



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ADANA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

2021 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2022



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	16
7.	DENETİM BULGULARI	16
8.	EKLER.....	72

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: 2021 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu.....	4
Tablo 3: 2021 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	5
Tablo 4: 2021 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri.....	6
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri	7
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	7
Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler	8
Tablo 9: Tahsis Süresi Belirtilmeden Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Tahsis Edilen Taşınmazlar	29
Tablo 10: Kiraya Verilen Reklam Alanlarından Terkin Edilen KDV Tutarları	35
Tablo 11: Belediye Birimleri Dışında Görevlendirilen Hizmet Alım Sözleşmesi Kapsamındaki İşçiler	50
Tablo 12: Kısımlara Bölünmek Suretiyle Doğrudan Temin İle Gerçekleştirilen Hizmet Alımları.....	55
Tablo 13: Kısımlara Bölünmek Suretiyle Doğrudan Temin İle Gerçekleştirilen Mal Alımları 56	
Tablo 14: Kısımlara Bölünmek Suretiyle Doğrudan Temin İle Gerçekleştirilen Yapım İşleri	57
Tablo 15: Belediye Şirketlerine İşletme Hakkı Devredilen Yerler	61
Tablo 16: Aydınlatma Abone Grubunda Yer Alabilecekken Ticarethane Abone Grubu Üzerinden Tarifelendirilen Yerler	66

KISALTMALAR

ASKİ	Adana Su ve Kanalizasyon İdaresi
AŞ	Anonim Şirket
CLP	Citylight Poster (Işıklı Reklam Tabelası)
ÇTV	Çevre Temizlik Vergisi
DPB	Devlet Personel Başkanlığı
KDV	Katma Değer Vergisi
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
OSB	Organize Sanayi Bölgesi
NO.	Numara
T.C.	Türkiye Cumhuriyeti
TEDAŞ	Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi
TL	Türk Lirası

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Tahsis Edilen ve Tahsisli Kullanılan Taşınmazların Varlık Hesaplarında İzlenmemesi
2. Taşınmazların Kaydına İlişkin Formlar İle İcmal Cetvellerinin Düzenlenmemesi

B. Diğer Bulgular

1. Doğal Gaz Dağıtım Şirketinin Artırılan Sermayesine Karşılık Belediyenin Artırılan Sermayeye Nakden İştirakinin İstenmesi ve Belediye Meclisince Bu Yönde Karar Alınması
2. Belediye Şirketlerine Taahhüt Edilen Sermayenin Ödenmemesi
3. Belediye Taşınmazlarının Ecrimisil Karşılığı Kullanılması
4. Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Yapılan Tahsisler İle Şirkete Yapılan İşletme Devirlerinde Süre Belirlenmemesi
5. Taşınmaz Kiralama İhalelerine İlişkin Teminatların Toplam İhale Bedeli Üzerinden Alınması ve Kesin Teminatların Kira Artışlarına Uygun Olarak Güncellenmemesi
6. İlan ve Reklam Alanlarının Kiralamasından Doğan KDV Tutarında Hatalı Olarak İndirim Yapılması
7. İlan ve Reklam Alanlarında İşletme Hakkı Kullanan ve Vergi Sorumlusu Olarak Belediyeye Beyan Vermesi Gereken Firmaların Vergi Mükellefi Olarak Beyanda Bulunmaları
8. Büyükşehir Belediyesi Tarafından İşyeri Açma ve Çalıştırma Ruhsatı Verilen İşyerlerinin İlan ve Reklam Mükellefiyetinin Bulunmaması
9. Bulvar/Cadde Vafına Sahip Olan Yolların Sokak Olarak Belirlenmesi Nedeniyle İlan ve Reklam Vergisinden Mahrum Kalınması
10. İlçe Belediyelerinin Eğlence Vergisi Paylarının Düzenli Gönderilmemesi
11. Organize Sanayi Bölgesi Tarafından Tahsil Edilen Harçlardan Belediye Hesabına Yatırılmayan Tutarların Takip Edilmemesi

12. Meyve ve Sebze Halinde Faaliyette Bulunmayan veya Teminatını Yatırmayan İşyerleri İçin Öngörülen Müeyyidelerin Uygulanmaması ve Teminat Tutarlarının Süresi İçinde Belirlenmemesi
13. İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmaması
14. Engelli Memur Çalıştırma Zorunluluğuna Uyulmaması
15. Fiilen İcra Edilmeyen Daire Başkanlığı Kadrosu Oluşturulması ve Bu Kadrolara Atama Yapılması
16. Hizmet Alımı Sözleşmeleri Kapsamında Büyükşehir Belediyesinde İstihdam Edilmesi Gereken İşçi Personelin Belediye Birimleri Dışında Görevlendirilmesi
17. Mal ve Hizmet Alımları ile Yapım İşlerinin Kısımlara Bölünerek Doğrudan Temin Yöntemi ile Gerçekleştirilmesi
18. Şirkete Devredilen Sosyal Tesisin Atıl Halde Bekletilmesi
19. Şirketlere Devredilen İşletmelerin Gelirlerinden Alınan Payların Teyit Edilmemesi
20. Şirkete Devredilen Yerlerin Şirket Tarafından Pazarlık Usulüyle Kiraya Verilmesi
21. Genel Aydınlatma Kapsamındaki Tesislerin İşletme Yükümlülüğünün Elektrik Dağıtım Şirketine Devredilmemesi
22. Sayıştay'a Verilmesi Gereken Defter Mali Tablo ve Belgelerin Zamanında ve Uygun Yöntemde Verilmemesi

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.

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

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

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

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

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

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

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

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

Büyükşehir Belediye 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 Başkanlığı'dır. Doğrudan Başkana bağlı diğer birim olan Genel Sekreterlik idarenin en önemli icra organıdır.

Bilgi İşlem Daire Başkanlığı, Etüd ve Projeler 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	4507	1300
Sözleşmeli Personel		422
Kadrolu İşçi	2247	599
Geçici İşçi		2
Toplam	6754	2323
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel		6057

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 2021 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2021 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod1	Giderin Türü	Geçen Yılandan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Eklenen / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	0,00	285.146.000,00	34.345.500,00	319.491.500,00	289.307.845,10	30.183.654,90	0,00
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	47.278.000,00	4.155.000,00	51.433.000,00	46.234.724,19	5.198.275,81	0,00
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0,00	1.201.381.000,00	112.963.297,00	1.314.344.297,00	1.093.049.036,63	221.295.260,37	0,00
04	Faiz Giderleri	0,00	140.000.000,00	56.000.000,00	196.000.000,00	186.512.990,43	9.487.009,57	0,00
05	Cari Transferler	0,00	51.450.000,00	25.997.500,00	77.447.500,00	72.231.350,81	5.216.149,19	0,00
06	Sermaye Giderleri	0,00	620.295.000,00	-96.782.797,00	523.512.203,00	409.916.454,45	113.595.748,55	0,00
07	Sermaye Transferleri	0,00	24.350.000,00	3.421.500,00	27.771.500,00	18.887.319,40	8.884.180,60	0,00
08	Borç Verme	0,00	100.000,00	-100.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09	Yedek Ödenek	0,00	140.000.000,00	-140.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Toplam	0,00	2.510.000.000,00	0,00	2.510.000.000,00	2.116.139.721,01	393.860.278,99	0,00

Adana Büyükşehir Belediyesinin 2021 mali yılı bütçesi ile 2.510.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup önceki yıldan devreden ve yıl içinde eklenen ödenek olmadığından 2021 yılı ödenek toplamı 2.510.000.000,00 TL olmuştur. Yıl içinde 2.116.139.721,01 TL bütçe gideri yapılmış, 393.860.278,99 TL ödenek iptal edilmiştir. 2022 yılına devreden ödenek bulunmamaktadır.

Adana Büyükşehir Belediyesinin 2021 yılı Bütçesi “(A) Ödenek Cetvelinde” 2.510.000.000,00 TL ödenek, “(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması” cetvelinde ise

2.060.000.000,00 TL gelir tahmini öngörülmüş olup gider bütçesindeki ödenek toplamı ile gelir bütçesinde tahmin edilen gelir toplamı arasındaki fark, Finansmanın Ekonomik Sınıflandırılması Cetvelinde gösterilen 450.000.000,00 TL tutarındaki borçlanma yoluyla giderilmiş olup bütçe denklığı sağlanmıştır.

Tablo 3: 2021 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	55.000.000,00	52.919.149,17	123.320,90	52.795.828,27	95,99
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	239.500.000,00	372.912.928,72	2.211.657,12	370.701.271,60	154,78
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	2.500.000,00	974.183,82	0,00	974.183,82	38,97
05- Diğer Gelirler	1.408.000.000,00	1.927.079.944,06	6.893.482,01	1.920.186.462,05	136,38
06- Sermaye Gelirleri	355.000.000,00	43.166.993,04	0,00	43.166.993,04	12,16
08-Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09- Red ve İadeler	0,00				
Toplam	2.060.000.000,00	2.397.053.198,81	9.228.460,03	2.387.824.738,78	115,91

Buna göre 2021 yılında net bütçe geliri %115,91 seviyesinde gerçekleşmiştir. Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%154,78) ile diğer gelirler (%136,38) beklenenin üstünde, alınan bağış ve yardımlar (%38,97) ile sermaye gelirleri ise (%12,16) beklenenin çok altında gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2021 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	285.146.000,00	289.307.845,10	101,46
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	47.278.000,00	46.234.724,19	97,79
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	1.201.381.000,00	1.093.049.036,63	90,98
04- Faiz Gideri	140.000.000,00	186.512.990,43	133,22
05- Cari Transferler	51.450.000,00	72.231.350,81	140,39
06- Sermaye Giderleri	620.295.000,00	409.916.454,45	66,08
07- Sermaye Transferleri	24.350.000,00	18.887.319,40	77,57

08- Borç Verme	100.000,00	0,00	0,00
09- Yedek Ödenekler	140.000.000,00	0,00	0,00
Toplam	2.510.000.000,00	2.116.139.721,01	84,31

Buna göre 2021 yılında bütçe giderleri % 84,31 seviyesinde gerçekleşmiştir. Başlangıç bütçesinde öngörülen tutar faiz giderlerinde (%33,22) ve cari transferlerde (%40,39) oranında aşılmıştır. Sermaye giderleri (%66,08) ile sermaye transferlerinde (%77,57) gerçekleşme beklenenin altında kalmıştır.

Belediyenin bütçe gelirler ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2020 yılının 2019 yılına, 2021 yılının 2020 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2019 Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2020-2019 Değişim Oran (%) [D=(B-A)/A]	2021-2020 Değişim Oran (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	38.753.156,73	36.647.655,78	52.919.149,17	-5,43	44,40
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	207.839.934,41	191.860.152,64	372.912.928,72	-7,69	94,37
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	6.511.315,39	525.884,95	974.183,82	-91,92	85,25
Diğer Gelirler	1.072.462.000,49	1.335.443.802,79	1.927.079.944,06	24,52	44,30
Sermaye Gelirleri	1.198.108,66	11.642,76	43.166.993,04	-99,03	370.662,54
Toplam	1.326.764.515,68	1.564.489.138,92	2.397.053.198,81	17,92	53,22
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	-9.181.497,83	-3.371.462,39	-9.228.460,03	-63,28	173,72
Net Toplam	1.317.583.017,85	1.561.117.676,53	2.387.824.738,78	18,48	52,96

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2021 yılında gelirler bir önceki yıla göre 826.707.062,25 TL'lik (%52,96) artış göstermiştir. Bu çerçevede; sermaye gelirlerinde 43.155.350,28 TL (%370.662,54) tutarında yüksek oranlı bir artış olmuşsa da, diğer gelirlerde meydana gelen 591.636.141,27 TL (%44,30) tutarıdaki artış toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur. Artış büyük oranda merkezi idare vergi gelirlerinden alınan payların artışından kaynaklanmıştır.

Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri

Bütçe Giderinin Çeşidi	2019 Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C- B)/B]
Personel Giderleri	240.168.663,44	263.606.930,74	289.307.845,10	9,76	9,75
SGK Devlet Prim Giderleri	38.553.923,02	41.627.722,47	46.234.724,19	7,97	11,07
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	922.669.835,50	801.639.821,03	1.093.049.036,63	-13,12	36,35
Faiz Giderleri	137.973.980,98	160.274.958,96	186.512.990,43	16,16	16,37
Cari Transferler	54.634.559,02	54.083.210,78	72.231.350,81	-1,01	33,56
Sermaye Giderleri	229.217.070,36	217.149.226,42	409.916.454,45	-5,26	88,77
Sermaye Transferleri	12.277.432,51	14.169.854,52	18.887.319,40	15,41	33,29
Borç Verme	6.261.526,50	853.488,00	0,00	-86,37	
Yedek Ödenekler	0,00	0,00	0,00		
Toplam	1.641.756.991,33	1.553.405.212,92	2.116.139.721,01	-5,38	36,23

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2021 yılında 2020 yılına göre 562.734.508,09 TL (%36,23) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2021 yılında Mal ve Hizmet Alım Giderleri 291.409.215,60 TL (%36,35), Sermaye Giderleri 192.767.228,03 TL (%88,77) tutarında artarak toplam artış üzerinde etkili olmuştur.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2021 yılı Faaliyet Gideri 1.653.712.586,18 TL, Net Faaliyet Geliri 2.433.251.386,27 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 779.538.800,09 TL olarak gerçekleşmiştir.

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

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Adana Ulaşım Organizasyon Turizm Ziraat Su ve Su Tesisleri Gıda ve Et Ürünleri Temizlik Hizmetleri Ticaret ve Sanayi AŞ	13.994.000,00	13.985.260,00	99,94
2	Altın Koza Kültür Sanat ve Turizm Hizmetleri AŞ	31.500.000,00	31.493.996,05	99,98
3	Yeni Adana İmar İnşaat Ticaret AŞ	69.120.000,00	69.118.800,00	99,99
4	Beldetaş Belde Sağlık Sanayi ve Ticaret AŞ	6.992.800,00	6.979.800,00	99,82

5	Çukurova Fuarçılık AŞ	16.236.000,00	11.245.940,00	69,27
6	Kaksan Karaisalı Kireç Sanayi ve Ticaret AŞ	1.100.000,00	182.161,12	16,56
7	Aksa Çukurova Doğalgaz Dağıtım AŞ	160.000.000,00	7.072.000,00	4,42
8	Seyhan İmar İnşaat Kültür Sağlık Ticaret AŞ	17.500.000,00	6,00	0,00

Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Belediye Şirketi	Hissedar Olduğu Şirket	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediye Şirketinin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Belediye şirketinin Hisse Oranı (%)
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	69.120.000,00	300,00	0,000434
		Beldetaş Belde Sağlık Sanayi ve Ticaret AŞ	6.992.800,00	4.500,00	0,064352
		Seyhan İmar İnşaat Kültür Sağlık Ticaret AŞ	17.500.000,00	6,00	0,000034
2	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	13.994.000,00	1.800,00	0,012863
		Yeni Adana İmar İnşaat Ticaret AŞ	69.120.000,00	300,00	0,000434
3	Yeni Adana İmar İnşaat Ticaret AŞ	Beldetaş Belde Sağlık Sanayi ve Ticaret AŞ	6.992.800,00	3.000,00	0,042901
		Adana Ulaşım Organizasyon Turizm Ziraat Su ve Su Tesisleri Gıda ve Et Ürünleri Temizlik Hizmetleri Ticaret ve Sanayi AŞ	13.994.000,00	4.800,00	0,034300
		Seyhan İmar İnşaat Kültür Sağlık Ticaret AŞ	17.500.000,00	6,00	0,000034
4	Altın Koza Kültür Sanat ve Turizm Hizmetleri AŞ	Yeni Adana İmar İnşaat Ticaret AŞ	69.120.000,00	600,00	0,000868
		Beldetaş Belde Sağlık Sanayi ve Ticaret AŞ	6.992.800,00	500,00	0,007150

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. 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.

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

- a) Mizan cetveli
- b) Temel mali tablolar
 - 1) Bilanço
 - 2) Faaliyet sonuçları tablosu
 - 3) Nakit akış tablosu
- c) Diğer mali tablolar
 - 1) Bütçe uygulama sonuçları tablosu

- 2) Gelirlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu
- 3) Giderlerin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
- 4) Giderlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu
- 5) Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
- 6) Bütçe giderlerinin kurumsal sınıflandırılması tablosu
- 7) Bütçe giderlerinin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
- 8) Bütçe giderlerinin finansal sınıflandırılması tablosu
- 9) Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
- 10) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu.

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

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

İç kontrol sistemi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Beşinci kısmında 55 ila 67'nci maddeler arasında düzenlenmiş olup, bu bölümde iç kontrol sistemine ilişkin olarak; iç kontrolün tanımı ve amacı, kontrolün yapısı ve işleyişi, ön mali kontrol, mali hizmetler birimi, muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları, muhasebe yetkilisinin nitelikleri ve atanması, iç denetim, iç denetçinin görevleri, iç denetçilerin nitelikleri ve atanması, iç denetim koordinasyon kurulu, iç denetim koordinasyon kurulunun görevleri hususlarına yer verilmiştir.

Kanun'un 55'inci maddesinde 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, mali bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan mali ve diğer kontroller bütünü"

olarak tanımlanmış, 57'nci maddesinde ise;

"Kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrol sistemleri; harcama birimleri, muhasebe ve malî hizmetler ile ön malî kontrol ve iç denetimden oluşur.

Yeterli ve etkili bir kontrol sisteminin oluşturulabilmesi için; mesleki değerlere ve dürüst yönetim anlayışına sahip olunması, malî yetki ve sorumlulukların bilgili ve yeterli yöneticilerle personele verilmesi, belirlenmiş standartlara uyulmasının sağlanması, mevzuata aykırı faaliyetlerin önlenmesi ve kapsamlı bir yönetim anlayışı ile uygun bir çalışma ortamının ve

saydamlığın sağlanması bakımından ilgili idarelerin üst yöneticileri ile diğer yöneticileri tarafından görev, yetki ve sorumluluklar göz önünde bulundurulmak suretiyle gerekli önlemler alınır.”

hükmüne yer verilmek suretiyle etkin bir iç kontrol sisteminin oluşturulması sorumluluğu idarelerin üst yöneticileri ile diğer yöneticilerine bırakılmıştır.

31.12.2005 tarih ve 26040 (3. Mükerrer) sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar’ın 5’inci maddesinde, iç kontrol standartlarının, merkezi uyumlaştırma görevi çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından belirlenip yayımlanacağı, kamu idarelerinin, malî ve malî olmayan tüm işlemlerinde bu standartlara uymakla ve gereğini yerine getirmekle yükümlü bulunduğu, ayrıca Kanun’a ve iç kontrol standartlarına aykırı olmamak koşuluyla, idarelerce görev alanları çerçevesinde her türlü yöntem, süreç ve özellikli işlemlere ilişkin standartlar belirlenebileceği belirtilmiştir.

Anılan hüküm dayanağında Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanarak 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ile kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla 18 standart ve bu standartlar için gerekli 79 genel şart belirlenmiştir.

Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği yürürlüğe girdikten sonra Maliye Bakanlığı, 04/02/2009 tarih B.07.0.BMK.0.24-150/4005-1205 sayılı Genelgeyi yayınlamış ve Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Rehberi’ni oluşturmuştur. Bu rehbere göre üst düzey sahiplenmeyi, yetkilendirmeyi ve izlemeyi sağlamasının yanında, üst yöneticinin olumlu iradesini göstermesi açısından Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlık çalışmalarının üst yönetici onayıyla başlatılması ve bu onayda bir üst yönetici yardımcısı veya harcama yetkilisinin başkanlığında, harcama yetkilileri veya görevlendirecekleri yardımcılardan oluşan İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulunun oluşturulması da gerekmektedir.

Bu itibarla Belediyenin iç kontrol sistemi; anılan Tebliğ’de yer verilen kontrol ortamı, risk değerlendirmesi, kontrol faaliyetleri, bilgi ve iletişim ile izleme bileşenleri esas alınarak aşağıdaki şekilde değerlendirilmiştir:

Adana Büyükşehir Belediyesinde Kamu İç Kontrol Sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi çalışmaları kapsamında hazırlanması gereken 2021-2022 İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlanmıştır.

Belediyede kontrol faaliyetleri standartlarına ilişkin olarak iç denetim birimi kurulmuştur. Norm kadro cetvelinde 7 iç denetçi kadrosu yer almakta iken anılan birimde 6 iç denetçi istihdam edilmektedir.

26.04.2021 tarih ve 41166 sayılı Başkanlık Oluru ile 2021-2023 İç Denetim Programı yürürlüğe girmiştir ve 2021 yılı içerisinde İç Denetim Birimi tarafından iç kontrol sistemine ilişkin 4 adet denetim raporu hazırlanmıştır.

Üst yönetici oluru ile İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu görevlendirilmiştir. Kurul, Genel Sekreter, Genel Sekreter Yardımcısı, Mali Hizmetler Daire Başkanı, İnsan Kaynakları ve Eğitim Daire Başkanı ve İç Kontrol Şube Müdüründen oluşmaktadır.

İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu tarafından 2020 yılına ait iç kontrol sistemi değerlendirme raporu hazırlanarak üst yönetime sunulmuştur.

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devrinin sınırlarına dair 22.06.2020 tarih ve 51449 sayılı genelge ile görev tanımlarının revize edilmesi talep edilmiş ve tamamlanmıştır. Aynı genelge ile tüm birimlerin iş akış süreçleri güncellenmiştir. 26.12.2018 tarih ve 56604100-934.01.01-66450 sayılı yazı ile de yetki devirleri ve sınırları yazılı olarak belirlenmiştir. İdare yaptığı görevlendirmelerde görevler ayrılığı ilkesini dikkate almaktadır. 22.06.2020 tarih ve 51449 sayılı yazı ile birimlerdeki hassas görevlere ilişki prosedürler kısmen de olsa belirlenmiştir. Belediyedeki tüm personel, Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in ekinde yer alan Etik Sözleşmesini imzalamış olup özlük dosyalarında yer almaktadır.

Adana Büyükşehir Belediyesi'nin stratejik planlama çalışmaları kapsamında, Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı bünyesinde hazırlanan "Belediyeler İçin Stratejik Planlama Rehberi"nin Tablo 14 te yer alan "hedef kartı" şablonunda da belirtildiği üzere kurumun belirlenen hedeflerinin gerçekleştirilmesini etkileyecek kurumsal riskler, amaçlara bağlı hedefler bazında belirlenmiştir.

14.10.2020 tarih ve 89811 sayılı yazı ile Risk Belirleme ve Değerlendirme Kurulu, 06.10.2020 tarih ve 86829 sayılı yazı ile birim risk değerlendirme ekipleri kurulmuş, 2021-2022 İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı içerisinde de Risk Değerlendirme Raporu hazırlanmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 9'uncu maddesinde öngörülen

stratejik planlama ve performans esaslı program bütçe kapsamında, 2020-2024 yılları Stratejik Planı hazırlanmış ve yayımlanmıştır. Yine Stratejik Plana uygun olarak yıllık Performans Programları ve Faaliyet Raporları Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlar ve Performans Programları İle Faaliyet Raporlarına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre hazırlanmaktadır. Büyükşehir Belediyesi bütçesinde öngörülen ödenekler, ilgili yıla ait performans programı ve performans hedef ve faaliyetleri ile direk bir şekilde ilişkilendirilmiştir. Performans Programında yer alan tüm faaliyetlerin ekonomik sınıflandırmada karşılığı vardır.

Üst yönetici ve harcama birimi yöneticilerince imzalanan “iç kontrol güvence beyanı” yıllık faaliyet raporlarında yer almaktadır.

31.12.2005 tarih ve 26040 sayılı Resmî Gazete’de yayınlanan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar’a uygun olarak “ön mali kontrol sistemi” kurulmuştur. Harcama yetkilisi ve Muhasebe yetkilisi farklı kişilerdir. Ön mali kontrol personellerine usul ve esaslarda öngörüldüğü üzere muayene kabul, satınalma gibi komisyonlarda görev verilmemektedir. İhale süreçlerine ön mali kontrolde görevli olan personel katılmamaktadır.

Belediyede, yönetimin ihtiyaç duyduğu gerekli bilgileri ve raporları üretecek çeşitli yazılımlar mevcuttur. Ancak bu yazılımlar, üretilen verilerin kapsamlı analizi hususunda kısmen yeterlidir. Belediyede bir kısım veriler için kayıt dosyalama sistemi mevcuttur. İdarenin, belediye dışındaki yazışmaları ile birimler arasında gelen giden evraklar elektronik olarak iletilmektedir. Sistemde üretilen verilerin bilgi güvenliği gerek yazılımlar yoluyla gerekse fiziksel önlemler ile sağlanmaktadır. Sunucular günlük olarak yedeklenmekte olup, daha kritik cihazlar saatlik olarak yedeklenmektedir. Sistemdeki fiziksel sunucu yedekliliği de sağlanmış ve erişim güvenlikleri de ayarlanmıştır.

Bu itibarla, Adana Büyükşehir Belediyesinde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve ilgili diğer mevzuat uyarınca Kamu İç Kontrol Sistemi kurulmuş ve sürdürülmekte olduğundan 5018 sayılı Kanun’un 57’nci maddesinde belirtilen iç kontrolün yapısı ve işleyişine ilişkin esaslara uyum sağlamaya yönelik yeterli düzeyde faaliyetin bulunduğu, bu faaliyetlerin yine 5018 sayılı Kanun’un 56’ncı maddesinde açıklanan iç kontrolün amacına yönelik olduğu, bununla birlikte iç kontrol sisteminin sürekliliği ve etkinliğinin sağlanmasını teminen Üst Yönetici tarafından sistemin işleyişinin gözetilmesi ve izlenmesi sorumluluğu kapsamında faaliyetlerin devam ettirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Adana Büyükşehir Belediyesinin 2021 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 Varlık Hesaplarında İzlenmemesi

Büyükşehir Belediyesinin mülkiyetinde olan taşınmazlardan diğer kurum ve kuruluşlara tahsis edilenler ile kamu idarelerince Büyükşehir Belediyesine 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 işleminin muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Diğer taraftan 10.10.2006 tarih 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 Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin, Maddi duran varlıklar hesap grubuna ilişkin işlemlerin düzenlendiği 187’nci maddesi 5’inci fıkrasında; *“Kamu idaresinin mülkiyetinde olan taşınmazlar, bunlardan diğer kamu idarelerine tahsis edilenler ve kamu idarelerince tahsisli olarak kullanılanlar yardımcı hesaplar itibarıyla izlenir.”* şeklinde hüküm altına almış 1, 2, 4 ve 6’ncı fıkraları ile diğer düzenlemeleri yapılırken, 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 numaralı Genel Tebliği’nin *“Tahsisli Taşınmazların Amortisman İşlemleri”* 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 Yönetmeliğe göre 2021 yılı Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planında da 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 tarih ve 4167 sayılı Muhasebat Genel Müdürlüğü yazısında, herhangi bir taşınmazı tahsis eden ve tahsisli kullanan kurumların muhasebe kayıtlarının nasıl gerçekleştireceğine dair *“1.3.Tahsis işleminin muhasebeleştirilmesi”* başlığı altında aynen;

“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 tutarları 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç, 500-Net Değer Hesabına (13.Tahsis Edilen Taşınmazlar İçin Ayrılmış Amortisman Tutarı) alacak kaydedilecektir. Bu kayıtlar taşınmazın mülkiyet kayıtlarının bulunduğu muhasebe birimlerince yapılacaktır.

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 İçin Ayrılmış Amortisman Tutarı) borç, 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak kaydedilecektir. Bu kayıtlar taşınmazı tahsisli olarak kullanan idarenin taşınmaza ilişkin harcamalarını muhasebeleştirilen ilgili muhasebe birimlerince yapılacaktır.” şeklinde açıklama yapılmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; 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 ve bu durumdaki taşınmazlarla ilgili yapılacak kayıtların da buna uygun olarak tutulması ve varlıklarının gerçek durumunun mali tablolarda yer almasının sağlanması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Büyükşehir Belediyesinin mülkiyetinde olup diğer kamu idarelerine tahsis edilen 54 adet arsa, bina ve tesis niteliğindeki taşınmazın ve diğer kamu idarelerince Adana Büyükşehir Belediyesine tahsisli kullanılan arsa, bina ve tesis niteliğindeki 77 adet taşınmazın yukarıda açıklanan esaslara göre 250 Arazi ve arsalar hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ve 252 Binalar Hesabının 02 Kamu idaresinin tahsis ettiği taşınmazlar ve 03 Tahsisli kullanılan taşınmazlar yardımcı hesap kodlarında muhasebe kayıtlarının gerçekleştirilmesi gerekirken bu işlemlerin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Bu itibarla, 2021 yılı Bilançosunda, 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ve 252 Binalar Hesabının 02 ve 03 yardımcı hesap kodları, 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı ve 500.11/12/13 Net değer hesabı itibarıyla, varlıkların belediyece belirlenmesi gereken gerçeğe uygun değerleri (rayiç bedeli) toplamı kadar hataya neden olunmuştur.

BULGU 2: Taşınmazların Kaydına İlişkin Formlar İle İcmal Cetvellerinin Düzenlenmemesi

Belediye adına tapuda kayıtlı olan taşınmazlar için envanter çalışmalarının tamamlandığı ancak bunlara ilişkin kayıt formlarının tamamlanmadığı, taşınmazların kaydına ilişkin diğer formların 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'ncü maddelerinde düzenlenmiştir. 5018 sayılı Kanun kapsamında olan kurum ve kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde ve kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmallarının düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemek üzere bu Kanun'un 44, 45 ve 60'ncü maddelerine dayanılarak hazırlanan "Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik" 13.09.2006 tarih ve 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulmuştur.

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 düzenlenmesi gerekmektedir. 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 “Sınırlı Aynî Haklar ile Kişisel Haklar ve Tahsis Formu” nun düzenlenmesi gerekmektedir.

Kamu idarelerinin taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerince hazırlanan bu formlar taşınmaz icmal cetvelleri hazırlamak üzere mali hizmetler birimine gönderilir. Mali hizmetler birimince bu formlar konsolide edilerek bu Yönetmelik’in ekinde (Ek 7) bulunan örneğe uygun şekilde taşınmaz icmal cetvelleri oluşturulur.

Yine Yönetmelik’in Geçici 1’inci maddesinde maliyet bedeli veya rayiç değerler üzerinden muhasebe kayıtlarına alınacak olan taşınmazların bu değerler üzerinden kayıtlara alınıncaya kadar emlak vergi değerleri üzerinden kayıtlarının yapılacağı; fiili envanterlerinin emlak vergi değeri üzerinden en geç 30.09.2014 tarihine kadar tamamlanarak Yönetmelik ekinde yer alan formlara ve cetvellere kaydedileceği; bu taşınmazlara ait bilgilerin muhasebe kayıtları yapılmak üzere muhasebe birimine gönderileceği, muhasebe biriminin de bu taşınmazları 01.10.2014 tarihinde muhasebe kayıtlarından çıkarıp fiili envanter üzerinden kayıtlara alacağı belirtilmiştir.

2014 yılında tamamlanan taşınmaz ve muhasebe kayıtları sonrası, yine Yönetmelik’in Geçici 1’inci maddesinde “(...)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. Dolayısıyla 31.12.2017 tarihine kadar tapuda kayıtlı olan taşınmazların maliyet bedeli veya rayiç değeri üzerinden kayıtlara alınması gerekmektedir.

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; Belediye adına tapuda kayıtlı olan taşınmazların envanter işlemlerinin tamamlandığı, tapuda kayıtlı olan taşınmazlar için Yönetmelik ekinde yer alan “Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar Formu”na ilişkin çalışmalara başlanıldığı ancak Yönetmelik hükmüne göre 31.12.2017 tarihi itibarıyla tamamlanması gereken bu işlemin halen tamamlanmadığı, “Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar Formu” hariç diğer kayıt formlarına ilişkin herhangi bir çalışma yapılmadığı, kayıt formlarının düzenlenmesine ilişkin çalışmaların

tamamlanmaması nedeniyle Yönetmelik ekinde yer alan taşınmaz icmal cetvellerinin de hazırlanmadığı tespit edilmiştir.

Her ne kadar İdare “Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar Formu” na ilişkin çalışmaların tamamlandığını belirtilmekte ise de bu form sunulamamıştır.

Bu itibarla, muhasebe kayıtlarına esas teşkil edecek olan söz konusu formlar ve icmal cetvellerinin düzenlenmemesi ve tapuda kayıtlı bulunan taşınmazlar için değerlendirme işlemlerinin tamamlanmaması sonucunda 2021 yılı Bilançosu, 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ile 252 Binalar Hesabı itibarıyla doğru ve güvenilir bilgi sunmamaktadır.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Doğal Gaz Dağıtım Şirketinin Artırılan Sermayesine Karşılık Belediyenin Artırılan Sermayeye Nakden İştirakinin İstenmesi ve Belediye Meclisince Bu Yönde Karar Alınması

4646 sayılı Doğalgaz Piyasası Kanunu hükümleri gereğince, belediye sınırları içerisinde faaliyet gösteren doğal gaz dağıtım şirketine Belediyenin doğal ortaklığı bulunmakla birlikte, şirketin artırılan sermayesine karşılık belediyenin ortaklık oranının korunması için nakden katılımda bulunmasının istendiği ve Büyükşehir Belediye Meclisince bu yönde karar alındığı görülmüştür.

4646 sayılı Kanun’un 4’üncü maddesinin dördüncü fıkrasının (g) bendine göre, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulundan dağıtım lisansı alan şehir içi dağıtım şirketi, yetki aldığı şehirde bulunan belediyeleri veya belediye şirketlerini sermaye koyma şartı aramaksızın, yüzde on nispetinde dağıtım şirketine ortak olmaya davet etmek zorundadır. Bu sermaye oranı, bedeli ödenmek kaydıyla en fazla yüzde on oranında artırılabilir. Ancak bu artış Hazineye borcu bulunmayan ve ilave kredi talep etmeyen veya Hazineye olan kredi borçlarını tasfiye ettikten sonra, bu amaçla Hazine garantili kredi sağlamaması kaydıyla mümkün olabilmektedir. Ayrıca Kurul, nüfus yoğunluğuna göre bir şehri, sınırları belirlenmiş birden fazla dağıtım bölgesine ayırabilmekte ve her bölgeyi ayrı ayrı ihale edebilmektedir.

Bahsi geçen maddenin uygulanmasına yönelik Doğal Gaz Piyasası Dağıtım ve Müşteri Hizmetleri Yönetmeliği'nin "Belediye ortaklığı" başlıklı 21'inci maddesinin birinci fıkrasında da aynı hükümlere yer verilmiş, dağıtım lisansı alan şirketin belediye veya belediye şirketini ortaklığa davetinin lisans yürürlük tarihinden itibaren bir ay içerisinde gerçekleşmesi öngörülmüştür.

Aynı Yönetmelik'in 32/A maddesine göre de dağıtım lisansı sahibi tüzel kişilerin talep etmesi ve Kurulun teknik ve ekonomik olarak uygun bulması durumunda dağıtım bölgeleri tek bir lisans altında birleştirilebilmekte veya mevcut dağıtım bölgeleri birden fazla lisans sahasına bölünebilmektedir. Bu durumda birden fazla belediye dağıtım lisans bölgesinde bulunduğu, ilgili belediyelerin % 10 oranındaki söz konusu bedelsiz hisseyi kendi aralarında belirledikleri yöntemle anlaşmaya vararak paylaşması ve bu durumu dağıtım şirketine bildirerek ortaklık işlemlerini tesis etmeleri gerekmektedir. Uygulamada dağıtıcı şirketlerin yüzde on oranı üst limit olarak kabul etmek suretiyle her bir belediyeye nüfusları oranında ortaklık payı verdiği görülmektedir.

Bu noktadan hareketle, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu tarafından verilen doğal gaz dağıtım lisansı kapsamında, Adana, Osmaniye, Hatay ve Mersin illeri ile bu illerin bir kısım ilçelerinde 30 yıl süreyle doğal gaz dağıtım faaliyetlerini yürütmek üzere Aksa Çukurova Doğal Gaz Dağıtım AŞ kurulmuştur. Bu aşamada Adana Büyükşehir Belediyesi, ilin nüfusu ölçüsünde % 4,42 oranı ile diğer belediyeler ile birlikte şirketin % 10 luk kanunî ortaklık yapısı içinde yer almıştır. Kuruluş aşamasında 40.000.000,00 TL sermayeye sahip olan şirketin sermayesi 03/10/2019 tarih ve 9922 sayılı Türkiye Ticaret Sicili Gazetesinde yayımlanan 09/07/2019 tarihli şirket Genel Kurul Kararı ile 160.000.000,00 TL'na artırılmıştır.

Yapılan incelemede, Aksa Çukurova Doğal Gaz Dağıtım AŞ tarafından Adana Büyükşehir Belediyesinin ortaklık oranının korunması için söz konusu Genel Kurul kararına istinaden artırılan sermayeye nakden iştirakinin talep edildiği, bu maksatla Büyükşehir Belediye Meclisinin 11.10.2019 tarih ve 298 sayılı kararı ile artırılan sermayeden Büyükşehir Belediyesinin hissesine düşen kısmının ödenmesine karar verildiği, Büyükşehir Belediyesince 2021 yılı sonu itibarıyla artırılan sermayeye karşılık henüz nakden bir ödeme gerçekleştirilmemiş olmakla birlikte şirket kayıtlarına göre Belediyenin sermaye taahhüdünden kaynaklı olarak şirkete karşı borçlu addedildiği tespit edilmiştir.

Adana Büyükşehir Belediyesinin Aksa Çukurova Doğal Gaz Dağıtım AŞ'deki ortaklığı 4646 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesi hükümlerinden dayanak bulan bir ortaklık iken, şirket

tarafından artırılan sermayeye nakden katılım öngörülmesinde, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulunun 04.07.2019 tarihli ve 8694-1 sayılı kurul kararının;

"(...)Doğal gaz dağıtım şirketinin sermaye artırımına gitmesi halinde, sermaye artırım öncesi dağıtım şirketindeki belediye hisselerinin sermaye artırım sırasında dağıtım şirketi tarafından aynı oranda korunmasına, (...) karar verilmiştir"

hükmü dayanak gösterilmektedir.

Şirket tarafından Büyükşehir Belediyesine yapılan tebligatta hissedarların hisse oranlarına tekabül eden sermaye artış meblağını belirtilen sürede yatırmamaları halinde, paylarına tekabül eden meblağın Aksa Çukurova Doğal Gaz Dağıtım AŞ tarafından sermaye artış oranına uygun olarak yatırılarak hissedarların cari hesabına borç kaydedileceği belirtilmektedir.

Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu, doğal gaz dağıtım şirketinin sermaye artırımına gitmesi halinde, belediyelere 4646 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesi ile sağlanan ortaklık hakkının korunmasını, sermaye artırım öncesi dağıtım şirketindeki belediye hisselerinin "dağıtım şirketi tarafından aynı oranda korunması" esasına bağlamıştır. Bu düzenlemede, doğal gaz dağıtım şirketlerinde sermaye artışı gerçekleşmesi durumunda belediyelerin artırılan sermayeye nakden iştiraki öngörülmediği gibi, açık bir şekilde belediye hisselerinin korunmasına ilişkin yükümlülük doğrudan "şirket" sorumluluğuna bırakılmıştır.

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 128, 129 ve 482'nci maddeleri hükümlerine göre, her ortak taahhüt ettiği sermayeden dolayı şirkete karşı borçludur ve taahhüt edilen ancak zamanında ödenmeyen sermaye nedeniyle temerrüt faizi, sözleşme cezası, şirketin uğramış olduğu zararın tazmini, şirketteki haklarından yoksun bırakılmak veya şirketten ihraç gibi yaptırımlar ile karşı karşıyadır. Ancak belediyelerin doğal gaz dağıtım şirketlerinin sermayesine ortaklığı Kanunla düzenlenen bir ortaklık olduğundan ve yukarıda da açıklandığı üzere sermaye artırımını nedeniyle değişikliğe uğrayabilecek ortaklık yapısının korunması Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu kararı ile güvence altına alındığından, belediyelerin artırılan sermayeye nakden iştirakinin beklenmesi mümkün değildir. Bu nedenle 6102 sayılı Kanunla öngörülen yaptırımlara karşılık hukuki tereddütlerin yaşanmaması için gerekli tedbirlerin alınması doğal gaz dağıtım şirketinin sorumluluğundadır.

Her ne kadar İdare, doğal gaz dağıtım şirketinin artırılan sermayesine katılım payı olarak talep olunan tutara ilişkin herhangi bir ödemede bulunulmadığını belirtmekte ise de, Büyükşehir

Belediye Meclisinin bahse konu sermayeye nakden iştirak edilmesi hususunda almış olduğu kararın iptaline dair bir işlem de gerçekleştirilmemiştir. Büyükşehir Belediye Meclisi Kararı iptal olunmadığı sürece İdare, Meclis kararını uygulamamakla Meclisin iradesine aykırı hareket etmiş olmaktadır.

Bu itibarla, Adana ilinin de dâhil olduğu doğal gaz dağıtım bölgesinde faaliyet gösteren doğal gaz dağıtım şirketince, artırılan sermayeye karşılık, Büyükşehir Belediyesinden, hissesi oranında nakden sermaye katılımının beklenmesi ve Büyükşehir Belediye Meclisinin bu amaca yönelik olarak karar alması 4646 sayılı Doğalgaz Piyasası Kanunu ve 8694-1 sayılı Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu Kararına aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 2: Belediye Şirketlerine Taahhüt Edilen Sermayenin Ödenmemesi

Büyükşehir Belediyesinin ortaklığının bulunduğu Çukurova Fuarçılık AŞ'nin sermayesine katılım payı olarak taahhüt edilen tutarın 1.593.555,00 TL'lık kısmının ve Adana Ulaşım Organizasyon Turizm Ziraat Su ve Su Tesisleri Gıda ve Et Ürünleri Temizlik Hizmetleri Ticaret ve Sanayi AŞ'nin sermayesine katılım payı olarak taahhüt edilen tutarın 674.408,06 TL'lık kısmının ödenmediği görülmüştür.

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 128'inci maddesinde;

“(1) Her ortak, usulüne göre düzenlenmiş ve imza edilmiş şirket sözleşmesiyle koymayı taahhüt ettiği sermayeden dolayı şirkete karşı borçludur.

(...)

(7) Şirket, her ortağın sermaye koyma borcunu yerine getirmesini isteyebileceği ve dava edebileceği gibi, yerine getirmede gecikme sebebiyle uğradığı zararın tazminini de isteyebilir. (...)”

129'uncu maddesinde;

“(1) Zamanında ifa edilmeyen sermaye para ise, 128 inci madde gereğince tazminat hakkına hâlel gelmemek şartıyla, aksine şirket sözleşmesinde veya esas sözleşmede hüküm yoksa, şirketin tescili anından itibaren temerrüt faizi de ödenir.”

482'nci maddesinde;

“(1) Sermaye koyma borcunu süresi içinde yerine getirmeyen pay sahibi, ihtara gerek olmaksızın, temerrüt faizi ödemekle yükümlüdür.

(2) Ayrıca, yönetim kurulu, mütemerrit pay sahibini, iştirak taahhüdünden ve yaptığı kısmi ödemelerden doğan haklarından yoksun bırakmaya ve söz konusu payı satıp yerine başkasını almaya ve kendisine verilmiş pay senedi varsa, bunları iptal etmeye yetkilidir. İptal edilen pay senetleri ele geçirilemiyorsa iptal kararı 35 inci maddede yazılı gazetede ve ayrıca esas sözleşmenin öngördüğü şekilde ilan olunur.

(3) Esas sözleşmeyle, pay sahipleri, temerrüt hâlinde, sözleşme cezası ödemekle zorunlu tutulabilirler.

(4) Şirketin tazminat hakları saklıdır.”

hükümlerine yer verilmiştir.

Bu hükümlere göre her ortak taahhüt ettiği sermayeden dolayı şirkete karşı borçludur ve taahhüt edilen ancak zamanında ödenmeyen sermaye nedeniyle temerrüt faizi, sözleşme cezası, şirketin uğramış olduğu zararın tazmini, şirketteki haklarından yoksun bırakılmak veya şirketten ihraç gibi yaptırımlar ile karşı karşıyadır.

Çukurova Fuarçılık AŞ'nin 03.06.2016 tarih ve 9089 sayılı Türkiye Ticaret Sicili Gazetesinde yayımlanarak tescili sağlanan 18.02.2016 tarihli Genel Kurul Kararı ve 19.02.2016 tarihli Yönetim Kurulu Kararında; 13.200.000,00 TL olan şirketin sermayesinin 16.236.000,00 TL tutarına artırılması, bu sermayenin her biri 10 (on) Türk Lirası değerinde 1.623.600 paya ayrılması, bundan 1.226.954 adet A grubu paya karşılık 12.269.540,00 TL ve 60.000 adet B grubu paya karşılık 600.000,00 TL tutarındaki sermayenin tamamının Adana Büyükşehir Belediyesi Başkanlığı tarafından taahhüt edilmesi öngörülmüştür.

Adana Ulaşım Organizasyon Turizm Ziraat Su ve Su Tesisleri Gıda ve Et Ürünleri Temizlik Hizmetleri Ticaret ve Sanayi AŞ'nin 16.04.2019 tarih ve 9810 sayılı Türkiye Ticaret Sicili Gazetesinde yayımlanarak tescili sağlanan 20.03.2019 tarih ve 16 sayılı Yönetim Kurulu Kararında; 6.994.000,00 TL olan şirketin sermayesinin 13.994.000,00 TL tutarına artırılması, bu sermayenin her biri 10 (on) Türk Lirası değerinde 1.399.400 paya ayrılması, bundan 1.398.526 paya karşılık 13.985.260,00 TL tutarındaki sermayenin tamamının Adana Büyükşehir Belediyesi Başkanlığı tarafından taahhüt edilmesi öngörülmüştür.

Her iki Yönetim Kurulu Kararı ile yeniden düzenlenen şirket ana sözleşmesinin “Sermaye” başlıklı 6'ncı maddesinde özetle; “artırılan sermaye paylarının 1/4'ünün kararın

tescilinden önce ödendiği, geri kalan 3/4'ünün ise kararın tescilini izleyen 24 (Yirmidört) ay içinde ödeneceği" hükmüne yer verilmiştir.

Yapılan incelemede; Çukurova Fuarçılık AŞ'nin artırılan sermayesine karşılık taahhüt edilen tutarın 1.593.555,00 TL tutarındaki kısmının, Adana Ulaşım Organizasyon Turizm Ziraat Su ve Su Tesisleri Gıda ve Et Ürünleri Temizlik Hizmetleri Ticaret ve Sanayi AŞ'nin artırılan sermayesine karşılık taahhüt edilen tutarın da 674.408,06 TL tutarındaki kısmının Büyükşehir Belediyesince 2021 yılı sonu itibarıyla halen ödenmediği tespit edilmiştir.

Her ne kadar her iki şirketin kurucu ortağı ve Adana Ulaşım Organizasyon Turizm Ziraat Su ve Su Tesisleri Gıda ve Et Ürünleri Temizlik Hizmetleri Ticaret ve Sanayi AŞ'nin %99,94 oranında ana ortağı Büyükşehir Belediyesi ise de, 6102 sayılı Kanun, belediyelerin ortağı olduğu belediye şirketlerinde taahhüt edilen sermayenin zamanında ödenmemesine ilişkin olarak belediye lehine ayrıcalık yapılmasını öngörmemektedir. Ayrıca, şirketin varlık nedeni olan faaliyetlerini eksiksiz yerine getirebilmesi, borçlarını zamanında ödeyebilmesi, ödenmeyen borçlarından dolayı ceza, faiz ve benzeri yaptırımlara maruz kalmaması ancak öngörülen sermayesi üzerinde tasarruf hakkını kullanabilmesine bağlıdır.

Bu itibarla, Büyükşehir Belediyesinin, Çukurova Fuarçılık AŞ ile Adana Ulaşım Organizasyon Turizm Ziraat Su ve Su Tesisleri Gıda ve Et Ürünleri Temizlik Hizmetleri Ticaret ve Sanayi AŞ'ye karşı sermaye taahhütlerinin yerine getirilmemesi 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu ve şirket sözleşmesi hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 3: Belediye Taşınmazlarının Ecrimisil Karşılığı Kullanılması

Mülkiyeti Belediyeye ait veya Belediyenin tasarrufunda bulunan 811 adet taşınmazın, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun ilgili hükümleri doğrultusunda 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre ihale yapılarak kiralanması gerekirken, ecrimisil bedeli alınmak suretiyle kullanıldığı tespit edilmiştir.

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 belirtilmiştir.

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 (1)

malların, gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden, bu Kanunun 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 edilecek ecrimisil istenir. Ecrimisil talep edilebilmesi için, Hazinesinin işgalden dolayı bir zarara uğramış olması gerekmez ve fuzuli şagilin kusuru aranmaz.

(...)

Kira sözleşmesinin bitim tarihinden itibaren, işgalin devam etmesi halinde, sözleşmede hüküm varsa ona göre hareket edilir. Aksi halde ecrimisil alınır.

İşgal edilen taşınmaz mal, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edilir.”

hükümleri yer almaktadır.

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

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

Taşınmaz malları işgal eden fuzuli şagil durumundaki kişilerden ecrimisil alınması, söz konusu taşınmazların sürekli bir şekilde ecrimisil tahsil edilerek idare edilebileceği anlamına gelmemektedir. Zira ecrimisil uygulaması, hukuka aykırı bir yararlanmadan dolayı taşınmazı işgal eden kişiden alınan bir tazminat olup, bir kamu taşınmazını 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.

Ayrıca İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün 15.11.2005 gün ve 2005/119 sayılı Genelgesi'nde, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun yürürlüğe girmesinden sonra belediyelerin sahip olduğu taşınmazların gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine fuzuli şagilden ecrimisil istenmesi fuzuli şagil tarafından rızaen ödenmeyen ecrimisil için 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerinin uygulanması gerektiği de belirtilmiştir.

Yapılan incelemede; Belediyenin muhtelif nitelikteki toplam 811 adet taşınmazının yıllardır ihale yapılmaksızın ve kira sözleşmesi imzalanmaksızın fuzuli şagil tarafından ecrimisil bedeli ödenmek suretiyle kullanıldığı tespit edilmiştir.

Bu itibarla, Belediyenin, fuzuli şagil durumundaki kişilerin işgaline izin vererek taşınmazlarını ecrimisil tahsili yöntemiyle idare etmesi 2886 sayılı Kanun'un hükümlerine aykırılık teşkil etmekte olup söz konusu taşınmazların anılan Kanun hükümlerine göre ihale yöntemiyle kiraya verilmesi sağlanmalıdır.

BULGU 4: Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Yapılan Tahsisler İle Şirkete Yapılan İşletme Devirlerinde Süre Belirlenmemesi

Belediye tarafından diğer kamu kurum ve kuruluşlarına yapılan taşınmaz tahsislerinde tahsis süresinin belirtilmediği; Belediyenin %50'den fazla ortağı olduğu şirketine ihalesiz olarak işletme devri yapılan taşınmazlardan bir tanesinde de, devre ilişkin meclis kararında, süre ve bedel belirtilmediği, süre ve bedelin encümen kararı ile belirlendiği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Taşınmaz tahsisi" başlıklı 47'nci maddesinde, kamu idarelerinin, kamu hizmetlerinin yerine getirilebilmesi için mülkiyetlerindeki taşınmazlarla devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerleri, birbirlerine ve köy tüzel kişiliklerine bedelsiz olarak tahsis edebilecekleri, tahsis edilen taşınmazların amacı dışında kullanılmayacağı, Hazinesin özel mülkiyetinde ve devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler dışındaki taşınmazların tahsisine ve tahsisin kaldırılmasına taşınmazın maliki kamu idaresinin yetkili olduğu hükme bağlanmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinde, belediyelerin, mülkiyetindeki taşınmazlarını diğer kurum ve kuruluşlara tahsis edebilecekleri belirtilmiş, Kanun'un 18'inci maddesinde, belediyenin mülkiyetindeki taşınmazlarını tahsis etmeye yetkili organın belediye meclisi olduğu ifade edilmiştir.


Aynı Kanun'un "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75'inci maddesinde, belediyelerin kendilerine ait taşınmazlarını, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlara süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere tahsis edebileceği, bu taşınmazların tahsis amacı dışında kullanılması hâlinde tahsis işleminin iptal edileceği ve tahsis süresi sonunda aynı esaslara göre yeniden tahsisinin mümkün olabileceği belirtilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 26'ncı maddesinde de, büyükşehir belediyesinin, mülkiyeti veya tasarrufundaki hafriyat sahalarını, toplu ulaşım hizmetlerini, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçelerini bizzat işletebileceği ya da belediye veya bağlı kuruluşlarının % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebileceği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, Belediye tarafından, aşağıdaki tabloda ayrıntıları gösterilen taşınmazların diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsisinin herhangi bir süre belirtilmeden gerçekleştirildiği; Belediyenin %50'den fazla ortağı olduğu şirketine ihalesiz olarak işletme devri yapılan Yüreğir İlçesi Karşıyaka Mahallesi'nde yer alan sosyal tesis niteliğindeki taşınmazın devrine ilişkin meclis kararında da süre ve bedel belirtilmediği, süre ve bedelin mevzuata aykırı olarak encümen kararı ile belirlendiği tespit edilmiştir.

Tablo 9: Tahsis Süresi Belirtilmeden Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Tahsis Edilen Taşınmazlar

İlçe	Mahalle	Ada	Parsel	Taşınmazın Cinsi	Tahsis Yapılan Kurum	Tahsis Amacı	Tahsis Başlangıç Tarihi
Seyhan	Bahçeşehir (Kireçoçağı)	7415	1	Arsa	Diyanet İşleri Başkanlığı, Seyhan İlçe Müftülüğü	Kur'an Kursu, WC, Lojman ve müştemilat yapılmak üzere	13.03.2019
Çukurova	Kurttepe	5807	1	Arsa	Çukurova Belediyesine	Çukurova Belediyesine Pazarlama ve İtfaiye alanı olarak kullanılmak üzere	14.04.2011
Seyhan	Kireçoçağı	6687	39	Arsa	Çukurova Belediyesine tahsisli Çukurova Belediyesi hizmet binası yanı	Yeşil alan olarak	10.06.2010
Seyhan	Bahçeşehir	7483	3	Eğitim Tesis Alanı	Milli Eğitim Bakanlığı Temel Eğitim Genel Müdürlüğüne	Eğitim Tesis alanı	13.03.2019

					Eğitim Tesis Alanı amaçlı.		
Yumurtalık	Tahiriye		257	Otomatik Meteoroloji Gözlem İstasyonu olarak	Meteoroloji Genel Müdürlüğü 6. Bölge Müdürlüğü'ne Otomatik Meteoroloji Gözlem İstasyonu (OMGİ) ye tahsisli.	Meteoroloji Gözlem İstasyonu	13.02.2018
Seyhan	Mıdık	838	13	Tarla	Emniyet Genel Müdürlüğü, Haberleşme Daire Başkanlığı (Adana İl Emniyet Müdürlüğü)		13.03.2019
Seyhan	Reşatbey	1467	93	Tarla	Gençlik Hizmetleri ve Spor Genel müdürlüğü	Merkez park içi	15.03.2012
Seyhan			94	Tarla			
Seyhan	Akkapı	8477	1	Spor Tesis Alanı	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Çevresel Etki Değerlendirilmesi, İzin ve Denetim Genel Müdürlüğüne	Nihat Geven Spor Salonunun bahçesine Hava Kalitesi İzleme İstasyonu Kurulması amaçlı	14.02.2020
Sarıçam	Menekşe	223	3	Arsa	ASKİ	Depo Yeri	12.03.2020
Seyhan	Akkapı	8477	1	Arsa	Adana Valiliği Gençlik ve Spor İl Müdürlüğüne	Gençlik Merkezi	18.11.2020

Bu itibarla, belediyenin mülkiyetindeki taşınmazların süre belirtilmeden tahsis edilmesi yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir. Belediye şirketine yapılan işletme devirlerinde de Belediye meclisine tanınan yetkilerin belediye encümeni tarafından kullanılması, idare hukuku bağlamında yetki tecavüzü anlamına gelmekte ve yapılan işlem de yetkisizlik sebebiyle hukuka aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 5: Taşınmaz Kiralama İhalelerine İlişkin Teminatların Toplam İhale Bedeli Üzerinden Alınması ve Kesin Teminatların Kira Artışlarına Uygun Olarak Güncellenmemesi

Belediyenin, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında kiralanmış taşınmazlarına ilişkin ihale şartname veya sözleşmelerinde geçici ve kesin teminat tutarının, kiralama yılı kira bedeli üzerinden taşınmazın kiralandığı süre dikkate alınarak belirlendiği ve 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. Kanun'un 25'inci maddesinde geçici teminata, 54'üncü maddesinde de kesin teminata ilişkin hükümlere yer verilmiştir.

Kanun'un 25'inci maddesinde, isteklilerden, ihale konusu olan işin tahmin edilen bedelinin % 3'ü oranında geçici teminat, 54'üncü maddesinde ise ihale bedeli üzerinden hesaplanmak suretiyle % 6 oranında kesin teminat alınacağı hüküm altına alınmıştır.

2886 sayılı Kanun'un ilkeler başlıklı 2'nci maddesinde ise, bu Kanun'un yürütülmesinde, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanmasının esas olduğu ifade edilmiştir. Geçici ve kesin teminat tutarının, cari yıl kira bedeli üzerinden taşınmazın kiralandığı süre dikkate alınarak hesaplanması, ihaleye katılım şartlarını da zorlaştırmakta olup ihale uygulamasının temel amacı olan rekabeti sağlama fonksiyonunu yerine getirmesini kısmen de olsa sekteye uğratmaktadır.

Bu bağlamda, uygulamada rekabetin sağlanması için, geçici teminatın cari yıl kira bedeli üzerinden hesaplanarak belirlenmesi, kesin teminatın da cari yılın bir yıllık kiralama bedeli üzerinden hesaplanması, ertesi yıllarda da kira bedellerinin güncellenmesine bağlı olarak güncellenen tutar kadar ek kesin teminat alınması usulü tercih edilmektedir.

Her ne kadar Belediyeler kapsamında olmasa da söz konusu uygulamaya paralel olarak, 300 sıra No.lu Milli Emlak Genel Tebliği'nin "Kesin Teminat" başlıklı 12'nci maddesinde, kiracının taahhüdünü, sözleşme ve şartname hükümlerine uygun olarak yerine getirmesini

sağlamak amacıyla, sözleşme yapılmasından önce bir yıllık kira bedeli üzerinden %6 oranında kesin teminat alınacağı ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, Belediye tarafından ihalesi yapılan taşınmazlara ilişkin ihale şartname ve sözleşmelerinde geçici teminatın, ihaleye çıkılan cari yıl kira bedeli üzerinden, taşınmazın kiralandığı süre dikkate alınarak, kesin teminat tutarının da ihale edilen cari yıl kira bedeli üzerinden taşınmazın kiralandığı süre dikkate alınarak hesaplanacağını belirtildiği, yıllar itibarıyla güncellenen kira bedelleri üzerinden ek kesin teminat alınmasının ise öngörülmediği tespit edilmiştir.

Her ne kadar İdare, Büyükşehir Belediyesi tarafından yapılan kiralamalarda, kira bedelinin sözleşmedeki hükümler çerçevesinde her yıl arttırılmasının mümkün olduğunu, ancak 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu gereği kesin teminata esas tutarın ihale bedeli olduğunu, bu nedenle artışlar dikkate alınarak kesin teminat veya ek kesin teminat alınamayacağını değerlendirdiklerini belirtmekte ise de, 2886 sayılı Kanunda “ihale bedeli” tanımlanmamıştır. Bununla birlikte Kanun hükümlerine göre, yıllara sari kiralamalarda ihale bedelinin, cari yıl kira bedeli ile müteakip yıllar kira bedellerinin güncellenmesi sonucunda ortaya çıkan kira bedelinin toplanması sonucunda ortaya çıktığı hususu açıktır. Ancak;

Gerek geçici teminat gerekse kesin teminat hususunda Kanun’un öngörüsü, yüklenicinin (kiracının) taahhüdünü yerine getirmemesi halinde doğacak riskin karşılanmasına yöneliktir. Kiralamalar söz konusu olduğunda kiralayan açısından “taahhüt” kira bedelinin zamanında ve eksiksiz olarak ödenmesi ile kiralanan taşınmazın korunması olduğuna göre ve taahhüdünü yerine getirmeyen kiracıya karşı, sözleşme hükümlerine göre gerekli tedbirlerin ve tahliye imkânlarının uygulanması mümkün olduğundan alınacak teminatların karşılaşılabilecek risk ile ölçülü olması beklenmelidir.

Esasen, teminatların kiralama döneminin tamamına ilişkin kira bedellerinin toplamı üzerinden alınması idarenin lehine olmakla beraber, yine 2886 sayılı Kanun’un rekabetin sağlanmasına yönelik ilkelerine aykırı bir durum yaratmaktadır. Zira bir yıldan uzun süreli kiralamalarda ihaleye katılacak istekliler için geçici teminat, ihale sonrasında ise ihale üzerinde kalan kiracı için kesin teminat tutarı yüksek oluşmakta, bu durum da isteklilerin ihaleye katılmak hususundaki düşüncelerini olumsuz yönde etkilemektedir.

Bu itibarla; Belediye tarafından kiralanan taşınmazlara ilişkin belirlenecek geçici ve kesin teminat tutarlarının bir yıllık kira bedeli üzerinden hesaplanması, kesin teminatların kira

artışlarına uygun olarak her yıl yeniden güncellenmesi ve ek kesin teminat alınması 2886 sayılı Kanun ile öngörülen düzenlemeye uygun olacaktır.

BULGU 6: İlan ve Reklam Alanlarının Kiralamasından Doğan KDV Tutarında Hatalı Olarak İndirim Yapılması

Büyükşehir Belediyesi yetki ve sorumluluğu altında bulunan reklam alanlarının kira bedelleri üzerinden tahakkuk eden KDV bedellerinin, ilgili reklam alanlarının işyeri olarak değerlendirilmesi ve işyeri KDV oranları üzerinde yapılan indirim düzenlemesine istinaden, terkin edildiği görülmüştür.

213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun "İşyeri" başlıklı 156'ncı maddesinde, ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyette iş yeri, "*mağaza, yazıhane, idarehane, muayenehane, imalathane, şube, depo, otel, kahvehane, eğlence ve spor yerleri, tarla, bağ, bahçe, çiftlik, hayvancılık tesisleri, dalyan ve voli mahalleri, madenler, taş ocakları, inşaat şantiyeleri, vapur büfeleri gibi ticari, sınai zirai veya mesleki bir faaliyetin icrasına tahsis edilen veya bu faaliyetlerde kullanılan yer*" olarak tanımlanmıştır.

4857 sayılı İş Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 2'inci maddesinin birinci ve ikinci fıkralarında da; işveren tarafından mal veya hizmet üretmek amacıyla maddî olan ve olmayan unsurlar ile işçinin birlikte örgütlendiği birime işyeri denileceği, işverenin işyerinde ürettiği mal veya hizmet ile nitelik yönünden bağlılığı bulunan ve aynı yönetim altında örgütlenen yerler (işyerine bağlı yerler) ile dinlenme, çocuk emzirme, yemek, uyku, yıkanma, muayene ve bakım, beden ve meslekî eğitim ve avlu gibi diğer eklentilerin ve araçların da işyerinden sayılacağı hüküm altına alınmıştır.

31.07.2020 tarih ve 31202 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 2812 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı ile 24.12.2007 tarihli ve 2007/13033 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Mal ve Hizmetlere Uygulanacak Katma Değer Vergisi Oranlarının Tespitine İlişkin Karar'a eklenen geçici 6'ncı madde uyarınca bazı mal ve hizmetlere uygulanmakta olan KDV oranları %18 den %8'e düşürülmüş, işyerleri kiralamaları da bu karar içerisinde indirime konu edilmiştir. Ayrıca 4312 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı ile bu KDV oranlarının uygulanma süresi 30.09.2021 tarihine kadar uzatılmıştır.

Adana Büyükşehir Belediye Meclisinin 12.09.2012 tarih ve 159 sayılı Kararı ile kabul edilen Kent Estetiği ve İlan, Reklam Yönetmeliği'nin "Genel Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde "Reklam Alanları";

"İlan ve reklâm panoları ile panosuz reklam tabelalarının konulup asılabildiği her türlü hareketli/hareketsiz yer ve alanlar"

olarak tanımlanmış, aynı Yönetmelik'in 5'inci maddesinde;

"Sabit reklâm asma araçları; Adana Büyükşehir Belediyesi'nin kendi sorumluluk alanında belirlediği ölçülerde kullanılan; düzenli sabit açık hava reklâm panoları, billboard, elektronik panolar, reklâm kuleleri, pissa pano, raket pano, afiş değiştirici billboard, ışıklı billboard, dıştan aydınlatmalı billboard, postermatik, otobüs duraklarındaki reklâm panoları, bilgi bankaları (kioks), megavizyon, bez-kâğıt afiş asma araçları, cam grafiği (one way vision), vinil ve benzerlerini kapsar.

Hareketli reklâm asma araçları; toplu taşıma araçları, ticari araçlar, vapur, zeplin, uçak, helikopter, balon, poşet, kutu vs. üzerindeki reklâm araçlarını kapsar."

denilerek Yönetmelik'in 4'üncü maddesinde yer alan "Reklam Alanları" tanımı ile bahsedilen hareketli/hareketsiz yer ve alanların uygulama araçlarına ilişkin açıklamalar yapılmıştır.

Yukardaki mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; Adana Büyükşehir Belediyesi Kent Estetiği ve İlan, Reklam Yönetmeliği'nde ayrıntılı olarak tanımlanan ilan ve reklam alanlarının, 213 sayılı Kanun ile 4857 sayılı Kanun kapsamında yapılmış olan işyeri tanımı içerisinde değerlendirilemeyeceği açıktır.

Yapılan incelemede, Büyükşehir Belediyesinin yetki ve sorumluluğunda bulunan reklam alanlarının (Led ekran, Billboard, Megaboard, Megalight, CLP, Durak, Otobüs Arkası ve İçi Reklam Alanlar, Metro İçi Alanlar vb.) ihale yoluyla çeşitli firmalara kiralanarak kullandırıldığı, bu alanların işyeri kiralaması gibi değerlendirilerek, kiraya verilen ilan ve reklam alanlarından doğan KDV bedellerinin 2812 sayılı Cumhurbaşkanı Kararı ile yapılan düzenlemeye istinaden %18 den %8'e düşürüldüğü, bu suretle 572.230,59 TL tutarında KDV'nin terkin edildiği tespit edilmiştir.

Kiraya verilen ilan ve reklam alanlarından doğan KDV den terkin edilen tutarlar aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 10: Kiraya Verilen Reklam Alanlarından Terkin Edilen KDV Tutarları

Firma	Kira Geliri (TL)	KDV (%8) (TL)	KDV (%18) (TL)	Terkin Tutarı (TL)
X Firması	5.083.087,83	406.647,03	914.955,81	508.308,78
Y Firması	7.343,30	587,46	1.321,79	734,33
C Firması	212.457,20	16.996,58	38.242,30	21.245,72
B Firması	342.779,09	27.422,33	61.700,24	34.277,91
D Firması	76.638,52	6.131,08	13.794,93	7.663,85
Toplam		457.784,48	1.030.015,07	572.230,59

Bu itibarla, işyeri kapsamında değerlendirilemeyecek söz konusu ilan ve reklam alanları kiralamasından doğan ve 2812 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararına istinaden terkin edilen KDV tutarlarının düzeltilmesi gerekmektedir.

BULGU 7: İlan ve Reklam Alanlarında İşletme Hakkı Kullanan ve Vergi Sorumlusu Olarak Belediyeye Beyan Vermesi Gereken Firmaların Vergi Mükellefi Olarak Beyanda Bulunmaları

Büyükşehir Belediyesi kontrolü altında bulunan ilan ve reklam alanlarında ilan ve reklam veren ve bu işi mutad 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 mutad 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 mutata 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, tarih ve tahakkuk ettirileceği düzenlenmiştir.

5216 sayılı Kanun'un 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, Büyükşehir Belediyesinin yetki ve kontrolü altındaki alanlar içerisinde bulunan billboard, CLP, Megalight, Megaboard, durak ve benzeri kent mobilyaları ile motorlu taşıtların içine ve dışına konulan ilan ve reklam alanlarını 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 sahibiymişcesine 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 mutata 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.

Bu kapsamda, Büyükşehir Belediyesi 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 sözkonusu firmalar vergi sorumlusudur. İlan ve reklam alanlarında işletme hakkı kullanan firmaların vergi mükellefi gibi beyanda bulunmaları Belediye gelirlerinin azalmasına yol açmaktadır.

Bu itibarla, ilan 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 8: Büyükşehir Belediyesi Tarafından İşyeri Açma ve Çalıştırma Ruhsatı Verilen İşyerlerinin İlan ve Reklam Mükellefiyetinin Bulunmaması

Büyükşehir Belediyesi tarafından işyeri açma ve çalıştırma ruhsatı verilen iş yerleri arasında ilan ve reklam vergisi mükellefiyeti bulunmayanlar olduğu görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendine göre "*büyükşehir belediyesi tarafından yapılan veya işletilen alanlardaki işyerleri büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek yerleri*",

(j) bendine göre "*gıda ile ilgili olanlar dâhil birinci sınıf gayrisihhî müesseseleri*"

(l) bendine göre "*yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparkları*",

(t) bendine göre "*imar plânında gösterilen yerlerde yapılacak olan özel hal ve mezbahaları*",

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 80'inci maddesine göre "*akaryakıt istasyonlarını*" ve

6585 sayılı Perakende Ticaretin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un 5'inci maddesinin yedinci fıkrasına göre "*alışveriş merkezlerini*" ruhsatlandırmak yetkisi büyükşehir belediyelerine tanınmıştır.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 12'inci maddesinde ise Belediye sınırları ile mücavir alanları içinde yapılan her türlü ilan ve reklamın, ilan ve reklam vergisine tabi olacağı belirtilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (g) bendinin "*Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yollar, meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımı ile bu yolların temizliği ve karla mücadele çalışmalarını yürütmek; kentsel tasarım projelerine uygun olarak bu yerlere cephesi bulunan yapılara ilişkin yükümlülükler koymak; ilân ve reklam asılacak yerleri ve bunların*

şekil ve ebadını belirlemek; meydan, bulvar, cadde, yol ve sokak ad ve numaraları ile bunlar üzerindeki binalara numara verilmesi işlerini gerçekleştirmek (...)” hükmü ile büyükşehir belediyelerinin yetki ve sorumluluğunda olan yerler belirlenmiştir.

5216 sayılı Kanun’un “Büyükşehir belediyesinin gelirleri” başlıklı 23’üncü maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinde de *“7 nci maddenin birinci fıkrasının (g) bendinde belirtilen alanlar ile bu alanlara cephesi bulunan binalar üzerindeki her türlü ilân ve reklamların vergileri ile asma, tahsis ve bakım ücretleri”* büyükşehir belediyelerinin gelirleri arasında sayılmıştır.

Yapılan incelemede, Büyükşehir Belediyesi tarafından işyeri açma ve çalıştırma ruhsatı verilen ve bulvar, cadde veya ana yollar üzerinde bulunan 81 adet işyerinin ilan ve reklam vergisi mükellefiyet kaydının bulunmadığı tespit edilmiştir.

Bu itibarla, Büyükşehir Belediyesinin yetki alanlarında Büyükşehir Belediyesi tarafından işyeri açma ve çalıştırma ruhsatı verilen işyerlerinin tespitinin yapılarak ilan ve reklam alanları kullanan işyerleri için vergi mükellefiyeti tesis ettirilmesi gerekir.

BULGU 9: Bulvar/Cadde Vafına Sahip Olan Yolların Sokak Olarak Belirlenmesi Nedeniyle İlan ve Reklam Vergisinden Mahrum Kalınması

Adana ili sınırları içerisinde yer alan ve bulvar/cadde vafına sahip bazı yolların sokak olarak nitelendirilmesi nedeniyle, bu yerlerde gerçekleşen ilan ve reklamlara ilişkin verginin Büyükşehir Belediyesince tahsil edilemediği görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun “Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları” başlıklı 7’nci maddesinin birinci fıkrasının (g) bendinin *“Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yollar, meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımı ile bu yolların temizliği ve karla mücadele çalışmalarını yürütmek; kentsel tasarım projelerine uygun olarak bu yerlere cephesi bulunan yapılara ilişkin yükümlülükler koymak; ilân ve reklam asılacak yerleri ve bunların şekil ve ebadını belirlemek; meydan, bulvar, cadde, yol ve sokak ad ve numaraları ile bunlar üzerindeki binalara numara verilmesi işlerini gerçekleştirmek (...)*” hükmü ile Büyükşehir Belediyelerinin yetki ve sorumluluğunda olan yerler belirlenmiştir.

Kanun’un “Büyükşehir belediyesinin gelirleri” başlıklı 23’üncü maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinde de *“7 nci maddenin birinci fıkrasının (g) bendinde belirtilen alanlar ile*

bu alanlara cephesi bulunan binalar üzerindeki her türlü ilân ve reklamların vergileri ile asma, tahsis ve bakım ücretleri” büyükşehir belediyelerinin gelirleri arasında sayılmıştır. Bu hükümlere göre bulvar ve cadde vasfına sahip olan yerlere ait ilan ve reklam vergilerinin Büyükşehir Belediyesince tahsil edilmesi gerekmektedir.

5216 sayılı Kanunda, meydan, bulvar, cadde, yol ve sokak ad ve numaraları ile bunlar üzerindeki binalara numara verilmesi işlerini gerçekleştirmek görev ve yetkisi büyükşehir belediyesine tanınmış olmakla birlikte bu yerlerin hangi kriterlere göre bulvar, cadde ya da sokak olarak belirleneceğine dair açık bir hüküm bulunmamaktadır.

5490 sayılı Nüfus Hizmetleri Kanunu'nun 69'uncu maddesine dayanılarak hazırlanan ve 31.07.2006 tarihli ve 26245 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Adres ve Numaralamaya İlişkin Yönetmelik'in 4'üncü maddesinde ise; bulvar, yerleşim yeri içindeki geniş, trafikte gidiş geliş yönleri ayrılmış cadde; cadde, yerleşim yeri içindeki geniş ve uzunca sokak; sokak ise, bir veya iki tarafına binaların sıralandığı, yayaların ve/veya araçların geçmesi için ayrılan, başı ve sonu belirli bir yol olarak tanımlanmıştır.

Yapılan incelemede; Adana ili sınırları içerisinde yer alan Bahçeşehir Mahallesi 87071 Sokak, Yeşiloba Mahallesi 46120 Sokak, İsmail Hakkı Develi (71525 No.lu) Sokak ve Ahmet Remzi Yüreğir Mahallesi 59011 Sokak olarak adlandırılan yolların konumu, boyutları ve kullanım şekilleri itibarıyla bulvar ve cadde vasfına sahip olmasına ve her türlü bakım ve onarımının Büyükşehir Belediyesi tarafından üstlenilmesine rağmen sokak olarak nitelendirilmesi nedeniyle, bu yollar üzerindeki alanlarda gerçekleşen ilan ve reklam vergisinin Büyükşehir Belediyesince tahsil edilemediği tespit edilmiştir.

Bu itibarla, bakım ve onarımı Büyükşehir Belediyesi tarafından yapılan ve bulvar veya cadde vasfına sahip olan sokakların niteliğinin düzeltilerek, bu yollar ile bu yollara cephesi olan binalar üzerindeki ilan ve reklamlardan alınacak vergilerin Büyükşehir Belediyesi tarafından tahsil edilmesi gerekmektedir.

BULGU 10: İlçe Belediyelerinin Eğlence Vergisi Paylarının Düzenli Gönderilmemesi

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 18'inci maddesi uyarınca Türkiye Jokey Kulübü tarafından Büyükşehir Belediyesine ödenen eğlence vergilerinden ayrılması gereken payların ilçe belediyelerine düzenli bir şekilde aktarılmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun, 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; 18'inci maddesinde, verginin mükellefinin, eğlence yerlerini işleten gerçek veya tüzel kişiler olduğu; 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; 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.

Kanun'un 22'nci maddesinin (2) numaralı bendinde ise, 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 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 dağıtılması gerekmektedir.

2021 yılında Türkiye Jokey Kulübü tarafından Adana Büyükşehir Belediyesine ödenen vergiler toplamı 48.292.412,46 TL olup, bu tutarın; %20'sinin at yarışlarının yapıldığı yer ilçe belediyesi olan Seyhan Belediyesine (9.658.482,49 TL), %30'unun da nüfuslarına göre dağıtılmak üzere diğer ilçe belediyelerine (14 ilçe mevcuttur) ayrılması, kalan % 50'sinin ise Büyükşehir Belediyesinin geliri olması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, 2021 yılında Türkiye Jokey Kulübüne Büyükşehir Belediyesine ödenen 48.292.412,46 TL tutarındaki eğlence vergisinden ilçe belediyelerine gönderilmesi gereken payın 24.146.206,24 TL olduğu; bu tutardan, 3.081.039,27 TL'lik kısmının nakden

ödeme suretiyle ilçe belediyelerine aktarıldığı, 10.704.213,86 TL'lik kısmının da geçmiş yıllar ve 2021 yılı dâhil ilçe belediyelerince Büyükşehir Belediyesine gönderilmesi gereken çevre temizlik vergisi (ÇTV) paylarından mahsup edildiği, bu şekilde toplam 13.785.253,53 TL'lik ödeme sağlandığı, ancak kalan 10.360.952,71 TL'nin ilçe belediyelerine aktarılmadığı tespit edilmiştir.

Bu itibarla, Türkiye Jokey Kulübü tarafından Büyükşehir Belediyesine ödenen vergilerden ayrılması gereken payların, ilçe belediyelerine aktarılmaması 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na aykırılık teşkil etmektedir. Belediyenin ek bir mali külfetle karşı karşıya gelmesini önlemek adına ilçe belediyelerinin paylarının zamanında ve tam olarak ödenmesi gerekir.

BULGU 11: Organize Sanayi Bölgesi Tarafından Tahsil Edilen Harçlardan Belediye Hesabına Yatırılmayan Tutarların Takip Edilmemesi

Adana Organize Sanayi Bölgesi tarafından tahsil edilen işyeri açma ve çalışma ruhsatlarına ilişkin harçlardan Büyükşehir Belediyesine gönderilmeyen tutarlara ilişkin takibin yapılmadığı görülmüştür.

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

Yapılan incelemede; Adana Organize Sanayi Bölgesi tarafından verilen işyeri açma ve çalışma ruhsatları ile ilgili olarak 2014-2021 yılları arasında 953.354,00 TL harç tahsilatı yapıldığı, bu tutarın 504.750,27 TL'lik kısmının Büyükşehir Belediyesine gönderildiği, kalan 448.603,73 TL'nin halen gönderilmediği tespit edilmiştir.

İdare, Belediye hesaplarına aktarılmayan 448.603,73 TL tutarındaki harcın Adana Organize Sanayi Bölgesi yönetiminden faizi ile birlikte tahsil edilmesi için gerekli işlemleri başlattığını belirtmekte ise de henüz tahsilat gerçekleşmemiştir.

BULGU 12: Meyve ve Sebze Halinde Faaliyette Bulunmayan veya Teminatını Yatırmayan İşyerleri İçin Öngörülen Müeyyidelerin Uygulanmaması ve Teminat Tutarlarının Süresi İçinde Belirlenmemesi

Meyve ve sebze hali içerisinde faal olarak çalıştırılmayan veya teminat tutarını yatırmayan ya da eksik yatıran işyerleri için Kanunla öngörülen müeyyidelerin uygulanmadığı, ve hal teminat tutarının belediye meclisince mevzuatın ön gördüğü süreler içinde belirlenmediği görülmüştür.

A) Meyve ve sebze hali içerisinde faal olarak çalıştırılmayan işyerleri için mevzuatta öngörülen müeyyidelerin uygulanmaması

5957 sayılı Sebze ve Meyveler ile Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un "Serbest rekabet şartlarının korunması ve standardizasyon" başlıklı 6'ncı maddesinin üçüncü fıkrasında, bakanlık ve belediyelerin, serbest rekabetin ortadan kaldırılmasına, engellenmesine ve bozulmasına yönelik eylemleri önlemek için gereken tedbirleri almakla görevli ve yetkili olduğu ifade edilmiştir.

5957 sayılı Kanun'un "Teminat" başlıklı 12'nci maddesinin birinci fıkrasında, ticarî güvenin sağlanması ve tarafların haklarının korunması amacıyla, toptancı hallerinde faaliyet gösterenlerden, belediye meclisince belirlenen miktarda nakit, banka teminat mektubu, Hazine bonusu, Devlet tahvili, hisse senedi, gayrimenkul rehni, sigorta teminatı ve nakde çevrilebilir diğer kıymetlerin teminat olarak alınacağı belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un 11'inci maddesinin birinci fıkrasında ise, belediye toptancı hallerindeki işyerlerinin kiralama veya satış yoluyla işletileceği, satılan işyeri sayısının o haldeki toplam işyeri sayısının yüzde ellisini geçemeyeceği ve bu maddenin altıncı fıkrasındaki eylemlerin tespiti halinde satış işlemlerinin iptal edilip işyerlerinin geri alınacağına ilişkin olarak tapu kütüğüne şerh konulacağı ve bu şartların gerçekleşmesi durumunda taşınmazların geri alınacağı hüküm altına alınmıştır. Aynı maddenin altıncı fıkrasının (a) bendine göre teminatını süresinde vermeyenler veya eksilen teminatını süresinde tamamlamayanlar, (c) bendinde göre ise, hukuken geçerli bir mazereti bulunmaksızın toptancı halindeki işyerini aralıksız on beş gün veya bir takvim yılında altmış gün kapatanların, kiracı ise kira sözleşmelerinin feshine, satış işlemlerinin veya tahsislerinin iptaline belediye encümenince karar verileceği belirtilmiştir. Maddenin yedinci fıkrasında da, kira sözleşmesinin feshine ya da satış işleminin veya tahsisin iptaline ilişkin kararın kendilerine tebliğinden itibaren, belediye toptancı halinde faaliyet

gösterenlerin işyerlerini otuz gün içinde tahliye etmeye mecbur olduğu, bu süre sonunda tahliye edilmeyen yerlerin belediye zabıtası tarafından tahliye ettirileceği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, Vedat Dalokay Hal Kompleksi içerisinde bulunan 40 tanesi şahıs ve şirketlerin mülkiyetinde olan ve 16 tanesi Büyükşehir Belediyesi tarafından kiraya verilen toplam 56 işyerinin hukuken geçerli bir neden olmadığı halde mevzuatta belirlenen süreler boyunca çalıştırılmadığı, mevzuatta ön görülen teminat tutarının alınmadığı veya eksik alındığı, Büyükşehir Belediyesinin de faaliyette bulunmayan ve teminatını ödemeyen söz konusu işyerleri için 5957 sayılı Kanun'un 11'inci maddesinde belirtilen müeyyideleri uygulamadığı tespit edilmiştir.

Hal kompleksi içindeki rekabetin korunması, tarafların haklarının korunması ve ticaretin sürekliliğini sağlanması için Büyükşehir Belediyesinin 5957 sayılı Kanun'un öngördüğü şekilde faaliyeti bulunmayan işyerleri için gerekli müeyyideleri uygulaması ve satın alma işlemlerinin gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

B) Hal teminat tutarının Büyükşehir Belediye Meclisince geç belirlenmesi

07.07.2012 gün ve 28346 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Sebze ve Meyve Ticareti ve Toptancı Halleri Hakkında Yönetmelik'in "Teminat" başlıklı 31'inci maddesinin üçüncü fıkrasında, halde faaliyet gösterenlerden alınacak teminat tutarının, kiracılar için haldeki işyerinin, malikler için ise bulunduğu toptancı halinde kiralama yoluyla işletilen emsal işyerinin bir yıllık kira bedelinden az olmamak üzere her yılın Ocak ayında belediye meclisince belirleneceği hükme bağlanmıştır.

Yapılan incelemede; her yılın ocak ayı içerisinde belirlenmesi gereken "halde faaliyet gösterenlerden alınacak teminat tutarı"nın Büyükşehir Belediye Meclisininin 27.05.2021 tarih ve 145 no'lu kararıyla belirlendiği ve bu hususta mevzuatta öngörülen sürelerle uyulmadığı tespit edilmiştir.

Bu itibarla, Büyükşehir Belediye Meclisine tanımlanan yetki ve görevlerin mevzuatta öngörülen süreler içerisinde gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 13: İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması

Büyükşehir Belediyesinde 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 tarih ve 25391 sayılı Resmî 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 (2021 yılında 555 TL) idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

Ayrıca Cumhurbaşkanlığı'nın 30.06.2021 tarih ve 31527 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan "Tasarruf Tedbirleri" konulu 2021/14 sayılı Genelgesinde; 4857 sayılı Kanun kapsamında çalışan işçilerin yıl içinde kazandıkları yıllık ücretli izin sürelerinin ilgili yıl

İçerisinde, önceki yıllarda hak kazanıp kullanmadıkları yıllık izin sürelerinin de yürütülen hizmetlerde aksamaya sebep olmayacak şekilde azami üç yıl içerisinde kullandırılması gerektiği belirtilmiştir.

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 İş Kanunu'nun 103'üncü maddesi gereğince idari para cezası ile karşı karşıya kalabilmektedir.

Yapılan incelemede Büyükşehir Belediyesinde görev alan kadrolu 574 işçinin toplam 104.628 gün kullanılmamış ücretli yıllık izin hakkı bulunduğu, bu işçilerden 188'inin birikmiş izin hakkının 100-199 gün aralığında, 137'sinin birikmiş izin hakkının 200-299 gün aralığında, 97'sinin birikmiş izin hakkının 300-399 gün aralığında ve 6'sının birikmiş izin hakkının da 400-471 gün aralığında olduğu tespit edilmiştir. Bu işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde, mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları karşılığında işçinin son ücreti dikkate alınarak, izin ücreti ödeneceğinden idareler açısından öngörülemeyen giderlerin ortaya çıkmasına neden olacaktır.

Belirtilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar çerçevesinde Belediyede çalışan işçilerin yıllık ücretli izinlerinin, mevzuata uygunluk ve belediyeye ek mali külfet getirmemesi amacıyla biriktirilmeden, zamanında ve düzenli olarak kullandırılması sağlanmalıdır.

BULGU 14: Engelli Memur Çalıştırma Zorunluluğuna Uyulmaması

Büyükşehir Belediyesinde istihdam edilen engelli memur sayısının 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nca 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 (DBP) (2 Temmuz 2018 tarih ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Geçici 3'üncü maddesine istinaden Temmuz 2019 tarihinden itibaren Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'na) bildirmek zorunda olduğu, DPB'nin (Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'nın) kurumların bildirimini üzerine engelli kontenjanlarına yerleştirme yapabileceği ifade edilmektedir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 53'üncü maddesine istinaden çıkarılan 07.02.2014 tarih 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 (EK PSS) 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, Büyükşehir Belediyesinin norm kadro durumuna göre dolu kadro sayısının 1715 olduğu, bunun % 3'üne tekabül edeceği üzere 51 engelli memur istihdam edilmesi gerekirken hali hazırda istihdam edilen engelli memur sayısının toplamda 22 olduğu, 02.02.2022 tarihinde Bakanlığa 5 kişilik engelli memur talebi yapıldığı, bu haliyle istihdam edilen engelli memur oranının yaklaşık %1,28 oranına tekabül ettiği tespit edilmiştir.

Bedensel, zihinsel, ruhsal, duyuşsal ve sosyal yetenekleri bakımından engel oranı yüzde kırk 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.

Bu itibarla, Büyükşehir Belediyesinin memur kadrolarının %3'üne tekabül eden oranda engelli memur istihdam etmemesi 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na ve 5378 sayılı Engelliler Hakkında Kanun'a aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 15: Fiilen İcra Edilmeyen Daire Başkanlığı Kadrosu Oluşturulması ve Bu Kadrolara Atama Yapılması

Büyükşehir Belediyesince, fiilen icra edilmemesine rağmen daire başkanı kadro unvanı oluşturularak atama yapıldığı görülmüştür.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 128'inci maddesinde, devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin, genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslı ve sürekli görevlerin memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görüleceği, memurların nitelik, atanma, ödev, yetki, hak ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceği belirtilmiş, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda da memurların hizmet şartları, nitelikleri, hak ve yükümlülükleri ile aylık ve özlük hakları objektif kurallara bağlanarak hukuki statüleri belirlenmiştir. Bu bağlamda, Devlet personel rejimi ve memurluk ünvanı, statü hukukuna dayanmakta, kadro ise bu hukukun ayrılmaz bir parçasını oluşturmaktadır.

657 sayılı Kanun'da, hizmetin önemi, hizmet yerinin özellikleri ve yoğunluğu gibi kriterler esas alınmak suretiyle personel kadrolarının tespit edilmesi ve bu hizmetleri göreceklein kendi sınıfları içindeki derece durumlarına uygun olmak kaydıyla o kadronun aylığını almaları amaçlanmıştır. Kadro, memurun çalıştığı belli bir görev yerini ifade etmekte, memurun yapacağı iş, onun kadrosu ile ilişkili bulunmaktadır.

Anılan Kanun'un 33'üncü maddesinde; kadrosuz memur çalıştırılmayacağı hükme bağlanmış, 43'üncü maddesinde ise bu maddede tanımlanan ek göstergelerin ilgililerin belirtilen sınıf ve görevlerde buldukları sürece yapılacak ödemelere esas alınıp, terfi bakımından kazanılmış hak sayılmayacağı ifade edilmiştir. Kanun'un 147'nci maddesinde de "aylık"; "*Bu Kanun'a tabi kurumlarda görevlendirilen memurlara hizmetlerinin karşılığında kadroya dayanılarak ay itibariyle ödenen para*" olarak tanımlanmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 63'üncü maddesinde, "*Belediye bütçesiyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir.*" denilerek harcama yetkilisinin tanımı yapılmış, 5018 Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na istinaden çıkarılmış olan 1 seri No.lu Harcama Yetkilileri Hakkında Genel Tebliğ'de harcama yetkililerinin belirlenmesi konusunda; "*5018 sayılı Kanun'un 5436 sayılı Kanunla değişik 31 inci maddesinin birinci fıkrasında bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisi olarak belirlenmiştir. Bu hüküm uyarınca bütçe sınıflandırması*

harcama yetkilisini belirleyen temel unsur olmaktadır.” denilerek harcama yetkisinin kim tarafından kullanılacağı açıkça belirtilmiştir.

22.02.2007 tarih ve 26442 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik’in “Belediye ve bağlı kuruluşları ile mahalli idare birlikleri kadro unvanları” başlıklı 7’nci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde; Yönetmelik ekinde yer alan (I) sayılı listede, “Diğer Daire Başkanları (Büyükşehir Belediyeleri) Kadro Unvanları”nın tespit edildiği ifade edilmiştir.

Aynı Yönetmelik’in “Kadroların tespiti” başlıklı 9’uncu maddesinin birinci fıkrasında; *“Bu Yönetmeliğe ekli cetvellerde alt gruplar için unvan ve sayı itibarıyla tespit edilenler dışında kadro kullanılamaz”* denilmiş, aynı maddenin ikinci fıkrasında, *“Bu Yönetmeliğin ekinde yer alan Ek-2 Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro Standartları Cetvellerinde belirtilen birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadro unvanları ile Yönetmeliğin ekinde yer alan Ek-3 Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Kadro Unvanları Listelerinden (I), (II) ve (III) sayılı listelerde belirtilen unvanlar kullanılarak idarî birimler oluşturulur. İdarî birimler ile bu birimlere ait kadro unvanları arasında yetki ve görev mükerrerliğine yer verilemez ve bu kadro unvanlarından aynı mahiyetteki hizmet ve görevleri ifa edebilecek birden fazla yönetici kadro unvanı ihdas edilemez. Birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadro unvanları hizmet gereklerine uygun olarak belirlenir ve fiilen icra edilmeyen hizmetlere ilişkin kadro unvanları kullanılamaz.”* hükmü yer almıştır.

Adana Büyükşehir Belediyesi, Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik’in ekinde yer alan “Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Tasnif Cetvelleri”nde A3 grubunda yer almaktadır. Yönetmelik’in Büyükşehir Belediyesi Norm Kadro Standartları Cetvelinin A-3 bölümünde, ünvanları belirlenmiş olan 9 adet daire başkanlığı kadrosunun zorunlu olarak ihdas edileceği kalan 23 adet diğer daire başkanlıklarının ise (I) sayılı Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Memur Kadro Kütüğünden hizmet gereklerine göre seçilebileceği belirtilmiştir.

Yukarıda bahsedilen mevzuat hükümleri bir arada değerlendirildiğinde; aylığın kadroya bağlı olarak ödeneceği, memurun kadrosu ile fiilen yürütmekte olduğu görevi arasında ilişkinin bulunması gerektiği görülmektedir. Ayrıca seçimlik daire başkanı kadrosu ihdas edilirken, harcama biriminin oluşturulması, ihdas edilen kadro için görev ve yetki alanının belirlenmesi, daire başkanlığı kadrosunun fiilen icra edilen hizmetler için ihdas edilerek bu kadrolara atama

yapılması, yani ihdas edilen kadronun görev tanımının açık ve net olarak belirlenmesi, ilgili kadronun bütçesinin bulunması ve kadroya atanan personelin harcama yetkilisi ünvanının bulunması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Büyükşehir Belediyesi tarafından Yönetmelik'te belirtilen esaslara göre belirlenen seçimli 6 adet daire başkanlığı kadrosunun görev tanımları olmadan kullanıldığı, bu kadrolara ilişkin harcama birimlerinin oluşturulmadığı ve bütçesinin bulunmadığı, dolayısıyla bu kadrolara atanan personelin fiilen daire başkanlığı görevini yürütmediği tespit edilmiştir.

Bu itibarla, Büyükşehir Belediyesinde fiilen icra edilmeyen hizmetlere ilişkin daire başkanlığı kadrolarının oluşturulması 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 16: 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 tespit edilmiştir.

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 tarih ve 30280 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 126'ncı maddesi ile 27.6.1989 tarih ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye eklenen geçici 23 ve geçici 24'üncü maddeler ile sağlanmıştır.

375 sayılı KHK'nın 696 sayılı KHK ile 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 istihdamının sağlanması amacıyla, 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. Bu kapsamda 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, aşağıdaki tabloda ayrıntısı gösterildiği üzere işçi çalıştırılmasına dair hizmet alım sözleşmesi kapsamında Büyükşehir Belediyesinin birimlerinde çalıştırılmak üzere Şirketten temin edilen 55 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 4 personelin de güvenlik görevlisi olduğu tespit edilmiştir.

Tablo 11: Belediye Birimleri Dışında Görevlendirilen Hizmet Alım Sözleşmesi Kapsamındaki İşçiler

Görevlendirme Yapılan Kurum/Dernek	Görevlendirilen Personel Sayısı
Adana Su ve Kanalizasyon İdaresi	6
Adana Bölge İdare Mahkemesi	5
Adana Demirspor Kulübü	5
Adana Kent Konseyi	1
Adana Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurulu Müdürlüğü	1
Adana Şehit Aileleri Malulleri Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği	1
Adana Valiliği	29
Altınkoza AŞ	1
Beldetaş AŞ	1
Harp ve Gaziler Derneği	1
Kadastro Müdürlüğü	1
Seyhan Kaymakamlığı Tapu Müdürlüğü	1
Adana Ulaşım Org. Tur. Zir. Gıda ve Et Ür. Tem. Hiz. Ticaret ve Sanayi AŞ	2
TOPLAM	55

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 Kanununun 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 Bağlı Tüm Hizmet Birimlerinin Korunması ve Güvenliğinin Sağlanması İşİ İçin Güvenlik Personeli Çalıştırılması Hizmet Alımı İşİ” kapsamında temini sağlanan 4 güvenlik görevlisi Adana Valiliğinin alt birimlerinde (112 Acil Çağrı Merkezi ve Sivil Savunma Daire Başkanlığı) 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 aynî 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 İle 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 kullanılması mümkün değildir.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Diğer kuruluşlarla ilişkiler” başlıklı 75’inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi ise;

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 kullanılabileceği kurum ve kuruluşlar 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 kullanılması 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 Beldetaş Belde Sağlık Sanayi ve Ticaret 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 ve bütçe 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.

Bu itibarla, 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 görevlendirilmesi 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 5188 sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 17: Mal ve Hizmet Alımları ile Yapım İşlerinin Kısımlara Bölünerek Doğrudan Temin Yöntemi ile Gerçekleştirilmesi

Büyükşehir Belediyesince gerçekleştirilen bazı mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin, parasal limitlerin altında kalmak amacıyla, kısımlara bölünerek, açık ihale usulü yerine doğrudan temin yöntemiyle gerçekleştirildiği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 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.

Anılan Kanun'un 32'nci maddesinde ise; harcama yetkilileri, harcama talimatlarının bütçe ilke ve esaslarına, kanun, tüzük ve yönetmelikler ile diğer mevzuata uygun olmasından, ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasından sorumlu olduğu ifade edilmiştir.

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

"İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında

karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur. Aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri bir arada ihale edilemez. Eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işleri kısımlara bölünemez ..."

denilmektedir.

Aynı Kanun'un "Doğrudan temin" başlıklı 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde ise büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde bulunan idarelerin 121.405,00 TL'sini, diğer idarelerin 40.443,00 TL'sini aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaaşeye ilişkin alımların ilan yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temini usulü ile karşılanabileceği belirtilmektedir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin 22.5.1.2. numaralı maddesinde ise "...4734 sayılı Kanunun 19'uncu maddesine göre açık ihale usulü ile temini gereken ihtiyacın, Kanunun 22'nci maddesinin (d) bendi için öngörülen parasal sınırların altında kalacak şekilde, adet bazında veya aynı ihale konusu içinde yer alabilecek nitelikteki mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin, kalemlere veya gruplara bölünmek suretiyle aynı Kanunun 22'nci maddesinin (d) bendine göre temini, 4734 sayılı Kanunun temel ilkelerine aykırılık teşkil ettiğinden, bu yönde uygulamaların sorumluluk doğuracağı hususuna dikkat edilmesi gereklidir." denilmek suretiyle aynı husus tekrar edilerek aynı nitelikteki mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin, kalemlere veya gruplara bölünerek yapılmasının, 4734 sayılı Kanun'un temel ilkelerine aykırılık teşkil ettiği ifade edilmektedir.

Yapılan incelemede, Büyükşehir Belediyesinin yıl içerisinde gerçekleştirilen ve aşağıdaki tabloda örnekleri gösterilen mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin aynı ihale konusu içinde yer alabilecek nitelikte olduğu; ancak söz konusu mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin, parasal sınırların altında kalacak şekilde kısımlara bölünmek suretiyle, doğrudan temin usulüyle gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

Tablo 12: Kısımlara Bölünmek Suretiyle Doğrudan Temin İle Gerçekleştirilen Hizmet Alımları

İş Konusu (Hizmet Alımları)	Firmalar	Tutar (TL)	İşlem Sayısı (Adet)
Arazöz Kiralama Hizmet Alımı	A Firması	492.000,00	5
	Muhtelif Firmalar	163.800,00	2
	Toplam	655.800,00	7
Bakım, Onarım, İşçilik	Muhtelif Firmalar	826.809,83	23

	Toplam	826.809,83	23
Fotokopi Çekimi Hizmet Alımı	A Firması	144.450,00	4
	B Firması	70.800,00	1
	Toplam	215.250,00	5
Genel Toplam		1.697.859,83	35

Tablo 13: Kısımlara Bölünmek Suretiyle Doğrudan Temin İle Gerçekleştirilen Mal Alımları

İş Konusu (Mal Alımları)	Firmalar	Tutar (TL)	İşlem Sayısı (Adet)
Yedek Parça Alımı Bakım Onarım İşçilik	A Firması	1.420.448,00	13
	B Firması	1.336.028,00	12
	C Firması	868.935,00	8
	D Firması	497.370,00	5
	F Firması	406.809,00	4
	Muhtelif Firmalar	5.070.029,33	99
	Toplam	9.599.619,33	141
Dış Lastik Alımı	A Firması	589.398,00	5
	Muhtelif Firmalar	408.246,20	6
	Toplam	997.644,20	11
Elektrik Malzemesi Alımı	A Firması	590.174,17	5
	B Firması	220.110,50	3
	Muhtelif Firmalar	400.153,31	6
	Toplam	1.210.437,98	14
Gıda Ve Temizlik Malzemesi Alımı	A Firması	318.382,00	10
	Muhtelif Firmalar	104.060,00	3
	Toplam	422.442,00	13
Hırdavat Malzemesi Alımı	A Firması	549.714,00	5
	B Firması	228.560,00	2
	C Firması	238.989,00	3
	D Firması	244.489,50	3
	Muhtelif Firmalar	601.621,19	11
	Toplam	1.863.373,69	24
İnşaat Malzemesi Alımı	Muhtelif Firmalar	880.806,00	8
	Toplam	880.806,00	8
Led Işıklı Figür Alımı	Muhtelif Firmalar	402.300,00	4
	Toplam	402.300,00	4

Profil Ve Saç Trapez Alımı	Muhtelif Firmalar	787.977,50	8
	Toplam	787.977,50	8
Tesisat Malzemesi Alımı	Muhtelif Firmalar	536.319,50	5
	Toplam	536.319,50	5
Kırtasiye Malzemesi Alımı, Matbu Evrak Alımı, Toner Alımı	A Firması	387.445,00	4
	Muhtelif Firmalar	643.379,00	10
	Toplam	1.030.824,00	14
Genel Toplam		17.731.744,20	242

Tablo 14: Kısımlara Bölünmek Suretiyle Doğrudan Temin İle Gerçekleştirilen Yapım İşleri

İşin Tanımı (Yapım İşleri)	Firmalar	Tutar (TL)	İşlem Sayısı (Adet)
Bakım, Onarım ve Tadilat	A Firması	866.826,04	8
	B Firması	852.209,13	8
	C Firması	652.862,60	6
	D Firması	633.414,38	6
	E Firması	538.505,92	5
	F Firması	419.242,23	4
	X Firması	418.560,38	4
	Muhtelif Firmalar	2.441.960,45	23
Genel Toplam		6.823.581,13	64

Tablolardan da görüleceği üzere Büyükşehir Belediyesi tarafından yapılan mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinde 4734 sayılı Kanun'un 22/d maddesiyle 2021 yılı için her işlem için belirlenen 121.405,00 TL'lik limite uyulmuş olmakla birlikte niteliği itibari ile aynı mahiyette olan yıl içerisinde sürekli tekrarlanan ve yakın tarihlerde yapılan mal alımları, parçalara bölünmek suretiyle gerçekleştirilmiştir.

İdare, yapılan harcamaların uygulama birimleri tarafından muhtelif tarihlerde ve her bir iş ile ilgili gerekçe raporunda belirtilen gerekçeler doğrultusunda ivedilikle yapılması gereken ve doğrudan temin limiti içinde kalan talepler doğrultusunda gerçekleştirildiğini, ancak tüm mal, hizmet ve yapım işlerinin mevzuat hükümleri çerçevesinde yürütülmesi hususunda gerekli hassasiyetin ve tedbirlerin izleneceğini belirtmektedir.

Bu itibarla, mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin, ihale usulleri yerine parasal sınırların altında kalacak şekilde kısımlara bölünmek suretiyle doğrudan temin yöntemiyle gerçekleştirilmesi 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 18: Şirkete Devredilen Sosyal Tesisin Atıl Halde Bekletilmesi

Belediye tarafından 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 26'ncı maddesi kapsamında Belediyenin ortağı olduğu şirkete işletmesi devredilen sosyal tesis niteliğindeki taşınmazın, şirketin sorumluluklarını yerine getirmemesi nedeniyle atıl durumda kalmasına rağmen, devir işleminin iptal edilmediği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinde kamu kaynağı; borçlanma suretiyle elde edilen imkânlar dâhil kamuya ait gelirler, taşınır ve taşınmazlar, hesaplarda bulunan para, alacak ve haklar ile her türlü değerler şeklinde ifade edilmiştir.

Aynı Kanun'un "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 ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu oldukları hüküm altına alınmıştır.

5018 sayılı Kanun, üst yöneticilere de önemli sorumluluklar yüklemiş olup belediyelerde üst yönetici olan belediye başkanının, sorumluluğu altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden belediye meclisine karşı sorumluluğu bulunmaktadır.

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

5216 sayılı Kanun'un "Şirket kurulması" başlıklı 26'ncı maddesinde ise; "*...Büyükşehir belediyesi, mülkiyeti veya tasarrufundaki hafriyat sahalarını, toplu ulaşım hizmetlerini, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçelerini işletebilir; ya da bu yerlerin belediye veya bağlı kuruluşlarının % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, 8/9/1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini*

devredilir. (Ek cümle: 12/11/2012-6360/10 md.) Ancak, bu yerlerin belediye şirketlerince üçüncü kişilere devri 2886 sayılı Kanun hükümlerine tabidir...” denilmektedir.

Belediyenin tasarrufunda yer alan Yüreğir İlçesi, Karşıyaka Mahallesiinde yer alan 10.011,00 metrekare yüzölçümlü, sosyal tesis niteliğindeki taşınmaz, 14.12.2018 tarih ve 742 sayılı Belediye Meclis kararı ile 5216 sayılı Kanun’un 26’ncı maddesi kapsamında, Belediyenin hissedarı olduğu (...) AŞ’ye devredilmiştir. Belediye Meclis kararı doğrultusunda bahsi geçen şirket ile Belediye arasında protokol imzalanmış olup şirketin, kendisine devredilen taşınmazın ıslahını yaparak bu tesisi işletmesi veya üçüncü kişilere kiraya verilerek işletilmesini sağlaması hakkında karara varılmıştır. Şirketin bahsi geçen taşınmazı işletmesi veya işletirmesi neticesinde elde edilen gelirin yüzde ellisinin Belediye payı olarak Belediye hesaplarına aktarılacağı adı geçen protokolda hükme bağlanmıştır.

Yapılan incelemede, ilgili şirket tarafından protokolün imzalandığı 09.01.2019 tarihinden itibaren devredilen sosyal tesis niteliğindeki taşınmazın ıslahı ve işletilmesi noktasında herhangi bir işlemde bulunulmadığı, taşınmazın Belediyece şirkete devredildiği hali ile metruk ve boş vaziyette bırakıldığı, Belediye ile şirket arasında bağitlanan protokoldeki şartların yerine getirilmemesine rağmen, Belediyenin devrin iptaline ilişkin herhangi bir tasarrufunun olmadığı tespit edilmiştir.

Bu itibarla, işletme devri sağlanan taşınmaz üzerinde gerek şirket gerek Belediye tarafından herhangi bir tasarrufta bulunulmaması Belediye açısından gelir kaybına sebep olmaktadır.

BULGU 19: Şirketlere Devredilen İşletmelerin Gelirlerinden Alınan Payların Teyit Edilmemesi

Büyükşehir Belediyesi tarafından, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nun 26’ncı maddesi kapsamında, elde edilen gelirden pay almak kaydıyla belediye şirketlerine ihalesiz olarak devredilen işletmelerden elde edilen gelirlerin teyidinin yapılmadığı, şirketler tarafından beyan olunan ve herhangi bir kanıtlayıcı belgeye dayanmayan bildirimlerin kontrol edilmeden kabul edildiği görülmüştür.

5216 sayılı Kanun’un “Şirket kurulması” başlıklı 26’ncı maddesinde; “(...) Büyükşehir belediyesi, mülkiyeti veya tasarrufundaki hafriyat sahalarını, toplu ulaşım hizmetlerini, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçelerini işletebilir; ya da bu yerlerin belediye veya bağlı

kuruluşlarının % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, 8/9/1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebilir. (Ek cümle: 12/11/2012-6360/10 md.) Ancak, bu yerlerin belediye şirketlerince üçüncü kişilere devri 2886 sayılı Kanun hükümlerine tabidir (...)" denilmektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinde, kamu kaynağı; borçlanma suretiyle elde edilen imkânlar dâhil kamuya ait gelirler, taşınır ve taşınmazlar, hesaplarda bulunan para, alacak ve haklar ile her türlü değerler şeklinde ifade edilmiştir.

Aynı Kanun'un "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 ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu oldukları hüküm altına alınmıştır.

5018 sayılı Kanun, üst yöneticilere de önemli sorumluluklar yüklemiş olup, bu itibarla belediyelerde üst yönetici olan belediye başkanının, sorumluluğu altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden belediye meclisine karşı sorumluluğu bulunmaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye başkanının görevleri" başlıklı 38'inci maddesinde belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek başkanın görevleri arasında sayılmış, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 18'inci maddesinde de; diğer kanunların belediye başkanlarına verdiği görev ve yetkilerden büyükşehir belediyesi görevlerine ilişkin olan hizmetleri yerine getirmek, yetkileri kullanmak ve büyükşehir belediyesinin hak ve menfaatlerini izlemek sorumluluğu büyükşehir belediye başkanına tanımlanmıştır.

Yapılan incelemede, aşağıdaki tabloda yer alan işletmelerin, 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesi kapsamında Büyükşehir Belediye Meclisi kararı ile iki belediye şirketine devrinin yapıldığı, Meclis kararında maktu bir bedel belirlenmeyerek şirketin elde ettiği gelirden Belediyeye belirli bir oranda pay verilmesi koşuluyla işletme hakkının devrine karar verildiği, işletmeleri devralan şirketlerin elde ettikleri gelirleri belirlenen sürelerde Belediye hesaplarına aktardığı, ancak Belediyede, aktarılan bu tutarların takip ve kontrolüne ilişkin herhangi bir işlem gerçekleştirilmediği tespit edilmiştir.

Tablo 15: Belediye Şirketlerine İşletme Hakkı Devredilen Yerler

İlçe	Mahalle	Ada	Parsel	Taşınmazın Cinsi	Taşınmazın Kullanım Amacı	İşletme Hakkı Başlangıç Tarihi	Süre	Yıllık Kullanım Bedeli (%)
Merkez				Tezgah	Mevsimsel ürün satış tezgahı	06.02.2019	5 Yıl	50
Merkez				Araç park yerleri	Araç park yeri	18.04.2017	5 Yıl	5
Seyhan	Şakirpaşa	946	271	Arsa	Otopark	12.01.2022	5 Yıl	15
Seyhan	Çınarlı			Oto park	Elektronik çok katlı otopark	10.06.2021	5 Yıl	50
Seyhan	Kocavezir	3663	17	Sosyal Tesis	Otopark	31.08.2020	5 Yıl	50
Merkez				Akıllı Bisiklet	Akıllı Bisiklet (4 lokasyonda)	20.10.2021	5 Yıl	1
Merkez				Akıllı Bisiklet	Akıllı Bisiklet (6 lokasyonda)	29.12.2021	5 Yıl	1
Merkez				Ekmek büfe yeri	25 adet Ekmek büfe yeri	13.02.2019	5 Yıl	5

Söz konusu yerlerin işletmesini yürüten şirketler, kazançları üzerinden hesaplanan pay tutarını belirlenen sürelerde Belediye hesaplarına aktarmaktadır. Belediyede bu payların muhasebe kaydına esas teşkil eden muhasebe işlem fişlerinin eklerinde ise sadece şirket tarafından bilgisayar ortamında hazırlanmış gelirden pay tablosu yer almakta, hesaplanan pay tutarının dayanağını gösteren fiş, fatura, gelir tablosu, hesap tablosu ve benzeri kanıtlayıcı herhangi bir belge bulunmamaktadır.

Bu itibarla, Belediyeye aktarılan gelirlerin kaynağını ve doğruluğunu kanıtlayan herhangi bir belgenin bulunmaması ve Belediye tarafından bu bilgi ve belgelerin kontrolünün yapılmaması, belediye kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımı konusunda kontrol zafiyeti oluşturmaktadır.

BULGU 20: Şirkete Devredilen Yerlerin Şirket Tarafından Pazarlık Usulüyle Kiraya Verilmesi

Büyükşehir Belediyesi tarafından 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 26'ncı maddesi kapsamında ihalesiz olarak belediye şirketlerine devredilen yerlerin, şirketler tarafından pazarlık usulü ile üçüncü şahıslara kiraya verildiği görülmüştür.

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

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

Yukarıdaki Kanun hükümlerinden anlaşılacağı üzere belediye şirketleri 2886 sayılı Kanun kapsamında yer almamaktadır ve belediyeler tarafından belediye şirketlerine yapılan devirler 2886 sayılı Kanun hükümlerine tabi değildir. Ancak 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesi gereği büyükşehir belediyesi tarafından bu madde kapsamında şirketlere ihalesiz olarak devredilen yerlerin, belediye şirketlerince üçüncü kişilere devrinde 2886 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanması gerekmektedir.

2886 sayılı Kanun ile ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması esas kılınmış, Kanun kapsamındaki işlerde tekliflerin gizli olarak verilmesini sağlayan kapalı teklif usulünün temel olduğu belirtilmiş ve istisnai olarak sadece Kanun'un 51'inci maddesinde sayılan işlerin pazarlık usulüyle yaptırılacağı hüküm altına alınmıştır.

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

Kanun'da geçen "Devletin özel mülkiyetindeki" ve "Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler" ifadeleri ile hazineye ait olan taşınmazlar tarif edilmekte olup, belediyelerin veya belediye şirketlerinin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazların bu kapsamda değerlendirilmesi mümkün değildir.

Kanun'un diğer maddelerinde yer alan "idare" kavramı yerine 51/g maddesinde "Devlet" kavramı kullanılmıştır. Hatta aynı maddenin (f) bendinde yine "idare" kavramına yer verilmiştir. Kanun'a tabi kurumlar için "idare" kavramı kullanılırken (g) bendinde "idarelerin özel mülkiyetinde" ibaresi yerine "Devletin özel mülkiyetinde" ve "Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunun" ibarelerine yer verilmiş olması (g) bendinin özel anlamları ve içeriğine işaret etmektedir.

Yapılan incelemede; Büyükşehir Belediyesi tarafından 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesi kapsamında yüzde elliden fazla hissedarı olduğu şirketlerine devredilen yerlerden, 148 adet mevsimsel ürün satış tezgahları ile Seyhan İlçesi Şakirpaşa Mahallesi 949 ada 271 parselde yer alan Adana Merkez Otopark içerisinde yer alan otopark alanının, şirketler tarafından üçüncü kişilere 2886 sayılı Kanun'un 51/g maddesine istinaden pazarlık usulü ile kiraya verildiği tespit edilmiştir.

Bu itibarla, Belediyenin mülkiyetinde olup 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesi kapsamında belediye şirketlerine ihalesiz olarak devredilen yerlerin, şirketler tarafından ihale edilmeden üçüncü şahıslara kiraya verilmesi 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 21: Genel Aydınlatma Kapsamındaki Tesislerin İşletme Yükümlülüğünün Elektrik Dağıtım Şirketine Devredilmemesi

Belediyenin sorumluluğunda bulunan muhtelif yerlerin elektrik aboneliklerinin "aydınlatma abone grubu" olarak belirlenmesi gerekirken "ticarethane grubu" olarak belirlendiği ve genel aydınlatma kapsamında kurulması gereken tesislerin işletme yükümlülüğünün elektrik dağıtım şirketine devredilmediği görülmüştür.

Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu tarafından belirlenen Dağıtım Lisansı Sahibi Tüzel Kişiler ve Görevli Tedarik Şirketlerinin Tarife Uygulamalarına İlişkin Usul ve Esaslar'ın ikinci bölümünde abone grupları sayılmış, resmi daireler, 3 ilâ 6'ncı maddelerde sayılan gruplar içinde yer almadığından, 7'nci maddede bu Usul ve Esaslarda tanımlanan diğer ana ve alt abone grupları kapsamına girmeyen diğer tüm tüketiciler ile birlikte "Ticarethane abone grubu" dahilinde değerlendirilmiştir.

Anılan Usul ve Esaslar'ın 6'ncı maddesinde ise;

"(1) Bu abone grubu iki alt abone grubundan oluşur:

a) 27/07/2013 tarihli ve 28720 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Genel Aydınlatma Yönetmeliği gereğince enerji giderleri genel aydınlatma kapsamında ödenen aydınlatmalar, bu alt abone grubu kapsamındadır. Bu alt abone grubu kapsamındaki enerji ilgili dağıtım şirketi tarafından temin edilir ve tahakkuk ile tahsilat işlemleri Genel Aydınlatma Yönetmeliği kapsamında gerçekleştirilir.

b) Otoyollar ve özelleştirilmiş erişme kontrollü karayollarının aydınlatılması, güvenlik amacıyla yapılan sınır aydınlatmaları, toplumun ibadetine açılmış ve ücretsiz girilen ibadethanelere ilişkin aydınlatmalar ve halkın ücretsiz kullanımına açık ve kamuya ait park, bahçe, tarihî ve ören yerlerinden aydınlatmaları 27/07/2013 tarihli ve 28720 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Genel Aydınlatma Yönetmeliği kapsamında ödenmeyenlerin aydınlatmaları bu alt abone grubuna dahildir. Bu alt abone grubu kapsamındaki tüketiciler enerjiyi düzenlenen tarife üzerinden ilgili görevli tedarik şirketinden temin edebileceği gibi, serbest tüketici statüsüne sahip iseler ikili anlaşma yaparak da temin edebilirler.”

denilmek suretiyle “Aydınlatma abone grubu” açıklanmıştır.

Bu maddede geçen 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu’na dayanılarak hazırlanan Genel Aydınlatma Yönetmeliği’nin 5’inci maddesinin ikinci fıkrasında; kamunun genel kullanımına yönelik bulvar, cadde, sokak, alt-üst geçit, köprü, meydan, kavşak, yürüyüş yolu ve yaya geçidi gibi yerler ile halkın ücretsiz kullanımına açık ve ticari faaliyette bulunulmayan kamuya ait park, bahçe, tarihî ve ören yerleri gibi halka açık yerlerin aydınlatmaları ile trafik sinyalizasyonunun genel aydınlatma kapsamında değerlendirileceği ve enerji giderlerinin genel aydınlatma kapsamında ödeneceği hükme bağlanmıştır. Aynı fıkranın devamında ise; ticari, reklam, ilan ve benzeri amaçlı panoların aydınlatmaları ile süs aydınlatmalar için harcanan enerjinin genel aydınlatma kapsamında değerlendirilmeyeceği ifade edilmiştir.

Yönetmelik’in 5’inci maddesinin üçüncü ve dördüncü fıkralarında ise;

“(3) Toplu Konut İdaresinin, küçük sanayi sitelerinin, dağıtım lisansı bulunmayan OSB’lerin anahtar teslimi yaptırdığı genel aydınlatma tesisleri ile Karayollarının ve Belediyelerin anahtar teslimi yaptırdığı alt-üst geçit ve köprülü kavşak işlerine ilişkin aydınlatma tesisleri bağlantı anlaşması yapıldıktan sonra mülkiyeti TEDAŞ’a ait olmak üzere ilgili dağıtım şirketine protokol ile iz bedel üzerinden devredilir.

(4) Halkın ücretsiz kullanımına açık ve kamuya ait park, bahçe, yürüyüş yolu, tarihî ve ören yerlerinin aydınlatılması ile alt-üst geçit, yaya alt-üst geçidi ve trafik sinyalizasyonu için gerekli sistemlerin tesisi ve işletilmesi ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına aittir. İlgili kurum ve kuruluşlar tesis edip bakım-onarımını yaptıkları bu tür tesislerin işletme yükümlülüğünü dağıtım şirketine devredebilirler.”

denilmek suretiyle genel aydınlatma kapsamında bulunan yerlerin dağıtım şirketlerine devri hususu açıklanmıştır.

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Elektrik Piyasası Kurul kararları ile belirlenen “Elektrik Faturalarına Esas Tarife Tabloları”nda ise aydınlatma abone grubu için belirlenen ücret tarifeleri ticarethaneler için belirlenen ücret tarifelerine kıyasla daha düşüktür. Diğer taraftan Genel Aydınlatma Yönetmeliği’nin “Genel aydınlatma tasarımı” başlıklı 6’ncı maddesinin ikinci fıkrasında “*Genel aydınlatma kapsamındaki halkın ücretsiz kullanımına açık ve kamuya ait park, bahçe, tarihî ve ören yerleri ile yürüyüş yolu gibi yerlerdeki mevcut aydınlatma tesisleri ve yeni yapılacak tesislerde, aydınlatma düzeyleri en geç saat 02:00’den sonra yüzde elli oranında düşürülür.*” hükmü ile bu yerlerde tüketilen elektrik enerjisi için tasarruf uygulamaları geliştirilmiştir.

Yine Yönetmelik’in “Bağlantı yükümlülüğü” başlıklı 8’inci maddesinin;

“(1) Bu Yönetmelik kapsamında yeni yerlerin aydınlatılması için sorumlu kişilerce, 6 ncı madde hükümleri dikkate alınarak hazırlanan ve onaylanan projelere göre müstakil bağlantı noktası tesis edilir ve ilgisine göre belediye, il özel idaresi veya ilgili kamu kuruluşu ile dağıtım şirketi arasında bağlantı anlaşması yapılır. Tarafların bağlantı anlaşmasını imzalamaktan imtina etmesi durumunda konu aydınlatma komisyonu tarafından çözülür.

(2) Dağıtım şirketi ile ilgisine göre belediye, il özel idaresi veya ilgili kamu kuruluşunun bağlantı anlaşması yapmaması durumunda yeni inşa edilen aydınlatma tesisinin kabulü yapılmaz ve enerji verilmez.

(3) Genel aydınlatma tesisinin bağlantı noktasından, genel aydınlatma amacı dışında enerji verilemez. Ancak, teknik nedenlerle müstakil bağlantı noktası tesis edilemeyen ve genel aydınlatma hat veya tesislerinden beslenen ışıklı reklam veya ilan panosu ve benzerlerine ait aydınlatma giderleri genel aydınlatmaya ilişkin tahakkuk hesaplarına dâhil edilmez.”

hükümleri ile Yönetmelik kapsamındaki yerlerde genel aydınlatma aboneliğinin oluşturulmasında idarelerin sorumlulukları ve dağıtım şirketleri ile yapılacak anlaşmalar üzerine düzenleme yapılmıştır.

Yönetmelik'in 5'inci maddesinin sekizinci fıkrasının "Dağıtım şirketleri, sorumluluğu kapsamındaki genel aydınlatma ve ölçme sistemlerinin belirlenmiş standartlara uygunluğunu kontrol eder. Gerekli ölçme sistemlerinin tesis edilmesinden ve doğru ölçüm yapmasından dağıtım şirketi sorumludur." hükmü ile, 7'nci maddesinin birinci fıkrasının "Genel aydınlatma tesislerinin tasarımı ve projelendirilmesi, yapım ve montajı, test ve kontrolü, kabulü, işletmeye alınması ve işletilmesi, bakım ve onarımı, tesislerde asgari emniyetin sağlanması ve kullanılacak malzemeler ile ilgili olarak TEDAŞ şartname, tip proje, usul ve esas ve bunun gibi düzenlemelerine uyulması gereklidir." hükmü ise dağıtım şirketlerine genel aydınlatma tesislerinin belli kalite standartlarına uygun olarak işletilmesi ve bakım onarımının dağıtım şirketi tarafından yerine getirilmesi sorumluluğu yüklemektedir.

Yapılan incelemede; Belediyenin sorumluluğunda bulunan ve aşağıdaki tabloda ayrıntısı gösterilen muhtelif cadde, sokak, park, köprü ve yürüyüş yollarındaki genel aydınlatma kapsamında bulunması gereken elektrik aboneliklerinin ticarethane abone grubunda yer aldığı; genel aydınlatma kapsamındaki yerlerde yer alan aydınlatma sistem ve tesislerinin Yönetmelikle öngörülen şekilde kurulumu ile bakım ve onarımlarının yapılarak dağıtım şirketine devrinin sağlanmadığı; tüm bu nedenlerle söz konusu alanlarda tüketilen elektrik enerjisi için Belediyeye ek malî avantajlar sağlanabileceken, bu imkândan mahrum kaldığı tespit edilmiştir.

Tablo 16: Aydınlatma Abone Grubunda Yer Alabilecekken Ticarethane Abone Grubu Üzerinden Tarifelendirilen Yerler

Sıra No	Tesisat Numarası	Müşteri Adı	Açıklama
1	4009445781	Metro Alt Geçidi A.Türkeş Blv.Üzeri	Metro tünel alt geçit aydınlatması ve su pompası motorları ayrıştırılması gerekiyor.
2	4008027320	Öğretmenler Bulv. Bilim Teknoloji Üniversitesi Önü Seyhan Adana	Park içerisinde bulunan havuz motoru ile aydınlatmaların ayrıştırılması gerekiyor.
3	4007979261	Kışla Mh. İsmet Atlı Güreş Merkezi İç / Yüreğir	Spor İl Müdürlüğü kullanıyor tahliye yapılacak
4	4008681007	Cemalpaşa Mah. Fuzuli Cd. No:14/D Trafo İç Merkez Seyhan Adana	Park aydınlatma haricinde Belediyeye ait anfi tiyatrodan besleniyor ayrıştırma yapılması gerekiyor.

5	4009791694	Güzelyalı Mah. Adnan Menderes Blv. No: Aydınlatma Merkez Çukurova Adana	Adnan Menderes Bulvarında bulunan büfeler park aydınlatmasından ayrıştırılması gerekiyor.
6	4007712330	Adnan Menders Bul. Dinazorlu Park	Park içerisinde bulunan büfe parktan enerji alıyor.
7	4006474516	Yenibey Mh. / Seyhan	Aydınlatma haricinde okuma salonu, güvenlik kulübesi vb. tesisler parktan enerji alıyor.
8	4008792766	Karşılar Mah. Adnan Menderes Blv. Merkez Çukurova Adana	Park içerisinde bulunan büfe güvenlik kulübesi ayrıştırılması gerekiyor.
9	4008577228	Sinanpaşa Mah. 4057 Sk. No:3 Merkez Yüreğir Adana	Aydınlatma haricinde su motoru, güvenlik kulübesi ve tuvalet enerji kullandığı tespit edilmiştir.
10	4008526876	Beyazevler Mah. Şehit Yüzbaşı Bülent Angın Blv. No:124/ Sokak Aydınlatma Merkez Çukurova Adana	Gençlik meydanında su pompası ve belediye durağının enerji kullandığı tespit edilmiştir.
11	4008576327	Yurt Mh. A.Türkeş Bl. Doğu Sitesi Yanı / Seyhan	Metro tünel altgeçit aydınlatması ve su motoru beslemesi var, ayrıştırılması gerekmektedir.
12	4006939887	Optimum Avm Karşısı Kuvai Milliye Parkı İçi	Park içerisinde bulunan güvenlik kulübesi büfe ve Adana Demir Spor Store'un ayrıştırılması gerekmektedir.
13	4007019883	Yurt Mah. Şair Hasibe Hatun Cd. No:3/ Park - Bah Merkez Çukurova Adana	Park içerisinde bulunan fitness salonu, beki kulübesi ve toplantı salonunun ayrıştırılması gerekmektedir.
14	4009654786	Yurt Mh. A.Türkeş Bl. 5 No lu Alt Geçit / Çukurova	Metro tünel altgeçit aydınlatması ve su motoru beslemesi ayrıştırılması gerekmektedir.
15	4008564960	Beyazevler Mah. 80018 Sk. No:10/Park - Bah Merkez Çukurova Adana	Park içerisinde bulunan süs havuzu, kütüphane, güvenlik kulübesi ve temizlik görevli kulübesi ayrıştırması yapılması gerekmektedir.
16	4009601812	Karapınar Mahallesi Park / Karaisalı	Park içerisinde bulunan büfe mezbahane ve ofisin ayrıştırılması yapılması gerekmektedir.
17	4008005167	M.Paşa Mh. Metro Alt Geçidi / Seyhan	Metro tünel alt geçit aydınlatması, su pompası motorları ve asansörün ayrıştırılması gerekiyor.
18	4008058933	Döşeme Mah. E5 Üstü Köprülü Kavşak Altı Sk. No:70 Merkez Seyhan Adana	Park içerisinde bulunan süs havuzunun ayrıştırılması gerekiyor.
19	4008915158	Eski Kız Lisesi Trafo 593 İçi Seyhan	Park içerisinde bulunan büfenin park aydınlatmasından ayrıştırılması gerekiyor.
20	4008709708	Yıldız Parkı Akkapı / Yüreğir	Park içerisinde bulunan dikiş nakış kursu ve beki kulübesinin ayrıştırılması gerekiyor.

21	4007394083	Yurt Mh. A.Türkeş Bl Üzeri	Metro tünel altgeçit aydınlatması ve su motoru beslemesi ayrıştırılması gerekmektedir.
22	4008986581	Yurt Mh. A.Türkeş Bl Üzeri / Seyhan	Metro tünel altgeçit aydınlatması ve su motoru beslemesi ayrıştırılması gerekmektedir.
23	4007045835	Beyazevler Mah. Dilberler Sekisi Yolu Sk. No:Pano Merkez Çukurova Adana	Su pompası ve gemi restoran ayrıştırma yapılması gerekmektedir.
24	4008371429	Mithatpaşa Mh. Bp Petrol Yanı / Seyhan	Metro tünel alt geçit aydınlatması ve su pompası motorları ayrıştırılması gerekiyor.
25	4008995677	Yavuzlar Mh. O Kemal Bl. Üzeri / Yüreğir	Park içerisinde bulunan tuvalet ve havuzun ayrıştırılması gerekmektedir.
26	4006680859	Havaalanı Yanı Barış Parkı / Seyhan	Park içerisinde bulunan büfelerin ayrıştırılması gerekiyor.
27	4007937451	Tepebağ Mah. İnönü Cd. Aydınlatma Merkez Seyhan Adana	Park içerisinde bulunan bekçi kulübesi ve büfelerin ayrıştırılması gerekmektedir.
28	4008515688	Yurt Mh. A. Türkeş Bl. Sağırlar Okulu Yanı / Seyhan	Metro tünel altgeçit aydınlatması ve su motoru beslemesi ayrıştırılması gerekmektedir.
29	4006948541	Turhan Cemal Beriker Bulv. Dört Yol Kavşak 1 Seyhan Adana	Tünel içerisinde bulunan 5 adet su motorunun ayrıştırılması gerekiyor.
30	4009511911	Göğüs Hastanesi İlerisi Seyhan	Sadece havuz motoru enerji kullanıyor.

Belediyenin genel aydınlatma kapsamında bulunması gereken yerlerde aydınlatma abone grubunda değil de ticarethane abone grubunda yer alması, söz konusu yerlerde yer alan ve aynı elektrik abone grubundan enerji alan büfe ve benzeri ticari alanlar ile havuz aydınlatması, projektör bağlantısı, süs aydınlatması gibi kullanımların, genel aydınlatma kapsamındaki yerlerin sayaçlarından ayrılmasından kaynaklanmaktadır.

Belediyenin ilgili birimleri tarafından gerekli teknik ve altyapı çalışmaları ile projelendirme işlemleri yapılarak, devre engel teşkil eden elektrik kullanım yerlerine ayrı abonelik tesis edilmesi ve genel aydınlatma kapsamında değerlendirilen yerlerdeki tesislerin elektrik dağıtım şirketlerine devrinin tamamlanması gerekmektedir.

BULGU 22: Sayıştay'a Verilmesi Gereken Defter Mali Tablo ve Belgelerin Zamanında ve Uygun Yöntemde Verilmemesi

Büyükşehir Belediyesinin, 2021 yılı hesap dönemine ilişkin Sayıştay'a verilmesi gereken defter, mali tablo ve belgeleri, mevzuatta öngörülen yöntemde ve süresinde göndermediği görülmüştür.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 8'inci maddesinde kamu idarelerinin hesaplarının, muhasebe yetkilileri tarafından hazırlanarak üst yöneticiler veya görevlendirdiği harcama yetkilileri ile muhasebe yetkilileri tarafından denetime hazır bekletileceği veya Sayıştayın bildireceği yere gönderileceği, bu hesaplara ilişkin ve mevzuatına uygun olarak tutulan defter, kayıt ve belgelerden Sayıştaya sunulacak olanların çeşitleri, verilme yeri, süresi ve usullerinin Sayıştay tarafından belirleneceği, hesapların verilmemesinden doğan sorumluluğun, hesapların Sayıştay tarafından istendiği tarihte görev başında bulunan muhasebe yetkilisi ile üst yönetici veya görevlendirdiği harcama yetkilisine ait olduğu hükme bağlanmıştır.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 8'inci maddesine dayanılarak Sayıştay Başkanlığı tarafından yürürlüğe konulan ve 17.09.2020 tarih ve 31247 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan “Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar” ile Sayıştay denetimine tabi kamu idarelerince tutulan defter, kayıt, belge ve bilgilerden Sayıştaya sunulacak olanların çeşitleri, verilme yeri, yöntemi ve süreleri belirlenmiştir.

Usul ve Esaslar'ın 2'nci maddesinde, bu Usul ve Esaslar'ın Sayıştay denetimine tabi kamu idarelerini kapsadığı; 4'üncü maddesinde “kamu idaresi” kavramının, kamu veya özel hukuk hükümlerine tabi olup olmadığına bakılmaksızın Sayıştay denetimine tabi tüm idare, kuruluş, müessese, birlik, işletme, bağlı ortaklık ve şirketleri ifade ettiği belirtilmiştir; 5'inci maddesinde, Sayıştay denetimine tabi olan kamu idarelerinin verecekleri defter, mali tablo, belge ve bilgilerin çeşitleri sayılmış, bu belgelerin verilme yeri ve süreleri ise 6'ncı maddesinde belirlenmiştir.

Usul ve Esaslar'ın 7'nci maddesinde, kamu idaresi hesaplarını Başkanlığa verme sorumluluğu, 5018 sayılı Kanun'a tabi olan kamu idareleri için ilgili kamu idaresinin üst yöneticisi veya yetkilendirdiği harcama yetkilisi ile muhasebe yetkilisine tanımlanmış; defter, mali tablo, belge ve bilgilerden 5'inci maddede sayılanların, bu Usul ve Esaslar'ın eklerinde, idareler itibarıyla belirlenmiş formatta, her bir tablo, belge veya cetvelin tabi olduğu mevzuata göre yetkili ve sorumlu olanlar tarafından elektronik olarak imzalanarak web portal aracılığıyla Başkanlığa gönderileği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede; Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesinde belirtilen ve hesap döneminin başında Sayıştay Başkanlığına verilmesi gereken, muhasebe birimlerini, muhasebe yetkililerinin adlarını, soyadlarını, unvanlarını ve elektronik posta adreslerini gösterir bilgi formu ile Belediye veya muhasebe birimleri adına açılmış bulunan banka hesap numaralarını

gösterir bilgi formunun 13.04.2021 tarihinde gönderildiği, aylık olarak gönderilmesi gereken birleştirilmiş veriler defterinin düzensiz aralıklar ile gönderildiği, hesap dönemi bittikten sonra ocak ayı sonuna kadar verilmesi gereken birleştirilmiş veriler defteri, geçici mizan ve kesin mizanın da 08.03.2022 tarihi itibarıyla web portala yüklendiği tespit edilmiştir.

Her ne kadar idare, 2021 yılı içinde yaşanan gecikmelerin, yıl içinde otomasyon sistemi değişikliği nedeniyle mevcut verilerin yeni sisteme entegrasyonunda karşılaşılan problemlerden kaynaklandığını, 2022 yılına ilişkin bilgilerin düzenli gönderildiğini belirtmekte ise de; 2022 yılı Mayıs ayı sonu itibarıyla da Sayıştaya aylık olarak verilmesi gereken birleştirilmiş veriler defteri dışında herhangi bir bilgi, belge ve form sunulmamıştır.

Bu itibarla, Belediyenin yukarıda belirtilen mevzuata uygun olarak verilmesi gereken defter, mali tablo ve belgeleri belirtilen süre ve usulde Sayıştaya göndermesi 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: ÖNCEKİ YIL/YILLAR SAYIŞTAY DENETİM RAPORUNA İLİŞKİN İZLEME FORMU**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu					
Bulgu Adı			Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Belediye Taşınmazlarının Ecrimisil Karşılığında Kullanılması			2020	Yerine Getirilmedi	Tam olarak yerine getirilmeyen bulgu konusu husus “Belediye Taşınmazlarının Ecrimisil Karşılığı Kullanılması” başlığı ile tekraren bulgu yapılmıştır.
İlçe Belediyeleri Eğlence Vergisi Paylarının Düzenli Gönderilmemesi			2020	Yerine Getirilmedi	Tam olarak yerine getirilmeyen bulgu konusu husus “İlçe Belediyelerinin Eğlence Vergisi Paylarının Düzenli Gönderilmemesi” başlığı ile tekraren bulgu yapılmıştır.

İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmaması	2020	Yerine Getirilmedi	Tam olarak yerine getirilmeyen bulgu konusu husus “İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmaması” başlığı ile tekraren bulgu yapılmıştır.
Tahsisli Kullanılan ve Tahsis Edilen Taşınmazların Varlık Hesaplarında İzlenmemesi	2020	Yerine Getirilmedi	Tam olarak yerine getirilmeyen bulgu konusu husus “Tahsis Edilen ve Tahsisli Kullanılan Taşınmazların Varlık Hesaplarında İzlenmemesi” başlığı ile tekraren bulgu yapılmıştır.