



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI
Denetim Bölüm Başkanlığı - 3
Denetim Grubu - 17

Sayı : E-55823471-190.02-24051200

Konu : 2023 Yılı Denetim Sonuçları

ADANA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE BAŞKANLIĞINA

6085 sayılı Sayıştay Kanunu uyarınca İdareniz ve bağlı idarelerinizin denetimleri sonucunda hazırlanan "2023 yılı Sayıştay Denetim Raporları" ve "Kamu İdaresine Bildirilecek Hususlar" ekte gönderilmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 55'inci maddesi uyarınca, 2023 yılı denetim sonuçlarının Belediye Meclisine sunulması gerekmektedir.

Ayrıca Belediyeniz şirketine ilişkin "2023 yılı Sayıştay Denetim Raporu" da bilgi için ekte gönderilmektedir.

Bilgilerini ve gereğini rica ederim.

Ahmet TEZCAN
Başkan a.
Başkan Yardımcısı

Ek:

- 1 - Adana Büyükşehir Belediyesi 2023 Yılı Sayıştay Denetim Raporu (84 Sayfa)
- 2 - Adana Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü 2023 Yılı Sayıştay Denetim Raporu (50 Sayfa)
- 3 - Yeni Adana İmar İnşaat Ticaret Anonim Şirketi 2023 Yılı Sayıştay Denetim Raporu (49 Sayfa)
- 4 - Adana Büyükşehir Belediyesi 2023 Yılı Kamu İdaresine Bildirilecek Hususlar (20 Sayfa)
- 5 - Adana Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü 2023 Yılı Kamu İdaresine Bildirilecek Hususlar (2 Sayfa)

Doğrulama Kodu: B4A79FC5-A4A5-4B68-92AA-76C919EA286A

Adres: İnönü Bulvarı (Eskişehir Yolu) No:45

Telefon: (0312) 295-3000

Faks: (0312) 295-4800

KEP Adresi : sayistay@hs01.kep.tr

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

Doğrulama Adresi: <https://www.turkiye.gov.tr/sayistay-ebys>

Bilgi için: İbrahim ÖZKARCI

Grup Başkanı

Telefon No: (312) 295 27 17





T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ADANA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

2023 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2024



Tel : 90 (312) 295 30 00

Fax : 90 (312) 295 48 00



www.sayistay.gov.tr

sayistay@sayistay.gov.tr



İnönü Bulvarı No: 45

06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	11
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	11
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	11
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	12
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	13
7.	DENETİM BULGULARI.....	14
8.	EKLER.....	67

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1:Personel Durumu	4
Tablo 2:2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	5
Tablo 3:2023 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	6
Tablo 4:2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	6
Tablo 5:Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri.....	7
Tablo 6:Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri.....	7
Tablo 7:Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	8
Tablo 8:Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler	8
Tablo 9:320-Bütçe Emanetleri Hesabında Beklenilen Gün Sayıları.....	37
Tablo 10:İhaleler Kapsamında Kontrollükte Kullanılması Amacıyla İstenilen Araç Sayıları ve Kullanım Yerleri	47
Tablo 11:Yol Yapım Bakım ve Onarım Daire Başkanlığı Tarafından İhale Edilen Devam Eden ve Geçici Kabulü Yapılan İşlerden All-Risk Sigortası Biten ve Zeyilname ile Sigorta Süresi Uzatılmayan İşler	52
Tablo 12:Fen İşleri Daire Başkanlığı Tarafından İhale Edilen Devam Eden veya Geçici Kabülü Yapılan İşlerden All-Risk Sigortası Biten ve Zeyilname ile Sigorta Süresi Uzatılmayan İşler	52
Tablo 13:Fen İşleri Daire Başkanlığı Tarafından İhale Edilen İşlerden All-Risk Sigortası Teminat Tutarının Son Hakedişin Kümülatif Tutarını Karşılamaayan İşler.....	53
Tablo 14:Yol Yapım Bakım ve Onarım Daire Başkanlığı Tarafından İhale Edilen İşlerden All-Risk Sigortası Teminat Tutarının Son Hakedişin Kümülatif Tutarını Karşılamaayan İşler	53

KISALTMALAR

ASKİ	: Adana Su ve Kanalizasyon İdaresi
AŞ	: Anonim Şirket
BVAS	: Birleşik Veri Aktarım Sistemi
CLP	: Citylight Poster (Işıklı Reklam Tabelası)
ÇTV	: Çevre Temizlik Vergisi
DPB	: Devlet Personel Başkanlığı
EKPSS	: Engelli Kamu Personeli Seçme Sınavı
KDV	: Katma Değer Vergisi
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
TL	: Türk Lirası
TSB	: Türkiye Sigorta, Reasürans ve Emeklilik Şirketleri Birliği
VUK	: Vergi Usul Kanunu
YİĞŞ	: Yapım İşleri Genel Şartnamesi

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Tahsis Edilen ve Tahsisli Kullanılan Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması

B. Diğer Bulgular

1. Muhasebe Kayıtlarının Geriye Dönük Olarak Değiştirilmesi
2. Yevmiye Defterinde Boş Yevmiye Bırakılması ve Geçmişe Yönelik Kayıt Yapılması
3. Bazı İş Yerlerinin İlan ve Reklam Vergisi Mükellefiyetlerinin Bulunmaması
4. Yangın Sigortası Vergilerinin Eksik Beyan Edilmesi Nedeniyle Belediyenin Gelir Kaybına Uğraması
5. Taşınmazların Kaydına İlişkin Formlar ile İcmal Cetvellerinin Düzenlenmemesi
6. Taşınmazların İhale Yapılmaksızın Ecrimisil Karşılığında Kullandırılması
7. Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması
8. Kamu İdaresine Ait Taşınmazların Süresiz Tahsis Edilmesi
9. Özel Halk Otobüslerinin İhalesiz ve Süresiz Olarak Çalıştırılması
10. Servis Plakalarının İhalesiz ve Süresiz Verilmesi
11. Araç Kayıt Sisteminden Çıkış Yapılan Kiralık Araçlara İlişkin Bilgilerin Otomatik Olarak Akaryakıt Takip Sistemine İletilmemesi
12. Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Borçların Ödenmesinde Mevzuatta Belirtilen Sıraya Uyulmaması
13. Türkiye Jokey Kulübünden Alınan Eğlence Vergisi Paylarının İlçe Belediyelerine Düzenli Gönderilmemesi
14. İlan ve Reklam Alanlarında İşletme Hakkı Kullanan Firmaların Vergi Sorumlusu Yerine Vergi Mükellefi Olarak Beyanda Bulunmaları
15. İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması

16. Sözleşme Yükümlülüğünü Yerine Getirmeyen Kiracıların Sözleşmelerinin Feshedilmemesi ve İhalede Yasaklanması İçin Gereğinin Yapılmaması
17. Taşınmaz Kiralama İhalelerine İlişkin Kesin Teminatların Kira Artışlarına Uygun Olarak Güncellenmemesi
18. Uygulama Projesi Hazırlanarak Anahtar Teslimi Götürü Bedel Teklif Alınması Gereken Bina Yapım İşlerinin Birim Fiyat Teklif Almak Suretiyle İhale Edilmesi
19. Yapım İş İhalelerinde Sözleşmelerine Hüküm Konulmak Suretiyle İdarenin İhale Konusu İşle İlgili Olmayan Genel ve Sürekli İhtiyaçlarının Karşılanması
20. Bazı Yapım İşlerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Sonucunu Doğuracak Şekilde İhale Edilmesi
21. Yapım İşlerinde Fiyat Farkı Ödendiği Durumlarda Tüm Riskler (All Risk) Sigorta Poliçe Bedellerinin Artırılmaması
22. Yapım İşlerinde Nihai Projelerin Geçici Kabul Yapıldıktan Sonra Büyükşehir Belediyesine Teslim Edilmesinin Sağlanmaması
23. Yapım İşlerinde Proje Hazırlanmadan İhaleye Çıkılması
24. Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nde Belirtilen Sıralamaya Uyulmaksızın Kesin Kabul ve Kesin Hakediş İşlemlerinin Yapılması
25. Yol Yapımındaki İmalat Tabakaları İçin Dizayn Raporu Hazırlanmaması
26. Trafik İşaret Levhaları Üstüne İlan ve Reklam Alanı Oluşturulması

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

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. 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.

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

tarıhli 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.

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

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

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5216 sayılı Kanun'da Büyükşehir Belediye organları; Büyükşehir Belediye Meclisi, Büyükşehir Belediye Encümeni ve Büyükşehir Belediye Başkanı olarak öngörülmüştür. Karar organı olan Büyükşehir Belediye Meclisi, Büyükşehir Belediye Başkanı ve 79 meclis üyesinden oluşmaktadır.

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

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

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

Bilgi İşlem Daire Başkanlığı, Afet İşleri Daire Başkanlığı, İnsan Kaynakları ve Eğitim Daire Başkanlığı, İşletme ve İştirakler Daire Başkanlığı, Yazı İşleri ve Kararlar Daire Başkanlığı doğrudan Genel Sekretere bağlı olan birimlerdir.

Belediyenin daire başkanlığı şeklinde teşkilatlanmış diğer 21 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	1.762
Sözleşmeli Personel		84
Kadrolu İşçi	2.247	342
Geçici İşçi		45
Toplam	6.754	2.233
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel		6.352

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 2023 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2:2023 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	Ertesi Yıla Devir
Personel Giderleri	0	701.554.226	402.613.267	1.104.167.493	946.101.260	158.066.233	0
Sosyal Güv. Kur. Devlet Primi Giderleri	0	106.578.271	31.691.208	138.269.479	116.475.035	21.794.445	0
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0	4.194.806.336	830.653.309	5.025.459.645	4.313.906.830	711.552.815	0
Faiz Giderleri	0	150.000.000	-31.565.000	118.435.000	103.229.248	15.205.752	0
Cari Transferler	0	272.792.000	98.343.497	371.135.497	310.029.059	61.106.438	0
Sermaye Giderleri	0	2.494.966.000	1.292.610.330	3.787.576.330	3.486.198.486	301.377.844	0
Sermaye Transferleri	0	70.470.000	65.555.240	136.025.240	107.053.569	28.971.671	0
Borç Verme	0	5.350.000	20.000.000	25.350.000	20.531.185	4.818.815	0
Yedek Ödenekler	0	503.483.167	-284.901.851	218.581.316	0	218.581.316	0
Toplam	0	8.500.000.000	2.425.000.000	10.925.000.000	9.403.524.670	1.521.475.330	0

Adana Büyükşehir Belediyesinin 2023 mali yılı bütçesi ile 8.500.000.000 TL ödenek öngörülmüş olup önceki yıldan devreden ödenek olmadığından 2023 yılı ödenek toplamı 8.500.000.000 TL'dir. Yıl içerisinde 2.425.000.000 TL Ek Ödenek verilmiş olup toplam bütçe ödeneği 10.925.000.000 TL olmuştur. Yıl içinde 9.403.524.670 TL bütçe gideri yapılmış, 1.521.475.330 TL ödenek iptal edilmiştir. 2024 yılına devreden ödenek bulunmamaktadır.

Adana Büyükşehir Belediyesinin 2023 yılı Bütçesi "(A) Ödenek Cetvelinde" ek ödenek dahil toplam 10.925.000.000 TL ödenek, "(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması" Cetvelinde ise 10.150.000.000 TL gelir tahmini öngörülmüş olup gider bütçesindeki ödenek

toplamı ile gelir bütçesinde tahmin edilen gelir toplamı arasındaki fark, Finansmanın Ekonomik Sınıflandırılması Cetvelinde gösterilen 775.000.000 TL tutarındaki borçlanma karşılık gösterilmek sureti ile bütçe denkliliği sağlanmıştır.

Tablo 3:2023 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

(TL)						
E1	Açıklama	2023 Bütçe Gelir Tahmini	Tahsilat Tutarı	Red ve İadeler	Net Tahsilat	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
1	Vergi Gelirleri	120.000.000	98.019.666	42.597	97.977.070	82
3	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	766.000.000	671.573.604	3.036.159	668.537.445	87
4	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	18.000.000	23.251.731	0	23.251.731	129
5	Diğer Gelirler *	9.086.000.000	6.812.969.938	2.776.071	6.810.193.867	75
6	Sermaye Gelirleri	160.000.000	3.955.710	0	3.955.710	2
9	Red ve İadeler (-)	0	0	0	0	0
	Toplam	10.150.000.000	7.609.770.650	5.854.827	7.603.915.823	75

* Diğer Gelirler kapsamında yapılan 6.812.969.938 TL tahsilatın 6.735.777.229 TL'lik kısmı genel bütçe vergi gelirlerinden alınan payları ifade etmektedir.

Buna göre 2023 yılında net bütçe geliri %75 seviyesinde gerçekleşmiştir. Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri %87 ile diğer gelirler %75, sermaye gelirleri ise %2 ile beklenenin altında, alınan bağış ve yardımlar %129 ile beklenenin üstünde gerçekleşmiştir.

Tablo 4:2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

(TL)				
E1	Açıklama	Toplam Bütçe	Bütçe Gideri	Gerçekleşme Oran (%)
1	Personel Giderleri	1.104.167.493	946.101.260	86
2	Sosyal Gv. Kur. Devlet Primi Giderleri	138.269.479	116.475.035	84
3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	5.025.459.645	4.313.906.830	86
4	Faiz Giderleri	118.435.000	103.229.248	87
5	Cari Transferler	371.135.497	310.029.059	84
6	Sermaye Giderleri	3.787.576.330	3.486.198.486	92
7	Sermaye Transferleri	136.025.240	107.053.569	79
8	Borç Verme	25.350.000	20.531.185	81
9	Yedek Ödenekler	218.581.316	0	0
	Toplam	10.925.000.000	9.403.524.670	86

Buna göre 2023 yılında bütçe giderleri %86 seviyesinde gerçekleşmiştir. Başlangıç bütçesinde öngörülen tutar faiz giderlerinde %87, cari transferlerde %84, sermaye giderlerinde %92 ve sermaye transferlerinde %79 gerçekleşme ile beklenenin altında kalmıştır.

Belediyenin bütçe gelirler ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2022 yılının 2021 yılına, 2023 yılının 2022 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki

tablolarda yer almaktadır.

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

Bütçe Geliri Çeşidi	2021 YILI	2022 YILI	2023 YILI	2022-2021 Değişim oranı (%)	2023-2022 Değişim oranı (%)
Vergi Gelirleri	52.919.149	73.701.345	98.019.666	39	33
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	373.072.192	448.133.784	671.573.604	20	50
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	974.184	12.759.369	23.251.731	1.210	82
Diğer Gelirler	1.926.920.645	3.932.671.523	6.812.969.938	104	73
Sermaye Gelirleri	43.166.993	105.545.102	3.955.710	145	-96
Toplam	2.397.053.163	4.572.811.123	7.609.770.650	91	66
Red ve İadeler (-)	9.228.460	38.900.721	5.854.827	322	-85
Net Toplam	2.387.824.703	4.533.910.402	7.603.915.823	90	68

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2023 yılında gelirler bir önceki yıla göre 3.070.005.420,64 TL'lik (%68) artış göstermiştir. Bu çerçevede; diğer gelirler de 2.880.298.414,87 TL'lik (%73) artış söz konusu olup bu artış büyük oranda merkezi idare vergi gelirlerinden alınan payların artışından kaynaklanmıştır.

Tablo 6:Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri

Bütçe Gider Çeşidi	2021 Yılı	2022 Yılı	2023 Yılı	2022-2021 Değişim oranı (%)	2023-2022 Değişim oranı (%)
Personel Giderleri	289.307.845	425.951.576	946.101.260	47	122
Sosyal Güv. Kur. Devlet Primi Giderleri	46.234.724	66.291.603	116.475.035	43	76
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	1.093.049.037	2.182.012.686	4.313.906.830	100	98
Faiz Giderleri	186.512.990	179.173.128	103.229.248	-4	-42
Cari Transferler	72.231.351	134.197.041	310.029.059	86	131
Sermaye Giderleri	409.916.454	1.127.611.515	3.486.198.486	175	209
Sermaye Transferleri	18.887.319	54.506.438	107.053.569	189	96
Borç Verme			20.531.185	0	0
Yedek Ödenekler			0	0	0
Toplam	2.116.139.721	4.169.743.985	9.403.524.670	97	126

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2023 yılında 2022 yılına göre 5.233.780.685,05 TL (%126) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2023 yılında Mal ve Hizmet Alım Giderleri 2.131.894.143,50 TL (%98), Sermaye Giderleri 2.358.586.971,20 TL (%209) tutarında artarak toplam artış üzerinde etkili olmuştur.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2023 yılı Faaliyet Gideri 5.710.298.122,06 TL, Net Faaliyet Geliri 7.717.496.126,13 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise

2.007.198.004,07 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	Seyhan İmar İnşaat Kültür Sağlık Ticaret AŞ	17.500.000	6	0,00034

Tablo 8:Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler

(TL)

Sıra No	Belediye Şirketi	Hissedar Olduğu Şirket	Toplam Sermaye Tutarı	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 Ürünleri Temizlik Hizmetleri Ticaret ve Sanayi AŞ	Beldetaş Belde Sağlık Sanayi ve Ticaret AŞ	13.994.000	1.800	0,0128
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 Ön Mali Kontrol Yönergesi mevcuttur.

Bilgi ve İletişim Standartları

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır.

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

İzleme Standartları

İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi, yılda en az bir kez 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 2023 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, "Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular" bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: 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 muhasebeleştirilmesi 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 Müdürlüğü’nün 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 2023 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 birimlerinde,

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 kayıtlar taşınmazı tahsisli olarak kullanan idarenin taşınmaza ilişkin harcamalarını muhasebeleştirilen 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 52 adet taşınmaza ilişkin tahsis kaydı yapılmadığından söz konusu taşınmazlar İdare tarafından kullanılmadığı halde hala bilançosunda ve İdarenin kullanımındaymış gibi görünmekte, İdarenin 83 adet tahsisli olarak kullandığı taşınmaz ise muhasebe kayıtları yapılmadığından İdarenin bilançosunda hiç görünmemektedir.

Tahsisli kullanılan ve tahsis edilen taşınmazların muhasebeleştirilmemesi sonucunda Belediyenin 2023 yılı Bilançosu söz konusu taşınmaz hesapları alt kodlarında ve 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı ile 500 Net Değer Hesabı alt kodları itibarıyla 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: Muhasebe Kayıtlarının Geriye Dönük Olarak Değiştirilmesi

Belediyenin birleştirilmiş veriler defteri incelendiğinde, bazı kayıtların geriye dönük olarak değiştirildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin; "Yevmiye sistemi, muhasebeleştirme belgeleri ve açılış kayıtları" başlıklı 43'üncü maddesinde,

"(1) İşlemler, yevmiye tarih ve numara sırasına göre ve maddeler halinde yevmiye defterine günlük olarak kaydedilir; buradan da usulüne göre büyük defter ve yardımcı defterlere sistemli bir şekilde dağıtılır.

(2) Gerçekleşen işlemler muhasebeleştirme belgeleriyle kaydedilir. Belge olmadan kayıt yapılmaz. Gerçekleşen işlemler, hesaplara ait "hesabın işleyişi" bölümlerinde belirtilmiş olup olmadığına bakılmaksızın, bu Yönetmelikte belirtilen hesapların niteliğine uygun bir biçimde kaydedilir..." hükmüne yer verilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in "Kayıt yanlışlıklarının düzeltilmesi" başlıklı 503'üncü maddesinde de,

"Kurumsal, fonksiyonel ve finansman tipi sınıflandırma kodlarında yapılan kayıt hatalarının düzeltilmesi durumu hariç olmak üzere, yevmiye kayıtlarında meydana gelebilecek her türlü yanlışlık ancak muhasebe kaydıyla düzeltilir." denilmektedir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinden de anlaşıldığı üzere yevmiye kayıtlarında yapılan muhasebe hataları ancak başka muhasebe kaydıyla düzeltilebilecek, bunun aksine hiçbir düzeltme yapılamayacaktır.

Yapılan incelemede Belediye tarafından Sayıştayın Birleşik Veri Aktarım Sistemine (BVAS) 2023 yılına ilişkin 6 defa birleştirilmiş veriler defteri yüklendiği, bu yüklemeler kapsamındaki toplam 56 adet yevmiye kaydına ilişkin olarak geriye dönük değişiklikler yapıldığı tespit edilmiştir. Bu değişikliklerin alt hesap kodlarının değiştirilmesi ile hesap tutarlarının değiştirilmesi şeklinde gerçekleştirildiği görülmüştür.

Muhasebe kayıtlarında yapılacak değişikliklerin mali tabloların güvenilirliğinin zedelenmemesi bakımından yukarıda yer alan Yönetmelik'in ilgili madde hükümlerince gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Yevmiye Defterinde Boş Yevmiye Bırakılması ve Geçmişe Yönelik Kayıt Yapılması

Yevmiye defterinde boş yevmiye kayıtları olduğu ve geçmişe yönelik işlem tesis edildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Yevmiye sistemi, muhasebeleştirme belgeleri ve açılış kayıtları" başlıklı 43'üncü maddesinde, muhasebe işlemlerinin, yevmiye tarihi ve numara sırasına göre maddeler halinde önce yevmiye defterine günlük olarak kaydedileceği, buradan usulüne göre büyük defter ve yardımcı defterlere sistemli bir şekilde dağıtılacağı, muhasebeleştirme belgelerinin yevmiye tarih ve numarası sütunlarına, gerçekleşen işlemlerin kayda geçirildikleri tarih ile hesap döneminin başında (1)'den başlayıp, hesap döneminin sonuna kadar devam eden birer numara verileceği, gerek yevmiye defteri ve gerekse büyük defter ve yardımcı defter kayıtlarında bu yevmiye numaralarının esas alınacağı, mali yılın başındaki ilk yevmiye kaydının, bir önceki hesap döneminden devreden hesaplar için açılış bilançosu düzenleneceği, açılış bilançosuna dayanılarak, açılış yevmiyesinin kayıtlarını sağlamak üzere bilançodaki tutarların düzenlenecek (1) yevmiye numaralı muhasebe işlem fişiyle ilgili hesaplara borç ve alacak kaydedileceği hükmüne yer verilmiştir.

Belirtilen Yönetmelik'in "Kullanılacak defterler ve kayıt düzeni" başlıklı 44'üncü maddesinde, yevmiye defterinin, kayda geçirilmesi gereken işlemlerin yevmiye tarih ve numarasıyla ve maddeler halinde düzenli olarak yazıldığı müteselsil sıra numaralı defter olduğu bildirilmiştir.

Öte yandan, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Kayıt düzeni ve kayıt düzeltmesi" başlıklı 18'inci maddesinde ise, kamu idarelerinin muhasebe birimlerinin, muhasebe işlemlerini, gerçekleşme sırasına göre düzenli bir şekilde hesap dönemi başında 1'den başlamak üzere hesap döneminin sonuna kadar numaralandırarak kaydedecekleri, muhasebe kayıtlarının ancak yeni bir muhasebe kaydı ile düzeltileceği, muhasebe belgesinde de düzeltme işleminin gerekçesine yer verileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, 5.830 adet yevmiye numarasının boş bırakılarak muhasebe kaydına devam edildiği, daha sonraki bir tarihte ise söz konusu 5.830 adet yevmiye numarası için

geçmişe yönelik kayıt yapıldığı tespit edilmiştir.

Yapılan açıklamalar uyarınca, Belediyenin yevmiye kayıtlarını tarihlerin ve numaraların peş peşe gelecek şekilde müteselsil olarak numaralandırarak düzenlemesi ve muhasebe kayıtlarındaki hataların sadece yeni muhasebe kayıtlarıyla düzeltilmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Bazı İş Yerlerinin İlan ve Reklam Vergisi Mükellefiyetlerinin Bulunmaması

Belediyenin yetki ve görev alanı içinde faaliyet gösteren bazı iş yerlerinin ilan ve reklam vergisi mükellefiyetlerinin bulunmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun ikinci bölümünde ilan ve reklam vergisi ile ilgili düzenlemelere yer verilmiştir. Kanun'un "Konu" başlıklı 12'nci maddesinde, belediye sınırları ile mücavir alanları içinde yapılan her türlü ilan ve reklamın, ilan ve reklam vergisine tabi olduğu; "Tarife ve nispet" başlıklı 15'inci maddesinde verginin hangi tarife üzerinden alınacağı düzenlenmiştir.

Aynı Kanun'un "Verginin tarhı ve ödenmesi" başlıklı 16'ncı maddesinde ise vergiye tabi ilan ve reklamlarda, ilan ve reklam işinin mükellefçe yapılması halinde, ilan veya reklam işinin yapılmasından önce mükellef tarafından; ilan ve reklam işinin bu işi mutad meslek olarak ifa edenler tarafından yapılması halinde, ilan ve reklam işini yapanlarca ilan veya reklamın yapıldığı ayı takip eden ayın 20'nci günü akşamına kadar verilecek beyanname üzerine, bu verginin tarh ve tahakkuk ettirileceği düzenlenmiştir.

Yapılan incelemede, Adana Vergi Dairesi Başkanlığından alınan verilere göre Adana ilinde faal durumda olan ancak Adana Büyükşehir Belediyesi İlan ve Reklam Vergisi mükellef kütüğünde olmayan 34.706 adet iş yerinden örnek olarak seçilen 200 iş yerinden muafiyet ve istisna kapsamında olmayan 115 adet iş yeri için ilan ve reklam vergisi mükellefiyeti tesis edilmediği, dolayısı ile de söz konusu vergilerin tahsil edilemediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yapılan açıklamalar çerçevesinde, Belediyenin ilan ve reklam vergisinden mahrum kalıp gelir kaybına uğramaması için sorumluluğu altında bulunan tüm alanlarda gerekli çalışma ve kontrolün yapılması gerekmektedir.

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

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

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

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

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

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

Belediye gelir hesapları üzerinde yapılan incelemede; 2023 yılı içerisinde sigorta şirketlerinin beyanı üzerine toplam 3.813.084,07 TL tutarında Yangın Sigortası Vergisi tahsilatının yapıldığı, ancak Adana Büyükşehir Belediyesi sınırları ve mücavir alanları içerisinde kalan menkul ve gayrimenkul mallar için 2023 yılında düzenlenen yangın sigortası teminatı içeren poliçelere ilişkin olarak Türkiye Sigorta, Reasürans ve Emeklilik Şirketleri Birliğinden temin edilen veri setine göre ise denetime konu aynı dönem için sigorta şirketleri tarafından Adana Büyükşehir Belediyesi sınırları içinde yer alan menkul ve gayrimenkuller için düzenlenen yangın sigortası teminatı içeren poliçelerden tahsil edilen yangın sigortası prim tutarının 46.913.408,80 TL olduğu, buna göre de Adana Büyükşehir Belediyesince 2023 hesap yılı için Yangın Sigortası Vergisi'nin 43.100.324,73 TL eksik tahsil edildiği tespit edilmiştir.

Uygulamada sigorta şirketlerinin sadece beyanları esas alınarak verginin tahakkuk ve tahsilatı yapılmaktadır. Sigorta şirketlerinden alınan beyanların doğruluğuna ilişkin Belediyece herhangi bir kontrol yapılmamaktadır.

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

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

Dolayısıyla, Belediyeler kendilerine 2464 sayılı Kanun'un 102'nci maddesi ile tanınan yetki çerçevesinde Merkez'de tutulan genel veri tabanında kayıtlı poliçe üretim verilerini sigorta şirketlerince yapılan beyanların doğruluğunun teyidi amacıyla kullanabilecekleri değerlendirilmektedir. Böyle bir uygulamanın, yangın sigortası vergisi tahsilatının güvence altına alınması açısından katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

BULGU 5: 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 icmallерinin 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. Ancak bu 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 alınincaya 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 "(...)Yönetmeliğin 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 2023 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.

BULGU 6: Taşınmazların İhale Yapılmaksızın Ecrimisil Karşılığında Kullandırılması

İdarenin mülkiyetinde veya tasarrufunda bulunan 500 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 değerlendirme 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 Hazinesin 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 anlaşılabacağı 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 şağil 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 31.12.2023 tarihi itibarıyla 500 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 7: 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 8: Kamu İdaresine Ait Taşınmazların Süresiz Tahsis Edilmesi

İdareye ait 18 adet taşınmazın alınan meclis kararlarıyla mahalli idareler ile kamu kurum ve kuruluşlarına süresiz olarak tahsis edildiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinde mahallî müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde taşınmaz almak, kamulaştırmak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, trampa etmek, tahsis etmek, bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesis etmek belediyenin yetki ve imtiyazları arasında sayılmıştır.

Aynı Kanun'un "Meclisin görev ve yetkileri" başlıklı 18'inci maddesinin (e) bendinde ise taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde tahsisin kaldırılmasına karar vermekle belediye meclisi görevli ve yetkili kılınmıştır.

Anılan Kanun'un "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75'inci maddesinin (d) bendinde ise belediyenin belediye meclisinin kararı olmak şartı ile görev ve sorumluluk alanına giren konularda kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebileceği veya süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere tahsis edebileceği belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden anlaşılabacağı üzere belediyelerin kendilerine ait taşınmazlarını asli görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahalli idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına, belediye meclis kararı ile yirmi beş yılı aşmamak üzere tahsis etmesi mümkündür.

Yapılan incelemede, 5393 sayılı Kanun gereğince alınan meclis kararlarına istinaden İdareye ait 18 adet taşınmazın mahalli idareler ile kamu kurum ve kuruluşlarına süresiz olarak tahsis edildiği tespit edilmiştir.

İdare mülkiyetinde bulunan taşınmazların tahsis işlemlerinde 5393 sayılı Kanun gereğince yirmi beş yılı aşan sürelerde tahsis işleminin yapılmaması ve geçmiş yıllarda yapılan süresiz tahsislerin alınacak meclis kararlarıyla mevzuata uygun hale getirilmesi gerekmektedir.

BULGU 9: 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, işlettiirmek 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 işlettiirmek, 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 işlettilmesine 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 taşıma araçlarının tahsis süreleri, ticari plaka sayıları ile bu plakaların verilmesine ilişkin usul, esas ve devir ücretleri UKOME'ce tespit edilir."

denilmektedir.

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

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

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

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

denilmektedir.

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

Belediyelerin kiralama yolunu seçmesi hâlinde hem taşınır hem taşınmazlar için kira süresinin 10 yıllı 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 Encümenince 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 işletirme 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 yönetim 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.

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

BULGU 10: 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 taşıma araçlarının tahsis süreleri, ticari plaka sayıları ile bu plakaların verilmesine ilişkin usul, esas ve devir ücretleri UKOME’ce tespit edilir.”

denilmektedir.

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

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

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

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

denilmektedir.

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

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

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

Belediye Meclisince alınan karara dayanılarak Encümenince 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 işletirme 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 yönetim 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.

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 11: Araç Kayıt Sisteminden Çıkış Yapılan Kiralık Araçlara İlişkin Bilgilerin Otomatik Olarak Akaryakıt Takip Sistemine İletilmemesi

İdarenin kullandığı kiralık araçlardan kira sürelerinin bitmesi nedeniyle kurum araç kayıt sisteminden çıkışı yapılacak araçlara ilişkin işlemin otomatik bir biçimde yapılmaması nedeniyle “Akaryakıt Takip Sistemi” üzerinden akaryakıt alan kiralık araçların kontrolünü sağlayacak şeffaf ve otomatik bir kayıt sisteminin oluşturulamadığı 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, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu olduğu belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un “İç kontrol” başlıklı 55'inci maddesi uyarınca ise iç kontrol; idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçler olup iç kontrol sistemi ile mali iş ve işlemlerin kontrol sürecinden geçirilip riskin en aza indirilmesi amaçlanmaktadır.

Yapılan incelemede, idarenin kiralık olarak kullandığı araçlara ilişkin sözleşme başlangıç ve bitiş tarihlerinin Belediye araç kayıt sistemine girildiği ancak, kiralık araçların kira süresi bitimlerinde sistemin otomatik olarak söz konusu araçlara ilişkin “pasif” işlemi uygulayarak çıkış yapmadığı tespit edilmiştir.

Pasif işleminin otomatik olarak yapılması yerine manuel yapılması sonucu güncel bilgilerin “Akaryakıt Takip Sistemi”ne geç gitmesi ya da hiç gitmemesi durumunda Belediye

ile ilişkisi kalmayan araçların akaryakıt alımlarının takibi imkansız hale gelecektir. Bunun önlenmesi için kira süresi biten araçlara ilişkin olarak sistemin otomatik olarak “pasif” işlemi uygulaması gerekmektedir.

Yukarıda yapılan açıklama çerçevesinde, İdarenin kullandığı kiralık araçlardan kira sürelerinin bitmesi nedeniyle kurum araç kayıt sisteminden çıkışı yapılacak araçlara ilişkin işlemin, sistem tarafından otomatik bir biçimde yapılması suretiyle akaryakıt kullanımına ilişkin risklerin en aza indirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 12: Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Borçların 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, tarifye 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 anlaşılabacağı 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 995 adet ödeme ile 0-99 gün aralığında olurken, en fazla bekleme ise 3 adet ödeme ile 1.000-1.099 gün aralığında gerçekleşmiştir.

Tablo 9:320-Bütçe Emanetleri Hesabında Beklenilen Gün Sayıları

Sıra	Bütçe Emanetleri Hesabında Beklenilen Gün Sayısı	Bütçe Emanetleri Hesabına Kaydedilen Ödeme Sayısı	Ödeme Tutarı (TL)
1	0-99	995	2.849.797.321
2	100-199	435	1.067.716.792
3	200-299	102	209.304.657
4	300-399	40	55.315.813
5	400-499	6	16.259.159
6	500-599	3	8.565.072
7	600-699	5	499.172
8	700-799	9	1.990.950
9	800-899	7	3.630.956
10	900-999	8	4.751.653
11	1000-1099	3	1.473.463

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

BULGU 13: 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 (2) numaralı bendinde, 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.

2023 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.

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 25.844.192,58 TL'lik kısmının nakden veya mahsuben ödendiği ancak kalan 37.885.420,07 TL'nin halen ilçe belediyelerine aktarılmadığı tespit edilmiştir.

Türkiye Jokey Kulübü tarafından Büyükşehir Belediyesine ödenen eğlence vergilerden ayrılması gereken payların, ilçe belediyelerine aktarılmaması 5216 sayılı Kanunu'na 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 14: 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 alanlarını 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 15: İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması

İdarede çalışan işçilerin sosyal hakları olan yıllık ücretli izinlerinin zamanında düzenli olarak kullandırılmadığı ve bu nedenle birikmiş yıllık izin sürelerinin bulunduğu görülmüştür.

Anayasa'nın "Çalışma şartları ve dinlenme hakkı" başlıklı 50'nci maddesinde dinlenmenin çalışanların hakkı olduğu ve bu haklar ile şartlarının kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

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

Bu Kanun hükmüne istinaden 03.03.2004 tarihli ve 25391 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nde de yıllık izinlerin kullanımı ile ilgili olarak İş Kanunu'na benzer düzenlemeler yapılmıştır.

Aynı Kanun'un 103'üncü maddesinde ise yıllık ücretli izni bu Kanun'un 56'ncı maddesine aykırı olarak bölen veya hak edilmiş izni kullanmadan iş sözleşmesinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya belirtilen Yönetmelik'in esas ve usullerine aykırı olarak izin kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için ikiyüzyirmi Türk lirası (2023 yılında 1.683 TL) idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

Yukarıda yer alan düzenlemelere göre işverenin yıllık izinleri kullandırma yükümlülüğünü yerine getirmemesi ve işçinin de izin hakkından feragat etmesi mümkün değildir. Diğer taraftan işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları ücrete dönüşmekte ve yıllık izin karşılığı yapılacak olan bu ücret ödemesi de işçinin son ücreti üzerinden yapılacağından yüksek tutarlarda ödeme yapılmasına neden olmaktadır. Ayrıca Anayasal bir hak olan yıllık izinlerin kullandırılmaması durumunda idareler, 4857 sayılı Kanun'un 103'üncü maddesi gereğince idari para cezası ile karşı karşıya kalabilmektedir.

Yapılan incelemede, 342 sürekli işçiden 152'sinin 200 gün ve üzeri, 66'sının 300 gün ve üzeri, 8'inin ise 400 gün ve üzeri izninin biriktiği tespit edilmiştir.

Bu işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği işçinin son ücreti dikkate alınarak izin ücreti ödeneceğinden idareler açısından öngörülemeyen giderlerin ortaya çıkması söz konusu olacaktır.

İdarede çalışan işçilerin yıllık ücretli izinlerinin, mevzuata uygunluk ve İdareye ek mali külfet getirmemesi amacıyla biriktirilmeden, zamanında ve düzenli olarak kullandırılmasının sağlanması gerekmektedir.

BULGU 16: Sözleşme Yükümlülüğünü Yerine Getirmeyen Kiracıların Sözleşmelerinin Feshedilmemesi ve İhalede 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 içerisinde 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, 31.12.2023 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 yasaklaması için ilgili bakanlık olan Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına bildirilmesi gerekmektedir.

BULGU 17: Taşınmaz Kiralama İhalelerine İlişkin Kesin Teminatların Kira Artışlarına Uygun Olarak Güncellenmemesi

İdarenin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında kiralanen taşınmazlarına ilişkin ihale şartname veya sözleşmelerinde kesin teminat tutarının, kiralama yılı kira bedeli üzerinden taşınmazın kiralandığı süre dikkate alınarak belirlendiği ancak kesin teminat tutarlarının kira artışlarına paralel olarak ek kesin teminat şeklinde güncellenmediği görülmüştür.

2886 sayılı Kanun'un "Şartnameler" başlıklı 7'nci maddesinde ihale konusu işlerin her türlü özelliğini belirten şartname ve varsa eklerinin idarelerce hazırlanacağı belirtilerek şartnamelerde işin mahiyetine göre konulacak özel ve teknik şartlardan başka genel olarak hangi hususların gösterileceği açıklanmıştır. Buna göre, işin tahmin edilen bedeli, geçici teminat miktarı ve kesin teminata ait şartlar şartnamede yer almak zorundadır.

Aynı Kanun'un 54'üncü maddesinde ihale bedeli üzerinden hesaplanmak suretiyle %6 oranında kesin teminat alınacağı hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, İdare tarafından ihalesi yapılan taşınmazlara ilişkin ihale şartname ve sözleşmelerinde kesin teminat tutarının ihale edilen cari yıl kira bedeli üzerinden taşınmazın kiralandığı süre dikkate alınarak hesaplanacağının belirtildiği ancak yıllar itibarıyla güncellenen kira bedelleri üzerinden ek kesin teminat alınmasının öngörülmediği tespit edilmiştir.

İdare tarafından kiralanen taşınmazlara ilişkin kesin teminatların kira artışlarına uygun olarak her yıl yeniden güncellenmesi ve ek kesin teminat alınması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 18: Uygulama Projesi Hazırlanarak Anahtar Teslimi Götürü Bedel Teklif Alınması Gereken Bina Yapım İşlerinin Birim Fiyat Teklif Almak Suretiyle İhale Edilmesi

Uygulama projesi çizilerek anahtar teslimi götürü bedel usulüne göre ihale edilmesi gereken bina yapım işlerinde birim fiyat teklif usulüne göre ihaleye çıkıldığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62'nci maddesinin (c) bendinde;

"Yapım işlerinde arsa temin edilmeden, mülkiyet, kamulaştırma ve gerekli hallerde imar işlemleri tamamlanmadan ve uygulama projeleri yapılmadan ihaleye çıkılamaz. İhale konusu yapım işinin özgün nitelikte ve karmaşık olması nedeniyle teknik ve malî özelliklerinin gerekli olan netlikte belirlenemediği durumlarda ön veya kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabilir. Uygulama projesi bulunan yapım işlerinde anahtar teslimi götürü bedel teklif alınmak suretiyle ihale yapılması zorunludur. Ancak, doğal afetler nedeniyle uygulama projesi yapılması için yeterli süre bulunmayan yapım işlerinde ön veya kesin proje üzerinden, her türlü onarım işleri ile işin yapımı sırasında belli aşamalarda arazi ve zemin etütleri gerekmesi veya uygulamada imar ve güzergâh değişikliklerinin muhtemel olması nedenleriyle ihaleden önce uygulama projesi yapılamayan, bina işleri hariç, yapım işlerinde ise kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabilir. Bu işlerin uygulama projesi yapılabilen kısımlar için anahtar teslimi götürü bedel, uygulama projesi yapılamayan kısımlarda ise her bir kalem iş için birim fiyat teklif almak suretiyle ihale yapılabilir... .."

hükmü yer almaktadır.

Kanun hükmünden anlaşılağı üzere genel kural olarak bütün yapım işlerinde ihaleye çıkılmadan önce uygulama projesi hazırlanması ve uygulama projesi bulunan tüm yapım işlerinde anahtar teslim götürü bedel teklif alınması zorunludur.

Uygulama projesi yapılması zorunluluğunun istisnaları şöyle belirtilebilir:

- Özgün nitelikte ve karmaşık olması nedeniyle teknik ve malî özellikleri gerekli olan netlikte belirlenemeyen işlerde ön veya kesin proje üzerinden birim fiyat teklif alma usulüyle ihaleye çıkılabilir.
- Doğal afetler nedeniyle uygulama projesi yapılması için yeterli süre bulunmayan işlerde ön veya kesin proje üzerinden birim fiyat teklif alma usulüyle ihaleye çıkılabilir.
- Her türlü onarım işlerinde (bina onarımları dahil) kesin proje üzerinden birim fiyat teklif alma usulüyle ihaleye çıkılabilir.
- İşin yapım, sırasında belli aşamalarda arazi ve zemin etütleri gerekmesi veya uygulamada imar ve güzergâh değişikliklerinin muhtemel olması nedenleriyle ihaleden önce uygulama projesi yapılamayan, yeni bina işleri hariç, işlerde kesin proje üzerinden birim fiyat teklif alma usulüyle ihaleye çıkılabilir.

Dolayısıyla yukarı sayılan istisnalar haricinde kalan tüm yapım işlerinin, hazırlanacak olan uygulama projelerine göre anahtar teslim götürü bedel usulde ihale edilmesi hususu Kanun'un emredici hükmüdür.

İlgili Kanun hükmü bu yönde olmasına rağmen, Büyükşehir Belediyesi tarafından ihale edilen bina yapım işlerinde uygulama projesi hazırlanmamakta ve birim fiyat teklif alınmak suretiyle ihale edilmektedir.

Örneğin;

- 2023/750541 ihale kayıt numaralı “Adana Büyükşehir Belediyesi Yüreğir Kültür Evi İkmal İnşaatı Yapım İş” ne ait ihale dokümanında uygulama projesi bulunmamakta ve birim fiyat teklif alınmak suretiyle ihale edilmiştir.
- 2023/911025 ihale kayıt numaralı “Adana Büyükşehir Belediyesi Bina Tesisi Yapım İkmal İş” ne ait ihale dokümanında uygulama projesi bulunmasına rağmen birim fiyat teklif alınmak suretiyle ihale edilmiştir.
- 2023/715750 ihale kayıt numaralı “Adana İli Çukurova İlçesi 100 Yıl Mahallesinde Gündüz Bakım Evi Yapılması İş” ne ait ihale dokümanında uygulama projesi bulunmasına rağmen birim fiyat teklif alınmak suretiyle ihale edilmiştir.
- 2023/471148 ihale kayıt numaralı “Adana İli, Yüreğir İlçesi Geçitli Mahallesinde ve Ceyhan İlçesi Kızıldere Mahallesinde Çok Amaçlı Mahalle Merkezi Yapılması Yapım İş” ne ait ihale dokümanında uygulama projesi bulunmasına rağmen birim fiyat teklif alınmak suretiyle ihale edilmiştir.

Verilen örneklerden görüleceği üzere uygulama projesi hazırlanarak anahtar teslimi götürü bedel usulde ihale edilmesi kanuni zorunluluk olan bina yapım ihaleleri birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilmektedir. Bu durum ise Kamu İhale Kanunu'nun yukarıda yer verilen hükmüne açık şekilde aykırılık taşımaktadır.

Kamu İdaresince gönderilen cevapta “Adana Büyükşehir Belediyesi Yüreğir Kültür Evi İkmal İnşaatı Yapım İş” nin ikmal işi olması nedeniyle birim fiyat teklif almak usulüyle ihaleye yapıldığı, diğer bina yapım işlerinde proje değişikliklerinin sıklıkla ortaya çıkması nedeniyle birim fiyat teklif alınarak ihale edildiği ifade edilerek bundan sonra birim fiyat usulde ihale edilecek olan her bina yapım işi için gerekçe raporunun hazırlanacağı belirtilmiştir.

Ancak bulguda yer alan mevzuatın emredici nitelikteki hükümleri gereğince sadece

onarım işleri hariç olmak üzere hertürlü bina yapım işinin uygulama projesi çizerek anahtar teslim götürü bedel usulde ihale edilmesi gerekmektedir.

BULGU 19: Yapım İşi İhalelerinde Sözleşmelerine Hüküm Konulmak Suretiyle İdarenin İhale Konusu İşle İlgili Olmayan Genel ve Sürekli İhtiyaçlarının Karşılanması

İdarenin gerçekleştirdiği yapım işi ve mal alımı sözleşmelerinde yer alan “Diğer hususlar” bölümünde yapılan düzenlemelerle, işin yürütülmesi sürecinde kontrollük işlerinin sağlanması amacıyla, işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar kontrol hizmetlerinde kullanılmak üzere, herbir sözleşmede değişen sayıda aracın İdareye teslim edilmekle zorunlu tutulduğu ancak bu araçların bir kısmının kontrollük hizmetlerinde kullanılmadığı görülmüştür.

Yapım işi ve mal alım ihalelerinin yoğunlukla yapıldığı idari birimlerden Yol Bakım ve Onarım Daire Başkanlığı ile Fen İşleri Daire Başkanlığı tarafından yapılan ihalelerde sözleşmelerine madde konulmak suretiyle istenilen araçlardan kontrollük hizmetlerinde kullanılanların ve başkanlık/müdürlük emrine verilenlerin sayıları aşağıdaki tabloda görülmektedir.

Tablo 10:İhaleler Kapsamında Kontrollükte Kullanılması Amacıyla İstenilen Araç Sayıları ve Kullanım Yerleri

Daire Başkanlığı	İhaleler kapsamında istenilen araç sayısı	Kontrollük hizmetinde kullanılan araç sayısı	Başkanlık/Müdürlük emrine verilen araç sayısı
Yol Yapım Bakım ve Onarım Daire Başkanlığı	56	19	35
Fen İşleri Dairesi Başkanlığı	40	30	10
Toplam	96	49	45

Tablodan görüleceği üzere temin edilen 96 adet otomobilin 49 adedi kontrollük hizmetinde kullanırken, 45 adedi ise Büyükşehir Belediyesinin merkez teşkilatınca kullanılmaktadır. Dolayısıyla yapım işi sözleşmeleri kapsamında Belediyeye teslim edilen araçların önemli bir bölümü sözleşmesi yapılan işin kontrollüğünde kullanılmaktan ziyade Belediye teşkilatının genel ve sürekli ihtiyaçlarının teminine yönelik olarak kullanılmaktadır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun “Temel ilkeler” başlıklı 5’inci maddesinde, aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işlerinin bir arada ihale edilemeyeceği hüküm altına alınmıştır. Dolayısıyla Büyükşehir Belediyesinin diğer işlerinde kullanmak üzere ihtiyaç duyduğu araçların yapım işlerine ilişkin

sözleşmelere hüküm konulmak suretiyle temin edilmesi uygulaması söz konusu Kanun hükmüne aykırılık oluşturmaktadır.

Kamu idarelerinin genel ve sürekli ihtiyaçlarının nasıl temin edileceği ilgili mevzuatta düzenlenmiştir. Yapım işi ve mal alımı sözleşmelerinin bu düzenlemeleri ikame edecek veya etkisiz hale getirecek şekilde kullanılması mümkün değildir. Bu nedenle Belediyenin ihtiyacı olan araçları yapım işi sözleşmeleri kapsamında temin etmekten ziyade, araç kiralama hizmet alımı veya araçların satın alınması suretiyle temin etmesi gerekmektedir.

BULGU 20: Bazı Yapım İşlerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Sonucunu Doğuracak Şekilde İhale Edilmesi

İdare tarafından gerçekleştirilen yapım işi ihalelerinden bir kısmının niteliği itibarıyla personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı sonucu doğuracak şekilde ihale edildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde bu Kanun'un uygulanmasında; "Yapım"ın bina, karayolu, demiryolu, otoyol, havalimanı, rıhtım, liman, tersane, köprü, tünel, metro, viyadük, spor tesisi, alt yapı, boru iletim hattı, haberleşme ve enerji nakil hattı, baraj, enerji santrali, rafineri tesisi, sulama tesisi, toprak ıslahı, taşkın koruma ve dekapaj gibi her türlü inşaat işleri ve bu işlerle ilgili tesisat, imalat, ihzarat, nakliye, tamamlama, büyük onarım, restorasyon, çevre düzenlemesi, sondaj, yıkma, güçlendirme ve montaj işleri ile benzeri yapım işlerini ifade edeceği hüküm altına alınmıştır.

Mezkûr Kanun'un "İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62'nci maddesinde, bu Kanun kapsamındaki idarelerce mal veya hizmet alımları ile yapım işleri için ihaleye çıkılmadan önce belirtilen hususlara uyulmasının zorunlu olduğu ve kendi bütçelerinden personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı veya niteliği itibarıyla bu sonucu doğuracak şekilde alım yapılmayacağı ve buna imkân sağlayan diğer mevzuat hükümlerinin uygulanmayacağı belirtilmiştir.

Bununla birlikte 06/02/2018 tarihli ve 30324 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarında teklif fiyata dahil olacak giderler" başlıklı 78'inci maddesinde (78.1.1) personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımının; ihale konusu işte çalıştırılacak personel sayısının ihale dokümanında belirlendiği, bu personelin çalışma saatlerinin tamamının idare için kullanıldığı, yaklaşık maliyetinin en az %70'lik kısmının asgari işçilik maliyeti ile varsa ayni yemek ve yol giderleri dâhil işçilik

giderinden oluştuğu ve niteliği gereği süreklilik arz eden hizmet alımlarını ifade edeceği hükmü bulunmaktadır.

30.09.2020 tarihli ve 31260 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu İhale Genel Tebliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ’de de mahalli idare veya şirketlerinin bütçelerinden yapılan ve niteliği gereği süreklilik arz eden park bahçe bakım ve onarım işi, çöp toplama, cadde, sokak, meydan vb. temizlik işleri, bu işlerin karakteristik edimlerini içeren veya alt hizmetleri niteliğinde olan refüj ve yeşil alanların bakım ve onarımı, ot temizliği, çim biçimi, toprak işleme, arazi hazırlığı, fidan üretimi, dikimi ve bakımı ile ağaç budama, sulama ve bakımı, sürücülü araç/iş makinesi kiralama vb. işler ile Kurum tarafından belirlenecek diğer işlerin, 78.1.1’inci maddede yer alan diğer koşullara bakılmaksızın personel çalıştırılmasına dayalı hizmet olarak kabul edileceği hüküm altına alınmıştır. Dolayısıyla adı geçen işler için Belediyece personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı veya niteliği itibarıyla bu sonucu doğuracak şekilde alım yapılması 4734 sayılı Kanun’un 62’nci maddesinin (e) bendi gereğince mümkün değildir.

Yapılan incelemede, 2022/493292 İhale Kayıt Numaralı "Adana Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde Muhtelif Park Yapılması ve Mevcut Parkların Tamiratının ve Bakımının Yapılması İşi"nin yapım işi olarak ihale edilmesine rağmen, ihale kapsamında yaptırılacak iş kalemlerinden bir kısmının niteliği itibarıyla mezkur Tebliğ hükmü uyarınca personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı sonucu doğuracak şekilde ihale edildiği görülmüştür. Nitekim adı geçen ihale kapsamından yaptırılacak olan “Makine ile çim ve çayır biçme” ve “Bulvar, Refüj, Park ve Komplekslerdeki Yağmurlama (Sprey ve Pop Up) Sulama” iş kalemleri, tanımına yukarıda yer verilen yapım işi kapsamında olmayan, personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı niteliğindeki iş kalemleridir.

Kamu İdaresince gönderilen cevapta 2022/493292 İhale Kayıt Numaralı ihale ile ilgili olarak ihale kapsamındaki imalat kalemlerinin park ve bahçe hizmetlerinin aksamaması açısından çevre düzenleme çalışmaları ile bakım ve onarım işlerini kapsadığı, “Makine ile çim ve çayır biçme” ve “Bulvar, Refüj, Park ve Komplekslerdeki Yağmurlama (Sprey ve Pop Up) Sulama” iş kalemlerinin ihale kapsamında bütünlük arz ettiği ve adı geçen iş kalemlerinde personel çalıştırılmasına yönelik herhangi bir ibare bulunmadığı ifade edilmektedir.

Ancak Bulgu’da yer verilen mevzuat hükümleri son derece açık olup çim biçme sulama ve bakım işlerinin personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olarak kabul edileceği belirtilmiştir. Dolayısıyla “Makine ile çim ve çayır biçme” ve “Bulvar, Refüj, Park ve Komplekslerdeki Yağmurlama (Sprey ve Pop Up) Sulama” gibi personel çalıştırılmasına dayalı

hizmet alımı olarak kabul edilen iş kalemlerinin yapım işi ihalesi kapsamına dahil edilmesi adı geçen mevzuat hükümleri uyarınca mümkün değildir.

Belediyeler tarafından gerçekleştirilen ihalelerin, mevzuat hükümleri gereği niteliği itibarıyla personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı sonucu doğuracak şekilde ihale edilmesi mümkün değildir. Bu nedenle ihalelerde bu sonucu doğuracak iş tanımlarına yer verilmeyerek ilgili mevzuat hükümlerine riayet edilmesi gerekmektedir.

BULGU 21: Yapım İşlerinde Fiyat Farkı Ödendiği Durumlarda Tüm Riskler (All Risk) Sigorta Poliçe Bedellerinin Artırılmaması

Büyükşehir Belediyesi tarafından ihalesi yapılan yapım işlerinde fiyat farkı ödenmesi ve iş artışı yapılması nedenleriyle kümülatif hakediş tutarının poliçedeki sigorta bedelini aştığı durumlarda sigorta bedelinin artırılmadığı görülmüştür.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun "İş ve işyerinin sigortalanması" başlıklı 9'uncu maddesinde;

"Yapım işlerinde yüklenici; işyerlerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu iş için, işin özellik ve niteliğine göre ihale dokümanında belirtilen şekilde, işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı, geçici kabul tarihinden kesin kabul tarihine kadar geçecek süreye ilişkin ise kapsamı ihale dokümanında belirtilen genişletilmiş bakım devresi teminatını içeren sigorta yaptırmak zorundadır"

hükmü yer almaktadır.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "İş ve işyerlerinin korunması ve sigortalanması" başlıklı 9'uncu maddesinin birinci ve ikinci fıkralarında ise;

"(1)Yüklenici, işyerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu yapım işinin korunmasından 43 üncü madde hükümleri dikkate alınmak şartı ile işe başlama tarihinden kesin kabul tarihine kadar sorumludur. Bu sebeple yüklenici, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun 9 uncu maddesi hükümleri dâhilinde; işyerlerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu iş için, işin özellik ve niteliğine göre ihale dokümanında belirtilen şekilde, işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek

deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı “inşaat sigortası (bütün riskler)”, geçici kabul tarihinden kesin kabul tarihine kadar geçecek süreye ilişkin ise yürürlükteki İnşaat Sigortası (Bütün Riskler) Genel Şartları çerçevesinde kapsamı ihale dokümanında belirtilen genişletilmiş bakım devresi teminatını içeren sigorta yaptırmak zorundadır.

(2) Sigortaya esas alınacak bedeller, işin kendisi için sözleşme bedeli, her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ve benzeri için ise piyasa rayıçlarına göre hesaplanan bedellerdir. Ödenen toplam hakediş tahakkuk tutarının (fiyat farkları dahil) poliçedeki sigorta bedelini aşması ve/veya poliçede öngörülen sigorta bitiş tarihinin süre uzatımı veya cezalı çalışma sebebiyle aşılması hallerinde, zeyilname ile sigorta bedelinin artırılması ve/veya sigorta süresinin uzatılması zorunludur”

düzenlemesi yapılmıştır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, yapım işlerinde yüklenici deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına ve yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı işyerindeki her türlü, araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile yapım işinin korunmasından sorumludur. Bu nedenle, işyeri teslim tarihinden geçici kabul tarihine kadar inşaat sigortası (bütün riskler), geçici kabul tarihinden kesin kabul tarihine kadar geçecek süreye ilişkin ise kapsamı ihale dokümanında belirtilen genişletilmiş bakım devresi teminatını içeren sigorta yaptırmak zorundadır.

Ayrıca kümülatif hakediş bedeli, sigortaya esas bedeli aştığı takdirde sigorta bedelinin zeyilname düzenlenerek güncellenmesi gerekmektedir.

Yol Yapım Bakım ve Onarım Daire Başkanlığı tarafından ihale edilen devam eden ve geçici kabulü yapılan işlerden all-risk sigortası biten ve zeyilname ile sigorta süresi uzatılmayan işler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 11:Yol Yapım Bakım ve Onarım Daire Başkanlığı Tarafından İhale Edilen Devam Eden ve Geçici Kabulü Yapılan İşlerden All-Risk Sigortası Biten ve Zeyilname ile Sigorta Süresi Uzatılmayan İşler

İKN	İhale Adı	All-Risk Sigortası Bitim Tarihi	Geçici Kabul Tarihi
2021/43345	Adana İli ve Bağlı İlçelerinde Sanat Yapıları Yapılması İşİ	04.08.2022	26.08.2022
2022/506051	Turhan Cemal Beriker Bulvarı Otogar kavşağına Farklı Seviyeli Kavşak Yapılması İşİ	15.11.2022	13.12.2022
2022/671806	Mustafa Kemal Paşa Bulvarı ve Bağlantı Yollarında Bitümlü Sıcak Karışım Kaplama Yapılması İşİ	29.07.2023	Devam ediyor

Fen işleri Daire Başkanlığı tarafından ihale edilen devam eden ve geçici kabulü yapılan işlerden all-risk sigortası biten ve zeyilname ile sigorta süresi uzatılmayan işler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 12:Fen İşleri Daire Başkanlığı Tarafından İhale Edilen Devam Eden veya Geçici Kabulü Yapılan İşlerden All-Risk Sigortası Biten ve Zeyilname ile Sigorta Süresi Uzatılmayan İşler

İKN	İhale Adı	All-Risk Sigortası Bitim Tarihi	Geçici Kabul Tarihi
2023/244065	D-400 Karayolu Üzerinde Yaya Üst Geçidi Yapılması Yapım İşİ	17.10.2023	Devam ediyor
2023/367112	Adana Büyükşehir Belediyesine Bağlı Yerleşkelerde Tadilat-Tamirat Yapılması İşİ	27.10.2023	Devam ediyor
2023/431652	Adana İli Seyhan İlçesi Yenibey Mahallesinde Mahalle Evi Yapılması Yapım İşİ	16.11.2023	Devam ediyor
2023/433365	Adana İli Ceyhan İlçesinde Eski Hizmet Binalarında Tadilat, Tamirat Yapılması İşİ	19.08.2023	Devam ediyor
2023/471148	Adana İli Yüreğir İlçesi Geçitli Mahallesinde ve Ceyhan İlçesi Kızıldere Mahallesinde Çok Amaçlı Mahalle Merkezi Yapılması Yapım İşİ	30.11.2023	Devam ediyor
2021/237551	Adana Büyükşehir Belediyesi Yetki ve Sorumluluğunda Bulunan Mezarlık Alanları İçersinde Tip Projelerle Çevre Düzenlenmesi ve Sundurma Yapılması İşİ	22.10.2023	Devam ediyor
2021/798777	Kozan İlçesinde Yeni Mezar Alanı, Hizmet Binaları ve Çevre Düzenlenmesi Yapım İşİ	2.05.2023	Devam ediyor
2022/1002505	Adana Büyükşehir Belediyesi Sorumluluğunda Bulunan Yerlerde ve Alanlarda Kilit Parke Taşı Taş Duvar ve Çevre Düzenlenmesi Yapılması İşİ	2.08.2023	Devam ediyor
2022/1067992	Adana İli 1.ETAP Bisiklet YoluYapılması Yapım İşİ	7.10.2023	Devam ediyor
2022/376698	Adana İli Yüreğir İlçesi Mustafa Kemal Paşa Bulvarı Üzerinde Yaya Üstgeçidi Yapılması İşİ	13.11.2022	15.11.2022

Yukarıda yer alan tablolarda görüleceği üzere devam eden işlerin all-risk sigorta poliçeleri zeyilname ile uzatılmamıştır ve geçici kabulü yapılan bazı işlerde all-risk sigorta poliçelerinin bitim tarihi geçici kabul tarihinden gelmektedir.

Aşağıdaki tabloda Fen İşleri Daire Başkanlığı tarafından ihale edilen işlerden All-Risk sigortası teminat tutarının son hakedişin kümülatif tutarını karşılamayan işler listelenmiştir.

Tablo 13:Fen İşleri Daire Başkanlığı Tarafından İhale Edilen İşlerden All-Risk Sigortası Teminat Tutarının Son Hakedişin Kümülatif Tutarını Karşılamayan İşler

(TL)

İKN	İhale Adı	Son Hakedişin: Kümülatif Tutarı	All-Risk Sigortası: Teminat Tutarı	Geçici Kabul Tarihi
2021/237551	Adana Büyükşehir Belediyesi Yetki ve Sorumluluğunda Bulunan Mezarlık Alanları İçersinde Tip Projelerle Çevre Düzenlenmesi ve Sundurma Yapılması İşİ	27.116.684	22.033.333	Devam ediyor
2021/753454	Sarıçam İlçesinde Yeni Mezar Alanı, Hizmet Binaları ve Çevre Düzenlemesi Yapım İşİ	9.360.500	8.000.000	13.12.2022
2021/798777	Kozan İlçesinde Yeni Mezar Alanı, Hizmet Binaları ve Çevre Düzenlenmesi Yapım İşİ	13.224.394	11.499.582	Devam ediyor
2022/376698	Adana İli Yüreğir İlçesi Mustafa Kemal Paşa Bulvarı Üzerinde Yaya Üstgeçidi Yapılması İşİ	13.939.582	12.911.280	15.11.2022
2022/457183	Adana İli Yüreğir İlçesi Ali Hocalı Mezarlığı Ana ve Ara Yollara Parke Yapılması ve Seyhan İlçesi Küçükoba Mezarlığına Camii Yapılması	4.367.054	3.778.364	23.12.2023
2022/649817	Dumlupınar Mahallesi Çok Amaçlı Mahalle Evinde Bakım, Onarım Yapılması ve Aladağ Ek Hizmet Binasının Çatısının Yapılması Yapım İşİ	2.807.142	2.222.222	05.12.2022

Aşağıdaki tabloda Yol Yapım Bakım ve Onarım Daire Başkanlığı tarafından ihale edilen işlerden All-Risk sigortası teminat tutarının Son Hakedişin Kümülatif tutarını karşılamayan işler listelenmiştir.

Tablo 14:Yol Yapım Bakım ve Onarım Daire Başkanlığı Tarafından İhale Edilen İşlerden All-Risk Sigortası Teminat Tutarının Son Hakedişin Kümülatif Tutarını Karşılamayan İşler

(TL)

İKN	İhale Adı	Son Hakedişin: Kümülatif Tutarı	All-Risk Sigortası: Teminat Tutarı	Geçici Kabul Tarihi
2023/87598	Yumurtalık İlçesinde Belediyemiz Sorumluluğunda Bulunan Mahalle Bağlantı Yollarında Sathi Kaplama Yapılması İşİ	30.064.891	26.883.298	Devam ediyor

Tablolarda yer alan işin kümülatif hakediş bedeli, sigortaya esas bedeli aşmasına rağmen sigorta bedeli zeyilname düzenlenerek güncellenmemiştir.

Yapım işlerine ilişkin yapılan all-risk sigortalarının geçerlilik süresi ve teminat tutarı bakımından güncel durumu yansıtacak şekilde titizlikle takip edilmesi gerekmektedir.

BULGU 22: Yapım İşlerinde Nihai Projelerin Geçici Kabul Yapıldıktan Sonra Büyükşehir Belediyesine Teslim Edilmesinin Sağlanmaması

Büyükşehir Belediyesince ihalesi yapılmış, inşaatı tamamlanmış ve geçici kabülü yapılmış olan işlere ait işin bitmiş durumunu gösteren nihai projelerin geçici kabul aşamasından sonra Belediyeye teslim edilmediği tespit edilmiştir.

Büyükşehir Belediyesince imzalanan yapım işi sözleşmelerinin eki Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Projelerin yükleniciye teslimi" başlıklı 11'inci maddesinin yedinci fıkrasında;

"İşlerin geçici kabülü yapıldıktan sonra, uygulama projeleri ister idarece verilmiş, ister yüklenici tarafından hazırlanarak idarece onaylanmış olsun, uygulama sırasında yapılmış değişiklikleri de içeren ve işin bitmiş durumunu gösteren nihai projeler, yüklenici tarafından bedelsiz olarak hazırlanıp orjinalleri idareye teslim edilir."

denilmektedir.

Yukarıda yer alan Sözleşme hükmünden anlaşılabacağı üzere Büyükşehir Belediyesince ihalesi yapılan yapım işlerinde, geçici kabülün yapılmasına müteakiben işin bitmiş durumunu gösteren nihai projelerin yüklenici tarafından bedelsiz olarak hazırlanarak idareye teslim edilmesi gerekmektedir.

Ancak yapılan çalışmalarda söz konusu yapım işlerine ilişkin nihai projelerin geçici kabul yapıldıktan sonra Belediyeye teslim edilmediği görülmüştür.

Bahse konu yapım işlerine ait nihai projelerin, işin geçici kabülü yapıldıktan sonra Belediyeye teslim edilmesi gerekmektedir.

BULGU 23: Yapım İşlerinde Proje Hazırlanmadan İhaleye Çıkılması

Büyükşehir Belediyesi tarafından ihalesi yapılan yapım işlerinin bazılarında ön, kesin veya uygulama projelerinden hiçbirinin tam olarak hazırlanmadan ve ihale dokümanında mahal listeleri ile işe ait Sözleşme tasarısı ve eki belgelerde işin mahiyetinin ne olduğu ve nerede yapılacağı bilgilerine yer verilmeden ihaleye çıkıldığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde;

"Ön proje: Belli bir yapının kesin ihtiyaç programına göre; gerekli arazi ve zemin araştırmaları yapılmadan, bilgilerin halihazır haritalardan alındığı, çevresel etki değerlendirme

ve fizibilite raporları dahil elde edilen verilere dayanılarak hazırlanan plân, kesit, görünüş ve profillerin belirtildiği bir veya birkaç çözümü içeren projeyi,

Kesin proje: Belli bir yapının onaylanmış ön projesine göre; mümkün olan arazi ve zemin araştırmaları yapılmış olan, yapı elemanlarının ölçülendirilip boyutlandırıldığı, inşaat sistem ve gereçleri ile teknik özelliklerinin belirtildiği projeyi,

Uygulama projesi: Belli bir yapının onaylanmış kesin projesine göre yapının her türlü ayrıntısının belirtildiği projeyi ifade eder,

“İhale ve ön yeterlik dokümanının içeriği ve idari şartnamede yer alması zorunlu hususlar” başlıklı 27 nci maddesinde;

İhale dokümanında; isteklilere talimatları da içeren idari şartnameler ile yaptırılacak işin projesini de kapsayan teknik şartnameler, sözleşme tasarısı ve gerekli diğer belge ve bilgiler bulunur.”

“İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar” başlıklı 62 nci maddesinin (c) bendinde;

“Yapım işlerinde arsa temin edilmeden, mülkiyet, kamulaştırma ve gerekli hallerde imar işlemleri tamamlanmadan ve uygulama projeleri yapılmadan ihaleye çıkılamaz. İhale konusu yapım işinin özgün nitelikte ve karmaşık olması nedeniyle teknik ve malî özelliklerinin gerekli olan netlikte belirlenemediği durumlarda ön veya kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabilir....”

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin “Yaklaşık maliyetin hesaplanmasına esas miktarların tespiti” başlıklı 9 uncu maddesinin (b), (c) ve (ç) bentlerinde;

“Yaklaşık maliyet hesabına esas miktarların tespiti için öncelikle aşağıda yer alan çalışmaların yapılması gereklidir:

.....

b) Proje zorunluluğu; bina işlerinde uygulama projesi, diğer işlerin uygulama projesi yapılabilen kısımları için uygulama projesi, yapılamayan kısımları için kesin proje; doğal afetler nedeniyle uygulama projesi yapılması için yeterli süre bulunmayan işler ile ihale konusu işin özgün nitelikte ve karmaşık olması nedeniyle teknik ve malî özelliklerinin gerekli olan netlikte belirlenemediği durumlarda ise ön ve/veya kesin projenin hazırlanması ve yaklaşık maliyetin söz konusu projelere dayanılarak hesaplanması gerekir.

c) Mahal listesi hazırlanması; ön, kesin veya uygulama projelerine dayalı olarak, işin bünyesindeki imalat kalemlerinin adını ve yapılacağı yerleri gösteren ve yaklaşık maliyetin hazırlanmasına esas teşkil eden mahal listeleri hazırlanır.

ç) Metraj listelerinin hazırlanması; ihale konusu işe ait proje ve mahal listelerindeki ölçü ve tariflere göre işin bünyesine giren imalatların hangi kısımda ve ne miktarda yapılacağının belirlenmesi amacıyla; anahtar teslimi götürü bedel teklif almak suretiyle ihale edilecek işlerde iş kalemi ve/veya iş grubu, birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilecek işlerde ise iş kalemi şeklinde metraj listeleri düzenlenir.”

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun “Sözleşme türleri” başlıklı 6’ncı maddesinin (c) bendinde;

“Yapım işlerinde; ön veya kesin projelere ve bunlara ilişkin mahal listeleri ile birim fiyat tariflerine, mal veya hizmet alımı işlerinde ise işin ayrıntılı özelliklerine dayalı olarak; idarece hazırlanmış cetvelde yer alan her bir iş kaleminin miktarı ile bu iş kalemleri için istekli tarafından teklif edilen birim fiyatların çarpımı sonucu bulunan toplam bedel üzerinden birim fiyat sözleşme.....düzenlenir”

hükümleri yer almaktadır.

Konunun önemini ortaya koymak adına aynen alınan ve kamu kaynaklarını kullanan İdarenin uymakla yükümlü olduğu yukarıdaki Kanun ve Yönetmelik hükümlerinde;

- İhale öncesi işlem olan yaklaşık maliyette yer alan miktarların belirlenebilmesi için ön, kesin veya uygulama projelerinin mutlaka hazırlanması gerektiği ve proje hazırlanmasının bir zorunluluk olduğu,

- Ön, kesin veya uygulama projelerine dayalı olarak, işin bünyesindeki imalat kalemlerinin adını ve yapılacağı yerleri gösteren ve yaklaşık maliyetin hazırlanmasına esas teşkil eden mahal listesinin hazırlanması gerekliliği,

- İhale konusu işe ait proje ve mahal listelerindeki ölçü ve tariflere göre işin bünyesine giren imalatların hangi kısımda ve ne miktarda yapılacağının belirlenmesi amacıyla; birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilecek işlerde iş kalemi şeklinde metraj listeleri düzenlenmesi gerekliliği,

- İhale dokümanında; isteklilere talimatları da içeren idari şartnameler ile

yaptırılacak işin projesini de kapsayan teknik şartnameler, sözleşme tasarısı ve gerekli diğer belge ve bilgilerin bulunması gerekliliği,

- Uygulama projesi bulunan yapım işlerinde anahtar teslimi götürü bedel teklif alınmak suretiyle ihale yapılmasının zorunlu olduğu,
- İhale konusu yapım işinin teknik ve malî özelliklerinin net olarak belirlenemediği durumlarda ön veya kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabileceği ancak her halükarda mutlaka yapım işi ihalesinin yapılabilmesi için projenin zorunluluk olduğu,

hususları ifade edilmektedir.

Yukarıda yer alan Kanun ve Yönetmelik hükümlerinin gayet açık olmasına rağmen, Belediye’ce ihalesi yapılan bazı yapım işlerine ait ihale dokümanlarında proje bulunmamakla birlikte mahal listeleri ile işe ait Sözleşme tasarısı ve eki belgelerde işin mahiyetinin ne olduğu ve nerede yapılacağına ilişkin bilgi yer almamaktadır. İdari Şartnamenin “İhale konusu işe ilişkin bilgiler” başlıklı 2’nci maddesinde yapılacak olan işe ilişkin çok genel bir bilgi bulunmakta olup işin kapsamıyla alakalı herhangi bir açıklama yapılmamaktadır.

Örneğin 2022/748248 ihale kayıt numaralı “Adana İl Sınırları İçerisinde Kamu Kurum ve Kuruluşları ile İbadethanelerde Bakım, Onarım ve Tadilat Yapılması İşİ”ne ait ihale dokümanında herhangi bir proje bulunmamaktadır. İşe ait İdari Şartnamenin “İhale konusu işe/alıma ilişkin bilgiler” başlıklı 2’nci maddesinde yapılacak iş;

“40 ton çeşitli demir işleri yapılması, 12350 m² seramik duvar ve döşeme kaplaması yapılması, 1375 m³ beton dökülmesi, 15000 m² parke taşı kaplaması yapılması, 4500 m³ dolgu yapılması, 1150 m² ahşap lambri yapılması, 2250 m² çatı Adana İl Sınırları İçerisinde örtüsü yapılması, 67 ton inşaat demiri döşenmesi ve muhtelif bakım onarım ve tadilat işleri”

denilmek suretiyle betimlenmiştir. İhale dokümanında bulunan Sözleşme Tasarısının “İşin adı, yapılma yeri, niteliği, türü ve miktarı” başlıklı 3’üncü maddesinde ise işin yapılma yeri “Adana İli” olarak gösterilmiş ve iş kapsamında yapılması planlanan imalat kalemlerine ve tahmini miktarlarına yer verilmiştir. Ancak bahse konu işlerin Adana il sınırları içerisinde nerede, hangi binada ve hangi proje kapsamında yapılacağına ilişkin bir bilgi verilmemiştir.

Diğer bir ifadeyle ihale dokümanında, Adana’nın hangi bölgesine ve hangi imalatın (yol, köprü, viyadük, bina vs gibi) yapılacağına ilişkin herhangi bir bilgi bulunmamakta olup yürütülen ihale süreci sonunda, herhangi bir çalışmaya dayanmaksızın belirlenen tahmini birim

miktarlara ilişkin isteklilerin birim fiyat teklifleri alınmaktadır. Bu durum ise ihale mevzuatına aykırıdır.

Ancak İdare tarafından ihalesi yapılan ve örnek teşkil etmesi açısından aşağıda sadece üç adedi paylaşılan;

- 2021/ 43345 ihale kayıt numaralı Adana İli ve Bağlı Olan İlçelerine Sanat Yapıları Yapılması (kısmi olarak birkaç proje bulunmakta)
- 2022/588364 ihale kayıt numaralı DKY-Küp Şelaleri-Aladağ Yolu ve Bağlıları, Alttemel ve Temel Serme, Sulama ve Sıkıştırma Yapılması
- 2022/494713 ihale kayıt numaralı Adana ili Kozan ve İmamoğlu İlçeleri Asfalt Kaplama Yapılması

işlerinde ihale dokümanında yapılacak işe ait projeler bulunmamaktadır. Dolayısıyla bu işlere ait yaklaşık maliyet tahmini miktarlar baz alınarak gerçekçi olmayan bir şekilde hazırlanmaktadır.

Nitekim Adana ili Kozan ve İmamoğlu İlçeleri Asfalt Kaplama Yapılması Yapım İşine ait yaklaşık maliyette ve Sözleşmede “Sıcak Karışım Kaplamalı Yollarda Asfalt Yapılması (Tip-1)” iş kaleminden yapılması planlanan miktar 30 ton olarak öngörülmüşken, gerçekte yapılan yama miktarı (yeni birim fiyatla ödemesi yapılan Tip-2 yama dâhil) 6.396,88 ton olmuştur. Diğer bir ifadeyle yapılan miktar, yapılması planlan miktarın 213,2 katıdır. Bu durumun temel nedeni, yaptırılması planlanan iş miktarlarının herhangi bir ölçüme ve hesaplama dayanamaksızın, tamamıyla tahmine dayalı olarak belirlenmesidir. Bu denli büyük bir sapma, işe ilişkin ihale sürecini 4734 sayılı Kanunun “Temel İlkeler” başlıklı 5’inci maddesinde sayılan ve idarece uygulanma zorunluluğu bulunan rekabet, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanması, güvenilirlik ve kaynakların verimli kullanılması ilkelerine aykırı hale getirmektedir.

Ayrıca ihale dokümanında proje bulunmadığı ve yapılacak olan yapım işinin niteliğine ilişkin bilgi verilmediği için, yapılacak olan ihale ile nasıl bir yapının yapılacağı ihale sürecinde isteklilerce bilinmemektedir. Diğer yandan mezkûr Kanunun hazırlanmasını emrettiği iş kapsamında yapılacak olan imalatların yerini ve miktarını gösteren mahal ve metraj listeleri bulunmadığı için, ihale kapsamında yer alan imalatların nereye yapılacağı da belli değildir.

Söz konusu bu belirsizlikler ihale süreçlerinde uyulması zorunlu temel ilkeler olan

saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılması ilkelerine uyumu da imkansız hale getirmektedir.

İhale aşamasında mevcut olan bu belirsizlikler, Sözleşmenin uygulanması aşamasında da devam etmektedir.

Zira, işe esas Sözleşme eki Yapım İşleri Genel Şartnamesinin “Projelerin yükleniciye teslimi” başlıklı 11 inci maddesinin (2), (3) ve (4) no’lu fıkralarında

“(2) Birim fiyat esaslı sözleşmelerde, işlerin ön veya kesin projeleri, şartnameler ve diğer belgelerle birlikte, sözleşmenin imzalanması sırasında yükleniciye verilir.

(3) Ön ve/veya kesin proje üzerinden ihaleye çıkılan işlerde, uygulama projesinin idare tarafından hazırlanması veya hazırlatılması esas olup, bunlar, iş programına göre gerekli oldukları zamanlarda, ikişer takım olarak bir yazı ekinde yükleniciye teslim edilir.

(4) Uygulama projelerinin yüklenici tarafından hazırlanması da istenebilir.....”

“Projelerin uygulanması” başlıklı 12 nci maddesinin (1), (2) ve (3) no’lu fıkralarında;

“(1) Sözleşme konusu işler, idare tarafından yükleniciye verilen veya yüklenici tarafından hazırlanıp idarece onaylanan uygulama projelerine uygun olarak yapılır.

(2) Birim fiyatlı işlerin, onaylı uygulama projesi hazırlanmamış kısımlarına idarenin izni olmadan başlanamaz. Aksine bir davranışın sorumluluğu yükleniciye aittir.

(3) Projelerin zemine uygulanması sırasında meydana gelen hataların sorumluluğu ve hataların neden olduğu zararlar ve giderler yükleniciye ait olup, bunun sonucu olarak meydana gelen hatalı işin bedeli de yükleniciye ödenmez.”

“İşlerin denetimi” başlıklı 14 üncü maddesinde;

“(1) Sözleşmeye bağlanan her türlü yapım işleri, idare tarafından görevlendirilen yapı denetim görevlisinin denetimi altında, yüklenici tarafından yönetilir ve gerçekleştirilir.

(2) Herhangi bir işin, yapı denetim görevlisinin denetimi altında yapılmış olması yüklenicinin, üstlenmiş olduğu işi bütünüyle projelerine, sözleşme ve şartnamelerine, fen ve sanat kurallarına uygun olarak yapmak hususundaki yükümlülüklerini ve sorumluluğunu ortadan kaldırmaz.

(3) Yüklenici, üstlenmiş olduğu işleri, sorumlu bir meslek adamı olarak fen ve sanat kurallarına uygun olarak yapmayı kabul etmiş olduğundan, kendisine verilen projeye ve/veya teknik belgelere göre işi yapmakla, bu projenin ve/veya teknik belgelerin iş yerinin gereklerine, fen ve sanat kurallarına uygun olduğunu, ayrıca işin yapılacağı yere, kullanılacak her türlü malzemenin nitelik bakımından yeterliliğini incelemiş, kabul etmiş ve bu suretle işin teknik sorumluluğunu üstlenmiş sayılır.....”

denilmektedir.

Yukarıda ifade edildiği gibi ihale dökümanında işe esas projeler bulunmadığı gibi, işin yapılması esnasında uygulama projelerinin yüklenici tarafından hazırlanması da istenilmemiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi’nin işlerin denetimine yönelik hususların belirtildiği yukarıdaki hükümlerine göre işlerin denetimi uygulama projeleri baz alınarak yapılmaktadır. Dolayısıyla uygulama projesinin bulunmaması halinde denetime esas kriterler belirlenemeyeceği için, yapılan işlerin etkin bir denetiminden söz edilemeyecektir.

Yukarıda yer verilen gerekçelerle İdare tarafından yapılan ihalelerde işin niteliğine göre ön proje, kesin proje ve uygulama projesinin mevzuatın çizdiği sınırlar çerçevesinde çizilmesi veya çizdirilmesi, uygulama projesi yapılması mümkün değilse bile ön ve kesin proje üzerinden ihaleye çıkılması gerekmektedir. Projesiz bir şekilde ihaleye çıkılması ihale sürecini tamamen sakatlacağı gibi Sözleşmenin uygulanması esnasında yapılacak denetimleri de imkansız hale getirmektedir. Zira ihale ve sözleşmenin uygulanması sürecinde nereye (Adana’nın hangi bölgesi), neyin (yol, köprü, menfez, viyadük veya çeşme gibi) ve hangi şartlarda ve ebatlarda (proje yok) yapılacağı belli değildir.

Kamu İdaresince gönderilen cevapta 6360 sayılı yasa ile belediye sınırlarının genişlendiği, gelen taleplerin hızlı bir şekilde cevaplandırılmasının amaçlandığı ancak sürekli doğrudan temin yönteminin kullanılması yerine gelen taleplere göre imalat miktarlarının tahmini olarak belirlendiği ve bu tahmin üzerinden yaklaşık maliyet oluşturularak ihaleye çıkıldığı belirtilmiştir. Ancak Bulgu’da yer verilen mevzuat hükümleri gereğince tahmini rakamlar üzerinden ihale yapılması mümkün olmayıp bina yapım işlerinde uygulama projesi ile diğer yapım işlerinde ön veya kesin proje hazırlanarak yapılacak olan imalat miktarlarının belirlenmesi sağlanarak ihaleye çıkılması elzemdir.

İdarece yapılan yapım işi ihalelerinin 4734 sayılı Kanunun 5 inci maddesinde belirtilen

temel ilkelere uygun olarak yapılması ve işe ait sözleşmelerin sağlıklı bir şekilde yürütülebilmesi için, mevzuatında belirtilen projelerin zamanında hazırlanması gerekmektedir.

BULGU 24: Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nde Belirtilen Sıralamaya Uyulmaksızın Kesin Kabul ve Kesin Hakediş İşlemlerinin Yapılması

İdarece kabulü yapılan bazı yapım işlerinde teminat süresi bitimi beklenmeden kesin hakediş çıkarıldığı, diğer bazı yapım işlerinde ise kesin hakediş raporunun kesin kabul tutanağının onaylanmasından önce düzenlendiği görülmüştür.

Sözleşme eki Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin (YİGS) “Kesin hakediş raporu ve hesap kesilmesi” başlıklı 40’inci maddesinin birinci fıkrasında;

a) İşin geçici kabulü yapıldıktan sonra, kesin hakediş raporunun düzenlenmesine esas olacak kesin metraj ve hesapların tamamlanmasına başlanır. Bunlar biri asıl olmak üzere en az üç suret halinde düzenlenir. Yüklenicinin kesin hakediş raporunun düzenlenmesinde geçici hakediş raporlarındaki rakamlara itibar edilmez ve kesin metraj ve hesaplar sonucunda bulunan miktarlar esas alınır.

... ..

c) Yapı denetim görevlisi, yüklenici veya vekili ile birlikte işin gidişine paralel olarak daha önce hazırlanıp karşılıklı imzalanmış bulunan kesin metraj ve hesaplar ile işin gidişine paralel hazır olmayanları, birlikte tamamlayıp imzalayarak geçici kabul tarihinden başlamak üzere en çok altı ay içinde idareye teslim etmek zorundadır.”

Sekizinci fıkrasında;

“Kesin hesapların ve kesin kabul tutanağının idarece onaylanmasından sonra, bunlara ilişkin onay tarihlerinin sonuncusundan başlamak üzere en çok otuz gün içinde, idarece onaylanmış kesin hesaplara dayalı olarak, yapı denetim görevlisi tarafından kesin hakediş raporu düzenlenir.”

“Teminat süresi” başlıklı 42’nci maddesi birinci fıkrasında;

“Geçici kabul ile kesin kabul tarihi arasında geçecek süre teminat süresidir. Yapım işlerinde teminat süresi, sözleşmesinde aksine bir hüküm yoksa on iki aydan az olamaz. ”

“Teminat süresindeki bakım ve giderler” başlıklı 43’üncü maddesi birinci fıkrasında;

“Yüklenici işlerin, teminat süresi içindeki bakımını yapmak ve tümünü iyi bir şekilde korumak ve çıkabilecek kusur ve aksaklıkları gidermek zorundadır. (Ek cümle: 08/08/2019-30856 R.G./35. md., yürürlük: 18/08/2019) Bu çerçevede, yapı ve yapıyı oluşturan makine, ekipman ve tesisatın işler halde ve kullanıma hazır biçimde bulunmasını sağlamaya dönük periyodik bakım hizmetlerinin verilmesine ve gerekli hallerde malzeme/parça değişimi yapılmasına ilişkin giderlerin karşılanması da yükleniciye aittir.”

“Kesin kabul” başlıklı 44’üncü maddesinin üçüncü ve dördüncü fıkralarında;

“(3) Devamlı bakım hususunda yüklenicinin herhangi bir yükümlülüğü yoksa kesin kabul komisyonu, geçici kabul sırasında iyi durumda ve kabule elverişli olduğu tespit edilmiş olan işlerde teminat süresince kullanılma sonucunda meydana gelen normal aşınma ve eksilmeden doğan durumlar haricinde, işin fen ve sanat kurallarına uygun yapılmamasından kaynaklanabilecek herhangi bir bozukluğun veya geçici kabulden sonra ortaya çıkan bir kusurun olup olmadığını inceler.

(4) Teminat süresi içinde yüklenicinin, bütün yükümlülüklerini yerine getirmiş olduğu ve kendisine yüklenebilecek kesin kabulü engelleyecek bir kusur ve eksiklik görülmediği takdirde kesin kabul tutanağı düzenlenir. Eğer bu süre içinde, sorumluluğu yükleniciye atfedilmeyecek bir kusur veya eksiklik tespit edilmişse bu da tutanakta ayrıca belirtilir.”

hükümleri yer almaktadır.

Yukarıda yer alan düzenlemeden anlaşılacağı üzere geçici kabul itibar tarihinden sonra, minimum 12 aylık teminat süresinde yüklenici tarafından söz konusu yapım işi kullanıma hazır halde tutulmalı ve gerekmesi halinde işletilmelidir. Bu süre boyunca yapım işinin bakımını yapmak, tümünü iyi bir şekilde korumak ve çıkabilecek kusur ve aksaklıkları gidermek tamamen yüklenicinin sorumluluğundadır. Teminat süresinin bitiminden sonra, yüklenicinin bütün yükümlülüklerini yerine getirmiş olduğu ve kendisine yüklenebilecek kesin kabulü engelleyecek bir kusur ve eksiklik görülmediği takdirde kesin kabul tutanağının düzenlenmesi gerekmektedir. Kesin kabul tutanağının idarece onaylanmasından sonra, en çok otuz gün içinde, idarece onaylanmış kesin hesaplara dayalı olarak, yapı denetim görevlisi tarafından kesin hakediş raporu düzenlenecektir.

Sürecin bu şekilde ayrıntılı düzenlenmesinin amacı, geçici kabul tutanağının düzenlenmesiyle işin bitirilmesinden sonra yüklenicinin en az 12 ay boyunca bakım ve normal işletmeden kaynaklı onarım giderlerini üstleneceği bilinciyle hareket ederek, söz konusu yapım

işinin gerek yapım gerekse kontrol süreçlerinde daha itinalı bir şekilde imalatların yapılmasını sağlanmaktadır.

Ancak İdarede kesin kabul ve kesin hakediş düzenleme süreçleri, yukarıda yer alan Sözleşme hükmünde belirtilen sıralamaya uygun işlememektedir. Zira Büyükşehir Belediyesince uygulamasında teminat süresi bitmeden kesin kabul hakediş düzenlenerek teminatın kalan yarısı iade edilmektedir.

Büyükşehir Belediyesince inşası sürdürülen yapım işlerinde geçici kabul, kesin kabul ve kesin hakediş düzenlenmesi işlemlerinin YİĞŞ'nin yukarıda yer verilen ilgili hükümlerine göre yapılması gerekmektedir.

BULGU 25: Yol Yapımındaki İmalat Tabakaları İçin Dizayn Raporu Hazırlanmaması

Yol Yapım Bakım ve Onarım Daire Başkanlığı tarafından ihalesi yapılan bazı yol yapım işlerinde, imalatı yapılacak yol tabakasına ilişkin karışım dizayn raporu hazırlanmadan imalata başlanıldığı görülmüştür.

Yol yapım işi sözleşmelerinde yer alan yol temeli ile asfalt betonu (binder tabakası ile aşınma tabakası) yapılması iş kalemlerine ilişkin birim fiyat tariflerinde, yapılacak olan imalatın Karayolları Teknik Şartnamesi'nin ilgili kısımlarındaki esaslar ve şartlar dâhilinde yapılması gerektiği vurgulanmaktadır. Büyükşehir Belediyesi hudutları içinde yapılan bitümlü sıcak karışım yollar genellikle alt temel, temel ve binder tabakalarından oluşmaktadır. Söz konusu Teknik Şartname'nin bu tabakaların yapılmasına ilişkin kısmında, imalata başlanılmadan önce, yapılacak olan her bir tabaka için imalatla kullanılacak malzemelerin oransal miktarını ve niteliğini gösteren dizayn raporunun hazırlanarak onaylanması gerektiği ve imalatın onaylanan dizayn raporu baz alınarak yapılması gerektiği hükmüne yer verilmiştir.

Ancak hüküm bu şekilde olmasına rağmen, Büyükşehir Belediyesince yapılan yol yapım işlerinden;

- 2023/512343 İKN'li Turhan Cemal Beriker Bulvarı Şakirpaşa Kavşağına Alt Geçit Yapılması İş'i'nde,
- 2023/480444 İKN'li Yumurtalık İlçesinde Bulunana Cadde ve Bulvarlarda Bitümlü Sıcak Karışım Kaplama ve Yürüyüş Yolu Yapılması İş'i'nde,

- 2023/221377 İKN'li Adana İli Çukurova İlçesi Göl Mahallesi Gece Kondu Önleme Bölgesini Kapsayan Yolun Yapılması İkmal İş'i'nde,
- 2023/635964 İKN'li Pozantı İlçesinde Bulunan Belediyemiz Sorumluluğundaki Caddelerde Bitümlü Sıcak Karışım, Yama ve Yürüyüş Yolu Yapılması Yapım İş'i'nde,

dizayn raporu oluşturulmaksızın imalatların yapıldığı görülmüştür.

Büyükşehir Belediyesi bütçesinde büyük yer tutan yol yapım işlerinin istenilen nitelikte olması ve denetiminin yapılabilmesi açısından büyük önem arzeden dizayn raporlarının imalatı yapılan her bir yol tabakası için hazırlanması gerekmektedir.

BULGU 26: Trafik İşaret Levhaları Üstüne İlan ve Reklam Alanı Oluşturulması

Büyükşehir Belediyesi yetki alanları içerisinde 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 Standartları-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 Belediyesinin, trafik levha direklerinin üzerine ilan ve reklam alanı konulması ve ticari amaçlı kullanılması için ihaleye çıkıldığı ve söz konusu alanları üçüncü kişilere kiraya verildiği tespit edilmiştir.

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.

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

8. EKLER

EK-1: BULGULARA İLİŞKİN İZLEME TABLOSU

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Belediye Taşınmazlarının Ecrimisil Karşılığı Kullandırılması	2021	Yerine Getirilmedi	Bu konu, 2023 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun "B. Diğer Bulgular" bölümünde "6. Taşınmazların İhale Yapılmaksızın Ecrimisil Karşılığında Kullandırılması" başlığı ile bulgu konusu yapılmıştır.
İlan ve Reklam Alanlarında İşletme Hakkı Kullanan ve Vergi Sorumlusu Olarak Belediyeye Beyan Vermesi Gereken Firmaların Vergi Mükellefi Olarak Beyanda Bulunmaları	2021	Yerine Getirilmedi	Bu konu, 2023 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun "B. Diğer Bulgular" bölümünde "14. İlan ve Reklam Alanlarında İşletme Hakkı Kullanan Firmaların Vergi Sorumlusu Yerine Vergi Mükellefi Olarak Beyanda Bulunmaları" başlığı ile bulgu konusu yapılmıştır.
İlçe Belediyelerinin Eğlence Vergisi Paylarının Düzenli Gönderilmemesi	2021	Yerine Getirilmedi	Bu konu, 2023 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun "B. Diğer Bulgular" bölümünde "13. Türkiye Jokey Kulübünden Alınan Eğlence Vergisi Paylarının İlçe Belediyelerine Düzenli Gönderilmemesi" başlığı ile bulgu konusu yapılmıştır.
İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması	2021	Yerine Getirilmedi	Bu konu, 2023 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun "B. Diğer Bulgular" bölümünde "15. İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması" başlığı ile bulgu konusu yapılmıştır.
Tahsis Edilen ve Tahsisli Kullanılan Taşınmazların Varlık Hesaplarında İzlenmemesi	2021	Yerine Getirilmedi	Bu konu, 2023 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun "A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular" bölümünde "1. Tahsis Edilen ve Tahsisli Kullanılan Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması" başlığı ile bulgu konusu yapılmıştır.
Taşınmazların Kaydına İlişkin Formlar İle İcmal Cetvellerinin Düzenlenmemesi	2021	Kısmen Yerine Getirildi	Bu konu, 2023 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun "B. Diğer Bulgular" bölümünde "5. Taşınmazların Kaydına İlişkin Formlar ile İcmal

			Cetvellerinin Düzenlenmemesi” başlığı ile bulgu konusu yapılmıştır.
--	--	--	--

KAMU İDARESİ TARAFINDAN SUNULAN MALİ TABLOLAR

BİLANÇO

Kurum Kodu : 46.01.01.00		ADANA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ		Yıl : 2023	
AKTİF HESAPLAR		PASİF HESAPLAR		Cari Yıl Tutar (TL)	
Cari Yıl Tutar (TL)		Cari Yıl Tutar (TL)			
1	DÖNEN VARLIKLAR	1.460.811.300,35	3	KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	4.355.450.155,23
10	Hazır Değerler	69.123.941,16	30	Kısa Vadeli İç Mali Borçlar	917.829.947,83
100	KASA HESABI	4.238.376,67	300	BANKA KREDİLERİ HESABI	91.811.875,70
102	BANKA HESABI	56.782.004,84	303	KAMU İDARELERİNE MALİ BORÇLAR HESABI	826.018.072,13
103	VERİLEN ÇEKLER VE GÖNDERME EMİRLERİ HESABI (-)	-320.523,57	32	Faaliyet Borçları	2.874.368.515,60
104	PROJE ÖZEL HESABI	1.393.553,72	320	BÜTÇE EMANETLERİ HESABI	2.874.368.515,60
108	DİĞER HAZIR DEĞERLER HESABI	632.788,70	33	Emanet Yabancı Kaynaklar	110.381.364,05
109	BANKA KREDİ KARTLARINDAN ALACAKLAR HESABI	6.397.740,80	330	ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	34.997.973,77
11	Menkul Kıymet ve Varlıklar	15.131,27	333	EMANETLER HESABI	75.383.390,28
111	ÖZEL KESİM TAHVİL SENET VE BONOLARI HESABI	10.131,27	36	Ödenecek Diğer Yükümlülükler	423.972.598,89
117	MENKUL VARLIKLAR HESABI	5.000,00	360	ÖDENECEK VERGİ VE FONLAR HESABI	105.317.654,00
12	Faaliyet Alacakları	70.837.939,07	361	ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ HESABI	22.216.630,73
120	GELİRLERDEN ALACAKLAR HESABI	56.728.288,12	362	FONLAR VEYA DİĞER KAMU İDARELERİ ADINA YAPILAN TAHSİLAT HESABI	2.308.062,88
121	GELİRLERDEN TAKİPLİ ALACAKLAR HESABI	12.779.212,56	363	KAMU İDARELERİ PAYLARI HESABI	40.943.027,35
122	GELİRLERDEN TECİLLİ VE TEHİRLİ ALACAKLAR HESABI	1.330.438,39	368	VADESİ GEÇMİŞ, ERTELENMİŞ VEYA TAKSİTLENDİRİLMİŞ VERGİ VE DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER HESABI	253.187.223,93
126	VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	0,00	37	Borç ve Gider Karşılıkları	15.395.399,11
127	DİĞER FAALİYET ALACAKLARI	0,00	372	KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI	15.395.399,11
14	Diğer Alacaklar	28.250.730,56	38	Gelecek Aylara Ait Gelirler ve Gider Tahakkukları	13.502.329,75
140	KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI	28.250.730,56	380	GELECEK AYLARA AİT GELİRLER HESABI	2.154.863,82

15	Stoklar	756.695.162,01	381	GİDER TAHAKKUKLARI HESABI	11.347.465,93
150	İLK MADDE VE MALZEME HESABI	756.695.162,01	4	UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	1.074.390.092,14
16	Ön Ödemeler	28.380.002,52	40	Uzun Vadeli İç Mali Borçlar	327.193.375,19
160	İŞ AVANS VE KREDİLERİ HESABI	317.193,22	400	BANKA KREDİLERİ HESABI	15.471.218,90
162	BÜTÇE DIŞI AVANS VE KREDİLER HESABI	28.062.809,30	403	KAMU İDARELERİNE MALİ BORÇLAR HESABI	311.722.156,29
18	Gelecek Aylara Ait Giderler ve Gelir Tahakkukları	0,00	41	Uzun Vadeli Dış Mali Borçlar	0,00
180	GELECEK AYLARA AİT GİDERLER HESABI	0,00	410	DIŞ MALİ BORÇLAR HESABI	0,00
19	Diğer Dönen Varlıklar	507.508.393,76	43	Diğer Borçlar	603.769.678,64
190	DEVREDEN KATMA DEĞER VERGİSİ HESABI	507.508.393,76	430	ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	246.992.351,19
2	DURAN VARLIKLAR	576.382.282.394,99	438	KAMUYA OLAN ERTELENMİŞ VEYA TAKSİTLENDİRİLMİŞ BORÇLAR HESABI	356.777.327,45
22	Faaliyet Alacakları	88.413.482,82	47	Borç ve Gider Karşılıkları	114.474.370,44
220	GELİRLERDEN ALACAKLAR HESABI	69.048.516,92	472	KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI	114.474.370,44
222	GELİRLERDEN TECİLLİ VE TEHİRLİ ALACAKLAR HESABI	16.768.710,87	48	Gelecek Yıllara Ait Gelirler ve Gider Tahakkukları	28.952.667,87
226	VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	2.596.255,03	480	GELECEK YILLARA AİT GELİRLER HESABI	28.013.229,72
24	Mali Duran Varlıklar	629.948.031,82	481	GİDER TAHAKKUKLARI HESABI	939.438,15
240	MALİ KURULUŞLARA YATIRILAN SERMAYELER HESABI	466.653.917,65	5	ÖZ KAYNAKLAR	572.913.253.447,97
241	MAL VE HİZMET ÜRETEN KURULUŞLARA YATIRILAN SERMAYELER HESABI	163.377.382,17	50	Net Değer	59.284.191.290,04
247	SERMAYE TAAHHÜTLERİ HESABI (-)	-83.268,00	500	NET DEĞER HESABI	59.284.191.290,04
25	Maddi Duran Varlıklar	576.163.920.880,35	57	Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları	554.692.191.024,79
250	ARAZİ VE ARSALAR HESABI	186.863.441.639,46	570	GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI HESABI	554.692.191.024,79
251	YERALTI VE YERÜSTÜ DÜZENLERİ HESABI	43.551.018.015,83	58	Geçmiş Yıllar Olumsuz Faaliyet Sonuçları	-43.070.326.870,93
252	BİNALAR HESABI	381.714.251.119,01	580	GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI HESABI (-)	-43.070.326.870,93

59	Dönem Faaliyet Sonuçları	2.007.198.004,07
590	DÖNEM OLUMLU FAALİYET SONUCU HESABI	2.007.198.004,07

253	TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI	257.771.600,22
254	TAŞITLAR HESABI	1.854.274.547,98
255	DEMİRBAŞLAR HESABI	343.239.738,07
256	HİZMET İMTİYAZ VARLIKLARI HESABI	64.645.914,66
257	BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-43.865.716.842,20
258	YAPILMAKTA OLAN YATIRIMLAR HESABI	5.380.995.147,32
26	Maddi Olmayan Duran Varlıklar	0,00
260	HAKLAR HESABI	26.951.126,72
268	BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-26.951.126,72
28	Gelecek Yıllara Ait Giderler ve Gelir Tahakkukları	0,00
280	GELECEK YILLARA AİT GİDERLER HESABI	0,00
29	Diğer Duran Varlıklar	0,00
294	ELDEN ÇIKARILACAK STOKLAR VE MADDİ DURAN VARLIKLAR HESABI	5.985.705,06
299	BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-5.985.705,06

PASİF TOPLAMI 578.343.093.695,34

AKTİF TOPLAMI 578.343.093.695,34

Bilanço Dipnotları :		Cari Yıl Tutar (TL)
910	TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI	381.946.721,23
911	TEMİNAT MEKTUPLARI EMANETLERİ HESABI	381.946.721,23
914	VERİLEN TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI	289.016.728,50
915	VERİLEN TEMİNAT MEKTUPLARI KARŞILIĞI HESABI	289.016.728,50
920	GİDER TAAHHÜTLERİ HESABI	4.740.743.913,06
921	GİDER TAAHHÜTLERİ KARŞILIĞI HESABI	4.740.743.913,06
922	KAMU ÖZEL İŞ BİRLİĞİ MODELİ TAAHHÜTLERİ HESABI	30.538.605,74
923	KAMU ÖZEL İŞBİRLİĞİ MODELİ TAAHHÜTLERİ	30.538.605,74

	KARŞILIĞI HESABI	
990	KIRAYA VERİLEN DURAN VARLIKLAR	240.563.579,70
999	DİĞER NAZIM HESAPLAR KARŞILIĞI HESABI	240.563.579,70

FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Kurum Kodu : 46.01.01.00			Adı : ADANA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ		Yılı : 2023		
Hesap Kodu	Kod 1	GİDERİN TÜRÜ	Cari Yıl Tutar (TL)	Hesap Kodu	Kod 1	GELİRİN TÜRÜ	Cari Yıl Tutar (TL)
630	01	PERSONEL GİDERLERİ	994.188.772,82	600	01	VERGİ GELİRLERİ	112.026.614,90
630	02	SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARINA DEVLET PRİMİ GİDERLERİ	116.475.034,50	600	03	TEŞEBBÜS VE MÜLKİYET GELİRLERİ	732.039.536,37
630	03	MAL VE HİZMET ALIM GİDERLERİ	2.966.325.423,06	600	04	ALINAN BAĞIŞ VE YARDIMLAR İLE ÖZEL GELİRLER	24.938.303,00
630	04	FAİZ GİDERLERİ	71.864.657,86	600	05	DİĞER GELİRLER	6.834.858.378,07
630	05	CARİ TRANSFERLER	127.471.306,04	600	11	DEĞER VE MİKTAR DEĞİŞİMLERİ GELİRLERİ	5.668.293,79
630	07	SERMAYE TRANSFERLERİ	99.716.615,67	600	25	KAMU İDARELERİNDEN BEDELSİZ OLARAK ALINAN MALİ OLMAYAN VARLIKLARDAN ELDE EDİLEN GELİRLER	7.965.000,00
630	11	DEĞER VE MİKTAR DEĞİŞİMLERİ GİDERLERİ	66.270.156,39				
630	12	GELİRLERİN RET VE İADESİNDEN KAYNAKLANAN GİDERLER	2.983.508,43				
630	13	AMORTİSMAN GİDERLERİ	355.905.516,14				
630	14	İLK MADDE VE MALZEME GİDERLERİ	857.504.666,49				
630	20	SİLİNEBİLİR ALACAKLARDAN KAYNAKLANAN GİDERLER	40.317.327,04				
630	25	KAMU İDARELERİNE BEDELSİZ OLARAK DEVREDİLEN MALİ OLMAYAN VARLIKLARDAN KAYNAKLANAN GİDERLER	657.486,23				
630	99	DİĞER GİDERLER	10.617.651,39				
GİDERLER TOPLAMI			5.710.298.122,06	NET GELİR TOPLAMI			7.717.496.126,13
				ENFLASYON DÜZELTİLMESİ (E)			Cari Yıl Tutar (TL)
				FAALİYET SONUCU (+/-)			Cari Yıl Tutar (TL)
							2.007.198.004,07

KAMU İDARESİNE BİLDİRİLECEK DİĞER HUSUSLAR

Sayıştay Denetim Raporunda yer verilmemekle birlikte izlenmek üzere idarenize bildirilmesi uygun görülen bulgulara aşağıda yer verilmiştir.

Bulgularda yer alan hususların takip eden Sayıştay denetim raporlarında yer alıp almayacağına izleme sonucunda karar verilecektir.

ADANA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ**BULGU 1: Bina Numara Levhalarının Yerinde Olmaması**

Bina numara levhalarının mevzuatta belirtilen yerde olmadığı görülmüştür.

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. Gelineen 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 koydurması, 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.

Yerinde yapılan tespit, Adana ilinin merkez ilçelerinde genellikle bina numara levhalarının yukarıda ifade edilen mevzuatına uygun bir biçimde binaların sokak kapılarının kolaylıkla görülebilecek yerine konulmadığı görülmüştür. Örnek olarak seçilen üç caddede bulunan toplam 183 adet işyerinde yapılan fiili tespit, numaratajların %78 oranında yerinde olmadığı belirlenmiştir.

Belediye içinde toplam 43 adet daire başkanlık/müdürlük bina numarası üzerinden iş ve işlemleri yürütmektedir. Bina numarası işindeki eksiklikler ve hatalar taşınmaz envanterinin oluşturulması, İlan ve Reklam Vergisi mükellefiyetinin belirlenmesi, işletme ruhsat işlemi ile

imar işlemleri gibi çok sayıda iş ve işlemin tam ve doğru olarak yapılmasını engellemektedir. Bunun sonucunda da söz konusu birimlerin elde etmekte oldukları gelirlerde kayıplar yaşanmasına neden olunmaktadır.

Diğer yandan, bina numara levhalarının olmayışı belde sakini vatandaş açısından da ambulans, polis, doğalgaz acil ekibi gibi acil müdahale ekiplerinin olay yerine hızlı ve zamanında müdahalesine yine mahkeme tebligatları gibi resmi tebligatların zamanında ilgilisine ulaşmasına engel olabilmektedir.

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 yer verilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar çerçevesinde Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından yetki devri ile ilçe belediyelerine bırakılmış olan bina numara levhalarının ilgili yerine konulması işinin, Büyükşehir Belediyesi birimlerine olan gelir kaybı ve diğer önemli etkileri nedeniyle mevzuata uygun şekilde yerine getirilmesi için ilçe belediyeleri nezdinde gerekli sürecin işletilmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Taşınır Mal İşlemlerinde Hatalı Uygulamaların Bulunması

İdare taşınırlarına ilişkin yapılan incelemelerde tespit edilen mevzuata aykırı hususlar maddeler halinde aşağıda açıklanmıştır.

a) Tüketim Malzemeleri Defteri ile Dayanıklı Taşınırlar Defterinin Tutulmaması

İdarede Tüketim Malzemeleri Defteri ile Dayanıklı Taşınırlar Defterinin tutulmadığı görülmüştür.

18.01.2007 tarihli ve 26407 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Defterler" başlıklı 9'uncu maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde Taşınır Kod Listesinin (A) bölümünde yer alan tüketim malzemelerinin giriş ve çıkış kayıtları için Tüketim Malzemeleri Defterinin kullanılacağı hükmü yer almaktadır.

Aynı Yönetmelik'in "Defterler" başlıklı 9'uncu maddesinin birinci fıkrasının (b)

bendinde ise Taşınır Kod Listesinin (B) bölümünde yer alan dayanıklı taşınırların kayıtları için Dayanıklı Taşınırlar Defteri kullanılacağı, her bir dayanıklı taşınıra ait giriş ve çıkış kayıtlarının ayrı yapılacağı düzenlenmiştir.

Yönetmelik'te belirtilen bu defterlere, yıl içerisinde satın alma veya başka suretle edinilen taşınırların giriş kayıtlarının, taşınırların özelliklerine göre tüketime veya kullanıma verilmeleri sebebiyle çıkış kayıtlarının yapılması gerekmektedir. Elektronik ortamda da tutulabilen bu defterlerin şekilleri Yönetmelik ekinde yer almaktadır.

Yapılan incelemede, İdarece Tüketim Malzemeleri Defteri ile Dayanıklı Taşınırlar Defterinin tutulmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat ve açıklamalar çerçevesinde İdarece Tüketim Malzemeleri Defteri ile Dayanıklı Taşınırlar Defterinin tutulması gerekmektedir.

b) Dayanıklı Taşınırlara Sicil Numarası Verilmemesi

İdarede bazı dayanıklı taşınırlara sicil numarası verilmediği görülmüştür.

18.01.2007 tarihli ve 26407 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Dayanıklı taşınırların numaralanması" başlıklı 36'ncı maddesinde giriş kaydı yapılan dayanıklı taşınırlara, taşınır kayıt yetkilisi tarafından bir sicil numarası verileceği, bu numaranın yazma, kazıma, damga vurma veya etiket yapıştırma suretiyle taşınırın üzerinde kalıcı olacak şekilde belirtileceği, fiziki veya kullanım özellikleri nedeniyle numaralandırılması mümkün olmayan taşınırlara bu işlemin uygulanmayacağı, sicil numarasının üç grup rakamdan oluşacağı, birinci grup rakamın, taşınırın dayanıklı taşınırlar defterinde ayrıntılı izlenmek üzere kaydedildiği taşınır kodundan; ikinci grup rakamın, taşınırın giriş kaydedildiği yılın son iki rakamından; üçüncü grup rakamın ise taşınıra verilen giriş sıra numarasından oluşacağı hüküm altına alınmıştır.

Aynı Yönetmelik'in "Taşınır kodları ve detaylı hesap planı" başlıklı 37'nci maddesinde taşınırın Bakanlıkça belirlenen düzey detay kodundan sonraki detay kodlarının kamu idarelerince ölçü birimi esas alınarak, kapsamdaki kamu idarelerinin detaylı hesap planlarının da Yönetmelik ekindeki Taşınır Kod Listesine uygun olarak belirleneceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, İdarede dayanıklı taşınırların bazılarında taşınır kayıt yetkilisi tarafından bir sicil numarası verilmediği dolayısıyla bazı taşınırların üzerinde sicil numarasının bulunmadığı ve herhangi bir taşınır kod sisteminin oluşturulmadığı tespit edilmiştir.

Konu edilen taşınır işlemlerine yönelik eksiklikler taşınırın etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak edinilmesi, kullanılması ve kontrolünde zafiyetlere neden olacağı gibi taşınırın yılsonu mali tablolarında gerçeğe uygun, tam ve doğru gösterildiği yönünde güvence verilmesine mani olacaktır.

Yukarıda yer verilen mevzuat ve açıklamalar çerçevesinde fiziki veya kullanım özellikleri nedeniyle numaralandırılması mümkün olmayan taşınır hâric bütün dayanıklı taşınırlara sicil numarası verilmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Hizmet Alımı Suretiyle Çalıştırılan İşçiler İçin Kıdem Tazminatı Karşılığı Ayrılması

İdarenin şirketinden personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı kapsamında istihdam edilen işçiler için kıdem tazminatı karşılığı ayrılmadığı görülmüştür.

27.05.2016 tarihli ve 29724 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 281’inci maddesinde faaliyet dönemi içinde ödenmesi öngörülen kıdem tazminatları için 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının, 330’uncu maddesinde ise faaliyet döneminde tahakkuk eden ancak uzun vadede ödenmesi öngörülen kıdem tazminatı karşılıklarının izlenmesi için 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.

08.02.2015 tarihli ve 29261 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu İhale Kanununa Göre İhale Edilen Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımları Kapsamında İstihdam Edilen İşçilerin Kıdem Tazminatlarının Ödenmesi Hakkında Yönetmelik’in “Ödeme usulü” başlıklı 8’inci maddesine göre 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 62’nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi kapsamında alt işveren tarafından çalıştırılan işçilerin bu Yönetmelik hükümlerine göre tespit edilen sürelerle ilişkin kıdem tazminatları, ilgili kamu kurum veya kuruluşunca mülga 1475 sayılı İş Kanunu’un yürürlükte olan 14’üncü maddesi kapsamında ödenecektir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerine göre; kamu idarelerinin, şirketlerinden 4734 sayılı Kanun’un 62’nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi kapsamında yaptıkları personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımları kapsamında çalıştırdıkları işçilerin kıdem tazminatları yine kamu idareleri tarafından ödenecektir. Dolayısıyla söz konusu işçilerin kıdem tazminatı yükü kamu idarelerinin üzerindedir. Bu sebeple kamu idarelerinin söz konusu yükü Mahalli

İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin yukarıda sözü edilen 281 ve 330'uncu maddelerine uygun şekilde mali tablolarında göstermesi ve bu giderler için bir karşılık ayırması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, İdarenin şirketinden hizmet alımı suretiyle çalıştırılan işçilerin kıdem tazminatı için herhangi bir karşılık ayrılmadığı görülmüştür.

İdarede istihdam edilen işçilerin kıdem tazminatları karşılıklarının, işçilere her bir tam hizmet yılı için kaç günlük ücret kıdem tazminatı olarak ödenecek ise bu ücret üzerinden hesaplanması ve bulunan tutarların ilgisine göre 372 ve/veya 472 Kıdem Tazminatı Karşılıkları Hesaplarının alacağına ve 630 Giderler Hesabının borcuna kaydedilerek muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 4: Büyükşehir Belediyesince Yönetilen Toptancı Hallerinde Görevlendirilen Hal Zabıta Sayısının Yeterli Olmaması

Büyükşehir Belediyesine ait merkez ve ilçelerde bulunan hallerde yapılan fiili denetimlerde iki halde görevlendirilen zabıta sayısının yeterli olmadığı görülmüştür.

Büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'nci maddesinde sayılmış olup ilgili maddenin (t) bendinde, her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek, imar plânında gösterilen yerlerde yapılacak olan özel hal ve mezbahaları ruhsatlandırmak ve denetlemek işlemlerinin belediyelerin sorumluluğunda olduğu belirtilmiştir.

07.07.2012 tarihli ve 28346 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Sebze ve Meyve Ticareti ve Toptancı Halleri Hakkında Yönetmelik'in "Hal zabıtası" başlıklı 22'nci maddesinde Belediye tarafından toptancı hallerinde hal yöneticisine bağlı olarak münhasıran toptancı hali ve bu çerçevedeki denetim hizmetlerinin yerine getirilmesi amacıyla hal zabıtasının görevlendirilmek zorunda olduğu, görevlendirilecek zabıta sayısının küçük toptancı hallerinde üç, orta toptancı hallerinde on beş ve büyük toptancı hallerinde otuz kişiden az olmaması gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, büyük toptancı hali statüsünde olan Vedat Dalokay Halinde 30 zabıta memuru yerine 21 zabıta memuru, küçük toptancı hali statüsünde olan Ceyhan Halinde ise 3 zabıta memuru yerine 2 zabıta memurunun görevlendirildiği tespit edilmiştir.

Buna göre, anılan mevzuat uyarınca söz konusu toptancı hal merkezlerinde yeterli zabıta personelinin görevlendirilmesi gerekmektedir

BULGU 5: Engelli Memur Çalıştırma Zorunluluğuna Uyulmaması

İdarede istihdam edilen engelli memur sayısının 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na öngörülen oranda olmadığı görülmüştür.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 53'üncü maddesinde; kurum ve kuruluşların bu Kanun'a göre çalıştırdıkları personele ait kadrolarda %3 oranında engelli memur çalıştırmak zorunda olduğu, %3'ün hesaplanmasında ilgili kurum veya kuruluşun toplam dolu kadro sayısının dikkate alınacağı, engelliler için sınavların merkezi olarak yapılacağı, engelli açığı bulunan kamu kurumunun bir sonraki yıl için alım yapacakları engellilere ilişkin taleplerini, her yılın Ekim ayının sonuna kadar Devlet Personel Başkanlığına (DPB) (2 Temmuz 2018 tarihli ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin geçici 3'üncü maddesine istinaden Temmuz 2019 tarihinden itibaren Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığına) bildirmek zorunda olduğu, DPB'nin (Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığının) kurumların bildirimini üzerine engelli kontenjanlarına yerleştirme yapabileceği ifade edilmektedir.

657 sayılı Kanun'un 53'üncü maddesine istinaden çıkarılan 07.02.2014 tarihli ve 28906 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Engelli Kamu Personel Seçme Sınavı ve Engellilerin Devlet Memurluğuna Alınmaları Hakkında Yönetmelik'te, engelli tanımı yapılarak kamu kurum ve kuruluşlarının engelli personel istihdamına yönelik düzenlemeler getirilmiştir.

Yönetmelik'in "Kadroların tahsisi" başlıklı 10'uncu maddesinde ise Kamu kurum ve kuruluşlarının, hizmet gereklerine göre engellilerin atanmasına tahsis edecekleri münhal kadrolarını, Engelli Kamu Personeli Seçme Sınavı (EKPSS) sonuçlarına veya kura usulüne göre yerleştirme yapılmasını sağlayacak şekilde farklı eğitim düzeyi, hizmet sınıfları ve unvanlar itibarıyla hazırlamalarının esas olduğu, engellilerin istihdam edileceği uygun münhal kadro bulunmadığı takdirde hizmet gereklerine ve genel hükümlere göre diğer münhal kadrolarda değişiklik yapılarak gerekli kadrolar temin edileceği ve engelli personelin istihdam edileceği birimlerin engellilerin engel durumları dikkate alınarak ilgili kamu kurum veya kuruluşunca belirleneceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, İdarenin norm kadro durumuna göre dolu kadro sayısının 1765 olduğu, bunun %3'üne tekabül edeceği üzere 52 engelli memur istihdam edilmesi gerekirken

hali hazırda istihdam edilen engelli memur sayısının 22 olduğu, bu haliyle istihdam edilen engelli memur oranının yaklaşık %1,25 oranına tekabül ettiği tespit edilmiştir.

Bedensel, zihinsel, ruhsal, duyuşsal ve sosyal yetenekleri bakımından engel oranı %40 ve üzerinde olup çalışabilir durumda olan vatandaşların iş gücü piyasası ve çalışma ortamında istihdamının sağlanması 5378 sayılı Engelliler Hakkında Kanun'un 1'inci maddesi ile tanımlanan amaçlara yöneliktir.

İdarenin memur kadrolarının %3'üne tekabül eden sayıda engelli memur istihdam etmesi gerekmektedir.

BULGU 6: Vekâleten Görevlendirmenin Genel Uygulama Haline Getirilmesi

İdarenin vekâleten görevlendirmeyi genel uygulama haline getirdiği görülmüştür.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 86'ncı maddesinde 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, bir görevin memurlar eliyle vekâleten yürütülmesi halinde aylıksız vekâletin asıl olduğu belirtildikten sonra, devamında gelen dördüncü fıkrasında aynı kurumdan ayrılmalar dolayısıyla atanan vekil memurlara vekâlet görevinin 3 aydan fazla devam eden süresi için kurum dışından veya açıktan atananlarla, veznedarlık görevine atananlara göreve başladıkları tarihten itibaren vekâlet aylığının ödeneceği belirtilmiştir.

Vekâleten görevlendirme, kamu hizmetlerinde sürekliliğin sağlanması amacıyla ancak belli koşullar halinde geçici ve istisnai hallerde başvurulabilecek bir yöntem olup bu şekilde yapılan atamaların 657 sayılı Kanun'un dayandığı sınıflandırma, kariyer ve liyakat ilkeleri çerçevesinde yapılacak asaleten atama usulüne alternatif oluşturacak biçimde genel ve uzun süreli yapılması mümkün değildir.

26.12.2007 tarihli ve 26738 sayılı Resmî Gazete'de Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği yayımlanmış olup Tebliğ'de idarelerin iç kontrol sistemlerinin oluşturulmasında, izlenmesinde ve değerlendirilmesinde dikkate almaları gereken birtakım standartlara yer verilmiştir. Söz konusu Tebliğ'in "Faaliyetlerin sürekliliği" başlıklı 11'inci standardında ise; sadece gerekli hallerde ve usulüne uygun olarak vekil personel görevlendirilebileceği düzenlenmiştir.

Büyükşehir Belediyesinde yönetimin görevlendirilmeleri incelendiğinde, daire başkanı kadrolarının 11'inin vekâleten şube müdürlüğü kadrolarının ise 92'sinin vekâleten yürütüldüğü tespit edilmiştir.

Bir görevin uzun süre vekâleten yürütülmesi veya sık sık görev değişikliği yapılmasının uzmanlaşmayı engelleyeceği, çalışma verimini düşüreceği açıktır. Danıştay 5'inci Dairesinin 17.09.2003 tarihli ve Esas: 2003/868, Karar: 2003/3533 sayılı Kararında kamu görevlerinin vekâleten yürütülmesinin, ancak hizmetin gerektirdiği durumlarda geçici olarak başvurulacak bir yol olduğu, kamu hizmetlerinin tedviren ya da vekaleten yürütülmesini sürekli hale getirecek şekilde uygulama yapılamayacağı, bu yöndeki işlemlerin 657 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinde ifadesini bulan kariyer ve yeterlilik ilkelerine de aykırı olacağı belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat ve yapılan açıklamalar çerçevesinde 657 sayılı Kanun'un 86'ncı maddesi kapsamında İdare tarafından yapılan vekâleten görevlendirmelerin kanun koyucunun amacından farklı olarak genellik ve süreklilik arz edecek biçimde kullanılmaması gerekmektedir.

BULGU 7: Hizmet Alımı Sözleşmeleri Kapsamında Büyükşehir Belediyesinde İstihdam Edilmesi Gereken İşçi Personelin Belediye Birimleri Dışında Görevlendirilmesi

Belediye şirketlerinde işçi statüsüne geçirilmek suretiyle hizmet alımı sözleşmeleri kapsamında Büyükşehir Belediyesinde istihdam edilmesi gereken işçi personelin Büyükşehir Belediyesinin bağlı kuruluşlarında, şirketlerinde, çeşitli kamu kurumlarında ve bazı dernekler bünyesinde görevlendirildiği görülmüştür.

Kamu kurum ve kuruluşlarında personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı sözleşmeleri kapsamında çalıştırılmakta olan işçilerin sürekli işçi kadrolarına veya mahalli idare şirketlerinde işçi statüsüne geçirilmesi, 24.12.2017 tarihli ve 30280 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK)'nin 127'nci maddesi ile 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye eklenen geçici 23 ve geçici 24'üncü maddeler ile sağlanmıştır.

375 sayılı KHK'nın ek 20'nci maddesine göre, il özel idareleri, belediyeler ile bağlı kuruluşları ve bunların üyesi olduğu mahalli idare birlikleri, personel çalıştırılmasına dayalı hizmetleri, sermayesinin yarısından fazlası bu idarelere ait ve halen bu kapsamda hizmet alımı

yaptığı mevcut şirketlerinden birine veya bu nitelikte herhangi bir şirketi bulunmuyorsa münhasıran bu amaçla kuracakları bir şirkete gördürebileceklerdir.

Bu amaçla, Adana Büyükşehir Belediyesinin hizmet alımı sözleşmeleri kapsamında çalıştırılmakta olan işçilerinin istihdamını sağlamak üzere Büyükşehir Belediyesinin halihazırda mevcut şirketi olan Adana Ulaşım Organizasyon Turizm Ziraat Su ve Su Tesisleri Gıda ve Et Ürünleri Temizlik Hizmetleri Ticaret ve Sanayi AŞ'nin faaliyet alanına "personel çalıştırmaya dayalı hizmet alım işlerini yapmak" faaliyeti de eklenmiştir. Büyükşehir Belediyesi, birimlerinde işçi statüsünde çalıştırmak üzere adı geçen Şirketten işçi çalıştırılmasına dair hizmet alım sözleşmesi ile personel temin etmekte ve bu işçilerin ücreti ile diğer mali ve sosyal haklarını hakediş karşılığı Şirkete ödemektedir.

Yapılan incelemede, işçi çalıştırılmasına dair hizmet alım sözleşmesi kapsamında Büyükşehir Belediyesinin birimlerinde çalıştırılmak üzere Şirketten temin edilen 58 işçinin, Büyükşehir Belediyesinin bağlı kuruluşlarında, Belediyeye ait başka bir şirkette, çeşitli kamu kurumlarında, bazı dernekler bünyesinde ve hatta sözleşme kapsamında hizmet alımı yapılan şirkette görevlendirildiği, bu işçiler için ayrı bir sözleşme yapılmadığı ve Belediyenin birimleri için gerçekleştirilen hizmet alım sözleşmelerinin kapsamında yer aldıkları, ayrıca bu şekilde Belediye birimleri dışında görevlendirilen 2 personelin de güvenlik görevlisi olduğu tespit edilmiştir.

375 sayılı KHK'nın ek 20'nci maddesinin değişik ikinci fıkrasında, bu madde kapsamındaki şirketlerin koruma ve güvenlik hizmeti alanındaki faaliyetlerinde 5188 sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun hükümleri uygulanacağı belirtilmiş, ancak istisna hükümlerine yer verilmiştir. Buna göre;

"a) Bu şirketlerin faaliyet alanının münhasıran koruma ve güvenlik hizmeti olması zorunluluğu yoktur. Şirketler bu kapsamdaki faaliyetlerini ayrı bir bölüm hâlinde yürütür.

b) Şirketlerde özel güvenlik alanında istihdam edilen özel güvenlik görevlisi sayısının on kişiyi geçmemesi hâlinde özel güvenlik bölümü yöneticisinde en az lise mezunu olma şartı aranır. Kanunda belirtilen özel güvenlik temel eğitim şartı sadece bu bölümde görevli olan yöneticiler hakkında aranır.

c) Bu şirketler 5188 sayılı Kanunun 24 üncü maddesinde belirtilen ruhsat harcından muaftır."

Ancak fıkranın devamında (ç) bendi;

“Bu şirketler kendi kurumları dışındaki özel ve kamu kurumlarına özel güvenlik hizmeti veremezler.”

şeklinde düzenlenmek suretiyle, belediye şirketlerinde hizmet alım sözleşmeleri kapsamında çalıştırılmak üzere güvenlik personeli istihdam edilmesi hususunda özel sınırlama getirilmiştir.

375 sayılı KHK’nın ek 20’nci maddesinin değişik ikinci fıkrasında yapılan sınırlayıcı düzenlemeye rağmen “Adana Büyükşehir Belediye Başkanlığına Ait Tüm Hizmet Birimlerinin Korunması ve Güvenliğinin Sağlanması İşİ İçin Güvenlik Personeli Çalıştırılması Hizmet Alımı İşİ” kapsamında temini sağlanan 2 güvenlik görevlisi Adana Valiliğinin alt birimi olan 112 Acil Çağrı Merkezinde görevlendirilmiştir.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun “Bütçelerden yardım yapılması” başlıklı 29’uncu maddesi ise;

“Gerçek veya tüzel kişilere kanuni dayanağı olmadan kamu kaynağı kullandırılmaz, yardımda bulunulamaz veya menfaat sağlanamaz. Ancak, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçelerinde öngörülmüş olmak kaydıyla; kamu yararı gözetilerek dernek, vakıf, birlik, kurum, kuruluş, sandık ve benzeri teşekküllere yardım yapılabilir.”

şeklinde düzenlenmiş, 5253 sayılı Dernekler Kanunu’nun “Yardım ve işbirliği” başlıklı 10’uncu maddesinde de;

“Dernekler, tüzüklerinde gösterilen amaçları gerçekleştirmek üzere, benzer amaçlı derneklerden, siyasi partilerden, işçi ve işveren sendikalarından ve meslekî kuruluşlardan maddî yardım alabilir ve adı geçen kurumlara maddî yardımda bulunabilirler.

5072 sayılı Dernek ve Vakıfların Kamu Kurum ve Kuruluşları ile İlişkilerine Dair Kanun hükümleri saklı kalmak üzere, dernekler kamu kurum ve kuruluşları ile görev alanlarına giren konularda ortak projeler yürütebilirler. Bu projelerde kamu kurum ve kuruluşları, proje maliyetlerinin en fazla yüzde ellisi oranında aynı veya nakdî katkı sağlayabilirler. (Ek cümle: 18/2/2009-5838/7 md.) 4857 sayılı İş Kanununun 30 uncu maddesi çerçevesinde engellilerin ve eski hükümlülerin mesleki eğitim ve mesleki rehabilitasyonu, kendi işlerini kurmaları, engellilerin iş bulmasını sağlayacak destek teknolojilerine ilişkin projeler ile benzeri projelerde bu oran aranmaz.”

hükümlerine yer verilmiştir.

6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 19'uncu maddesi ile 5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesine eklenen fıkranın;

“5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 29 uncu maddesinin birinci fıkrasının ikinci cümlesi ile 5253 sayılı Dernekler Kanununun 10 uncu maddesi; belediyeler, il özel idareleri, bağlı kuruluşları ve bunların üyesi oldukları birlikler ile ortağı oldukları Sayıştay denetimine tabi şirketler için uygulanmaz.”

hükmü ile bahse konu Kanunların ve düzenleyici yönetmeliklerin uygulanması imkânı kalmamıştır. Bu nedenle dernek, vakıf ve benzeri kuruluşlara aynî veya nakdî yardım sağlanması ve belediye kaynaklarının kullandırılması mümkün değildir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun “Diğer kuruluşlarla ilişkiler” başlıklı 75'inci maddesinde ise;

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

...

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

şeklinde düzenlenmek suretiyle belediyelerin personelini geçici olarak kullandırabileceği kurum ve kuruluşlar belediye meclisinin kararı üzerine mahallî idareler ile merkezî idare kuruluşları olarak gösterilmiştir. Kanun metninde kamu kurum ve kuruluşları dışındaki gerçek veya tüzel kişilere, derneklere, sivil toplum kuruluşlarına veya meslek kuruluşlarına personel görevlendirilmesine ilişkin herhangi bir hükme yer verilmemiştir.

5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinin (c) bendinde belirtilen ortak hizmet projeleri kapsamında ise personel görevlendirilebileceğine ilişkin herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Bu nedenle Büyükşehir Belediyesince hizmet alımı sözleşmeleri kapsamında temin edilen işgücünün dernek, vakıf ve benzeri kuruluşlara kullandırılması da dayanaktan yoksundur.

Diğer taraftan, her ne kadar büyükşehir belediyesinin bağlı idaresi olsa da ASKİ ayrı tüzel kişiliği ile bütçesi olan bir mahalli idaredir ve Büyükşehir Belediyesine benzer şekilde

personel çalıştırılmasına dayalı hizmetlerini 375 sayılı KHK'nın ek 20'nci maddesine istinaden Adana Su ve Kanalizasyon İdaresi Personel AŞ ile Altın Koza AŞ üzerinden gördürmektedir.

375 sayılı KHK'nın geçici 23'üncü maddesinde; 5018 sayılı Kanun'a ekli (I), (II), (III) ve (IV) sayılı cetvellerde yer alan kamu idareleri ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, bu Kanun Hükmünde Kararnameye ekli (I) sayılı listede yer alan idarelerin merkez ve taşra teşkilatlarında; ödemeleri merkezi yönetim, sosyal güvenlik kurumu, fon, kefalet sandığı, yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı, gençlik hizmetleri ve spor il müdürlüğü bütçelerinden veya döner sermaye bütçelerinden, anılan liste kapsamındaki diğer idareler için ise kendi bütçelerinden karşılanan 4734 sayılı Kanun ve diğer mevzuattaki hükümler uyarınca personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım sözleşmeleri kapsamında yükleniciler tarafından 4.12.2017 tarihi itibarıyla çalıştırılmakta olan işçilerin sürekli işçi kadrolarına geçirilecekleri, bu idarelerin 01.02.2018 tarihinden itibaren personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı yapamayacakları belirtilmektedir. Bahsi geçen idareler bu tarihten itibaren, sürekli işçi alımlarını Kamu Kurum ve Kuruluşlarına İşçi Alınmasında Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümleri çerçevesinde gerçekleştirecektir.

Dolayısıyla hem mahalli idareler hem de merkezi yönetim dahilinde olan idarelerin yeni işçi alımlarını ihtiyaçları doğrultusunda kendi bütçelerinden gerçekleştirebilecekleri görülmektedir. Bu nedenle de belediyenin, hizmet ihtiyacı planlamaları dahilinde kendi bütçe imkanları ile kendi şirketinde istihdam ettiği personeli, yeni personel istihdamı konusunda yasal yetki açısından herhangi bir kısıtı olmayan çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarına görevlendirmesi, fiili olarak hizmetinden faydalanmadığı işçilere ilişkin ekstra maliyet yüklenmesi anlamına gelmektedir.

Yine Büyükşehir Belediyesinin iştiraki olan şirketler özel hukuk hükümlerine tabi olmakla Büyükşehir Belediyesinin tüzel kişiliğinden ayrıdır ve 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 16'ncı maddesine göre Devlet, il özel idaresi, belediye ve köy ile diğer kamu tüzel kişileri tarafından kurulan kurum ve kuruluşlar da tacir sayılmaktadır. Personel çalıştırılması ise hem belediye hem de şirketler için bir maliyet unsurudur ve personel giderleri belediye açısından bütçe kaynakları, şirket açısından ise maliyet ve kârlılık unsurları üzerinde etkilidir. Bu nedenle ticari amaçlarla kurulmuş olan ve belediyeden ayrı tüzel kişiliği bulunan belediye şirketlerinde belediyece temin edilen işgücünün kullanılması ve hatta belediyenin satın aldığı personel hizmetini hizmeti satan şirkete kullandırması, yukarıda açıklanan mevzuat hükümleri içinde dayanak bulamadığı gibi ticaret ilişkisi anlamında da izahtan yoksundur.

Belediye şirketlerinde kadroya geçirilen ve hizmet alımı sözleşmeleri kapsamında Büyükşehir Belediyesinde istihdam edilmesi gereken işçi personelin, belediye birimleri dışında, Büyükşehir Belediyesinin bağlı kuruluşlarında ve şirketlerinde, çeşitli kamu kurumlarında ve dernekler bünyesinde görevlendirilmemesi gerekmektedir.

BULGU 8: Bisiklet Yolları ve İstasyonlarının Yapılması ve İşletilmesi Kapsamında Aksaklıklar Bulunması

Büyükşehir Belediyesi tarafından inşa edilen bisiklet park istasyonları ve bisiklet yolu ağlarının uygulama imar planında belirtilmediği ve birbiriyle entegrasyonunun sağlanamadığı görülmüştür.

A) Bisiklet Park İstasyonları ve Bisiklet Yolu Ağlarının Bisiklet Yolu Projesi Kapsamında Belirlenmemesi

İdare tarafından yapılan bisiklet park istasyonları ve bisiklet yolu ağlarının bisiklet yolu projesi kapsamında belirlenmediği görülmüştür.

19.12.2019 tarihli ve 30976 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Bisiklet Yolları Yönetmeliği’nin “Genel esaslar” başlıklı 4’üncü maddesinde; bisiklet yollarının, ulaşım ihtiyacını güvenli bir şekilde karşılamak amacıyla, yerleşim yerlerini, ulaşım noktalarını, spor tesislerini ve yoğun olarak kullanılan kamu ve özel hizmet alanlarını birbirleriyle irtibatlandıran diğer ulaşım türleriyle entegre edilen bütünsel bir ağ şeklinde planlanacağı, bisiklet park istasyonları ve bisiklet yolu ağları ile ilişkili olacak şekilde ve ihtiyacı karşılayacak sayıda planlanarak Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği’ne uygun yapılan uygulama imar planında ve varsa ulaşım ana planı ve kentsel tasarım projesinde gösterileceği belirtilmiştir. Ayrıca bisiklet yolu projesinin ilgili idarece hazırlanacağı, büyükşehir belediyelerinde ulaşım ve koordinasyon merkezi (UKOME) kararının alınmasını müteakip uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

Aynı maddenin beşinci bendinde ise; “Plansız alanlar için yeni yapılacak imar planlarında ayrılmış bisiklet yollarına ve bisiklet park istasyonlarına yer verilmesi zorunludur. İmar planı bulunmayan yerlerde bu Yönetmelikte belirtilen kırsal bisiklet bantları ve bisiklet patikaları yapılabilir. İmar planı bulunan yerlerde; paylaşımlı bisiklet yolları, bisiklet şeritleri ve bisiklet parkurları hariç olmak üzere uygulama imar planı değişikliği yapılmadan bisiklet yolu tesis edilemez. Ayrılmış bisiklet yolları, bisiklet otobanları, bisiklet köprü ve tünelleri için

imar planında yer ayrılması zorunludur. İmar planı revizyonlarında bu Yönetmelik hükümlerine uygun olarak plan bütününde ayrılmış bisiklet yolları ve bisiklet park istasyonlarına yer verilir.” denilerek hangi tür bisiklet yolları için imar değişikliğinin gerekli olduğu ifade edilmiştir.

İlgili Yönetmelik’in “Paylaşımlı bisiklet yolları” başlıklı 5’inci maddesinde ise paylaşımlı bisiklet yolları için proje hazırlanmayacağı ancak uygulamaya geçilebilmesi için büyükşehir belediyelerinde ulaşım ve koordinasyon merkezi kararı, diğer yerlerde il trafik komisyonunca paylaşımlı bisiklet yolu yapılmasına dair karar alınması ve ayrıca il emniyet müdürlüğünün de uygun görüşünün alınmasının zorunlu olduğu hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, Büyükşehir Belediyesi il sınırları içinde 10 adet bisiklet park istasyonu ve 57.550 metre bisiklet yolu inşa etmiş olup inşa edilen bisiklet park istasyonu ve bisiklet yolunun mevzuatın öngördüğü şekilde yerleşim yerlerini, ulaşım noktalarını, spor tesislerini ve yoğun olarak kullanılan kamu ve özel hizmet alanlarını birbirleriyle irtibatlandırarak ve diğer ulaşım türleriyle entegre ederek bütünsel bir ağ şeklinde bisiklet yolu projesi kapsamında belirlenmediği ve bisiklet yolları güzergahları için UKOME kararı alınmadığı, uygulama imar planında bisiklet yollarına ve bisiklet istasyonlarına ilişkin yerlerin belirtilmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri uyarınca, inşa edilen ve edilecek olan bisiklet park istasyonları ve bisiklet yolu ağlarını İdare tarafından hazırlanacak olan bisiklet yolu projesi kapsamında belirtmesi ve inşa edilen bisiklet yolları güzergahları için UKOME kararı alınması, inşa edilmiş olan bisiklet yolları ve bisiklet istasyonlarına ilişkin yerlerin uygulama imar planında belirtilmesi gerektiği düşünülmektedir.

B) Bisiklet Yolu ve İstasyonu Arasında Entegrasyon Sağlanamaması

Bisiklet yolu projesi yapılmadan inşa edilen bisiklet yolu ve istasyonları arasında entegrasyonun sağlanmadığı görülmüştür.

Bisiklet Yolları Yönetmeliği’nin “Genel esaslar” başlıklı 4’üncü maddesinde; bisiklet yolları, ulaşım ihtiyacını güvenli bir şekilde karşılamak amacıyla, yerleşim yerlerini, ulaşım noktalarını, spor tesislerini ve yoğun olarak kullanılan kamu ve özel hizmet alanlarını birbirleriyle irtibatlandıran diğer ulaşım türleriyle entegre edilen bütünsel bir ağ şeklinde planlanacağı, bisiklet park istasyonları ve bisiklet yolu ağları ile ilişkili olacak şekilde ve ihtiyacı karşılayacak sayıda planlanarak Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği’ne uygun

yapılan uygulama imar planında ve varsa ulaşım ana planı ve kentsel tasarım projesinde gösterileceği belirtilmiştir. Ayrıca bisiklet yolu projesinin ilgili idarece hazırlanacağı, büyükşehir belediyelerinde ulaşım ve koordinasyon merkezi kararının alınmasını müteakip uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

Adana İmar A.Ş. ile Büyükşehir Belediyesi arasında 14.01.2021 tarihli ve 27 sayılı Meclis Kararına istinaden alınan 20.10.2021 tarihli ve 6571 sayılı Encümen Kararı ile 17.12.2021 tarihli ve 320 sayılı Meclis Kararına istinaden alınan 29.12.2021 tarihli ve 7910 sayılı Encümen Kararınca yapılan protokoller kapsamında;

- Turgut Özal Bulvarı Anadolu Lisesi Önü Ek-1 (6 Bisiklet 9 Adet Park Yeri)
- Şehitler Bulvarı – Turgut Özal Kesişimi Ek-2
- Adnan Menderes Bulvarı Girişi Ek-4 (6 Bisiklet 9 Adet Park Yeri)
- Menderes Adası Girişi Ek-3 (6 Bisiklet 9 Adet Park Yeri)
- İller Bankası Kavşağı Ek-5 (6 Bisiklet 9 Adet Park Yeri)
- Adana Koleji Kavşağı Ek-6 (6 Bisiklet 9 Adet Park Yeri)
- Regülatör Köprü Civarı Ek-7
- Türk Telekom Tren Garı
- Atatürk Parkı Ek-11
- Merkez Park Bisiklet Yolu Başlangıç Ek-12

konumlarına toplam 120 adet park ünitesi kapasitesine sahip 80 adet normal bisiklet ve 2 adet tandem bisiklet bulunan 10 adet bisiklet istasyonu yapılmıştır.

Yapılan incelemede; Büyükşehir Belediyesi tarafından inşa edilen 30.360 metre bisiklet yolu ile ilgili protokoller kapsamında belirlenmiş olan güzergâhlar üzerindeki bisiklet istasyonlarının birbiriyle entegrasyonun sağlanmadığı görülmüştür. Başka bir ifadeyle bisiklet yolunun bulunduğu yerde bisiklet istasyonu bulunmazken, bisiklet istasyonunun bulunduğu yerlerde bisiklet yolu bulunmamakta olup İdarenin bisiklet yolu projesi kapsamında bütüncül planlama yapmamasından dolayı bisiklet yolu ve istasyonu arasında entegrasyon sağlanamadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri uyarınca, inşa edilmiş ve bundan sonra inşa edilecek olan bisiklet yolu ve bisiklet istasyonlarının İdarece hazırlanması gereken bisiklet yolu projesi kapsamında bütüncül olarak belirlenmesi ve birbiriyle entegrasyonunun sağlanması gerekmektedir.

BULGU 9: Kontrol Teşkilatının Kontrol Mühendisi Sayısı Açısından Yetersiz Olması ve Sürveyan Görevlendirilmemesi

Yapım işi sözleşmelerinin uygulanması esnasında kontrol mühendislerinin aralarında ciddi uzaklık bulunan birden fazla işin kontrolünde görevlendirildiği, dolayısıyla kontrol görevlisi olarak çalışan personelin işin fiilen başında bulunamadığı ve İdarenin işin sürekli başında bulunacak sürveyan gibi ara kontrol eleman görevlendirmemesi nedeniyle yapılan işlerin kontrolünün gerektiği gibi yapılamadığı görülmüştür.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun "Yapı denetim görevlilerinin sorumluluğu" başlıklı 31'inci maddesinde yapı denetim görevlilerinin denetim eksikliği nedeniyle işin fen ve sanat kurallarına uygun olarak yapılmamasından ortaya çıkan zarar ve ziyandan onbeş yıl süre ile yüklenici ile birlikte müteselsilen sorumlu olduğu belirtilmiştir. Ayrıca haklarında mezkûr Kanun'un "Görevlilerin ceza sorumluluğu" başlıklı 28'inci maddesi hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir.

04.03.2009 tarihli ve 27159 mükerrer sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin; "İşlerin denetimi" başlıklı 14'üncü maddesinde, sözleşmeye bağlanan her türlü yapım işinin, idare tarafından görevlendirilen yapı denetim görevlisinin denetimi altında yüklenici tarafından gerçekleştirileceği; 15'inci maddesinde, yüklenicinin bütün işleri yapı denetim görevlisinin sözleşme ve eklerindeki hükümlere aykırı olmamak şartı ile vereceği talimata göre yapmak zorunda olduğu, yüklenicinin kullanacağı her türlü malzemeyi yapı denetim görevlisine gösterip iş için elverişli olduğunu kabul ettirmeden iş başına getiremeyeceği ve kullanılacak malzemenin işe elverişli olmadığının anlaşılması halinde yüklenicinin yapı denetim görevlisinin bu husustaki yazılı tebliğ tarihinden başlamak üzere on gün içinde bu malzemeyi işyerinden kaldırıp uzaklaştırmak zorunda olduğu, yüklenici tarafından fen ve sanat kurallarına aykırı olarak kusurlu yapıldıkları anlaşılan iş kısımlarını yıktırılıp yeniden yaptırılması hususunda yapı denetim görevlisinin yetkili olduğu detaylı bir şekilde açıklanmıştır.

Büyükşehir Belediyesince inşası sürdürülen özellikle yol yapım ve bakım işlerinde, mühendis sayısının yetersiz olması nedeniyle aynı kontrol mühendisine coğrafi olarak birbirinden oldukça farklı noktalarda ve birden fazla yapım işinde kontrollük görevi verilmiştir. Yapımı sürdürülen işlerin fiziki olarak birbirlerine oldukça uzak mesafelerde olması nedeniyle işlerin etkin bir şekilde kontrol edilmesi olanak dâhilinde değildir. Dolayısıyla temel görevi, görevlendirildiği işin yapım yerinde sürekli olarak bulunup, işe ilişkin tüm hususları kontrol

mühendisinin direktiflerine göre şartname, fen ve sanat kurallarına uygun olarak yapılmasını sağlamak olan sürveyanların görevlendirilmesi yerinde bir uygulama olacaktır.

İdarece inşası gerçekleştirilen yapım işlerinde telafisi oldukça zor olan zararlarla karşılaşılmasında ve işlerin kontrollüğünün etkin bir şekilde yürütülebilmesi için her bir işin yapım yerinde sürekli olarak bulunarak işlerin kontrolünü sağlayacak ve denetim eksikliğini minimize edecek olan sürveyanların görevlendirilmesi gerekmektedir.

BULGU 10: Yapım İşlerinde Gerekli Defter ve Tutanakların Tutulmaması

İdare tarafından ihalesi yapılarak sözleşmesi düzenlenen yapım işlerinde, işyerlerinde yapılan işlerin bütün ayrıntılarını günü gününe kayıt altına almak için tutulması gerekli olan şantiye günlük defteri, röleve ve atışman defterlerinin tutulmadığı görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 28'inci maddesinin birinci fıkrasında;

"İşyerlerinde, yapılan işlerin bütün ayrıntılarını günü gününe kayıt altına almak için, örneklerine göre şantiye günlük defteri, röleve ve atışman defterleri, bunlarla ilgili belgeler yüklenici ile birlikte yapı denetim görevlisi tarafından tutulur. Yüklenici bu defterleri ve ilgili belgeleri imzalamak zorundadır. Bunlardan imzalı birer kopya yükleniciye verilir." denilmektedir.

Bayındırlık İşleri Kontrol Yönetmeliği'nin "Kontrol mühendisi görev, yetki ve sorumluluğu" başlıklı 10'uncu maddesinde;

"10.18.1. Şantiye defteri

Şantiye defterine her gün, hava durumundan başlayarak işin ilerleyişini, gelişmesini, çıkan engelleri, şantiyeye göre ihzarat bedeli ödenecek gereçler ile fiyat farkına tabi gereçlerin çeşit ve miktarlarını fatura, tarih ve No' su ile, sözleşmesi gereğince müteahhidin iş başından bulundurması şart koşulan teknik elemanların o gün iş başında bulunup bulunmadığını, müteahhitle yapılan önemli görüşme ve sonuçlarını işte kullanılan işçi, makine ve teçhizatın miktarını, üst kademedeki gelenlerin ziyaretlerini ve konuşularak karar verilen hususları, ile birlikte imza eder..."

10.18.2. Röleveler

Röleve defterlerine:

10.18.2.1. Kesin projesi bulunmayıp sözleşme ve eki şartnameler gereğince tiplere ve tanımlara göre yapılması zorunlu bulunan ameliyat, imalat, tesisat ve inşaat ait şekil, kroki ve her türlü ölçmeler,

Kontrol mühendisi veya yetki verdiği yardımcısı tarafından müteahhit veya yetkili temsilcisi ile birlikte ve zamanında zemin üzerinde veya yerinde ölçülüp, iş başında kroki ve kesitleri çizilerek ölçü, boyut ve kotları ve bunlarla ilgili nivelman okumaları kaydedilir ve birlikte imza edilir.

10.18.3. Ataşmanlar:

Ataşman defteri, kontrol amiri tarafından ilgili kontrol mühendisine (ismen) her sahifesi mühürlenmiş ve numaralanmış, kaç sahife, hangi işe ve müteahhide ait olduğu yazılmış ve imzalanmış olarak verilir. Kontrol mühendisi, ataşman defterine aşağıda belirtilen hususları zamanında kaydederek müteahhit veya yetkili temsilcisi ile karşılıklı olarak imza eder.

.....

10.18.4. Tutanaklar

Sözleşme eki şartnameler gereğince, müteahhitte birlikte sayılmak, tartılmak, ölçülmek veya durumu saptamak koşulu ile bedelleri ödenecek imalat veya ameliyatın miktarları yapıldığı veya kullanılacak yerlerle, nicelik ve niteliğini açık bir şekilde belirtilerek kontrol mühendisi başkanlığında en az iki kişilik bir kurul ve müteahhit ile birlikte düzenlenir ve imzalanır...”

hükümleri yer almaktadır.

Şartname ve Yönetmelik hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, işin yürütülmesi sırasındaki bütün süreçler şantiye, röleve ve ataşman defterleri ve tutanaklar ile kayıt altına alınmalıdır. Böylelikle idare ve yüklenici arasındaki anlaşmazlıklarda söz konusu kayıtlar kanıt teşkil edecektir.

Yapılan incelemede, Yol Yapım Daire Başkanlığı ve Fen İşleri Daire Başkanlığı tarafından ihale edilen işlerin büyük kısmında yukarıda bahsedilen defterlerin tutulmamakta olduğu ve sadece geçici hakedişler kapsamında ödemeye esas metrajın belirlenmesi amacıyla “ataşmanlar” olarak adlandırılan teknik çizimlerin bulunduğu görülmüştür.

Sonuç olarak, kontrol teşkilatları kamu kaynağı kullanılan işlerin denetim ve kontrolünü mevzuatın belirlediği usul ve esaslara göre yerine getirmelidir. Mezkur Yönetmelik'te belirtilen defter ve tutanakların tutulmaması sonucu oluşacak bir kamu zararından kontrol teşkilatları doğrudan ve birlikte sorumlu olacaklardır. Belediyenin kontrol teşkilatlarının bulgu konusu eksik uygulamaları ortadan kaldıracak düzeltmeleri sağlamaları gerekmektedir.