T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ADANA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

2024 YILI

SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2025

Tel : 90 (312) 295 30 00
Fax : 90 (312) 295 48 00
www.sayistay.gov.tr
sayistay@sayistay.gov.tr
İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ 1

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU 11

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU 11

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI 11

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ 12

6. DENETİM GÖRÜŞÜ 14

7. DENETİM BULGULARI 14

8. EKLER 105

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu 4

Tablo 2: 2024 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu 5

Tablo 3: 2024 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu 5

Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu 6

Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri 7

Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri 7

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler 8

Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler 8

Tablo 9: İşletmelerin Binalara Ait Parsellerin İçinde ve/veya Dışında Yaptıkları İmara Aykırı Yapılaşmalar Tablosu 27

Tablo 10: Belediyece Kiraya Verilen Taşınmazlar İçinde İmara Aykırı Yapılaşmalar Tablosu 29

Tablo 11: Park Alanları Üzerinde Bulunan 100 m² Üstü Yapılar 32

Tablo 12: Yabancı Menşeli Binek Araç Listesi 61

Tablo 13: Mezarlık Alanlarının Ticari Amaçla Kullanılan Taşınmazlar Tablosu 63

Tablo 14: 320-Bütçe Emanetleri Hesabında Beklenilen Gün Sayıları 71

Tablo 15: Yangın Raporu Olmadan İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Verilen İşletmeler Tablosu 77

KISALTMALAR

ASKİ	:	Adana Su ve Kanalizasyon İdaresi
AŞ	:	Anonim Şirket
KDV	:	Katma Değer Vergisi
SGK	:	Sosyal Güvenlik Kurumu
TL	:	Türk Lirası

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Satın Alınan Park Oyun Gruplarının Hatalı Hesapta Muhasebeleştirilmesi

2. Asfalt Tesisinde Kullanılmak Üzere Satın Alınan Agreganın Hatalı Muhasebeleştirilmesi

3. Proje Özel Hesabına İlişkin Hatalı Uygulamaların Bulunması

4. İktisadi Faaliyet Konusu Olmayan Giderlere İlişkin Katma Değer Vergisinin İndirim Konusu Yapılması

5. Maddi Duran Varlıklar İçin Yapılan Amortisman Ayırma İşlemlerinde Hatalı Uygulamaların Bulunması

6. Belediyenin Şirketteki Sermaye Payının Muhasebe Kayıtlarında Yer Almaması

7. Geçici Kabulü Yapılan Yatırımların İlgili Varlık Hesaplarına Aktarılmaması

8. Tahsis Edilen ve Tahsisli Kullanılan Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması

B. Diğer Bulgular

1. Bazı İşletmelerce Kaldırımlarda 3194 Sayılı İmar Kanunu'na Aykırı Yapılaşmaya Gidilmesi

2. Kiraya Verilen Bazı Belediye Taşınmazları Üzerinde İmar Kanunu'na Aykırı Yapılaşmaya Gidilmesi

3. Park Alanları Üzerinde Bulunan Yapıların, Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği'ne Uygun Olmaması

4. İlam Ödemelerinde İç Kontrol Sürecinin Olmaması

5. Mal Alımlarında Mevzuata Uygun Olmayan İş Eksilişi Yapılması

6. İdarenin Asfalt Tesisinde Kullanılmak Üzere Satın Alınan Agrega ve Bitüm Malzemelerinin Yıl Sonunda Sayım ve Döküm İşlemlerinin Yapılmaması

7. Mal ve Hizmet Alımları ile Yapım İşlerine İlişkin Yüklenici Faturalarının Zamanında Düzenlenmemesi

8. Alt Yüklenicilerin Sosyal Güvenlik Kurumuna Olan Borçlarının Sorgulanmaması

9. Doğrudan Hizmet Alımı Kapsamında Çalıştırılan Personele İlişkin Hakedişlerin Belediye Şirketine Vergi ve Sigorta Primi Kadar Eksik Ödenmesi

10. Taşınmaz Kira Bedellerinin Günün Emsal ve Rayiç Bedellerine Göre Güncellenmemesi

11. Spor Kulüplerine Yapılan Yardımların Mevzuata Aykırılık İçermesi

12. Trafik İşaret Levhaları Üstüne İlan ve Reklam Alanı Oluşturulması

13. İlan ve Reklam Alanlarında İşletme Hakkı Kullanan Firmaların Vergi Sorumlusu Yerine Vergi Mükellefi Olarak Beyanda Bulunmaları

14. Sözleşme Yükümlülüğünü Yerine Getirmeyen Kiracıların Sözleşmelerinin Feshedilmemesi ve İhaleden Yasaklanması İçin Gereğinin Yapılmaması

15. İdarece Öğrenci Yurt Binası Yapılması ve İşletilmesi Şartıyla Kiraya Verilen Binanın Yüklenici Tarafından Turistik Otel Olarak İşletilmesi

16. İmar Planı Değişikliğine Dair Değer Artış Paylarının Takip ve Tahsil Edilmesine İlişkin İşlemlerin Kontrolünün Yapılmaması

17. Kira sözleşmelerine İlişkin Sözleşme Devir Hükümlerine Uyulmaması

18. İdare Tarafından Yabancı Menşeli Araç Kiralanması

19. İmar Planlarında Mezar Yeri Olarak Belirlenen Bazı Alanların Ticari Amaçla Kullanılması

20. Sahipsiz Sokak Hayvanlarının Toplanmaması

21. Taşınır Mallara İlişkin Dönem Sonu İşlemlerinin Mevzuat Hükümlerine Göre Yürütülmemesi

22. Şirketlerin Sürekliliğinin Sağlanmasına Yönelik Gerekli Önlemlerin Alınmaması

23. Belediye Adına Tescil Edilmiş Taşıtlar ile Belediyenin Envanter Kayıtlarında Yer Alan Taşıtlar Arasında Uyumsuzluk Olması

24. Bütçe Emanetlerinin Ödenmesinde Mevzuatta Belirtilen Sıraya Uyulmaması

25. Bina Numara Levhalarının Yerinde Olmamasının Aksaklıklara Sebebiyet Vermesi

26. Türkiye Jokey Kulübünden Alınan Eğlence Vergisi Paylarının İlçe Belediyelerine Düzenli Gönderilmemesi

27. Yönetmelik Hükümlerine Göre İşyeri Açma Ruhsatı Alımı İçin Gereken İtfaiye Raporu Olmadan Ruhsat Verilmesi

28. Kavşaklarda Görüş Açısının Engellenmemesi İçin Gerekli Tedbirlerin Alınmaması

29. Hakediş Ödemelerinin Gecikmesi Sebebiyle Verilen Süre Uzatım Kararlarında Sorunlar Bulunması

30. Hakediş Raporlarının Zamanında Düzenlenmemesi

31. Taksi Plakalarının Süresiz Olarak Verilmesi

32. Dolu Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığı Kadrosuna Görevlendirme Yapılması ve Görevlendirilen Kişinin Harcama Yetkisini Kullanması

33. Belediye Tarafından İdare Edilen Toptancı Halinin Mevzuata Uygun Yönetilmemesi

34. Taşınmazların İhale Yapılmaksızın Ecrimisil Karşılığında Kullandırılması

35. Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması

36. Özel Halk Otobüslerinin İhalesiz ve Süresiz Olarak Çalıştırılması

37. Servis Plakalarının İhalesiz ve Süresiz Verilmesi

38. Taşınmazların Kaydına İlişkin Formlar ile İcmal Cetvellerinin Düzenlenmemesi

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

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

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

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

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

Alt Yapı Hizmetleri

Büyükşehir içindeki alt yapı hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla büyükşehir belediye başkanı ya da görevlendirdiği kişinin başkanlığında, yönetmelikle belirlenecek kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşların temsilcilerinin katılacağı alt yapı koordinasyon merkezi kurulur.

Alt yapı koordinasyon merkezinin çalışma esas ve usulleri ile bu kurullara katılacak kamu kurum ve kuruluş temsilcileri, İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenir. İçişleri Bakanlığı, çıkarılacak bu yönetmeliğin, alt yapı yatırım hesabının kullanılması ve ödenek tahsisi ve aktarmasına ilişkin kısımları hakkında, Çevre ve Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ve Cumhurbaşkanlığı Strateji Bütçe Başkanlığı görüşünü alır.

Ulaşım Hizmetleri

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile büyükşehir belediyesine verilen trafik hizmetlerini plânlama, koordinasyon ve güzergâh belirlemesi ile taksi, dolmuş ve servis araçlarının durak ve araç park yerleri ile sayısının tespitine ilişkin yetkiler ile büyükşehir sınırları dahilinde il trafik komisyonunun yetkileri ulaşım koordinasyon merkezi tarafından kullanılır.

İmar Denetim Yetkisi

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

Denetim sonucunda belirlenen eksiklik ve aykırılıkların giderilmesi için ilgili belediyeye üç ayı geçmemek üzere süre verilir. Bu süre içinde eksiklik ve aykırılıklar giderilmediği takdirde, büyükşehir belediyesi eksiklik ve aykırılıkları gidermeye yetkilidir. Büyükşehir belediyesi tarafından belirlenen ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapılar, gerekli işlem yapılmak üzere ilgili belediyeye bildirilir. Belirlenen imara aykırı uygulama, ilgili belediye tarafından üç ay içinde giderilmediği takdirde, büyükşehir belediyesi 03.05.1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanununun 32 ve 42'nci maddelerinde belirtilen yetkilerini kullanma hakkını haizdir. Ancak 3194 sayılı Kanunun 42'nci madde kapsamındaki konulardan dolayı iki kez ceza verilemez.

6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile birlikte büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumluluk alanları genişletilerek; büyükşehir

kapsamındaki belediyeler arasındaki ilişkiler ve hizmetlerin yerine getirilmesi noktasında düzenleyici, bağlayıcı karar alma yetkisi verilmiştir.

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5216 sayılı Kanun'da Büyükşehir Belediye organları; Büyükşehir Belediye Meclisi, Büyükşehir Belediye Encümeni ve Büyükşehir Belediye Başkanı olarak öngörülmüştür. Karar organı olan Büyükşehir Belediye Meclisi, Büyükşehir Belediye Başkanı ve 78 meclis üyesinden oluşmaktadır.

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

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

Büyükşehir Belediyesinin teşkilat yapısında doğrudan Başkana bağlı 5 birim belirlenmiştir. Bunlar; Özel Kalem Müdürlüğü, Hukuk Müşavirliği, Teftiş Kurulu Başkanlığı İç Denetim Birim Başkanlığı ve Protokol Şube Müdürlüğüdür.

Bilgi İşlem Daire Başkanlığı, Afet İşleri Daire Başkanlığı, İnsan Kaynakları ve Eğitim Daire Başkanlığı, Yazı İşleri ve Kararlar Daire Başkanlığı, Kültür ve Sosyal İşler Daire Başkanlığı, Zabıta Daire Başkanlığı, Satınalma Daire Başkanlığı doğrudan Genel Sekretere bağlı olan birimlerdir.

Belediyenin daire başkanlığı şeklinde teşkilatlanmış diğer 23 hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili Genel Sekreter Yardımcılıklarına bağlıdır.

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

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	4.507	1.734
Sözleşmeli Personel		83
Kadrolu İşçi	2.247	123
Geçici İşçi		0
Toplam	**6.754**	1.940
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel		6.148

Adana Büyükşehir Belediyesi Başkanlığının Adana Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğünden (ASKİ) oluşan 1 tane bağlı kuruluşu bulunmaktadır.

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

1.3. Mali Yapı

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

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

Büyükşehir Belediyesinin 2024 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2024 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

(TL)

Açıklama	G. Yıl. Dev.	Bütçe ile Verilen Ödenek	Eklenen Düşülen Ödenek	Ödenek Toplamı	Bütçe Gider	İptal Edilen Ödenek
Personel Giderleri	**0**	1.660.487.021	331.242.200	1.991.729.221	1.759.882.144	231.847.077
SGK Prim Giderleri	**0**	191.568.055	25.860.000	217.428.055	184.234.786	33.193.269
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	**0**	8.159.444.524	1.871.253.005	10.030.697.529	8.337.517.184	1.693.180.345
Faiz Giderleri	**0**	123.000.000	30.000.000	153.000.000	144.879.202	8.120.798
Cari Transferler	**0**	712.084.000	10.077.000	722.161.000	510.585.759	211.575.241
Sermaye Giderleri	**0**	4.920.569.000	-31.431.205	4.889.137.795	3.933.054.280	956.083.515
Sermaye Transferleri	**0**	88.000.000	41.050.000	129.050.000	109.227.853	19.822.147
Borç Verme	**0**	100.000.000		100.000.000	61.593.555	38.406.445
Yedek Ödenekler	**0**	1.039.847.400	-678.051.000	361.796.400		361.796.400
Toplam	**0**	**16.995.000.000**	**1.600.000.000**	**18.595.000.000**	**15.040.974.762**	**3.554.025.238**

Adana Büyükşehir Belediyesinin 2024 mali yılı bütçesi ile 16.995.000.000 TL ödenek öngörülmüş olup önceki yıldan devreden ödenek olmadığından 2024 yılı ödenek toplamı 16.995.000.000TL'dir. Yıl içerisinde 1.600.000.000 TL Ek Ödenek verilmiş olup toplam bütçe ödeneği 18.595.000.000TL olmuştur. Yıl içinde 15.040.974.762 TL bütçe gideri yapılmış, 3.554.025.238 TL ödenek iptal edilmiştir. 2025 yılına devreden ödenek bulunmamaktadır.

Adana Büyükşehir Belediyesinin 2024 yılı Bütçesi "(A) Ödenek Cetvelinde" ek ödenek dahil toplam 18.595.000.000 TL ödenek, "(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması" Cetvelinde ise 16.980.000.000TL gelir tahmini öngörülmüş olup gider bütçesindeki ödenek toplamı ile gelir bütçesinde tahmin edilen gelir toplamı arasındaki fark, Finansmanın Ekonomik Sınıflandırılması Cetvelinde gösterilen 1.615.000.000 TL tutarındaki borçlanma karşılık gösterilmek sureti ile bütçe denkliği sağlanmıştır.

Tablo 3: 2024 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

(TL)

E 1	Açıklama	2024 Bütçe Gelir Tahmini (a)	Tahsilat Tutarı	Red ve	Net Tahsilat (b)	Gerçekleşme Yüzdesi (b/a) (%)
1	Vergi Gelirleri	222.000.000	99.941.854	108.720	99.833.134	44,97
3	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	1.487.800.000	1.157.408.113	6.250.615	1.151.157.498	77,37

4	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	29.600.000	1.143.357	0	1.143.357	3,86
5	Diğer Gelirler *	14.859.600.000	11.628.286.314	13.389.330	11.614.896.984	78,16
6	Sermaye Gelirleri	381.000.000	92.392.342	0	92.392.342	24,25
9	Red ve İadeler (-)	0	0	0	0	0,00
	Toplam	**16.980.000.000**	**12.979.171.980**	**19.748.665**	**12.959.423.315**	**76,32**

Buna göre 2024 yılında net bütçe geliri %76,32 seviyesinde gerçekleşmiştir. Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri %77,37 ile diğer gelirler %78,16 olarak, sermaye gelirleri ise %24,25 ile beklenenin altında gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

(TL)

E1	Açıklama	Toplam Bütçe	Bütçe Gideri	Gerçekleşme Oran (%)
1	**Personel Giderleri**	1.884.496.021	1.759.882.144	93
2	**Sosyal Güv. Kur. Devlet Primi Giderleri**	212.054.055	184.234.786	87
3	**Mal ve Hizmet Alım Giderleri**	9.471.449.524	8.337.517.184	88
4	**Faiz Giderleri**	153.000.000	144.879.202	95
5	**Cari Transferler**	725.584.000	510.585.759	70
6	**Sermaye Giderleri**	4.920.569.000	3.933.054.280	80
7	**Sermaye Transferleri**	88.000.000	109.227.853	124
8	**Borç Verme**	100.000.000	61.593.555	62
9	**Yedek Ödenekler**	1.039.847.400		0
	Toplam	18.595.000.000	15.040.974.762	81

Buna göre 2024 yılında bütçe giderleri %81 seviyesinde gerçekleşmiştir. Başlangıç bütçesinde öngörülen tutar faiz giderlerinde %95, cari transferlerde %70, sermaye giderlerinde %80 gerçekleşme ile beklenenin altında kalmış sermaye transferlerinde %124 gerçekleşme ile beklenenin üzerine çıkmıştır.

Belediyenin bütçe gelirler ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2023 yılının 2022 yılına, 2024 yılının 2023 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri

(TL)

Bütçe Geliri Çeşidi	2022 YILI	2023 YILI	2024 YILI	2023-2022 Değişim oranı (%)	2024-2023 Değişim oranı (%)
Vergi Gelirleri	73.701.345	98.019.666	99.941.854	33	1,96
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	448.133.784	671.573.604	1.157.408.113	49,86	72,34
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	12.759.369	23.251.731	1.143.357	82,23	-95,08
Diğer Gelirler	3.932.671.523	6.812.969.938	11.628.286.314	73,24	70,68
Sermaye Gelirleri	105.545.102	3.955.710	92.392.342	-96,25	2.235,67
Toplam	**4.572.811.123**	**7.609.770.650**	**12.979.171.980**	**66,41**	**70,56**
Red ve İadeler (-)	38.900.721	5.854.827	19.748.665	-84,95	237,31
Net Toplam	**4.533.910.402**	**7.603.915.823**	**12.959.423.315**	**67,71**	**70,43**

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2024 yılında gelirler bir önceki yıla göre 5. 355.507.492 TL'lik (%70,56) artış göstermiştir. Bu çerçevede; diğer gelirler de 4.815.316.376 TL'lik (%70,68) artış söz konusu olup bu artış büyük oranda merkezi idare vergi gelirlerinden alınan payların artışından kaynaklanmıştır.

Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri

(TL)

Bütçe Gider Çeşidi	2022 Yılı	2023 Yılı	2024 Yılı	2023-2022 Değişim oranı (%)	2024-2023 Değişim oranı (%)
Personel Giderleri	425.951.576	946.101.260	1.759.882.144	122	86
Sosyal Güv. Kur. Devlet Primi Giderleri	66.291.603	116.475.035	184.234.786	76	58
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	2.182.012.686	4.313.906.830	8.337.517.184	98	93
Faiz Giderleri	179.173.128	103.229.248	144.879.202	-42	40
Cari Transferler	134.197.041	310.029.059	510.585.759	131	65
Sermaye Giderleri	1.127.611.515	3.486.198.486	3.933.054.280	209	13
Sermaye Transferleri	54.506.438	107.053.569	109.227.853	96	2
Borç Verme		20.531.185	61.593.555		200
Yedek Ödenekler					
Toplam	4.169.743.985	9.403.524.670	15.040.974.762	126	60

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2024 yılında 2023 yılına göre 5.637.450.092 TL (%60) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2024 yılında Mal ve Hizmet Alım Giderleri

8.337.517.184 TL (%93 artış), Sermaye Giderleri 3.933.054.280 TL (%13 artış) tutarında gerçekleşerek toplam artış üzerinde etkili olmuştur.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2024 yılı Faaliyet Gideri 10.416.537.108,01 TL, Faaliyet Geliri 175.241.211.609,69 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 164.824.674.501,68 TL olarak gerçekleşmiştir.

Adana Büyükşehir Belediyesinin doğrudan ve/veya dolaylı hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir:

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

(TL)

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı	Hisse Oranı (%)
1	Adana Ulaşım Organizasyon Turizm Ziraat Su ve Su Tesisleri Gıda ve Et Ürünleri Temizlik Hizmetleri Ticaret ve Sanayi AŞ	13.994.000	13.985.260	99,94
2	Altın Koza Kültür Sanat ve Turizm Hizmetleri AŞ	31.500.000	31.493.996	99,98
3	Yeni Adana İmar İnşaat Ticaret AŞ	140.000.000	139.997.600	99,99
4	Beldetaş Belde Sağlık Sanayi ve Ticaret AŞ	6.992.800	6.979.800	99,82
5	Çukurova Fuarcılık AŞ	32.472.000	22.491.880	69,27
6	Kaksan Karaisalı Kireç Sanayi ve Ticaret AŞ	1.100.000	182.161	16,56
7	Aksa Çukurova Doğalgaz Dağıtım AŞ	160.000.000	7.072.000	4,42
8	Çukurova Kimyasal Maddeler Üretim Teknolojileri A.Ş.	6.000.000	600.000	10
9	Seyhan İmar İnşaat Kültür Sağlık Ticaret AŞ	17.500.000	6	0,000034

Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler

(TL)

Sıra	Belediye Şirketi	Hissedar Olduğu Şirket	Toplam	Belediye Şirketinin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı	Belediye şirketinin hisse oranı (%)
1.1	Adana Ulaşım Organizasyon Turizm Ziraat Su ve Su Tesisleri Gıda ve Et Ürünleri Temizlik Hizmetleri Ticaret ve Sanayi AŞ	Yeni Adana İmar İnşaat Ticaret AŞ	13.994.000	4.800	0,0343
1.2	Adana Ulaşım Organizasyon Turizm Ziraat Su ve Su Tesisleri Gıda ve Et	Beldetaş Belde Sağlık Sanayi ve Ticaret AŞ	13.994.000	1.800	0,0128

	Ürünleri Temizlik Hizmetleri Ticaret ve Sanayi AŞ				
2.1	Beldetaş Belde Sağlık Sanayi ve Ticaret AŞ	Adana Ulaşım Organizasyon Turizm Ziraat Su ve Su Tesisleri Gıda ve Et Ürünleri Temizlik Hizmetleri Ticaret ve Sanayi AŞ	6.992.800	4.500	0,0643
2.2	Beldetaş Belde Sağlık Sanayi ve Ticaret AŞ	Yeni Adana İmar İnşaat Ticaret AŞ	6.992.800	3.000	0,0429
2.3	Beldetaş Belde Sağlık Sanayi ve Ticaret AŞ	Altın Koza Kültür Sanat ve Turizm Hizmetleri AŞ	6.992.800	500	0,0071
2.4	Beldetaş Belde Sağlık Sanayi ve Ticaret AŞ	Adana ASKİ Genel Müdürlüğü	6.992.800	5.000	0,0715
3.1	Yeni Adana İmar İnşaat Ticaret AŞ	Beldetaş Belde Sağlık Sanayi ve Ticaret AŞ	140.000.000	600	0,0004
3.2	Yeni Adana İmar İnşaat Ticaret AŞ	Adana Ulaşım Organizasyon Turizm Ziraat Su ve Su Tesisleri Gıda ve Et Ürünleri Temizlik Hizmetleri Ticaret ve Sanayi AŞ	140.000.000	600	0,0004
3.3	Yeni Adana İmar İnşaat Ticaret AŞ	Altın Koza Kültür Sanat ve Turizm Hizmetleri AŞ	140.000.000	1.200	0,0009

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

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

Ayrıca, mahalli idarelere ait detaylı hesap planları, bu Yönetmelik'te belirlenen hesap planı çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığının görüşü alınmak suretiyle ilgili Bakanlıklarca hazırlanmaktadır.

Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

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

Kamu İdaresi Tarafından Denetime Sunulan Defter, Tablo ve Belgeler

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

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

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

Denetim görüşü, kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tablolarından Bilanço ve Faaliyet Sonuçları Tablosuna verilmiştir.

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Kontrol Ortamı Standartları

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

İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları ülkemizde meydana gelen olağanüstü durumlar ve bütçe nedeniyle kısmen yeterlidir.

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

Hassas görevlere ilişkin prosedürler, 2018 yılında belirlenmiş ve prosedürler duyurulmuştur. Güncellemeleri yapılacaktır.

Risk Değerlendirme Standartları

Stratejik plan, zamanında yayımlanmış ve içerik açısından mevzuata uygundur.

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

İdare hiçbir iç kontrol riski belirlememiştir.

Risklerin değerlendirilmesine yönelik herhangi bir çalışma yapılmamıştır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmış ve personele duyurulmuştur ancak güncellenmesi için çalışmalar yapılacaktır.

İdare tarafından yetki devirleri mevzuata uygun yapılmıştır.

İdarede yapılan görevlendirmelerde, bunları farklı kişiler arasında dağıtılarak görevler ayrılığı ilkesine uyulmuştur.

İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri ve sorumluları belirlenmiştir.

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

Kamu idaresinin İç Kontrol Şube Müdürlüğü Yönergesi mevcuttur.

Bilgi ve İletişim Standartları

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır.

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

İzleme Standartları

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

Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmuş olup 10 adet iç denetçi kadrosu bulunmaktadır. Bu kadrolardan 6'sı doludur.

İç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin denetim ve raporlama çalışmaları mevcuttur.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Adana Büyükşehir Belediyesi 2024 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, "Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular" bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: Satın Alınan Park Oyun Gruplarının Hatalı Hesapta Muhasebeleştirilmesi

İdare tarafından ihale kapsamında temin edilen park oyun gruplarının 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı yerine 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabı ile 255 Demirbaşlar Hesaplarında muhasebeleştirildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabının niteliğini açıklayan 115'inci maddesinde, bu hesabın kurumlarca satılmak, üretimde veya diğer faaliyetlerde kullanılmak ya da tüketilmek üzere edinilen ilk madde ve malzeme, yarı mamul, ticari mal, artık ve hurda gibi bir yıl veya faaliyet dönemi içinde tüketilecek veya paraya çevrilecek varlıkların izlenmesi için kullanılacağı,

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

255 Demirbaşlar Hesabının niteliğini açıklayan 198'inci maddesinde ise bu hesabın, kurum faaliyetlerinin yürütülmesinde kullanılan her türlü büro makine ve cihazları ile döşeme,

masa, koltuk, dolap, mobilya gibi uzun süre kullanılabilen varlıkların izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Diğer taraftan Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının ç bendinde demirbaşların belirli bir hizmete tahsis amacıyla edinilen, belli bir süreye tabi olmaksızın uzun süre kullanılabilen ve kullanılmakla yok olmayan, çeşitleri ile kod numaraları Taşınır Kod Listesinde gösterilen taşınırları ifade ettiği, 10'uncu maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde ise demirbaş, makine ve cihazların kamu görevlilerinin kullanımına verilmesinde de Taşınır Teslim Belgesi düzenleceği belirtilmiştir.

Kurum tarafından 29.08.2024 tarihinde sözleşmesi imzalanan 2024/790163 Muhtelif Mahallelerde Kullanılmak Üzere Yeni Çocuk Oyun Grubu Montajlı Alım İşi ihalesi kapsamında park oyun grupları satın alınmıştır. Yukarıda bahsi geçen yönetmeliklerin hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, parklara montajı yapılan söz konusu oyun gruplarının 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabında izlenmesi gerekmektedir. Ancak muhasebe kayıtları incelendiğinde, bahse konu ihale kapsamında alınan ve montajı yaptırılan kauçuk karoların 150 İlk Madde ve Malzeme, oyun gruplarının ise 255 Demirbaşlar Hesabına kaydedildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne aykırı bu uygulama neticesinde, Kurumun 2024 Bilançosunda 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabının 14.661.600 TL tutarında, 255 Demirbaşlar Hesabının 34.484.400 TL tutarında fazla, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabının 49.146.000 TL tutarında eksik yer aldığı tespit edilmiştir.

BULGU 2: Asfalt Tesisinde Kullanılmak Üzere Satın Alınan Agreganın Hatalı Muhasebeleştirilmesi

İdareye ait asfalt üretim tesisinde kullanılmak üzere satın alınan agrega ve bitüm malzemelerinin hatalı muhasebeleştirildiği görülmüştür.

10.10.2024 tarihli ve 32688 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Taşınırların kaydı" başlıklı 12'nci maddesinde, kamu idarelerince bütün taşınırların ve bunlara ilişkin işlemlerin kayıt altına alınmasının esas olduğu; 13'üncü maddesinde ise taşınır giriş ve çıkışlarının Varlık İşlem Fişine dayanılarak yapılacağı hüküm altına alınmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "150 İlk Madde ve Malzeme Hesabı" başlıklı 115'inci maddesinde; bu hesabın, kurumlarca satılmak, üretimde veya diğer faaliyetlerde kullanılmak ya da tüketilmek üzere edinilen ilk madde ve malzeme, yarı mamul, mamul, ticari mal, artık ve hurda gibi bir yıl veya faaliyet dönemi içinde tüketilecek veya paraya çevrilecek varlıkların izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir.

Yönetmelik'in "251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı" başlıklı 190'ıncı maddesinde de yeraltında ve yerüstünde inşa edilmiş her türlü yol, köprü, baraj, tünel, bölme, sarnıç, iskele, hark ve benzeri yapılar ile bunların eklenti ve bütünleyici parçalarının ve bunlardan tahsise konu edilenlerin izlenmesi için 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabının kullanılacağına yer verilmiştir.

Yapılan incelemede, 2024 yılı içerisinde idareye ait asfalt üretim tesisinde kullanılmak üzere satın alınan agrega ve bitüm malzeme bedellerinin 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabı ile ilişkilendirilmeksizin, idarenin stoklarına girdiği anda doğrudan 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabına borç kaydedildiği tespit edilmiştir.

İdareye ait asfalt üretim tesisinde, yalnızca doğrudan idare tarafından gerçekleştirilen yol bakım ve onarım çalışmalarında kullanılmak üzere asfalt üretimi yapılmaktadır. Buna göre, asfalt yapımında kullanılan agrega ve bitüm malzemeleri teslim alındığında maliyet bedelleri ile 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabına borç kaydı yapılarak muhasebeleştirilmeli, bu malzemeler asfalta dönüştüğünde ve yol yapım ve onarımı için gönderildiğinde ise 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabına alacak, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabına borç kaydı yapılmalıdır.

BULGU 3: Proje Özel Hesabına İlişkin Hatalı Uygulamaların Bulunması

Kamu idarelerine proje karşılığı aktarılan ve bu amaçlar için kurum adına açılan banka hesaplarında bulunan hibe niteliğindeki 104 Proje Özel Hesabında kayıtlı tutarlardan yapılan ödemelerde karşı hesap olarak 106 Döviz Gönderme Emirleri Hesabının kullanıldığı tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin Proje Özel Hesabının niteliğine ilişkin 61'inci maddesinde; "*Bu hesap, dış finansman kaynağından dış proje kredisi olarak, kurum adına T.C. Merkez Bankası veya uygun görülen diğer bankalar nezdinde açılan özel hesaplara aktarılan tutarlar, bu tutarlardan yapılan giderler, verilen avanslar, açtırılan*

akreditifler ile avans ve akreditiflerden nakden geri alınanların ve hesap bakiyesinin değerlemesi sonucu ortaya çıkan kur farklarının izlenmesi için kullanılır." denilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in "Hesaba ilişkin işlemler" başlıklı 62'nci maddesinde; "*Bu hesaptan yapılan ödemelerde "103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı" veya "106-Döviz Gönderme Emirleri Hesabı" kullanılmaz.*" hükmüne yer verilmiştir.

Yer verilen mevzuat hükümlerine göre 104-Proje Özel Hesabından ödeme yapılması veya avans verilmesi durumlarında söz konusu ödeme karşılığında 106 Döviz Gönderme Emirleri Hesabı kullanılmadan 104-Proje Özel Hesabının alacağına kayıt yapılması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında, 27.11.2007 tarih ve 26713 Sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Avrupa Birliği ve Uluslararası Kuruluşların Kaynaklarından Kamu İdarelerine Proje Karşılığı Aktarılan Hibe Tutarlarının Harcanması Ve Muhasebeleştirilmesine İlişkin Yönetmeliğin "Muhasebeleştirme Belgesi" Başlıklı 7. maddesinde; "*(1) Söz konusu proje karşılığı hibeler bütçeye gelir veya gider kaydedilmeksizin gelirler ve giderler hesaplarında izleneceği*" yine aynı yönetmeliğin Proje karşılığı hibelerin muhasebeleştirilmesi Başlıklı 8.Maddesinde projeye ait işlemlerin nasıl muhasebeleştirileceği belirtilmiştir. Ancak söz konusu Yönetmeliğin "Kapsam" başlıklı 2'nci maddesinde; "*Bu Yönetmelik, 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli (I) ve (II) sayılı cetvellerde yer alan kamu idarelerini kapsar*." hükmü gereği belediyelerin bu kapsamda olmadığı açıktır.

Sonuç olarak, proje özel hesabından yapılan ödemelerin mevzuata uygun olarak muhasebeleştirilmesi gerekmekte olup bu durum ayrıca kullanılan kredinin amacına uygun olarak ilgili projeye yönelik kullanılıp kullanılmadığının takibi açısından önem arz etmektedir.

BULGU 4: İktisadi Faaliyet Konusu Olmayan Giderlere İlişkin Katma Değer Vergisinin İndirim Konusu Yapılması

İdarenin, kamu hizmeti üretiminde nihai tüketici olarak kullanmak veya tüketmek üzere satın alınmış mal veya hizmetler için ödenen katma değer vergisinin indirim konusu yapıldığı görülmüştür.

3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nun 1/3-g maddesinde; genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ve özel bütçeli idarelere, il özel idarelerine, belediyeler ve köyler

ile bunların teşkil ettikleri birliklere, üniversitelere, dernek ve vakıflara, her türlü mesleki kuruluşlara ait veya tabi olan veyahut bunlar tarafından kurulan veya işletilen müesseseler ile döner sermayeli kuruluşların veya bunlara ait veya tabi diğer müesseselerin ticari, sınaî, zirai ve mesleki nitelikteki teslim ve hizmetlerin KDV'ye tabi olduğu hüküm altına alınmıştır.

Yine, KDV Kanunu Genel Uygulama Tebliği'nin "Kamu Kurum ve Kuruluşları, Dernek ve Vakıflar ile Mesleki Kuruluşların Vergilendirilmesi" başlıklı B.2 bölümünde; "*3065 sayılı Kanunun (1/3-g) maddesinde sayılan; genel bütçeye dâhil idareler, özel bütçeli idareler, il özel idareleri, belediyeler ve köyler ile bunların teşkil ettikleri birlikler, üniversiteler, dernek ve vakıflar ile her türlü mesleki kuruluşların ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyet kapsamına girmeyen, kuruluş amaçlarına uygun teslim ve hizmetleri Katma Değer Vergisi Kanunu kapsamına girmediğinden vergiye tabi olmayacaktır.*" hükmü yer almaktadır.

Ayrıca, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "191 İndirilecek katma değer vergisi hesabı" başlıklı 153/2 maddesinde; "*Mahalli idareler, bir bedel karşılığı satmak üzere ürettikleri mal veya hizmetin üretim girdisi olarak satın aldıkları mal veya hizmetlere ilişkin olarak ödemiş oldukları katma değer vergisini indirim konusu yaparlar. Bunun dışında kurumun satışa konu olmayan kamu hizmeti üretiminde nihai tüketici olarak kullanmak veya tüketmek üzere satın alınmış mal veya hizmet için ödenen katma değer vergisi indirim konusu yapılmaz ve bu tutarlar ilgili gider hesabı veya varlık hesabına yapılacak muhasebe kaydında maliyet bedeline ilave edilir.*" denilmektedir.

Söz konusu Yönetmelik'in "Hesabın işleyişi" başlıklı 154/1-a maddesinde belirtildiği üzere; kurumların katma değer vergisi tahsilatı yaptığı faaliyetleri ile ilgili mal ve hizmet alımları nedeniyle yaptığı giderlerin katma değer vergisi hariç tutarı 630 Giderler Hesabına, veya aktifleştirilecek bir unsur ise ilgili hesaplara, indirilecek katma değer vergisi tutarı ise 191 İndirilecek Katma Değer Hesabına borç kaydedilecektir. Diğer taraftan, kurumların katma değer vergisi tahsilatı yaptıkları faaliyetleri dışında kalan iş ve işlemleri ile ilgili mal ve hizmet alımları nedeniyle yaptıkları giderleri ise KDV dâhil tutarı 630 Giderler Hesabına ya da aktifleştirilecek bir unsur ise ilgili hesaplara borç kaydedilecektir.

İdare tarafından Yol Yapım Bakım ve Onarım Daire Başkanlığı ile Çevre Koruma ve Kontrol Daire Başkanlığı'nın gerçekleştirdiği ve belediyenin gelir getirici olmayan yol yapım ve onarım, asfalt üretim, vektörle mücadele gibi faaliyetleri, gelir getirici faaliyet sayılarak bu birimlerin yaptığı tüm alımlarda 191 İndirilecek KDV hesabı'na borç kaydı yapılmıştır. Bu

çerçevede 2024 yılı içerisinde 126.766.134,86 TL tutarında KDV'nin indirim konusu yapıldığı tespit edilmiştir.

Belediyenin ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyet kapsamına girmeyen, kuruluş amaçlarına uygun teslim ve hizmetlerine ilişkin KDV'yi indirim konusu yaparak 191 İndirilecek KDV hesabına kaydetmesi, 190 Devreden KDV hesabının bilançoda olması gerekenden yüksek tutarlarda yer almasına ve 630 Giderler hesabının faaliyet sonuçları tablosunda olması gerekenden daha düşük görünmesine neden olmaktadır.

Bu nedenle indirim konusu yapılamayacak işlemlere ilişkin KDV tutarlarının 630 Giderler hesabı ya da ilgili varlık veya stoklar hesabının maliyetine eklenerek kaydedilmesi gerekmektedir.

BULGU 5: Maddi Duran Varlıklar İçin Yapılan Amortisman Ayırma İşlemlerinde Hatalı Uygulamaların Bulunması

İdarenin envanterinde kayıtlı olan bazı duran varlıklara hiç amortisman ayrılmadığı, bazı duran varlıklar için değerinden daha fazla amortisman ayrıldığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 25-Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubunu düzenleyen "Hesap grubuna ilişkin işlemler" başlıklı 187'nci maddesinin ikinci fıkrasının (ç) bendinde; amortismana tabi varlıkların neler olduğu, bunlara ilişkin uygulanacak amortisman süre, yöntem ve oranlarına ilişkin esas ve usullerin Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirleneceği, ayrılan amortismanların nasıl muhasebeleştirileceği ve varlıkların amortisman hesaplanmasına esas alınacak değerinin nasıl tespit edileceği düzenlenmiştir.

Maddi duran varlık bedellerinin ekonomik ömrü içerisinde giderleştirilmesi ve hesaben yok edilmesini izlemek için kullanılan 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabı da aynı Yönetmelik'in 202'nci ve 203'üncü maddelerinde açıklanmıştır. Amortisman ve tükenme payı ayrılmasına ilişkin usul ve esaslar ile uygulanacak amortisman ve tükenme payının süre, yöntem ve oranlarının neler olacağı ise "Amortisman ve Tükenme Payları" başlıklı 47 sıra No.lu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nde açıklanmıştır.

Yapılan incelemede, İdare envanterinde yer alan ve kayıtlı değeri toplam 274.060.798,12 TL olan çeşitli nitelikteki varlıklar için hiç amortisman ayrılmadığı, kayıtlı değeri toplam 127.013.901,45 TL olan varlıklar için değerinden daha fazla amortisman

ayrıldığı, kayıtlı değeri toplam 13.534.947,38 TL olan ancak amortismana tabi olmayan bazı varlıklar için amortisman ayrıldığı görülmüştür. Yapılan hatalı işlemler, 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabının ve faaliyet sonuçları tablosunda yer alan 630-Giderler Hesabının hatalı bilgi içermesine neden olmuştur.

Sonuç olarak; amortismana tabi maddi duran varlıkların mevzuat hükümleri çerçevesinde sağlıklı şekilde belirlenmesi ve bu varlıklar için mevzuata uygun bir şekilde amortisman ayrılması gerekmektedir.

BULGU 6: Belediyenin Şirketteki Sermaye Payının Muhasebe Kayıtlarında Yer Almaması

Belediyenin ortak olduğu şirketteki sermaye payının muhasebe kayıtlarına yansıtılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 241-Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının niteliğini açıklayan 181'inci maddesine göre; bu hesap mal ve hizmet üreten kuruluşlara nakden veya ayni olarak verilen sermaye tutarları ve bu sermaye tutarlarının işletilmesinden doğan kar ve zararlar, bütçeye iade olunan sermayelerin izlenmesi için kullanılır.

Aynı Yönetmelik'in 247-Sermaye Taahhütleri Hesabının işleyişini açıklayan 185'inci maddesine göre de taahhüt edilen sermaye tutarları bu hesaba alacak, ilgili maddi duran varlık hesabına (240-241 gibi) borç kaydedilmelidir. Yerine getirilen sermaye taahhütleri ise bu hesaba borç yapılmalı ve 830-Bütçe Giderleri Hesabına kaydedilmelidir.

Aynı Yönetmelik'in 500-Net Değer/Sermaye Hesabının Niteliği başlıklı 346'ncı maddesinde hesaplarda kayıtlı olmayan varlıklardan kaydi envanteri yapılarak hesaplara alınanların izlenmesi için kullanılacağı, Hesabın işleyişi başlıklı 347'nci maddesinde envanteri yapılan varlık karşılıkları bu hesaba alacak, ilgili varlık hesabına borç kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Dolayısıyla taahhüt edilen sermaye 241-Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı ile 247-Sermaye Taahhütleri Hesabında izlenmelidir. Taahhüdün yerine getirilmesi durumunda ise 247-nolu hesap kapatılmalı ve bütçe gideri yapılmalıdır. Envanter çalışmaları sonucu kayıtlarda yer almayan bedellerin ise 241-Mal ve Hizmet Üreten

Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı borçlandırılarak 500-Net Değer Hesabı alacaklandırılarak kayıtlara aktarılması gereklidir.

Yapılan incelemede Belediyenin, Çukurova Kimyasal Maddeler Üretim Teknolojileri A.Ş.' deki 600.000,00 TL'lik pay ve Seyhan İmar İnşaat Kültür Sağlık Ticaret A.Ş.' deki 6,00 TL'lik payına ilişkin Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında herhangi bir kaydın yer almadığı görülmüştür.

Yukarıda belirtilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından verilen cevapta özetle; belediyenin ortak olduğu şirketlerdeki sermaye paylarının muhasebe kayıtlarına yansıtıldığı ifade edilerek ilgili muhasebe işlem fişleri gönderilmiştir. Ancak gerekli düzeltme kaydı yapılmış olsa dahi yılı geçtikten sonra yapılan düzeltme kaydı 2024 yılı mali tablolarını değiştirmeyecektir.

241-Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında kayıtlı olmayan varlığın kaydi envanteri yapılarak hesaplarda izlenmesi gerekmektedir.

BULGU 7: Geçici Kabulü Yapılan Yatırımların İlgili Varlık Hesaplarına Aktarılmaması

Yapılan incelemede, 1.884.248.576,74TL tutarındaki yatırımın, geçici kabul tutanaklarının idarece onaylandığı tarihte ilgili maddi duran varlık hesaplarına aktarılmayarak 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında bekletildiği, kesin kabul aşamasından sonra ilgili varlık hesabına aktarıldığı tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "258 Yapılmakta olan yatırımlar hesabı" başlıklı 204'üncü maddesinde;

"Bu hesap, yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderlerin; geçici ve kesin kabul usulüne tabi olan hallerde geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı tarihte, diğer hallerde işin fiilen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği tarihte, ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılıncaya kadar izlenmesi için kullanılır." denilmekte,

"Hesabın işleyişi" başlıklı 205'inci maddesinde ise; "

…

Gerek yılı içerisinde gerekse yıllara sari olarak yapımı süren ve tamamlandığında ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılacak tutarlar, bir taraftan bu hesaba borç, kesintiler ilgili hesaplara, ödenecek tutar 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak; diğer taraftan 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedilir.

…

Tamamlanıp geçici kabulü yapılan işlere ilişkin tutarlar bu hesaba alacak, ilgili maddi duran varlık hesabına borç kaydedilir.”

hükmü yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlenmekte iken geçici kabulü yapılan yatırımlara ilişkin tutarların geçici kabul işleminin onaylandığı tarih itibarı ile bu hesaptan çıkarılarak ilgili maddi duran varlık hesaplarına kaydının yapılması gerekmektedir.

Geçici kabulü yapılan yatırımların 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlenmeye devam edilmesi, İdarenin 2024 Bilançosunda söz konusu hesabın 1.884.248.576,74 TL fazla, ilgili maddi duran varlık hesaplarının ise aynı tutarda eksik görünmesine neden olmuştur.

BULGU 8: Tahsis Edilen ve Tahsisli Kullanılan Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması

İdarenin mülkiyetinde bulunan taşınmazlardan diğer kurum ve kuruluşlara tahsis edilenler ile kamu kurum ve kuruluşlarınca İdareye tahsisli olarak kullandırılan taşınmazların ilgili varlık hesaplarında izlenmediği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 47'nci maddesinde kamu idarelerinin, kanunlarında belirtilen kamu hizmetlerini yerine getirmek amacıyla mülkiyetlerindeki taşınmazları birbirlerine tahsis edebileceği hüküm altına alınmıştır. Benzer bir düzenleme 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75'inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi ile belediyelerin kendilerine ait taşınmazları, asli görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak kamu kurum ve kuruluşlarına devredebileceği veya süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere tahsis edebileceği şeklinde yapılmıştır.

Bu doğrultuda tahsis işleminin konusu olan taşınmaz mallar, kamu hizmetinin ifası amacıyla ilgili kamu idaresinin kullanımına bırakıldığından tahsis yapan ve yapılan idarelerin, bu varlıkları tam ve doğru olarak raporlanmasını teminen tahsis işlemini muhasebeleştirmesi gerekmektedir.

Diğer taraftan 10.10.2006 tarihli ve 26315 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelik'in "Tahsisli taşınmaza ilişkin giderler" başlıklı 7'nci maddesinde yer alan; tahsisli taşınmazlarla ilgili olarak harcamalara katılma payı da dâhil her türlü mali yükümlülüklerin ve diğer giderlerin, tahsis yapılan kamu idaresi tarafından ödeneceğine dair hükmüne göre de tahsisli taşınmazlar ile ilgili her türden giderin, tahsis yapılan kurum tarafından karşılanması, dolayısıyla da muhasebe kayıtlarının, tesis edilen bu işlemlere göre gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bu haliyle de tahsisli taşınmazların tahsis bilgisinin muhasebe kayıtlarında ilgili alt kodlar itibarıyla izlenmesi, idarenin tahsise konu taşınmazları üzerindeki malî yükümlülükleri açısından anlam kazanmaktadır.

Nitekim bu husus 27.05.2016 tarihli ve 29724 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin, Maddi duran varlıklar hesap grubuna ilişkin işlemlerin düzenlendiği 187'nci maddesinin beşinci fıkrasında; kamu idaresinin mülkiyetinde olan taşınmazların, bunlardan diğer kamu idarelerine tahsis edilenlerin ve kamu idarelerince tahsisli olarak kullanılanların yardımcı hesaplar itibarıyla izleneceği şeklinde hüküm altına almış ve 188,189, 190, 191, 192 ve 193 ve 203'üncü maddelerinde, tahsis edilen ve tahsisli kullanılan taşınmazların niteliklerine göre 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı veya 252 Binalar Hesabında, ayrılması gereken amortisman tutarlarının ise Muhasebat Genel Müdürlüğünün Amortisman ve Tükenme Paylarına ilişkin 47 sıra no.lu Genel Tebliği'nin "Tahsisli taşınmazların amortisman işlemleri" başlıklı 7'nci maddesi gereği tahsisli kullanan idare tarafından 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabında, bu hesaplar karşılığında da 500 Net Değer Hesabında izlenmesine yönelik hesap işleyişleri düzenlenmiştir.

Anılan Yönetmelik'e göre 2024 yılı Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planında ilgili varlık hesapları itibarıyla 02 Kamu İdaresinin Tahsis Ettiği Taşınmazlar, 03 Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar, bu hesaplar karşılığı 500 Net Değer Hesabı itibarıyla da 11 Tahsis Edilen Taşınmazlar, 12 Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar, 13 Tahsis Edilen Taşınmazlar İçin Ayrılmış Amortisman Tutarı şeklinde ikinci düzey alt kodlara yer verilmiştir.

Yine 27.04.2015 tarihli ve 4167 sayılı Muhasebat Genel Müdürlüğü yazısının, herhangi bir taşınmazı tahsis eden ve tahsisli kullanan kurumların muhasebe kayıtlarının nasıl gerçekleştireceğine dair "1.3.Tahsis işleminin muhasebeleştirilmesi" başlıklı maddesinde;

Taşınmaz maliki kamu idaresi tarafından tahsis işlemine ilişkin belgeler muhasebe birimine verildiğinde; 500 Net Değer Hesabına (11.Tahsis Edilen Taşınmazlar) borç, ilgisine göre 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı veya 252 Binalar Hesabına (02.Kamu İdaresinin Tahsis Ettiği Taşınmazlar) alacak; varsa taşınmaza ilişkin amortisman tutarlarının 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç, 500 Net Değer Hesabına (13.Tahsis Edilen Taşınmazlar için Ayrılmış Amortisman Tutarı) alacak olarak kaydedileceği, bu kayıtların taşınmazın mülkiyet kayıtlarının bulunduğu muhasebe birimlerince,

Taşınmazın tahsis edildiği kamu idaresi tarafından tahsis işlemine ilişkin belgeler muhasebe birimine verildiğinde; ilgisine göre 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı veya 252 Binalar Hesabına (03.Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar) borç, 500 Net Değer Hesabına (12.Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar) alacak; varsa taşınmaza ilişkin amortisman tutarları 500 Net Değer Hesabına (13.Tahsis Edilen Taşınmazlar için Ayrılmış Amortisman Tutarı) borç, 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak kaydedileceği, bu kayıtların taşınmazı tahsisli olarak kullanan idarenin taşınmaza ilişkin harcamalarını muhasebeleştiren ilgili muhasebe birimlerince yapılacağı, şeklinde açıklama yapılmıştır.

İdarenin taşınmaz işlemlerinin incelenmesi neticesinde tahsisli kullanılan ve tahsis edilen taşınmazların yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri çerçevesinde muhasebeleştirilmediği tespit edilmiştir.

İdare tarafından diğer kurumlara tahsisli olarak kullandırılan 54 adet taşınmaza ilişkin tahsis kaydı yapılmadığından söz konusu taşınmazlar İdare tarafından kullanılmadığı halde hala bilançosunda ve İdarenin kullanımındaymış gibi görünmekte, İdarenin 97 adet tahsisli olarak kullandığı taşınmaz ise muhasebe kayıtları yapılmadığından İdarenin bilançosunda hiç görünmemektedir.

Tahsisli kullanılan ve tahsis edilen taşınmazların muhasebeleştirilmemesi sonucunda Belediyenin 2024 yılı Bilançosu söz konusu taşınmaz hesapları alt kodlarında ve 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı ile 500 Net Değer Hesabı alt kodları itibariyla doğru ve güvenilir bilgi sunmamaktadır.

Taşınmazların yönetimi ve kontrolü için muhasebenin temel kavramlarından olan tam açıklama kavramı gereği idarelerce tahsis edilen ve tahsisli kullanılan taşınmazlarla ilgili farklı bir kayıt düzeninin bulunduğu dikkate alınarak ve bu durumdaki taşınmazlarla ilgili yapılacak kayıtların da buna uygun olarak tutulması ve varlıkların gerçek durumunun mali tablolarda yer almasının sağlanması gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Bazı İşletmelerce Kaldırımlarda 3194 Sayılı İmar Kanunu'na Aykırı Yapılaşmaya Gidilmesi

Belediyenin yetki alanındaki caddelere cephesi bulunan yapılarda faaliyet gösteren bazı işletmelerce 3194 sayılı İmar Kanunu'na aykırı yapılaşmaya gidildiği görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde, her ölçekte nazım imar plânını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak, uygulama imar plânlarını, parselasyon plânlarını onaylamak ve uygulanmasını denetlemek; (c) bendinde, Kanunlarla büyükşehir belediyesine verilmiş görev ve hizmetlerin gerektirdiği proje, yapım, bakım ve onarım işleriyle ilgili her ölçekteki imar plânlarını, parselasyon plânlarını ve her türlü imar uygulamasını yapmak ve ruhsatlandırmak, 20.7.1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanununda belediyelere verilen yetkileri kullanmak; (g) bendinde (Değişik: 12/11/2012-6360/7 md.), Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yollar, meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımı ile bu yolların temizliği ve karla mücadele çalışmalarını yürütmek; kentsel tasarım projelerine uygun olarak bu yerlere cephesi bulunan yapılara ilişkin yükümlülükler koymak; ilân ve reklam asılacak yerleri ve bunların şekil ve ebadını belirlemek büyükşehir belediyelerine görev ve sorumluluk olarak verilmiştir.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun "Yapı ruhsatiyesi" başlıklı 21'inci maddesinde, aynı Kanun'un 26'ncı maddesinde gösterilen istisnalar hariç her türlü inşaat yapımının ilgisine göre belediye veya valiliklerden alınacak yapı ruhsatına tabi olduğu, "Ruhsatsız veya ruhsat ve

eklerine aykırı olarak başlanan yapılar" başlıklı 32'nci maddesinde, istisnalar dışında ruhsat alınmadan yapıya başlanması, kaçak yahut ruhsat ve eklerine aykırı yapı yapılması durumunda mevcut yapının yerel idarelerce yıktırılacağı, yapı tatil tutanağının düzenlendiği tarihten itibaren bir ay içinde yapı sahibi tarafından yapının ruhsata uygun hale getirilmediğinin veya ruhsat alınmadığının ilgili idaresince tespit edilmesine rağmen iki ay içinde hakkında yıkım kararı alınmayan yapılar ile hakkında yıkım kararı alınmış olmasına rağmen altı ay içinde ilgili idaresince yıkılmayan yapıların Bakanlıkça yıkılabileceği, "İdari müeyyideler" başlıklı 42'nci maddesinde, imar mevzuatına aykırılık teşkil eden fiil ve hallerin tespit edildiği tarihten itibaren on iş günü içinde idare encümenince sorumlular hakkında idari para cezası uygulanacağı,

5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun "İmar kirliliğine neden olma" başlıklı 184'üncü maddesinde yapı ruhsatiyesi alınmadan veya ruhsata aykırı olarak bina yapan veya yaptıran kişinin, bir yıldan beş yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılacağı,

775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18'inci maddesinde belediye sınırları içinde veya dışında, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, özel bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak, daimi veya geçici bütün izinsiz yapılar ve varsa çevreleyen tel örgü, çit, duvar gibi yapılar da dâhil inşa sırasında olsun veya iskan edilmiş bulunsun, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, belediyeler veya il özel idarelerince yıkım kararı alınacağı, alınan kararın 7 gün içerisinde belediye veya idarelerce ilgililerine iadeli taahhütlü olarak tebliğ edileceği, tebliğ tarihinden 15 gün sonra belediye veya il özel idaresi tarafından derhal yıktırılacağı,

Hüküm altına alınmıştır.

Ayrıca Adana Büyükşehir meclisinin 09.09.2014 tarih ve 274 sayılı kararı ile bulvar ve caddelerin yetki ve sorumluluğu büyükşehir belediyesine bırakılmasına karar verilmiştir.

3194 sayılı İmar Kanunu'na aykırı yapılaşma ile ilgili olarak Toros Caddesi, Mustafa Gümüşdamla Caddesi, Mithat Saraçoğlu Caddesi, Ordu Caddesi ve Şinasi Efendi Caddesi üzerindeki işletmelerin işgalleri üzerinden yapılan incelemede, yapılaşmanın ve işgallerin, binaların ortak alanı ve kamu ortak alanı üzerinde olduğu tespit edilmiştir. Bu bağlamda yapılacak iş ve işlemlerde;

İşgale konu kısım binaya ait parsel içinde, binanın yapı yaklaşma mesafesi (çekme payı) içinde, yani bina duvarı ile parsel sınırı arasında ise "ortak alan işgali" ortaya çıkmaktadır. Bu alanın kullanımı bina maliklerine ait olup ticari işletmenin bu alanı yasal olarak kullanımı 634

sayılı Kat Mülkiyeti Kanunu kapsamında bina maliklerinin tamamının muvafakat şartına bağlanmıştır. Bu alanda yapılan işgal özel mülkte olduğundan, 3194 Sayılı İmar Kanunun 32'nci maddesi uyarınca ilgili idare olan ilçe belediyesi tarafından yerinde tespit edilmeli, yapı tatil zaptı tutanağı düzenlenerek aykırı kısım mühürlenmeli, ilçe belediye encümeni tarafından aynı kanunun 42'nci maddesi uyarınca para cezası düzenlenmeli, yapı sahibine aykırı kısmı ruhsatlı hale getirmesi veya kaldırması için otuz gün süre verilmeli, süre sonunda aykırılık giderilmedi ise Türk Ceza Kanunun 184'üncü maddesi uyarınca "İmar Kirliliğine Sebebiyet Verme" suçundan ilgili hakkında savcılığa suç duyurusunda bulunulmalı, ayrıca elektrik, su, doğalgaz gibi umumi hizmetlerinin sonlandırılması için ilgili kurumlar ile yazışma yapılmalı, mevzuata aykırı yapı kaldırılarak yıkım ücreti yapı sahibinden tahsil edilmelidir.

İşgale konu kısım binaya ait parsel dışında, yol ve kaldırım gibi kamu kullanımı ve mülkiyetindeki taşınmazda yapıldı ise "kamu alanı işgali" ortaya çıkmaktadır. 3194 Sayılı İmar Kanunu'nun 18'inci maddesinde, umumi hizmet alanı olarak vatandaş mülkiyetinden en fazla yüzde 45 kesinti ile oluşturulacak kullanımlar açık bir şekilde tanımlanmıştır. Bu bağlamda kullanımı ve sorumluluğu ilgili idarelere ait olan (bulvar ve cadde niteliğindeki yollar büyükşehir belediyesi, sokak niteliğindeki yollar ilçe belediyesi) imar yolları, bölgede yaşayan vatandaşların mülkiyetlerinden arazi ve arsa düzenlemesi kapsamında kesilerek oluşturulan kamusal alanlardır. Bu bağlamda, şahıslara ait parseller üzerinde yapılan yapıların izinsiz eklentilerinin kaldırılmasına yönelik iş ve işlemler, 775 Sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18'inci maddesinin birinci fıkrasında açıkça ifade edilmiştir. İşgali gerçekleştirenlere ilgili idare tarafından yıkım kararı iadeli taahhütlü olarak yedi gün içinde tebliğ edilmeli, on beş gün içinde yapı derhal kaldırılmalıdır. Yapılan bu işlemler, ilgili mevzuatta encümen kararı şartına bağlanmamış olup idarenin doğrudan yetkileri arasında yer almaktadır.

Aşağıdaki tabloda bazı işletmelerce binalara ait parsellerin içinde ve/veya dışında yaptıkları 35 m2 ve üzerindeki imara aykırı yapılaşmalar yer almaktadır.

Tablo 9: İşletmelerin Binalara Ait Parsellerin İçinde ve/veya Dışında Yaptıkları İmara Aykırı Yapılaşmalar Tablosu

Sıra	Faaliyet Alanı	Ada	Parsel	Mahalle	Cadde	No	Çekme İçi	Çekme Dışı (Kaldırım, Yol)
1	Pastane	1559	887	Kurtuluş	Mithat Saraçoğlu	12/A	40	130
2	İçecek	1456	351	Cemalpaşa	Toros	32/A	0	115
3	Yeme-İçme	1456	674	Cemalpaşa	Toros	2	90	100
4	İçecek	1459	68	Kurtuluş	Mithat Saraçoğlu	2/A	80	95
5	İçecek	1559	885	Kurtuluş	Şinasi Efendi	9\1	50	90

6	Retoran	1559	958	Kurtuluş	Şinasi Efendi	26/A	0	85
7	Retoran	1559	434	Kurtuluş	Şinasi Efendi	30/A	50	70
8	Retoran	1559	306	Kurtuluş	Şinasi Efendi	24/A	60	60
9	Retoran	1559	883	Kurtuluş	Şinasi Efendi	22/A	40	57
10	İçecek	1073	175	Cemalpaşa	Toros	7	100	50
11	Pasta	1456	953	Cemalpaşa	Mustafa Gümüşdamla	7/C	25	50
12	İçecek	1456	953	Cemalpaşa	Mustafa Gümüşdamla	5/B	10	50
14	Yeme-İçme	1559	745	Kurtuluş	Mithat Saraçoğlu	17/A	60	50
15	Yeme-İçme	1456	661	Cemalpaşa	Toros	6/A	50	40
16	İçecek	1456	953	Cemalpaşa	Mustafa Gümüşdamla	6	65	40
17	Retoran	1559	883	Kurtuluş	Şinasi Efendi	22/B	30	40
18	İçecek	1456	715	Cemalpaşa	Toros	30/E	0	36
19	Restoran	1456	993	Cemalpaşa	Toros	38/A	0	36
20	Restoran	1456	773	Cemalpaşa	Mustafa Gümüşdamla	58/H veya 2/A	0	36
21	Büfe	1456	961	Cemalpaşa	Toros	34/B	0	35
22	Restoran	1073	175	Cemalpaşa	Ordu	No 92	90	35
23	Restoran	456	550	Cemalpaşa	Toros	10/B	30	35

Yukarıda yer verilen mevzuat ve yapılan açıklamalar çerçevesinde belediyenin yetki alanındaki caddelere cephesi bulunan yapılarda faaliyet gösteren bazı işletmelerce 3194 sayılı İmar Kanunu'na aykırı olarak binaya ait parsel içinde meydana getirilen "ortak alan işgallerinin" yetkili idare olarak ilçe belediyesine yazışma yapılarak ortadan kaldırtılması ve binaya ait parsel dışında, yol ve kaldırım gibi kamu kullanımı ve mülkiyetindeki taşınmaz üzerinde meydana getirilen "kamu alanı işgallerinin" ise idare tarafından 775 Sayılı Gecekondu Kanunu'nun 18'inci maddesinin birinci fıkrası hükmü gereği ortadan kaldırtılması gerekmektedir.

BULGU 2: Kiraya Verilen Bazı Belediye Taşınmazları Üzerinde İmar Kanunu'na Aykırı Yapılaşmaya Gidilmesi

Belediye tarafından kiraya verilen taşınmazların birçoğunda 3194 sayılı İmar Kanunu'na aykırı yapılaşmaya gidildiği görülmüştür.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun "Yapı ruhsatiyesi" başlıklı 21'inci maddesinde, aynı Kanun'un 26'ncı maddesinde gösterilen istisnalar hariç her türlü inşaat yapımının ilgisine göre belediye veya valiliklerden alınacak yapı ruhsatına tabi olduğu, "Ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı olarak başlanan yapılar" başlıklı 32'nci maddesinde, istisnalar dışında ruhsat

alınmadan yapıya başlanması, kaçak yahut ruhsat ve eklerine aykırı yapı yapılması durumunda mevcut yapının yerel idarelerce yıktırılacağı, yapı tatil tutanağının düzenlendiği tarihten itibaren bir ay içinde yapı sahibi tarafından yapının ruhsata uygun hale getirilmediğinin veya ruhsat alınmadığının ilgili idaresince tespit edilmesine rağmen iki ay içinde hakkında yıkım kararı alınmayan yapılar ile hakkında yıkım kararı alınmış olmasına rağmen altı ay içinde ilgili idaresince yıkılmayan yapıların Bakanlıkça yıkılabileceği, "İdari müeyyideler" başlıklı 42'nci maddesinde, imar mevzuatına aykırılık teşkil eden fiil ve hallerin tespit edildiği tarihten itibaren on iş günü içinde idare encümenince sorumlular hakkında idari para cezası uygulanacağı ifade edilmiştir.

Kaçak yapı ile mücadele ve sağlıklı kentleşme konusunda 3194 sayılı İmar Kanunu ile belediyelere önemli görev ve sorumluluklar yüklenmiştir. Belediyeler, kamuoyunda "kaçak yapı" olarak bilinen İmar Kanunu'na aykırı yapılaşma ile mücadele edebilmek için gerekli yaptırım gücüne sahip kamu tüzel kişileridir.

Yetki alanı içerisinde kalan kaçak yapılaşmayı önleme ve mücadele etme görevi olan belediyelerin öncelikle kendi taşınmazları üzerinde hukuk dışı yapılaşmaya izin vermemesi beklenmektedir.

Gerek dosya üzerinden gerekse yerinde yapılan denetimler neticesinde belediye tarafından kiraya verilen taşınmazlarda imara aykırı yapıların olduğu belirlenmiştir. Söz konusu imara aykırı yapılardan 200 m² ve üstündekilere ilişkin bilgiler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Taşınmazların mimari projesi ile fiili durum karşılaştırıldığında aşağıdaki tabloda da detayı verildiği üzere önemli miktarda hukuksuz yapılaşma olduğu görülmektedir.

Tablo 10: Belediyece Kiraya Verilen Taşınmazlar İçinde İmara Aykırı Yapılaşmalar Tablosu

Sıra	Kiraya Verilen Taşınmazın Cinsi	İlçe	Mahalle	Ada/ Parsel	Cadde/Sokak	Kapı No	İmarlı Yapı m²	İmarsız Yapı m²
1	Sosyal Hizmet Binası, Eğitim Ve Dinlenme Tesisleri	Seyhan	Cemalpaşa	1017/74	68009 Sokak	5		3.927
2	Catering- Düğün Salonu-Çay Bahçesi	Yüreğir	Seyhan	1160/671	12 Sokak			3.318
3	İşyeri(Lunapark)	Ceyhan		/				2.560
4	Kır Lokantası	Karaisalı		111/235	Çevlik İbo Osman Cad.	90		366
5	Düğün Salonu	Kozan	Tufanpaşa	88/14	Saimbeyli Cad.	253	2.000	340
6	Paintball Oyun Alanı	Yüreğir		1160/671	12 Sokak	2.Oca		328
7	Dükkan	Seyhan	Arslandamı (Yeşiloba)	4443/89	Turhan Cemal Beriker Blv.	449/11 - Z12	146	278

8	Dükkan	Seyhan	Arslandamı (Yeşiloba)	4443/89	Turhan Cemal Beriker Blv.	449/11 - Z08	144	271
9	Arsa(Depolma Amaçlı)	Seyhan	Sarıhamzalı	2264/1	47103 Sokak			257
10	Dükkan	Seyhan	Arslandamı (Yeşiloba)	4443/90	Turhan Cemal Beriker Blv.	449/12 - Z20	147	241
11	Lokal	Seyhan	Cemalpaşa	675/8	Kasım Gülek Cad.	2.Şub		220
12	İşyeri(Komisyonevi)	Yüreğir	Sarıçam(Karşıyaka)	9646/5	Ihlamur Cad.	2	72	210
13	İşyeri(Komisyonevi)	Yüreğir	Sarıçam(Karşıyaka)	9646/5	Ihlamur Cad.	2.Oca	72	200

Yapılan açıklamalar çerçevesinde belediye taşınmazları üzerindeki hukuka aykırı yapılarla ilgili İmar Kanun'u hükümlerinin acilen işletilmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Park Alanları Üzerinde Bulunan Yapıların, Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği'ne Uygun Olmaması

Belediye sınırları içerisinde yer alan park ve rekreasyon alanları üzerindeki betonarme ve kagir binaların Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği'nde belirtilen şartlara uygun olmadığı görülmüştür.

03.07.2017 tarih ve 30113 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği'nin “Parsel kullanım fonksiyonlarına göre yapılaşma koşulları” başlıklı 19'uncu maddesinin “c” fıkrasında;

“Park alanları: Bu alanlarda encümen kararıyla;

1) Açık havuz/süs havuzu, açık spor ve oyun alanı, genel tuvalet, pergola, kameriye

2) 1000 m2 ve üzeri parklarda ahşap veya hafif yapı malzemelerinden yapılmak, kat adedi 1'i, yüksekliği 4.50 metreyi ve açık alanları dâhil taban alanları toplamda %3'ü, her birinin alanı 15 m2'yi geçmemek kaydıyla çay bahçesi, büfe, muhtarlık, güvenlik parkın ihtiyacı için gerekli olan asgari ölçülerdeki trafo, parkın işlevini bozmayacak şekilde beton veya betonarme temel içermeyen spor aletleri,

3) Tabii veya tesviye edilmiş toprak zemin altında kalmak üzere, ağaçlandırma için TSE standartlarında öngörülen yeterli derinlikte toprak örtüsünün sağlanması, giriş çıkışının parkın giriş çıkışından ayrı olması ve parkın ihtiyacı için Otopark Yönetmeliği ekindeki en az otopark miktarları tablosundaki benzer kullanımlar dikkate alınarak belirlenecek miktarı aşmamak kaydıyla kapalı otopark,

4) 10.000 m2 üzerindeki parklarda, açık alanları dâhil taban alanları, (2) numaralı alt bentte belirtilenler de dâhil toplamda %3'ü geçmemek üzere muvakkat yapı ölçülerini aşmayan mescit,

5) 5000 m2 ve üzeri parklarda parkın işlevini bozmayacak şekilde_açık alanları dâhil taban alanları (2) numaralı alt bentte belirtilenlerle birlikte toplamda %3'ü geçmemek, muvakkat yapı ölçülerini aşmamak ve tek binada olmak kaydıyla trafik güvenliği alınarak kamuya ait 112 acil ambulans istasyonu ile aile sağlığı merkezi, beton veya betonarme temel içermeyen, ilgili Bakanlıkça belirlenen usul ve esaslara uygun yürüyüş ve koşu parkuru,

6) 2500 m2 üzeri parklarda parkın işlevini bozmayacak şekilde, açık alanları dâhil taban alanları (2) numaralı alt bentte belirtilenlerle birlikte toplamda % 3'ü geçmemek, muvakkat yapı ölçülerini aşmamak kaydıyla kamuya ait aile sağlığı merkezi,

yapılabilir.

ç) Piknik ve eğlence (rekreasyon) alanları: Bu alanlarda encümen kararıyla;

1) Bodrum katlar dâhil yapı inşaat alanı toplamda %5'i, her biri için muvakkat yapı ölçülerini aşmayan çok amaçlı salon, mescit, lokanta, kahvehane, çay bahçesi, büfe,

2) Açık otopark ile tabii veya tesviye edilmiş toprak zemin altında kalmak üzere, ağaçlandırma için TSE standartlarında öngörülen yeterli derinlikte toprak örtüsünün sağlanması ve rekreasyon alanı ihtiyacı için Otopark Yönetmeliği ekindeki en az otopark miktarları tablosu dikkate alınarak belirlenecek miktarı aşmamak kaydıyla kapalı otopark,

3) Toplam kullanım alanı, rekreasyon alanının %5'ini geçmemek üzere güreş, tenis, yüzme, mini golf, otokros, gokart ve benzeri spor alanları ve çocuk oyun parkları,

4) Tuvalet, çeşme, pergola, kameriye, mangal, piknik masası,

5) Alanın işlevini bozmayacak şekilde beton veya betonarme temel içermeyen spor aletleri ile ilgili Bakanlıkça belirlenen usul ve esaslara uygun yürüyüş ve koşu parkuru,

yer alabilir."

"Kamu alanlarında yapılacak yapılarda ruhsat" başlıklı 56'ncı maddesinin 2'nci maddesinde;

"*Kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılacak veya yaptırılacak yapılar; uygulama imar planlarında o maksada tahsis edilmiş ve mülkiyeti belgelenmiş olmak kaydıyla ilgili idarelerden avan projelere göre yapı ruhsatı alınarak inşa edil*ir." hükümlerine yer verilmiştir.

2017 yılında Resmi Gazete'de yayınlanan Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği hükümlerinde; parklar 1000, 2500, 5000, 10000 m2 ve üzeri olarak sınıflandırılmış; buralarda belediye encümen kararı ile kat adedi 1, yükseklik 4.5 m, taban alanı 15 m2'yi, toplamda park alanının %3'ünü geçmeyecek şekilde ahşap veya hafif malzemeden olmak kaydıyla, çay bahçesi, büfe, muhtarlık, güvenlik kulübesi yapılabileceği ifade edilmiş; bunların yanı sıra 10.000 m2'yi aşan parklarda bahsi geçen yapılara ilaveten mescit, 5.000 m2'yi aşan yerlerde aile sağlık merkezi, 112 acil istasyonu, beton veya betonarme temel içermeyen koşu veya yürüyüş parkuru yapılabileceği de belirtilmiştir.

Ayrıca, parklar dışında piknik ve rekreasyon alanlarında inşaat alanı, rekreasyon alanının %5'ini geçemeyecek şekilde çok amaçlı salon, mescit, lokanta, kahvehane, çay bahçesi, büfe, güreş, tenis, yüzme, mini golf, otokros, gokart ve benzeri spor alanları ve çocuk oyun parkları, tuvalet, çeşme, pergola, kameriye, mangal, piknik masası, alanın işlevini bozmayacak şekilde beton veya betonarme temel içermeyen spor aletleri ile ilgili Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca belirlenen usul ve esaslara uygun yürüyüş ve koşu parkuru yapılabileceği ifade edilmiştir.

Belediye sınırları içerisinde konu ile ilgili toplam 63 adet park alanının bulunduğu, bunların üzerindeki yapıların belediye kullanımında olduğu, yapıların betonarme ve taban alanlarının 15 m2'yi aştığı ve içerisinde örnek olarak aşağıdaki tabloda verilen 100 m2 üstü yapıların Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği'nde belirtilen yapılar içerisinde yer almadığı görülmektedir.

Tablo 11: Park Alanları Üzerinde Bulunan 100 m² Üstü Yapılar

Sıra	Park Adı	İlçe	Yapı Niteliği	Yapı m²
1	Merkez Park	Seyhan	Cafe/ Büfe	460
2	Merkez Park	Seyhan	Cafe/ Büfe	315
3	Spor Parkı	Çukurova	Toplantı Salonu	300
4	Spor Parkı	Çukurova	Spor Binası	230
5	Gençlik Parkı	Yüreğir	Cafe/ Büfe	200
6	Rauf Denktaş Parkı	Ceyhan	Cafe/ Büfe	200
7	Merkez Park	Seyhan	Dernek Binaları	195
8	Merkez Park	Seyhan	Niyet Akademi/Derman/Mor Yerleşke/Okuma/Taksi Binaları	190
9	Merkez Park	Seyhan	Dernek Binaları	164

10	Sarıçam Atatürk Parkı	Sarıçam	Niyet Akademi/Derman/Mor Yerleşke/Okuma/Taksi Binaları	160
11	Ceyhan Büyük Atatürk Parkı	Ceyhan	Cafe/ Büfe	120
12	Sarıçam Atatürk Parkı	Sarıçam	Cafe/ Büfe	114
13	Kuvayi Milliye Parkı	Yüreğir	Dernek Binaları	110
14	Sanko Parkı	Aladağ	Personel Klübesi	110

Yukarıda belirtilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından verilen cevapta özetle; İmar ve Şehircilik Dairesi İmar Uygulama Şube Müdürlüğü olarak yapı ruhsatı ve numarataj başvurularının değerlendirilmesinde Yönetmelik ve ilgili mer'i mevzuatlar dikkate alındığı, sunulan projelerle ilgili taleplerin ilgili mevzuatlara uygun olarak adı geçen müdürlüğe gönderilmesi amacıyla kurum bünyesinde bulunan ilgili birimlere bilgilendirme yapıldığı ifade edilmektedir. Kamu idaresinin göndermiş olduğu cevap bu haliyle bulguda belirtilmiş olan hususu karşılamamaktadır.

Sonuç olarak, söz konusu yapılar mevzuata aykırılık teşkil etmekte olup, yeşil alanlar, mahalli halkın faydalandığı yerler olduğundan yapılaşmanın asgari düzeyde olması gerekmektedir. Bu nedenle parklar, piknik ve rekreasyon alanları üzerindeki yapılar Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği'ne uygun hale getirilmelidir.

BULGU 4: İlam Ödemelerinde İç Kontrol Sürecinin Olmaması

İdarenin hukuk birimi tarafından takip edilen davalarda; gerek hukuk gerekse muhasebe birimlerinde dava masrafları ile tazminat ödemelerine ilişkin iş ve işlemlerin, dava ve/veya şahıs bazında kontrolüne imkân tanımayacak şekilde yürütüldüğü, muhasebe biriminde ödemelerin çoğunlukla dava ve şahıs bilgileri muhasebe kayıtlarına işlenmeden gerçekleştirildiği, mali sonuçlar doğuran ve her iki birimin de süreçlerinde rol aldığı faaliyetlere ilişkin otomatik bilgi alışverişi mekanizmasının bulunmadığı, bu eksikliğin ise etkin bir iç kontrol ortamının tesis edilememesine yol açtığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Hesap Verme Sorumluluğu" başlıklı 8'inci maddesinde, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, bu kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun biçimde elde edilmesi, kullanılması, muhasebeleştirilmesi ve raporlanmasının yanı sıra, kötüye kullanılmaması için gerekli önlemleri almakla sorumlu oldukları hüküm altına alınmıştır.

Aynı Kanun'un "İç Kontrol" başlıklı 55'inci maddesinde ise iç kontrol; idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir biçimde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve eksiksiz tutulmasını, mali bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir şekilde üretilmesini sağlamak amacıyla idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçler bütünü olarak tanımlanmıştır. Ayrıca, iç kontrol sistemiyle mali iş ve işlemlerin kontrol sürecinden geçirilerek riskin en aza indirilmesinin amaçlandığı belirtilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Amaç" başlıklı 1'inci maddesinde; il özel idareleri, belediyeler, bağlı idareler ve birliklerin gelir ve gider bütçelerinin hazırlanması, kesin hesabın çıkarılması, hesap ve kayıt düzeninde saydamlık, hesap verilebilirlik ve tekdüzenin sağlanması, işlemlerin kayıt dışında kalmasının önlenmesi, faaliyetlerin gerçek mahiyetlerine uygun olarak sağlıklı ve güvenilir biçimde muhasebeleştirilmesi amaçlanmaktadır. Ayrıca, mali tabloların zamanında, doğru ve muhasebenin temel kavramları ile genel kabul görmüş bütçe ve muhasebe ilkelerine uygun şekilde hazırlanması; uluslararası standartlara uygun olarak yönetimin ve ilgili diğer kişilerin bilgi ihtiyaçlarını karşılaması; kesin hesabın çıkarılmasına temel oluşturması ve karar, kontrol ile hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak şekilde yayımlanmasına ilişkin usul, esas, ilke ve standartların belirlenmesi hedeflenmektedir.

Aynı Yönetmeliğin "Yevmiye Sistemi, Muhasebeleştirme Belgeleri ve Açılış Kayıtları" başlıklı 43'üncü maddesinin birinci fıkrasında ise işlemlerin, yevmiye tarih ve numara sırasına göre ve maddeler hâlinde yevmiye defterine günlük olarak kaydedileceği, buradan da usulüne uygun biçimde büyük defter ve yardımcı defterlere sistemli şekilde dağıtılacağı hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; 5018 sayılı Kanun'un 8'inci maddesi uyarınca, kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, bu kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun şekilde kullanılmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemleri almaktan sorumlu oldukları anlaşılmaktadır. Aynı Kanun'un 55'inci maddesi uyarınca da dava ödemeleriyle ilgili mükerrer veya fazla ödeme gibi usulsüzlüklerin önlenmesi amacıyla bir iç kontrol sisteminin oluşturulması ve bu sistem aracılığıyla mali iş ve işlemlerin kontrol sürecinden geçirilerek riskin en aza indirilmesi gerekmektedir.

Söz konusu iç kontrol sürecinin oluşturulabilmesi için muhasebe kayıtlarının doğru ve eksiksiz tutulması zorunludur. Bu kapsamda, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 43'üncü maddesi gereğince işlemlerin yevmiye tarih ve numara sırasına göre, maddeler hâlinde yevmiye defterine günlük olarak kaydedilmesi gerekmektedir. Her bir dava, muhasebe kaydı açısından bir işlem niteliğindedir. Dolayısıyla, her bir davaya ilişkin ödemenin ayrı bir yevmiye numarası verilerek muhasebeleştirilmesi zorunludur.

Bu itibarla, davalara ilişkin mükerrer veya fazla ödemelerin önlenmesine yönelik bir iç kontrol sürecinin tesis edilebilmesi için hukuk ve muhasebe birimlerinin, üzerinde mutabık kalacakları ve ortak faaliyetlerine esas teşkil edecek dava ve şahıs bazlı bir dava ödemeleri listesi oluşturmaları gerekmektedir.

Hukuk birimi ile muhasebe biriminin iş ve işlemlerinin incelenmesi sonucunda:

- Hukuk biriminin mahkemelerde devam eden dava sayısının 6.474, sonuçlanmış dava sayısının ise 21.756 olduğu,
- Davaların, dışarıdan temin edilen Hukuk Yönetim Sistemi (HYS) adlı program aracılığıyla takip edildiği, bu program üzerinden UYAP verilerinin elektronik olarak alınabildiği, duruşmaların takip edilebildiği ve davalara ilişkin dokümanların arşivlenebildiği,
- Davalarla ilgili iş ve işlemlerin önemli bir kısmının elektronik ortamda yürütülmesine rağmen, dava ödemelerine ilişkin tutar bilgilerinin sistemde yer alan bütçe modülüne kaydedilmediği ve ayrıca manuel olarak da dava ve şahıs bazında "yapılacak dava ödemeleri" listesinin tutulmadığı,
- Muhasebe biriminin özellikle avans ödemeleriyle yapılan dava masraflarını ayrı yevmiye maddeleri şeklinde muhasebeleştirmediği, muhasebe verilerinde dava ve/veya şahıs bilgilerinin bulunmadığı ve bu nedenle ödemelerde fazla veya mükerrerlik kontrolünün yapılamadığı,

tespit edilmiştir.

Yukarıdaki tespitlere göre, dava ödemelerine ilişkin süreç, hukuk biriminin dava ve/veya şahıs bazında kime, ne kadar ödeme yapılacağına dair yazısı ile başlamakta; bu yazı tahakkuk birimine iletilmekte, tahakkuk birimi ödeme emrini hazırlayarak muhasebe birimine göndermekte ve muhasebe birimi tarafından ödeme yapılarak süreç tamamlanmaktadır.

Bu işleyişte dava ödemelerine ilişkin fazla ve mükerrer ödeme kontrolleri yalnızca manuel olarak yapılabilmektedir. Bu durumun iki temel nedeni bulunmaktadır:

1. Hukuk biriminin kullandığı özel yazılım ile muhasebe biriminin kullandığı belediye genel işletim sistemi arasında entegrasyon bulunmaması,
2. Hukuk biriminde dava ödemelerine ilişkin bilgilerin sisteme girilmemesi ve muhasebe biriminde dava ödemelerinin dava ve/veya şahıs bazında takip ve kontrole imkân verecek şekilde muhasebeleştirilmemesidir.

2024 yılı itibarıyla 6.474 adet derdest davanın bulunduğu bir ortamda, ödemelere ilişkin kontrollerin manuel yöntemlerle yürütülmesi pratik değildir. Dolayısıyla, dava ödemelerine ilişkin kontrollerin birimler arası elektronik veri paylaşımına imkân tanıyan bir bilişim sistemi üzerinden yürütülmesi, daha sağlıklı ve güvenilir sonuçlar doğuracaktır.

Sağlıklı ve güvenilir bir fazla/mükerrer ödeme kontrolünün yapılabilmesi için:

- Hukuk biriminin, davalarla ilgili ödeme gerektiren tüm masrafları kullandığı özel yazılıma işlemesi, bu sistem üzerinden “yapılacak dava ödemeleri" listesini hazırlayarak elektronik ortamda muhasebe birimine iletmesi,
- Muhasebe biriminin ise dava ödemelerini, dava ve/veya şahıs bilgilerini içerecek biçimde ayrı yevmiye maddeleri hâlinde muhasebeleştirmesi,

gerekmektedir.

Bu işlemler yerine getirilmediği takdirde, İdare aleyhine hükmedilen bir tazminat ödemesine ilişkin olarak önce mahkeme ilamı, ardından icra dairesi kararıyla aynı ana paranın iki kez ödenmesi riski bulunmaktadır.

İdarenin konuya ilişkin cevabında özetle; dava dosyalarına ilişkin ödemelerin takibinde özel bir bilgisayar programı kullanılmasının yasal bir zorunluluk olmadığı, ödemelere ilişkin yazışmaların ise mevzuata uygun şekilde yürütüldüğü belirtilmiş ise de, 5018 sayılı Kanun’un 55’inci maddesi uyarınca dava ödemelerinde mükerrer veya fazla ödeme gibi usulsüzlüklerin önlenmesi amacıyla bir iç kontrol sisteminin kurulması yasal bir zorunluluktur. Bu kapsamda, hukuk ve muhasebe birimlerinin veri alışverişi yapabilen entegre bir sistem içerisinde çalışmalarının sağlanması önem arz etmektedir.

Ayrıca, İdarenin cevabında her dava dosyasına özel bir kimlik (ID) numarası atanarak ödemelerde bu numaranın kullanılması sayesinde dava ödemelerinin takibinin kolaylaştırıldığı

ifade edilmiştir. Ancak, her dava dosyasına verilen bu kimlik numarasının ödeme belgelerinde yer alması hususu, denetim ekibi tarafından da bir çözüm önerisi olarak İdare yetkililerileriyle paylaşılmıştır. İdarenin cevabından, söz konusu uygulamanın 2025 yılı itibarıyla hayata geçirildiği anlaşılmaktadır. Bununla birlikte, bu uygulamanın entegre sistemin bir alternatifi değil, tamamlayıcı bir unsuru olduğu değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak; 5018 sayılı Kanun'un 8 ve 55'inci maddelerinin amir hükümleri çerçevesinde, İdarenin hukuk birimi tarafından takip edilen davalara ilişkin ödemelerde fazla ve mükerrer ödeme riskinin en aza indirilmesi amacıyla;

- Hukuk ve muhasebe birimlerinin, ilamlara ilişkin mali nitelikteki iş ve işlemlerin güncel durumlarını bütüncül bir yaklaşımla takip edebilecekleri ve ortaklaşa kullanabilecekleri entegre bir bilişim sisteminin tesis edilmesi,
- Hukuk biriminin dava masrafları ile tazminat ödemelerini elektronik ortamda kayıt altına almasının sağlanması,
- Muhasebe biriminin ise dava ödemelerini dava ve/veya şahıs bazında ayrı yevmiye kayıtları oluşturarak muhasebeleştirmesi,

gerekmektedir.

BULGU 5: Mal Alımlarında Mevzuata Uygun Olmayan İş Eksilişi Yapılması

İdare tarafından ihale edilerek gerçekleştirilen bazı mal alımlarında herhangi bir ihtiyaç değişikliği veya teknik bir gerekçe olmadan iş eksilişlerine gidildiği, mevzuatta yer alan her bir kalem için %20'ye kadar iş eksilişi yapılabilmesi kuralına uyulmaksızın muhtelif mal kalemlerine ilişkin alımlardan kısmen veya tamamen vazgeçildiği görülmüştür.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Mal ve hizmet alımlarında iş artışı ve iş eksilişi" başlıklı 26'ncı maddesinde: "*Birden çok mal kaleminden oluşan mal alımlarında 4735 sayılı Kanunun 24 üncü maddesi çerçevesinde iş artışı ve iş eksilişinde aşağıdaki hususların esas alınması gerekmektedir:*

1. İş artışı veya iş eksilişinde temel kural her bir kalemde kalem tutarının %20'si oranına kadar iş eksilişi veya iş artışı yapılmasıdır. ..."

denilerek mal alımlarında iş eksilişi yapılabileceği ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat esaslarından anlaşılacağı üzere, idareler mal alım ihalelerinde yer alan malzeme kalemlerinin her birinin %20'sine kadar iş eksilişi yapabilecektir. İhalede yer alan kalemlerin herhangi birinin tamamından veya %20'yi aşacak şekilde vazgeçilmesine imkân verilmemiştir.

Mevzuat hükmünde her bir kalem için %20 iş eksilişi sınırı getirilmesindeki sebep birim fiyat teklif usulü ile ihale edilen işlerde yüklenicinin belli iş kalemlerine düşük fiyat teklif ederek "toplam bedel üzerinden avantajlı duruma gelerek" ihaleyi alması ve ihale sürecinde rayiç bedelinden düşük teklif verilen ihale kalemlerinde iş eksilişlerine gidilerek veya malzemenin alımından tamamen vazgeçilerek kamu ihale ilkelerinin zedelenmesini engellemek ve saydamlık, rekabet ve eşitlik ilkelerini temin etmektir.

İhaleye konu bazı mal alımlarında, sözleşmeye bağlanan alımın devamı sırasında idare tarafından herhangi bir gerekçeye dayanmaksızın %20 oranını aşan iş eksilişi yapıldığı tespit edilmiştir. Örneğin; "2024/43531 Açık İhale İşlemleri Tamamlanıncaya Kadar Aşevi İçin Gıda Ürünleri ve Yemek Paketleme Malzemeleri Mal Alımı işi kapsamında sözleşme bedeli 6.696.499 TL olmasına rağmen 3.498.803 TL tutarında alım yapılarak kesin hakediş yapıldığı görülmüştür.

BULGU 6: İdarenin Asfalt Tesisinde Kullanılmak Üzere Satın Alınan Agrega ve Bitüm Malzemelerinin Yıl Sonunda Sayım ve Döküm İşlemlerinin Yapılmaması

İdarenin asfalt üretim tesisinde kullanılmak üzere temin edilip stoklara alınan agrega (kum, çakıl) ve bitümün tesise girişinde ve kullanıma verilmesi sırasında varlık işlem fişi düzenlenmediği ve bu malzemelere ilişkin dönem sonu miktar tespiti yapılmadığı görülmüştür.

10.10.2024 tarih ve 32688 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Belge ve Cetveller" başlıklı 10'uncu maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi hükmüne istinaden ihtiyaç duyulduğunda kullanılmak üzere satın alınarak depolanan tüketim malzemeleri için varlık işlem fişi düzenlenip taşınır kayıtlarının yapılması gerekmektedir. Bu genel hükmün istisnası yine aynı maddede yalnızca satın alındığı andan itibaren herhangi bir stok yapılmaksızın kullanıma verilen tüketim malzemeleri için tanımlanmıştır.

Yönetmeliğin "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde ambarın tanımı; "*Kamu idarelerine ait taşınırların kullanıma verilinceye kadar veya kullanımdan iade edildiğinde muhafaza edildiği yer*" şeklinde yapılmıştır. Dolayısıyla

Belediyeye ait asfalt üretim tesisinde ve diğer ambarlarda stoklanan bulgu konusu tüketim malzemelerinin ilgili mevzuatı çerçevesinde kabul edilerek teslim alınması ve tüketime verilmek suretiyle çıkışları sırasında düzenlenecek varlık işlem fişleri ile kayıtlara alınması gerekirken adı geçen ilk madde ve malzemelere ilişkin taşınır kayıtlarının tutulmadığı tespit edilmiştir.

Yine Yönetmeliğin "Sayım ve sayım sonrası yapılacak işlemler" başlıklı 32'nci maddesinde;

"*(1) Kamu idarelerine ait taşınırların, yıl sonlarında ve harcama yetkilisinin gerekli gördüğü durum ve zamanlarda sayımı yapılır…*

(7) Sayım kurulunca, taşınırların fiili miktarlarının kayıtlı miktarlardan eksik oluğunun tespit edilmesi hâlinde Kayıttan Düşme Teklif ve Onay Tutanağı ve Varlık İşlem Fişi; fazla olduğunun tespit edilmesi hâlinde ise Varlık İşlem Fişi düzenlettirilerek, defter kayıtlarının sayım sonuçlarıyla uygunluğu sağlanır…

(9) Kayıtların sayım sonuçlarıyla uygunluğu sağlandıktan sonra sayım kurulu tarafından Taşınır Sayım ve Döküm Cetveli düzenlenir. Cetvel, sayım kurulu ile taşınır kayıt yetkilisi tarafından imzalanır. Bu Cetvel ve eki sayım tutanağı ile sayım sonuçlarına göre düzenlenen giriş ve çıkış belgeleri, taşınır kayıt yetkilisinin yıl sonu hesabını oluşturur."

denilmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Dönem sonu işlemleri" başlıklı 480'inci maddesinin 3'üncü fıkrasında; "*Her faaliyet döneminin sonunda, muhasebe yetkilileri dönem sonu işlemlerini yaparak yeni faaliyet döneminin açılış kaydına esas alınacak kesin mizanı çıkarırlar. Hazırlanan kesin mizanda borç ve alacak kalanı veren hesaplar yeni faaliyet döneminin açılış kaydına esas teşkil eder*" denilmektedir.

Buna göre; yıl içerisinde harcama yetkilisinin gerek duyması halinde taşınırların sayımı / ölçümü yapılabilmekte ve her halükârda dönem sonlarında ambarda ve ortak kullanım alanlarında bulunan taşınırların ölçümünün/sayımının yapılması gerekmektedir. Yıl sonu sayım çalışmaları kapsamında fiilen ambarda ve ortak kullanım alanlarında olan taşınırların sayımı ve dökümü yapılarak taşınırların fiili miktarı tespit edilmelidir.

Sonuç itibarıyla, İdarenin, stoklanarak kullanılan agrega (kum, çakıl) ve bitümün temininde ve kullanıma verilmesinde taşınır kayıtlarının yapılmamasının taşınır mal yönetiminde zafiyet oluşturduğu, özellikle dönem sonu sayımlarının yapılmamasından dolayı İdarenin dönem sonu temel mali tablolarında yer alan 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabında kayıtlı tutarların güvenilir bilgi taşımadıkları değerlendirilmektedir. Yukarıda yer alan mevzuat hükmü ve yapılan açıklamalar gereği adı geçen ilk madde ve malzemelerin taşınır kayıtlarının yapılması ve dönem sonlarında miktar tespit çalışmalarının yapılarak fiili durum ile muhasebe kayıtlarının uygunluğunun sağlanması gerekmektedir.

BULGU 7: Mal ve Hizmet Alımları ile Yapım İşlerine İlişkin Yüklenici Faturalarının Zamanında Düzenlenmemesi

İdarenin mal ve hizmet alımları ile yapım işlerine ilişkin olarak yükleniciler tarafından düzenlenen faturaların, malın teslim edildiği, hizmetin ifasının gerçekleştiği ve hakediş raporunun onaylandığı tarihten itibaren yedi gün içerisinde düzenlenmediği tespit edilmiştir.

213 Sayılı Vergi Usul Kanunu'nun "Fatura Nizamı" başlıklı 231/5'inci maddesi;

"Fatura, malın teslimi veya hizmetin yapıldığı tarihten itibaren azami yedi gün içinde düzenlenir. Hazine ve Maliye Bakanlığı; mal veya hizmetin nev'i, miktarı, fiyatı, tutarı, satışın yapılma şekli, faaliyet konusu, sektör veya mükellefiyet türünü ayrı ayrı veya birlikte dikkate alarak, bu süreyi indirmeye ya da faturanın malın teslim edildiği veya hizmetin yapıldığı anda düzenlenmesi zorunluluğu getirmeye yetkilidir. Bu süreler içerisinde düzenlenmeyen faturalar hiç düzenlenmemiş sayılır"

hükmünü amirdir.

Söz konusu Kanun'un "Özel Usulsüzlükler ve Cezaları" başlıklı 353'üncü maddesinde; "Elektronik belge olarak düzenlenmesi gerekenler de dâhil olmak üzere, verilmesi ve alınması icabeden fatura, gider pusulası, müstahsil makbuzu ile serbest meslek makbuzlarının verilmemesi, alınmaması, düzenlenen bu belgelerde gerçek meblağdan farklı meblağlara yer verilmesi, bu belgelerin elektronik belge olarak düzenlenmesi gerekirken Maliye Bakanlığınca belirlenen zorunlu haller hariç olmak üzere kâğıt olarak düzenlenmesi ya da bu Kanunun 227, 231 ve 234 üncü maddelerine göre hiç düzenlenmemiş sayılması halinde; bu belgeleri düzenlemek ve almak zorunda olanların her birine, her bir belge için bir takvim yılı içinde ilk tespitte 10.000 Türk lirasından, sonraki tespitlerde Kanuna bağlı 2 sayılı cetvelde yer alan

tutarlardan aşağı olmamak üzere bu belgelere yazılması gereken meblağın veya meblağ farkının %10'u nispetinde özel usulsüzlük cezası kesilir.

…

Bu bentte yer alan özel usulsüzlük cezasına tabi fiillerin, belgeleri almak zorunda olanlar tarafından, idarenin bilgisine girmeden önce belgenin düzenlenmesi gereken süreyi takip eden beş iş günü içerisinde idareye bildirilmesi durumunda, alıcı adına özel usulsüzlük cezası kesilmez. Bu bent kapsamındaki belgelerin düzenlenmediğinin belgeyi almak zorunda olanlar tarafından, idarenin bilgisine girmeden önce belgenin düzenlenmesi gereken süreyi takip eden beş iş günü içerisinde idareye bildirildiği durumlarda, belgeleri düzenlemek zorunda olanlar adına bu bentte yer alan özel usulsüzlük cezası üç kat olarak uygulanır.”

…

Bir takvim yılı içinde her bir belge nevine ilişkin olarak tespit olunan yukarıda yazılı özel usulsüzlükler için kesilecek cezanın toplamı 10 milyon Türk lirasını geçemez.”

hükümleri yer almaktadır.

KDV Genel Tebliği’nin "Vergiyi Doğuran Olayın Meydana Gelmesi" başlıklı (I/Ç-1.) bölümünde,

"...

Hakedişli işlemlerde, verilen hizmet sebebiyle elde edilen hakediş bedeli için hakedişin tahakkuk ettiğini belgeleyen kabul tutanağının düzenlendiği bir diğer ifade ile hakediş raporunun onaylandığı tarihte vergiyi doğuran olay gerçekleşir.”

ifadesi yer almaktadır.

İdarenin gerçekleştirmiş olduğu ihalelerden 2022/917455 Kozan ve İmamoğlu İlçelerine Sathi Kaplama Yapılması, 2024/790163 Oyun Grubu Satın Alınması, 2024/304606 Agrega Temini ve Nakli İşi, 2024/526561 Bitüm Alımı ve Nakliyesi ve 2024/194095 ABB Sorumluluğunda Bulunan Alanların Temizliği İçin Kullanılacak Araçların Çalıştırılması Hizmet Alımı işlerinde, yükleniciler tarafından 2024 yılı içinde düzenlenen faturalardan bir

kısmının, vergiyi doğuran olay niteliğinde bulunan hakediş raporunun onay tarihinden itibaren yedi gün içinde düzenlenmediği tespit edilmiştir.

BULGU 8: Alt Yüklenicilerin Sosyal Güvenlik Kurumuna Olan Borçlarının Sorgulanmaması

İdarenin ihale sözleşmelerine istinaden yapılan hakediş ödemelerinin incelenmesinde, alt yüklenicilerin SGK'ye olan idari para cezası, prim ve prime ilişkin gecikme cezası, gecikme zammı ve diğer ferilerinden oluşan borçlarına ilişkin sorgulama yapılmadığı tespit edilmiştir.

29.09.2008 tarihli ve 27012 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Sosyal Güvenlik Kurumu Prim ve İdari Para Cezası Borçlarının Hakedişlerden Mahsubu, Ödenmesi ve İlişiksizlik Belgesinin Aranması Hakkında Yönetmelik'in "Hakedişten kesinti ve mahsup" başlıklı 6'ncı maddesinin ikinci fıkrasında; idarenin işverene yapacağı her hakediş ödemesinden önce, işverenin ve varsa alt işverenlerinin Sosyal Güvenlik Kurumuna idari para cezası, prim ve prime ilişkin gecikme cezası, gecikme zammı ve diğer ferilerinden oluşan borçlarının olup olmadığının üniteye (taşrada sosyal güvenlik il müdürlükleri ile sosyal güvenlik merkezlerine) yazı ile soracağı, ünitece, işverenin ve varsa alt işverenlerinin muaccel borcunun bulunmadığı hususu idareye bir aylık süre içinde yazı ile bildirileceği, yazı ile bildirilmediği sürece idare tarafından işverene hakediş ödenmeyeceği hüküm altına alınmıştır.

Aynı maddenin 5'inci fıkrasında ise, yapılan kesintinin ödeme belgesinde gösterileceği ve on beş gün içerisinde SGK'ya aktarılacağı açıklanmıştır.

Bu düzenlemeler gereğince İdare; yüklenicilere hakediş ödemelerini yapmadan önce hem yüklenicilerin hem de alt yüklenicilerinin SGK'ya olan idari para cezası, prim ve prime ilişkin gecikme cezası, gecikme zammı ve diğer ferilerinden oluşan borçlarını sorgulamak ve varsa borç tutarları kadar hakediş ödemelerinden kesinti yaparak kurumun hesabına 15 gün içinde yatırmakla mükelleftir.

Yapılan incelemede, ihale kapsamında alt yüklenicisi bulunan işlerde, asıl yüklenicilere hakediş ödemesi yapılırken, alt yüklenicilerin SGK borç sorgulaması yapılmadığı görülmüştür.

BULGU 9: Doğrudan Hizmet Alımı Kapsamında Çalıştırılan Personele İlişkin Hakedişlerin Belediye Şirketine Vergi ve Sigorta Primi Kadar Eksik Ödenmesi

696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kapsamında belediye şirketinde istihdam edilmeye başlanan işçilere yönelik olarak Şirkete ödenmesi gereken hakedişlerin sosyal güvenlik primi ve vergi tutarı kadar eksik ödendiği, dolayısıyla Şirket tarafından söz konusu yükümlülükler ilgili kurumlara zamanında ödenemeyerek biriktiği, bunun sonucunda ise söz konusu borçların yapılandırılarak zamlı olarak ödendiği görülmüştür.

696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile yapılan düzenleme sonucunda belediyeler tarafından belediye şirketlerinden 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesindeki limit ve şartlar ile 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendindeki sınırlamalara tabi olmaksızın personel alımı yapılmaktadır. Söz konusu personel alımı neticesinde belediyeler tarafından kendi şirketlerine sözleşme koşullarına göre tespit edilen hakedişler ödenmektedir.

Söz konusu hususa ilişkin olarak yapılan incelemelerde; belediyenin kendi şirketlerinden temin ettiği personele yönelik olarak yaptığı ödemeler net ücret, bireysel emeklilik kesintisi ve icra kesintisi toplamından oluşmakta, hakedişin gider kalemlerinden olan sosyal güvenlik primleri ve vergi tutarları ise zamanında ödenmemektedir. Söz konusu ödeme usulü nedeniyle Şirket bu personelin sosyal güvenlik primleri ile ücretlerinden kesilen gelir ve damga vergisini alacaklı kurumlara zamanında ödeyememekte, bu nedenle söz konusu borçlara gecikme zammı işlemektedir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; doğrudan hizmet alımı kapsamında çalıştırılan şirket işçileri için Belediye Şirketine hakedişlerin eksik ödenmesi sonucunda doğan vergi ve sosyal güvenlik prim borçları nedeniyle söz konusu borçlara mahsuben bazı taşınmazlarını hazineye ve Sosyal Güvenlik Kurumuna devredildiği tespit edilmiştir.

İdare tarafından benimsenen bu yaklaşım sonucunda alacaklı kamu idarelerine ödenmesi gereken borçlar gecikmeye uğramakta ve bu gecikme dolayısıyla söz konusu borçlara gecikme zammı işlemektedir. Bu borçlar nihayetinde İdare tarafından ödenmekte ve bu nedenle İdare bütçesine fazladan külfet getirmektedir.

Kamu idaresi cevabında nakit yetersizliği nedeniyle ancak personelin net ücret, bireysel emeklilik tutarı ve icra kesintisi gibi ödemeleri yapabildiklerini belirtmiştir. Ancak işçi

çalıştırmanın maliyeti sadece net ücret değil sosyal güvenlik primleri ve vergi tutarları da maliyet kalemidir. Bu nedenle İdarenin çalıştırılacak personel sayısını bu maliyetleri göz önünde bulundurarak planlama yapması gerekmektedir.

Sonuç olarak, Şirkete ödenmesi gereken personel hizmeti bedellerinin sadece net ücret, bireysel emeklilik tutarı ve icra kesintisi toplamı üzerinden yapılan hesaplama sonucu bulunan tutar üzerinden değil, ilgili kamu idarelerine ödenmesi gereken ve hakedişin gider kalem olanlarından SGK pirimi ve çeşitli vergi tutarlarının dâhil edilerek ödenmesi gerekmektedir.

BULGU 10: Taşınmaz Kira Bedellerinin Günün Emsal ve Rayiç Bedellerine Göre Güncellenmemesi

İdareye ait taşınmazlardan beş yılı aşan sürelerle kiraya verilenlerin her beş yılın sonunda yeni kira yılında uygulanacak kira bedelinin belirlenmesinde, 6098 sayılı Kanun'un 344'üncü maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan "hâkim tarafından tüketici fiyat endeksindeki oniki aylık ortalamalara göre değişim oranı, kiralananın durumu ve emsal kira bedelleri göz önünde tutularak hakkaniyete uygun biçimde belirlenir" hükmüne uygun işlem yapılmaması sebebiyle Belediyeye ait taşınmaz kira bedellerinin günün emsal ve rayiç bedellerini yansıtmadığı ve düşük kaldığı görülmüştür.

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun "Uygulama alanı" başlıklı 339'uncu maddesinde, konut ve çatılı iş yeri kiralarına ilişkin hükümlerin kamu kurum ve kuruluşlarının, hangi usul ve esaslar içinde olursa olsun yaptıkları bütün kira sözleşmelerine de uygulanacağı açıkça ifade edilmiştir.

Türk Borçlar Kanunu'nun konut ve çatılı işyerlerinin kira bedelinin belirlenmesini düzenleyen 344'üncü maddesinde ise;

"Tarafların yenilenen kira dönemlerinde uygulanacak kira bedeline ilişkin anlaşmaları, bir önceki kira yılında tüketici fiyat endeksindeki oniki aylık ortalamalara göre değişim oranını geçmemek koşuluyla geçerlidir. Bu kural, bir yıldan daha uzun süreli kira sözleşmelerinde de uygulanır.

Taraflarca bu konuda bir anlaşma yapılmamışsa, kira bedeli, bir önceki kira yılının tüketici fiyat endeksindeki oniki aylık ortalamalara göre değişim oranını geçmemek koşuluyla hâkim tarafından, kiralananın durumu göz önüne alınarak hakkaniyete göre belirlenir.

Taraflarca bu konuda bir anlaşma yapılıp yapılmadığına bakılmaksızın, beş yıldan uzun süreli veya beş yıldan sonra yenilenen kira sözleşmelerinde ve bundan sonraki her beş yılın sonunda, yeni kira yılında uygulanacak kira bedeli, hâkim tarafından tüketici fiyat endeksindeki oniki aylık ortalamalara göre değişim oranı, kiralananın durumu ve emsal kira bedelleri göz önünde tutularak hakkaniyete uygun biçimde belirlenir. Her beş yıldan sonraki kira yılında bu biçimde belirlenen kira bedeli, önceki fıkralarda yer alan ilkelere göre değiştirilebilir.

...” denilmektedir.

Yukarıda yer alan Türk Borçlar Kanunu'nun 344'üncü maddesinden açıkça anlaşılabileceği üzere, kanun koyucu tarafından, kira bedelinin yenilenen kira dönemine ilişkin olarak belirlenmesi açısından üç durum dikkate alınmıştır:

Birinci durum, tarafların arasında kira bedeline ilişkin bir anlaşmanın bulunması; ikinci durum, taraflar arasında bu hususa dair hiçbir anlaşmanın bulunmaması ve üçüncü durum ise taraflar arasında kira bedelinin belirlenmesine dair anlaşma yapılmış olsa da olmasa da süresi 5 yılı aşan ya da beş yıldan sonra yenilenen kira sözleşmesinin mevcut olması durumlarıdır.

Buna göre, taraflarca kira bedelinin değişimine dair bir anlaşma yapılıp yapılmadığına bakılmaksızın, beş yıldan uzun süreli veya beş yıldan uzun olmasa da beş yıldan sonra yenilenen kira sözleşmelerinde ve bundan sonraki her beş yılın sonunda, yeni kira yılında uygulanacak kira bedeli, hâkim tarafından tüketici fiyat endeksindeki oniki aylık ortalamalara göre değişim oranı, kiralananın durumu ve emsal kira bedelleri göz önünde tutularak hakkaniyete uygun biçimde belirlenecek ve kira bedelinin her beş yıldan sonraki kira yılında bu şekilde belirlenmesi mümkün olacaktır.

İdareye ait taşınmazlara ilişkin kira dosyalarının incelenmesi sonucunda; 5 yıldan uzun süreli kiraya verilen veya 5 yıldan kısa süreli olmakla beraber beş yıldan sonra yenilenen kira sözleşmesi bulunan çok sayıda taşınmaz bulunduğu, söz konusu taşınmazlara ilişkin beş yıldan sonraki kira artışlarının 6098 sayılı Kanun'un 344'üncü maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan hükmün aksine sözleşmesinde belirtilen ÜFE veya TÜFE oranında artırıldığı, az sayıdaki bir kısım taşınmazlar için ise kiracısı ile anlaşma yoluna gidilerek daha yüksek oranlarda artışa gidildiği tespit edilmiştir.

İdare taşınmazlarının ilk kira başlangıçlarının çok eski yıllara dayanması, kira sözleşmelerinin kurulduğu tarihten bu yana kira bedelinin her yıl ÜFE veya TÜFE oranında

artırılması ve kira sözleşmelerinde emsal uygulanmaması İdareye ait taşınmaz kira bedellerinin emsal ve rayiç kira bedellerine göre çok düşük kalmasına neden olmaktadır.

Konut ve çatılı iş yeri olan taşınmazların beş yıldan sonraki kira bedellerinin, hâkim tarafından tüketici fiyat endeksindeki on iki aylık ortalamalara göre değişim oranı, kiralananın durumu ve emsal kira bedelleri göz önünde tutularak hakkaniyete uygun biçimde belirlenmesi Kanun'un amir hükmüdür.

Kamu idaresi cevabında kiraların TÜFE oranında artırılmasının kanun ve sözleşme hükümlerine göre yapıldığını belirtmiştir. Ancak Belediyeye ait taşınmaz kira bedellerinin günün emsal ve rayiç bedellerini yansıtmadığı ve düşük kaldığı görülmektedir.

Sonuç olarak; süresi beş yılı aşan ya da beş yıldan sonra yenilenen kira sözleşmelerinin beş yıldan sonraki kira bedelleri 6098 sayılı Kanun'un 344'üncü maddesinin birinci fıkrasına göre taraflar arasında anlaşma yapılmasının esas olduğu, anlaşma sağlanamaması halinde üçüncü fıkrasına uygun olarak mezkûr Kanun'da belirtilen süreler içerisinde İdare tarafından dava açılması suretiyle hâkim tarafından belirlenmesi gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 11: Spor Kulüplerine Yapılan Yardımların Mevzuata Aykırılık İçermesi

Belediye tarafından spor kulüplerine yapılan nakdi yardımlara ilişkin mevzuatta belirtilen harcama belgelerinin aranmadığı ve takip işlemlerinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

03.07.2006 tarihli ve 2006/10656 numaralı Bakanlar Kurulu Kararının eki Dernek, Vakıf, Birlik, Kurum, Kuruluş, Sandık ve Benzeri Teşekküllere Genel Yönetim Kapsamındaki Kamu İdarelerinin Bütçelerinden Yardım Yapılması Hakkında Yönetmelik'in 5'inci maddesinin (ç) bendinde, teşekkül ile yardım yapacak idare arasında protokol yapılmasının şart olduğu hüküm altına alınmıştır. Aynı Yönetmeliğin 7'nci maddesinde ise yardımların kullanılması, izlenmesi ve denetlenmesi hususları düzenlenmiş olup, teşekküllerin yardımları kamu yararını gözeterek veriliş amacına uygun olarak kullanmak mecburiyetinde olduğu, yardım yapan idarenin yardımın amacına uygun kullanılıp kullanılmadığını denetleyebileceği ve yardım alan teşekküllerin harcamalarına ilişkin belgeleri faaliyetin bitimini müteakip bir ay içinde veya devam eden faaliyetlerine ilişkin bilgi, belge ve raporlarını takip eden yılın ilk ayı içerisinde yardım yapan idareye göndermek zorunda olduğu belirtilmiştir.

Yukarıda sayılan mevzuat hükümleri ve açıklamalar çerçevesinde, belediye bütçelerinden üst yöneticinin onayı ile amatör spor kulüplerine ödenek tahsis edilmek suretiyle

nakdi yardım yapılmasının mümkün olduğu anlaşılmaktadır. Ancak, söz konusu yardımların usul ve mevzuata uygun bir şekilde gerçekleştirilmesi için mevzuatta belirtilen hususlara riayet edilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda, İdare ile spor kulübü arasında bir protokol tanzim edilerek yardımların amatör spor faaliyetlerinde kullanılması temin edilmeli, yardımların amacına uygun kullanıldığının İdare tarafından takip ve teyidi için harcamalara ilişkin belgelerin dönem sonunda İdareye ibrazı sağlanmalıdır.

Belediye tarafından yıl içinde çeşitli spor kulüplerine toplam 16.000.000 TL nakdi yardım yapıldığı görülmekle birlikte, yapılan incelemede söz konusu nakdi yardımların kullanım alanlarına ilişkin olarak spor kulüpleri ile herhangi bir protokol tanzim edilmediği ve aktarılan kamu kaynaklarının kamu yararını haiz alanlarda kullanılıp kullanılmadığına yönelik herhangi bir izleme çalışması yapılmadığı tespit edilmiştir.

İdare cevabında, 26.04.2022 tarihinde Resmi Gazete de yayınlanan 22.04.2022 tarih ve 7405 Sayılı Spor Kulüpleri ve Spor Federasyonları Kanunu ile amatör spor kulüpleri Gençlik ve Spor Bakanlığı uhdesine bağlanmış olup, dernek statüsünden çıkarıldığını, ayrıca yine aynı kanunun 13'üncü maddesinin birinci bendinde "*Spor kulüpleri, spor anonim şirketleri ve üst kuruluşların; ilgili mevzuat, tüzük ve esas sözleşmelerinde gösterilen amaçlar doğrultusunda faaliyet gösterip göstermedikleri, defterlerini ve kayıtlarını mevzuata uygun olarak tutup tutmadıkları başta olmak üzere, idari ve mali her türlü işlem ve faaliyetleri Bakanlık tarafından denetlenir*." denilmekte olduğunu, bu doğrultuda yapılan nakdi yardımların Adana Büyükşehir Belediyesi Başkanlığı tarafından değil, Bakanlık tarafından kontrol edilip denetlenmesi gerektiğini ifade etmiştir.

10656 sayılı Dernek, Vakıf, Birlik, Kurum, Kuruluş, Sandık ve Benzeri Teşekküllere Genel Yönetim Kapsamındaki Kamu İdarelerinin Bütçelerinden Yardım Yapılması Hakkında Yönetmelik, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 29'uncu maddesine dayanılarak hazırlanmıştır. Yönetmelik, ikinci maddesi gereğince,"*genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçelerinden dernek, vakıf, birlik, kurum, kuruluş, sandık ve benzeri teşekküllere yardım yapılması ve bu yardımın kullanılması, izlenmesi, denetlenmesi ve kamuoyuna açıklanmasına ilişkin esas ve usulleri*" kapsamaktadır. Dolayısıyla yalnızca dernekler değil, vakıf, birlik ve benzeri teşekküllerin tamamı söz konusu Yönetmelik'in kapsamındadır.

Bununla birlikte, 7405 Sayılı Spor Kulüpleri ve Spor Federasyonları Kanunu'nun 21'inci maddesinin birinci fıkrasının üçüncü bendi,

"*Büyükşehir belediyesi, belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketler, spor kulüplerinin ve spor anonim şirketlerinin profesyonel spor dallarına ve bunların profesyonel sporcularına her ne ad altında olursa olsun kaynak aktaramaz ve yardımda bulunamaz. 3/7/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanununun 14 üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi ile 10/7/2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 7 nci maddesinin birinci fıkrasının (m) bendi bu hükmün kapsamı dışındadır*."

beşinci bendi ise,

"*Bu madde kapsamında yapılacak yardımlara ilişkin diğer usul ve esaslar Bakanlık tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenir*."

hükümlerini amirdir.

Ancak söz konusu Kanun'un 21'inci maddesi kapsamında büyükşehir belediyesi, belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin spor kulüplerine yapacakları yardımların usul ve esaslarına ilişkin olarak yönetmelik düzenlemesi henüz yapılmamıştır. 10656 sayılı Dernek, Vakıf, Birlik, Kurum, Kuruluş, Sandık ve Benzeri Teşekküllere Genel Yönetim Kapsamındaki Kamu İdarelerinin Bütçelerinden Yardım Yapılması Hakkında Yönetmelik ise halen yürürlüktedir.

Açıklanan mevzuat hükümleri gereğince, yapılan yardımların kullanım alanlarına ilişkin olarak protokol tanzim edilmesi, bu harcamaların kamu yararı, amatör spor faaliyetleri ve belediye görev alanları ile ilgili olup olmadığının takip ve teyidi gerekmektedir.

BULGU 12: Trafik İşaret Levhaları Üstüne İlan ve Reklam Alanı Oluşturulması

Büyükşehir Belediyesi yetki alanları içerinde bulunan bulvar, cadde, meydan ve yollar üzerindeki trafik işaret levhaları üzerine mevzuatta belirlenen standartlarına aykırı olarak ilan ve reklam alanı yapılması ve kullanılması için ihale yapıldığı ve üçüncü kişilere kiraya verdiği görülmüştür.

Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinin (f) bendi ile "Ulaşım hizmetleri" başlıklı 9'uncu maddesi ve 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun "Belediye trafik birimleri, görev ve yetkileri" başlıklı 10'uncu maddesine göre büyükşehir belediyesinin hüküm ve tasarrufundaki yerlerde trafik ile ilgili görev ve sorumluluk ilgili büyükşehir belediyesine verilmiştir. 2918 sayılı Kanun'un "Karayolu yapısı ve trafik işaretlerinin korunması" başlıklı 14'üncü ve "Karayolu dışında, kenarında veya üzerindeki diğer levhalar, ışıklar ve işaretlemeler" başlıklı

16'ncı maddesinde karayolu üstünde, dışında, kenarında veya karayolu sınırı içinde, trafik işaretlerinin görülmelerini engelleyecek, anlamlarını değiştirecek veya güçleştirecek, tereddüte sebep olacak veya yanıltacak ve trafik için tehlike veya engel yaratacak şekilde levhalar, ışıklar, işaretlemeler ile ağaç, direk, yangın musluğu, çeşme, parmaklık gibi yapı elemanları veya benzerlerini dikmek, koymak veya bulundurmanın yasak olduğu hüküm altına alınmıştır.

Ayrıca 19.06.1985 tarihli ve 18789 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Trafik İşaretleri Hakkında Yönetmelik'te ise trafik işaretleri ve trafik işaret levhalarının tanımı yapılmış, aynı Yönetmelik'in 3'üncü maddesinde trafik işaret levhaları standartlarının Karayolları Genel Müdürlüğü tarafından belirleneceği, 6'ncı maddesinde ise trafik işaret ve levhalarının ilgili karayolunun yapım ve bakımı ile görevli kuruluşlarca temin edileceği ve bu işaret ve levhaların Karayolları Genel Müdürlüğünce tespit edilen standart, anlam, nicelik ve niteliklerine ve karayoluna uygulama tekniğine aykırı olamayacağı hüküm altına alınmıştır.

Bu kapsamda 2020 yılında Karayolları Genel Müdürlüğü Trafik Güvenliği Dairesi Başkanlığı Trafik Güvenliği İşaretleme Şubesi Müdürlüğü tarafından "Trafik İşaretleme Standarları-1" el kitabı yayımlanmış olup kitapçığın "22-Trafik İşaret Levhalarının Montajında Dikkat Edilecek Hususlar" başlıklı 9'uncu maddesinde trafik kontrol cihazında reklam ve ticari figürün bulunmayacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, yetki alanları içinde bulunan bulvar, cadde, meydan ve yollar üzerindeki trafik levhalarını koymak ve yer işaretlemeleri yapmakla görevli ve sorumlu olan Büyükşehir Belediyesince, trafik levha direklerinin üzerine ilan ve reklam alanı konulması ve ticari amaçlı kullanılması için ihaleye çıkıldığı ve söz konusu alanların üçüncü kişilere kiraya verildiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında yetki alanları içinde bulunan bulvar, cadde, meydan ve yollar üzerindeki trafik levhalarını koymak işi Trafik Levha Standartlarına göre yapılması 2023 yılında ihalesi iptal edilmiş, ancak mahkeme kararı ile devam edilmek zorunda kalındığını ve sözleşme süresi 12.05.2025 biteceğinden tekrar ihale edilmeyeceği ifade edilmiştir. Ancak söz konusu mevzuata aykırılıklar devam etmekte olup ayrıca kanıtlayıcı belgeler sunulmamıştır.

Yukarıda yapılan açıklamalar çerçevesinde, İdare tarafından gerçekleştirilen uygulamanın Trafik Levha Standartlarına ilişkin mevzuata aykırı olduğu ve söz konusu uygulamanın trafik güvenliğini riske attığı, bu nedenle ileride yaşanabilecek can ve mal kayıplarında İdarenin de sorumluluğu bulunacağından trafik levha direklerinin üzerine konulan

ilan ve reklam alanlarının kaldırılarak iş ve işlemlerin Trafik Levha Standartlarına göre yapılması gerekmektedir.

BULGU 13: İlan ve Reklam Alanlarında İşletme Hakkı Kullanan Firmaların Vergi Sorumlusu Yerine Vergi Mükellefi Olarak Beyanda Bulunmaları

İdarenin kontrolü altında bulunan ilan ve reklam alanlarında ilan ve reklam veren ve bu işi mutat meslek olarak yapan şirketlerin ilan ve reklam vergi beyannamesini vergi sorumlusu olarak değil verginin mükellefi gibi verdiği görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 12'nci maddesinde belediye sınırları ile mücavir alanları içinde yapılan her türlü ilan ve reklamın ilan ve reklam vergisine tabi olduğu, 13'üncü maddesinin birinci fıkrasında ilan ve reklam vergisinin mükellefinin ilan ve reklamı kendi adına yapan veya yaptıran gerçek veya tüzel kişi olduğu belirtilmiş, aynı maddenin ikinci fıkrasında ilan ve reklam işlerini mutat meslek olarak ifa edenlerin başkaları adına yaptıkları ilan ve reklamlara ait vergileri mükellefler adına ilgili belediyeye yatırmaktan sorumlu bulunduğu belirtilmiştir.

Kanun'un 15'inci maddesinin birinci fıkrasında tarifeler belirtilmiş, vergi tarifesinin uygulanmasında uyulacak esasları düzenleyen ikinci fıkrasının (d) bendinde, vergi tarifesinin 1, 2 ve 4'üncü bentlerinde belirtilen ilan ve reklamların süresi 6 aydan; 3'üncü bendinde belirtilen ilan ve reklamın süresi 1 haftadan az olursa vergi miktarının yarısı alınacağı; 6 ayı geçen süreler için 1 yıl, hafta kesirlerinin de tam hafta sayılacağı belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un 16'ncı maddesinde; 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 mutat 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 ettirileceği düzenlenmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumluluklarını belirleyen 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (g) bendinde; büyükşehir belediyelerinin yetki alanında bulunan yol, meydan, bulvar, cadde ve ana yollar belirtilmiş, aynı Kanun'un 23'üncü maddesinde bu alanlar ile bu alanlara cephesi bulunan binalar üzerindeki her

türlü ilân ve reklamların vergileri ile asma, tahsis ve bakım ücretlerinin büyükşehir belediyesinin gelirleri arasında olduğu ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, İdarenin yetki ve kontrolü altındaki alanlar içerisinde bulunan billboard, Işıklı Şehir Afişi (CLP), Megalight, Megaboard, durak ve benzeri kent mobilyaları ile motorlu taşıtların içine ve dışına konulan ilan ve reklam alanlarının işletme hakkının çeşitli firmalara ihale edildiği; yüklenici bu firmaların, ilgili reklam alanlarında diğer şirketlerin haftalık/aylık reklamlarını yayımladıkları; ancak üçüncü kişilere ait yapılan bu ilan ve reklamlara ait vergilerin, mükellef, ilan süresi, haftaya veya 6 aya tamamlama kriteri ile ilan alanı itibarıyla tek tek hesaplanıp aylık olarak Büyükşehir Belediyesine beyan edilmesi gerekirken bu beyanın yapılmadığı, bunun yerine, ihale edilen alanda yüklenici firmanın, yapılan ilan ve reklamların sahibiymişçesine ve tüm yıl tek bir ilan yapılmış gibi beyanname verdiği tespit edilmiştir.

Yukarıda açıklandığı üzere 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda ilan ve reklam işini mutat meslek olarak ifa edenler, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun 8'inci maddesinde "verginin ödenmesi bakımından, alacaklı vergi dairesine karşı muhatap olan kişi" olarak tanımlanan "vergi sorumlusu" dur. Vergi sorumlusu, 213 sayılı Kanun'un 8'inci maddesinde "vergi kanunlarına göre kendisine vergi borcu terettübeden gerçek veya tüzel kişi" olarak tanımlanan "mükellef"ten farklıdır.

İdare tarafından işletme hakkı devredilen alanlarda, ilan ve reklam veren üçüncü şahıslar adına belirlenen tarifeler ve ilan verme süresi üzerinden hesaplanacak vergiyi ilan ve reklam sahibinden tahsil ederek izleyen ay itibarıyla belediyeye beyan etmek yükümlülüğünde olan söz konusu firmalar vergi sorumlusudur. İlan ve reklam alanlarında işletme hakkı kullanan firmaların vergi mükellefi gibi beyanda bulunmaları Belediye gelirlerinin azalmasına yol açmaktadır.

İlan ve reklam alanlarında işletme hakkı devredilen firmaların vergi sorumlusu olarak hesaplayacakları ilan ve reklam vergisini aylık olarak Belediyeye yatırmaları gerektiği hususundaki tereddütlerin bir an evvel giderilerek, belediyenin ilan ve reklam vergileri ile ilgili olarak uğrayacağı kayıpların önüne geçilmesi gerekmektedir.

BULGU 14: Sözleşme Yükümlülüğünü Yerine Getirmeyen Kiracıların Sözleşmelerinin Feshedilmemesi ve İhaleden Yasaklanması İçin Gereğinin Yapılmaması

İdare tarafından tahsili yapılmayan taşınmaz kira bedelleri bulunmasına karşın kira sözleşmelerinin feshedilmediği ve kiracıların ihalelerden yasaklanması için gerekli işlemlerin yapılmadığı görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Müteahhit veya müşterinin sözleşmenin bozulmasına neden olması" başlıklı 62'nci maddesinde sözleşme yapıldıktan sonra 63'üncü maddede yazılı hükümler dışında müteahhit veya müşterinin taahhüdünden vazgeçmesi veya taahhüdünü, şartname ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirmemesi üzerine, idarenin en az 10 gün süreli ve nedenleri açıkça belirtilen ihtarına rağmen aynı durumun devam etmesi halinde, ayrıca protesto çekmeye ve hüküm almaya gerek kalmaksızın kesin teminatın gelir kaydedileceği ve sözleşmenin feshedilerek hesabın genel hükümlere göre tasfiye edileceği, gelir kaydedilen kesin teminatın müteahhit veya müşterinin borcuna mahsup edilemeyeceği ifade edilmiştir.

İdare ile üçüncü kişiler arasında yapılan Taşınmaz Kira Sözleşmesi ve eki Taşınmaz Kira Şartnamesi'nin 14'üncü maddesinde kiracının kira dönemi sona ermeden faaliyetini durdurması, işletme ruhsatının her ne sebeple olursa olsun iptal edilmesi, taahhüdünü sözleşme ve şartname hükümlerine uygun olarak yerine getirmemesi veya üst üste iki taksitin vadesinde ödenmemesi hallerinde kira sözleşmesinin 2886 sayılı Kanun'un 62'nci maddesine göre tebligat yapmaya gerek kalmaksızın feshedileceği, kesin teminatın gelir kaydedileceği ve son bir yıl kira bedelinin tazminat olarak tahsil edileceği düzenlenmiştir.

Aynı Şartname'nin 18'inci maddesinde ise sözleşme süresinin bitimi veya süresinden evvel iptali halinde tebligata müteakip 15 gün içerinde kiracının taşınmazı tahliye etmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır.

2886 sayılı Kanun'un "İdarelerce ihalelere katılmaktan geçici yasaklama" başlıklı 84'üncü maddesinin üçüncü fıkrasında, üzerine ihale yapıldığı halde usulüne göre sözleşme yapmayan istekliler ile sözleşme yapıldıktan sonra taahhüdünden vazgeçen ve mücbir sebepler dışında taahhüdünü sözleşme ve şartname hükümlerine uygun olarak yerine getirmeyen müteahhit veya müşteriler hakkında da ihaleyi yapan bakanlık veya ilgili bakanlık tarafından, bir yıla kadar ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verileceği ve bu kararların Resmi Gazete'de ilan ettirildiği gibi ilgililerin müteahhitlik sicillerine işleneceği, beşinci fıkrasında ise;

ihaleyi yapan idarelerin ihalelere katılmaktan yasaklamayı gerektirir bir durumla karşılaştıkları takdirde, gereğinin yapılması için bu durumu ilgili bakanlığa bildirmekle yükümlü oldukları belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, 31.12.2024 tarihi itibarıyla İdare tarafından 2886 sayılı Kanun kapsamında kiraya verilen taşınmazlardan 182 adedinin kiracısının kira ödeme yükümlülüklerini sözleşme ve şartname hükümlerine uygun olarak yerine getirmediği yani sözleşmelerine göre ödenmesi gereken kira tutarlarının zamanında ödenmediği tespit edilmiştir. İdare tarafından kira borçlarının ödenmesine ilişkin kiracılara tebligat yapıldığı ancak tebligatta belirtilen 10 günlük sürenin geçmiş olmasına rağmen kira ödemelerinin yapılmadığı anlaşılmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri uyarınca İdare tarafından, taahhüdünü sözleşme ve şartname hükümlerine uygun olarak yerine getirmeyen kiracılar için öncelikle bu kiracılardan olan alacağın takibine ilişkin gerekli işlemlerin yapılması ve sonrasında yine yükümlülüklerini yerine getirmeyen kiracıların sözleşmelerinin feshedilip, teminatlarının gelir kaydedilmesi ve bu kiracıların ihalelere katılmaktan geçici yasaklanması için ilgili bakanlık olan Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına bildirilmesi gerekmektedir.

BULGU 15: İdarece Öğrenci Yurt Binası Yapılması ve İşletilmesi Şartıyla Kiraya Verilen Binanın Yüklenici Tarafından Turistik Otel Olarak İşletilmesi

Adana Büyükşehir Belediyesine ait Ankara-Çankaya ilçesinde bulunan binanın öğrenci yurt binası olarak tadilat yapılıp işletilmesi için on yıl süreyle kira sözleşmesi yapılması ancak tadilatı yapılan binanın yüklenici tarafından turistik otel olarak ruhsatsız işletildiği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 11'inci maddesinde; üst yöneticilerin kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını sağlamaktan sorumlu oldukları ve bu sorumluluklarının gereğini harcama yetkilileri aracılığıyla yerine getirecekleri belirtilmektedir.

Aynı Kanun'un 8'inci maddesinde; her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesi ve kullanılmasından sorumlu oldukları hüküm altına alınmıştır.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "İlkeler" başlıklı 2'nci maddesinde, bu Kanun'un yürütülmesinde ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanmasının esas olduğu belirtilmiştir.

4721 sayılı Türk Medeni Kanun'un "Dürüst davranma" başlıklı 2'nci maddesinde;

"Herkes, haklarını kullanırken ve borçlarını yerine getirirken dürüstlük kurallarına uymak zorundadır.

Bir hakkın açıkça kötüye kullanılmasını hukuk düzeni korumaz" hükümleri yer almaktadır.

Yapılan incelemede Ankara ili Çankaya ilçesi Kültür Mahallesi 4910 ada 12 parsel nolu arsa ve üzerinde bulunan metruk binanın Adana Büyükşehir Belediyesi Meclisi'nin 12.06.2015 tarih ve 212 sayılı karar yazısı ile öğrenci yurdu olarak tadilat yapılmasına karar verilmiştir. Ancak bu giderlerin belediye tarafından karşılanması yerine bakım onarım bedeli karşılığı on (10) yıl süreyle kiraya verilmesi kararlaştırılmıştır. Söz konusu ihale için yaklaşık maliyet tutarının belirlenmesi ve işin keşif bedeli için Çevre ve Şehircilik Bakanlığı 2017 yılı yapı yaklaşık birim maliyetleri tebliğinden yükseköğrenim yurtlarına esas olan metrekare sınıfı alınarak yaklaşık maliyet belirlenmiştir. İhale için mevcut idari şartnamesi ve yönetimin onayladığı projelere göre inşaat, statik güçlendirme projesi, elektrik ve sıhhi tesisat ve onarım işlerinin yapılması ve yurt binasının işletmesinin detayları da açıklanmıştır.

Aynı sözleşmenin "Yüklenicinin Yükümlülükleri" başlıklı 7'nci maddesinde "*Yüklenici, iş yerini ihale şartnamelerindeki ve Yönetim'in onayladığı projede belirtilen amaç dışında kullanamaz.*" denilmektedir.

"Sözleşmenin Sona Ermesi" başlıklı 6'ncı maddesinde "*Yüklenici'nin sözleşme koşulları ve ihale şartnamelerine aykırı davranması halinde Yönetim Yüklenici' ye durumun düzeltilmesi konusunda yeterli süreyi vererek iki kez uyarır. Sorunun bu süreler sonunda düzeltilmemesi halinde Yönetim sözleşmeyi fesh etmekte serbesttir. Sözleşmenin feshi halinde sözleşme süresi bitiminde yapılan işlemler uygulanır.*" ifade edilmiştir.

Ancak sözleşmede istisnası olmaksızın belirlenen projede belirtilen amaç dışında kullanamaz maddesine rağmen Yüklenici 15.02.2019 tarihli dilekçesinde işin %90 safhasına gelindiği, 12/06/2015 tarih ve 67597785-050.01.04-212 sayılı meclis kararında Ankara Öğrenci Yurdu olarak beyan edilmiş ise de firma geçici kabulden sonra söz konusu binayı konaklama

yeri olarak kullanmak istediğini belirtmiştir. 15.03.2019 tarihinde ise Meclis, yüklenicinin bu binayı konaklama yeri olarak kullanmak istemesine ait teklifin kabulüne karar vermiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri ile işe ait sözleşmenin ilgili maddeleri birlikte değerlendirildiğinde, ihale şartnamelerinde ve meclis kararlarında söz konusu binanın yurt olarak işletilmesi hususunun açıklandığı, daha sonradan bu binanın konaklama yeri olarak işletilmesi amacıyla değişiklik yapılmasının ise ihalede açıklık ve rekabetin sağlanmasını engellediği görülmektedir. Mevcut tadilatının öğrenci yurdu yerine konaklama tesisi yapmak amaçlı olması ve tadilatın bitmesine az süre kalmışken bu değişikliğin istenmesi hem Türk Medeni Kanun'un 2'nci maddesinde yer alan dürüst davranma kuralına hem de işe ait sözleşme hükümlerine aykırı davranıldığını göstermektedir. Yüklenicinin kira hakkının konusu olan binayı kendisine verilen süre boyunca kanun ve sözleşme hükümlerine uygun bir şekilde öğrenci yurdu olarak işletme yükümlülüğü bulunmaktadır.

İdare taşınmazlarının denetimi kapsamında yerinde yapılan incelemelerde, söz konusu binanın yüklenici tarafından "... Otel" adıyla ruhsatsız bir şekilde turistik otel olarak işletildiği, internet ortamında yapılan aramalarda bahse konu otelin web sitesinin bulunduğu ve otelin birçok otel rezervasyonu sitesinde yer aldığı ve yine otel hakkında iki yıl öncesinden günümüze değin kullanıcı yorumları bulunduğu tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında yüklenici firma tarafından ilgili belediyeden konaklama ruhsatı temin edilipi ve işletme mevzuata uygun hale getirildiğini ifade etmiştir. Kamu taşınmazının değerlendirilmesi, ekonomik ömrünün uzatılması ve atıl durumdan çıkarılarak kamuya yarar sağlayacak şekilde kullanılması amacıyla yürütüldüğünü hem Meclis kararı hem de ruhsat süreciyle birlikte işlem hukuka uygun hale getirildiğini belirtmişse de ruhsat ile ilgili kanıtlayıcı belge sunulmamıştır. Ayrıca ihale sürecinin başından itibaren öğrenci yurdu yapılacağı ilan edilmesine rağmen daha sonra konaklama yeri olarak işletilmesi ihalede açıklık ve rekabetin sağlanmasını engellediği görülmektedir.

Sonuç olarak; anılan mevzuat hükümleri ve işe ait sözleşmenin ilgili hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, yükleniciye "Öğrenci Yurt Binası" olarak işletilmek üzere kiraya verilen binanın turistik otel olarak işletilmesi nedeniyle, İdare tarafından gerekli hukuki işlemler başlatılmalıdır.

BULGU 16: İmar Planı Değişikliğine Dair Değer Artış Paylarının Takip ve Tahsil Edilmesine İlişkin İşlemlerin Kontrolünün Yapılmaması

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

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

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

"Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde;

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

..."

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

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

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

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

hükümleri yer almaktadır.

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

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

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

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

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

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

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

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

Bakanlık muhasebe birimi tarafından 5 iş günü içerisinde aktarılacağı belirtilmektedir.

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

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

Kamu idaresi cevabında 2024 ve 2025 yılı içerisinde ilgili hesaplara İmar kanunu gereğince ödenen tutarlara ait banka işlem dekontları ekte göndermiştir fakat 2025 yılı içerisindeki tahsilatlar görünmekte olup bulgu konusu hususa yönelik 2024 yılı dönem sonu mali tablolarındaki hatayı düzeltici bir etkisi bulunmamaktadır

Sonuç olarak, imar planının taşınmaz maliklerinin talebi üzerine değiştirilmesi sonucu söz konusu taşınmazlarda meydana gelen değer artışlarının kamuya kazandırılabilmesi için İdare bünyesinde kıymet takdir komisyonu oluşturulması, Bakanlığın muhasebe biriminden bahsi geçen özel hesap hakkında bilgi istenmesi, değer artış paylarının takip ve tahsil edilmesi gerekmektedir.

BULGU 17: Kira sözleşmelerine İlişkin Sözleşme Devir Hükümlerine Uyulmaması

Belediye tarafından ihale suretiyle kiraya verilen taşınmazların devir sırasında devir alacak kişi ve firmalar için ilk ihaledeki şartların aranmadığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "*Meclisin görev ve yetkileri" başlıklı 18'inci maddesinin (e) fıkrasında; "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*",

Mezkur Kanun'un "Encümenin görev ve yetkileri" başlıklı 37'inci maddesinin (g) fıkrasında ise; "Taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek"

hükümleri yer almaktadır.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Sözleşmenin devri" başlıklı 66'ncı maddesinde;

"Sözleşme, ita amirinin yazılı izni ile başkasına devredilebilir. Ancak, devir alacaklarda ilk ihaledeki şartlar aranır. İzinsiz devir yapılması halinde, sözleşme bozulur ve müteahhit veya müşteri hakkında 62 nci madde hükümleri uygulanır." denilmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinde, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na uygun olarak yapılan kiralamaların sözleşme devrinde, devir alacak kişinin ilk ihaledeki istenilen yeterlilik şartlarını taşıması gerektiği belirtilmektedir.

Yapılan incelemede, Belediye tarafından ihale suretiyle kiraya verilen taşınmazların devri sırasında devir alacak kişi ve firmalar için ilk ihaledeki şartların aranmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında devir alacak kişilerin ilk ihaledeki şartları taşıması gerektiği hükme bağlanmış olup, bu hüküm uygulamada esas alındığı belirtilmiştir. Ancak devir alacakların ihalede aranan yeterlilik kriterlerini gösteren kanıtlayıcı belgeler sunulmamıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalara göre, sözleşme devir alan kişi ve firmalarda ilk ihaledeki şartların aranması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 18: İdare Tarafından Yabancı Menşeli Araç Kiralanması

İdare tarafından ilgili mevzuat kapsamında yasak olmasına rağmen ihale ve doğrudan temin yöntemiyle gerçekleştirilen araç kiralama hizmet alımı işinde yabancı menşeli binek araçların temin edildiği tespit edilmiştir.

237 sayılı Taşıt Kanunu'nun "Kanunun şümulü" başlıklı 1'nci maddesinde, belediyelerin bu Kanun hükümlerine tabi olduğu hüküm altına alınmış, "Kurumların edinebilecekleri taşıtlar" başlıklı 7'nci maddesinin birinci fıkrasında, kurumların taşıt ihtiyaçlarını hizmet alımı suretiyle karşılamalarının esas olduğu, kullanılacak taşıtların, muayyen ve standart tipte, lüks ve gösterişten uzak, memleket yollarına elverişli ucuz ve ekonomik olanlarından temin olunmasının gerektiği ifade edilmiştir.

Aynı Kanun'un 12'nci maddesinin ikinci fıkrasının (f) bendinde ise, "Hizmet alımı suretiyle edinilecek taşıtların cinsi, adedi, yaşı, hangi hizmetlerde kullanılacağı, kaynağı, yabancı menşeli olup olmayacağı ve diğer hususlar için gerekli esas ve usûller Cumhurbaşkanınca saptanır." hükmü yer almıştır.

Bu kapsamda, Bakanlar Kurulu tarafından 17.03.2006 tarihinde 2006/10193 sayılı Karar ile "Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usuller" kabul edilmiştir. Söz konusu Esas ve Usuller'in "Genel esaslar" başlıklı 6'ncı maddesinde, hizmet alımı suretiyle yabancı menşeli binek ve station wagon cinsi taşıt edinilmesinin 237 sayılı Kanun'un 10'uncu maddesinin beşinci fıkrasında öngörülen makam ve hizmetler ile sınırlı olacağı belirtilmiştir.

237 sayılı Kanun'un 10'uncu maddesi 2014 yılında kabul edilen 6519 sayılı Kanun'la "Bu Kanun kapsamında edinilecek taşıtların menşei, silindir hacimleri ve diğer niteliklerini belirlemeye ve sınırlamalar getirmeye Cumhurbaşkanı (Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi öncesi "Bakanlar Kurulu" ifadesi yer almaktaydı) yetkilidir." şeklinde değiştirilmiştir. Böylece Cumhurbaşkanı (değişiklikten önce Bakanlar Kurulu) gerektiğinde taşıtların menşeinin yanı sıra diğer özellikleri hakkında da sınırlamalar getirmeye yetkilendirilmiştir. Bu çerçevede, Bakanlar Kurulu tarafından 2014/6425 sayılı Karar'ın ekinde 237 Sayılı Taşıt Kanunu Kapsamında Edinilecek Taşıtların Menşei, Silindir Hacimleri ve Diğer Niteliklerinin Belirlenmesine Dair Karar kabul edilmiştir.

Söz konusu Karar'a göre 237 sayılı Kanun'a ekli (1) sayılı Cetvelde yer alan makamlar, (2) sayılı cetvelde yer alan makamlar (son iki sırası hariç), güvenlik önlemli (zırhlı) araçlar, koruma altına alınanlarla ilgili yönetmelik hükümlerine göre tahsis olunan araçlar ve idarelerin yurtdışı teşkilatları için edinilen araçlar, yabancı menşeli binek veya station-wagon cinsi taşıt edinilebilmektedir. Bu sayılanların dışında kalan makam veya hizmetler için hibe dâhil her ne suretle olursa olsun yabancı menşeli araç veya station-wagon cinsi taşıt temin edilmesi mevzuat

hükümlerine aykırılık teşkil edecektir. Ayrıca, yerli muhteva oranı %50'nin altında kalan taşıtlar yabancı menşeli sayılmaktadır.

17.05.2024 tarihinde yayımlanan 2024/7 sayılı Cumhurbaşkanı Genelgesi'nin "Resmi taşıtların edinilmesi ve kullanılması" başlıklı bölümünde; İlgili mevzuatında belirtilen makam ve hizmetler hariç olmak üzere, hibe dâhil her ne şekilde olursa olsun yabancı menşeli taşıt kullanılmayacaktır.

Yabancı menşeli araç temin edilebilecek makamlar ile hizmetlere ilişkin yukarıda yer verilen düzenlemeler dışında herhangi bir düzenleme yapılmamış olup belediyeler yabancı menşeli binek araç edinebilecekler arasında yer almamıştır. Diğer bir ifade ile Kanun'a ekli mezkûr cetvellerde belediye teşkilatı içerisinde yer alan herhangi bir makam için veya belediye hizmetleri için yabancı menşeli binek veya station-wagon cinsi araç temin edilebileceğine dair bir ibare bulunmamaktadır.

Yapılan incelemede, İdarenin 2024 yılında ihale usulü ve doğrudan temin yöntemiyle kiralamış olduğu detayları aşağıdaki tabloda gösterilen 6 adet taşıtın yabancı menşeli olduğu görülmüştür.

Tablo 12: Yabancı Menşeli Binek Araç Listesi

Sıra no	MARKA	Model	MODEL YILI
1	Volkswagen	Passat	2020
2	Volkswagen	Passat	2020
3	Volkswagen	Passat	2020
4	Volkswagen	Passat	2020
5	SKODA	Superb	2018
6	SKODA	Superb	2023

Sonuç olarak İdare tarafından hibe dâhil her ne suretle olursa olsun yabancı menşeli araç temin edilmemesi, araç edinimlerinin mevzuat hükümlerine uygun olarak yapılması gerekmektedir.

BULGU 19: İmar Planlarında Mezar Yeri Olarak Belirlenen Bazı Alanların Ticari Amaçla Kullanılması

Belediye sınırları içerisinde yer alıp imar planlarında "mezar" alanı olarak belirlenen bazı alanların restoran olarak kullandırıldığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin görev ve sorumlulukları" başlıklı 14'üncü maddesinde;

"Belediye, mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla;

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 yüksek öğrenim öğrenci yurtları (Bu Kanunun 75 inci maddesinin son fıkrası, belediyeler, il özel idareleri, bağlı kuruluşları ve bunların üyesi oldukları birlikler ile ortağı oldukları Sayıştay denetimine tabi şirketler tarafından, orta ve yüksek öğrenim öğrenci yurtları ile Devlete ait her derecedeki okul binalarının yapım, bakım ve onarımı ile tefrişinde uygulanmaz.); sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır…"

Denilmektedir.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun "Parselasyon planlarının hazırlanması" başlıklı 18'inci maddesinde ise:

İmar hududu içinde bulunan binalı veya binasız arsa ve arazileri malikleri veya diğer hak sahiplerinin muvafakatı aranmaksızın, birbirleri ile, yol fazlaları ile, kamu kurumlarına veya belediyelere ait bulunan yerlerle birleştirmeye, bunları yeniden imar planına uygun ada veya parsellere ayırmaya, müstakil, hisseli veya kat mülkiyeti esaslarına göre hak sahiplerine dağıtmaya ve re'sen tescil işlemlerini yaptırmaya belediyeler yetkilidir. Sözü edilen yerler belediye ve mücavir alan dışında ise yukarıda belirtilen yetkiler valilikçe kullanılır.

Düzenleme ortaklık payları, düzenlemeye tabi tutulan yerler ile bölgenin ihtiyacı olan yol, meydan, park, otopark, çocuk bahçesi/parkı, yeşil saha, ibadet yeri ve karakol, Milli Eğitim Bakanlığına bağlı öğretime yönelik eğitim tesis alanları, kamuya ait kreş ve gündüz bakım evleri, pazar yeri, semt spor alanı, toplu taşıma istasyonları ve durakları, Sağlık Bakanlığına bağlı sağlık tesis alanları, otoyol hariç erişme kontrolünün uygulandığı yol, su yolu, bölgenin geneline hizmet veren spor alanı, belediye hizmet alanı, sosyal ve kültürel tesis alanı, kamu hizmeti için planlanan teknik altyapı ve trafo alanları, özel tesis yapılmasına konu olmayan ağaçlandırılacak alan, rekreasyon alanı olarak ayrılan parseller ve mesire alanları, resmî kurum alanı, uygulama imar

planı kararı ile getirilen diğer umumi ve kamu hizmet alanları, otogar alanından oluşur ve bu hizmetlerle ilgili tesislerden başka maksatlarla kullanılamaz…"

Denilmektedir.

Bahsedilen kanun hükümlerinden anlaşılacağı üzere, umumi hizmet alanları olan yol, park, yeşil saha, mezarlık gibi alanlar, geçici süreyle bile özel şahıs veya şirketlerin kullanımına verilemez. Çünkü kanun koyucunun amacı, bu alanlardan tüm vatandaşların yararlanabilmesini sağlamaktır.

Yapılan incelemede; imar planında mezarlık olarak tespit edilen bazı alanların lokanta, kafeterya, tarımsal amaçlı alanlara dönüştürülerek ticari olarak faaliyette bulunan şahıs veya şirketlere kiralama ya da ecrimisil karşılığı kullandırıldığı görülmüştür. Ticari amaçla kullanılan mezarlık alanları aşağıdaki tabloda ayrıntılarına yer verilmiştir.

Tablo 13: Mezarlık Alanlarının Ticari Amaçla Kullanılan Taşınmazlar Tablosu

SIRA	İLÇE ADI	MAHALLE	ADA	PARSEL	ALAN (m²)
1	Ceyhan	Hamdilli	129	103	1.381
2	Ceyhan	Doruk Mah.		1.197	184
3	Ceyhan	Altıkara Mah.		331	22.833
4	Ceyhan	Sarımazı Mah.	233	7	1.587
5	Ceyhan	Cihanbekirli Mah.	2.283	1	2.641
6	Ceyhan	Doruk Mah.		1.040	13.565
7	Ceyhan	Sarımazı Mah.	514	8	49.207
8	Ceyhan	Sarımazı Mah.	514	12	136.275
9	Ceyhan	Sarıbahçe Mah.		137	6.096
10	Ceyhan	Soysallı Mah.		805	823
11	Ceyhan	Sıddıkiye Mah.		120	5.852
12	Karaisalı	Ayakkıf Köyü	2.015	41	23.850
13	Karaisalı	Kuzgun Köyü	198	9	1.776
14	Karaisalı	Bolacalı Köyü	109	14	2.624
15	Karaisalı	Çakallı Köyü	3.189	11	1.425
16	Kozan	Yüksekören Mah.	130	3	11.575
17	Kozan	Oruçlu Mah.	131	47	1.200
18	Kozan	Zerdali Mah.	173	19	734
19	Yumurtalık	Sadiye Mah.		85	18.750
20	Yumurtalık	Zeytinbeli Mah.	174	6	35.176
21	Yumurtalık	Şeyhganem Mah.		83	23.077
22	Yumurtalık	Zeytinbeli Mah.		22	12.192
23	Karataş	Bahçe Mah.		616	14.012
24	Karataş	Bebeli Mah.		690	14.832
25	Karataş	Bebeli Mah.		692	4.571
26	Karataş	Tabaklar Mah.		474	5.213
27	Karataş	İskele Mah.		2.173	87.332
28	Karataş	Bebeli Mah.		90	12.979
29	Yüreğir	Çağırkanlı Mah.		200	11.277
30	Sarıçam	Yağızlar	19.244	117	11.911

31	Sarıçam	Yağızlar Köyü	19.242	28	7.463
32	Sarıçam	Sofulu Mah.		528	3.204
33	Kozan	Akçalıuşağı Mah.	128	10	259
34	Kozan	Postkabasakal Mah.	201	51	1.984
35	Yüreğir	Frenkoğlu(Esenler) Mah.	109	5	1.327
36	Yüreğir	Kumrulu(Karaahmetli) Mah.		234	93.467
37	Sarıçam	Yarımca Köyü	16.567	213	6.449
38	Yüreğir	Taşçı Mah.		88	88.323
39	Yüreğir	Kumrulu(Karaahmetli) Mah.		72	9.717
40	Çukurova	Söğütlü Mah.	17.282	127	4.205
41	Yüreğir	Denizkuyusu Mah.		535	1.842
42	Karaisalı	Ayakkıf Köyü	2.048	26	26.702
43	Seyhan	Karakuyu Mah.	11.917	2	7.802
44	Yüreğir	Çağırkanlı Mah.		199	45.189
45	Karaisalı	Bucak Köyü	1.082	36	26.241
46	Karataş	İskele Mahallesi		2.173	3

Sonuç olarak, 3194 sayılı İmar Kanunu hükümlerine göre mezarlık alanlarının umumi hizmet alanları olması nedeniyle başka maksatlarla kullandırılmaması gerekmektedir.

BULGU 20: Sahipsiz Sokak Hayvanlarının Toplanmaması

İdare bünyesinde yapılan incelemelerde, 5199 sayılı Hayvanları Koruma Kanunu kapsamında toplatılması zorunlu olan başıboş sokak köpeklerinin toplatılmadığı, şehir merkezinde bir kısmı sürü halinde olmak üzere çok sayıda başıboş sokak köpeklerinin bulunduğu tespit edilmiştir.

5199 sayılı Hayvanları Koruma Kanunun 6'ncı maddesinin 4'üncü ve 5'inci fıkrası;

"*Madde 6- ....*

Sahipsiz veya güçten düşmüş hayvanların en hızlı şekilde yerel yönetimlerce kurulan veya izin verilen hayvan bakımevlerine götürülmesi zorunludur. Bu hayvanların öncelikle söz konusu merkezlerde oluşturulacak müşahede yerlerinde tutulması sağlanır. (Değişik son cümle: 30/7/2024-7527/4 md.) Bakımevlerine alınan hayvanlar Bakanlık veri sistemine kaydedilir ve rehabilite edilen köpekler, sahiplendirilinceye kadar hayvan bakımevlerinde barındırılır.

Sahipsiz veya güçten düşmüş hayvanların toplatılması ve hayvan bakımevlerinin çalışma usul ve esasları ile burada çalışan personelin niteliğine ilişkin hususlar ilgili kurum ve kuruluşların görüşleri alınarak Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelikle belirlenir. Hayvan

bakımevleri ve hastanelerin kurulması amacıyla Hazineye ait araziler öncelikle tahsis edilir. Amacı dışında kullanıldığı tespit edilen arazilerin tahsisi iptal edilir."

Şeklinde düzenlenmiştir.

Aynı kanunun 7527 sayılı kanun ile değişik "Yerel yönetimlerin sorumluluğu**"** başlıklı Ek 1'inci maddesinde ise;

"*Ek Madde 1 – (Ek:9/7/2021-7332/13 md.)*

Büyükşehir belediyeleri, il belediyeleri ve nüfusu yirmi beş bini aşan (...) belediyeler, sahipsiz veya güçten düşmüş ya da tehlike arz eden hayvanların korunması ve sahiplendirilinceye kadar bakımının yapılması ile rehabilitasyonunun sağlanması amacıyla hayvan bakımevleri kurar.

Birinci fıkrada belirtilen hayvanlar, ilgili belediyeler tarafından hayvan bakımevine götürülür. Hayvan bakımevi kurma zorunluluğu olmayan belediyeler ile il özel idareleri ise sorumluluk alanındaki bu hayvanları en yakın hayvan bakımevine götürür. (Değişik üçüncü ve dördüncü cümle: 30/7/2024-7527/13 md.) Bakımevlerine alınan hayvanlar Bakanlık veri sistemine kaydedilir. Rehabilite edilen köpekler, sahiplendirilinceye kadar hayvan bakımevlerinde barındırılır.

(Değişik: 30/7/2024-7527/13 md.) Büyükşehir belediyeleri, il belediyeleri ve nüfusu yirmi beş bini aşan belediyeler bakımından, geçici 4 üncü maddenin ikinci fıkrasında belirtilen kaynağı ayırmayan belediye başkanı ve meclis üyeleri ile ayrılan kaynağı hayvan bakımevi kurmak, sahipsiz hayvanları toplamak, rehabilite etmek veya sahiplendirilinceye kadar bakmak için sarf etmeyen ya da bu kaynağı başka amaçlar için sarf eden belediye başkanı ve belediye yetkililerine altı aydan iki yıla kadar hapis cezası verilir."

Hükümleri yer almaktadır.

Bu hükümlere göre Büyükşehir Belediyeleri, İl Belediyeleri ve nüfusu 25.000'i aşan belediyeler sorumlulukları altındaki mülki idare sınırları içerisindeki sahipsiz başıboş sokak köpekleri başta olmak üzere insan ve toplum sağlığını tehdit eden sahipsiz hayvanları toplamak ve bunları sahiplendirinceye kadar kurmuş oldukları hayvan bakım evlerinde bakmakla yükümlüdürler.

Bu kapsamda, 5199 sayılı Kanun'un Geçici Ek 4'üncü maddesine göre, Büyükşehir Belediyeleri, İl Belediyeleri ve nüfusu 25.000'i aşan belediyelerin hayvan bakımevleri kurmak, rehabilitasyon işlemlerini gerçekleştirmek ve sahipsiz hayvanlara sahiplendirilinceye kadar bakmak için en son kesinleşmiş olan bütçe gelirlerinin binde beşi kadar kaynak ayırmaları ve ayrılan bu kaynağı sadece hayvan bakımevi kurmak, sahipsiz hayvanları toplamak, rehabilite etmek veya sahiplendirilinceye kadar bakmak için kullanmaları kanunen zorunludur.

Kanunun Geçici 4'üncü maddesinde belirtilen kaynağı ayırmayan veya ayırmış oldukları bu kaynağı başka amaçlar için kullanarak 5199 sayılı kanunda belirtilen mecburiyetleri yerine getirmeyen belediye başkanı ve belediye yetkililerine 6 aydan 2 yıla kadar hapis cezası verileceği Ek 1'inci maddenin son fıkrasında hükme bağlanmıştır.

Yapılan incelemede, İdare tarafından sahipsiz sokak hayvanlarının toplanması için 3500 hayvan kapasiteli barınak yapıldığı ve kapasitesinin dolu olduğu, başıboş sokak köpeklerinin toplanmadığı, sokaklarda bir kısmı sürü halinde olmak üzere birçok başıboş köpeğin dolaştığı ve bunlarla ilgili olarak mevzuat hükümleri çerçevesinde herhangi bir işlem tesis edilmediği görülmüştür. Söz konusu bu durum, 5199 sayılı Kanun hükümlerine açıkça aykırılık teşkil etmekle birlikte, özellikle başıboş sokak köpeklerinin sebep olduğu saldırılar nedeniyle toplam 13 adet 2.200.000 TL tutarında tazminat davasının ortak sorumluluk kapsamında açıldığı görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında mevcut kapasitenin hayvan refahı gözetilerek yaklaşık 3.500 (kedi-köpek) hayvanın barındırılmasına uygun olduğunu, 2025 yılı sonunda inşaatı tamamlanacak yeni tesis ile toplam kapasitenin 7.000 yapılacağını ifade etmiştir. Sokakta yaşayan köpek popülasyonlarının tamamının kısa sürede toplanarak sokaktan uzaklaştırılması, gerek yasal, gerekse biyolojik olarak mümkün olmadığından bahsetmiştir. Toplama, kısırlaştırma ve bakım faaliyetlerinin etkin ve sürdürülebilir olması için sokak hayvanları konusunda yükümlülüğü olan ildeki tüm kurum, kuruluş ve paydaşların eşgüdüm içerisinde çalışmasının gerektiğini ifade etmiştir. Ancak ilhili bakanlık veya dğier belediyelerle ortak çalışma yapılması İdarenin takdirinde olup kanunun uygulanması takdiri bir durum olmadığı açıktır. Özellikle başıboş sokak köpeklerinin sebep olduğu saldırılar nedeniyle açılacak yeni davalar ortak sorumluluk kapsamında gelecekte daha yüksek tutarlarda mali külfete katlanılacağı açıktır.

Bu nedenle, insan ve toplum sağlığını korumak, belediyenin karşı karşıya gelebileceği ekonomik yüklerden korunmak ve hukuk devleti olmanın gereği olarak mevcut kanuni

düzenlemelerin emredici hükümlerine uygun olarak hareket ederek başıboş sokak hayvanlarının toplanması ve sahiplendirilinceye kadar hayvan bakımevlerinde bakımlarının yapılması gerekmektedir.

BULGU 21: Taşınır Mallara İlişkin Dönem Sonu İşlemlerinin Mevzuat Hükümlerine Göre Yürütülmemesi

Belediye harcama birimleri tarafından yıl sonu ambar sayımlarının yapılmadığı ve Harcama Birimi Taşınır Mal Yönetim Hesabı Cetvellerinin mevcut kayıtlar üzerinden düzenlendiği görülmüştür.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Sayım ve sayım sonrası yapılacak işlemler" başlıklı 32'nci maddesinde; kamu idarelerine ait taşınırların sayımın ne zaman ve ne şekilde yapılacağı ile düzenlenecek belgeler belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in "Taşınır mal yönetim hesabı" başlıklı 34'üncü maddesinde ise, taşınır mal yönetim hesabının; yıl sonu sayımına ilişkin Sayım Tutanağı, Taşınır Sayım ve Döküm Cetveli, Harcama Birimi Taşınır Mal Yönetim Hesabı Cetveli ve yıl sonu itibarıyla en son düzenlenen Taşınır İşlem Fişinin sıra numarasını gösterir tutanaktan oluşacağı düzenlenmiştir. Ayrıca taşınır mal yönetim hesabının nasıl hazırlanacağı, onaylatılacağı ve muhafaza edileceği ayrıntılı biçimde ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre; yıl sonlarında taşınır sayımları tam olarak yapılmalı, ardından sayım tutanakları düzenlenmeli buna bağlı olarak da taşınır sayım ve döküm cetveli hazırlanarak muhasebe kayıtları ile fiziki durum karşılaştırılmalıdır.

Yapılan incelemede, bazı harcama birimlerinde yıl sonu sayım işlemlerine ilişkin sayım tutanakları düzenlenmeden taşınır sayım ve döküm cetvellerinin düzenlendiği tespit edilmiştir. Yıl sonu Sayım Tutanakları düzenlenmeden Taşınır Sayım ve Döküm Cetvellerinin oluşturulması mevzuata aykırılık teşkil ettiği gibi Kurum için stok takibinde de risk oluşturmaktadır.

Sonuç olarak, yıl sonu sayımlarının yapılması ve taşınır yönetim hesabının Yönetmelikte belirtilen cetvel ve tutanakların tamamını içerecek şekilde düzenlenmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 22: Şirketlerin Sürekliliğinin Sağlanmasına Yönelik Gerekli Önlemlerin Alınmaması

Belediye şirketinin 2024 yılı mali tablolarının incelenmesinde, 2024 yılı dönem net zararının etkisiyle sermayesinin %50'nin üstünde karşılıksız kaldığı görülmüştür.

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun "3. Sermayenin kaybı, borca batık olma durumu a) Çağrı ve bildirim yükümü" başlıklı 376'ncı maddesinde,

"(1) Son yıllık bilançodan, sermaye ile kanuni yedek akçeler toplamının yarısının zarar sebebiyle karşılıksız kaldığı anlaşılırsa, yönetim kurulu, genel kurulu hemen toplantıya çağırır ve bu genel kurula uygun gördüğü iyileştirici önlemleri sunar.

(2) Son yıllık bilançoya göre, sermaye ile kanuni yedek akçeler toplamının üçte ikisinin zarar sebebiyle karşılıksız kaldığı anlaşıldığı takdirde, derhâl toplantıya çağrılan genel kurul, sermayenin üçte biri ile yetinme veya sermayenin tamamlanmasına karar vermediği takdirde şirket kendiliğinden sona erer..."

Hükmü yer almaktadır.

6102 sayılı Kanun'un 376'ncı maddesinde, sermaye ile kanuni yedek akçeler toplamının yarısının veya üçte ikisinin zarar sebebiyle karşılıksız kalması durumunda yönetim kurulu ve genel kurul tarafından yerine getirilmesi gereken hususlar belirlenmiştir. Belirtilen hususların yerine getirilmemesi halinde, şirketin kendiliğinden sona ermesi veya iflasının istenmesi gibi müeyyideler hüküm altına alınmıştır.

Belediyenin doğrudan %50'sinden fazlasına sahip olduğu Adana Ulaşım Anonim Şirketi'nin 2024 yılına ait sermaye ile kanuni yedek akçeler toplamı 13.985.260 TL, 2024 yılı bilançosuna göre birikmiş zararı 445.671.081,77 TL ve sermaye ile kanuni yedek akçeler toplamının zarar nedeniyle karşılıksız kaldığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, Büyükşehir Belediyesinin %50'den fazla hissesine sahip olduğu şirketlerin mali durumlarının 6102 sayılı Kanun'un 376'ncı maddesine göre değerlendirilerek şirketlerin sürekliliğinin sağlanmasına yönelik gerekli önlemlerin alınması gerekmektedir.

BULGU 23: Belediye Adına Tescil Edilmiş Taşıtlar ile Belediyenin Envanter Kayıtlarında Yer Alan Taşıtlar Arasında Uyumsuzluk Olması

Türkiye Noterler Birliğinden alınan Belediye adına tescil edilmiş taşıtların listesi ile İdarenin taşıtlarına ilişkin envanter kayıtlarının uyuşmadığı görülmüştür.

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 olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu olduğu hüküm altına alınmıştır.

Ayrıca Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Sorumluluk" başlıklı 5'inci maddesine göre; harcama yetkilileri taşınırların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak edinilmesinden, kullanılmasından, kontrolünden, kayıtlarının bu Yönetmelik'te belirtilen esas ve usullere göre saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasını sağlamaktan sorumludurlar.

Yine aynı Yönetmelik'in "Taşınır kayıt yetkilileri ve taşınır kontrol yetkilileri başlıklı 6'ncı maddesinde; kullanımda bulunan dayanıklı taşınırları bulundukları yerde kontrol etmek, sayımlarını yapmak ve yaptırmak, taşınır kayıt yetkililerinin görev ve sorumlulukları arasında sayılmıştır.

Diğer yandan adı geçen Yönetmelik'in "Sayım ve sayım sonrası yapılacak işlemler" başlıklı 32'nci maddesinde ise; kamu idarelerine ait taşınırların, taşınır kayıt yetkililerinin görevlerinden ayrılmalarında, yıl sonlarında ve harcama yetkilisinin gerekli gördüğü durum ve zamanlarda sayımının yapılacağı, sayımda bulunan miktar ile kayıtlı miktar arasında fark çıkması halinde, miktarlarında farklılık bulunan taşınırların sayımının bir kez daha yapılacağı, yine farklı çıkarsa bu miktarın "Fazla" veya "Noksan" sütununa kaydedileceği belirtilmektedir.

Mezkur mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, Belediyenin taşınır varlıklarının etkili, ekonomik ve verimli şekilde yönetilmesi açısından; varlıklara ilişkin kayıt ve kontrolün sorumlularca sağlıklı bir şekilde gerçekleştirilmesi, sayım ve sayım sonrası işlemlerin düzenli yapılarak kayıtlı durum ile fiili durum arasındaki uyumun sağlanması önem arz etmektedir.

İdarenin sahip olduğu taşıtlar diğer tüm taşıtlar gibi tescil edilmekte ve noter kayıtlarında yer almaktadır. Kamu kurum ve kuruluşları ise sahibi oldukları taşıtları ayrıca envanter kayıtlarında tutmakta ve bu kayıtlar vesilesiyle kontrol ve denetim işlemlerini

gerçekleştirmektedirler. Gerek noterlerin gerekse de idarelerin kendi bilgi sistemlerinde taşıtlar kayıt altına alındığından her iki kaydın birbiri ile tutarlı olması gerekmektedir.

Türkiye Noterler Birliğinden alınan belediye adına tescil edilmiş taşıtların listesi ile belediyenin taşıtlarına ilişkin envanter kayıtlarının karşılaştırılması sonucunda; 71 adet taşıtın belediye adına tescilli olmasına rağmen İdarenin kayıtlarında yer almadığı, ayrıca söz konusu taşıtlar ile ilgili olarak herhangi bir bilgi ve belgenin de bulunmadığı tespit edilmiştir.

İdarenin envanter kayıtlarının fiili durumla uyumlu hale getirilmesi, tescil kayıtlarında yer alan taşıtların nerede olduğunun tespitinin yapılması ve akıbeti bilinmeyen taşıtlara ilişkin gerekli çalışmaların yapılması gerekmektedir.

BULGU 24: Bütçe Emanetlerinin Ödenmesinde Mevzuatta Belirtilen Sıraya Uyulmaması

Bütçe Emanetleri Hesabından yapılan ödemelerin, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre yapılmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun "Ödenemeyen giderler ve bütçeleştirilmiş borçlar" başlıklı 34'üncü maddesi uyarınca; kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderler, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödenir. Ancak, sırasıyla kanunları gereğince diğer kamu idarelerine ödenmesi gereken vergi, resim, harç, prim, fon kesintisi, pay ve benzeri tutarlara, tarifeye bağlı ödemelere, ilama bağlı borçlara, ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçlara ve ödenmesi talep edilen emanet hesaplarındaki tutarlara öncelik verilmesi gerekmektedir.

Mezkûr Kanun'un "Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları*"* başlıklı 61'inci maddesinin altıncı fıkrasında da;

"*Muhasebe yetkilileri, 34 üncü maddenin ikinci fıkrasındaki ödemeye ilişkin hükümler ile bu maddenin üçüncü fıkrasında belirtilen ödemeye ilişkin kontrol yükümlülüklerinden dolayı sorumludur.*" hükmü yer almaktadır.

Diğer yandan, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 248 ve 249'uncu maddelerinde Bütçe Emanetleri Hesabının niteliği ve hesaba ilişkin işlemler düzenlenmiştir. Yönetmelik'te, 320 Bütçe Emanetleri Hesabının mali yıl içerisinde veya sonunda ödeme emri

belgesine bağlandığı halde, nakit yetersizliği veya diğer sebeplerle ilgililerine ödenemeyen tutarların izlenmesi için kullanılacağı; yapılacak ödemelerde söz konusu tutarların muhasebe kayıtlarına alınma sırasının gözetileceği belirtilmiştir.

Mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, İdarenin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması nedeniyle Bütçe Emanetleri Hesabına alınan tutarların mevzuatında belirtilen ödemelere öncelik vermek şartıyla muhasebe kaydına alınma sırasına göre ödenmesi gerekmektedir. Ayrıca, Bütçe Emanetleri Hesabında izlenen söz konusu tutarların kayda alınma sırasına göre ödenmesinden muhasebe yetkilisinin sorumlu olacağı açıktır.

Yapılan incelemede, 320 Bütçe emanetleri hesabından yapılan ödemelerin yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine aykırı olarak, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre gerçekleştirilmediği tespit edilmiştir.

Aşağıdaki tabloda Bütçe Emanetleri Hesabında izlenen müteahhit hakkediş ödemelerinin bu hesaptaki bekleme gün sayıları ile bütçe emanet ödeme sayıları gösterilmiştir. Buna göre en az bekleme 998 adet ödeme ile 0-99 gün aralığında olurken, en fazla bekleme ise 13 adet ödeme ile 1.000-1.099 gün aralığında gerçekleşmiştir.

Tablo 14: 320-Bütçe Emanetleri Hesabında Beklenilen Gün Sayıları

(TL)

Sıra	Bütçe Emanetleri Hesabında Beklenilen Gün Sayısı	Bütçe Emanetleri Hesabına Kaydedilen Ödeme Sayısı	Ödeme Tutarı
1	0-99	989	3.824.733.855
2	100-199	451	2.193.634.030
3	200-299	192	678.409.229
4	300-399	44	98.838.588
5	400-499	19	26.894.688
6	500-599	7	16.520.043
7	600-699	2	941.385
8	700-799	7	5.020.576
9	1000-1099	13	5.523.491

Kamu idaresi cevabında Bütçe Emanetleri Hesabındaki ödemelerde birtakım gecikmeler meydana gelmiş, ise de tablodaki tutarlar mahkeme safahatından kaynaklı olan gecikmeler olduğunu belirtmiştir. Ancak tabloda Bütçe Emanetleri Hesabında izlenen müteahhit hakkediş ödemelerinin bu hesaptaki bekleme gün sayıları ile bütçe emanet ödeme sayıları gösterilmiştir. Sadece mahkeme safahatından kaynaklı gecikmeler istisnai durumlar olmakla beraber bu tabloda tüm müteahhit hakkediş ödemelerini içermektedir.

Yapılan açıklamalar çerçevesinde, Bütçe Emanetleri Hesabındaki tutarların, İdare aleyhine bir durumun oluşmaması için mevzuatında belirtildiği sıralamaya göre ödenmesi gerekmektedir.

BULGU 25: Bina Numara Levhalarının Yerinde Olmamasının Aksaklıklara Sebebiyet Vermesi

Bina numara levhalarındaki aksaklıkların, belediyenin vergi mükellefi ve işletme ruhsatı gibi temel veri tabanlarını sağlıklı bir şekilde oluşturmasını engellediği görülmüştür. Bu durum, hem gelir kaybı ihtimaline hem de idari süreçlerde başka önemli etkilere yol açmaktadır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (g) bendinde meydan, bulvar, cadde, yol ve sokak ad ve numaraları ile bunlar üzerindeki binalara numara verilmesi işlerini gerçekleştirmenin Büyükşehir Belediyesinin görev ve sorumluluğunda olduğu, ikinci fıkrasında ise adres ve numaralandırmaya ilişkin görevlerin belediye meclisi kararı ile ilçe belediyelerine devredilebileceği veya birlikte yapılabileceği hüküm altına alınmıştır.

Ayrıca, 31.07.2006 tarihli ve 26245 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Adres ve Numaralandırmaya İlişkin Yönetmelik'in;

"Ad ve numara verilme zorunluluğu" başlıklı 11'inci maddesinin birinci fıkrasında; mahalle, köy, mezra, mevki, küme evleri, meydan, bulvar, cadde ve sokaklara ad veya numara, binalara ise numara verilmesinin zorunlu olduğu,

"Ad veya numara levhalarının konulacağı yerler" başlıklı 19'uncu maddesinin birinci fıkrasının (d) ve (e) bentlerinde; bina numara levhalarının, binaların sokak kapılarının kolaylıkla görülebilecek bir yerine konulacağı, kapıları, sokaktan görülemeyen binalarda, aynı numaranın bulunduğu ikinci bir numara levhasının, binanın sokaktan geçenler tarafından kolayca görülebilecek bir yerine veya bahçe kapısına konulacağı, dükkan, mağaza, yazıhane ve benzeri işyerlerinin numara levhalarının ise işyerinin sokaktan kolaylıkla görülebilecek bir yerine konulacağı,

"Numaralama işinde sorumluluk" başlıklı 20'nci maddesinin birinci fıkrasında; numaralama işlerinin bu Yönetmelik hükümlerine göre yapılmasından, yetkili idarelerin sorumlu olduğu, yetkili idarelerin yılda en az bir defa sorumluluk alanlarını kontrol ederek numaralama ile ilgili eksiklikleri gidereceği ve hataları düzelteceği,

hüküm altına alınmıştır.

Buna göre numaralandırmaya ilişkin görev 5216 sayılı Kanun'un 7/1-g maddesi gereği Büyükşehir Belediyesine verilmiş olmakla beraber yine aynı Kanun'un 7'nci maddesinin ikinci fıkrası hükmü çerçevesinde söz konusu görevin ilçe belediyelerine devredilebilme ya da birlikte yürütebilme imkanı bulunmaktadır. Nitekim Adana Büyükşehir Belediye Meclisi de 17.04.2014 tarihli ve 122 sayılı Kararı ile "meydan, bulvar, cadde, yol ve sokak ad ve numaraları ile bunlar üzerindeki binalara numara verilmesi" şeklinde hem ad verme hem de numaralandırma yapmaya ilişkin görev ve yetki devrini yapmış, devamında bazı ilçe belediyelerince caddelerin niteliklerinin sokak olarak değiştirilmesi üzerine konu mahkemeye intikal ettirilmiş, mahkemece "ad verilmesine" ilişkin yetki devrinin iptal edilmesi üzerine tekrar Büyükşehir Belediye Meclisince 30.11.2015 tarihli ve 370 sayılı Kararı ile bu kez sadece "numarataj yapma ve numaralandırma ile sınırlı olarak" görev ve yetki devri yapılmasına yönelik yeni bir karar alınmıştır. Gelinen noktada söz konusu görev sadece "numarataj yapma" ile sınırlı olmak üzere ilçe belediyelerine bırakılmıştır.

İlçe Belediyelerinin, binalara numara verilmesi işlerini yürütürken Adres ve Numaralandırmaya İlişkin Yönetmelik'in 11'nci maddesinin birinci fıkrası gereği her binaya bir numara vermesi, 19'uncu maddesinin birinci fıkrasının (d) ve (e) bentleri gereği bina numara levhalarının binaların sokak kapılarının kolaylıkla görülebilecek bir yerine koydurtması, 20'nci maddesinin birinci fıkrası gereği de yılda en az bir defa olmak üzere sorumluluk alanlarını kontrol ederek numaralama ile ilgili eksiklikleri gidermesi ve hataları düzeltmesi gerekmektedir.

Yapılan saha tespitlerinde, Adana'nın merkez ilçelerindeki bina numara levhalarının ilgili mevzuata uygun biçimde binaların sokak kapılarının kolaylıkla görülebilecek yerlerine konulmadığı belirlenmiştir. Seçilen üç caddedeki toplam 189 işyerinde yapılan fiili tespitte, numaratajların %80'inin eksik olduğu saptanmıştır.

Bu eksiklikler ve hatalar, belediyenin iş ve işlemlerini olumsuz etkilemektedir. Toplam 50 daire başkanlık/müdürlük, işlerini bina numarası üzerinden yürütmektedir. Numarataj eksiklikleri; ilan ve reklam vergisi mükellefiyetinin belirlenmesi, işletme ruhsatı işlemleri, taşınmaz envanterinin oluşturulması ve imar işlemleri gibi birçok sürecin tam ve doğru olarak yapılmasını engellemektedir. Bunun sonucunda, ilgili birimlerin elde ettiği gelirlerde önemli kayıplar yaşanma ihtimalini ortaya çıkarmaktadır.

Diğer yandan, bina numara levhalarının olmayışı, vatandaşlar için de ciddi sorunlar yaratmaktadır. Ambulans, polis ve doğalgaz acil ekipleri gibi acil müdahale birimlerinin olay yerine zamanında ulaşması zorlaşmakta, mahkeme tebligatları gibi resmi belgelerin de ilgilisine zamanında ulaşmasına engel olunabilmektedir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun "Belediyeler arası hizmet ilişkileri ve koordinasyon" başlıklı 27'nci maddesinin birinci fıkrasında büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyonun, Büyükşehir Belediyesi tarafından sağlanacağı hüküm altına alınmıştır. Bu hüküm uyarınca Büyükşehir Belediyesinin ilçe belediyelerince yürütülen ve diğer ilçe belediyelerini de olumsuz etkileyen hizmetlerin etkin bir şekilde yürütülmesini temin ettirmesi gerekmektedir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri ve açıklamalar çerçevesinde, Büyükşehir Belediye Meclisi bu görevi ilçe belediyelerine devretmiştir. Ancak, Büyükşehir Belediyesi birimlerindeki temel veri tabanı sorunları ve buna bağlı olarak ortaya çıkan gelir kaybı ihtimali devam etmektedir. Bu durumun önüne geçmek ve mevzuata uygun hareket etmek için ilçe belediyeleri nezdinde gerekli sürecin ivedilikle başlatılması gerekmektedir.

BULGU 26: Türkiye Jokey Kulübünden Alınan Eğlence Vergisi Paylarının İlçe Belediyelerine Düzenli Gönderilmemesi

Türkiye Jokey Kulübü tarafından Büyükşehir Belediyesine ödenen eğlence vergilerinden ilçe belediyeleri için ayrılması gereken payların düzenli bir şekilde ilgili belediyelere aktarılmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun; "Konu" başlıklı 17'nci maddesinde, Kanun'un 21'inci maddesinde belirtilen ve belediye sınırları ile mücavir alanlar içinde yer alan eğlence işletmelerinin faaliyetlerinin Eğlence Vergisine tabi olduğu; "Mükellef" başlıklı 18'inci maddesinde, verginin mükellefinin, eğlence yerlerini işleten gerçek veya tüzel kişiler olduğu; "Matrah" başlıklı 20'nci maddesinin (1) ve (2) numaralı bentlerinde, matrahın, biletle girilen yerlerde Eğlence Vergisi hariç olmak üzere bilet bedeli olarak sağlanan gayri safi hasılat olduğu (bilet bedeli dışında bağış veya başka adlar altında alınan paralar dâhil), müşterek bahislerde ise iştirakçilerden tahsil edilen tutardan, Katma Değer Vergisi düşüldükten sonra kalan tutar olduğu; "Nispet ve miktar" başlıklı 21'inci maddesinde, biletle girilen yerlerden olan spor müsabakaları, at yarışları ve konserlerden %10 ve müşterek bahislerden %5 oranında eğlence vergisi alınacağı hüküm altına alınmıştır.

Belirtilen Kanun'un; “Verginin ödenmesi” başlıklı 22'nci maddesinin ikinci fıkrasında, müşterek bahislerde her aya ait verginin, o ayı takip eden ayın 20'nci günü akşamına kadar ilgili belediyeye bir beyanname ile bildirilmesi ve aynı sürede ödenmesi gerektiği; “Usul hükümleri” başlıklı 98'inci maddesinde ise bu Kanuna göre alınacak vergi, harç ve katılma payları hakkında 213 sayılı Vergi Usul Kanunu ile 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun ve bunların ek ve tadilleri hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun, “Büyükşehir belediyesinin gelirleri” başlıklı 23'üncü maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda yer alan oran ve esaslara göre büyükşehir belediyesince tahsil olunacak at yarışları dâhil müşterek bahislerden elde edilen Eğlence Vergisinin % 20'si müşterek bahislere konu olan yarışların yapıldığı yerin belediyesine, % 30'u nüfuslarına göre dağıtılmak üzere diğer ilçe belediyelerine ayrıldıktan sonra kalan % 50'si büyükşehir belediyesinin gelirleri olarak sayılmıştır.

Anılan hükümlerden anlaşılacağı üzere, at yarışları dâhil müşterek bahisler nedeniyle doğacak eğlence vergisinin büyükşehir belediyelerince tahsil edilmesi ve maddede belirtilen esas ve oranlar dâhilinde ilçe belediyelerine gönderilmesi gerekmektedir.

2024 yılında Türkiye Jokey Kulübü tarafından Adana Büyükşehir Belediyesine ödenen vergiler toplamı 83.075.680,60 TL olup bu tutarın; %20'sinin at yarışlarının yapıldığı yer ilçe belediyesi olan Seyhan Belediyesine, %30'unun da nüfuslarına göre diğer ilçe belediyelerine (14 ilçe mevcuttur) gönderilmesi, kalan %50'sinin ise Büyükşehir Belediyesinin geliri olarak ayrılması gerekmektedir.

Türkiye Jokey Kulübü tarafından Büyükşehir Belediyesine ödenen eğlence vergilerinden ilçe belediyeleri için ayrılması gereken payların düzenli bir şekilde ilgili belediyelere aktarılmadığı görülmüş, yapılan incelemede, ilgili ilçe belediyeleri adına 41.531.497,42 TL Eğlence Vergisi paylarının ayrıldığı, önceki yıldan devren gelen 22.198.115,23 TL ödenmemiş pay ile beraber toplam 63.729.612,65 TL ödenmesi gereken payın olduğu; ilçe belediyelerine ödenmesi gereken bu payın 37.956.182,60 TL’lik kısmının nakden veya mahsuben ödendiği ancak kalan 25.773.430,05 TL’nin halen ilçe belediyelerine aktarılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında bulguda tespit edilen hususlara ilişkin olarak gerekli işlemin yapıldığı belirtilmiştir. Ancak, bulgu konusu hususa yönelik 2025 yılında yapılan kayıtların 2024 yılı dönem sonu mali tablolarındaki hatayı düzeltici bir etkisi bulunmamaktadır.

Türkiye Jokey Kulübü tarafından Büyükşehir Belediyesine ödenen eğlence vergilerden ayrılması gereken payların, ilçe belediyelerine aktarılmaması 5216 sayılı Kanun'a aykırılık teşkil etmektedir. Belediyenin 2464 sayılı Kanun'un 98'inci maddesi uyarınca ek bir mali külfetle karşı karşıya gelmesini önlemek adına ilçe belediyelerinin paylarının zamanında ve tam olarak ödenmesi gerekmektedir.

BULGU 27: Yönetmelik Hükümlerine Göre İşyeri Açma Ruhsatı Alımı İçin Gereken İtfaiye Raporu Olmadan Ruhsat Verilmesi

Belediye tarafından, bazı işletmelere, itfaiye raporu olmadan işyeri açma ve çalışma ruhsatı verildiği görülmüştür.

10.08.2005 tarihli ve 25902 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in "İşyerlerinde aranacak genel şartlar" başlıklı 5'inci maddesinin birinci fıkrasında işyeri açma ve çalışma ruhsatı verilen işyerlerinin bir takım şartları taşımak zorunda olduğu, aynı fıkranın (h) bendinde umuma açık istirahat ve eğlence yerlerin, patlayıcı, parlayıcı ve yanıcı maddelerin üretildiği, satıldığı ve depolandığı işyerlerin, otuz kişiden fazla çalışanın bulunduğu her türlü işyerlerin, ana giriş kapıları dışında cadde ve sokağa doğrudan bağlantısı olmayan ve birden fazla işyerinin bir arada bulunduğu iş hanı, çarşı ve benzeri işyerlerinde yangına karşı gerekli önlemlerinin alındığını gösteren itfaiye raporunun alınmasının gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Bu hükümlere göre yukarıda sayılı işletmelere ruhsat verilmesinde itfaiye (yangın) raporu düzenlenmesi gerekmektedir.

Bununla birlikte 3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun'un 3'üncü maddesinde büyükşehir belediyesinin olduğu yerlerde belediye hudutları ve mücavir alan içinde kalan işyeri ve işletmelerden 2 nci ve 3 üncü sınıf gayrisıhhi müesseseler için işyeri açma ve çalışma ruhsatının büyükşehir belediye başkanlığı tarafından verileceği, 4'üncü maddesinde ruhsat vermekle yetkili mercilerin, iznin verilmesi için yapılacak beyan ve incelemelerde yangın, patlama, genel güvenlik, iş güvenliği, işçi sağlığı, trafik ve karayolları, imar kat mülkiyeti ve

doğanın korunması ile ilgili konularda düzenlenecek yönetmeliği esas alacakları hükmü yer almaktadır.

Bu suretle Belediye tarafından verilecek iş yeri açma ve çalışma ruhsatlarında yangın ve iş güvenliğine uygunluk gibi kriterlerin göz önünde tutulacağı hüküm altına alınmıştır.

Belediye ruhsat servisinde yapılan incelemede, aşağıdaki tabloda ayrıntısı yer alan işletmelere, almaları gereken itfaiye (yangın) raporları olmadan Belediye tarafından işyeri açma ve çalışma ruhsatı verildiği tespit edilmiştir.

Tablo 15: Yangın Raporu Olmadan İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Verilen İşletmeler Tablosu

Sıra	İşletme Faaliyeti	Ruhsat Tarihi/Nosu	Adresi
1	Akaryakıt	20.02.2018/03	Yıldırım Beyazıt Mahallesi
2	Hazır Giyim	19.12.2019 / 82	Ahmet Remzi Yüreğir Mahallesi

Yukarıda belirtilen denetim tespiti üzerine İdare tarafından verilen cevapta özetle; bulguda yangın raporu olmadığı belirtilen işletmelerden birisi için söz konusu raporun aldırıldığı, diğeri için ise sürecin devam ettiği ifade edilmektedir.

Mevzuata aykırı olarak itfaiye raporu olmadan ruhsat verilen bu gibi yerler ve sorumlular hakkında gerekli işlemlerin yapılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 28: Kavşaklarda Görüş Açısının Engellenmemesi İçin Gerekli Tedbirlerin Alınmaması

Belediyenin yetki alanları içerisinde bulunan yolların üzerindeki kavşak ve kavşak dönüşlerinde trafik güvenliğini tehlikeye sokan mahiyette reklam panosu ve levhaların konulduğu, ağaç ve bitkilerin dikildiği görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde, kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesine ilişkin bütün işleri yürütme ve (g) bendinde Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yollar, meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımı ile bu yolların temizliği büyükşehir belediyelerine görev ve sorumluluk olarak verilmiştir. 5216 sayılı Kanun'un "Ulaşım hizmetleri" başlıklı 9'uncu maddesinde, Bu Kanun ile büyükşehir belediyesine verilen trafik hizmetlerini plânlama, koordinasyon ve güzergâh belirlemesi ile büyükşehir sınırları dahilinde il trafik komisyonunun yetkilerinin ulaşım koordinasyon merkezi tarafından

kullanılacağı, ulaşım koordinasyon merkezi kararlarının büyükşehir belediye başkanının onayı ile yürürlüğe gireceği, Büyükşehir belediyelerine bu Kanun ile verilen görev ve yetkilerin uygulanmasında 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun bu Kanuna aykırı hükümlerinin uygulanmayacağı hüküm altına alınmıştır.

2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun "Belediye trafik birimleri, görev ve yetkileri" başlıklı 10'uncu maddesinde, belediyelere verilen görevlerin il ve ilçe trafik komisyonları ve mahalli trafik birimleri ile işbirliği yapılarak yürütüleceği belirtildikten sonra yapım ve bakımından sorumlu olduğu yolların trafik düzeni ve güvenliğini sağlayacak durumda bulundurmak görev ve yetkisi belediyelere verilmiştir. 2918 sayılı Kanun'un "Karayolu yapısı ve trafik işaretlerinin korunması" başlıklı 14'üncü maddesinde, karayolu yapısı üzerine, trafiği güçleştirecek, tehlikeye sokacak veya engel yaratacak, trafik işaretlerinin görülmelerini engelleyecek veya güçleştirecek şekilde bir şey koymanın, atmanın, dökmenin, bırakmanın ve benzeri hareketlerde bulunmanın yasak olduğu, "Karayolu dışında, kenarında veya üzerindeki diğer levhalar, ışıklar ve işaretlemeler" başlıklı 16'ncı maddesinde de karayolu dışında, kenarında veya karayolu sınırı içinde, trafik işaretlerinin görülmelerini engelleyecek, anlamlarını değiştirecek veya güçleştirecek, tereddüte sebep olacak veya yanıltacak ve trafik için tehlike veya engel yaratacak şekilde levhalar, ışıklar, işaretlemeler ile, ağaç, direk, yangın musluğu, çeşme, parmaklık gibi yapı elemanları veya benzerlerini dikmenin, koymanın veya bulundurmanın yasak olduğu belirtilmiştir.

19.06.1985 tarih ve 18789 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Karayolu Trafik Güvenliğinin Sağlanması Yönünden, Yolun Yapısında Yapılacak Her Türlü Çalışmalarda Alınacak Tedbirler İle Karayolu Dışında, Kenarında veya Üzerindeki Diğer Levhalar, Işıklar ve İşaretlemeler Hakkında Yönetmelik'in "Amaç ve Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde, özel hukuk gerçek ve tüzel kişileri ile kamu kurum ve kuruluşlarınca karayolu yapısında yapılacak her türlü çalışmalar ile zorunlu hallerde karayolu dışında, kenarında veya üzerinde bulunacak olan standart trafik işaretleri dışındaki levhalar, ışıklar, işaretler, ağaç, direk, yangın musluğu, çeşme, parmaklık, çit, ihata duvarı ve benzeri elemanların tesis edileceği yer, nicelik, nitelik, usul, esas ve şartları konusunda, karayolu trafik güvenliğinin sağlanması amacına yönelik alınması gerekli tedbirleri kapsadığı, "Tanımlar" başlıklı 2'nci maddesinin birinci fıkrasında, bu Yönetmeliğin uygulanmasında levhaların standart trafik işaret levhaları dışındaki bütün levhaları kapsadığı, reklam ve ilan amacıyla taş, duvar, sanat yapıları ve benzeri tesislerin yüzeylerine yoldan açıkça görülecek şekilde yazı yazılması, resim ve sembol yapılması da bu Yönetmeliğin uygulanmasında levha anlamında olduğu ve "Diğer Esaslar" başlıklı 17'nci

maddesinin birinci fıkrasının (E) bendinin (a) alt bendinde kavşak yakınlarında görüş üçgeni içine levha konulmasının yasak olduğu düzenlenmiştir.

Büyükşehir Belediyesi sınırları içindeki bazı kavşakların görüş üçgeni içine reklam panoları ve tanıtıcı levhaların konulması, standardın dışında ağaç ve bitkilerin dikilmesi suretiyle kavşaklardan dönüşlerde görüşün engellendiği, trafik güvenliğinin tehlikeye düşürüldüğü tespit edilmiştir. Bu durum can ve mal kaybına yol açan trafik kazalarının yaşanması ihtimalini ortaya çıkarmaktadır. Nitekim, Adana Emniyet Müdürlüğünün 14.10.2024 tarih ve E-75027471 -64035-2024101110434889731 sayılı yazısı ile alınan 2021-2023 yıllarında meydana gelen ölümlü ve yaralamalı trafik kazalarına ait bilgiler çerçevesinde Turhan Cemal Berker Bulvarı ile Ziya Paşa Bulvarı kesişim kavşağı, Turhan Cemal Berker Bulvarı ile Atatürk Caddesi kesişim kavşağı ve Turhan Cemal Berker Bulvarı ile Fuzuli Caddesi kesişim kavşağında yerinde inceleme yapılmış olup kavşak ve kavşak dönüşlerinde trafik güvenliğini tehlikeye sokan mahiyette yukarıda ifade edilen unsurların bulunduğu görülmüştür.

Dolayısıyla kavşaklarda düzenlemelere uygun olmayan ve görüş açısını engelleyen reklam panosu, levha, ağaç ve bitkilerin olduğu bir durumda, herhangi bir trafik kazası olması durumunda idarenin tazminat ödeme zorunluluğu ile karşı karşıya kalma ihtimali göz önüne alınmalıdır.

Kavşakların yakınlarında görüş üçgeni içine reklam panosu ve levha konulmasının, yine görüş açısını engelleyen ağaç ve bitkilerin dikilmesinin yasaklanmasının gerekçesi trafik güvenliğinin tehlikeye düşürülmesinin önlenmesidir. Bu nedenle görüş üçgeni içerisine trafik güvenliğini tehlikeye düşürebilecek reklam panosu ve levha konulmaması, ağaç ve bitkilerin dikilmemesi önem arz etmektedir. Kavşaklardan dönüşlerde trafik güvenliğinin tehlikeye düşürülmemesi ve görüşün engellenmemesi için yeterli görüş alanının (görüş üçgeni) oluşturulmasına dikkat edilmelidir.

Kavşak veya benzeri yollarda görüş açısını engelleyecek, trafik güvenliğini tehlikeye düşürülebilecek reklam panosu ve levha konulmaması, ağaç ve çeşitli bitkilerin dikilmemesi, var olanlarında uygun hale getirilmesi, herhangi bir trafik kazası olması durumunda idarenin tazminata muhatap olmaması için gerekli işlemlerin yapılması sağlanmalıdır.

BULGU 29: Hakediş Ödemelerinin Gecikmesi Sebebiyle Verilen Süre Uzatım Kararlarında Sorunlar Bulunması

İdarenin hakediş ödemelerinin zamanında yapılabilmesi için gerekli tedbirlerin yeterince alınmadığı, hakedişlerin geç ödenmesi nedeniyle verilen süre uzatımı kararlarının, yürürlükteki ilgili mevzuat hükümleri ve akdedilen ihale sözleşmelerinde belirlenen süreler dikkate alınmaksızın tesis edildiği görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Geçici hakediş raporları" başlıklı 39'uncu maddesinde hakediş raporunun, yüklenici veya vekili tarafından imzalanıp idareye verildiği tarihten başlamak üzere en geç otuz gün içinde onaylandıktan sonra otuz gün içinde tahakkuka bağlanacağı, bu tarihten başlamak üzere sözleşmesinde farklı bir süre belirtilmemiş ise on beş gün içinde ödeme yapılacağı, "İşin süresi ve sürenin uzatılması" başlıklı 29'uncu maddesinde ise idarenin, sözleşmenin ifasına ilişkin yükümlülüklerini yüklenicinin kusuru olmaksızın yerine getirmemesi (yer teslimi, projelerin onaylanması, iş programının onaylanması, ödenek yetersizliği gibi) ve bu sebeple sorumluluğu yükleniciye ait olmayan gecikmelerin meydana gelmesi, bu durumun taahhüdün yerine getirilmesine engel nitelikte olması ve yüklenicinin bu engeli ortadan kaldırmaya gücünün yetmemiş olması halinde, işi engelleyici sebeplere ve yapılacak işin niteliğine göre, işin bir kısmına veya tamamına ait sürenin en az gecikilen süre kadar uzatılacağı hükümleri yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri uyarınca, bir yapım işinde işin yüklenicinin kusurundan kaynaklanmayan nedenlerle gecikmesi, bu durumun taahhüdün yerine getirilmesine engel nitelikte olması ve yüklenicinin söz konusu engeli bertaraf etme imkanının bulunmaması hallerinin birlikte gerçekleşmesi koşuluyla, işin niteliğine göre işin bir kısmına veya tamamına ilişkin sürenin, gecikilen süre kadar uzatılması imkanı bulunmaktadır.

İlgili mevzuat hükümleri gereğince süre uzatımı verilmesi, gecikme şartına tabi olduğundan, işin geciktiği ve bu gecikmenin süresinin tespiti ancak gecikmenin sebebi olarak değerlendirilen hakedişin gecikmeli olarak ödendiği tarih itibarıyla fiilen gerçekleştirilmiş imalatın tespit edilerek iş programına göre olan durumunun belirlenmesi ve gecikmenin yüklenicinin kusurundan kaynaklı başkaca bir sebepten kaynaklı olmadığına da kanaat getirildikten sonra yapılması gerekmektedir.

Diğer taraftan, mevzuat hükümlerine göre hakediş raporunun yüklenici tarafından imza edilerek idareye verildiği tarihten itibaren en fazla otuz gün içerisinde onaylanmasını müteakip

otuz gün içinde tahakkuka bağlanacağı, işlere ait sözleşmelerde farklı süreler belirtilmemesi halinde ise bu tarihten itibaren on beş gün içinde ödeme yapılacağı dikkate alındığında, hakediş ödemesi için toplamda yetmiş beş günlük asgari süre bulunmaktadır.

Her ne kadar hakediş onay ve tahakkuk süreçlerinin hızlandırılarak bu sürenin azaltılması mümkün ise de, yapılan incelemelerde işlerin ödeme süreçlerinde mevzuat ve sözleşmelerdeki onay-tahakkuk süreleri tam olarak kullanılmamasına rağmen, ödeme gecikmeleri gerekçesiyle süre uzatım kararları verildiği görülmüştür.

Ayrıca, idarenin bazı mal alım ihalelerinde de benzer bir durum görülmektedir. Örneğin, 2024/304606 Kozan İlçesinde Bulunan Mahalle Bağlantı Yollarında Kullanılmak Üzere Agrega Temini ve Nakli İşi kapsamında, idare, hakediş ödemelerindeki gecikme gerekçesiyle yükleniciye süre uzatımı vermiştir. Söz konusu iş mal alımı niteliğinde olmasına rağmen, süre uzatım kararında, Yapım İşleri Tip Sözleşmesine atıfta bulunulduğu görülmüştür. Ancak, söz konusu işin Sözleşmesinin 12.2.3 maddesinde, ödemelerin Ayrıntılı Harcama Programı ile nakit durumu doğrultusunda 120 gün içinde yapılacağı ifadesi mevcuttur.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun ilgili hükmü gereğince, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak kullanılması ile kötüye kullanılmaması için gerekli önlemleri alma sorumluluğuna sahiptir. Bu sorumluluk çerçevesinde, İdarenin onay, tahakkuk ve ödeme işlemlerini yürüten birimleri arasında koordinasyon sağlanmalı ve onay, tahakkuk ve ödeme süreçlerine ilişkin süreler dikkate alınarak bir nakit planlaması yapılmak suretiyle hakediş ödemelerindeki bu gecikmelerin asgari düzeyde tutulması temin edilmelidir.

Harcama birimlerinin, hakediş onay, tahakkuk ve ödeme süreçlerinde, ilgili mevzuat ve sözleşmelerde belirtilen hükümleri dikkate almaları, Mali Hizmetler Birimi ile irtibat ve koordinasyon halinde olmaları, işin durumuna göre ve özellikle ödeme güçlüğü yaşanan hallerde hukuken kendilerine tanınan süreleri tam olarak kullanmaları gerekmektedir.

BULGU 30: Hakediş Raporlarının Zamanında Düzenlenmemesi

Yapılan incelemede, İdare tarafından ihale edilen bazı yapım işlerinde yüklenicinin sözleşme kapsamında yapmış olduğu işlerin karşılığı olarak, ödemenin yapılabilmesi için gerekli olan ve çeşitli belge ve formların yer aldığı hakediş raporlarının, aksine hüküm olmadıkça aylık düzenlenmesi gerekirken bu kurala uyulmadığı, yüklenici tarafından üç ila beş

ay boyunca yapılan işlerin tek hakedişe bağlandığı, bu durumun yüklenicinin iş programına uygun çalışmasının denetimi, fiyat farkı hesaplamaları vb. konularda hesaplama, kontrol ve takip güçlüğü ortaya çıkardığı görülmüştür.

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin eki olan Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Geçici hakediş raporları" başlıklı 39'uncu maddesinde: "…

(4) Hakediş raporlarının düzenlenmesinde aşağıdaki esaslara göre işlem yapılır:

1. Geçici hakediş raporları yüklenicinin başvurusu üzerine, sözleşme veya eklerinde aksine bir hüküm bulunmadıkça her ayın ilk beş işgünü içinde düzenlenir. Yüklenici başvurmadığı takdirde idare, en çok üç ay içinde, tek taraflı olarak hakediş düzenleyebilir. Gelecek yıllara sari olmayan sözleşmelerde yaptırılan işler için, son hakediş raporu bütçe yılının sonuna rastlayan ayın yirminci günü düzenlenir.

2. İşe başlanıldığı tarihten itibaren meydana getirilen işler, yapı denetim görevlisi tarafından yüklenici veya vekili ile birlikte ölçülür ve bulunan miktarlar sözleşmedeki esaslara uygun olarak hakediş raporuna dahil edilir.

…

ç) Düzenlenen hakediş raporunun işleme konulabilmesi için, yüklenici veya işbaşında bulunan vekili tarafından imzalanmış olması gereklidir. Yüklenici veya vekili, bildirilen günde, hakedişe esas ölçülerin alınmasında hazır bulunmazsa yapı denetim görevlisi ölçümleri tek başına yaparak hakediş raporunu düzenler ve yüklenicinin bu hususstaki itirazları kabul edilmez. Hakediş raporu düzenlendikten sonra bir hafta içinde yüklenici raporu imzalamazsa yapı denetim görevlisi, hakediş raporunu idareye gönderir ve rapor yüklenici tarafından imzalanıncaya kadar idarede hiçbir işlem yapılmaksızın bekletilir. Yüklenici hakediş raporlarını zamanında imzalamamış olursa ödemede meydana gelecek gecikmeden dolayı hiçbir şikâyet ve istekte bulunamaz.

hükümlerine yer verilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere hakediş raporları yüklenicinin başvurusu üzerine her ayın ilk 5 günü, eğer yüklenici başvurusu olmazsa en çok üç ay içerisinde idarece yapılabilecektir. Hakedişler düzenlenirken yüklenici tarafından yapılan iş miktarları, görevlilerce ölçülecek ve karşılıklı imza altına alınarak mutabakat sağlanacaktır.

Hakediş raporlarının yukarıdaki mevzuat ile belirlenen süreler içinde düzenlenmemesi, işlerin iş programına göre gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğinin takibinde sorunlara yol açabilmektedir. İhaleli işlerde öngörülen fiyat farkı ödemeleri iş programı ve hakedişlerde ölçümü yapılan iş miktarı arasındaki orantıya göre hesaplanacaktır. Diğer taraftan, hakedişler arasındaki sürenin uzatılması neticesinde aylar itibariyle yapılan iş miktarlarının tespiti zorlaştığı için ve iş programlarında revizeler yapılıp yeni iş programları ortaya çıktıkça fiyat farkı hesabının yapılması da zorlaşacaktır.

Belediyenin bazı yapım işlerinde, yüklenici tarafından hazırlanmayan hakedişlerin en geç üç ay içerisinde idarece hazırlanması gerekirken bu kurala uyulmadığı, bazı işlerde yüklenici tarafından üç ila beş ay boyunca yapılan işlerin tek hakedişe bağlandığı görülmüştür.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri doğrultusunda, hakedişlerin düzenli olarak hazırlanması ve mümkünse her ay, aksi takdirde en geç üç ayda bir gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Ayrıca, iş programının ve yapılan işin idarece kontrol ve takibinin aksamadan sürdürülmesi önem arz etmektedir.

BULGU 31: Taksi Plakalarının Süresiz Olarak Verilmesi

Adana sınırları içinde çalışan taksicilere taksi plakalarının il trafik komisyon kararlarıyla süresiz olarak verildiği görülmüştür.

18.10.1983 tarih ve 18195 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun 12'nci maddesinde; trafik düzeni ve güvenliği yönünden belediye sınırları içinde ticari amaçla çalıştırılacak yolcu ve yük taşıtları ile motorsuz taşıtların çalışma şekil ve şartları, çalıştırılabileceği yerler ile güzergâhlarını tespit etmek ve sayılarını belirlemek görev ve yetkisi il ve ilçe trafik komisyonlarına verilmiştir.

Bu Kanun'a dayanılarak 03.05.1986 tarih ve 19096 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe konulan 86/10553 sayılı Ticari Plakaların Verilmesinde Uyulacak Usul ve Esaslar Hakkında Karar'ın amacı; vatandaşın ulaşım ihtiyacını karşılamak üzere toplu taşımacılığın geliştirilmesi, plaka karaborsacılığının ve korsan taşımacılığın önlenmesi, fiilen çalışmakta olan şoför esnafının haklarının korunması maksadıyla taksi, dolmuş, minibüs ve umum servis araçlarına verilecek ticari plakaların sayısı, verilme usul ve esaslarını tespit etmek olup, kararın 2918 sayılı Kanun'un 12'nci maddesi hükümlerine göre, il trafik komisyonlarınca plaka tahdidi kararı alınan illerde uygulanacağı belirtilmiştir.

Anılan Usul ve Esaslar'ın "Ticari Plaka Verilecekler" başlıklı 3 üncü maddesinde; "*Ticari plaka verilebilmesi için; a) Şoförlük mesleğini geçim kaynağı olarak seçmiş olduğunu ve sürekli olarak icra ettiğini beyan etmiş olmak b) En az iki yıldan beri o ilde ikamet etmek c) Şoförler derneğine üye olmak şarttır. Ticari plaka sahipleri bu plakaları, taşıtla birlikte veya ayrı olarak yalnız birinci fıkradaki şartları haiz kişilere satabilir."*

Ticari Plakanın Verilme Usul ve Esasları" başlıklı 5 inci maddesinde aynen; "*Ticari plaka, kapalı tekif usulü ile aşağıdaki şartlar dikkate alınarak, trafik komisyonunun tespit edeceği esaslara göre verilir. a) İlin ihtiyacı dikkate alınarak dağıtılacak ticari plaka sayısı trafik komisyonunca tesbit edilecek ticari plakanın serbest piyasadaki tahmini bedelinin %80'ine takabül eden muhammen bedeli, müracaat şekli, süresi, ihale zamanı ve diğer hususlar mahalli vasıta ve/veya en az iki gazete ile kamuoyuna duyurulur. b) Tesbit edilen ticari plakalar ikişer aylık dönemler bir yılda altı defa verilir. c) Kapalı teklif zarfları trafik komisyonları huzurunda açılır ve en yüksek bedeli teklif edenlerden başlamak üzere o dönem için tesbit edilen miktarda ticari plaka verilir. Eşit ücret teklif edenler arasında trafik komisyonu huzurunda kura çekilir. d) Müracaat edenlerden, trafik komisyonun tesbit edeceği muhammen bedelin 1/5'i teminat olarak peşin alınır. Plaka bedelinin kalan kısmı ödenmedikçe plaka almaya hak kazananlara plaka verilmez, kazanamayanların teminatları iade edilir.*" denilmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre toplu taşımaya ilişkin hakların belediyelere de ait olduğu anlaşılmakla birlikte bu hakkın Kanun çerçevesinde ihale yoluyla rekabete uygun ve saydamlığı sağlayarak sürenin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde verilmesi gerekir.

Ancak 5393 sayılı Kanun'un 84'üncü maddesinde; bu Kanun'la, belediyenin sorumlu ve yetkili kılındığı görev ve hizmetlerle sınırlı olarak 2918 sayılı Kanun'un uygulanmayacağı ifade edilmiştir. Bu hüküm çerçevesinde, 5393 sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği 13.07.2005 tarihinden itibaren bu madde ile birlikte belediye sınırları içerisindeki il trafik komisyonunun toplu taşıma yetkisi kaldırılmıştır. Yapılan bu değişiklikler sonrasında, ulaşım hizmetinin nasıl şekilleneceği ve önceden verilen süresiz ruhsatlar ve güzergâh izinlerinin durumlarının ne olacağıyla ilgili olarak örnek yargı kararlarından yararlanılması yerinde olacaktır.

Danıştay 13'üncü Dairesi'nin Esas No: 2015/985, Karar No: 2015/3164 ve aynı Dairenin Esas No: 2014/384, 2014/ 1950 No.lu Kararlarında, belediyelerin yürütmekle görevli ve yetkili oldukları toplu taşıma hizmetini;

Bizzat yapmak yerine imtiyaz suretiyle devrine karar verilmesi için Danıştay'ın görüşü ve İçişleri Bakanlığının onayının alınmasının ön koşul olduğu,

Kiralama yolunu seçmesi hâlinde ise hem taşınır hem taşınmazlar için kira süresinin 10 yılla sınırlı olduğu,

Ruhsat vermek suretiyle yerine getirilmesi usulünde ise ruhsat verilecek sürenin, tespit edilen muhammen bedelin yıllık mı yoksa ruhsat verilen süre için mi öngörüldüğünün, yıllık olarak tespit edilmiş ise her yıla ilişkin artış oranının nasıl belirleneceğinin vb. hususların açık bir şekilde ortaya konulması gerektiği,

Yukarıda usullere gördürülecek hizmetlere ilişkin ihalelerin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yapılması gerektiği, yönünde hükümler verilmiştir.

Aynı Dairenin Esas No:2014/1735, 2014/2859 No.lu Kararında; *"... davacı kooperatifin il trafik komisyonu kararları ile kazanılmış haklarının bulunduğu iddiasına yönelik olarak, toplu taşıma hatlarını işletme ve işlettirme imtiyazına sahip olan belediyelere imtiyaz hakkı bedeli veya kira ücreti ödemeden, il trafik komisyonlarının verdiği kararların kazanılmış hak oluşturacağı iddiasıyla toplu taşıma hatlarının bedelsiz kullanımının söz konusu olamayacağı gerekçesiyle, ilk derece mahkemesi tarafından davanın reddine karar verilmiş olup, bu Danıştay tarafından da onanmıştır.*" Danıştay'ın bu kararı ve bu yöndeki müstakar diğer kararları; toplu ulaşım haklarının ihale süreçlerine ve yukarıda belirtilen usullere uyulmaksızın devrinin mümkün olmayacağını ve bu usullere tabi olmaksızın elde edilen hakların da kazanılmış hak olarak değerlendirilemeyeceğini ortaya koymaktadır.

Ayrıca, Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin 29'uncu maddesinde; "*Büyükşehir belediyeleri dâhilinde daha önce il trafik komisyonları veya valiliklerce alınan karar veya izinlerle elde edilmiş haklar saklıdır*" denilmektedir.

Kazanılmış hakkın varlığından söz edebilmek için, bu hakkın yürürlükteki hukuk kurallarına uygun olarak tesis edilen bir işlemle elde edilmiş olması gerekmektedir. Nitekim Danıştay 10'uncu Dairesinin 2000/2114 Esas ve 2002/3458 sayılı kararına göre; *"...Kazanılmış hak, bir hak sağlamaya elverişli nesnel kuralların bireylere uygulanması ile onlar için doğan öznel hakkın korunması anlamında kabul edilebileceğinden, kazanılmış bir haktan söz edilebilmesi için bu hakkın yeni düzenlemeden önce yürürlükte olan kurallara göre bütün sonuçlarıyla fiilen elde edilmiş olması gerekmektedir.*"

Anayasa Mahkemesi ise konuyla ilgili 07.04.2021 Tarihli ve 2018/20720 Başvuru Numaralı Kararında özetle; İdarenin uzun yıllardır devam eden ve kişilerde hep devam edeceği kanısı oluşturan toplu ulaşım imtiyazını hak sahipleri tarafından öngörülemez ve mağduriyete yol açacak şekilde makul bir zaman önce bildirilmeden iptal edilmesinin hukuka uygun olmadığına hükmetmiştir.

Yukarıdaki açıklamalar çerçevesinde, 5000 adet T plakanın 20.05.1983 tarih ve 1983/19 sayılı İl Trafik Komisyonu kararlarıyla ihale yoluyla verilmesi mevzuata uygun olmasına karşın süresi belirtilmeksizin verilmesi 86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararına aykırı olduğu gibi süresiz olarak verilen toplu taşıma hakkının hat sahipleri açısından kazanılmış bir hak olarak değerlendirilemeyeceği de açıktır.

Sonuç olarak söz konusu plakaların ilgili mevzuat ve 04.05.2021 tarih ve 31474 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesi kararı doğrultusunda hat sahiplerine iyi yönetim kurallarına da riayet edilerek makul bir süre tanınma kaydıyla süre ve şartları da belirtilerek Belediye Kanunu'na uygun olarak ihale yoluyla verilmesi sağlanmalıdır.

BULGU 32: Dolu Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığı Kadrosuna Görevlendirme Yapılması ve Görevlendirilen Kişinin Harcama Yetkisini Kullanması

Belediyede Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığı kadrosu dolu olduğu halde başka birinin kadroya görevlendirildiği aynı zamanda kişiye harcama yetkilisi olarak da görev yaptırıldığı görülmüştür.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 86'ncı maddesine göre, memurların kanuni izin, geçici görev, disiplin cezası uygulaması veya görevden uzaklaştırma nedenleriyle işlerinden geçici olarak ayrılmaları halinde yerlerine kurum içinden veya diğer kurumlardan veya açıktan vekil atanabileceği, yine boş kadrolara görevlendirme yapılabileceği belirtilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 63'üncü maddesinde, "*Belediye bütçesiyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir."* denilerek harcama yetkilisinin tanımı yapılmış, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun "Harcama yetkisi ve yetkilisi" başlıklı 31'inci maddesinde de, *"Bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir."* hükmü yer almıştır. 5018 sayılı Kanun'a istinaden çıkarılmış olan 1 seri numaralı Harcama Yetkilileri Hakkında Genel Tebliğ'de harcama yetkililerinin belirlenmesi konusunda, *"5018 sayılı Kanunun 5436 sayılı*

Kanunla değişik 31 inci maddesinin birinci fıkrasında bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisi olarak belirlenmiştir. Bu hüküm uyarınca bütçe sınıflandırması harcama yetkilisini belirleyen temel unsur olmaktadır." denilerek harcama yetkisinin kim tarafından kullanılacağı açıkça belirtilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri çerçevesinde, İdarede Mali Hizmetler Daire Başkanlığı kadrosunda bulunan kişi var iken o kadrolara görevlendirme yapılamayacağı açıktır. Dolu kadroya görevlendirme yapılamayacağından dolayı harcama yetkililiğini de görevlendirilen yerine asıl kadroda bulunanın kullanması gerekir. Bu kişiler görevden alınmadığı ve bu kadrolar boş olmadığı sürece yetkinin görevlendirilen kişilerce kullanılması mümkün değildir. Şüphesiz 657 sayılı Kanun da memuriyette kadroyu esas almıştır. Yapılan bu görevlendirmeler 657 sayılı Kanun'a uygun değildir.

Kamu idaresi cevabında Mali Hizmetler Dairesi Başkanı olarak görev yapan kişi aynı zamanda muhasebe yetkilisi olarak görev yapması sebebiyle, söz konusu mevzuat gereği harcama yetkilisi olarak görev yapmadığı bilinmekte olup, ilgili dairenin harcama yetkilisi görevini daireye bağlı Şube Müdürü tarafından yürütüldüğünü belirtmiştir. Ancak belirtildiği gibi mali hizmetler şube müdürünün ödenek tahsis edilen birimin en üst yöneticisi olmadığı için harcama yetkilisi olarak görevlendirelemeyeceği açıktır. Bu kişiler görevden alınmadığı ve bu kadrolar boş olmadığı sürece yetkinin görevlendirilen kişilerce kullanılması mümkün değildir.

Sonuç olarak dolu olan kadrolara görevlendirme yapılmaması ve harcama yetkililiğini de kadroda bulunan kişinin kullanması gerekir.

BULGU 33: Belediye Tarafından İdare Edilen Toptancı Halinin Mevzuata Uygun Yönetilmemesi

Kamu İdaresine ait toptancı halinde yapılan fiili denetimlerde, mevzuata aykırılıklar ve uygulamaya ilişkin eksiklikler olduğu görülmüştür.

5957 sayılı Sebze ve Meyveler ile Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkındaki Kanun'un 11'inci maddesinin ilk fıkrasında İşyerlerinin kiralanması veya satılması 8/9/1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yapılır. Kira süresi en fazla on yıldır. Bakanlıkça belirlenen esaslara uygun olması kaydıyla, kira süresi sona erenlerle ihaleye çıkılmaksızın yeniden kira sözleşmesi

yapılabilecektir. Aynı Kanun'un 17'nci maddesinin 6'ncı fıkrasında il ve ilçe merkezlerinin giriş ve çıkışları ile şehirlerarası yollarda kontrol ve denetim noktası kurulması ve işletilmesine ilişkin usul ve esasların Bakanlık ve İçişleri Bakanlığınca birlikte belirleneceği ifade edilmiştir.

Sebze ve Meyve Ticareti ve Toptancı Halleri Hakkında Yönetmelik'in 59'uncu maddesinin 1'inci ve 2'nci fıkralarında ise kontrol ve denetim noktalarının, toptancı hali bulunan il merkezlerinin giriş ve çıkışlarında, trafik düzeni ve güvenliği dikkate alınarak, ilgili belediyenin talebi üzerine o ilin mülki idare amirinin onayı ile kurulacağı, Bakanlıkça belirlenen yerlerde kontrol ve denetim noktası kurulmasının zorunlu olduğu, kontrol ve denetim noktalarında denetimlerin, hal yöneticisi ya da hal zabıtası ve/veya hal yöneticisince görevlendirilen diğer personelce yerine getirileceği, ihtiyaç halinde bu noktalarda, kolluk kuvvetlerinden de yeterli sayıda personel görevlendirileceği,

Yönetmelik'in 9'uncu maddesinin 9'uncu ve 10'uncu fıkralarında, toptancı haline gelen araçlar ile halden çıkan araçlarda bulunan malların ağırlığının tartılabileceği, yeterli sayı ve kapasitede ağırlık kontrol üniteleri ile kontrol ve kayıt işlemlerinin yapılacağı bilgi işlem altyapısına sahip kontrol kulübelerinin, toptancı halinin giriş ve çıkışlarına ve uygun görülecek alanlara yerleştirileceği, toptancı halinin etrafının, insan ve mal girişine izin vermeyecek şekilde çevrileceği,

Yönetmelik'in 22'nci maddesinin 3'üncü fıkrasında, Belediyece görevlendirilecek zabıta sayısının, küçük toptancı hallerinde 3(üç), orta toptancı hallerinde 15 (on beş), büyük toptancı hallerinde ise 30 (otuz) kişiden az olamayacağı ve yapılacak görevlendirmelerde, toptancı halinin işlem hacminin de dikkate alınması gerektiği,

Yönetmelik'in 4'üncü maddesinin (p) ve (r) fıkralarında, Bakanlık bünyesinde elektronik ortamda kurulan ve internet tabanlı çalışan merkezi hal kayıt sisteminin ve sistem internet sayfası olarak www.hal.gov.tr adresinin kullanılacağı, 40'ıncı maddesinde ise bildirimcilerin hal kayıt sistemine kaydolmak ve sevk edecekleri malları sevkinden önce sisteme bildirmek zorunda oldukları, 43'üncü maddenin 1'inci fıkrasının(ç) bendinde, bildirim üzerine tahakkuk eden hal rüsumunu 5 iş günü içinde ödemenin veya ödenmesini sağlamanın bildirimcilerin yükümlülüğünde olduğu, 44'üncü maddenin 10'uncu fıkrasında hal rüsumuna ilişkin ödemelerin 45'inci maddeye göre Bakanlıkça belirlenen banka nezdinde açılan hesaba yatırılacağı, 45'inci maddede hal rüsumunun paylaşımının nasıl yapılacağı, 41'inci maddenin

14'üncü fıkrasında bildirim üzerine tahakkuk eden hal rüsumunun beş iş günü içinde ödenmemesi halinde, ödeme yapılana kadar yeni bir bildirimde bulunulamayacağı,

Yönetmelik'in 47'nci maddesinin 8'inci fıkrasında cezalı hal rüsumuna ilişkin ödemelerin, ilgili belediyece bu amaçla açılan banka hesabına yatırılmak suretiyle yapılacağı, bu hesapta toplanan tutarların yarısının her ayın sonunda tespit ve/veya yakalama eylemine bizzat ve fiilen katılan kamu görevlilerine ikramiye olarak ödeneceği,

Yönetmeliğin 50'nci maddesinin 1'inci fıkrasının (a) bendinde ise toptancı hallerindeki işyerlerinde Kira bedelini belediyenin yazılı uyarısına rağmen ödemeyenler ile teminatını süresinde vermeyenler veya eksilen teminatını süresinde tamamlamayanların kira sözleşmesinin feshine belediye encümenince karar verileceği,

Yönetmeliğin 57'nci maddesinin 1'inci fıkrasında Belediyeye gelir olarak kaydedilen hal rüsumu tutarlarının en az yüzde onu belediye toptancı halinin temizlik, güvenlik, aydınlatma, bakım ve onarım ihtiyaçlarının karşılanması ve kapasitesinin arttırılması, ihtiyaç duyulan bilgi işlem sisteminin kurulması ve lüzumlu diğer teknik donanımın sağlanması, soğuk hava deposu, laboratuvar, tasnif ve ambalajlama ile diğer tesislerin kurulması ve işletilmesi için harcanmak üzere, izleyen yıl belediye bütçesine ödenek olarak konulacağı,

Yönetmelik'in Geçici 1'inci maddesinin 12'inci fıkrasında 1/1/2012 tarihinden önce kurulmuş toptancı hallerindeki tahsisli işyerleri, mevcut tahsis sahiplerine Kanunun yürürlüğe girdiği 1/1/2012 tarihinden itibaren hiçbir işleme gerek kalmaksızın on sekiz yıl süreyle kiralanmış sayılacağı,

İfade edilmektedir.

Kamu İdaresine ait toptancı halinde yapılan fiili denetimler sonucunda;

- Toptancı hallerinin bulunduğu il ve ilçe merkezlerinin giriş ve çıkışları ile şehirlerarası yollarda personel eksikliği nedeniyle kontrol ve denetim noktası kurulmadığı, bu nedenle toptancı halleri dışında satılan sebze, meyve ve diğer malların sisteme bildiriminin yapılıp yapılmadığının veya sisteme bildirilenlerin ağırlık ve miktarlarının, kontrolünün yapılamadığı,

- Beyan edilen miktar üzerinden hal rüsumunun hal kayıt sitemi tarafından hesaplandığı,

- Hal giriş ve çıkışlarında yer alan kontrol kulübelerinin fiziki durumu ile çalışma şartlarının uygun olmadığı,

- Büyükşehir belediyesi merkez ve ilçe hallerinde asgari 39 zabıta görevlendirilmesi gerekirken 34 zabıta ile hizmet verildiği,

- Bir ilçe halinin Yönetmelik'in 9'uncu maddesinin dokuzuncu fıkrasına aykırı olarak etrafının insan ve mal girişini engelleyecek şekilde çevrilmediği,

- Uygulamada tahakkuk eden hal rüsumunu 5 iş günü içinde ödemeyen bildirimcilerin, ödeme yapılana kadar yeni bir bildirimde bulunulamaması için Bakanlıkça hal kayıt sistemindeki bildirim ekranının otomatik olarak kapatılmadığı, inisiyatifin hallerin yöneticilerine bırakıldığı, bu nedenle 5 iş günü sınırına uyulmadığı, haller arasında ise uygulama birliği bulunmadığı, bu durumun kamu alacağının tahsilatını geciktirdiği,

- Toptancı hallerindeki işyerlerinde teminat bedellerini tamamlamayan kiracılar bulunmasına rağmen idarece temerrüde düşen tüm kiracılarına mevzuat hükümleri çerçevesinde sistematik olarak takip, ihtar, fesih işlemleri yapılmadığından, İdarenin hallerde bulunan taşınmazlarını usulüne uygun ve etkin bir biçimde yönetmediği,

- 16 adet köşe başı işyerinin yol olarak ayrılmış bölümleri ücretsiz ve izinsiz kullandığı,

- Belediyeye gelir olarak kaydedilen hal rüsumu tutarlarının en az yüzde onu belediye bütçesine ödenek olarak ayrılmadığı,

tespit edilmiştir.

Yukarıda belirtilen eksikliklerin yanı sıra kontrol ve denetim yetersizliklerinin de giderilmesi adına gerekli önlemlerin alınması gerekmektedir.

BULGU 34: Taşınmazların İhale Yapılmaksızın Ecrimisil Karşılığında Kullandırılması

İdarenin mülkiyetinde veya tasarrufunda bulunan 461 adet taşınmazın 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre ihale yapılmak suretiyle kiralanması yerine, taşınmazların işgaline süreklilik kazandırılarak ecrimisil karşılığında kullandırıldığı görülmüştür.

2886 sayılı Kanun'un “Kapsam” başlıklı 1'inci maddesinde, belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun'da yazılı hükümlere göre yürütüleceği hüküm altına alınmıştır.

Aynı 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 tüzel kişilerce işgali üzerine fuzuli şagilden, bu Kanun'un 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 edilerek ecrimisil isteneceği, ecrimisil talep edilebilmesi için Hazinenin işgalden dolayı bir zarara uğramış olmasının gerekmeyeceği ve fuzuli şagilin kusurunun aranmayacağı belirtilmiştir.

Ayrıca kira sözleşmesinin bitim tarihinden itibaren işgalin devam etmesi halinde, sözleşmede hüküm varsa ona göre hareket edileceği ve aksi halde ecrimisil alınacağı, işgal edilen taşınmaz malın, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirileceği, idareye teslim edileceği hüküm altına alınmıştır.

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

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

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

tahliyesinin ve idareye tesliminin sağlanmasına yönelik düzenleme de ecrimisilin bir kiralama yöntemi olmadığını açıkça göstermektedir.

Yapılan incelemede, İdare tarafından 31.12.2024 tarihi itibarıyla 461 adet taşınmazın ecrimisil karşılığı kullandırıldığı ve 2886 sayılı Kanun'a aykırı olarak ecrimisilin, kira niteliğine büründürülerek geleceğe ilişkin olarak taşınmazın işgaline süreklilik kazandırıldığı tespit edilmiştir.

İdare tarafından ecrimisil karşılığı kullandırılan taşınmazların yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri doğrultusunda tahliyesinin sağlanması; kiralanabilir nitelikte ise 2886 sayılı Kanun çerçevesinde yapılacak ihaleyle kiraya verilmesi gerekmektedir.

BULGU 35: Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması

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

02.10.2006 tarihli ve 26307 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde cins tashihi; binalar, arazi ve arsalar ile yer altı ve yer üstü düzenlerinin mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarının farklılık göstermesi durumunda tapu kayıtlarının mevcut kullanım şekli dikkate alınarak düzeltilmesi işlemi olarak tanımlanmaktadır.

Aynı Yönetmelik'in "Cins tashihlerinin yapılması" başlıklı 10'uncu maddesinde kamu idarelerinin; mülkiyetlerinde, yönetimlerinde ve kullanımlarında bulunan taşınmazlarının mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarının birbirine uygun olmaması durumunda tapu kayıtlarında cins tashihlerinin yapılması için gerekli işlemleri yapacağı, tahsis edilen ve üzerinde irtifak hakkı tesis edilen taşınmazlar açısından ise bu yükümlülüğün kullanan idarelerin veya gerçek veya tüzel kişilerin durumu tespit eden yazısı üzerine taşınmaz maliki idarelere ait olduğu ancak cins tashihlerine ilişkin gerekli belgeler ile buna ilişkin malî yükümlülüklerin kullanıcılar tarafından karşılanacağı hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, İdarenin tapuda kayıtlı taşınmazlarından, mevcut kullanım şekli ile tapuda yer alan bilgileri farklı olan taşınmazlar olduğu tespit edilmiştir.

Tapuda kayıtlı olan taşınmazların kullanım şekilleri ile tapu bilgilerinin uyumlu hale getirilmesi amacıyla cins tashihlerinin yapılması gerekmektedir.

BULGU 36: Özel Halk Otobüslerinin İhalesiz ve Süresiz Olarak Çalıştırılması

İl sınırları içerisinde faaliyet gösteren özel halk otobüslerinin ihalesiz ve süresiz olarak çalıştırıldığı görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinin;

Birinci fıkrasının (f) bendinde;

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

Aynı fıkranın (p) bendinde;

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

İkinci fıkrasında ise;

"... Büyükşehir belediyeleri, birinci fıkranın (p) bendinin ikinci cümlesinde yer alan kriterler esas alınarak büyükşehir belediye meclisi kararıyla belirlenen yerlerdeki toplu taşıma hatlarının işletmesinin o bölgede kurulu taşıma birlik veya kooperatiflerinden temin edilmesine karar verebilir. Bu durumda ihaleye katılacaklarda ve kullanılacak taşıma araçlarında aranacak şartlar belediyelerce belirlenir. Taşıma birlik veya kooperatiflerine, belediye

bütçelerinden toplu taşıma hizmetlerinden ücretsiz veya indirimli olarak yararlanacaklara ilişkin gelir desteği ödemeleri yapılabilir."

denilmektedir.

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

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

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

Ulaşım koordinasyon merkezi kararları, büyükşehir belediye başkanının onayı ile yürürlüğe girer. Ulaşım koordinasyon merkezi tarafından toplu taşıma ile ilgili alınan kararlar, belediyeler ve bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilgililer için bağlayıcıdır.

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

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

denilmektedir.

Yine aynı Kanun'un 8 ve 9'uncu maddelerine istinaden 15.06.2006 tarihli ve 26199 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin 18'inci maddesinin birinci fıkrasının (ç) bendinde;

"Kara, deniz, göl, nehir, kanal ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek",

28'inci maddesinin ikinci fıkrasında ise;

"Taksi, dolmuş, minibüs ve umum servis araçları ile toplu taşım araçlarının tahsis süreleri, ticari plaka sayıları ile bu plakaların verilmesine ilişkin usul, esas ve devir ücretleri UKOME'ce tespit edilir."

denilmektedir.

Belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işleri için tabi olduğu 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kiralarda sözleşme süresi" başlıklı 64'üncü maddesinde;

"Kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira süresi, on yıldan çok olamaz.

Üç yıldan fazla süre ile kiraya verme işlerinde, önceden Maliye Bakanlığından izin alınması şarttır. Özel İdare ve belediyeler için kendi özel kanunları uygulanır.

Üç yıldan fazla süre ile kiraya verme işlerinde, kira bedeli her yıl şartname ve sözleşmesindeki esaslara göre yeniden tespit edilir."

denilmektedir.

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

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

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

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

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

Toplu taşıma hatlarının işletme ve işlettirme imtiyazına sahip olan belediyelere imtiyaz bedeli veya kira ücreti ödemeden, herhangi bir ihale veya sözleşme yapmadan İl Trafik Komisyonlarının verdiği kararların kazanılmış hak oluşturmayacağı,

hususları yer almaktadır.

Ayrıca 04.5.2021 tarih ve 31474 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 07.04.2021 tarihli ve 2018/20720 başvuru numaralı kararında, ihalesiz olarak verilen yolcu taşıma imtiyazının iptal edilerek söz konusu işin ihale ile verilmesi gerektiği konusunda herhangi bir tereddüt bulunmadığı, bununla birlikte idarenin iyi yönetişim ilkelerine uygun olarak hat sahiplerini karar almadan önce objektif koşullar konusunda bilgilendirerek yeni oluşacak duruma kendilerini hazırlayabilecekleri imkan sunması, gerekirse makul olarak değerlendirilebilecek bir süre öngörülerek bir geçiş dönemi sağlanması, böylelikle yapılacak hukuki müdahale sonrasında bütün külfetin hat sahiplerinin üzerine kalmamasına azami gayret gösterilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, Adana il sınırlarında Belediye Başkanlığınca çalışma belgesi verilerek işe başlatılan ve halen toplu taşımacılık yapan 419 adet özel halk otobüsü bulunduğu, 2002 yılında 3 yıllık sözleşme yapıldığı, 2010 yılında ise Encümen Kararı ile ihalesiz ve süresiz olarak yeni bir sözleşme yapıldığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında beş adet güzergâhın 10 yıllığına ihale edilmesine karar verilip 17.04.2025 ve 24.04.2025 tarihlerinde ihalesi yapılmış olup işlemlere devam etdiklerini belirtmiştir. Ancak kanıtlayıcı belgelerle yapılan ihalenin yeni hatlarda çalışacak özel halk

otobüsleri için olduğu anlaşılmıştır. 419 adet özel halk otobüsleriyle ilgili bir işlem olmadığı anlaşılmıştır.

Sonuç olarak, daha önce alınmış izinlere istinaden faaliyet gösteren özel halk otobüslerinin süresi ve şartları belirlenerek 2886 sayılı Kanuna göre ihale yoluyla çalıştırılmalarının sağlanması gerekmektedir.

BULGU 37: Servis Plakalarının İhalesiz ve Süresiz Verilmesi

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

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinin;

Birinci fıkrasının (f) bendinde;

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

Aynı fıkranın (p) bendinde;

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

İkinci fıkrasında ise;

"... Büyükşehir belediyeleri, birinci fıkranın (p) bendinin ikinci cümlesinde yer alan kriterler esas alınarak büyükşehir belediye meclisi kararıyla belirlenen yerlerdeki toplu taşıma

hatlarının işletmesinin o bölgede kurulu taşıma birlik veya kooperatiflerinden temin edilmesine karar verebilir. Bu durumda ihaleye katılacaklarda ve kullanılacak taşıma araçlarında aranacak şartlar belediyelerce belirlenir. Taşıma birlik veya kooperatiflerine, belediye bütçelerinden toplu taşıma hizmetlerinden ücretsiz veya indirimli olarak yararlanacaklara ilişkin gelir desteği ödemeleri yapılabilir."

denilmektedir.

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

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

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

Ulaşım koordinasyon merkezi kararları, büyükşehir belediye başkanının onayı ile yürürlüğe girer. Ulaşım koordinasyon merkezi tarafından toplu taşıma ile ilgili alınan kararlar, belediyeler ve bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilgililer için bağlayıcıdır.

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

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

denilmektedir.

Yine aynı Kanun'un 8 ve 9'uncu maddelerine istinaden 15.06.2006 tarihli ve 26199 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin 18'inci maddesinin birinci fıkrasının (ç) bendinde;

"Kara, deniz, göl, nehir, kanal ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek",

28'inci maddesinin ikinci fıkrasında ise;

"Taksi, dolmuş, minibüs ve umum servis araçları ile toplu taşım araçlarının tahsis süreleri, ticari plaka sayıları ile bu plakaların verilmesine ilişkin usul, esas ve devir ücretleri UKOME'ce tespit edilir."

denilmektedir.

Belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işleri için tabi olduğu 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kiralarda sözleşme süresi" başlıklı 64'üncü maddesinde;

"Kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira süresi, on yıldan çok olamaz.

Üç yıldan fazla süre ile kiraya verme işlerinde, önceden Maliye Bakanlığından izin alınması şarttır. Özel İdare ve belediyeler için kendi özel kanunları uygulanır.

Üç yıldan fazla süre ile kiraya verme işlerinde, kira bedeli her yıl şartname ve sözleşmesindeki esaslara göre yeniden tespit edilir."

denilmektedir.

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

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

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

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

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

Toplu taşıma hatlarının işletme ve işlettirme imtiyazına sahip olan belediyelere imtiyaz bedeli veya kira ücreti ödemeden, herhangi bir ihale veya sözleşme yapmadan İl Trafik Komisyonlarının verdiği kararların kazanılmış hak oluşturmayacağı,

hususları yer almaktadır.

Ayrıca 04.5.2021 tarih ve 31474 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 07.04.2021 tarihli ve 2018/20720 başvuru numaralı kararında, ihalesiz olarak verilen yolcu taşıma imtiyazının iptal edilerek söz konusu işin ihale ile verilmesi gerektiği konusunda herhangi bir tereddüt bulunmadığı, bununla birlikte idarenin iyi yönetişim ilkelerine uygun olarak hat sahiplerini karar almadan önce objektif koşullar konusunda bilgilendirerek yeni oluşacak duruma kendilerini hazırlayabilecekleri imkan sunması, gerekirse makul olarak değerlendirilebilecek bir süre öngörülerek bir geçiş dönemi sağlanması, böylelikle yapılacak hukuki müdahale sonrasında bütün külfetin hat sahiplerinin üzerine kalmamasına azami gayret gösterilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede;

27.01.1999 tarihli ve 1999/01 sayılı İl Trafik Komisyon Kararı ile S plaka uygulamasına geçilmesi gerektiği,

30.07.2003 tarihli ve 2003/7 sayılı UKOME kararı ile S plakalı servis araçlarının plakalarına tahdit getirilmesi hususunun İl Trafik Komisyonuna gönderildiği,

09.02.2005 tarihli ve 2005/16 sayılı UKOME kararı ile S plakalara tahdit getirilmesi ve tahdit kapsamına alınacak plakalar için 2 ay süre verildiği,

11.05.2005 tarihli ve 9431 sayılı İl Emniyet Müdürlüğü yazısı ile 2.760 adet S plakanın verildiği ancak bunlardan 2.429 adet S plakalı aracın aktif olarak faaliyette bulunduğu,

11.05.2005 tarihli ve 64 sayılı UKOME kararı ile S plakalı araçlara tahdit getirilerek sayılarının 2.429 adette dondurulmasına karar verildiği,

04.05.2013 tarihli ve 7063 sayılı İl Emniyet Müdürlüğü yazısı ile 49 adet S plakanın tahdidinin iptal edildiği,

Adana il sınırlarında toplam 2.380 adet okul ve personel servis (S Plaka) plakası olduğu, bunların UKOME ve İl Trafik Komisyonunca alınan tahdit kararları ile ihalesiz ve süresiz olarak verildiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında ihale işlemlerinin başlandığını 66 adet plaka için sözleşme imzalandığının belirtmiştir. Ancak geri kalan plakalar için de düzeltici işlemlerin yapılması gerekmektedir.

Sonuç olarak, daha önce alınmış izinlere istinaden çalışan okul ve personel servis plakalarının, süresi ve şartları belirlenerek 2886 sayılı Kanuna göre ihale yoluyla verilmelerinin sağlanması gerekmektedir.

BULGU 38: Taşınmazların Kaydına İlişkin Formlar ile İcmal Cetvellerinin Düzenlenmemesi

İdare tarafından taşınmazların kaydına ilişkin formlardan bazılarının hazırlanmadığı ve bu formlar esas alınarak düzenlenmesi gereken taşınmaz icmal cetvellerinin düzenlenmediği görülmüştür.

Taşınmazların yönetimi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 44, 45, 47 ve 60'ıncı maddelerinde düzenlenmiştir. 5018 sayılı Kanun kapsamında olan kurum ve kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde ve kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmallerinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemek üzere bu Kanun'un 44, 45 ve 60'ıncı maddelerine dayanılarak hazırlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına

İlişkin Yönetmelik 13.09.2006 tarihli ve 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulmuştur.

02.10.2006 tarihli ve 26307 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "Kayıt ve kontrol işlemleri" başlıklı 5'inci maddesine göre kamu idareleri, mevcutlarla birlikte, içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilen ve elden çıkarılan taşınmazlarını, miktar ve değer olarak takip etmek amacıyla kayıt altına alacaklardır. Taşınmazların hangi değerler üzerinden kayıt altına alınacağı ise yine 5'inci maddede açıklanmış olup buna göre "tapuda kayıtlı olan taşınmazların" maliyet bedeli, bu taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenemeyenlerin ise rayiç değer üzerinden kayıtlara alınacağı hüküm altına alınmıştır. Söz konusu taşınmazlardan maliyet ve rayiç bedeli belirlenemeyen taşınmazlar ile tapuda kayıtlı olmayan taşınmazlar başlığı altında yer alan taşınmazlardan sadece ekonomik olarak değerlendirmeye konu olanlar ile kamusal ihtiyaçlarda kullanılan taşınmazların, orta malları ve genel hizmet alanları başlığı altında yer alan taşınmazların ve de Bakanlık tarafından iz bedeli ile takip edilmesine karar verilen taşınmazların iz bedeli üzerinden kayıtlara alınacağı düzenlenmiştir. Maddenin devamında, taşınmazların rayiç değerinin, maliki kamu idaresince, başka bir kamu idaresinin yönetiminde veya kullanımında olanların ise bu idarelerce tespit edileceği hüküm altına alınmıştır.

Aynı Yönetmelik'in "Kayıt şekli" başlıklı 7'nci maddesine göre kamu idarelerine ait taşınmazlar için "Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar Formu", "Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar Formu", "Orta Malları Formu" ve "Genel Hizmet Alanları Formu" nun, ayrıca tapu kütüğünde üçüncü kişiler adına tescilli veya diğer kamu idarelerinin yönetiminde olmakla birlikte irtifak hakkı tesisi, tahsis, kiralama, kullanma izni verilmesi gibi yollarla kullanım hakkı kendilerine verilen taşınmazlar için de "Sınırlı Aynî Haklar ile Kişisel Haklar ve Tahsis Formu" nun düzenlenmesi gerekmektedir.

Kamu idarelerinin taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerince hazırlanan bu formlar taşınmaz icmal cetvelleri hazırlamak 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.

Yine Yönetmelik'in geçici 1'inci maddesinde maliyet bedeli veya rayiç değerler üzerinden muhasebe kayıtlarına alınacak olan taşınmazların bu değerler üzerinden kayıtlara alınıncaya kadar emlak vergi değerleri üzerinden kayıtlarının yapılacağı; fiili envanterlerinin

emlak vergi değeri üzerinden en geç 30.09.2014 tarihine kadar tamamlanarak Yönetmelik ekinde yer alan formlara ve cetvellere kaydedileceği; bu taşınmazlara ait bilgilerin muhasebe kayıtları yapılmak üzere muhasebe birimine gönderileceği, muhasebe biriminin de bu taşınmazları 01.10.2014 tarihinde muhasebe kayıtlarından çıkarıp fiili envanter üzerinden kayıtlara alacağı belirtilmiştir.

2014 yılında tamamlanan taşınmaz ve muhasebe kayıtları sonrası, yine Yönetmelik'in geçici 1'inci maddesinde *"(...)Yönetmeliğm 5 inci maddesine göre yapılması gereken işlemler 31/12/2017 tarihine kadar tamamlanır."* denilerek maliyet bedeli veya rayiç değer üzerinden kayıtlara alma işlemi için tamamlama tarihi öngörülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 187'nci maddesinde de taşınmazlar hakkında, Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümleri doğrultusunda, bu maddede belirtilen esaslara göre işlem yapılacağı belirtildikten sonra, Yönetmelik'in 188 ile 193'üncü maddeleri arasında taşınmaz varlıklara ilişkin işlemler muhasebe ilkeleri doğrultusunda açıklanmıştır.

Yapılan incelemede, İdarece Yönetmelik ekinde yer alan tapuda kayıtlı olan taşınmazlar için "Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar Formu(Ek:2)", genel hizmet alanları için "Genel Hizmet Alanları Formu(Ek:5)" ile "Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar İçin İcmal Cetveli(Ek:7/A)" nin düzenlendiği ancak Yönetmelik ekinde yer alan "Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar Formu(Ek:3)", "Orta Malları Formu(Ek:4)", "Sınırlı Ayni Haklar ile Kişisel Haklar ve Tahsis Formu(Ek:6)" ile bu formlar esas alınarak düzenlenecek olan "Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar İçin İcmal Cetveli(Ek:7/B)", "Orta Malları İçin İcmal Cetveli(Ek:7/C)" ve "Genel Hizmet Alanları İçin İcmal Cetveli" nin düzenlenmediği tespit edilmiştir.

Muhasebe kayıtlarına esas teşkil edecek olan söz konusu formlar ve icmal cetvellerinin düzenlenmemesi sonucunda 2024 yılı Bilançosu 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ile 252 Binalar Hesabı itibarıyla doğru ve güvenilir bilgi sunmamaktadır.

Söz konusu mevzuat hükümleri doğrultusunda eksik olan formlar ve icmal cetvelleri düzenlenerek taşınmazların değerlerinin tespit edilmesi ve muhasebe kayıtlarının düzeltilmesi gerekmektedir.

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

06520 Balgat / ANKARA

Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

https://www.sayistay.gov.tr

8. EKLER

EK 1: BULGULARA İLİŞKİN İZLEME TABLOSU

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	**Yıl**	**İdare Tarafından Yapılan İşlem**	**Açıklama**
Servis Plakalarının İhalesiz ve Süresiz Verilmesi	2023	Yerine Getirilmedi	Diğer 37
Taşınmazların İhale Yapılmaksızın Ecrimisil Karşılığında Kullandırılması	2023	Yerine Getirilmedi	Diğer 34
Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Borçların Ödenmesinde Mevzuatta Belirtilen Sıraya Uyulmaması	2023	Yerine Getirilmedi	Diğer 24
Özel Halk Otobüslerinin İhalesiz ve Süresiz Olarak Çalıştırılması	2023	Yerine Getirilmedi	Diğer 36
Tahsis Edilen ve Tahsisli Kullanılan Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması	2023	Yerine Getirilmedi	Dayanak 8
Türkiye Jokey Kulübünden Alınan Eğlence Vergisi Paylarının İlçe Belediyelerine Düzenli Gönderilmemesi	2023	Yerine Getirilmedi	Diğer 26
Sözleşme Yükümlülüğünü Yerine Getirmeyen Kiracıların Sözleşmelerinin Feshedilmemesi ve İhaleden Yasaklanması İçin Gereğinin Yapılmaması	2023	Yerine Getirilmedi	Diğer Bulgu 14
Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması	2023	Yerine Getirilmedi	Diğer 35
Trafik İşaret Levhaları Üstüne İlan ve Reklam Alanı Oluşturulması	2023	Yerine Getirilmedi	Diğer 12
İlan ve Reklam Alanlarında İşletme Hakkı Kullanan Firmaların Vergi Sorumlusu Yerine Vergi Mükellefi Olarak Beyanda Bulunmaları	2023	Yerine Getirilmedi	Diğer 13

Taşınmazların Kaydına İlişkin Formlar ile İcmal Cetvellerinin Düzenlenmemesi	2023	Yerine Getirilmedi	Diğer 38