkin bütün belgelerin bu dosyada muhafaza edileceği belirtilmiştir.

İzmir Büyükşehir Belediyesinin muhasebe kayıtlarının incelenmesi neticesinde, 140 Kişilerden Alacaklar hesabına kayıtlı tutarlar için yukarıda mevzuat hükümleri ile açıklanan alacak izleme dosyalarının açılmadığı, alacak takip, tahsil ve terkin işlemlerinin söz konusu dosyalarda alacak itibariyle ayrı ayrı izlenmediği görülmüştür.

BULGU 2: Kamu Hizmetine Ayrılan veya Kamunun Yararlanmasına Açık Yol Park Meydan Gibi Taşınmazları İçin Yapı Kayıt Belgesi Alınması

Yapılan incelemelerde Büyükşehir Belediyesinin kamu hizmetine ayrılan meydan, yol, park gibi taşınmazları için yapı kayıt belgesinin alındığı ve bu taşınmazlar için yapı kayıt belgesi sahibi kişiler tarafından kendilerine satışının yapılması için Büyükşehir Belediyesine

www.balioglu.net

başvuruların yapıldığı görülmüştür.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun Geçici 16 ncı maddesinde, afet risklerine hazırlık kapsamında ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapıların kayıt altına alınması ve imar barışının sağlanması amacıyla, 31.12.2017 tarihinden önce yapılmış yapılar için Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve yetkilendireceği kurum ve kuruluşlara 31.10.2018 tarihine kadar başvurulması, bu maddedeki şartların yerine getirilmesi ve 31.12.2018 tarihine kadar kayıt bedelinin ödenmesi halinde yapı kayıt belgesi verilebileceği belirtilmiş olup yapı kayıt belgesi alınan yapıların belediyelere ait taşınmazlar üzerine inşa edilmiş olması halinde, Yapı Kayıt Belgesi sahipleri ile bunların kanuni veya akdi haleflerinin talepleri üzerine bedeli ilgili belediyesine ödenmek kaydıyla taşınmazlar rayiç bedel üzerinden belediyelerce doğrudan satılacağı belirtilmiştir.

Çevre Şehircilik Bakanlığı tarafından çıkarılan Yapı Kayıt Belgesi Verilmesine İlişkin Usul ve Esasların "*Hazineye ve belediyeye ait taşınmazlar üzerindeki yapılar"* başlıklı 7 nci maddesinde; *"... Belediyelerin özel mülkiyetinde olan taşınmazlar üzerine inşa edilmiş olan yapılara Yapı Kayıt Belgesi verilebilir. Böyle bir durumda, Yapı Kayıt Belgesi sahipleri ile bunların kanuni veya akdi haleflerinin talepleri üzerine bedeli ilgili belediyesine ödenmek kaydıyla taşınmazlar rayiç bedel üzerinden belediyelerce doğrudan bunlara satılır*." denilmekte olup yapılan incelemelerde belediyelerin özel mülkiyetinde olmayan kamu hizmetine ayrılan yol, park, meydan gibi taşınmazları için yapı kayıt belgelerinin alındığı ve Büyükşehir Belediyesine ilgili taşınmazın satışı için başvurulduğu görülmüştür. Mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere belediyelerin sadece özel mülkiyetinde olan taşınmazlar için yapı kayıt belgesi verilebileceği belirtilmiş olmasına rağmen Büyükşehir Belediyesi imar planlarında yol, park, meydan olarak belirlenen yerler için yapı kayıt belgelerinin verildiği görülmüştür.

Sonuç olarak Büyükşehir Belediyesinin özel mülkiyetinde bulunmayıp imar planlarında yol, park, meydan olarak kamu hizmeti için kullanılan taşınmazlar için yapı kayıt belgelerinin Büyükşehir Belediyesinin ilgili birimlerince tarafından takip edilmesi ve belirlenen taşınmazlar için yapı kayıt belgelerinin iptal edilmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Büyükşehir ve İlçe Belediyelerinin Mülkiyetlerinde Bulunan Konutların Lojman Olarak Birbirlerine Tahsis Edilmesi

İzmir Büyükşehir Belediyesinin mülkiyetinde bulunan 88 adet konutun mevzuata aykırı

www.balioglu.net

olarak ilçe belediyelerine tahsis edildiği yine ilçe belediyesinin mülkiyetinde bulunan 3 adet konutun lojman olarak Büyükşehir Belediyesine tahsis edildiği görülmüştür.

5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun *"Diğer kuruşlarla ilişkiler"* başlıklı 75 inci maddesinde;

"Belediye, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda;

...

d) Kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebilir veya süresi yirmibeş yılı geçmemek üzere tahsis edebilir. Bu taşınmazlar aynı kuruluşlara kiraya da verilebilir. Bu taşınmazların, tahsis amacı dışında kullanılması hâlinde, tahsis işlemi iptal edilir. Tahsis süresi sonunda, aynı esaslara göre yeniden tahsis mümkündür" denilmekte ve aynı maddenin ikinci fıkrasında ise;" *Kamu kurum ve kuruluşlarına belediyeler, bağlı kuruluşları ve belediye şirketlerince devir veya tahsis edilen taşınmazlar, kamu konutu ve sosyal tesis olarak kullanılamaz."* ifadeleri yer almaktadır.

www.balioglu.net

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine göre belediyelerin mülkiyetindeki taşınmazların diğer kamu idarelerine devir veya tahsis edilebilmesi üç koşulun birlikte gerçekleşmesi şartına bağlanmıştır. Bu koşullardan birincisi; taşınmazın tahsis maksadının belediyenin görev ve sorumluluk alanına girmesi, ikincisi; adına tahsis yapılan kamu idaresinin bu taşınmazı asli görev ve hizmetlerinde değerlendirmesi, üçüncüsü ise; taşınmazların kamu konutu ve sosyal tesis olarak kullanılmamasıdır. Taşınmazın tahsisine ilişkin bu koşullardan biri bile sağlanamadığında tahsisin yapılması da mümkün olmayacaktır.

Bulgu konusu taşınmaz tahsisi incelendiğinde, yukarıda sayılan şartların sağlanamadığı görülmüştür. Şöyle ki, belediye tarafından tahsis edilen taşınmazlar konut niteliğine haiz apartman daireleridir. Belediyelerin devir veya tahsis ettiği taşınmazlar kamu konutu ve sosyal tesis olarak kullanılamaz ifadesi, Kanun Koyucunun bu yöndeki iradesinin açık delilidir. Bu itibarla, Kanun'da şüpheye mahal bırakmayacak açıklıkta düzenlenerek yapılamayacağı belirtilen tahsis işleminin yapılmasında mevzuata uygunluk bulunmamaktadır.

Sonuç olarak, kamu idaresinin ilçe belediyelerine tahsis ettiği 88 adet taşınmazın tahsis işleminin mevzuata aykırı olması sebebiyle iptal edilmesi yine ilçe belediyesi mülkiyetinde olan

konutun Büyükşehir Belediyesine tahsis işleminin de aynı gerekçelerle iptal edilmesi gerekmektedir.

BULGU 4: Taşınmaz Formlarında ve Cins Tashih İşlemlerinde Aksaklıklar Olması

Belediyeye ait taşınmazların kayıt işlemlerinin yapılmasında, Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmeliği'n, taşınmazların kayıt esas ve usullerini düzenleyen hükümlerine uyulmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun "*Taşınır ve Taşınmaz İşlemleri*" başlıklı 44 üncü maddesinde;

Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine ait taşınır ve taşınmaz malların kaydı ile mal yönetim hesabının verilmesine ilişkin usul ve esasların Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılacak yönetmelikte düzenleneceği belirtilmektedir.

www.balioglu.net

02.10.2006 tarih ve 26307 Sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in *"Kayıt şekli"* başlıklı 7 nci maddesine göre; kamu idaresi taşınmazları için, Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar Formu, Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar Formu, Orta Malları Formu ve Genel Hizmet Alanları Formunun düzenlenmesi gerekmektedir.

Yine ilgili Yönetmelik hükümlerine göre*;* kamu idarelerinin taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerince hazırlanan bu formlar taşınmaz icmal cetvelleri hazırlanmak üzere mali hizmetler birimine gönderilir. Mali hizmetler birimince bu formlar konsolide edilerek bu Yönetmelik'in ekinde (Ek 7) bulunan örneğe uygun şekilde taşınmaz icmal cetvelleri oluşturulur.

Aynı Yönetmelik'in *"Cins tashihlerinin yapılması"* başlıklı 10 uncu maddesinde de; "*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" ve "Kayıt değişikliği işlemleri" başlıklı 11'inci maddesine göre; "(1) Kadastro, imar, ifraz, tevhid, cins tashihi, yüz ölçüm değişikliği, kat mülkiyeti tesisi, kamuya terk gibi nedenlerle taşınmazda meydana gelebilecek değişikliklerde kayıtlar kapatılıp oluşan taşınmazlar esas alınarak yeni kayıt tesis edilir."* hükümleri yer almaktadır.

Kurum taşınmazlarında yapılan incelemelerde, her ne kadar taşınmazlar için öngörülen formlar ve icmal cetvelleri oluşturulmuşsa da formlarda bazı taşınmazların eksik olduğu ve kuruma ait bütün taşınmazları yansıtmadığı görülmüştür.

Bu işlemlerin yapılmamış olması, Belediyeye ait taşınmazların hangi nitelikte kullanıldığının bilinememesine ve tapu kayıtları ile fiili durumun uyuşmamasına sebep olmaktadır. Ayrıca, taşınmazların kullanım durumlarına göre ilgili hesaplara kaydedilmemiş olması bilançoda taşınmaz değerlerinin hatalı görünmesine de sebep olmaktadır.

BULGU 5: Taşınmazların Etkili, Ekonomik ve Verimli Yönetilmemesi

A) Büyükşehir Belediyesi Taşınmazının Ticaret Merkezi Yapılması Adına Kat Karşılığı İnşaat Sözleşmesi Yapılması Sonucu Etkili, Ekonomik ve Verimli Olarak Kullanılmaması

Büyükşehir Belediyesi ile iki şirket tarafından kurulan bir ortaklık arasında, İzmir 7. Noterliği'nin 03.07.1997 tarih ve 29333 yevmiye numarası ile tanzim edilen kat karşılığı inşaat sözleşmesi imzalanmıştır.

www.balioglu.net

Yapılan sözleşmede birinci husus; Konak İlçesi, İsmet Kaptan Mahallesi, 1039 ada 8 parsel üzerine imar planlarına, ihale dosyası ve mahal listeleri ile yapılan sözleşme eki avan projesine göre yüklenici tarafından yerine getirilecek Büyükşehir Belediyesince onaylanacak projeye göre; konferans salonu, tiyatro salonu, sinema salonları, sergi salonları, katlı otopark, ticaret merkezi, otel ve turizm merkezi, alışveriş merkezi, mağaza, trafo ve jeneratör, destek ünitelerin inşaa edilmesi ile Büyükşehir Belediyesine ait olacak bölümleri bila bedel yapılarak teslim edilmesidir.

İkinci husus; Kahramanlar Otoparkının Alanı'nda belediyece verilecek proje ve teknik şartnamelere uygun olarak yaklaşık 35.000 m2 inşaat alanlı katlı otopark 15 yıl süreyle işletmek şartıyla bilabedel inşaa edilerek Büyükşehir Belediyesine teslim edilmesi ve ilave 1.701.000 TL peşin bedelin %50'sinin sözleşmenin imzalanmasından itibaren 30 gün içerisinde, %50'sinin de 60 gün içerisinde ödenmesi hususlarını kapsamaktadır. Sözleşme konusu ikinci husus sözleşme hükümleri çerçevesinde Kahramanlar Katlı Otoparkının inşası yüklenicisi tarafından gerçekleştirilmiş ve yüklenici tarafından işletilerek 03.11.2015 tarihinde idareye devredilmiştir.

Sözleşmenin imzalanmasını takiben, sözleşme yüklenicisi tarafından gerekli projeler hazırlanarak alınan inşaat ruhsatına dayalı olarak inşaata başlanmışsa da, İzmir 3 üncü İdare

Mahkemesi'nin 1998/458 esasına kayden açılan imar planının ve inşaat ruhsatının iptali istemiyle açılan dava sonucunda imar planlarına aykırılık sebebiyle 03.06.1999 tarihinde yürütmenin durdurulmasına karar verilmiş ve 8 parselde başlamış olan inşaat durdurulmuştur. Daha sonraki süreçte imar planları Büyükşehir Belediyesi ile ilgili ilçe belediyesi tarafından yenilenmiş fakat yine alınan yargı kararlarıyla imar planları iptal edilmiş ve 8 parseldeki taşınmazın plansız alan olarak kalması dolayısıyla inşaat durdurulmuştur.

09.07.2001 tarihinde sözleşme yüklenicisinin bir ortağına ve diğer ortağında aynı bankaya borçlu olmasıyla diğer ortağa da TMSF tarafından el konulmuş ve ortaklığın tüm malvarlığına 6183 sayılı Kanun kapsamında takipler başlatılmış ve bu takipler kesinleşmiştir. Bu devralma işleminde TMSF, kanunların kendisine tanıdığı yetkiler çerçevesinde, alacaklarının tahsiline ilişkin olarak verilmiş bir yetki olması sebebiyle, şirketin tüzel kişiliğinde değişiklik yapmamıştır. Şirketin tüzel kişiliği TMSF'den ayrı ve bağımsız olarak devam etmiştir.

09.03.2009 tarihinde Büyükşehir Belediyesi ve ortaklık arasında protokol imzalanmış, protokol ile sözleşme konusu büyükşehir belediye payının %30'a çıkarılarak belediye hizmet binası yapılması, kalan %70'in ise yükleniciye ait olması şeklinde karar alınmıştır. Yapılan protokolün 8 inci maddesinde bu hükümler çerçevesinde ek bir sözleşme yapılacağı da ayrıca kararlaştırılmıştır. Bu protokol konusu kapsamında Büyükşehir Belediyesi ile ortaklık arasında 10.02.2014 tarihli yapılan sözleşme ile ilk sözleşme tadil edilmiş olup sözleşmeye protokol konusunda belirlenen hükümler eklenmiş ve sözleşme değiştirilmiştir.

Ayrıca söz konusu taşınmaz için, TMSF'nin 5411 sayılı Bankalar Kanunu'nun 134 üncü maddesi; "*…6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usûlü Hakkında Kanun hükümleri uyarınca haczedilen aktif değerler ile lisans, ruhsat ve imtiyaz sözleşmelerinden doğan haklar ve bu varlıkların feri veya mütemmim cüzü niteliğindeki sözleşmelerden doğan, ancak başlı başına iktisadî değeri olmayanlar da dahil olmak üzere diğer tüm hak ve varlıkları bir araya getirerek, ticarî ve iktisadî bütünlük oluşturarak alıcısına geçişini sağlayacak şekilde satışına…*" hükmü yetkisine istinaden TMSF tarafından üç kez taşınmaz satış kararı alınmış, ilgili kararların ilki fon kurulu kararı ile ikinci ve üçüncüsü ise ihaleye katılan olmaması dolayısıyla uygulanmamıştır.

Daha sonra dördüncü kez satış kararı alınmış, taşınmaz 80.000.000,00 USD muhammen bedel ile satışa çıkarılmış olup 19.01.2016 tarihinde ihale edilmiştir.

www.balioglu.net

İhale Şartnamesi'nin 8.4.1 inci maddesinin 2 nci fıkrasında yer alan "*Ege Dünya Ticaret Merkezi (Taşınmaz) Ticari ve İktisadi Bütünlüğü ihalesinin "Kurul" tarafından onaylanması tarihinden itibaren 30 ay geçmesine rağmen "İhaleyi Kazanan "ın kusuru olmaksızın, inşaat ruhsatının alınamaması halinde, "Kurul" tarafından ihale iptal edilecektir."* hükmünde belirtilen 30 aylık süre 24.09.2018 tarihinde dolmuş ve bu tarihe kadar ihale alıcısı tarafından inşaat ruhsatı alınamadığından ihale iptal edilmiş, taşınmazın eski maliklerine iadesine karar verilmiş, Konak Tapu Müdürlüğü nezdinde tüm takyidatların ihyası yapılmış ve eski yüklenici adına tapu tescili sağlanmıştır.

Sonuç olarak, İzmir ilinin şehir merkezinde konum ve değeri yüksek olan 20.866,10 m2 bir taşınmazın 1997 yılından itibaren şantiye alanı olarak kalması hem şehirde yaşayan insanların güvenliği açısından belediye sorumluluğu doğurmakta hem de kamu kaynağı olan taşınmazın etkili, ekonomik ve verimli kullanılmadığını göstermektedir. Bu sebeple yürürlükte bulunan imar planları doğrultusunda söz konusu taşınmazın Büyükşehir Belediyesi tarafından İzmir iline yeniden kazandırılması gerekmekte olup kamu kaynağı olan taşınmazın etkili, ekonomik ve verimli kullanımı sağlanmalıdır.

www.balioglu.net

B) Büyükşehir Belediyesinin Taşınmazının İzmir İline Otel Yapılması Amacıyla Kurulan Sermaye Şirketine Ayni Sermaye Olarak Konulması Sebebiyle Kamu Kaynağı Olan Taşınmazın Değerinden İdare Tarafından Faydalanılamaması

Yapılan incelemelerde İzmir Büyükşehir Belediyesi maliki olduğu taşınmazın otel yapılması amacıyla kurulan bir sermaye şirketine ayni sermaye olarak konulması sonucu 1987 yılından itibaren konum ve değer açısından çok önemli 6.605,75m2 arsanın değerinden idare tarafından faydalanılamadığı görülmüştür.

İzmir Büyükşehir Belediyesi; İzmir İli, Konak İlçesi, Basmane Mevkii, İsmetkaptan Mahallesi, 139 pafta, 1019 ada, 6 parselde tapuya kayıtlı 6.605,75 m2 taşınmazını otel kurulması amacıyla bir şirkete ayni sermaye konulması sonucu 16.04.1987 tarihli Hissedarlar Sözleşmesi ile İzmir Enternasyonal Otelcilik A.Ş.nin %23,50 ortağı olmuştur.

Hissedarlar sözleşmesine uygun olarak 02.10.1987 tarihinde İzmir Enternasyonal Otelcilik A.Ş kurulmuştur. Bu sözleşmeye göre kurulacak şirketin Hissedarlar sözleşmesinin özelliği; Taşınmaz, H… AŞ ne kiraya verilecektir. Yapılacak sermaye artırımlarında İzmir Büyükşehir Belediyesi rüçhan hakkı kullanımı için nakit ilave etmek suretiyle katılım yapılmayacaktır. Diğer hissedarlar İzmir Büyükşehir Belediyesi'nin rüçhan hakkı nedeniyle

payına düşecek sermaye borcunu kendi hisseleri oranında İzmir Büyükşehir Belediyesi'nin namına İzmir Enternasyonal Otelcilik AŞ'ye ödeyeceklerdir. Böylece İzmir Büyükşehir Belediyesi'nin pay oranı korunmuş olacaktır.

Şirketin kurulma amacına uygun olarak, daha inşa aşamasındayken, kiracı H… AŞ ile 01.10.1991 tarihli kira sözleşmesi yapılmıştır. Bu sözleşmeye göre, binanın tefrişatı kiracı tarafından yapılacak, buna karşılık giderler İzmir Enternasyonal Otelcilik A.Ş tarafından karşılanacaktır. Otelin işletimi sonucu elde edilecek gelirden masraflar düşüldükten sonra, kalan gelirden İzmir Enternasyonal Otelcilik AŞ'ye pay verilmek suretiyle kira bedeli ödemesi yapılmış olacaktır.

İzmir Enternasyonal Otelcilik AŞ tarafından otel inşa sürecinde nakit yetersizliği ve ekonomik dalgalanmalar sebebiyle yurt içi ve yurt dışı finans kuruluşlarından borçlanılmış ve bu krediler zamanında ödenememiştir. Yine yapılan sermaye artırımları da bu borçların karışlanmasında yetersiz kalması sebebiyle şirket bünyesinde hisse devirleri yapılmış, borç alınan kuruluşlar şirkette ortaklık elde etmiş ve en sonunda bir şirket grubu tarafından hisselerinin büyük kısmı toplanarak şirketin borçları karşılanmıştır. Ancak gelinen süreçte şirketin alacaklılarının şirkette küçük de olsa hisseleri mevcuttur. 2018 yılı itibarıyla şirketin bir ortağına 213.664.053,17 TL borcu bulunmaktadır.

www.balioglu.net

Bu şirketin %23,50 ortağı olan Büyükşehir Belediyesinin bu şirketten şu ana kadar herhangi bir kar payı veya kira geliri elde edemediği gibi şirketin öz sermayesinin 2018 yılı sonu için -95.166.755,06 TL ve şirketin bir ortağına 213.664.053,17 TL olmak üzere toplam 236.053.923,82 TL borçlu olduğu tespit edilmiştir. 2017 yılında brüt satışları toplamının 10.343.454,59 TL, 2018 yılında ise brüt satışlar toplamının 3.935.001,35 TL olduğu düşünüldüğünde şirketin öz sermayesinin faaliyet geliri ile negatiften artıya getirilmesi ile borçlarını ödeyebilme kapasitesinin olmadığı açıktır. Yani iflas durumunda olan şirketin ortağı Büyükşehir Belediyesinin konum ve değer açısından çok kıymetli bir taşınmazından 1987 yılından itibaren mali olarak faydalanamadığı gibi anonim şirket ortağı olması sebebiyle taahhüt ettikleri sermaye yani ayni sermayesi olan taşınmaz ile de sorumludur.

Şirket 2017 yılında -29.095.363,78 TL olan öz sermayesi 2018 yılında -95.166.755,06 TL olarak gerçekleşmiş olup yıllar geçtikçe şirketin mali durumu daha kötüye gitmektedir. Bu sebeple şirket ortakları ile idare tarafından şirketin geleceği için acilen karar alınması elzem olup Büyükşehir Belediyesinin 6.605,75m2 kamu kaynağının 1987 yılından itibaren verimsiz kullanımının sonlandırılması gerekmektedir.

C) Pınarbaşı Motor Sporları Yarış Pistinin Üzerinde Bulunan Taşınmazın Belirli Kısmına Otobüs Garajı Yapılması Sebebiyle Pist Güzergahının Değiştirilmesi ve Pistin Tamamının Yenilemesinin Büyükşehir Belediyesi Tarafından Yapılması

Yapılan incelemelerde 6360 sayılı Kanun hükmü gereğince kurulan Devir, Tasfiye ve Paylaştırma Komisyonunun 09.09.2015 tarih ve 53/D sayılı Kararı ile İzmir İli Bornova ilçesi Pınarbaşı mahallesi 849-852-1784-1785-1786 parsellerde kayıtlı olan toplam 245.000m2 üzerinde yarış pisti bulunan taşınmaz 06.10.2015 tarihinde Büyükşehir Belediyesi adına devir yapılmış olup taşınmaz kamu idaresi adına tescil edilmiştir.

Söz konusu taşınmaz İzmir İl Özel İdaresi tarafından ortağı olduğu İzyarış Ltd Şti'ye 07.09.2006 tarihinde on yıllık süre için kiralanmıştır. 14.04.2010 tarihinde İzyarış Ltd Şti tarafından yarış pisti işletilmesi için taşınmaz üçüncü bir şahsa kiralanmış ve taşınmazın Büyükşehir Belediyesine adına tescil olduğu tarihe dek bu sözleşme yenilenmiştir. 06.10.2015 tarihinden itibaren günümüze kadar gelinen süreçte kira sözleşmesi bulunmamasına rağmen ilgili kişi tarafından söz konusu taşınmaz ve yarış pistinin işletilmesine devam edilmiştir.

www.balioglu.net

03.10.2017 tarih E.254197 sayılı başkanlık oluru ile söz konusu taşınmazın 47.000m2 lik 1784-85-86 nolu parselleri bağlı idare ESHOT'a atölye ve durak olması amacıyla tahsis edilmiştir.

Tahsis edilen kısımda pist bulunması sebebiyle pistin güzergah değişikliği ihtiyacı ortaya çıkmış ve 31.01.2018 tarih E.26259 sayılı yazıya istinaden İzbeton AŞ tarafından İl Sınırları İçindeki Asfalt Kaplaması, Bakım ve Onarım Yapılması İşi kapsamında söz konusu yarış pistinin belirli bir kısmının güzergahı değiştirilmiş ve kalan kısım içinde yenileme yapılmış olup toplam da 4.471.460,85 TL harcama yapılmıştır. Söz konusu pist 2006 yılından itibaren üçüncü şahıslar tarafından işletilmekte olup 06.10.2015 tarihinden itibaren kira sözleşmesi süresi bitmesine rağmen idare tarafından tahliye işlemi yapılmamış, ecrimisil ödenmek suretiyle ilgililer tarafından kullanıma devam edilmiştir. Gerek İl özel idaresinin İzyarış Ltd Şti ile gerek İzyarış Ltd Şti'nin kiracısıyla yapılan kira sözleşmelerinde pistin kullanılması için yapılacak temizleme, bakım onarım ve ıslahın kiracıya ait olduğu hüküm altına alınmıştır. Ancak yapılan tahsis sonucunda pistin güzergahı değiştirilmek zorunda bırakılmış ve idare tarafından pistin bir kısmı yeniden yapılmış olup kalan kısım içinde kiracı tarafından yapılması gereken tadilat zorunlu hale getirilerek idare tarafından yapılmıştır.

Sonuç olarak idare tarafından yenilenme ve tadilatlar yapılması suretiyle kamu kaynağı

aktarılan Pınarbaşı Motor Sporları Yarış Pisti'nin için 06.10.2015 tarihinde kira sözleşmesinin bitmesi sebebiyle ecrimisil ödenmek suretiyle üçüncü şahısların kullanımı sonlandırılmalı ve kamu kaynağının kullanımında etkili ekonomik verimlilik ilkelerine göre hareket edilmesi gerekmektedir.

BULGU 6: Kanunla Büyükşehir Belediyesine Bırakılan Otogar Alanlarının İlçelerden Devir Alınmaması

Kurum hesap ve işlemlerinde yapılan incelemelerde, 6360 sayılı Kanun ile Büyükşehir Belediyesine bırakılan otogar ve terminal işletmeciliğine ilişkin bazı taşınmazların, ilçe belediyelerinden devir alınmadığı görülmüştür.

6/12/2012 tarih 28489 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren "On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un Geçici 1 inci maddesinde *"Bu Kanunla büyükşehir ilçe belediyesi olan belediyelerce yürütülen su, kanalizasyon, katı atık depolama ve bertaraf, ulaşım, her çeşit yolcu ve yük terminalleri, toptancı halleri, mezbaha, mezarlık ve itfaiye hizmetlerine ilişkin olmak üzere personel, her türlü taşınır ve taşınmaz malları ve bu hizmetlerin yerine getirilmesine yönelik yatırım, alacak ve borçları, komisyonca ilgisine göre Büyükşehir Belediyesi ile ilgili bağlı kuruluş arasında paylaştırılır."* hükmüne yer verilmiştir.

www.balioglu.net

Yukarıda yer verilen mevzuat hükmünden görüleceği üzere her çeşit yolcu ve yük terminallerinin taşınır ve taşınmaz mallarının Büyükşehir Belediyesine devredilmesi öngörülmüştür. Bu maddeye istinaden ilçelerde mevcut otogarların ve terminallerin Büyükşehir Belediyesine devredilmesinde herhangi bir kuşku bulunmamaktadır.

İzmir Büyükşehir Belediyesi şehirlerarası otobüs terminalinin kurulu bulunduğu taşınmazın mülkiyeti Büyükşehir Belediyesi ile Bornova Belediyesine aittir.

Bornova Belediye Başkanlığının 26.10.2009 sayılı yazısında;

"Bornova Işıkkent Mah. 30K IV C pafta 11000 ada 3 parselde 145.342,53 m2 olarak kayıtlı taşınmazın 14522431/14534253 hissesi Büyükşehir Belediyesi, 11822/14534253 hissesi (11.822m2) Belediyemiz adına kayıtlı olup, imar planın da Büyükşehir Belediye hizmet alanı (otogar, tamir bakım atölyeleri, akaryakıt LPG tesisleri ticaret, rosmarket +konaklama) tesisleri alanında kalmaktadır.

Söz konusu taşınmazdaki belediyemiz hissesi belediyeniz adına tahsis edilmesi ilgi

yazınız ile talep edilmiş olup, belediye meclisimizin 20.10.2009 tarih 245 sayılı meclis kararı ile 5393 sayılı Kanun'un 18 maddesinin e bendi gereğince 25 yılığına tahsis edilmesi kabul edilmiştir." demiştir.

Bornova Belediyesinin almış olduğu meclis kararından anlaşılacağı üzere bu taşınmaz 25 yıllığına Büyükşehir Belediyesine tahsis edilmiştir. Yine ilçe belediyelerinde bulunan ve imar planında otogar olarak belirlenen taşınmazlardan Büyükşehir Belediyesine devredilmeyenler mevcuttur.

Yukarıda yer alan hususlar bir arada değerlendirildiğinde büyükşehir sınırları içerisinde bulunan her türlü yük ve yolcu terminallerine ait taşınmazlar ilgili belediyelerden Büyükşehir Belediyesine devredilmelidir. Yine şehirlerarası otobüs terminaline ilişkin Bornova Belediyesince yapılan tahsis kaldırılmalı ve mülkiyeti Büyükşehir Belediyesine devredilmelidir.

BULGU 7: İzmir Konak Eski Balık Halinin (Konak Pier) İşletme Sözleşmesine Uygun Olarak Sigortalatılmaması ve Sigorta Kontrolünün Yapılmaması

www.balioglu.net

Yapılan incelemelerde İzmir Büyükşehir Belediyesinin şirketi Ege Şehir Planlaması Enerji ve Teknolojik İşbirliği Merkezi AŞ ile Büyükşehir Belediyesinin eski şirketi Tanşaş'ın iştirakı İzbeltur Turizm İşletmeciliği Yatırım Ticaret Ltd.Şti' nin üst hakkı elde ettiği İzmir Konak Eski Balık Hali (Konak Pier) İşletme Sözleşmesine aykırı olarak sigortalatılmadığı ve sigorta kontrolünün idare veya şirketi tarafından yapılmadığı görülmüştür.

Ege Şehir Planlaması Enerji ve Teknolojik İşbirliği Merkezi Anonim Şirketi ile İzbeltur Turizm İşletmeciliği Yatırım Ticaret Ltd.Şti Özelleştirme Yüksek Kurulu Kararına istinaden Türkiye Deniz İşletmeciliği AŞ'nin mülkiyetinde olan İzmir Konak Eski Balık Hali (Konak Pier)'nde üst hakkı elde etmiş olup bu üst hakkının kullanımı adına 02.01.1998 tarihinde büyükşehir belediye şirketleri tarafından üçüncü bir şirket ile kullanım, modernizasyon ve işletme hakkı sözleşmesi yapılmıştır.

Bu sözleşmenin 15 inci maddesinde; " … *AŞ işletme süresi boyunca İzmir Büyükşehir Belediyesince onaylanacak bir sigorta şirketine tesis masrafları kendine ait olmak üzere sigorta ettirilecektir. Tesisin herhangi bir nedenle hasar görmesi halinde sigortaca ödenecek tazmin bedeli tesisin yeniden işletmeye açılabilmesi amacı ile inşa ve onarımına tahsis edilecektir."* denilmektedir. Ancak yapılan incelemelerde, bu sözleşmenin akdedilmesinden sonra idare tarafından onay verilen bir sigorta şirketinin bulunmadığı hatta idare veya şirketi tarafından

ilgili tesisin sigortalatılıp sigortalatılmadığına dair bir kontrol de yapılmadığı görülmüştür. Bu sebeple yapılan sözleşmeye aykırı davranılmış olup idare tarafından kontrolün yapılmaması bir kamu kaynağı açısından risk oluşturmaktadır.

Sonuç olarak, yapılan sözleşme esasları çerçevesinde ilgili tesisin sigortalatılıp sigortalatılmadığı kontrol edilerek Büyükşehir Belediyesinin izin verdiği bir sigorta şirketi üzerinden tesisin sigortalatılması sağlanmalıdır.

BULGU 8: Taşınmazların Bedelsiz Olarak Üçüncü Şahıslar Tarafından Kullanılması

A) İzmir Büyükşehir Belediyesi Mülkiyetine Ait İstanbul'da Bulunan Taşınmazın Üçüncü Şahıslar Tarafından Kullanılması

Yapılan incelemelerde, 1959 yılında satın alınan ve İzmir Büyükşehir Belediyesi mülkiyetine bulunan İstanbul İli Beyoğlu İlçesi Sururi Mahallesi 853 ada 17 parsel 697 m2 arsanın üçüncü şahıslar tarafından kullanıldığı tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun *"Tanımlar"* başlıklı 2 nci maddesinde kamu kaynağı; borçlanma suretiyle elde edilen imkânlar dahil kamuya ait gelirler, taşınır ve taşınmazlar, hesaplarda bulunan para, alacak ve haklar ile her türlü değerleri ifade ettiği belirtilmiş olup yine mezkur Kanun'un *"Hesap verme sorumluluğu"* başlıklı 8 inci maddesinde; *Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.*" denilmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun *"Belediye başkanının görevleri* başlıklı 38 inci maddesinde belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek başkanın görevleri arasında olduğu sayılmış olup 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 18 inci maddesinde de; diğer kanunların belediye başkanlarına verdiği görev ve yetkilerden Büyükşehir Belediyesi görevlerine ilişkin olan hizmetleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak ile Büyükşehir Belediyesinin hak ve menfaatlerini izlemek büyükşehir belediye başkanının görevlerinden olduğu vurgulanmıştır.

1959 yılında satın alınıp Büyükşehir Belediyesi mülkiyetine kazandırılan konum ve

değer açısından çok değerli bu taşınmazın Büyükşehir Belediyesi tarafından kullanılmaması ve üçüncü şahıslarca üzerine çay bahçesi ve yiyecek satışlarının yapıldığı imarsız dükkanların inşa edilerek işletilmesi kamu kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli olarak kullanılmadığını göstermektedir.

Sonuç olarak kamu kaynağı olan bu taşınmaz üzerindeki üçüncü şahısların kullanımı sonlandırılarak taşınmazın değerinden ve mülkiyetinden Büyükşehir Belediyesince faydalanılması gerekmektedir.

B) Büyükşehir Belediyesine ait iki Taşınmazın İzbeton A.Ş'ye İhalesiz Tahsis Edilmesi ve Üzerine Şirket Tarafından Sanayi Tesisi İnşa Edilmesi

Yapılan incelemelerde Büyükşehir Belediyesi iki taşınmazının mevzuata aykırı olarak İzbeton A.Ş'ye tahsis edildiği ve bu taşınmaz üzerinde ilgili şirket tarafından sanayi tesisi kurulduğu tespit edilmiştir.

İzbeton A.Ş'nin Bayındır İlçesi Zeytinova Mahalli 3816 nolu parsel ile Bergama İlçesi İslamsaray Mahallesi 1123 ada 1 nolu parselde asfalt, beton parke ile bordür imalatı tesisinin bulunduğu görülmüştür. Bu taşınmazların büyükşehir belediye tarafından şirketine ihalesiz ve herhangi bir bedel alınmadan tahsis edilmesi mevzuat çerçevesinde mümkün değildir.

www.balioglu.net

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun "*Tanımlar"* başlıklı 2 nci maddesinde kamu kaynağı borçlanma suretiyle elde edilen imkânlar dahil kamuya ait gelirler, taşınır ve taşınmazlar, hesaplarda bulunan para, alacak ve haklar ile her türlü değerleri ifade ettiği belirtilmiş olup yine Mezkur Kanun'un "Hesap verme sorumluluğu" başlıklı 8'inci maddesinde; *Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.*" Denilmektedir.

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

...Kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebilir veya

süresi yirmibeş yılı geçmemek üzere tahsis edebilir. Bu taşınmazlar aynı kuruluşlara kiraya da verilebilir. Bu taşınmazların, tahsis amacı dışında kullanılması hâlinde, tahsis işlemi iptal edilir. Tahsis süresi sonunda, aynı esaslara göre yeniden tahsis mümkündür…" Hükmü ile de taşınmazlarının kimlere tahsis edilebileceği belirtilmiştir.

Büyükşehir belediye şirketi olan İzbeton A.Ş'ye böyle bir tahsis işleminin hukuken yapılması mümkün değildir. Mevzuat hükümleri çerçevesinde Büyükşehir Belediyesine ait bir taşınmazın üçüncü şahıs olan şirkete ihalesiz biçimde ücret alınmadan kullandırılması mümkün bulunmamaktadır. Kamu kaynağı olan taşınmazın ancak mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlar için ücretsiz kullanıma açılabileceğinden hareketle bu taşınmazın ilgililerce ücretsiz kullanımı sonlandırılmalıdır.

C) Belediye Tarafından İnşa Ettirilen Taşınmazın Üçüncü Şahıslarca Bedelsiz Kullanılması

Mustafa Kemal Sahil Bulvarı ile Karataş Lisesi arasında kalan zemini deniz dolgusuyla oluşturulmuş ve Büyükşehir Belediyesinin inşa ettiği binanın 17.10.2001 tarihinden itibaren üçüncü şahıslar tarafından herhangi bir kira bedeli ödenmeden kullanıldığı tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

Yapılan incelemelerde taşınmaz zemin dolgusunun her ne kadar geçmiş belgelerde Büyükşehir Belediyesi tarafından yaptırıldığı iddia edilmiş olsa da kıyı kenar çizgisi üzerinde bulunması sebebiyle ilgili taşınmazın dolgusunun Büyükşehir Belediyesi tarafından doldurulduğunun Hazine ve Maliye Bakanlığı'na kanıtlanamaması sebebiyle arazi mülkiyeti Büyükşehir Belediyesine geçirilememiştir. Buna rağmen bu taşınmaz üzerinde bulunan bina Büyükşehir Belediyesi tarafından 17.10.2001 tarihinde bir cemiyete sosyal amaçlı kullanım amacıyla verilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 79 uncu maddesinde; "…*Belediye tarafından deniz, akarsu ve gölden doldurma suretiyle kazanılan alanlar, Kıyı Kanunu ve ilgili mevzuata uygun olarak kullanılmak şartıyla Maliye Bakanlığı tarafından belediyelerin, büyükşehirlerde büyükşehir belediyelerinin tasarrufuna bırakılır.*" Denilmektedir. Mülga 1580 sayılı Kanun'un 159 uncu maddesi içeriğe aynı konuyu içermektedir.

Bu sebeple ilgili taşınmazın deniz dolgusunun Büyükşehir Belediyesi tarafından doldurulduğunun kanıtlanamaması sebebiyle mülkiyet Büyükşehir Belediyesine devrolmamıştır. Ancak taşınmaz üzerinde bulunan bina Büyükşehir Belediyesi tarafından inşa edilmesi sebebiyle bir mülkiyet sorunu ortaya çıkmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun Tanımlar başlıklı 2'nci maddesinde kamu kaynağı borçlanma suretiyle elde edilen imkânlar dahil kamuya ait gelirler, taşınır ve taşınmazlar, hesaplarda bulunan para, alacak ve haklar ile her türlü değerleri ifade ettiği belirtilmiş olup yine Mezkur Kanun'un *Hesap verme sorumluluğu"* başlıklı 8'inci maddesinde; *Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.*" denilmektedir.

Yine 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda *"Diğer kuruluşlarla ilişkiler"* başlıklı 75 inci maddesinde dernek veya vakıflara taşınmazların ücretsiz kullandırılmasına dair Büyükşehir Belediyesine bir yetki tanınmamıştır.

Aynı Kanun 'un *"Belediyenin Yetkileri ve İmtiyazları "* başlıklı 15 inci maddesinin (h) bendinde; "Mahallî müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde taşınmaz almak, kamulaştırmak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, trampa etmek, tahsis etmek, bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesis etmek. ", belediyenin yetki ve imtiyazları arasında sayılmıştır.

www.balioglu.net

Dolayısıyla herhangi mahalli ve müşterek nitelikte bir hizmetin yerine getirilmesinde kullanılmayıp 75 inci maddede belirtilen sayılan kamu kurum kuruluşlarından olmayan üçüncü şahısların 17.10.2001 tarihinden itibaren kullanımına verilen taşınmaz için Büyükşehir Belediyesi tarafından herhangi bir kira, ecrimisil vs bir gelir tahakkuk ettirilmediği tespit edilmiştir.

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

BULGU 9: Büyükşehir Belediyesine Devredilmesi Gereken İlçe Belediye Otogar Alanının Büyükşehir Belediyesi Tarafından Kamulaştırılması

Yapılan incelemelerde, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile İzmir Büyükşehir Belediyesinin sınırlarına dahil olan Selçuk Belediyesinin otogar olarak kullandığı taşınmazın Büyükşehir Belediyesi tarafından 21.000.000,00 TL bedelle ilçe belediyesinden

kamulaştırıldığı görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun Ek 2 nci maddesinde, "*Birleşme, katılma veya geçici 2 nci madde gereğince Büyükşehir Belediyesi sınırlarına giren belediyelerin yürütmekte olduğu su, kanalizasyon, katı atık, ulaşım, her çeşit yolcu ve yük terminalleri, toptancı halleri, mezbaha, mezarlık ve itfaiye hizmetlerine ilişkin olmak üzere bina, tesis, araç, gereç, taşınır ve taşınmaz malları ve bu hizmetlerin yerine getirilmesine yönelik yatırım, alacak ve borçları Büyükşehir Belediyesine veya ilgili bağlı kuruluşuna devredilir."* denilmektedir. Ayrıca maddenin devamında, daha önce yapılan devirler hariç olmak üzere, devir işlemleri bu maddenin yayımı tarihinden itibaren altı ay içinde tamamlanacağı da belirtilerek devir işlemlerine ilişkin süre sınırlaması getirilmiştir. Bu çerçevede ilçe belediyesinin ilgili Kanun gereği Büyükşehir Belediyesine devretmesi gereken otogar alanının 21.000.000,00 TL kamulaştırma bedeli ile Büyükşehir Belediyesince park ve zemin altı otopark kullanımı için kamulaştırıldığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında söz konusu taşınmazın her ne kadar fiilen gün itibarıyla oto terminal alanı olarak kullanılıyor olsa dahi imar planında otogar olarak belirlenmediği, alanın kent merkezinde kalması, bu kullanımın bölgeye trafik yoğunluğu getirmesi, nedenleriyle yeni bir oto terminal yapımı için ilgili belediye tarafından Büyükşehir Belediyesine ilçe belediyesi tarafından başka bir taşınmaz verildiği ve yan parsellerde bu amaçla Büyükşehir Belediyesi tarafından kamulaştırıldığı ve Büyükşehir Belediyesi tarafından ilçe belediyesine yeni bir oto terminal binası yapıldığı eski oto terminal alanının ise belediye hizmet alanı olarak belirlenerek kamulaştırıldığı ve Yeraltı Bölgesel Otopark alanı ve Yeşil Alan olarak belirlendiği ifade edilse de 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun Ek 2 nci maddesi yürürlüğe girmesinden itibaren altı ay içinde yolcu terminallerinin bina, tesis, araç, gereç, taşınır ve taşınmaz malları ve bu hizmetlerin yerine getirilmesine yönelik yatırım, alacak ve borçları Büyükşehir Belediyesi devri gerekmektedir.

Ancak Büyükşehir Belediyesi tarafından bu taşınmaz devralınmamış olup belirtilen tarihte şehrin içinde kalması sebebiyle ilgili belediye tarafından gösterilen yere oto terminal binası yapımı ve bu bina için bazı arsa kamulaştırmaları yine Büyükşehir Belediyesince yaptırılmıştır. Eski terminal taşınmazı ise Büyükşehir Belediyesi tarafından devralınmadığı gibi belediye hizmet alanı olarak kamulaştırılmış ve ilgili belediyeye kamulaştırma bedeli ödenmiştir. Yani büyükşehir kendine devredilmesi gereken bir taşınmaz için kamulaştırma yapıp ödeme yapmış ayrıca yine ilçeye terminal yapılması adına arsa kamulaştırması ile

www.balioglu.net

terminal binası yatırımı yaptırılmıştır.

Sonuç olarak 5216 sayılı Kanun gereği ilgili taşınmazın bedelsiz Büyükşehir Belediyesine devri yapılması gerekmekte olup kamulaştırma için ödenen bedelin Büyükşehir Belediyesine iade edilmesi gerekmektedir.

BULGU 10: İzmir Şehirler Arası Otobüs Terminalinde Hatalı Uygulamalar Yapılması

A) Yap İşlet Devret Modeliyle İnşa Edilen İzmir Şehirler Arası Otobüs Terminalinin Kar Payı Ödemelerinin Süresinde Gerçekleştirilmemesi ve Personelce Kontrollerinin Yapılmaması

İzmir Büyükşehir Belediyesi tarafından Yap İşlet Devret Modeli ile yaptırılan İzmir Şehirler Arası Otobüs Terminali işletmesinde işletici firmanın belediyeye yapması gereken kar payı ödemelerini zamanında ödemediği ve düzensiz ödemeler yaptığı, ayrıca sözleşmede öngörülen kapı giriş ve çıkışları kontrol noktasında belediye personelinin olmaması sebebiyle belediye payının kontrolünün yapılmadığı görülmüştür.

www.balioglu.net

Büyükşehir Belediyesi ile yüklenici firma arasında yapılan asıl sözleşmenin *"İşletme ile ilgili hükümler"* başlıklı 8 inci maddesinde:

"... i) yatırımcı tarafından Otogar kapı giriş ve çıkış ücretleri karşılığı tahsil edilecek brüt gelirin %20'sini Belediyeye işletme bedeli kar payı olarak işletme yılı sonundan itibaren 15 gün içinde ödeyecektir.

Belediye bu fıkra kapsamında giriş çıkışların kontrolü amacıyla bir memurunu giriş-çıkış kontrol noktalarında görevlendirecektir." denilmektedir.

Yukarıda yer verilen sözleşme hükümlerinden görüleceği üzere yatırımcı yıl içerisinde kapı giriş-çıkışlarından elde ettiği brüt gelirin %20'sini işletme yılı sonundan itibaren 15 gün içerisinde belediyeye ödeyecektir.

Yatırımcının belediyeye yapmış olduğu ödemeler incelendiğinde; 2014, 2015, 2016 yıllarında ödememesi sebebiyle borcunun bulunduğu, bu ödemeleri 2018 yılında yapılandırdığı, yine 2019 yılında ödemesi gereken tutarın büyük bir kısmını ödemediği görülmüştür.

Ayrıca belediyenin sözleşme gereği bulundurması gereken kontrol personelinin de giriş-çıkış noktalarında bulundurulmadığı görülmüştür. 03.02.2011 tarihinde Büyükşehir Belediyesi

iç denetim birimi tarafından yapılan incelemede aşağıdaki hususlara yer verilmiştir;

- "15.12.2008- 14.12.2009, 15.12.2019- 14.12.2010 dönemlerinde otogara transit giriş çıkış yapan şehirlerarası otobüslerden brüt %20 belediye payının hesaplanıp ödenmediği,

-Yatırımcı tarafından elde edilen belediye payının ödenme öncesinde belediye tarafından ön kontrol işleminin ve periyodik denetimlerin yapılmadığı tespit edilmiştir."

İç denetim biriminin tespitinden görüleceği üzere, idarece hasılat kontrolünün yapılması önemlilik arz etmektedir. Ancak idare gerekli kontrolleri yapmayarak yatırımcının beyan etmiş olduğu tutarı geçerli kabul ederek bu tutar üzerinden tahakkuk ve tahsilat yapmaktadır. Yine iç denetim raporunda payın hesaplanmasını gösterir bilgi ve belgelerin belediyeye sunulmadığı ve yatırımcının inisiyatifine bırakıldığı ifade edilmiştir.

Görüleceği üzere, yatırımcı firma ile yapılan asıl sözleşmede firmanın ödemeye ilişkin yükümlülükleri, hesaplama yöntemi ve ödeme süreleri tam olarak belirlenmiştir. Yüklenicinin gerekli yükümlülüklere uymayarak ödemeleri zamanında gerçekleştirmemesi idarenin düzenli gelir elde ederek güçlü mali yapıda bulunmasını ve ödemelerini planlayarak zamanında gerçekleştirmesini aksatmaktadır. Ödemelerde aksaklıklar artar ve firma ödeme zorluğu içerisinde bulunmaya devam ederse asıl sözleşmede belirtilen yaptırımlar uygulanmalı ve sözleşmesi feshedilmelidir.

www.balioglu.net

Ödemelerde aksaklıklarına artması ve firmanın ödeme zorluğu içerisinde bulunmaya devam etmesi durumunda asıl sözleşmede belirtilen yaptırımların uygulanması ve sözleşmesinin feshedilmesi gerekmektedir. Ayrıca, yatırımın belediyeye devrinden önce belediye tarafından kurulacak komisyon marifetiyle otogar işletmesinin kapı giriş çıkışlarının detaylı olarak tespit edilmesi ve bu tespit sonucu fark çıkarsa bu farkın yatırımcıdan tahsil edilmesi gerekmektedir.

B) Ruhsata Aykırı Yapılar Olması

Kurum işlemlerinde yapılan incelemelerde, yap işlet devret modeli ile finanse edilerek yaptırılan İzmir Şehirlerarası Otobüs Terminalinde ruhsata aykırı yapıların olduğu, bu yapıların işletici firma tarafından kiraya verilerek ilave gelir kalemleri yaratıldığı ve sözleşmede yalnızca otobüs girişlerinden hasılat öngörüldüğü için Büyükşehir Belediyesi tarafından gelir elde edilemediği görülmüştür.

İzmir Büyükşehir Belediyesi ile Yatırımcı kuruluş arasında imzalanan yap işlet devret

sözleşmesinde, firma tarafından hazırlanıp belediyece onaylanan projeye istinaden inşaata başlanılacağı ve bu projeye uygun olarak yapının tamamlanacağı, otogarın firma tarafından 25 yıl işletileceği ifade edilmiştir.

25 yılın sonunda yatırım idarenin mülkiyetine geçecek olup ayrıca sözleşme hükümlerine istinaden firma otogar giriş ve çıkış kapı ücretlerinden tahsil edeceği brüt gelirin %20'sini işletme bedeli kar payı olarak idareye aktaracaktır.

3030 sayılı Mülga Kanuna istinaden firmanın imar ve ruhsat yönünden denetimi Bornova Belediyesince gerçekleştirilmiştir. Söz konusu denetimlerde ruhsat süresinde gerekli izinler alınmadığı için inşaat mühürlenmiştir. Yine imara aykırı yapılar tespit edilerek tutanak altına alınmıştır. Büyükşehir Belediyesi ile Bornova belediyesi arasında gerekli yazışmalar yapılarak ruhsat yenilenmiş ve firmanın işletmeye devam etmesine karar verilmiştir.

Ancak İhale dosyasında yapılan incelemelerde firma tarafından ruhsata aykırı yapılar yapılmaya devam edildiği görülmüştür. Büyükşehir Belediyesi İmar İşleri Şube Müdürlüğü'nün Emlak Yönetimi Dairesi Başkanlığına yazmış olduğu yazıda: *"...adresindeki Şehirlerarası otobüs terminalinde, üst kat bindirme peronlarında kalan 600m2 lik yolcu salonunun pizza, kafeterya, berber ve internet cafe yapıldığı ve ruhsatsız çalıştırıldığı, (e) ilgi yazınız ile de otogarın doğusunda kalan bölümde İzmir Şehirler Arası Terminali Sanayi Sitesi olarak nitelendirilen yeni işyerlerinin oluşturulduğu, tuvalet, kuru temizleme, internet kafe, pide ve kebap salonu, otocam ve otobakım servis gibi işyerlerinin işletilmeye başlandığının tespit edildiği,... adı geçen işyerlerinin ruhsat eki mimari projesinde yer almadığı görülmüştür."* denilmiştir.

Yukarıda yer verilen Emlak Yönetimi Dairesi Başkanlığının yazısından görüleceği üzere projede yer almayan yeni işyerlerinin oluşturulduğu, bekleme salonu olarak belirlenen alanın işyerine dönüştürüldüğü, yine dosyada yer alan ve yukarıda detayına yer verilmeyen yazışmalarda otogar içi ortak kullanım alanlarında stant yapılmak suretiyle çeşitli ürünlerin satışının gerçekleştirildiği ve ruhsata aykırı bu yapılara ilişkin herhangi bir yaptırımın gerçekleştirilmediği tespit edilmiştir. Ayrıca, otogar içerisinden belediye geliri olarak yalnızca kapı giriş ücretlerinden hasılat payı öngörüldüğü için bina içerisinde ve çevresinde oluşturulan yeni yapılar ve işyerlerinden belediyeye herhangi bir kar payı aktarılmamaktadır. Dolayısı ile yüklenici firma gerekli gördükçe alt kiracı oluşturmak için yeni yerler yapıp ihale etmekte ve bu gelirden yalnızca kendisi faydalanmaktadır.

www.balioglu.net

İdare ile yüklenici firma arasında yapılan sözleşmenin bitiş süresi yaklaştığı için belediyece komisyonlar kurulması veya iç denetim birimi aracılığıyla otogarın imar, ruhsat ve asıl sözleşmedeki diğer hususlar yönünden incelemesinin yapılması ve idareye devri için gerekli tespitleri yapıp yüklenici tarafından eksik ve kusurlu kısımların devire hazır hale getirilmesi gerekmektedir.

C) Sözleşmeye Aykırı Olarak Yap İşlet Devret Süresinden Daha Uzun Alt Kiralamaların Yapılması

Kurum hesap ve işlemlerinde yapılan incelemelerde, yap işlet devret modeli ile yaptırılan şehirlerarası otogar işletmesi sözleşmesinde yatırımcının kiracılarla yapılacağı alt kira sözleşmelerinin hiçbir şekilde sözleşme süresini aşamayacağı belirtilmesine rağmen, yatırımcı tarafından bu süreleri aşacak şekilde alt kiracılık sözleşmeleri kurulduğu görülmüştür.

Büyükşehir Belediyesi ile yüklenici firma arasında yapılan asıl sözleşmenin *"İşletme ile ilgili hükümler"* başlıklı 8 inci maddesinde:

www.balioglu.net

"... yatırımcı otogar tesislerinde bulunan tüm diğer işyerlerini bizzat veya kuracağı şirket marifetiyle işletme veya kiralama hakkına sahiptir.

Ancak, alt kiracıların ve işletmecilerin hakları üst kiracı ve işletmeci olan yatırımcının işletme süresi ve hakkı ile sınırlı olup, her halükarda üst işletmeci yatırımcının hakkının sona ermesi ile kiracılık- işletmecilik sıfatları sona erer.

Yatırımcı ile bu işletmeci veya kiracılarla yapılacak sözleşmelere bu hususa ilişkin hükümler konulması zorunludur." denilmiştir.

Yukarıda yer verilen sözleşme hükmünden görüleceği üzere, yatırımcı tarafından tesiste bulunan her türlü işletme alt kiracıya verilebilecektir. Bu kiralamalardan belediyeye pay aktarılmamakta ve tamamı yatırımcının olmaktadır. Bu sebeple kiralamalara yalnızca sözleşme süresince müsaade edilmiş ve sözleşme süresi bitmesiyle birlikte tesisin tamamının boşaltılarak idareye teslim edilmesi öngörülmüştür. Bu sebeple alt kiracılarla yapılacak sözleşmelerde süre yönünden kısıtlamaya gidilmesi gerekmiş ve 31.12.2023 yılında sözleşme sonra ereceği için bu süreyi aşan sözleşmeler yapılmaması yönünde zorunluluk getirilmiştir.

Ancak, alt kiracılarla yapılan sözleşmelerin bir kısmında bu sürelere riayet edilmediği ve bu süreleri aşacak şekilde alt kiracılık ilişkisinin kurulduğu anlaşılmaktadır. İdare tarafından bu hususta düzeltmelerin yapılması için 03.02.2011 yılında yatırımcıya uyarıda bulunulmuş ve

mevcut alt kiracı sözleşmelerinde bu süreyi aşanlar için ek sözleşme yapılarak gerekli düzeltmenin yapılması talep edilmiştir.

Şayet, tesisin belediyeye devir tarihinde bu alt kiracılar sözleşmelerini öne sürerek konuyu yargıya taşıması durumunda mahkeme süreçleri tamamlanana kadar belediye gerekli yerleri kiraya veremeyecek ve gelir kaybına uğrayabilecektir.

Esas sözleşmenin bitimine ve otogarın belediyeye devrine kalan süre azaldığı için idarenin sözleşme devrinden önce bu hususlaki aksaklıkların giderildiğinden emin olması gerekmektedir. Bu sebeple sözleşme bitiş süresi beklenmeden kurulacak komisyon veya gerekli sayıda personel aracılığıyla hem alt kiracı yönünden hem de varsa diğer aksaklıklar yönünden otogarın incelenmesi ve denetlenmesi sağlanmalı ve belediyenin hak ve menfaatlerinin korunması gerekmektedir.

BULGU 11: Belediye Şirketinin İşlettiği Otoparklara Akıllı Otopark Sistemlerinin Kurulumu, Yazılımı, Bakımı ve Onarımının Büyükşehir Belediyesi Tarafından Yapılması

www.balioglu.net

Yapılan incelemelerde, Büyükşehir Belediyesi ile İzelman A.Ş arasında 11.09.2017 tarihli Büyükşehir Belediye Meclis kararına istinaden 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75 inci maddesinin a bendi kapsamında protokol yapılmış olup bu protokolle Büyükşehir Belediyesi bütçesinden 1.260.675,00 TL şirketin işletmiş olduğu otoparklara akıllı sistemlerin kurulumu, yazılımı, bakım ve onarımına ilişkin ödemeler yapılmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun *"Diğer Kurumlarla İlişkiler"* başlıklı 75 inci maddesinin a bendinde; *"Belediye, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda;*

a) Mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ait yapım, bakım, onarım ve taşıma işlerini bedelli veya bedelsiz üstlenebilir veya bu kuruluşlar ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir ve bu amaçla gerekli kaynak aktarımında bulunabilir. Bu takdirde iş, işin yapımını üstlenen kuruluşun tâbi olduğu mevzuat hükümlerine göre sonuçlandırılır." denilmektedir*."*

Yukarıda belirtilen madde hükmünde belediyeler tarafından mahalli idareler ve diğer kamu kurumlarına ait yapım, bakım, onarım ve taşıma işlerini bedelli veya bedelsiz üstlenebilir veya bu kuruluşlar ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir ve bu amaçla gerekli kaynak aktarımında bulunabileceği belirtilmiş olup Büyükşehir Belediyesi Meclisi tarafından

11.09.2017 tarihli alınan kararla belediye şirketi olan İzelman A.Ş ile böyle bir protokol yapılması mevzuat açısından mümkün değildir. Çünkü belediye şirketi belediye sermayesi ile özel hukuk tüzel kişisi olarak maddede sayılan kamu kurumlarından değildir.

Kamu idaresi cevabında akıllı şehir kapsamının bir kolu olan akılı otopark sistemleri İzmir kent genelindeki tüm resmi otoparklarda kurulumu tamamlandığı ve bu sistemlerden tümüyle İzmir halkının mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçları için yapıldığı ifade edilmiş olsa da Büyükşehir Belediyesi tarafından 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75 inci maddesi hükmüne istinaden yapılan bir protokol ile belediye şirketince işletilen otoparklara Büyükşehir Belediyesi bütçesinden harcama yapılması mümkün değildir. 1.260.675,00 TL idare tarafından belediye şirketinin işlettiği otoparklara harcama yapılmış olup bu tutarın şirketten tahsilatının yapılması gerekmektedir.

BULGU 12: Kira Süresi Sona Eren Pınarbaşı Motor Sporları Yarış Pistinin İhaleye Çıkılmadan Kira Süresinin Uzatılması ve Ecrimisil Yoluyla Kullandırılması

www.balioglu.net

Yapılan incelemelerde, Pınarbaşı Motor Sporları Yarış Pisti'nin kira süresi sonunda ihaleye çıkılmadan ecrimisil uygulaması ile kullanıma devam edildiği tespit edilmiştir. Söz konusu taşınmaz İzmir İl Özel İdaresi tarafından ortağı olduğu İzyarış Ltd.Şti.'ye 07.09.2006 tarihinde on yıllık süre için kiralanmıştır. 14.04.2010 tarihinde İzyarış Ltd.Şti. tarafından yarış pisti işletilmesi için üçüncü bir şahsa kiralanmış ve taşınmazın Büyükşehir Belediyesi adına tescil olduğu tarihe dek bu sözleşme yenilenmiştir. 06.10.2015 tarihinden itibaren günümüze kadar gelinen süreçte kira sözleşmesi bulunmamasına rağmen ilgili kişi tarafından söz konusu taşınmaz ve yarış pistinin ecrimisil ödenmek suretiyle işletilmesine devam edilmiştir.

6360 sayılı Kanun hükmü gereğince kurulan Devir, Tasfiye ve Paylaştırma Komisyonunun 09.09.2015 tarih ve 53/D sayılı Kararı ile İzmir İli Bornova İlçesi Pınarbaşı Mahallesi 849-852-1784-1785-1786 parsellerde kayıtlı olan toplam 245.000 m2 üzerinde yarış pisti bulunan taşınmaz 06.10.2015 tarihinde idareadına devir yapılmış olup taşınmaz kamu idaresi adına tescil edilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun *"Kapsam"* başlıklı 1 inci maddesinde; "… *belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işleri bu Kanunda yazılı hükümlere göre yürütülür*." denilmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun *"Belediye meclisinin görev ve yetkileri"* başlıklı 18 inci maddesinde;" *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 encümeninin görev ve yetkileri" başlıklı 34 üncü maddesinde; "*Taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek.*" hükümleri bulunmaktadır.

5393 sayılı Kanun'un ilgili hükümlerine göre, taşınmazların 3 yıla kadar belediye encümeni kararıyla ihale edilerek kiraya verilmesi mümkündür. 3 yılı aşan kiralamalarda ise belediye meclisinin kararı gereklidir. Kira süresi biten taşınmazlar için yeniden kiralama ihalesine çıkılması gerekmektedir.

2886 sayılı Kanun'un "*Ecrimisil ve tahliye"* başlıklı 75 inci maddesinde; *"Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malları ve Vakıflar Genel Müdürlüğü ile idare ve temsil ettiği mazbut vakıflara ait taşınmaz malların, gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden, bu Kanunun 9 uncu maddesindeki yerlerden sorulmak suretiyle, idareden taşınmaz ve değerleme konusunda işin ehli veya uzmanı üç kişiden oluşan komisyonca tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve takdir edilecek ecrimisil istenir. Ecrimisil talep edilebilmesi için, Hazinenin işgalden dolayı bir zarara uğramış olması gerekmez ve fuzuli şagilin kusuru aranmaz. ... Kira sözleşmesinin bitim tarihinden itibaren, işgalin devam etmesi halinde, sözleşmede hüküm varsa ona göre hareket edilir. Aksi halde ecrimisil alınır. İşgal edilen taşınmaz mal, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edilir."* denilmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15 inci maddesinde; 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75 inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı belirtilmektedir. Söz konusu mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere; kanun koyucu, Belediye taşınmazlarının bu kanuna göre kiraya verilmesi gerektiği noktasında iradesini ortaya koymuştur. Bu itibarla, Kurum mülkiyetindeki taşınmaz malları kiraya verme işleri, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'ndaki ihale usullerine göre yapılmalı ve sözleşme süresinin bitiminde aynı taşınmazın kiraya verilebilmesi için yeniden 2886 sayılı Kanun'daki belirtilen usullerden biriyle ihaleye çıkılmalıdır. Kira süresi sonunda işgal devam ederse, sözleşmede aksine hüküm yoksa ecrimisil alınması; işgalin devam etmesi durumunda taşınmazın tahliyesi için ilgili mülki amire talepte bulunulması gerekmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 13: Şirket Yönetim Kurulu Atamalarında Hatalı Uygulamalar Yapılması

A) Şirketin Yönetim Kuruluna Mevzuata Aykırı Atama Yapılması

Yapılan incelemelerde, belediye şirketinin yönetim kuruluna ilçe belediyesinde görev yapan bir memurun mevzuata aykırı olarak kurulu üyesi olarak atandığı tespit edilmiştir.

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 359 uncu maddesinde; *"...Devlet, il özel idaresi, belediye, köy ile diğer kamu tüzel kişilerinin pay sahibi olduğu şirketlerde, sayılan tüzel kişiler veya bunların gerçek kişi temsilcileri yönetim kuruluna seçilebilir. Yönetim kurulu üye sayısı ikiden fazla olan şirketlerde üyelerin tamamının aynı kamu tüzel kişisinin temsilcisi olmaması şartıyla kamu tüzel kişisini temsilen birden fazla gerçek kişi yönetim kuruluna seçilebilir.",*

657 sayılı Devlet Memurlar Kanunu'nun *"Ticaret ve diğer kazanç getirici faaliyetlerde bulunma yasağı"* başlıklı 28 inci maddesinde; *" (Değişik: 30/5/1974 - KHK-12; Değiştirilerek kabul: 15/5/1975 - 1897/1 md.) Memurlar Türk Ticaret Kanunu'na göre (Tacir) veya (Esnaf) sayılmalarını gerektirecek bir faaliyette bulunamaz, ticaret ve sanayi müesseselerinde görev alamaz, ticari mümessil veya ticari vekil veya kollektif şirketlerde ortak veya komandit şirkette komandite ortak olamazlar. (Görevli oldukları kurumların iştiraklerinde kurumlarını temsilen alacakları görevler hariç)..."* denilmektedir.

www.balioglu.net

Bu iki hükümden çerçevesinde belediyelerde çalışan memurların tüzel kişi temsilcileri olarak belediyelerin pay sahibi olduğu şirketlerde yönetim kurulu üyesi olarak görev alabileceği anlaşılmaktadır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 26 ncı maddesinde Büyükşehir Belediyesinin ortağı olduğu sermaye şirketlerinde genel sekreter ile belediye ve bağlı kuruluşlarında yöneticilik sıfatını haiz personel bu şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında görev alabileceği belirtilmiştir. İzmir Büyükşehir Belediyesi Beton ve Asfalt Enerji Üretim ve Dağıtım Tesisleri Su Kanalizasyon Tic. ve San. A. Ş.'nin yönetim kurulu üyeleri incelendiğinde bir üyenin İzmir il sınırları içinde başka bir belediyede görevli memur olduğu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda sayılan kişilerden olmadığı görülmüştür.

Şirketin yönetim kuruluna atanan kişinin Kanunda sayılan kişiler arasında olmaması sebebiyle mevzuata aykırı bu atamanın düzeltilmesi uygun olacaktır.

B) Belediye Şirketlerinde Yönetim Kurulu Üye Sayısı ve Ücretlerine İlişkin Yasal Düzenlemelerin Bulunmaması

Belediyeler kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre sermaye şirketleri kurabileceği hem 5393 sayılı Belediye Kanunu hem de 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda hüküm altına alınmıştır. Belediyelerin ekonomi ve ticari alanda rol almasının en kolay yöntemi olarak seçilen iktisadi teşebbüsler ülkemizde her geçen gün sayısını arttırarak birçok alanda ticari faaliyet göstermeye başlamıştır. Öyle ki 696 sayılı KHK hükümlerine istinaden personele dayalı hizmet alımlarının belediye şirketlerince temin edilmesi sonucu her belediyeye bir şirket kurma zorunluluğu getirilmiştir.

Genellikle sermaye şirketi olarak kurulan bu şirketler serbest piyasada faaliyet gösteren özel hukuk tüzel kişisi olarak yönetim, temsil, çalışma şekilleriyle 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu hükümlerine tabidir. Bu sebeple bu şirketlerde yönetim kurulu üyelerinin atanması, alacağı ücretler gibi kamu tüzel kişilerinde ve kamu hukukuna göre yönetilen idarelerde sınırları kesin olarak çizilen konularda -ülkemizin her belediyesinde bulunan- şirketler için serbestlik bulunmaktadır. Yapı itibarıyla belediye şirketleriyle aynı, piyasa ekonomisi içinde faaliyet gösteren özel hukuk tüzel kişisi olan kamu iktisadi teşebbüslerinin 233 Nolu Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede kurulması, yönetilmesi, yönetim kurulu üye sayısı vs tüm işlemlerin sınırı çizilmiştir.

www.balioglu.net

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 359'uncu maddesinde: "*Anonim şirketin, esas sözleşmeyle atanmış veya genel kurul tarafından seçilmiş, bir veya daha fazla kişiden oluşan bir yönetim kurulu bulunur."* ifadesi yer almaktadır. Bu maddeden de anlaşılacağı üzere en az bir kişi ile yönetim kurulunun oluşabileceği belirtilmiştir. Bu hüküm ile şirketlerin esas sözleşmelerinde yönetim kurulu üye sayısı ve alacağı ücrete ilişkin bilgiler şirketin genel kurulu tarafından belirlenmektedir.

İzmir Büyükşehir Belediyesi'nin doğrudan ortağı olduğu 11 adet şirketi bulunmaktadır. Bu şirketlerin yönetim kurullarında bulunan 120 kişiye yıllık vergiler hariç net 4.706.760,00 TL yönetim kurulu ücreti ödenmekte olup bu tutar neredeyse toplam büyükşehir belediye bütçesinin %01' ine denk gelmektedir. Bu rakamlara şirketlerin kurmuş olduğu Büyükşehir Belediyesinin dolaylı olarak ortağı olduğu şirketlerin yönetim kurulu üye sayısı ve ücretleri de dahil değildir. Ayrıca yıllar itibarıyla incelendiğinde bu sayıların ve tutarların artış gösterdiği görülmektedir.

Sonuç olarak, son yasal düzenlemeler çerçevesinde her belediyede bulunması gereken şirketlerinin işletme konusunun gerçekleştirilmesi için gerekli olan her çeşit iş ve işlemler hakkında karar almaya yetkili yönetim kurulunun sayısı ve alacağı ücrete ilişkin bir sınır çizilmesi bu şirketlerin karlılığı, yönetiminin etkinliği, ekonomikliği ve verimliliği için gereklidir.

C) Büyükşehir Belediye Şirketlerine Teknik Yeterlilik ve Mesleki Birikimi Gereği Şirketlerin Amacına Uygun Olmayan Yönetim Kurulu Üyelerinin Atanması

Yapılan incelemelerde, büyükşehir belediye şirketlerinde teknik yeterlilik ve mesleki birikimi bakımından şirketlerin amacına uygun olmayan yönetim kurulu üyelerinin atandığı görülmüştür.

İzdeniz A.Ş İzmir il sınırları içinde deniz yolu ile yolcu ve araç taşımacılığı faaliyetiyle iştigal eden bir şirkettir. Şirketin yönetim kurulu üyeliğine İzmir Büyükşehir Belediyesi Özel Kalem Müdürlüğü'ne bağlı çalışan makam şoförlüğü hizmetini yapan kişi atanmıştır. Grand Plaza A.Ş İzmir Büyükşehir Belediyesi'nin sosyal tesislerini işletme ve catering hizmeti sunan bir şirkettir. Bu şirketin yönetim kurulu üyelerinin ikisi gazetecidir. İzulaş A.Ş şehir içi ulaşım hizmeti sunan bir büyükşehir belediye şirketidir. Bu şirketin yönetim kurulu üyeliğine köşe yazarlığı yapan bir kişi atanmıştır.

www.balioglu.net

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 26 ncı maddesinde; *"Büyükşehir Belediyesi kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre sermaye şirketleri kurabilir. Genel sekreter ile belediye ve bağlı kuruluşlarında yöneticilik sıfatını haiz personel bu şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında görev alabilirler…"* denilmektedir.

Bu madde çerçevesinde belediye şirketlerinde genel sekreter ile belediyelerde yöneticilik vasfı olan kişilerin yönetim ve denetim kurullarında görev alabileceği belirtilmiştir. Bu madde hükmüne istinaden büyükşehir belediye şirketlerinde atamalar yapılmaktadır. Ayrıca bu şirketlerin sermaye şirketi olması sebebiyle 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 359 uncu maddesi; *"... Devlet, il özel idaresi, belediye, köy ile diğer kamu tüzel kişilerinin pay sahibi olduğu şirketlerde, sayılan tüzel kişiler veya bunların gerçek kişi temsilcileri yönetim kuruluna seçilebilir…"* hükmü gereği atamalar yapılabilmektedir.

Kanun koyucu tarafından belediye şirketlerinde yönetim kurulu üye atamalarında bir sınır çizilmemiştir. Bu durum belediye şirketlerinde yönetim kurulu oluşumlarında teknik

yeterlilik ve mesleki birikimi gereği şirketin amacına uygun olmayan kişilerin şirkette görev almasına sebebiyet vermektedir.

Şirketlerin anonim şirket olması sebebiyle yönetim kurulu tarafından yönetildiği ve temsil edildiği unutulmamalıdır. Yukarıda örnekleriyle belirtilen atamalarda görüleceği üzere teknik yeterlilik ve mesleki birikimi gereği şirketin amacıyla örtüşmeyen kişilerin şirketlerin yönetim kurullarına görev alması şirket yönetimi açısından risk oluşturmaktadır. Ayrıca Büyükşehir belediye şirketlerinin kar-zarar dengesi incelendiğinde, şirketlerin tamamına yakınının zarar ettiği ve bu zararların Büyükşehir Belediyesi tarafından sermaye artırımıyla karşılandığı görülmektedir.

Kamu idaresi cevabında belediye hissedarı olduğu şirketlerde yönetim kurulu üyelerinin ataması ilgili kanun maddesine göre atandığı belirtilmiş olsa da örneklerden görüleceği üzere şirketlerin en yetkili organı yönetim kurulu üyelerinin atamasında teknik yeterlilik ve mesleki birikime önem verilmesi her yıl zarar eden bu şirketlerdeki kamu kaynaklarının korunmasına katkı sağlayacaktır.

www.balioglu.net

Sonuç olarak, anonim şirketlerin yönetimi ve temsili açısından en önemli organ olan yönetim kuruluna seçilen üyelerinin teknik yeterlilik ve mesleki birikimi gereği şirketin amacına uygun kişilerin atanması şirketlerin yönetiminin daha etkin verimli olmasını sağlayacak olup şirket yönetimlerinde meydana gelebilecek zaafları ortadan kaldıracaktır.

BULGU 14: Belediye Tarafından Vakıflara Düzenli Olarak Nakdi Kaynak Aktarımında Bulunulması

Kurum hesap ve işlemlerinde yapılan incelemelerde, belediye tarafından çeşitli vakıflara düzenli olarak nakdi kaynak aktarıldığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun *"Diğer Kuruluşlarla İlişkiler"* başlıklı 75 inci maddesinde;

"Belediye, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda;

...

a) Mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ait yapım, bakım, onarım ve taşıma işlerini bedelli veya bedelsiz üstlenebilir veya bu kuruluşlar ile ortak hizmet projeleri

*gerçekleştirebilir **ve bu amaçla gerekli kaynak aktarımında bulunabilir**. Bu takdirde iş, işin yapımını üstlenen kuruluşun tâbi olduğu mevzuat hükümlerine göre sonuçlandırılır.*

*c) (Değişik: 12/11/2012-6360/19 md.) Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, Cumhurbaşkanınca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve 7/6/2005 tarihli ve 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkârlar Meslek Kuruluşları Kanunu kapsamına giren meslek odaları **ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir.** Diğer dernek ve vakıflar ile gerçekleştirilecek ortak hizmet projeleri için mahallin en büyük mülki idare amirinin izninin alınması gerekir.(1)*

...”

Hükümlerine yer verilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden görüleceği üzere belediyeler belediye meclisinin alacağı karar üzerine kamu yararına çalışan dernekler ile doğrudan, diğer dernekler ile mülki amirin onayıyla ortak hizmet projesi yapabileceklerdir.

5393 sayılı Kanun’un 75 inci maddesinin (a) ve (c) bendinde belediyenin diğer kurum ve kuruluşlarla ortak hizmet projesi yapılması düzenlemiştir.

Kanun’un 75 inci maddesinin (a) bendine göre mahallî idareler ve diğer kamu kurum ve kuruluşları ile ortak hizmet projesi gerçekleştirilmesinde belediyenin bu kuruluşlara kaynak aktarımı öngörülmektedir. Bu kapsamda belediye bir kaynak aktarımında bulunuyorsa bu takdirde iş, işin yapımını üstlenen kuruluşun tâbi olduğu mevzuat hükümlerine göre sonuçlandırılacaktır.

Ancak, Kanun’un (c) bendi kapsamında kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, özürlü dernek ve vakıfları, Bakanlar Kurulunca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve 507 sayılı Esnaf ve Küçük Sanatkârlar Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirilmesinde bir kaynak aktarımından bahsedilmemiştir. Kanun’da bu kuruluşlarla ortak hizmet projesi gerçekleştirmek için kaynak aktarımının öngörülmemiş olması, bu projeler için belediyenin harcama yapamayacağı anlamına da gelmemektedir. Belediye ortak hizmet projesi gerçekleştirme protokolü kapsamında gereken her türlü harcamaları kaynak aktarmaksızın kendisi yapacak veya tarafların ortak proje kapsamında ne tür katkılarının olacağı, bunların nasıl finanse edileceği protokolde belirtilecek ve buna göre kaynak kullanılacaktır.

www.balioglu.net

Ancak, vakıf ile yapılan ortak projenin içeriği incelendiğinde ortak proje sözleşmesinin *"Belediyenin yükümlülükleri"* başlıklı 7.d. maddesinde;

" Belediye festival etkinlikleri için yapılacak harcamalara katkı olmak üzere … Vakfına İzmir Festivali için 300.000,00-TL, Caz festivali için 75.000,00-TL ödeyecektir." ifadesine yer verilerek belediyeye hizmet adı altında vakfa nakdi kaynak aktarımı şeklinde bir yükümlülük verildiği görülmüştür.

Yine bir başka husus, 5393 sayılı Kanun'un 75 nci maddesinin son paragrafıdır. İlgili paragrafa 12.11.2012 tarihinde 6360 sayılı Kanun'un 19 uncu maddesi ile yapılan ekleme dernek ve vakıflara yapılacak ödemeler için mahalli idareler açısından önemli bir değişiklik getirmiştir.

İlgili madde hükmünde: *"5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 29 uncu maddesinin birinci fıkrasının ikinci cümlesi ile 5253 sayılı Dernekler Kanunu'nun 10 uncu maddesi; belediyeler, il özel idareleri, bağlı kuruluşları ve bunların üyesi oldukları birlikler ile ortağı oldukları Sayıştay denetimine tabi şirketler için uygulanmaz."* denilmiştir.

5018 sayılı Kanun'un 29 uncu maddesinin birinci fıkrasının ikinci cümlesinde; *"Ancak, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçelerinde öngörülmüş olmak kaydıyla; kamu yararı gözetilerek dernek, vakıf, birlik, kurum, kuruluş, sandık ve benzeri teşekküllere yardım yapılabilir."* hükmü,

5253 sayılı Dernekler Kanunu'nun 10 uncu maddesinde; *"5072 sayılı Dernek ve Vakıfların Kamu Kurum ve Kuruluşları ile İlişkilerine Dair Kanun hükümleri saklı kalmak üzere, dernekler kamu kurum ve kuruluşları ile görev alanlarına giren konularda ortak projeler yürütebilirler. Bu projelerde kamu kurum ve kuruluşları, proje maliyetlerinin en fazla yüzde ellisi oranında aynî veya nakdî katkı sağlayabilirler…"* hükmüne yer verilmiştir.

Görüleceği üzere, 5018 sayılı Kanun ile Dernekler Kanunu'nda yer alıp da belediyeler açısından uygulanmayacağı ifade edilen hükümler nakdi kaynak aktarımına ilişkindir.

2012 yılı öncesinde 5018 sayılı Kanun mahalli idarelerin derneklere nakdi kaynak aktarımına müsaade etmekteydi. Yine Dernekler Kanunu belediyeler ile derneklerin ortak proje yapmasını ve proje maliyetinin %50'sini aşmamak kaydıyla nakdi yardım yapılabilmesine imkan tanımaktaydı. Ancak 2012 yılındaki değişiklikle bu husus kesin bir şekilde kaldırılmış ve belediyelerin ister proje kapsamında ister doğrudan dernek ve vakıflara para aktarımı

www.balioglu.net

yapması mevzuat çerçevesinde engellenmiştir.

Yukarıda belirtilen gerekçelerle Büyükşehir Belediyesi tarafından ortak hizmet projesi şeklinde dernek veya vakıflara kaynak aktarım mevzuat açısından mümkün değildir. Dernek ve vakıflarla yapılacak ortak hizmet projelerinde iki tarafında yükümlülükleri kesin olarak belirlenmeli ve buna istinaden belediye kendi üzerine düşen sorumluluğu kendi kaynakları ile gerçekleştirmesi gerekmektedir.

BULGU 15: İdarenin Tasarrufunda Bulunan Reklam Alanlarının İşletilmemesi Nedeniyle Gelir Kaybı Yaşanması

İdarenin görev ve yetki alanında bulunan alanlarda kurulu reklam panoları ile materyallerinin gelir getirici faaliyet olarak kiraya verilmediği, kurulu bütün ilan ve panoların büyükşehir hizmet ve tanıtımları için kullanıldığı ve gelir getirmemenin yanı sıra önemli ölçüde reklam gideri gerçekleştirildiği görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun *"Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları"* başlıklı 7 nci maddesi:

"Büyükşehir Belediyesinin yetki alanındaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yollar, meydan, bulvar, cadde ve ana yolları… ilân ve reklam asılacak yerleri ve bunların şekil ve ebadını belirlemek; meydan, bulvar, cadde, yol ve sokak ad ve numaraları ile bunlar üzerindeki binalara numara verilmesi işlerini gerçekleştirmek." hükmü,

"Belediyenin gelirleri" başlıklı 23 üncü maddesi:

"... e) 7 nci maddenin birinci fıkrasının (g) bendinde belirtilen alanlar ile bu alanlara cephesi bulunan binalar üzerindeki her türlü ilân ve reklamların vergileri ile asma, tahsis ve bakım ücretleri." Hükümleri gereği büyükşehir yetki alanında bulunan meydan, bulvar, cadde vb yerlerde ilan-reklam ile ilgili hususlarda gerekli düzenlemeleri yapmak buraları işletmek ve işlettirmek ve ilan reklam vergilerini toplamak yetkisi Büyükşehir Belediyesine verilmiştir.

Bilindiği üzere 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırlarını kapsar hale getirilmiş ve en işlek meydan, bulvar, cadde vb. yerlerde büyükşehir belediyelerine yetki tanınmıştır. Bu yetki sonucunda ilçe belediyeleri için önemli gelir kaynağı olan ilan reklam vergilerini tahsil etmenin yanı sıra bu alanların kiraya verilerek işletilmesi sonucunda elde edilen gelirlerde ilçe belediyelerinden alınarak büyükşehir belediyelerine verilmiştir.

www.balioglu.net

Ülkemizdeki uygulamalarda belediyeler bu reklam materyallerini kiraya vermekte ve kiralamadan elde ettiği gelirin yanı sıra 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu gereğince de ilan ve reklam veren kişilerden İlan Reklam Vergisi almaktadır. Yani Büyükşehir Belediyesince bu alanların kiraya verilmemesi sonucu hem kira gelirlerinden hem verilecek ilan ve reklamlardan elde edilecek İlan Reklam Vergisi'nden mahrum kalınmaktadır.

İdarece ilan reklam panolarının boş durması durumunda kötü görüntü oluşacağından sürekli olarak belediye hizmetlerinin tanıtımın asıldığı, her yıl bu tanıtımların matbaada basımı ve duraklara asılması için ihale gerçekleştirildiği ve harcamalar yapıldığı görülmüştür. Oysa diğer belediyelerce bu alanların kullanımı kiraya verildiğinde hem gelir elde edilmekte hem de sözleşmelerde reklam alanlarının belirli kısmının hizmetlerin ve duyuruların halka iletilmesi amacıyla belediye tarafından kullanılacağına ilişkin hükümler konularak gerekli tanıtımların gerçekleştirildiği görülmüştür.

24/12/2003 Tarih 25326 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Türk kamu yönetiminde çok köklü değişiklikler yaşanmıştır. Bu değişikliklerden en önemlisi kamu yönetiminde kaynakların etkili ekonomik ve verimli kullanılması hususudur. Kanun'un *"Bakanların ve üst yöneticilerin hesap verme sorumluluğu*" başlıklı 4 üncü bölümünün 11 inci maddesinde *"...belediyelerde belediye başkanı üst yöneticidir. Üst yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve kanunlar ile Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana; mahallî idarelerde ise meclislerine karşı sorumludurlar"* denilmektedir.

Büyükşehir Belediyesinin 2019 yılı sonu itibariyle gelirlerinin giderlerini karşılamadığı bu sebeple aradaki farkı kapatmak için borçlanmaya ihtiyaç duyulduğu görülmüştür. Böyle bir durumda idarenin gelir getirecek alanlarını daha iyi kullanması gerekmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden görüleceği üzere üst yöneticiler sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde kullanılmasını sağlamasından sorumlu tutulmuşlardır. İdare tarafından ilan ve reklam panoları kiraya verilerek hem kira geliri elde edilmesi hem de bu alanlarda yayınlanan ilanlardan İlan Reklam Vergisi

www.balioglu.net

alması idarenin gelirlerinin artırılmasında kaynak sağlayacaktır.

BULGU 16: Belediye Sınırları İçerisinde Faaliyet Gösteren İşyerlerinin Bir Kısmına Ait İlan Reklam Vergisi Tahakkuk ve Tahsilatlarının Yapılmaması

Kurum hesap ve işlemlerinde yapılan incelemelerde, büyükşehir belediye sınırları içerisinde yer alan bazı işyerlerinin ilan ve reklam vergisi beyannamelerini verilmediği ve idarece beyanname vermeyen işyerlerinin tespitinde aksaklıklar yaşandığı görülmüştür.

2464 sayılı Kanun'un *"İlan ve Reklam Vergisi"* başlıklı bölümün *"Konu"* başlıklı 12 nci maddesinde; *"Belediye sınırları ile mücavir alanları içinde yapılan her türlü İlan ve reklam, İlan ve Reklam Vergisine tabidir."*

"Mükellef ve sorumlu" başlıklı 13 üncü maddesinde: *"İlan ve Reklam Vergisinin mükellefi, yurt dışından gönderilen ilan ve reklamlar dahil olmak üzere, ilan ve reklamı kendi adına yapan veya yaptıran gerçek veya tüzelkişilerdir.*"

"Verginin tarhı ve ödenmesi" başlıklı 16 ncı maddesinde ise;

"*Vergiye tabi ilan ve reklamlarda, ilan ve reklam işinin mükellefçe yapılması halinde ilan veya reklam işinin yapılmasından önce mükellef tarafından, ilan ve reklam işinin bu işi mutad meslek olarak ifa edenler tarafından yapılması halinde ilan ve reklam işini yapanlarca ilan veya reklamın yapıldığı ayı takip eden ayın 20 nci günü akşamına kadar verilecek beyanname üzerine, tarh ve tahakkuk ettirilir. Beyannameler vergi tarifesinin 1, 2, 3, 4, 5 ve 6'ncı bentlerinde yazılı ilan ve reklamlarda bunların yayınlandığı, dağıtıldığı veya teşhir edildiği mahallin belediyesine verilir,*

İlan ve Reklam Vergisi, beyanname verme süresi içinde ödenir. Şu kadar ki belediye meclisleri vergi tarifesinin 1, 2 ve 4'üncü bentlerinde yazılı yıllık ilan ve reklamlara ait vergileri, yılı içinde, iki eşit taksitte almaya yetkilidirler.

İlan ve Reklam Vergisinin ödendiğinin belgelendirilmesi yönünden ilgili belediyeler gerekli usulleri ihdas edebilirler." hükümleri bulunmaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden görüleceği üzere yeni verilecek ilan ve reklamlar reklam işi yapılmadan önce ilgililerce beyan edilecek ve 2 taksit halinde ödenebilecektir. Mutat olarak devam eden ilan ve reklamlar ise her yıl Ocak ayında ilgililerce beyan edilecek ve ödenecektir. Belediye tarafından 14 adet yoklama memuru görevlendirilmiş

www.balioglu.net

ve sahada yapılacak kontroller ile kayıp ve kaçak en aza indirmeye çalışılmıştır.

Bilindiği üzere 6360 sayılı Kanun ile Büyükşehir belediye sınırları il mülki sınırı olarak belirlenmiş ve yetki alanı oldukça genişletilmiştir. Kurum personeli ile yapılan görüşmede büyükşehir yetki alanında yer alan bütün yerlere gidilmeye çalışıldığı ancak tamamına gidildiği varsayılsa bile bunun yılda bir kere gerçekleştirilebildiği ve ilan reklam verenlerin bu tarihten sonra asmış oldukları reklamların tespitinin yapılamadığı anlaşılmıştır. Yine kurum zabıta birimleri ile ilan ve reklam tespitine yönelik koordinasyonun olmadığı yalnızca gelir birimince denetimlerin yapıldığı ifade edilmiştir. Belediyede yapılan incelemelerde 2019 yılı içerisinde 16.000 adet ilan reklam beyanında bulunulduğu ve 3.980 adet ilan ve reklamın ise gelir birimi yoklama memurlarınca tespit edildiği anlaşılmaktadır.

Yukarıda bahsedildiği üzere yoklama memurlarının yılda bir yapacakları rutin kontrollerden sonra asılan ilan ve reklamların tespitinin gerçekleştirilmediği anlaşılmıştır. İdare tarafından gerekli alt yapının sağlanarak İlan Reklam Vergisi gelirine yönelik sağlıklı bir kontrol mekanizması kurulması gerekmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 17: Büyükşehir Belediyesi Tarafından Satın Alınan Bazı Hizmetlerin Herhangi Bir Meclis Kararına Dayanmadan veya Ortak Hizmet Projesi Bulunmadan İlçe Belediyelerine Bedelsiz Sunulması

Yapılan incelemelerde Büyükşehir Belediyesi tarafından satın alınan konser, organizasyon, kulis, görüntü teminleri hizmet alımlarının herhangi bir meclis kararına dayanmadan veya ortak hizmet projesi bulunmadan ilçe belediyelerine bedelsiz sunulduğu görülmüştür.

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

a) Mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ait yapım, bakım, onarım ve taşıma işlerini bedelli veya bedelsiz üstlenebilir veya bu kuruluşlar ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir ve bu amaçla gerekli kaynak aktarımında bulunabilir. Bu takdirde iş, işin yapımını üstlenen kuruluşun tâbi olduğu mevzuat hükümlerine göre sonuçlandırılır.

b) Mahallî idareler ile merkezî idareye ait aslî görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla gerekli aynî ihtiyaçları karşılayabilir, geçici olarak araç ve personel temin

edebilir…" ,

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "*Belediyeler arası hizmet ilişkileri ve koordinasyon"* başlıklı 27 nci maddesinde :*"Büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyon, Büyükşehir Belediyesi tarafından sağlanır. Büyükşehir Belediyesi ile ilçe belediyeleri veya ilçe belediyelerinin kendi aralarında hizmetlerin yürütülmesiyle ilgili ihtilaf çıkması durumunda, büyükşehir belediye meclisi yönlendirici ve düzenleyici kararlar almaya yetkilidir.*

(...)(2) büyükşehir belediyelerinde meydan, bulvar, cadde, yol, sokak, park, spor ve kültürel tesislerin Büyükşehir Belediyesi ile büyükşehir kapsamındaki diğer belediyeler arasında dağılımına ilişkin esaslar büyükşehir belediye meclisi tarafından belirlenir.

Büyükşehir Belediyesi mücavir alanlarının ilçe belediyeleri arasındaki bölüşümü büyükşehir belediye meclisince yapılır. Büyükşehir Belediyesi, 7 nci maddede sayılan hizmetleri, malî ve teknik imkânları çerçevesinde, nüfus ve hizmet alanlarını dikkate alarak, bu hizmetlerden yararlanacak büyükşehir kapsamındaki diğer belediyeler arasında dengeli olarak yürütmek zorundadır. İlçe (...)(4) belediyelerine ait görevlerden bir veya birkaçı, bedeli kendileri tarafından karşılanmak ve istekte bulunmak kaydıyla, büyükşehir belediye meclisinin kararına dayanarak, ortaklaşa veya bizzat Büyükşehir Belediyesi tarafından yapılabilir.

Büyükşehir Belediyesi, ilçe belediyeleri ile ortak projeler geliştirebilir ve yatırım yapabilir. Büyükşehir Belediyesi, kesinleşmiş en son yıl bütçe gelirinin % 10'unu aşmamak ve bütçede ödeneği ayrılmış olmak şartıyla, ilgili belediyenin yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için büyükşehir belediye başkanının teklifi ve meclisin kararıyla ilçe belediyelerine malî ve aynî yardım yapabilir…" denilmektedir.

Yukarıda belirtilen madde hükümlerinden anlaşılacağı üzere Büyükşehir Belediyesi ile ilçe belediyeleri ortak projeler geliştirebileceği, görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda yapım, bakım, onarım ve taşıma işlerini bedelli veya bedelsiz üstlenebileceği veya bu kuruluşlar ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebileceği ve bu amaçla gerekli kaynak aktarımında bulunabileceği, aslî görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla gerekli aynî ihtiyaçları karşılayabileceği, araç ve personel temin edebileceği belirtilmiştir.

Ancak, tüm bu ihtiyaçların karşılanması büyükşehir belediye meclis kararıyla veya yine büyükşehir belediye meclis kararıyla kabul edilecek ortak hizmet projeleriyle yerine getirilmesi gerekmektedir. 2019 yılı içinde ilçe belediyelerince talep edilen ve idare tarafından satın alınan

www.balioglu.net

konser, organizasyon, kulis, görüntü teminleri hizmet alımlarının ilçe belediyelerine başkanlık oluruyla bedelsiz sunulduğu görülmüştür.

Sonuç olarak idare tarafından ilçe belediyelerine bu şekilde bedelsiz hizmet sunulması meclis kararına dayanmalı veya ortak hizmet projeleriyle yapılması gerekmektedir.

BULGU 18: Büyükşehir Belediyesine Ait Bazı Yetkilerin İlçe Belediyelerine Bırakılması

A) Büyükşehir Belediyesince Alınması Gereken Tatil Günlerinde Çalışma Harcının İlçe Belediyelerince Alınması

Kurum hesap ve işlemlerinde yapılan incelemelerde, Büyükşehir Belediyesinin ruhsatlandırma yetkisinde bulunan işyerlerince ulusal bayram günlerinde çalışma izninin Büyükşehir Belediyesinden alınması gerekirken ilçe belediyelerinden alındığı ve izin harçlarının ilçe belediyelerine yatırıldığı görülmüştür.

www.balioglu.net

2011 yılından itibaren tatil günlerinde çalışma izni idare tarafından verilmekteyken Torbalı Belediyesi tarafından Büyükşehir Belediyesine başvurulmuş ve bu iznin kendileri tarafından verilmesi gerektiği ve harç gelirinin de ilçe belediyelerine ait olduğunu belirtilmiştir. Büyükşehir Belediyesi hukuk birimi iznin ve harcın büyükşehir yetkisinde olduğunu ifade etmesi üzerine yetki için Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünden görüş talep edilmiştir. Mahalli idarelerden verilen görüşte 394 sayılı Hafta Tatili Hakkında Kanun'un 8 inci maddesinde yer alan *"... Belediye mıntıkalarından hariç bulunan müesseseler en yakın belediyelere müraacat ederler"* hükmü dayanak gösterilerek bu Kanun'un işyerlerinin tatil günlerinde çalışmasını düzenleyen özel kanun olduğundan ilçe belediyelerince iznin verilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Büyükşehir Belediyesi 1 inci hukuk müşavirliği 24.04.2013 tarihli yazısıyla Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünce verilen görüşe katılmamış ve İzmir Büyükşehir Belediyesinin işyeri açma ve çalışma ruhsatı vermeye yetkili olduğu işyerlerinin tatil günleri çalışma izninin de büyükşehirden alınması yönündeki görüşünün geçerli olduğunu belirtmiştir. Bu görüş üzerine uygulamada karışıklıklar doğmuş ve hem ilçe belediyelerince hem büyükşehirce bu izinler verilmeye başlanmış ve karışıklığı gidermek için Başkanlık oluru ile bu izinleri verme yetkisi ilçelere bırakılmıştır.

Ancak 1 Temmuz 2017 tarih ve 30111 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 7033 sayılı Sanayinin Geliştirilmesi ve Üretimin Desteklenmesi Amacıyla Bazı Kanun ve

Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 1 inci maddesi ile 2.1.1924 tarihi ve 394 sayılı Hafta Tatili Hakkında Kanun yürürlükten kaldırılmış ve bu çerçevede 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda değişiklikler yapılmıştır.

Yukarıda bahsi geçen görüşün tek dayanağı olan 1924 yılında çıkarılan Hafta Tatili Hakkında Kanun'u yürürlükten kaldırdığı için bu hususta tek düzenlemenin yapıldığı 5216 sayılı Kanun'un 7 nci maddesinde yer alan "*…d) Büyükşehir Belediyesi tarafından yapılan veya işletilen alanlardaki işyerlerine Büyükşehir Belediyesinin sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek yerlere ruhsat vermek ve denetlemek*" hüküm yetkinin belirlenmesi açısından önem arz etmektedir. Görüleceği üzere Büyükşehir Belediyesi sorumluluğunda bulunan alanlarda bulunan yerlere ruhsat vermek yetkisi büyükşehir belediyelerine aittir.

Yukarıda açıklandığı üzere 1924 yılında çıkarılan Kanun sebebiyle oluşan yetki karışıklığı 2017 yılında yapılan değişiklik ile son bulmuştur. Her yıl alınan ulusal tatil günlerinde çalışma izninin artık Büyükşehir Belediyesince verilmesi ve 2017 -2019 yılları arasında ilçelerce elde edilen gelirlerin idare tarafından tahsilatının yapılması gerekmektedir.

www.balioglu.net

B) Yol Üstü Otopark İşletmeciliğinin İlçe Belediyelerince Yapılması

Yapılan incelemelerde, Büyükşehir Belediyesi görev ve sorumlulukları kapsamında yer almasına rağmen Seferihisar Belediyesi tarafından ihale yapılarak yol üstü otopark işletmeciliği yapıldığı görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun *"Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları"* başlıklı 7 nci maddesinin birinci fıkrasında Büyükşehir Belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları hüküm altına alınmış ve (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*." hükmü tesis edilmiştir.

Buna göre büyükşehir belediyelerinde, ilçe belediyelerin yol üstü otopark işletebilmesi mümkün değildir. Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisinde de yol üstü otoparklar idarenin iştiraki konumunda olan İzelman AŞ'ye 5216 sayılı Kanun'un 26 ncı maddesine istinaden

meclis kararı ile işlettirilmektedir.

Ayrıca 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun *"Park ücretinin alınması, araçların çektirilmesi ve kaldırılması ile muhafazası"* başlıklı 79 uncu maddesinde; *"Karayolu üzeri park yerindeki araçlar için park ücreti, yetki ve sorumluluk alanına göre park yerini tespite yetkili idarece veya bu idare tarafından işletme izni verilen gerçek veya tüzel kişilerce alınabilir. Bunlar dışında hiçbir gerçek veya tüzel kişi herhangi bir şekilde park ücreti alamaz. Erişme kontrollü karayolları (otoyol-ekspresyol) hariç olmak üzere büyükşehirlerde yetkili idareler, büyükşehir belediyeleridir. Birinci fıkra hükmüne aykırı olarak park ücreti alan veya almaya teşebbüs edenler, fiilleri daha ağır bir ceza gerektiren bir suç oluşturmadığı takdirde, altı aydan iki yıla kadar hapis ve beş bin güne kadar adli para cezası ile cezalandırılır."* hükmü yer almaktadır.

Mezkûr Kanun kapsamında düzenlenen haliyle ilçe belediyeleri tarafından yol üstü (sokak arası) otopark işletilmesi ve/veya işlettirilmesi halinde cezai müeyyideler öngörülmüştür. İzmir ilinde bir ilçe belediyesi olan Seferihisar Belediyesi'nin 1078,7 metre yol üzerinde yol üstü otopark işlettirildiği tespit edilmiştir.

Söz konusu uygulama gerek 5216 sayılı Kanun açısından gerekse 2918 sayılı Kanun açısından mevzuata aykırıdır. İdare tarafından mevzuata aykırı bu durumun sonlandırılması gerekmektedir.

www.balioglu.net

C) Bazı Alanlarda İşgal İzni Vermek ve Denetlemek Yetkisinin İlçelere Bırakılması

Kurum hesap ve işlemlerinde yapılan incelemelerde, kamulaştırma, yapım, bakım ve onarımından Büyükşehir Belediyesinin sorumlu olduğu bazı alanların işgal denetimlerini yapma yetkisinin ilçe belediyelerine bırakıldığı görülmüştür.

Bilindiği üzere 6360 sayılı Kanun'la büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde il özel idareleri kapatılmış ve büyükşehir sınırları il mülki sınırı olarak belirlenmiştir. Bu belirlemeden sonra ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyeleri arasında yetki yönünden çeşitli aksaklıklar ortaya çıkmıştır. İzmir Büyükşehir Belediye Meclisinin 12.11.2018 tarih 1221 sayılı kararı ile *"Kıyı ve Sahil Şeridi, Yol, Meydan ve Yeşil Alan Yetki ve Görev Uygulama Yönetmeliği"* kabul edilerek Büyükşehir Belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki yetki ve görev dağılımı belirlenmiştir.

Yukarıda bahsedilen Yönetmeliğin *"Yollar"* başlıklı 4 üncü maddesinde:

"Ek-1 de belirtilen veya ek-1'de bulunmayan ancak Uygulama İmar Planlarına göre en az 17 metrelik yolların, bu yollar üzerindeki yaya alt ve üst geçitlerinin kamulaştırma, yapım, bakım ve onarımından Büyükşehir Belediyesi sorumludur." hükmüne

"İşgal denetimi" başlıklı 10 uncu maddesinde:

" (1) işgale izin vermek, izinsiz işgalleri men etmek ve denetlemek görev ve yetkisi Büyükşehir Belediyesine aittir.

(2) Ek-1 de belirtilen alanlar haricindeki alanlarda işgallere izin vermek, izinsiz işgalleri men etmek ve denetlemek görev ve yetkisi İlçe Belediyelerine aittir." hükmüne yer verilmiştir.

Yukarıda yer verilen Yönetmelik hükümlerinden görüleceği üzere ek-1 de bulunan veya bulunmasa bile imar planına göre en az 17 metrelik yolların kamulaştırma, yapım, bakım ve onarımından Büyükşehir Belediyesi sorumludur. Ancak işgal denetimine ve iznine ilişkin ise yalnızca Ek-1 de yer verilen alanlarda Büyükşehir Belediyesine yetki verilmiştir. Yani Büyükşehir Belediyesince duruma göre kamulaştırma yapılacak veya onarım bakım masrafı yapılacak yerlerin işgal ecrimisilleri ve işgal denetimini ilçeler yapacaktır.

İşgal denetimlerinin ilçelerce yapılması; masrafına Büyükşehir Belediyesinin katlandığı alanların ecrimisil gelirini ilçe belediyeleri alması sonucu gelir kaybına ve işgalciler tarafından bu yerlere sabit yapılar yapılırsa veya üzerindeki yapılar tahrip edilmesi halinde Büyükşehir Belediyesince ilave masraflar yapılmasına sebebiyet verecektir.

Yukarıda yer verilen gerekçeler nedeniyle, Büyükşehir Belediyesinin sorumluluk alanında bulunan yerlerin işgal denetimi yetkisinin de mevzuat hükümleri doğrultusunda Büyükşehir Belediyesi tarafından yapılması gerekmektedir.

BULGU 19: Belediye Sınırları İçerisinde Gürültü Kirliliğini Önlemeye Yönelik Eksikliklerin Bulunması

Kurum hesap ve işlemlerinde yapılan incelemelerde, Büyükşehir Belediyesince gürültü kirliliğini tespit ve önleme hususunda çeşitli aksaklıkların yaşandığı görülmüştür.

2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 14 üncü maddesinde: *"Kişilerin huzur ve sükununu, beden ve ruh sağlığını bozacak şekilde ilgili yönetmeliklerle belirlenen standartlar üzerinde*

www.balioglu.net

gürültü ve titreşim oluşturulması yasaktır.

Ulaşım araçları, şantiye, fabrika, atölye, işyeri, eğlence yeri, hizmet binaları ve konutlardan kaynaklanan gürültü ve titreşimin yönetmeliklerle belirlenen standartlara indirilmesi için faaliyet sahipleri tarafından gerekli tedbirler alınır." denilmiştir.

Çevre Kanunu'nun ilgili hükmünden görüleceği üzere kişilerin huzur, beden ve ruh sağlığını korumak için belirlenen standartların üzerinde gürültü yapılması yasaklanmış ve faaliyet sahiplerinin gerekli tedbirleri alması gerektiği ifade edilmiştir. Bu madde hükmüne istinaden 04.06.2010 tarih 2760 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Çevresel Gürültünün Değerlendirilmesi ve Yönetimi Yönetmeliği'nde gürültü kirliliğine yönelik alınması gereken tedbirler ve önlemler ile bu hususta yetkili birimlerin görev ve sorumlulukları belirtilmiştir.

İlgili Yönetmeliğin *"Mahalli idarelerce alınacak tedbirler"* başlıklı 7 nci maddesinde:

"*Belediyeler;*

...

c) Belediye sınırları ve mücavir alan içinde ilgili belediye; yapıların mimari projelerinde ve yapı ruhsatlarında 28 inci maddede belirtilen şartların aranmasıyla,

ç) Nazım İmar Planları ve Uygulama İmar Planlarının hazırlanması aşamasında 27 nci maddede öngörülen gürültüye maruz kalma kategorilerini dikkate almakla,

d) Stratejik Gürültü Haritaları ve Eylem Planları ile ilgili olarak;

…

5) Belediye sınırları ve mücavir alan içindeki gürültü haritası hazırlanan yerleşim alanında 8 inci maddede yetkili kılınan kurum veya kuruluş tarafından hazırlanan gürültü haritalarını da göz önünde bulundurularak; karayolları, demiryolları, tramvay ile yerüstünden geçen metro yolları, havaalanları, limanlar ve Çevre Kanununca Alınması Gereken İzin ve Lisanslar Hakkında Yönetmeliğin Ek-1 ve Ek-2'sindeki işletme/tesisler veya eğlence yerleri, imalathane gibi gürültü kaynaklarının bulunduğu alanları kapsayan eylem planlarını hazırlamakla,

6) Belediye sınırları ve mücavir alan içindeki yerleşim alanı için hazırlanan eylem planlarını kamuoyu görüşüne açmakla,

www.balioglu.net

7) Belediye sınırları ve mücavir alan içindeki yerleşim alanı için hazırlanan gürültü haritalarının ve eylem planlarının nihai hali hakkında kamuoyuna bilgi vermekle ve Bakanlığa göndermekle ilgili hususlarda gerekli tedbirleri alır." denilmiştir.

Yönetmelik hükümlerinden görüleceği üzere Belediye nazım ve uygulama imar planlarının hazırlarken ve yapıların mimari projelerinde ve yapı ruhsatlarında Yönetmelikte belirlenen şartların sağlanıp sağlanmadığını dikkate almalıdırlar. Yine bir diğer husus Belediyece gürültü haritasına istinaden gürültü kaynaklarının bulunduğu alanları kapsayan eylem planları hazırlanacak, kamuoyunun görüşüne sunulacak ve gerekli itirazlara istinaden nihai hale getirilip kamuoyuna bilgi verilecektir.

Kurum ile yapılan görüşmede nazım ve uygulama imar planlarında sanayi ve küçük sanayi sitesi veya konut dışı kentsel çalışma alanlarında gürültü kirliliğini önleyici önlemler alınmasına yönelik plan notlarına yer verildiği ancak ulaşım ve konut gibi diğer alanlarda bu hususlara ilişkin çalışmaların yapılmadığı ve planlar hazırlanırken göz önüne alınmadığı anlaşılmıştır. Yine yapıların mimari projelerinde veya yapı ruhsatlarında Yönetmelikle istenen kriterlere ilişkin incelemeler yapılmadığı görülmüştür.

www.balioglu.net

Ayrıca idare ile Bakanlık arasında EuropeAid/131352/D/SER/TR projesi kapsamında gerçekleştirilen işbirliği ve koordinasyon sonucu İzmir ili sınırlarını kapsayan karayolu, demiryolu ve endüstri kaynaklarına ilişkin gürültü haritasının çıkarıldığı ve idare tarafından bu haritaya ilişkin eylem planı çalışmalarına başlandığı görülmüş ancak bu eylem planlarının henüz kamuoyu bilgisine sunulmadığı ve nihai hale getirilmediği anlaşılmıştır.

İdarece eylem planlarının biran önce hazırlanması ve kamuoyuna sunulması İzmir ili genelinde gürültü kirliliğinin önlenmesi için büyük önem arz etmektedir. Eylem planları nihai hale getirilip açıklandıktan sonra eylem planlarına istinaden gürültü kirliliğini önlemeye yönelik çalışmaları yapmakla görevli olan Büyükşehir Belediyesi, ilgili ilçe belediyeleri, Karayolları Genel Müdürlüğü, Devlet Hava Meydanları Genel Müdürlüğü ve Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları gibi kurumlar planda yer alan hususlara uygun olarak gerekli düzenlemeleri ve çalışmaları yapacaklardır.

Yukarıda yer verilen bilgilerden anlaşılacağı üzere, Büyükşehir Belediyesi tarafından eylem planlarının hazırlanarak nihai hale getirilmesi ve kamuoyuna sunulması, idare tarafından eylem planına göre görev ve sorumluluğu olan diğer kamu idareleriyle koordinasyonu sağlaması ve Yönetmelikte öngörülen düzenlemeleri gerçekleştirerek gürültü kirliliğini

engelleyecek tedbirlerin alınması gerekmektedir.

BULGU 20: Hafriyat Alanlarının Etkin Olarak Kullanılmaması ve Hafriyat Gelirlerinin İlçe Belediyelerince Toplanması

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

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

İzmir Valili Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğünün yukarıdaki madde hükmüne istinaden *"Çevrenin Korunması"* konulu 44534 sayılı yazısında özetle; ilçe belediyelerince tarım arazilerinde dolgu/tesviyesi, yol kotundan düşük arazilerde dolgu/tesviyesi, geçici depolama yerleri için ilçe belediyesince izinlerin verilmesi ve izinler verilirken;

1)Dolgu yapılacak alanın bilgileri,

2) Alanda yapılacak kübaj miktarı,

3) İşin süresi,

4) Yönetmelikte belirlenen esaslara göre çalışma yapılması gerektiği,

5)Çalışma yapılırken atık taşıma izin belgesine sahip araçlar ile çalışılması ve ilgili ilçe belediyesinden ek-2 belgesinin alınması gerektiği,

6) Dolgu işleminin sadece hafriyat toprağı ile yapılması,

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

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

www.balioglu.net

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu *"Büyükşehir Belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları"* başlıklı 7 nci maddesinin i bendinde *"...Sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak çevrenin, tarım alanlarının ve su havzalarının korunmasını sağlamak; ağaçlandırma yapmak; gayrisıhhî işyerlerini, eğlence yerlerini, halk sağlığına ve çevreye etkisi olan diğer işyerlerini kentin belirli yerlerinde toplamak; inşaat malzemeleri, hurda depolama alanları ve satış yerlerini, hafriyat toprağı, moloz, kum ve çakıl depolama alanlarını, odun ve kömür satış ve depolama sahalarını belirlemek, bunların taşınmasında çevre kirliliğine meydan vermeyecek tedbirler almak; büyükşehir katı atık yönetim plânını yapmak, yaptırmak; katı atıkların kaynakta toplanması ve aktarma istasyonuna kadar taşınması hariç katı atıkların ve hafriyatın yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetleri yerine getirmek, bu amaçla tesisler kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek; sanayi ve tıbbî atıklara ilişkin hizmetleri yürütmek, bunun için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek; deniz araçlarının atıklarını toplamak, toplatmak, arıtmak ve bununla ilgili gerekli düzenlemeleri yapmak..."* hükmüne yer verilmiş ve büyükşehir belediyelerinin hafriyatın yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetleri yerine getirme sorumluluğu olduğu belirtilmiştir.

Hafriyat Toprağı, İnşaat ve Yıkıntı Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği'nin *"Belediyelerin görev ve yetkileri"* başlıklı 8 nci maddesinde;

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

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

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

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

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

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

www.balioglu.net

ilan etmekle,

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

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

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

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

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

www.balioglu.net

Maddede büyükşehirlerde hafriyat yönetimine ilişkin tüm yetkinin büyükşehir belediyelerinde olduğu açıkça belirtilmiştir. Ancak yapılan incelemelerde ilçe belediyeleri tarafından belirlene hafriyat döküm alanlarında, ilgili il müdürlüğü yazısı dayanak alınarak, atık üreticilerinden ücret tahsil edildiği hatta Büyükşehir Belediyesi yapım ihalelerinden çıkan hafriyatların bile bu alanlara dökülerek ücretlendirmelerinin yapıldığı tespit edilmiştir.

5216 sayılı Kanun'un 26 ncı maddesinde: "…*Büyükşehir Belediyesi, mülkiyeti veya tasarrufundaki hafriyat sahalarını, toplu ulaşım hizmetlerini, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçelerini işletebilir; ya da bu yerlerin belediye veya bağlı kuruluşlarının % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, 8/9/1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebilir…"* hükmüne istinaden Büyükşehir Belediyesinin üç adet hafriyat alanı büyükşehir belediye şirketi tarafından işletilmesi devam ederken başka sahaların Büyükşehir Belediyesinin bilgisi dahilinde ilçe belediyeleri tarafından hafriyat alanı gibi ücretlendirilmesi ve bu gelirden mahrum kalınması büyükşehir belediye gelirleri için olumsuz bir durum yaratmaktadır. Yine bu alanlara dökülen miktara ilişkin hem Büyükşehir Belediyesi tarafından hem de ilçe belediyesince bir kontrolünün yapılmaması sebebiyle İzmir ilinde hafriyat miktarı ve hafriyat tutarına ilişkin bir tespitte yapılamamaktır.

Sonuç olarak, hafriyat konusunda hem Kanun hem de ikincil mevzuatta belirtilen yükümlülüklerin idare tarafından uygulanması gerekmektedir.

BULGU 21: Büyükşehir Belediyesinin Çevre Denetim Birimleri Olmasına Rağmen Deniz Kirliliği Önlemeye Yönelik Ceza Kesme Yetkisinin Alınması İçin İlgili Bakanlığa Başvuruda Bulunulmaması

İdare tarafından, çevre denetim birimleri olmasına rağmen, deniz ve körfez kirliliği önlemede ceza kesme yetkisinin alınması için Bakanlığa başvuruda bulunulmadığı görülmüştür.

2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 24 üncü maddesinde: "*Bu Kanunda öngörülen idarî yaptırım kararlarını verme yetkisi Bakanlığa aittir. Bu yetki, 12'nci maddenin birinci fıkrası uyarınca denetim yetkisinin devredildiği kurum ve merciler tarafından da kullanılır. Bu Kanunda öngörülen idarî yaptırım kararları Bakanlık merkez teşkilâtında genel müdürler, taşra teşkilâtında çevre ve şehircilik il müdürlerince verilir. Bu Kanunun 12'nci maddesinin birinci fıkrası uyarınca denetim yetkisi verilen kurum ve merciler tarafından verilen idarî para cezalarının yüzde ellisi, bu Kanun uyarınca yapılacak denetimlerle ilgili harcamaları karşılamak ve diğer çevre hizmetlerinde kullanılmak üzere bu kurumların bütçesine gelir kaydedilir, yüzde ellisi ise genel bütçeye gelir kaydedilir. Bu Kanun uyarınca yapılacak denetimlerle ilgili harcamaları karşılamak ve diğer çevre hizmetlerinde kullanılmak üzere, Bakanlık bütçesine, genel bütçeye gelir kaydedilecek idarî para cezaları karşılığı gerekli ödenek öngörülür…",*

Mezkur Kanun'un "*Denetim, bilgi verme ve bildirim yükümlülüğü"* başlıklı 12 nci maddesinde; "*Bu Kanun hükümlerine uyulup uyulmadığını denetleme yetkisi Bakanlığa aittir. Gerektiğinde bu yetki, Bakanlıkça; il özel idarelerine, çevre denetim birimlerini kuran belediye başkanlıklarına, Denizcilik Müsteşarlığına, Sahil Güvenlik Komutanlığına, 13/10/1983 tarihli ve 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'na göre belirlenen denetleme görevlilerine (...)* [(2)] *devredilir. Denetimler, Bakanlığın belirlediği denetim usûl ve esasları çerçevesinde yapılır…"* denilmektedir.

Yukarıdaki madde hükümlerinden anlaşılacağı üzere Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından kullanılan denetim yetkisinin çevre denetim birimi kuran belediyelere gerektiğinde devredilebileceği ve bu yetki devri sonrasında devredilen kurum ve merciler tarafından Kanun'da belirtilen cezaların kesilebileceği belirtilmiştir. İzmir gibi gemi trafiğine açık körfezi

www.balioglu.net

ile uzun deniz kıyı şeridi bulunan bir ilde; deniz ve körfez kirliliğini önlemek amacına yönelik stratejik planlarında, performans programlarında amaç ve hedef edinen, bu amaçla makine, teçhizat edinen, personel istihdam edip bütçe oluşturan Büyükşehir Belediyesinin bu kirliliği önlemede önemli avantaj sağlayan ceza kesme yetkisinin alınması için ilgili Bakanlığa başvurulması gerekmektedir.

Ayrıca madde hükmünde denetim yetkisine haiz kurum ve merciler tarafından verilen idarî para cezalarının yüzde ellisi, bu Kanun uyarınca yapılacak denetimlerle ilgili harcamaları karşılamak ve diğer çevre hizmetlerinde kullanılmak üzere bu kurumların bütçesine gelir kaydedileceği de belirtilerek Büyükşehir Belediyesinin çevre kirliliğini önlemede nakit akışı yaratacak ve idare tarafından deniz ve körfez kirliliğiyle yapılacak mücadelede planlanan yatırımların hayata geçirilmesini hızlanacaktır.

Sonuç olarak, Büyükşehir Belediyesi olarak İzmir ilinde çevre kirliliğiyle mücadele açısından birçok görev ve sorumluluğu bulunan idarenin bu görev ve sorumluluklar odağında ceza kesme yetkisinin alınması idareye büyük katkı sağlayacaktır.

www.balioglu.net

BULGU 22: Çevre Temizlik Vergisi Tahakkuk ve Tahsilatının Yapılmaması

Kurum hesap ve işlemlerinde yapılan incelemelerde, Büyükşehir Belediyesi yetki alanında faaliyet gösteren işyerlerinin Çevre Temizlik Vergisi'nin tahakkuk ve tahsilinin yapılmadığı, Çevre Temizlik Vergisi'nin ilçe belediyelerince toplandığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun Mükerrer 44 üncü maddesinde;

"Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalar çevre temizlik vergisine tabidir. Verginin mükellefi, binaları kullananlardır. Mükellefiyet binanın kullanımı ile başlar.

(Değişik dördüncü fıkra: 30/12/2004-5281/18 md.) Konutlara ait çevre temizlik vergisi, su tüketim miktarı esas alınmak suretiyle metreküp başına büyükşehirlerde 15 YKr, diğer yerlerde 12 YKr olarak hesaplanır.

(Değişik beşinci fıkra: 30/12/2004-5281/18 md.) İşyerleri ve diğer şekilde kullanılan binalara ait Çevre Temizlik Vergisi, aşağıdaki tarifeye göre alınır ve büyükşehirlerde % 25 artırımlı uygulanır.

... İş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalara ait çevre temizlik vergisi, belediyelerce binaların tarifedeki derecelere intibak ettirilmesi üzerine her yılın Ocak ayında yıllık tutarı itibarıyla tahakkuk etmiş sayılır. Tahakkuk eden vergi, bir defaya mahsus olmak üzere, belediyelerin ilan mahallerinde bir ay süreyle topluca ilan edilir. İş yeri ve diğer şekilde kullanılan binalarla ilgili olarak tahakkuk eden bu vergi, her yıl, emlak vergisinin taksit sürelerinde ödenir." denilmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden görüleceği üzere konutlara ait ÇTV'ler su faturası ile birlikte tahsil edilirken iş yerlerine ait ÇTV'ler Kanun'da yer alan tarifelere göre belediyelerce tahakkuk ettirilecektir. Ancak Büyükşehir Belediyesince Çevre Temizlik Vergisi'ne yönelik herhangi bir tespit ve çalışma yapılmadığı vergilerin ilçe belediyelerince tahsil edildiği görülmüştür.

Büyükşehir Belediyesince ilçe belediyeleriyle gerekli koordinasyon sağlanarak Çevre Temizlik Vergisi'ne yönelik alt yapının en kısa zamanda tamamlanması ve gelirin tahsilinin yapılması uygun olacaktır.

www.balioglu.net

BULGU 23: Büyükşehir Belediyesine Kontrollük Hizmeti İçin Verilen Araçların Amacı Dışında Kullanılması

Yapılan incelemelerde İzmir Büyükşehir Belediyesi Beton ve Asfalt Enerji Üretim ve Dağıtım Tesisleri Su Kanalizasyon Tic. ve San. A Ş tarafından idareye yapım işinin kontrollük hizmeti için verilen araçların amacı dışında kullanıldığı görülmüştür.

İzmir Büyükşehir Belediyesi Beton Ve Asfalt Enerji Üretim Ve Dağıtım Tesisleri Su Kanalizasyon Tic. Ve San. AŞ'nin yüklenicisi olduğu *"İl Sınırları İçindeki Ulaşım Yollarının Asfalt Kaplaması Bakım ve Onarımının Yapılması"* yapım işinin sözleşme maddesinde: "*Kontrollük hizmetlerinin yerine getirilebilmesi amacıyla yüklenici tarafından beş ve beş yaşından küçük otuz beş adet binek araç temin edilecektir. Araçların her türlü masrafı: Yakıt, tamir, şöför vb giderler yükleniciye aittir*." denilmektedir. Ancak idarenin taşıtlarının incelenmesi neticesinde şirket tarafından şoför dahil her türlü giderinin karşılandığı bu araçların yapım işi bünyesinde kontrollük hizmeti kapsamında kullanılması gerekirken başkan danışmanı, meclis başkanvekili, basın iletişim koordinatörü gibi üst düzey bürokratlarca kullanıldığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, bu araçların yapım işi kapsamında kontrollük hizmeti amacına uygun şekilde kullanılması gerekmektedir.

BULGU 24: Tıbbi Atıkların Bertarafı İçin Yapılan Protokol Süresinin Dolmasına ve Büyükşehir Belediyesine Herhangi Bir Pay Verilmemesine Rağmen Manisa Büyükşehir Belediyesince Hizmetin Devam Ettirilmesi

Büyükşehir Belediyesi sınırları içinde tıbbi atık sterilizasyon tesisi olmaması sebebiyle Manisa Büyükşehir Belediyesi ile 01.01.2014 tarihine kadar herhangi bir pay öngörülmeden tıbbi atıkların bertaraf edilmesi için protokol yapılmıştır. 2019 yılı itibarıyla bu hizmetin Manisa Büyükşehir Belediyesi tarafından yürütüldüğü ve bu süreçte tıbbi atık bertarafı için Büyükşehir Belediyesine herhangi bir pay verilmediği görülmüştür.

16.05.2012 tarih ve 5478 sayılı Meclis Kararına istinaden yapılan protokolde İzmir Büyükşehir Belediyesi sınırları içinde ortaya çıkan tıbbi atıklarının 01.01.2014 tarihine kadar başka bir tesiste yakılması veya sterilize edildikten sora bertaraf edilmesi amaçlanmıştır.

Tıbbi Atıkların Kontrolü Yönetmeliği'nin "*Belediyelerin yükümlülüğü*" başlıklı 8 inci maddesinde; tıbbi atığın sterilizasyonunu ve/veya bertarafını sağlamak/sağlattırmakla, bu amaçla tıbbi atık işleme tesisi kurmak/kurdurmakla, işletmek/işlettirmek yetkisinin Büyükşehir Belediyesine ait olduğu belirtilmiş olup tıbbi atık işleme tesislerinin bulunmadığı illerde belediyeler kendilerine uygun tıbbi atık işleme tesisi belirlemek zorunda olduğu, tıbbi atık işleme tesisinin bulunduğu ilin il müdürlüğünden onay alınarak her iki ilin mahalli çevre kurulu tarafından olumlu karar alınması kaydıyla ilgili belediye ile sözleşme yapılması gerektiği hüküm altına alınmıştır.

2012 yılında yapılan protokolle 2014 yılına kadar İzmir Büyükşehir Belediyesi sınırları içinde ortaya çıkan tıbbi atıkların bertarafı amaçlanmasına rağmen 2019 yılı itibarıyla yeni bir tesisin kurulamadığı ve Manisa Büyükşehir Belediyesi sınırları içinde tıbbi atık bertarafı için yetkili bir kuruluş tarafından İzmir sınırları içinde de bu hizmetin yerine getirildiği görülmüştür.

İdare tarafından tıbbi atık mevzuatının değişmesi sebebiyle Büyükşehir Belediyesinin sorumluluklarının artması ve mevzuat gereği tıbbi atıkların bertarafı için Manisa Büyükşehir Belediyesi ile protokol yapıldığı ve protokolün süresi tıbbi atık tesisinin kurulana kadar olduğu ifade edilse de ilgili protokolün 01.01.2014 tarihine kadar geçerli olduğu başkanlık makamının protokol yapmak için meclisten aldığı yetkide de görülmektedir.

Ancak, Büyükşehir Belediyesi açısından önemli bir gelir kalemi olmasına rağmen 2012-2019 yılları arası bu hizmetin herhangi bir pay öngörülmeden Manisa sınırları içinde bir firmaya Manisa Büyükşehir Belediyesi ile yapılan protokole istinaden yaptırılması kamu kaynaklarının

www.balioglu.net

etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılmadığını göstermektedir. 2019 yılında İzmir sınırları içinde 5.494.541 kg tıbbi atığın bertarafı ilgili firma tarafından yerine getirilmiş ve bu bertaraf için atık üreticilerinden KDV hariç 13.506.724,80 TL ücret tahsil edildiği görülmüştür.

Sonuç olarak İzmir ilinde tıbbi atıkların bertarafı amacıyla kurulacak tesis ve tesisin işletilmesi için 2019 yılında yapılan ihale %25,5 hasılat payı ile aylık belirli kira bedeli üzerinden sonuçlandığı düşünüldüğünde 2014 yılına kadar yapılması planlanan protokolün 2019 yılına kadar uygulanması sebebiyle idarenin büyük bir gelirden mahrum kalındığı görülmektedir.

BULGU 25: Aynı Nitelikte Birden Fazla Yapım İhalesi Olmasına Rağmen İş Artışlarının Birim Fiyatı Yüksek Olan İhale Bünyesinde Yaptırılması

İdarenin İzmir metropol sınırlarını kapsayan, aynı dönemde, aynı nitelikte birden fazla yapım ihalesi olmasına rağmen iş artışlarını birim fiyatı yüksek olan ihale bünyesinde yaptırıldığı ve idareye ek mali yük getirildiği görülmüştür.

www.balioglu.net

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun *"Sözleşme kapsamında yaptırılabilecek ilave işler, iş eksilişi ve işin tasfiyesi"* başlıklı 24 üncü maddesinde:

"Mal ve hizmet alımlarıyla yapım sözleşmelerinde, öngörülemeyen durumlar nedeniyle bir iş artışının zorunlu olması halinde, artışa konu olan iş;

a) Sözleşmeye esas proje içinde kalması,

b) İdareyi külfete sokmaksızın asıl işten ayrılmasının teknik veya ekonomik olarak mümkün olmaması," hükmüne yer verilerek iş artışı yapılabilecek şartları belirlemiştir.

Görüleceği üzere kamu idareleri, ihtiyaç duyulan iş artışı kalemlerinin idareyi külfete sokmaksızın asıl işten ayrılması teknik ve ekonomik olarak mümkün değilse iş artışı yoluyla aynı iş kapsamında yapabileceklerdir.

Ancak idare tarafından iş artışı yapılırken mevzuatta yer verilen bu şarta uyulmadığı, idareyi ekonomik olarak külfete sokmasına rağmen aynı iş kapsamında imalatları yaptırıldığı, hatta aynı yüklenicinin aynı iş kalemine yönelik farklı ihalesi olmasına rağmen iş artışını yüksek fiyatların olduğu ihaleden gerçekleştirildiği görülmüştür.

Tablo 6: İmalat Örnekleri

Poz No	İmalat adı	1. İhale fiyat(TL)	2. ihale fiyat(TL)
1	Otokorkuluk Bağlantı Plakası Yapılması (RAL-RG 620)(Malzeme Bedeli Dahil)	0,54	200,00
2	Özel Katkı Harcı İle 40/60 Yağmur Suyu Izgarasının Asfalt Seviyesine Getirilmesi (İdare Malı Izgara Kapak Ve Çer.)	303,00	5,00
3	Özel Katkı Harcı İle İzsu Baca Kapaklarının Yükseltilmesi (İdare Malı Izgara Kapak Ve Çer.)	347,88	5,00

- 1 numaralı poz: İlk ihalede 375 adet imalat öngörülürken iş artışı yapılarak 0,54-TL'den 583 adet yerine getirilmiş ancak ikinci ihalede 200,00-TL'den 10 adet yapılması öngörülürken 13.633 adet imalat yaptırılmıştır.

- 2 numaralı poz: İlk ihalede 375 adet imalat öngörülürken iş artışı yapılarak 562 adet 303,00-TL'den yerine getirilmiş ancak ikinci ihalede 5,00-TL'den 1500 adet yaptırılması öngörülürken hiç imalat yaptırılmamıştır.

- 3 numaralı poz: İlk ihalede 563 adet imalat öngörülürken iş artışı yapılarak 1.002 adet 347,88-TL'den yerine getirilmiş ancak ikinci ihalede 5,00-TL'den 2.500 adet yapılacağına 2 adet imalat yapılmıştır.

Yukarıdaki tabloda imalat kalemlerine yönelik fiyat ve miktar örneklerine yer verilmiştir. Görüleceği üzere idare iş artışlarını yerine getirirken fiyat ve fayda analizi yapılmamış ve aynı zamanda aynı yükleniciye ait ve aynı bölgede geçerli olan iş kalemlerini fiyatı yüksek olan ihalelerden gerçekleştirmiştir. Örnek verilen ihale bazında idare iş artışlarını yüksek fiyatlı ihaleden gerçekleştirmek suretiyle 15.973.333,94-TL ilave bedel ödemek zorunda bırakılmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun *"Hesap verme sorumluluğu"* başlıklı 8 inci maddesinde:

" Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden,

www.balioglu.net

kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır." hükmüne yer verilmiştir.

5018 sayılı Kanun'un ilgili hükmünden görüleceği üzere kamu kaynağını kullanmada görevli ve yetkili olanlar kaynakların ekonomik verimli kullanılmasını sağlamalı ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemleri almalıdırlar.

BULGU 26: Belediye Reklam Alanlarına İzinsiz Reklam Asılması

İdarenin görev ve yetki alanında kurulu reklam panoları ile materyallerine izinsiz reklam ve tabela asıldığı, bu reklamların asıldığı yerler için belediyeye ödeme yapılmadığı gibi bu reklamlara ait İlan ve Reklam Vergisi'nin de ödenmediği görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun *"Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları"* başlıklı 7 nci maddesi:

"Büyükşehir Belediyesinin yetki alanındaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yollar, meydan, bulvar, cadde ve ana yolları ... ilân ve reklam asılacak yerleri ve bunların şekil ve ebadını belirlemek; meydan, bulvar, cadde, yol ve sokak ad ve numaraları ile bunlar üzerindeki binalara numara verilmesi işlerini gerçekleştirmek." hükmü gereği büyükşehir sınırlarında ana cadde, meydan, sokak vb yerlerde yapılacak ilan ve reklamlara ilişkin bütün yetki büyükşehir belediyelerine bırakılmıştır.

Bilindiği üzere, 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırlarını kapsar hale getirilmiş ve Büyükşehir Belediyesinin görev ve yetki alanı genişletilmiştir. İdare tarafından reklam alanları kiraya verilmeyerek kendi hizmetlerinin tanıtımı için kullanılmaktadır. Bu alanlara reklam asılabilmesi için idareden izin alınarak gerekli ilan reklam vergisinin de ödenmesi gerekmektedir.

Büyükşehir Belediyesince izinsiz ilan ve reklam asımı yapılmaması için zabıta birimi ve diğer birimlerce sürekli kontrol ve denetimler yapılmakla birlikte yetki alanının genişlemesi sebebiyle çeşitli bölgelerde izinsiz reklamların asıldığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda kaynakların etkili ekonomik ve verimli kullanılması hususu düzenlenmiştir. Her türlü kamu kaynağının elde edilmesinde ve kullanılmasındaki görevliler kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak kullanılmasından sorumludurlar. Bu sebeple, hem vergi gelirlerinde kayıp yaşanmaması için

www.balioglu.net

hem de izinsiz ilan asımlarının önüne geçilebilmesi için belediye tarafından yapılacak kontrol ve denetimlerin sayısının arttırılması gerekmektedir.

BULGU 27: Kurum İhalelerinin Parçalara Bölünmesi

Kurum ihale dosyaları üzerinde yapılan incelemelerde, idare tarafından her yıl alımı gerçekleştirilen ve önceden yaklaşık tutarı öngörülebilecek ihalelerin parçalara bölünmek suretiyle yapıldığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun *"Temel ilkeler"* başlıklı 5 inci maddesinde:

"İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur.

Aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri bir arada ihale edilemez.

Eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işleri kısımlara bölünemez.

Bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usullerdir. Diğer ihale usulleri Kanunda belirtilen özel hallerde kullanılabilir." hükümlerine yer verilmiştir. Yine hizmet, mal ve yapım işlerine ilişkin ihale yönetmeliklerinde yukarıda yer verilen hususlara benzer ifadelere yer verilmiştir.

İdarelerin yapacakları ihalelerde uyacakları temel ilkeler Kanun'la net olarak belirlenmiştir. Rekabeti, güvenirliği, saydamlığı sağlamak zorunda olan idareler aynı zamanda eşik değerin altında kalmak amacıyla mal, hizmet veya yapım işlerinin ihalelerini parçalara bölmemelidirler. Bu alımların parçalara bölünmesi birçok temel ilkeyi sarsacaktır.

Belediyenin yapmış olduğu alımlar incelendiğinde temizlik malzemesi alımı, çöp torbası alımı, spor malzemesi alımı, temizlik malzemesi alımı, giyim malzemesi alımı, basım hizmeti alımı, bakım onarım hizmeti alımı, ağaçların budanması ve ıslahı hizmet alımı, yol bakım onarım yapım işi vb. işlerin yıl içerisinde birden fazla ihale yapılarak parçalar halinde alındığı anlaşılmaktadır. Bu ihalelerin bir kısmı açık ihale bir kısmı ise pazarlık usulü ile gerçekleştirilmiştir.

4734 sayılı Kanun'un *"Görevlilerin ceza sorumluluğu"* başlıklı 60 ıncı maddesinde:

www.balioglu.net

"İhale yetkilisi ile ihale komisyonlarının başkan ve üyeleri ile ihale işlemlerinden sözleşme yapılmasına kadar ihale sürecindeki her aşamada görev alan diğer ilgililerin; 17 nci maddede belirtilen fiil veya davranışlarda bulunduklarının, görevlerini kanuni gereklere uygun veya tarafsızlıkla yapmadıklarının, taraflardan birinin zararına yol açacak ihmalde veya kusurlu hareketlerde bulunduklarının tespiti halinde, haklarında ilgili mevzuatları gereğince disiplin cezası uygulanır. Ayrıca, fiil veya davranışlarının özelliğine göre haklarında ceza kovuşturması da yapılır ve hükmolunacak ceza ile birlikte tarafların uğradıkları zarar ve ziyan genel hükümlere göre kendilerine tazmin ettirilir. ***(Değişik son cümle: 30/7/2003-4964/36 md.)*** *Bu Kanuna aykırı fiil veya davranışlardan dolayı hüküm giyen idare görevlileri, bu Kanun kapsamına giren işlerde görevlendirilemezler."* hükmüne yer verilerek ihale sürecinin başından sonuna kadar her aşamadaki görevlinin görevlerini kanuni gereklere uygun veya tarafsızlıkla yapmadıkları veya taraflardan birinin zararına yol açması durumunda gerekli idari ve adli yaptırımlara tabi olacağı belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen hususlardan görüleceği üzere, idare tarafından alımların mali yıl başlamadan planlanması ve tek bir ihale ile gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Parçalara bölünerek yapılan alımlarda idarenin kaybı ortaya çıktığı durumlarda hem kamu zararına sebebiyet verilerek idareye mali külfet yaratılacak hem de kurum ihalelerinde rekabeti engelleyecek hususlar ortaya çıkacaktır.

www.balioglu.net

BULGU 28: Projelere ve Sözleşmeye Esas İmalat Miktarlarının Hatalı Hesaplanması

Birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilen yapım işlerine ilişkin ihalelerde metraj listelerinin gerçekçi hazırlanmadığı, sözleşmenin uygulama aşamalarında idare açısından risk oluşturabilecek durumların ortaya çıktığı ve idarece kamu kaynaklarının ekonomik ve verimli kullanılmasına hizmet edecek tedbirlerin alınmadığı tespiti yapılmıştır.

22/1/2002 tarih 24648 sayılı Resmi Gazete 'de yayımlanarak yürürlüğe giren 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun *"Sözleşme türleri"* başlıklı 6 ncı maddesi;

"Kamu İhale Kanunu'na göre yapılan ihaleler sonucunda;

...

c) Yapım işlerinde; ön veya kesin projelere ve bunlara ilişkin mahal listeleri ile birim fiyat tariflerine, mal veya hizmet alımı işlerinde ise işin ayrıntılı özelliklerine dayalı olarak;

idarece hazırlanmış cetvelde yer alan her bir iş kaleminin miktarı ile bu iş kalemleri için istekli tarafından teklif edilen birim fiyatların çarpımı sonucu bulunan toplam bedel üzerinden birim fiyat sözleşme," hükmüne göre birim fiyat sözleşme, idarece hazırlanmış cetvelde yer alan her bir iş kaleminin miktarı ile bu iş kalemleri için istekliler tarafından teklif edilen birim fiyatların çarpımı sonucu bulunacak ihaleleri ifade etmektedir.

Teklif birim fiyat usulü ile ihale edilen yapım ihalelerinde, idarece hazırlanmış birim fiyat cetvelinde iş kalemi, birimi ve miktarı idare tarafından hazırlanır. Teklif edilen birim fiyat ve tutar istekli tarafından doldurulur.

Aynı Kanun'un *"Temel ilkeler*" başlıklı 5 inci maddesi;

"İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur.

..." hükmü,

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin 9 uncu maddesi; *"Yaklaşık maliyetin hesaplanmasına esas miktarların tespitinin; Arazi ve zemin etütlerinin, Projelerinin, Mahal listelerinin, Metraj listelerinin, Birim fiyat ve imalat tariflerinin hazırlanması gerektiği,"* hükmü,

11 inci maddesi; "*Yaklaşık maliyetin hesaplanması ve güncellenmesinin; İş kalemi ve/veya iş grubu şeklinde tespit edilen imalat miktarlarının, Yönetmeliğin 9 uncu maddesine göre belirlenen ve yüklenici karı ve genel gider ihtiva etmeyen fiyatlarla çarpımı sonucu bulunan tutar KDV hariç olarak hesaplanır ve bulunan bu tutara % 25 oranında yüklenici kar ve genel gider karşılığı eklenmek suretiyle yaklaşık maliyet tespit edilir. Yaklaşık maliyetin, hesaplandığı tarihten ihalenin ilk ilan veya davet tarihine kadar güncelliğini kaybettiği durumlarda yaklaşık maliyeti oluşturan unsurlar, Türkiye İstatistik Kurumu tarafından aylık yayımlanan ilgili endeksler üzerinden güncellenir."* hükümleri gereğince idarelerin kamu kaynaklarını ekonomik ve verimli kullanması başlıca amaçtır. Nitekim, anılan mevzuat hükümleri uyarınca ihaleler istekliler arasından ekonomik açıdan en avantajlı teklifi veren üzerine bırakılır.

İdare tarafından ilgili metrajların doğru hesap edilmemesi kaynakların verimli kullanılmamasının yanı sıra idare içinde bazı riskli durumları da beraberinde getirecektir.

www.balioglu.net

Nitekim bu husus daha çok birim teklif alınmak suretiyle gerçekleştirilen yol yapım bakım onarım, peyzaj vb. işlerde gerçekleşmektedir. Özellikle bu tür işlerde bazı kalemler; kazı, dolgu gibi imalatların karlılığı yüksek olup uygulama aşamasında iş artışının en çok beklendiği pozlardır. Yine metrajların doğru hesap edilemediği durumlarda istekliler tarafından ihale kapsamında yaptırılacağı öngörülen ve metrajı belirlenen işlerden iş eksilişi yapılması muhtemel kalemleri ihale güzergahında yapacakları çalışmalar ile tespit edebilecektir.

Bu husus ihale sürecinde isteklilerin tekliflerini hazırlarken bazı iş kalemleri için yaklaşık maliyetin çok üzerinde teklif vermeleri ve eksiliş olması muhtemel kalemler için ise çok düşük teklif vermelerinde kendini göstermektedir. Bu sebeple teklif birim fiyatlı yapım işlerine ilişkin sözleşmelerde imalat miktarlarının cinsi ve miktarı idarelerce projelere uygun olarak tespit edilmelidir. Zira teklif birim fiyat sözleşme usulünde, yüklenici, birim fiyat teklif cetvelinde imalat miktarı fazla (fiiliyatta miktarı az) olan iş kalemlerine düşük fiyat, imalat miktarı az (fiiliyatta miktarı çok) olan iş kalemlerine de yüksek fiyat vererek toplamda düşük teklif vererek ekonomik açıdan en avantajlı teklif vermiş olacaktır. Nihayetinde, idarelerce proje gereksinimine uygun metraj hazırlanmadan yatırım projelerinin ihale edilmesi proje maliyetlerinin gereksiz artmasına ve kamu kaynaklarının israf edilmesine sebep olur.

www.balioglu.net

Yapılan incelemelerde, yükleniciler bazı iş kalemleri için çok yüksek teklif (özellikle işin devamı aşamasında büyük değişkenlik gösterebilecek pozlar dolgu, kazı gibi), bazı kalemler için de çok düşük teklif verdiği tespit edilmiştir. Sözleşmenin uygulama aşamasında sözleşme bedelinin büyük bir kısmını da bu karlı iş kalemlerinden oluşmaktadır. Ayrıca karlı iş kalemlerinde ilave iş artışına giderek sözleşme bedeli yapılması gereken işler gerçekleştirilmeden tamamlanmaktadır. Böylece idare tarafından eksik kalan işlerin tamamlanması için ayrıca ikmal ihalesine ihtiyacı doğmakta ve ihaleler yapılmaktadır. Eğer idare yüklenicinin gerçekleştirmediği kalemlere ihtiyacının olmadığı kanaatindeyse bu durum işin miktarını gösteren metraj listesini de doğru hazırlamadığını göstermektedir. Kurum ihalelerinde belirtilen metraj hazırlama hatalarının yaygın olduğu görülmüş olup bu durum bazı iş kalemlerinin 100.000 birim yapılacağı öngörülmesine rağmen hiç yapılmamasına, bazı iş kalemlerinde ise ihalede yer alan metrajının % 1300 fazlasının yapılmasına sebep olmuştur.

Sonuç olarak, idare tarafından ihalesi gerçekleştirilen yapım işlerinde proje ve yaklaşık maliyete uygun, idarenin ihtiyaçları ile kamu kaynağının etkili ekonomik ve verimli kullanım esasları çerçevesinde metraj listelerinin hazırlanması gerekmektedir.

BULGU 29: Opera Binası Yapım İşinde Konsorsiyum İçin Elzem Olan Özel Ortağın Hakkının Uzman Olmayan Ortağa Devredilmesi

Kurum ihalelerinde yapılan incelemelerde, 2017/121222 ihale kayıt numaralı "İzmir Opera Binası Yapılması" yapım işinde sahne mekaniği işleri özel uzmanlık gerektirdiği için iş A ve B olmak üzere iki kısma bölünmüş olup her iki kısım içinde iş bitirme belgesi verilmesi şartı konulmuştur. Sahne mekaniği işi için çeşitli yeterlilik şartları aranması sebebiyle ihaleye daha düşük teklif veren firmalar özel uzmanlık şartlarını sağlayamaması gerekçesiyle ihaleden elenerek ihale yüksek teklif veren konsorsiyum tarafından kazanılmıştır. Daha sonra özel uzman ortak tarafından işe başlamadan sözleşme diğer ortağa devredilmiş ve bu devire idarece izin verildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun *"Tanımlar"* başlıklı 4 üncü maddesinde, Ortak girişim, *"İhaleye katılmak üzere birden fazla gerçek veya tüzel kişinin aralarında yaptıkları anlaşma ile oluşturulan iş ortaklığı veya konsorsiyumlar"* olarak açıklanmaktadır.

Yine 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun *"Ortak girişimler"* başlıklı 14 üncü maddesinde, konsorsiyum konusuna açıklık getirilmektedir. *"Ortak girişimler birden fazla gerçek veya tüzel kişi tarafından iş ortaklığı veya konsorsiyum olarak iki türlü oluşturulabilir. İş ortaklığı üyeleri, hak ve sorumluluklarıyla işin tümünü birlikte yapmak üzere, konsorsiyum üyeleri ise, hak ve sorumluluklarını ayırarak işin kendi uzmanlık alanlarıyla ilgili kısımlarını yapmak üzere ortaklık yaparlar. İş ortaklığı her türlü ihaleye teklif verebilir. Ancak idareler, işin farklı uzmanlıklar gerektirmesi durumunda, ihaleye konsorsiyumların teklif verip veremeyeceğini ihale dokümanında belirtirler. ...konsorsiyum anlaşma ve sözleşmesinde ise, konsorsiyumu oluşturan gerçek veya tüzel kişilerin, işin hangi kısmını taahhüt ettikleri ve taahhüdün yerine getirilmesinde koordinatör ortak aracılığıyla aralarındaki koordinasyonu sağlayacakları belirtilir."* denilmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden görüleceği üzere konsorsiyum üyeleri, işin kendi uzmanlık alanlarıyla ilgili kısımlarını yapmak üzere ortaklık hak ve sorumluluklarını ayırırlar. Her ortak kendi uzmanlık alanındaki işleri yapmaktan sorumludur.

İdarenin ihalesini gerçekleştirdiği opera binası yapım işinde ihale, A kısmı bina yapımı, B kısmı ise sahne mekaniği olmak üzere 2 kısma ayrılmıştır. Sahne mekaniği işleri özel uzmanlık gerektirdiği için idare tarafından her iki kısım içinde ayrı ayrı iş bitirme belgesi talep edilmiştir. İhaleye teklif veren firmaların ihaleden elenme sebeplerine aşağıdaki tabloda yer

www.balioglu.net

verilmektedir.

Tablo 7: Opera Binası İhale Kararı Tablosu

İzmir Opera Binası Yapılması İhalesi		
Firma Adı	**Teklif Ettiği Bedel**	**Değerlendirme Sonucu**
… Konsoriyumu (ihaleyi Alan)	429.000.000,00	Ekonomik Açıdan En Avantajlı Teklif Olduğu Tespit Edilerek Söz Konusu İşin Bu Firmaya İhale Edilmesine Karar Verilmiştir.
… Tic.Ltd.Şti.Konsorsiyomu	379.600.000,00	Özel Ortağının Sunmuş Olduğu İş Deneyim Belgesinin Tasdik İşlemi Uygun Olmadığından ve Özel Ortağının Cirosu Yeterli Olmadığından Teklif Red Edilmiştir.
… Tic. A.Ş. Konsorsiyumu	337.000.000,00	Özel Ortağı Teklif Zarfı İçinde Banka Referans Mektubu Sunmadığından ve Özel Ortağının Sunmuş Olduğu İş Deneyim Belgesinin Tasdik İşlemi Uygun Olmadığından Teklifi Red Edilmiştir.
…Ltd.Şti. Konsorsiyumu	327.490.000,00	Özel Ortağı Geçerli Bir İş Deneyim Belgesi Sunmadığından Teklifi Red Edilmiştir.

Yukarıda yer verilen tablodan görüleceği üzere ihaleye en düşük 327.490.000,00 TL teklif verilmiştir. Diğer istekliler ihaleden elendiği için ihale 429.000.000,00 TL teklif veren istekli üzerine bırakılmıştır. İsteklilerin ihaleden elenme sebepleri incelendiğinde tamamı özel ortağın iş deneyim şartlarını taşımadığı gerekçesine dayanmaktadır. Yani işin iki kısma ayırılarak sahne mekaniği için ayrı iş bitirme belgesi istenmesinin idareye maliyeti 101.510.000,00-TL olmuştur.

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında imalat fiyatlarında gerçekleşen artışlar nedeniyle konsorsiyum ortak işten ayrılmayı talep ettiği ifade edilse de Büyükşehir Belediyesinin devire izin verdiği uzman ortak Avusturya kökenli Türkiye'de dar mükellefiyeti bulunan firmadır. Yurt içinde maliyet artışları bilindiği üzere döviz kaynaklı dalgalanmalar neticesinde oluşmuştur. Yurt dışı kökenli bir firma bu maliyet artışlarından minimum düzeyde etkilenecek hatta döviz artışından kaynaklı fayda bile elde etmiş olacaktır.

İşin yapım aşamasında yüklenici tarafından 18.01.2019 tarih ve 30659 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 7161 sayılı Vergi Kanunları ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 32 nci maddesi ile 4735 sayılı Kanun'a eklenen Geçici 4 üncü madde hükmü gereği devir talebinde bulunulmuş, Strateji Geliştirme Başkanlığının yazısı ve idarenin oluru ile özel ortağın sorumluluğunda bulunan ve sözleşme eki teklif mektubunda da 79.000.000,00 TL teklif bedeli olan ihalenin B kısmı, sahne mekaniği işlerine ait tüm hak ve yükümlülükler, konsorsiyum koordinatör ortağı olan firmaya devredilmiştir.

www.balioglu.net

Her ne kadar 4735 sayılı Kanun'a maliyet artışları nedeniyle yüklenimi ortak girişim tarafından yürütülen sözleşmelerde ortaklar arasında devir yapabilme imkânı getirilmişse de bu devir bir zorunluluk olarak düzenlenmemiş ve idarelerin izni ve onayına bırakılmıştır. İdareler kurumun hak ve menfaatlerine göre devir talebini değerlendirecekler ve firmanın ekonomik koşullar nedeniyle işi layıkıyla yapamayacağı anlaşılırsa devire veya feshe onay vereceklerdir.

Belediyenin devire izin verdiği ihalede uzman ortak Avusturya kökenli Türkiye'de dar mükellefiyeti bulunan firmadır. Yurt içinde maliyet artışları bilindiği üzere döviz kaynaklı dalgalanmalar neticesinde oluşmuştur. Yurt dışı kökenli bir firma bu maliyet artışlarından minimum düzeyde etkilenecek hatta döviz artışından kaynaklı fayda bile elde etmiş olacaktır.

Yukarıda bahsedildiği üzere, opera binası yapım işinin mekanik sahne sistemlerinin uzman firma aracılığıyla yapılması koşulunun belediyeye maliyeti 101.510.000,00 TL'dir. Bu uzman firma tarafından iş yapılması için belediye %30 daha fazla maliyete katlanmak zorunda kalmıştır. Belediye için bu kadar yüksek maliyete sebebiyet veren koşulun devrine izin verilmesi kurum menfaatleri açısından olumlu olmayacaktır. Çünkü firma işi yapamayacak veya aciz durumuna düşebilecek bir firma değildir.

Kamu yönetiminin temel yasası olan 5018 sayılı Kanun'un "*Hesap verme sorumluluğu"* başlıklı 8 inci maddesinde: *"Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında*

görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır." denilmektedir. Madde metninden görüleceği üzere, kamu görevlileri kaynakların yalnızca hukuka uygun kullanımından sorumlu tutulmamıştır. Hukuka uygun olmasının yanında etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasının da gerektiği açıkça belirtilmiştir.

Yukarıda belirtilen gerekçelerle, idare tarafından mekanik sahne işleri için katlanılan maliyet göz önünde bulundurularak özel ortağın kendi hakkını koordinatör ortağa devretmesi talebinin idarece uygun görülmesi sonucu kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılmadığını göstermektedir.

BULGU 30: Sözleşme Kapsamındaki İş Kalemlerinin İlgili İş Kapsamından Çıkarılarak Aynı İşlerin Başka İhalelerde veya İdare Tarafından Yaptırılması

www.balioglu.net

Yapılan incelemelerde, ihalesi yapılarak sözleşmesi imzalanmış bazı yapım işlerinde idare tarafından iş eksilişine gidildiği, eksiliş yapılan imalat kalemlerinin ihale kapsamında yükleniciye yaptırılmadığı ve aynı işlerin diğer daire başkanlıkları bünyesinde yeni ihaleler yapılarak veya idarenin kendi imkanlarıyla yerine getirildiği görülmüştür.

Kamuya ait yapım işlerini düzenleyen mevzuatımızda hem anahtar teslim götürü bedel hem de birim fiyat sözleşmelerinde iş eksilişlerinin kanuni dayanağını 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun *"Sözleşmede yer alması zorunlu hususlar*" başlıklı 7 nci maddesi (o) bendinde yer alan:

"Mücbir sebepler ve süre uzatımı verilebilme şartları, sözleşme kapsamında yaptırılacak iş artışları ile iş eksilişi durumunda karşılıklı yükümlülükler" hükmü oluşturmakta olup; iş eksilişinin nasıl olacağı ve şartları ise 4735 sayılı Kanun'un *"Sözleşme kapsamında yaptırılabilecek ilave işler, iş eksilişi ve işin tasfiyesi"* başlıklı 24 üncü maddesi;

"…….

Sözleşme bedelinin % 80'inden daha düşük bedelle tamamlanacağı anlaşılan işlerde, yüklenici işi bitirmek zorundadır. Bu durumda yükleniciye, yapmış olduğu gerçek giderleri ve yüklenici kârına karşılık olarak, sözleşme bedelinin % 80'i ile sözleşme fiyatlarıyla yaptığı işin tutarı arasındaki bedel farkının % 5'i geçici kabul tarihindeki fiyatlar üzerinden ödenir" hüküm

ile düzenlenmiştir.

Yine *"Yapım işlerinde yüklenicilerin ve alt yüklenicilerin sorumluluğu"* başlıklı 30 uncu maddesinde *"Yapım işlerinde yüklenici ve alt yükleniciler, yapının fen ve sanat kurallarına uygun olarak yapılmaması, ...kesin kabul onay tarihinden itibaren de onbeş yıl süreyle müteselsilen sorumludur. Bu zarar ve ziyan genel hükümlere göre yüklenici ve alt yüklenicilere ikmal ve tazmin ettirilir. Ayrıca haklarında 27 nci madde hükümleri uygulanır."* hükmü ile yüklenicilerin sorumluluğuna yönelik düzenlemeler yapılmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre yükleniciler işin sözleşme hükümlerine göre yerine getirilmesinden sorumlu tutulmuşlardır. Şayet işin sözleşme bedelinin %80'inden daha düşük bedelle tamamlanacağı durumlarda bile yükleniciler işi bitirmek zorundadırlar.

Görüleceği üzere hem idareler hem de yükleniciler işi sözleşme hükümlerine uygun olarak yapmakla yükümlüdür. Ancak idare ihalelerinde bazı iş kalemlerinin ihtiyaç duyulmaması sebebiyle proje değişikliklerine gidilerek işin kapsamından çıkarıldığı, aynı işlerin idarenin farklı birimlerince başka ihalelerle veya birimlerin kendi kaynakları ile yerine getirildiği tespit edilmiştir. İş eksilişi yapılan kalemlerin idare tarafından tamamlatılması asıl projede iş eksilişi ihtiyacının ortaya çıkmadığı anlamına gelmektedir.

www.balioglu.net

Kamu görevlileri kaynakları etkili ekonomik ve verimli kullanmakla sorumlu tutuldukları için sözleşme hükümlerine göre hareket etmeleri ve kurum menfaatlerini gözetmeleri uygun olacaktır.

BULGU 31: Yeni Birim Fiyatın Mevzuata Uygun Yapılmaması

Yapılan incelemelerde sözleşmede yer almayan ve işin tamamlanmasıyla ilgisi olmayan bazı imalat kalemlerinin yeni birim fiyat yapılarak işin bünyesine dahil edilip ödendiği görülmüştür.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun *"Sözleşme kapsamında yaptırılabilecek ilave işler, iş eksilişi ve işin tasfiyesi"* başlıklı 24 üncü maddesinde: *"Mal ve hizmet alımlarıyla yapım sözleşmelerinde, öngörülemeyen durumlar nedeniyle bir iş artışının zorunlu olması halinde, artışa konu olan iş;*

a) Sözleşmeye esas proje içinde kalması,

b) İdareyi külfete sokmaksızın asıl işten ayrılmasının teknik veya ekonomik olarak

mümkün olmaması,

Şartlarıyla, anahtar teslimi götürü bedel ihale edilen yapım işlerinde sözleşme bedelinin % 10'una, birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilen mal ve hizmet alımlarıyla yapım işleri sözleşmelerinde ise % 20 'sine kadar oran dahilinde, süre hariç sözleşme ve ihale dokümanındaki hükümler çerçevesinde aynı yükleniciye yaptırılabilir…" denilmektedir.

Maddede yapım sözleşmelerinde, öngörülemeyen durumlar nedeniyle bir iş artışının zorunlu olması halinde, artışa konu olan iş; sözleşmeye esas proje içinde kalması ile idareyi külfete sokmaksızın asıl işten ayrılmasının teknik veya ekonomik olarak mümkün olmaması halinde iş artışının yapılması gerektiği ifade edilmiştir. Ancak idare uygulamalarında bu kurala riayet edilmediği ve yapım işiyle ilgisi olmayan iş kalemlerinin yeni birim fiyat yapılarak ihaleye dahil edildiği ve yaptırıldığı görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesinin *"Sözleşmede bulunmayan veya fiyatı belirli olmayan işlerin fiyatının tespiti"* başlıklı 22' nci maddesinde *"(1) 12 üncü maddenin 4 üncü fıkrasında belirtilen proje değişikliği şartlarının gerçekleştiği hallerde, …"* hükmüne yer verilerek sözleşmede bulunmayan veya fiyatı belirli olmayan iş kalemlerinde yeni birim fiyatın tespitine yönelik düzenlemeler getirmiş ve yeni birim fiyat yapılabilmesi için 12 nci maddenin 4 üncü fıkrasında yer alan proje değişikliği şartlarının gerçekleştiği durumlarda yeni birim fiyat yapılabileceği ifade edilmiştir.

Yukarda yer alan maddenin atıf yaptığı *"Projenin uygulanması"* başlıklı 12 nci maddesinin 4 üncü fıkrasında "*idare, sözleşme konusu işlerle ilgili proje v.b. teknik belgelerde, değişiklik yapılmaksızın işin tamamlanmasının fiilen imkansız olduğu hallerde, işin sözleşmede belirtilen niteliğine uygun bir şekilde tamamlanmasını sağlayacak şekilde gerekli değişiklikleri yapmaya yetkilidir."* denilmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden görüleceği üzere, idareler sözleşmelerde değişiklik yapma konusunda sınırsız yetkiye sahip değildir. Değişiklik yapılmaksızın işin tamamlanmasının fiilen imkansız olduğu hallerde, yine işin sözleşmede belirtilen niteliklerde uygun şekilde tamamlanmasını sağlayacak şekilde değişiklik yapma konusunda yetkilidirler. Ancak idare tarafından yapım işlerinde işin tanımı, niteliği ve teknik özellikleri ile ilgisi olmayan imalat kalemlerinin iş artışı yapılmak suretiyle ihale bünyesine dahil edildiği ve yeni birim fiyat tespit ederek ihale kapsamında yüklenicilere yaptırıldığı görülmüştür. Bu duruma örnek olarak asfalt bakım onarım ihalesinde tramvay istasyonlarına reklam panosu ve üst

www.balioglu.net

geçitlere reklam tüneli yaptırılması verilebilir.

Görüleceği üzere, iş artışı ve yeni birim fiyat hesaplamasına aykırı düşen bu uygulamalar Kamu İhale Kanunu'nun eşitlik ve rekabet gibi temel ilkelerini de zedelemektedir. İhaleye teklif veren veya verebilecek isteklilerin gerçek iradelerini ortaya koymasına engel olmaktadır. Yukarıda belirtilen gerekçelerle, idarenin kamu kaynaklarını kullanırken mevzuatta yer alan düzenlemelere uygun davranmaları ve kurum menfaatini gözeterek kaynakları etkili, ekonomik ve verimli kullanması gerekmektedir.

BULGU 32: Belediye Şirketi Kadrosuna Geçirilen Taşeron Personellerin Kontrol Teşkilatı Yapılması

Kurum ihalelerinde yapılan incelemelerde, yapım işlerinin teknik şartnamelere ve yürürlükteki mevzuata uygunluğunun kontrolü için kurulan kontrol teşkilatlarında taşeron personele yer verildiği görülmüştür.

Kontrol teşkilatı sözleşmenin yürütülmesindeki önemli bir yer tutmaktadır. Çünkü ödemelere esas olacak hakkediş belgelerini kontrol teşkilatı imzalamakta ve hakedişe giren kalemlerin sözleşme ve şartnamelere uygun olarak yapıldığına dair taahhüt vermektedir.

www.balioglu.net

İdare ile yapılan görüşmelerde şirket personelinin önceden kontrol teşkilatı olarak görevlendirilmediğini, ancak Kamu İhale Kurulu'nun 18.07.2018 tarih 2018/DK.D-187 sayılı *"696 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile statü ya da kadroya geçişi sağlanan personelin komisyon üyeliği"* gündem konulu toplantısı neticesinde alınan karar göz önünde bulundurularak görevlendirmelerin yapıldığı ifade edilmiştir.

İlgili kararda: *"4734 ve 4735 sayılı Kanunların yukarıda aktarılan hükümleri ile bunların uygulanmasına yönelik çıkarılan ikincil mevzuatlarda, ihale ve sözleşme süreçlerinde kurulacak komisyon ve teşkilatların idare personelinden oluşturulması gerektiği, idare bünyesinde yeterli personel bulunmaması durumunda 4734 sayılı Kanun kapsamındaki diğer idare personelinden komisyonlara üye alınabileceği düzenlenmiş ancak "idare personeli" ifadesinden ne anlaşılması gerektiğine ilişkin bir tanıma ya da açıklamaya yer verilmemiştir. Sorunun çözümü açısından ise idare personeli kavramının açıklığa kavuşturulması önem arz etmektedir."* denilmiş ve idare personeli tanımına mevzuatta yer verilmediği ifade edilerek araya üçüncü kişinin girmediği, doğrudan idare tarafından çalıştırılan personellerin idare personeli olarak tanımlanabileceği ifade edilerek taşeron personelin muayene ve kabul

komisyonları ile kontrol teşkilatlarında görev alabileceği ifade edilmiştir.

Ancak bilindiği üzere, memurların sorumlulukları diğer kamu personeline göre farklı düzenlenmiştir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, Türk Ceza Kanunu'nu, Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun ve diğer kanunlarla sorumlulukları belirlenmiş ve memurlara özel soruşturma ve kovuşturma yöntemleri tespit edilmiştir. Bu düzenlemelerle aynı nitelikteki suçun kamu görevlisi eliyle yapılması durumunda normalden daha farklı suç tipleri ve ceza süreleri öngörülmüştür. Bunun yapılmasının gerekçesi olarak kamu kaynağı kullananların görevini Kanunlara uygun olarak yapılmasını sağlamak olduğu ifade edilmiştir.

Kurum personel yapısı incelendiğinde, 3626 adet memur, 407 sözleşmeli personel ve 487 kadrolu işçi olduğu görülmektedir. İdarenin gerekli sayıda teknik personeli olduğu anlaşılmaktadır. Belirtilen gerekçelerle her ne kadar Kamu İhale Kurulu kararında taşeron personelin çalıştırılması uygun görülse de idarenin mümkün olduğunca asli görevlileri ile bu hizmetleri yürütmesi, yeterli sayıda personeli olmadığı durumlarda şirket personelinden faydalanılması uygun olacaktır.

www.balioglu.net

BULGU 33: İdarenin Yüklenimini Yaptığı İhalelerde Kontrol Görevlisi Olarak Çalışan Personelin Aynı Anda İşin Başında Bulunamayacak Şekilde İş Yükü Tesis Edilmesi

Yapılan incelemelerde, idarenin yüklenimini yaptığı ihalelerde kontrol görevlisi olarak çalışan personelin aynı anda işin başında bulunamayacak şekilde iş yükü tesis edildiği görülmüştür.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun "*Yapı Denetim Görevlilerinin Sorumluluğu"* başlıklı 31 inci maddesine göre;

"Yapı denetimini yerine getiren idare görevlileri, denetim eksikliği nedeniyle işin fen ve sanat kurallarına uygun olarak yapılma masından ortaya çıkan zarar ve ziyandan onbeş yıl süre ile yüklenici ile birlikte müteselsilen sorumludur. Ayrıca haklarında 28 inci madde hükümleri uygulanır."

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 4 üncü maddesinde*, yapı denetim görevlisi;*

"İdare tarafından, işlerin denetimi için görevlendirilecek bir memur veya bir heyeti ve/veya idare dışından bu işleri yapmak üzere görevlendirilen gerçek veya tüzel kişi veya

kişileri, ...ifade eder,"

Şeklinde tanımlanmış, Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 14 inci maddesinde;

Sözleşmeye bağlanan her türlü yapım işleri, idare tarafından görevlendirilen yapı denetim görevlisinin denetimi altında, yüklenici tarafından yönetilir ve gerçekleştirilir. Herhangi bir işin, yapı denetim görevlisinin denetimi altında yapılmış olması yüklenicinin, üstlenmiş olduğu işi bütünüyle projelerine, sözleşme ve şartnamelerine, fen ve sanat kurallarına uygun olarak yapmak hususundaki yükümlülüklerini ve sorumluluğunu ortadan kaldırmaz. Yüklenici, üstlenmiş olduğu işleri, sorumlu bir meslek adamı olarak fen ve sanat kurallarına uygun olarak yapmayı kabul etmiş olduğundan, kendisine verilen projeye ve/veya teknik belgelere göre işi yapmakla, bu projenin ve/veya teknik belgelerin iş yerinin gereklerine, fen ve sanat kurallarına uygun olduğunu, ayrıca işin yapılacağı yere, kullanılacak her türlü malzemenin nitelik bakımından yeterliliğini incelemiş, kabul etmiş ve bu suretle işin teknik sorumluluğunu üstlenmiş sayılır…

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 15 inci maddesinde*;*

"Yüklenici bütün işleri yapı denetim görevlisinin, sözleşme ve eklerindeki hükümlere aykırı olmamak şartı ile vereceği talimata göre yapmak zorundadır. Yüklenici kullanacağı her türlü malzemeyi yapı denetim görevlisine gösterip iş için elverişli olduğunu kabul ettirmeden iş başına getiremez. Malzemenin teknik şartnamelere uygun olup olmadığını inceleyip gözden geçirmek için yapı denetim görevlisi istediği şekilde deneyler yapabilir ve ister işyerinde, ister özel veya resmi laboratuarlarda olsun, bu deneylerin giderleri sözleşmesinde başka bir hüküm yoksa yüklenici tarafından karşılanır. Yüklenici, deneylerin işyerinde yapılmasını isterse bunun için gerekli araç ve teçhizatı kendisi temin eder. Yapı denetim görevlisinin kabul ettiği malzemeden mümkün olanların örnekleri mühürlenerek işin geçici kabulüne kadar saklanır. Yüklenicinin işyerine getirdiği malzemenin, teknik şartnamesine veya daha önce alınmış mühürlü örneğine uygun ve işe elverişli olmadığı anlaşıldığı takdirde yüklenici, yapı denetim görevlisinin bu hususta yazılı tebliğ tarihinden başlamak üzere on gün içinde bu malzemeyi işyerinden kaldırıp uzaklaştırmak zorundadır. Bunu yapmadığı takdirde yapı denetim görevlisi bu malzemeyi, bütün zarar ve giderleri yükleniciye ait olmak üzere, işyeri çevresi dışına çıkarmaya yetkilidir. Yüklenici tarafından fen ve sanat kurallarına aykırı olarak kusurlu yapıldıkları anlaşılan iş kısımlarını yıktırıp yükleniciye yeniden yaptırmak hususunda yapı denetim görevlisi yetkilidir. Yüklenici, bu konuda kendisine yazılı olarak verilen talimat üzerine, belirlenen süre içinde söz konusu iş kısımlarını ayrıca bir bedel istemeksizin yıkıp

www.balioglu.net

yeniden yapmak zorundadır. Bu hususta bir gecikme olursa sorumluluğu yükleniciye aittir." denilmektedir.

Bilindiği üzere, 6360 sayılı Kanun ile Büyükşehir Belediyesinin sınırları il mülki sınırı olarak belirlendiği için belediyenin görev alanı genişlemiş ve ilçelere de hizmet götürülmeye başlanmıştır. İlin coğrafi büyüklüğü göz önünde bulundurulduğunda aynı kontrol teşkilatının birden fazla ilçede yürütülen işleri takip edebilme kabiliyeti oldukça azalmaktadır.

Tüm bu mevzuat hükümleri ışığında idare tarafından görevlendirilen kontrol görevlilerin işlerin başında bulunmasını engelleyecek düzeyde iş yükünün bulunması yapım işlerinin denetim içinde yürütülmesini engellemekte ve geri dönüşü imkansız giderlerin oluşması için risk doğurmaktadır.

Sonuç olarak, iki ilçe arası mesafenin uzak olduğu İzmir ilinde kontrol görevlilerine iş dağıtımının iş yerinde bulunmasını engellemeyecek şekilde verilmesi ve kamu kaynakların denetiminin sağlanması gerekmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 34: Yapım İşlerinde Geçici Kabullerin İmalatlar Yerinde Görülmeden Masa Başında Yapılması

İdare tarafından ihale edilen yapım işlerinde, işin ihaleye ve sözleşmeye uygun yapıldığını belirleyecek geçici kabul komisyonlarının kabul işlemleri için yerinde denetim ve incelemelerin yapılmadığı görülmüş olup geçici kabul tutanaklarının masa başından imzalandığı tespit edilmiştir.

Geçici kabul işlemlerinde uygulanacak yöntem ve esaslar Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 41 inci maddesi ve Yapım İşleri Muayene ve Kabul Yönetmeliği hükümleriyle düzenleme altına alınmıştır. İlgili madde hükümlerine göre söz konusu iş tamamlandığında, yüklenici idareye dilekçe verecek ve geçici kabul isteğinde bulunacaktır. Yüklenicinin başvurusuna istinaden yapı denetim heyetince ön inceleme yapılır ve eksiksiz tamamlandığı tespit edilirse geçici kabul teklif belgesi yapılarak idareye verilir.

Yapım İşleri Muayene ve Kabul Yönetmeliği'nin "*Muayene ve kabul komisyonlarının görevleri"* başlıklı 4 üncü maddesi:

"Geçici kabul komisyonu, kurulmasından itibaren en geç on gün içinde ***işyerine giderek*** *yüklenici tarafından gerçekleştirilen işleri Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 41 inci maddesine göre inceler, muayene eder ve gerekli gördüğü kısımların işletme ve çalışma deneylerini yapar.*

Geçici kabule engel bir durum bulunmadığı taktirde, işin geçici kabulünü yapar." Hükmü,

"Geçici kabul tutanağının düzenlenmesi" başlıklı 7 nci maddesi:

(1) Geçici kabul komisyonu işyerine giderek yüklenici tarafından yapılan işleri aşağıda belirtilen esaslara göre muayene eder ve inceler:

a) Komisyon, yapmış olduğu inceleme ve muayene sonucunda işi geçici kabule hazır bulduğu taktirde, işin genel durumuna ilişkin görüşleri ile uygun göreceği diğer kayıt ve şartları belirten (Ek–2)'de yer alan "Geçici Kabul Tutanağı"nı düzenler. Bu tutanak komisyon üyeleri ve yüklenici tarafından imzalanır. Kabulün imzalandığı tarih geçici kabul tarihi olarak kabul edilir…." Hükümleri gereği geçici kabul komisyonu muhakkak işi yerinde görmelidir. Aksi takdirde işin şartname ve sözleşmelere uygun yapıldığını tespit etmesi imkansız olacaktır.

İhale dosyalarında yapılan incelemelerde 157 yatırım proje numaralı 1.143.372.599,19-TL sözleşme bedelli *"İl Sınırları İçindeki Ulaşım Yollarında Asfalt Kaplaması, Bakım Ve Onarım Yapılması İşinde"* geçici kabul tutanağında 17.12.2018-20.12.2018 tarihleri arasında komisyon tarafından işyerine gidilerek 3 gün içerisinde incelemelerin gerçekleştirildiği belirtilmiştir. Ancak Türkiye'nin en büyük 3 üncü ilinin bir yıllık bütçesinin %25'ine denk gelen tutar ve miktarda bir yapım işinin 3 gün içerisinde fiilen kontrol edilmesi imkansızdır. Sözleşme kapsamında yapılan iş kalemlerinden örnek vermek gerekirse 1.400.000 metre kare asfalt aşınma tabakası yapılmıştır. Bu büyüklükte alanın 3 gün içerisinde incelenmesi mümkün olmayacaktır.

İdarenin diğer yapım işlerinin bir kısmında da yukarıda ifade edilen hususlar tekrar edilmiştir. Fiilen bu kadar kısa sürede incelenemeyecek büyüklükte alanların üç gün gibi kısa sürede yerinde incelenerek eksiklik görülmediği yönünde tutanaklar imzalanmıştır.

Bilindiği üzere, geçici kabul yapılması yükleniciden kesilen teminatların iade edilmesi, yapı ile ilgili sorumluluk süresinin başlaması, ihtiyat kesintilerinin iadesi gibi çeşitli sonuçlar ortaya çıkaracaktır. Yapım ihalelerinin en önemli süreçlerinden biri olan geçici kabul işlemlerinin masa başından yapılması, belediye için önemli sorunları beraberinde getirecektir. Bu sebeple kabul komisyonlarının kabul işlemlerini yerine getirirken özen yükümlülüğüne uyulması gerekmektedir.

BULGU 35: İşçilerin Yıllık İzinlerin Kanuna Uygun Şekilde Kullandırılmaması

Yapılan incelemelerde yıllık izinlerinin mevzuata uygun şekilde kullandırılmadığı ve

www.balioglu.net

birikmiş yıllık izne sahip işçiler olduğu görülmüştür.

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

03.03.2004 tarih ve 25391 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nde de Kanun'a paralel şekilde yıllık izinlerin kullanımı ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır.

www.balioglu.net

Ayrıca 4857 sayılı Kanun'un *"Yıllık ücretli izin hükümlerine aykırılık"* başlıklı 103 üncü maddesinde 59 uncu madde gereğince hak edilmiş izni kullanmadan iş akdinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya 60 ıncı maddede belirtilen Yönetmeliğin esas ve usullerine aykırı olarak izni kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için iki yüz doksan beş Türk Lirası idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

Yukarıda yer alan düzenlemelere göre işçiler yıllık izin haklarından feragat edemezler. İşçilerin emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları ücrete dönüşmektedir. Yıllık izin karşılığı yapılacak olan bu ücret ödemesi de işçinin son ücreti üzerinden olacağı için işçinin lehine bir durum yaratılmaktadır. Bu uygulama da işçilerin yıllık izinlerini kullanmaktan ziyade son ücretleri üzerinden karşılığını almalarına neden olmaktadır. Ancak anayasal bir hak olan yıllık izinlerin kullandırılmaması durumunda idareler 4857 sayılı İş Kanunu'nun 103 üncü maddesi gereğince idari para cezası ile karşı karşıya kalabilecektir. Ayrıca biriken yıllık izin sürelerinin ücrete dönüşmesi halinde idare açısından yüksek miktarlarda ödeme yapma zorunluluğu doğacaktır.

Yukarıda ifade edildiği üzere, kurum bünyesinde çalışan işçilerin yıllık izinlerinin

kullandırılması hususunda kamu idaresi gerekli tüm tedbirleri almalı ve idare ek mali külfete katlanmamalıdır.

BULGU 36: Sosyal Denge Sözleşmesine Mevzuata Aykırı Hükümler Konulması

A) Sosyal Denge Sözleşmesine Mevzuatta Belirlenen Tavan Tutarın Üzerinde Sosyal Denge Tazminatı Ödeneceğine Dair Hükümlerin Konulması

01.04.2019-31.12.2019 dönemini kapsayan toplu sözleşmeye, mevzuatta belirlenen tavan tutarın üzerinde sosyal denge tazminatı ödeneceğine dair hükümlerin konulduğu görülmüştür.

375 sayılı KHK'nın Ek-15 inci maddesinde, belediyelerde istihdam edilen kamu görevlilerine sosyal denge tazminatı ödenebileceği, ödenecek tazminat tutarının tavan tutarın üzerinde olamayacağı belirtilmiştir.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun *"Mahalli idarelerde sözleşme imzalanması"* başlıklı 32 nci maddesinde, sosyal denge sözleşmelerinin toplu sözleşme niteliğinde sayılamayacağı; Geçici 14 üncü maddesinde ise; toplu sözleşmede uygulanacak tavan tutarın belirlenmesinde nasıl bir yol izleneceği ayrıntılı olarak hüküm altına alınmıştır.

www.balioglu.net

11.04.2012 tarihinden önce belediyeler tarafından sosyal denge sözleşmesi yapılabilmesi ve bu sözleşme uyarınca kamu görevlilerine tazminat adı altında ödemede bulunulabilmesi mümkün değilken, 6289 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesi ile gerek 375 sayılı KHK gerekse 4688 sayılı Kanun'da değişikliklere gidilmiş ve mahalli idarelerde görev yapan kamu personeline sosyal denge tazminatı ödenebilmesi meşru hale getirilmiştir. Yapılan düzenlemelerde, kamu görevlilerine ödenebilecek sosyal denge tazminatına tavan tutar uygulaması getirilmiş ve ödenecek tazminatın belirlenen tavan tutarları geçmemesi hüküm altına alınmıştır.

Yapılan düzenlemelere göre özet olarak; 15.03.2012 tarihinden önce bir sözleşme imzalanmışsa, bu sözleşme, süresi bitinceye kadar geçerli olacaktır. Söz konusu sözleşmenin çeşitli sebeplerle 31.12.2019 tarihinden önce sona ermesi durumunda 31.12.2019 tarihine kadar yeni bir sözleşme imzalanabilecektir. İmzalanacak sözleşmelerde tavan tutarın belirlenmesinde ise 4688 sayılı Kanun uyarınca imzalanan Toplu sözleşme ile 11.04.2012 tarihinde geçerli olan belediyece imzalanan sözleşme hükümlerinin karşılaştırılması suretiyle karar verilmesi

gerekmektedir. Buna göre; 11.04.2012 tarihinde uygulanan sözleşme uyarınca unvanlar itibarıyla ilgili personele ödenen ortalama aylık tutar ile 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'na göre yapılan toplu sözleşmede belirlenen tavan tutar kıyaslanacak, bu tutarlardan yüksek olanı yapılacak yeni sözleşmede tavan tutar olarak esas alınabilecektir.

4688 sayılı Kanun'un Geçici 14 üncü maddesi 11.04.2012 tarihinde yürürlüğe girmiş olup bu tarihte; 01.01.2011–31.12.2012 dönemini kapsayan idare ile Tüm Bel-Sen arasında yapılan Toplu Sözleşme uygulanmaktadır. Belediye ile Tüm Bel-Sen arasında yapılan ve 01.01.2011 – 31.12.2012 dönemini kapsayan Toplu Sözleşme uyarınca unvanlar itibarıyla personele yapılmış olan ortalama aylık ödeme, 4688 sayılı Kanun uyarınca imzalanan Dördüncü Dönem Toplu Sözleşmede belirlenen tavan tutarın altında olduğu için idare imzalayacağı yeni sözleşmede toplu sözleşmede yer alan en yüksek devlet memuru aylığının memur aylık katsayısı ile çarpımına denk gelecek miktar olarak belirleyebilecektir.

Ancak, personel hesapları üzerinde yapılan incelemelerde 01.04.2019-31.12.2019 dönemini kapsayan Toplu Sözleşmede, sosyal denge tazminatının tavan tutarın üzerinde belirlendiği görülmüştür. Yukarıda detaylı bir şekilde anlatıldığı üzere tavan tutarın üzerinde sosyal denge tazminatının ödeneceğine dair sözleşmeye hüküm konulması mevzuata açıkça aykırıdır.

www.balioglu.net

B) Sosyal Denge Sözleşmesine Tazminat Ödemesi Dışında Sosyal Haklara Yönelik Hükümler Konulması

Belediye ile Sendika arasında akdedilen ve 01.04.2019-31.12.2019 döneminde geçerli olan sosyal denge sözleşmesinde mali konular dışında izin, sağlık, bazı belediye hizmetlerinden ücretsiz yararlanma vb. hususlarda hükümlerin yer aldığı tespit edilmiştir.

Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine sosyal denge tazminatı ödenebileceğine, 11.04.2012 tarih ve 28261 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 6289 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 33 üncü maddesiyle 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK)'ye eklenen Ek 15'inci maddeyle izin verilmiş; yine aynı Kanun'un 22 nci maddesiyle de 4688 Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'un 32 nci maddesi başlığıyla birlikte bu doğrultuda değiştirilmiştir.

4688 Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun *"Mahalli*

İdarelerde Sözleşme İmzalanması" başlıklı 32 nci maddesinde:

"27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 15 inci maddesi hükümleri çerçevesinde sosyal denge tazminatının ödenmesine belediyelerde belediye başkanının teklifi üzerine belediye meclisince, il özel idaresinde valinin teklifi üzerine il genel meclisince karar verilmesi halinde, sözleşme döneminde verilecek sosyal denge tazminatı tutarını belirlemek üzere ilgili mahalli idarede en çok üyeye sahip sendikanın genel başkanı veya sendika yönetim kurulu tarafından yetkilendirilecek bir temsilcisi ile belediyelerde belediye başkanı, il özel idaresinde vali arasında toplu sözleşme sürecinin tamamlanmasını izleyen üç ay içerisinde sözleşme yapılabilir. Bu sözleşme bu Kanunun uygulanması bakımından toplu sözleşme sayılmaz ve bu kapsamda Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurulamaz." denilmiştir.

Yukarıda belirtilen Kanun hükmünden açıkça anlaşılacağı üzere belediye başkanı ile sendika temsilcisi sadece ödenecek olan sosyal denge tazminat tutarını kanuni sınırlarda tespit etmek üzere yetkilendirilmiştir. Bunun dışında sözleşme hakkını toplu sözleşme gibi düşünmek ve sözleşme metnine yetkilendirilen husus dışında başkaca hükümler koymak yersizdir. Zira 4688 sayılı Kanun' un 32 nci maddesinde mahalli idarelerle imzalanan sözleşmenin kanunun uygulanması bakımından toplu sözleşme sayılamayacağı açıkça belirtilmiştir. İlgili sosyal haklar Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2018 ve 2019 Yıllarını Kapsayan 4. Dönem Toplu Sözleşme ile belirlenmektedir.

Belediye ile yetkili sendika arasında akdedilen ve 01.04.2019-31.12.2019 döneminde geçerli olan sosyal denge sözleşmesinin *"Sosyal Çalışmalardan Yararlanma"* başlıklı 15 inci maddesinde, *"Diğer haklar ve ücretli izinler"* başlıklı 23'üncü maddesinde ve *"İş Sağlığı ve Güvenliği"* başlıklı 24 üncü maddesinde mali konular dışında izin, sağlık, bazı belediye hizmetlerinden ücretsiz yararlanma vb. hususlarda hükümler mevcuttur.

Sonuç olarak, yukarıda bahsedildiği üzere Belediye tarafından imza edilecek sosyal denge sözleşmesinde yalnızca mali haklar düzenlenebilecektir. Sosyal haklara ilişkin düzenlemelere ise Kamu Görevlilerin Geneline ve Hizmet Kollarına İlişkin Toplu Sözleşmede yer verilebilecektir. Bu nedenlerle Belediye'nin imzaladığı Sosyal Denge Sözleşmesi' ne, sosyal denge tazminat tutarının tespit edilmesi dışında hükümler konulması anılan mevzuat hükümlerine aykırıdır.

www.balioglu.net

BULGU 37: Büyükşehir Belediyesinin İktisadi Teşebbüslerinin Sürekli Zarar Etmesini Önleyici Tedbirlerin Alınmaması

Yapılan incelemelerde, büyükşehir belediye iktisadi teşebbüslerinin sürekli zarar etmesi sebebiyle her yıl idare tarafından sermaye artırımına gidildiği görülmüştür. 2014-2019 yılları arasında Büyükşehir Belediyesinin zarar eden şirketleri için yapmış olduğu sermaye artırım tutarı 2.346.674.574,06 TL olarak tespit edilmiştir.

Büyükşehir Belediyesinin ulaşım, alt yapı, kültürel faaliyetler gibi yerel idarelerin yapması gereken sosyal maliyet açısından katlanılması zorunlu sosyal hizmetlerle iştigal eden şirketleri olduğu gibi fuar, park, restoran, tesis işletmeciliği gibi ticari faaliyeti esas alan, kar edilmesi muhtemel faaliyetlerle iştigal edilen iktisadi teşebbüsleri de mevcuttur.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 26 ncı maddesinde *; "Büyükşehir Belediyesi, mülkiyeti veya tasarrufundaki hafriyat sahalarını, toplu ulaşım hizmetlerini, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçelerini işletebilir; ya da bu yerlerin belediye veya bağlı kuruluşlarının % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, 8/9/1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebilir…*" denilmek suretiyle büyükşehir belediyelerinin iktisadi teşebbüslerine Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belirtilen yerlerin işletmesinin devredebileceği hüküm altına alınmıştır.

İzmir Büyükşehir Belediyesi tarafından belirtilen madde hükmüne istinaden, bu yerlerin kendi şirketlerince işlettirilmesi ile büyükşehir belediye ihalelerinin bu şirketlerce yüklenilmesi gibi usullerle belirli alanlarda şirketlere kaynak aktarımı yapılmasına rağmen, bu şirketlerin sürekli zarar ettiği bu zararların ise ulaşım, alt yapı, kültürel faaliyetler de olduğu gibi hafriyat, fuar, park, restoran, tesis işletmeciliği gibi kar edilmesi olağan şirket faaliyetlerinde de olduğu görülmüştür. Ayrıca herhangi bir faaliyette bulunmamasına rağmen bir şirkette de sabit giderlerin karşılanması amacıyla sermaye artırımında bulunularak şirket zararırın karşılandığı da tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında belediyelerin daha etkin, verimli ve hızlı hizmet sunulabilmek amacıyla şirket kurma yetkisinin tanındığı personel sayısı olarak memur ve işçi alımının durdurularak belediye şirketlerince personel istihdam edildiği ve 6360 sayılı Kanun neticesinde

www.balioglu.net

tüm il sınırlarına hizmet verilmesi ulaşım, alt yapı, kültürel faaliyetler alanında hizmet veren şirketlerinin hizmet sunumuna ilişkin maliyetlerinin katlanarak artması sebebiyle şirketlerin kamu iktisadi teşebbüsleri gibi zarar etmesinin doğal olduğu belirtilmiş olsa da belediyeler mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçları karşılamak üzere kurulan idari mali özerkliğe sahip belirli görev ve sorumluluklar yüklenmiş kamu tüzel kişilikleridir. Bu görev ve sorumluluklar 5393 sayılı Kanun'un 14 üncü maddesinde belirtilmiş olup ilgili maddede ekonominin ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerinin belediyelerin görev ve sorumluluklarından olduğu açıkça vurgulanmıştır. Belediyelerin ekonomi ve ticari alanda rol almasının en kolay yöntemi olarak seçilen iktisadi teşebbüslerin belediyenin sosyal maliyet olarak yüklenmesi zorunlu alanlarda zarar etmesi makul karşılanması gerekirken hafriyat, fuar, park, restoran, tesis işletmeciliği gibi kar edilmesi olağan belediye faaliyetlerinde şirketlerin kar elde etmesi ve elde edilen bu kar sonucu Büyükşehir Belediyesi bütçesine katkıda bulunması gerekmektedir.

BULGU 38: Danışmanlık ve Hizmet Alım İhalelerinde Kontrol Teşkilatı ile Kabul Komisyonunun Hatalı Oluşturulması ve Kontrol Teşkilatı Görevi İçin Tekrar Danışmanlık Hizmet Alımı Yapılması

www.balioglu.net

A) Danışmanlık ve Hizmet Alım İhalelerinde Kontrol Teşkilatı ile Kabul Komisyonunun Hatalı Oluşturulması

Kurum ihale dosyaları üzerinde yapılan incelemelerde, hizmet alım ihaleleri ile danışmanlık alım ihalelerinin kontrol teşkilatları ve muayene kabul komisyonlarının aynı kişilerden oluşturulduğu görülmüştür.

19.12.2002 tarih 24968 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Hizmet Alımları Muayene ve Kabul Yönetmeliği'nin "*Muayene ve kabul komisyonlarının kuruluşu"* başlıklı 5 inci maddesinde:

"*Muayene ve kabul komisyonları, yetkili makam tarafından, biri başkan olmak üzere en az üç (3) kişiden oluşturulur. İşin önemi ve özelliği dikkate alınarak komisyonun üye sayısı, toplam sayı tek olmak üzere yeteri kadar arttırılabilir.*

Bu komisyonlarda görevlendirilecek olanların tamamının işin uzmanı olması zorunludur. Ancak, ilgili idarede yeterli sayıda veya işin özelliğine uygun nitelikte uzman personel bulunmaması durumunda, 4734 sayılı Kanuna tabi idarelerden uzman personel görevlendirilebilir.

İşin denetiminde bulunan kontrol teşkilatı üyeleri, muayene ve kabul komisyonlarında üye olarak görev alamaz. Ancak, kontrol teşkilatı üyelerinin muayene ve kabul komisyonu ile birlikte işyerinde, işyeri öngörülmeyen işlerde ise sözleşmesinde işin kabulü için belirlenen yerde hazır bulunması zorunludur." hükmüne yer verilmiştir.

Danışmanlık Hizmet Alımları Muayene ve Kabul Yönetmeliği'nin 5 inci maddesinde yukarıda yer verilen mevzuat hükmüne benzer şekilde Hizmetin denetiminde bulunan kontrol teşkilatı personelinin muayene ve kabul komisyonlarında üye olamayacağı ifade edilmiştir.

Yine 04.03.2009 tarih 27159 sayılı Mükerrer Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Hizmet Alım İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin ek-8 inde yer alan Hizmet İşleri Genel Şartnamesinin *"Kontrol teşkilatı ve yetkileri"* başlıklı 26 ncı maddesinde:

"Sözleşmeye bağlanan her türlü iş, idare tarafından görevlendirilen kontrol teşkilatının denetimi altında, yüklenici tarafından yönetilir ve gerçekleştirilir. Yüklenici, bütün işleri kontrol teşkilatının sözleşme ve eklerindeki hükümlere aykırı olmamak şartı ile vereceği talimata göre yapmak zorundadır. ..." denilmiştir.

www.balioglu.net

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden görüleceği üzere sözleşmeye bağlanan her iş idare tarafından görevlendirilen kontrol teşkilatının denetimi altında gerçekleştirilmelidir. Kontrol teşkilatının işin yapılmasına yönelik görev ve sorumluluğu büyük önem arz etmektedir. Çünkü yüklenici işin yapımı sırasında kontrol teşkilatının vereceği talimata göre iş yerine getirilecektir. Ayrıca idare tarafından yapılacak işin uzmanı olması koşuluyla işin önemi ve dikkati göz önünde bulundurularak en az 3 kişiden oluşacak şekilde kabul komisyonları kurulacaktır. Bu komisyon yapılan işin sözleşme ve eklerine uygun olarak gerçekleştirilip gerçekleşmediğini tespit etmek ve kabul işlemlerini gerçekleştirmekle sorumludur.

Ancak mevzuatta danışmanlık alımları ile hizmet alımlarında kabul komisyonları ile kontrol teşkilatının aynı olmaması gerektiği açıkça belirtilmiştir. Mal alım ihaleleri ve yapım işlerinde böyle bir zorunluluk yoktur. Hizmet alımı ve danışmanlık alımı işlerinin niteliği itibariyle böyle bir ayrıma ihtiyaç duyulmuş ve açık şekilde yasaklamaya gidilmiştir. Kabul komisyonları oluşturulurken yeterli sayıda ve nitelikte personel olmaması durumunda İSE diğer kamu idarelerinden personel görevlendirileceği de ayrıca belirtilmiştir.

Kurum personel kayıtlarında yapılan incelemelerde, kontrol teşkilatını ve kabul komisyonlarını ayrı ayrı oluşturmaya yetecek kadar teknik ve uzman personelin görev yaptığı anlaşılmaktadır. Bu sebeplerle mevzuatta öngörülen düzenlemelere uygun şekilde kontrol

teşkilatının ve kabul komisyonlarının ayrı kişilerden teşkil ettirilmesi sağlanmalı ve oluşabilecek olumsuzluklara karşı önlemler alınmalıdır.

B) Danışmanlık Hizmet Alımı Olarak İhale Edilen Sürdürülebilir Kentsel Lojistik Planı Hazırlanması İşinde Kontrol Teşkilatı Görevi İçin Danışmanlık Hizmet Alımı Yapılması

Yapılan incelemelerde danışmanlık hizmet alımı yapılan İzmir Büyükşehir Sürdürülebilir Kentsel Lojistik Plan Hazırlanması işinde kontrol görevi için danışmanlık hizmet alımı yapıldığı görülmüştür.

09.07.2018 tarih ve 776 sayılı Meclis Kararında yapılan İzmir Büyükşehir Sürdürülebilir Kentsel Lojistik Plan Hazırlanması işi kapsamında teknik şartnamelerde yüklenici firmanın yapması gereken çalışmaların, iş kalemlerinin kontrol edilmesi sürecinde Büyükşehir Belediyesi ile …Üniversitesi arasında yapılan protokolle 14 ay boyunca 154.000 TL bedelle hizmet alımı gerçekleştirilmesini kararı alınmıştır. Yapılan protokolün 2 inci maddesinde danışmanlık hizmet alımının konusu; *"İzmir Büyükşehir Sürdürülebilir Kentsel Lojistik Plan Hazırlanması işi kapsamında teslim alınacak çalışmaların, iş kalemlerinin kontrol edilmesi"* olarak belirlenmiştir.

www.balioglu.net

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 48'inci maddesinde; "*Mimarlık ve mühendislik, etüt ve proje, harita ve kadastro, her ölçekte imar planı, imar uygulama, ÇED raporu hazırlanması, plan, yazılım geliştirme, tasarım, teknik şartname hazırlanması, denetim ve kontrolörlük gibi teknik, mali, hukuki veya benzeri alanlardaki hizmetler, danışmanlık hizmet sunucularından alınır."* denilmektedir.

Danışmanlık İşleri Muayene Kabul Yönetmeliği'nin *"Muayene ve kabul komisyonlarının kuruluşu"* başlıklı 5 inci maddesinde *"....Bu komisyonlarda görevlendirilecek olanların tamamının danışmanlık konusu hizmetin uzmanı olması zorunludur. Ancak, ilgili idarede yeterli sayıda veya hizmetin özelliğine uygun nitelikte uzman personel bulunmaması durumunda, 4734 sayılı Kanuna tabi idarelerden uzman personel görevlendirilebilir…"* denilmek suretiyle muayene kabul komisyonlarında kamu idarelerinin 4734 sayılı Kanuna tabi idarelerden uzman personel görevlendirebileceği belirtilmiştir.

İzmir Büyükşehir Sürdürülebilir Kentsel Lojistik Plan Hazırlanması danışmanlık işinde muayene kabul komisyonun da herhangi bir görevlendirme yapılmadığı tespit edilmiştir. Söz konusu muayene kabul komisyonunda uzman olması zorunluluğu bulunmakta olup idare

tarafından kendi personeli arasından bu uzmanlar görevlendirilmiştir. Yani İzmir Büyükşehir Belediyesinin kendi personeli eliyle muayene kabul komisyonu oluşturmuş olup bu kişiler işin uzmanı olarak bu hizmetin kabulünü yapmışlardır.

Kamu idaresi cevabında belirtilen danışmanlık hizmet alımının 5393 sayılı 75 inci madde hükmüne istinaden yapılan ortak protokol gereği alınan bir hizmet olduğunu danışmanların yüklenici firma ile yapılan düzenli toplantılara katılarak yukarıda bahsi geçen konularda yüklenici firmanın uygulamalarını ve plan/proje sürecinde özellikle yük modellerinin oluşturulması, matematiksel modellerin kullanılması, analizlerin yapılması, analiz sonuçlarının istatistiksel olarak değerlendirilmesi, sonuçların doğru şekilde raporlanması gibi konularda tavsiyelerde bulunduğu ortak hizmet protokolünün 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75 inci maddesinin a bendine istinaden danışmanlık hizmeti alındığı danışmanlık hizmetine ek danışmanlık hizmet maliyeti eklenmediği ifade edilmiş olsa da belediyeler tarafından 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75 inci madde hükmüne istinaden ihalesiz hizmet alımı yapılması yürürlükteki yasal düzenlemeler çerçevesinde mümkün değildir. İdarenin de belirttiği üzere üzere danışmanlık hizmet alımına ilişkin kontrol teşkilatı konusunda danışmanlık hizmet alımı yapılmıştır.

www.balioglu.net

Sonuç olarak, Büyükşehir Belediyesi personeli uzman personel eliyle veya diğer kamu idarelerinden görevlendirme yoluyla kontrol teşkilatı görevi yapılmadan idare tarafından bir üniversiteden 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75 nci maddesinin a bendine istinaden yapılan protokolle danışmanlık hizmetinin alınıp alınan danışmanlık hizmetine ek danışmanlık hizmet maliyeti eklenmesi kamu kaynağının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılmadığını göstermektedir.

BULGU 39: Yapım İşlerinde Geçici Kabule Dayanak Olan Metraj ve Hakediş Gibi Evraklar Düzenlenmeden Kabul İşlemlerinin Yapılması

Kurum işlemlerinde yapılan incelemelerde, imalatlara ilişkin hakedişlerin geçici kabul işlemleri tamamlandıktan sonra düzenlendiği, geçici kabule dayanak olacak metraj vb. tutanakların geçici kabul aşamasında hazırlanmadığı görülmüştür.

Geçici kabul işlemlerinde uygulanacak yöntem ve esaslar Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 41 inci maddesi ve Yapım İşleri Muayene ve Kabul Yönetmeliği hükümleriyle düzenlenmiştir. İlgili madde hükümlerine göre söz konusu iş tamamlandığında, yüklenici idareye dilekçe verecek ve geçici kabul isteğinde bulunacaktır.

Yapım İşleri Muayene ve Kabul Yönetmeliği'nin "*Muayene ve kabul komisyonlarının görevleri"* başlıklı 4 üncü maddesi:

"Geçici kabul komisyonu, kurulmasından itibaren en geç on gün içinde işyerine giderek yüklenici tarafından gerçekleştirilen işleri Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 41 inci maddesine göre inceler, muayene eder ve gerekli gördüğü kısımların işletme ve çalışma deneylerini yapar. Geçici kabule engel bir durum bulunmadığı taktirde, işin geçici kabulünü yapar." hükmü gereği geçici kabul komisyonu işin idari şartname, teknik şartname, sözleşme gibi ihale dokümanında yer alan hususlara uygun olarak yerine getirildiğini inceleyecek ve eksiklik görürse geçici kabulü yapmayacaktır.

Ancak kurum ihaleleri incelendiğinde idarenin geçici kabulü yaptığı tarihte işe ilişkin hakedişlerin hazır olmadığı, kabul işlemleri için işin ne kadarlık kısmının yapıldığının görülebileceği metraj vb. diğer listelerin tamamının hazırlanmadığı anlaşılmıştır. Geçici kabul komisyonu ile yapılan görüşmede işin kabulünün yüklenici tarafından bilgisayar ortamında hazırlanan yapılan işler listesinden bakılarak sahada bu listedeki işlerin kontrol edilmesiyle yapıldığı öğrenilmiştir.

www.balioglu.net

Tablo 8: Örnek Hakediş-Geçici Kabul Tablosu

İl sınırları içindeki ulaşım yollarında asfalt kaplaması, bakım ve onarım yapılması işi		
Geçici Kabul Tarihi	28.03.2019	
1 nolu hakediş tarihi	12.03.2019	242.781.451,87
2 nolu hakediş tarihi	15.05.2019	173.225.614,35
3 nolu hakediş tarihi	17.05.2019	26.331.201,90
4 nolu hakediş tarihi	08.08.2019	50.387.754,47

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin *"Geçici hakediş raporları"* başlıklı 39 uncu maddesine 08.08.2019 tarihli eklenen maddede *"İdarece gerekli görülmesi halinde bir defaya mahsus olmak üzere geçici kabulden sonra kesin kabule kadar ek geçici hakediş raporu düzenlenebilir."* denilerek geçici kabul yapıldıktan sonra bir defaya mahsus olmak üzere geçici hakediş düzenlenebileceği ifade edilmiştir.

Bilindiği üzere, geçici hakedişler işin geçici kabulünden önce hazırlanacak ve

tamamlanacaktır. Geçici kabulden sonra ise imalatlar en baştan hesap edilerek kesin hakedişler düzenlenecektir. Yapım İşleri Genel Şartnamesinde yapılan değişiklik ile geçici kabulden sonra bir defa hakediş yapmaya müsaade edilmiştir. Ancak tablodan görüleceği üzere idare geçici kabulü yaptıktan sonra defalarca hakediş düzenlemektedir. Hatta henüz ilk hakkedişi düzenlemesine rağmen geçici kabulü yapılmıştır. İdare tarafından yapılan bu uygulama sonucunda geçmiş yıllarda kamu zararına sebebiyet verilmiş ve Sayıştay sorgusu yazılmıştır.

Sonuç olarak, ortaya çıkabilecek muhtemel sorunların önüne geçilmesi için idarece hakedişler ve metrajlar tamamlanmadan geçici kabuller yapılmamalıdır.

BULGU 40: Mevzuata Aykırı Olarak Taşınmaz Tahsisi Yapılması

A) Bir İlçe Belediyesi Arsası Üzerine Büyükşehir Belediyesi Tarafından Ruhsatsız Bina Yapılması, Ruhsatsız Binanın Bir Vakfa Ortak Hizmet Protokolü ile Tahsis Edilmesi ve Enerji Giderlerinin İdare Tarafından Karşılanması

www.balioglu.net

İdare tarafından bir ilçe belediyesi arsası üzerine ruhsatsız bina inşa edildiği ve ruhsatsız binanın bir vakfa 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75 inci maddesi hükmüne istinaden tahsis edildiği görülmüştür. Daha sonra bu arsanın ilgili ilçe belediyesinden 1.000.000,00 TL bedelle kamulaştırılsa da tapu kayıtlarında taşınmazın halihazırda arsa olarak görüldüğü ve bir vakfa ortak hizmet protokolü ile tahsis edilen binanın ruhsatsız olduğu ayrıca binaya ait enerji giderlerinin idare tarafından karşılandığı tespit edilmiştir.

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

a) Mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ait yapım, bakım, onarım ve taşıma işlerini bedelli veya bedelsiz üstlenebilir veya bu kuruluşlar ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir ve bu amaçla gerekli kaynak aktarımında bulunabilir. Bu takdirde iş, işin yapımını üstlenen kuruluşun tâbi olduğu mevzuat hükümlerine göre sonuçlandırılır.

b) Mahallî idareler ile merkezî idareye ait aslî görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla gerekli aynî ihtiyaçları karşılayabilir, geçici olarak araç ve personel temin edebilir.

c) (Değişik: 12/11/2012-6360/19 md.) Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, Cumhurbaşkanınca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve 7/6/2005 tarihli ve 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkârlar Meslek Kuruluşları Kanunu kapsamına

giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir. Diğer dernek ve vakıflar ile gerçekleştirilecek ortak hizmet projeleri için mahallin en büyük mülki idare amirinin izninin alınması gerekir.

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

Kamu kurum ve kuruluşlarına belediyeler, bağlı kuruluşları ve belediye şirketlerince devir veya tahsis edilen taşınmazlar, kamu konutu ve sosyal tesis olarak kullanılamaz. 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 29 uncu maddesinin birinci fıkrasının ikinci cümlesi ile 5253 sayılı Dernekler Kanunu'nun 10 uncu maddesi; belediyeler, il özel idareleri, bağlı kuruluşları ve bunların üyesi oldukları birlikler ile ortağı oldukları Sayıştay denetimine tabi şirketler için uygulanmaz…" denilmektedir.

www.balioglu.net

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75 inci maddesinin c bendi hükmü gereği 15.04.2015 tarih 371 sayılı Büyükşehir Belediyesi Meclis kararıyla yapılan ortak hizmet protokolünde: Balçova İlçesi Balçova mahallesi 1264 ada 1 parsel de bulunan taşınmazın ilköğretim çağındaki çocukların yaşam becerilerinin arttırılmasına katkı sağlamak üzere vakıf tarafından hazırlanan eğitim programların yoluyla çocuk merkezli eğitim yöntemleriyle eğitim verilmesi amacıyla kullanılacağı belirtilmiştir.

Ancak belirtilen eğitimlerin icrası için vakfa tahsis edilen binanın ilgili tarihte bir ilçe belediyesinin arsası üzerine Büyükşehir Belediyesi tarafından ruhsatsız olarak inşa edilen bir bina olan bu taşınmazın vakfa tahsis edilmesi mümkün değildir. Ayrıca Büyükşehir Belediyesi ruhsatsız olan bu binanın elektrik, su ve yakıt giderlerinin de ilgili protokol gereği idare tarafından ödenmesi yükümlülüğü kabul edilmiş ve bu giderler ödenmiştir.

Sonuç olarak bir vakfa 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75 inci maddesi hükmüne istinaden yapılan ortak hizmet protokolü ile taşınmaz tahsisi ve tapu kayıtlarında bina olarak görülmeyen bir binanın vakfa eğitim yapılması amacıyla tahsis edilmesi ve enerji giderlerinin karşılanması mevzuat açısından mümkün değildir.

B) Büyükşehir Belediyesi Tarafından Bağlı İdaresine Meclis Kararı Alınmadan Taşınmaz Tahsisi Yapılması

Yapılan incelemelerde 6360 sayılı Kanun hükmü gereğince kurulan Devir, Tasfiye ve Paylaştırma Komisyonunun 09.09.2015 tarih ve 53/D sayılı Kararı ile İzmir İli Bornova ilçesi Pınarbaşı mahallesi 849-852-1784-1785-1786 parsellerde kayıtlı olan toplam 245.000m2 üzerinde yarış pisti bulunan taşınmaz 06.10.2015 tarihinde Büyükşehir Belediyesi adına devir yapılmış olup taşınmaz kamu idaresi adına tescil edilmiştir. 03.10.2017 tarih E.254197 sayılı başkanlık oluru ile söz konusu taşınmazın 47.000m2 lik 1784-85-86 nolu parselleri bağlı idare ESHOT'a atölye ve durak olması amacıyla meclis kararı alınmadan tahsis edildiği tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Meclisin görev ve yetkileri" başlıklı 18'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."* Hükmü bulunmakta olup 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 28 inci maddesinde Belediye Kanunu ve diğer ilgili Kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümleri ilgisine göre büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanır denilerek taşınmaz tahsisinin büyükşehir belediye meclisinin görevi olduğu açıkça ifade edilmiştir. Ancak 03.10.2017 tarih E.254197 sayılı başkanlık oluru ile söz konusu taşınmazın 47.000m2 lik 1784-85-86 nolu parselleri bağlı idare ESHOT'a atölye ve durak olması amacıyla tahsis edilmiştir.

www.balioglu.net

Sonuç olarak meclis kararı alınmadan ilgili taşınmazın başka bir kamu idaresi veya Büyükşehir Belediyesinin bağlı idaresine tahsis edilmesi mümkün bulunmamaktadır. Bu sebeple taşınmazın üzerinde başkanlık oluru ile yapılan tahsisinin iptal edilmesi gerekmektedir.

C) Büyükşehir Belediyesi Tarafından İlçe Belediyesine Tahsis Edilen Taşınmazın Amacına Aykırı Olarak Kullanılması

Yapılan incelemelerde mülkiyeti İzmir Büyükşehir Belediyesine ait olan Buca Yedigöller Tesislerinin Buca Belediyesi'ne tahsis edildiği ve Buca Belediyesi'nin de söz konusu taşınmazları üçüncü şahıslara kiraladığı görülmüştür.

10.10.2006 tarihli ve 26315 sayılı Resmi Gazete 'de yayımlanarak yürürlüğe giren "Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelik" in amacı; kamu idarelerinin mülkiyetlerindeki taşınmazların birbirlerine bedelsiz olarak tahsis ve devri ile Hazineye ait taşınmazlar ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kamu idarelerine

tahsis ve devir işlemlerinin usul ve esaslarını belirlemektir.

Mezkur Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 3 üncü maddesinin (f) bendinde Yönetmelikte geçen "Kamu idaresi" nin; tahsis açısından, Yönetmelik ekindeki idareler ile kendilerine tahsis yapılması açısından köy tüzel kişiliklerini; devir açısından, Yönetmelik ekindeki idarelerden, düzenleyici ve denetleyici kurumlar hariç, diğer idareleri kapsadığı belirtilmiştir ve Yönetmelik eki V sayılı cetvelde belediyelere yer verilmiştir. Dolayısıyla İzmir Büyükşehir Belediyesi Yönetmelik kapsamında olan bir belediyedir.

Üçüncü maddenin (ğ) bendinde ise tahsisin tanımı yapılmıştır. Buna göre tahsis; "*mülkiyeti kendilerinde kalması koşuluyla kamu idarelerince,* ***kanunlarında belirtilen kamu hizmetlerinin yerine getirilebilmesi amacıyla*** *mülkiyetlerindeki taşınmazların, birbirlerine veya köy tüzel kişiliklerine; Hazineye ait taşınmazlar ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin ise, Maliye Bakanlığınca hizmetin devamı süresince kamu idarelerinin veya köy tüzel kişiliklerinin bedelsiz olarak kullanımına bırakılmasını*" ifade etmektedir. Tanımdan açıkça görüleceği üzere tahsisin yapılabilmesi için tahsis yapılan kamu idaresinin görevi olan kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi amacı bulunmalıdır. Ancak yapılan incelemede İzmir Büyükşehir Belediyesi tarafından Buca Belediyesi'ne yapılan tahsisin amacının kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi olmadığı anlaşılmıştır.

www.balioglu.net

Şöyle ki; İzmir Büyükşehir Belediye Meclisi'nin 13.04.2015 tarihli ve 05333 sayılı kararına istinaden İzmir Büyükşehir Belediyesi ile Buca Belediyesi arasında yapılan 20.05.2015 yapılan protokolün ikinci maddesinde protokolün amacının "*mülkiyeti Büyükşehir'e ait İzmir İli Buca İlçesi Tınaztepe Mahallesi evka-1 mevkiinde bulunan 199 ada (yeni 319 ada) 1 parsel, 211 ada 1 parsel, 212 ada 1 parsel, 213 ada (yeni 331 ada) 1 parsel, 214 ada (yeni 332 ada) 1 parsel, 215 ada (333 ada) 1 parsel üzerinde Yedigöller olarak hizmet vermekte olan tesislerin işletme hakkının 5 yıl süreli Buca Belediyesi'ne verilmesine ilişkin şartları düzenlemek*" olduğu ifade edilmiştir.

Protokolün bir sonraki maddesinde ise tarafların sorumluluklarına yer verilmiştir. Madde aynen aşağıdaki gibidir:

"SORUMLUKLAR: *Yedigöller Rekreasyon Alanı içerisinde yer alan ve gelir getirici konumda olan restoran, kafeterya ve benzeri tesislerin kiralanması ve işletilmesine ilişkin her türlü yasal işlemler Buca Belediyesi tarafından yürütülecek olup, kiraya verilen tüm işletmelerin yıllık kira gelirinin %30'u Buca Belediyesi tarafından Büyükşehir'e yatırılacaktır.*

İşletmelerin kiraya verilmesi ve işletilmesi aşamasında meydana gelebilecek her türlü hukuki işlemlerde sorumluluk Buca Belediyesi'ne ait olacaktır."

Protokolün amacı ve sorumlulukları değerlendirildiğinde tahsisin amacının kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi olmadığı çok açıktır. Aslında amaç İzmir Büyükşehir Belediyesi'nin gelir getirici mülklerinin Buca Belediyesi'ne, oradan da üçüncü kişilere aktarılmasıdır ve bu husus Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelik hükümlerine açıkça aykırıdır. Çünkü amaç kamu hizmeti değil mülklerin üçüncü şahıslara kullandırılmadır. Tahsise konu olan ve tahsis edilen Buca Belediyesi tarafından üçüncü kişilere kiralanan mülkler kafe ve restorandır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75 inci maddesinde aynen "*Kamu kurum ve kuruluşlarına belediyeler, bağlı kuruluşları ve belediye şirketlerince devir veya tahsis edilen taşınmazlar, kamu konutu ve sosyal tesis olarak kullanılamaz."* Denilmektedir. Ancak İzmir Büyükşehir Belediyesi tarafından Buca Belediyesi'ne tahsis edilen kafe ve restoran sosyal tesis gibi işletilmenin de ötesine geçerek kiralanmak suretiyle faydası üçüncü kişilere aktarılmaktadır

Sonuç olarak İzmir Büyükşehir Belediyesi Meclisi'nin kararına istinaden mevzuata aykırı olarak Buca Belediyesi'ne tahsis edilen ve üçüncü kişilere kafe ve restoran olarak kiralanan gayrimenkullerin tahsislerinin iptal edilmesi gerekmektedir.

D) Taşınmazların İşgaliye ile Kullandırılması

Belediyeye ait taşınmazların 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında ihale yapılmaksızın *"işgaliye sözleşmesi"* ile kiraya verildiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun *"Belediye Meclisinin Görev ve Yetkileri"* başlıklı 18 inci maddesinde;

"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 Encümeninin Görev ve Yetkileri" başlıklı 34'üncü maddesinde;

"Taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak;

www.balioglu.net

süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek." hükümleri bulunmaktadır.

Yapılan incelemede, Belediye'ye ait taşınmazların kiralama süresine uygun olarak gerekli belediye meclisi veya encümen kararı olmaksızın ve 2886 sayılı Kamu İhale Kanunu gereği ihale yapılması gerekirken ihale yapılmaksızın mevzuatta herhangi bir karşılığı olmayan işgaliye sözleşmesi ile kiraya verildiği görülmüştür.

5393 sayılı Kanun'un ilgili hükümlerine göre, taşınmazların 3 yıla kadar belediye encümeni kararıyla ihale edilerek kiraya verilmesi mümkündür. 3 yılı aşan kiralamalarda ise belediye meclisinin kararı gereklidir. Kira süresi biten taşınmazlar için yeniden kiralama ihalesine çıkılması gerekmektedir.

www.balioglu.net

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
http://www.sayistay.gov.tr

www.balioglu.net

8. EKLER

EK 1: İZLEME

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	**Yıl/Yıllar**	**İdare Tarafından Yapılan İşlem**	**Açıklama**
Mal Alımlarında Yapılan Taşınır Kayıtlarında Mevzuata Aykırılıklar Bulunması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	Bulgu konusu husus kurum tarafından tam olarak yerine getirildi
Yapım İşi Olarak İhale Edilmesi Gereken İşlerin Mal Alımı Olarak İhale Edilmesi	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Kurum tarafından ilgili birimlere bulgu konusu hususa ilişkin bilgilendirmeler yapılmış olup çalışmalar devam etmektedir.
Mülkiyeti Büyükşehir Belediyesi'ne ait olan Buca Yedigöller Tesislerinin Mevzuata Aykırı Olarak Tahsis Edilmesi	2018	Yerine Getirilmedi	Konu Sayıştay Denetim Raporunun Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

www.balioglu.net

			bölümünde bulgu 9'da rapora alınmıştır.
İzmir İlindeki Bazı Toptancı Hallerine Yönelik İşlemlerin Yetkisi Olmadığı Halde İlçe Belediyelerince Yürütülmesi	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Kurum tarafından bulgu konusu hususa ilişkin gerekli yazışmalar yapılmış olup çalışmalar devam etmektedir.
İzmir Metrosunun Duraklarında Veya Trenlerin İçersinde Yer alan Reklam Materyallleri İle Bankaların Para Çekme Makinelerine Ait Yerlerin Mevzuata Aykırı Olarak İzmir Metro A.Ş.'ye Devredilmesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	Bulgu konusu husus kurum tarafından tam olarak yerine getirildi.
Yapım İşi Yaklaşık Maliyetleri ve Projelerindeki İş Kalemlerinin ve Metrajlarının Hatalı Oluşturulması	2018	Yerine Getirilmedi	Konu Sayıştay Denetim Raporunun Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler bölümünde bulgu 29'da rapora alınmıştır.

www.balioglu.net

Mal Alımı İhalelerinde Tespit Edilen Yaklaşık Maliyet Miktartarlarında Hatalar Bulunması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Kurum tarafından ilgili birimlere gerek sözlü gerek yazılı bilgilendirmeler yapılmış olup bulgu konusu hususa ilişkin çalışmalar devam etmektedir.
Kültürpark Fuar Alanındaki Belediye Binasının Mevzuata Aykırı Olarak Özel Bir Üniversiteye Tahsis Edilmesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	Bulgu konusu husus kurum tarafından tam olarak yerine getirildi.
Taşınmaz İcmal Cetvelleri İle Taşınmazlara İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Uyuşmaması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Kurum tarafından bulgu konusu hususta belirtilen hesabın değerlemeleri yapılarak kayıt işlemlerinin başlatıldığı ve kayıt işlemlerinin devam ettirildiği görülmüştür.
Büyükşehir Belediyesi Tarafından Başka	2018	Kısmen	Kurum

www.balioglu.net

Kurumlara Tahsis Edilen Arazi ve Arsaların Arazi ve Arsalar Hesabında Kayıtlı Olmaması		Yerine Getirildi	tarafından bulgu konusu hususta belirtilen hesabın değerlemeleri yapılarak kayıt işlemlerinin başlatıldığı ve kayıt işlemlerinin devam ettirildiği görülmüştür.
Büyükşehir Belediyesi Tarafından Başka Kurumlara Tahsis Edilen Yer Altı ve Yer Üstü Düzenlerinin İlgili Hesaba Kaydedilmemesi	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Kurum tarafından bulgu konusu hususta belirtilen hesabın değerlemeleri yapılarak kayıt işlemlerinin başlatıldığı ve kayıt işlemlerinin devam ettirildiği görülmüştür.
Büyükşehir Belediyesi Tarafından Başka Kurumlara Tahsis Edilen Binaların Binalar Hesabında Kayıtlı Olmaması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Kurum tarafından bulgu konusu hususta belirtilen binaların değerlemeleri yapılarak kayıt işlemlerinin

www.balioglu.net

			başlatıldığı ve kayıt işlemlerinin devam ettirildiği görülmüştür.
Belediye İştirakine Meclis Kararı İle Devredilen Otoparkların 256 Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabında İzlenmemesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	Bulgu konusu husus kurum tarafından tam olarak yerine getirildi.

www.balioglu.net