



**T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI**

**ADANA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ**  
**2016 YILI**  
**SAYIŞTAY DENETİM RAPORU**

Eylül 2017



## İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ .....	4
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU .....	6
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	7
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	7
5.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI.....	8
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ .....	12
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER .....	13
8.	EKLER.....	51



## **TABLO LİSTESİ**

Tablo 1: 2016 Mali Yılı Bütçe Gelirleri ve Gerçekleşme Oran Tablosu.....	4
Tablo 2: 2016 Mali Yılı Bütçe Giderleri ve Gerçekleşme Oran Tablosu.....	5
Tablo 3: Gelecek Yıla Devreden Tahakkuklar.....	14
Tablo 4: Altın Koza AŞ. nin Belediyeye Olan Borcu.....	16

## 1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Adana Büyükşehir Belediyesi, mali işlemlerinin muhasebeleştirilmesinde 27.05.2016 tarih 29724 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine tabidir. Kurumun kullanmış olduğu muhasebe sistemi tahakkuk esaslı devlet muhasebesi sistemidir. Tahakkuk esaslı devlet muhasebesi, kamu kaynaklı Faaliyet gösteren, kamu kaynağını geliri olarak kaydeden, bu gelirden harcama yapan kurumların kullandığı muhasebe sistemidir. Tahakkuk esasında işlemler ve olaylar nakit akışlarının ne zaman olduğuna bakılmaksızın, ortaya çıktıklarında kaydedilir. Kamu gelir ve giderlerinin muhasebeleştirilmesinde ise nakit esaslı uygulanmaktadır. Nakit esaslı, gelirlerin nakden veya mahsuben tahsil edildiğinde, giderlerin ise nakden veya mahsuben ödendiğinde muhasebeleştirilmesini ifade etmektedir.

Kurumun 2016 yılına ilişkin mali veriler aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

**Tablo 1: 2016 Mali Yılı Bütçe Gelirleri ve Gerçekleşme Oran Tablosu**

GELİR	2016 BÜTÇE	GERÇEKLEŞEN	GERÇEKLEŞME ORANI (%)
Vergi Gelirleri	53.656.000,00	33.171.685,25	62
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	364.780.000,00	161.253.641,83	44
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	1.402.000,00	494.149,14	35
Diğer Gelirler	965.061.000,00	722.011.999,14	75
Sermaye Gelirleri	100.351.000,00	1.118.781,73	1
Red ve İadeler -	-250.000,00	0,00	0
<b>Toplam</b>	<b>1.485.000.000,00</b>	<b>918.050.257,09</b>	<b>62</b>

Bütçede 1.485.000.000,00-TL gelir tahmini yapılmıştır. Bütçe uygulama sonucunda

918.050.257,09-TL gelir elde edilmiştir. Gelir gerçekleşme oranı % 62 dir.

**Tablo 2: 2016 Mali Yılı Bütçe Giderleri ve Gerçekleşme Oran Tablosu**

GİDER	2016 BÜTÇE	GERÇEKLEŞEN	GERÇEKLEŞME ORANI (%)
Personel Giderleri	209.315.500,00	196.395.469,32	85
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	38.381.000,00	30.658.734,91	78
Mal Ve Hizmet Alım Giderleri	613.132.500,00	626.072.340,08	87
Faiz Giderleri	50.000.000,00	55.624.423,43	81
Cari Transferler	30.783.000,00	27.483.346,68	82
Sermaye Giderleri	430.888.000,00	281.717.449,66	75
Sermaye Transferleri	2.500.000,00	2.056.400,58	82
Borç Verme	10.000.000,00	10.472.228,62	100
Yedek Ödenekler	100.000.000,00	0,00	0
Toplam	1.485.000.000,00	1.230.480.393,28	83

Belediyenin 2016 yılında bütçe ile verilen toplam ödeneği 1.485.000.000,00-TL'dir. Bu tutarın 1.230.480.393,28-TL'si harcanmıştır. Bu durumda bütçe gerçekleşme oranı % 83 olmuştur.

Kurumun bilanço bilgilerine bakıldığında 464.551.025,64 TL Dönen Varlıklar toplamı ve 2.224.316.152,32 TL Duran Varlıklar toplamı olduğu görülmüştür. 955.059.845,48 TL Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar toplamına karşılık, 1.575.813.310,63 TL Uzun Vadeli Yabancı Kaynak ve 157.994.021,85 TL Öz Kaynak toplamı mevcuttur.

Kurumun 2016 Yılı gerçekleşen Faaliyet Gelirleri Toplamı 1.064.730.099,50 TL, Faaliyet Giderleri Toplamı 1.162.679.668,14 TL'dir.

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştaya gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden, aşağıda yer alanlar denetime sunulmuş olup denetim bunlar ile usul ve esasların 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Kasa sayım tutanağı,
- Banka mevcudu tespit tutanağı,
- Alınan çekler sayım tutanağı,
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,
- Teminat mektupları sayım tutanağı,
- Değerli kağıtlar sayım tutanağı,
- Taşınır kesin hesap cetveli ile taşınır hesabı icmal cetveli,
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,
- Faaliyet sonuçları tablosu.

Denetim görüşü, kamu idaresinin temel mali tabloları olan bilanço ve faaliyet sonuçları tablosuna verilmiştir.

## **2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN 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 yansıtmışından 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 gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmekle sorumludur.

### **4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI**

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

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

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

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

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

## 5. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

### **BULGU 1: Belediye Mülkiyetindeki Binalardan Yıkılıp Yol Vasfını Kazananların Binalar Hesabından Çıkartılmaması**

Yol açılması amacıyla büyükşehir belediyesince kamulaştırılan binaların 252 Binalar Hesabına kaydedildiği ancak binalar yıkılınca, bedelinin 252 Binalar Hesabından çıkartılarak 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabına alınmadığı tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 193 üncü maddesinde, her ne surette olursa olsun yıkılarak bina olma vasfı ortadan kalkan binaların kayıtlı değerleri üzerinden 252 Binalar Hesabına alacak, ayrılan amortisman tutarı 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç kaydedileceği, bu işlem sonucu arsa ve arazi niteliği kazanan yerlerin takdir edilen değerleri üzerinden giderler hesabı yerine ilgili hesaplara kaydedileceği, ifade edilmektedir.

Belediye yol yapımı ve metro tren hattı için kamulaştırma yapmaktadır. Kamulaştırma bedeli ödenirken, 250 Arazi ve Arsalar Hesabı ile 252 Binalar Hesabına kayıt yapılmaktadır. Örneğin: Döşeme Mah. Mustafa Kemal Paşa Bulvarı devamı (903 ada, 555 parsel; 10180 ada, 15 parsel; 10215 ada, 2 ve 3 parsel) kamulaştırma bedeli ödemelerinde 250 ve 252 hesaplarına kayıt yapılmıştır. Daha sonra bu alana yol yapılmıştır. Önceden 250 ve 252 hesaplarına kaydedilen tutarların, bu hesaplardan çıkarılarak 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabına kaydedilmesi gerekir. Üzerine yol inşa edilen taşınmazların, bilançoda 250 ve 252 hesaplarında görünmeye devam etmesi ve 251 hesaba kaydedilmemesi nedeniyle, 250, 251 ve 252 hesapları Bilançoda hatalı bilgi vermektedir.

***Kamu idaresi cevabında;*** "Belediyemiz tarafından kamulaştırılarak cadde ve bulvar olarak kullanılan ancak tapu kayıtlarında arsa ve bina olarak görülen taşınmazların cinsinin yol olarak tesciline esas Cins Tashihi Beyannamelerinin düzenlenerek, ilgili tapu müdürlüklerine yedi adet resmi yazı gönderilmiştir.

Fiilen Cadde ve Bulvar olarak kullanılan ancak tapu kayıtlarında arsa ve bina olarak görülen taşınmazların cinsinin yol olarak tescil edilmesi halinde 250 Arazi ve Arsalar Hesabı ile 252 Binalar Hesabına kaydedilen taşınmazların bu hesaplardan çıkartılıp 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabına kaydedilme işlemlerine başlanacaktır" denilmektedir.

***Sonuç olarak*** İdare, Tapu Müdürlüğüne yazı yazıldığını, cins tashihiinden sonra, gerekli düzeltmelerin yapılacağını ifade etmiştir.

Vasıfları değişen taşınmazların ilgili oldukları hesaplara kaydedilmemiş olması, 2016 Bilançosunda 250 Arazi ve Arsalar, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri ve 252 Binalar Hesaplarının hatalı görünmesine sebep olmuştur. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

## **BULGU 2: Belediye Mülkiyetindeki Taşınmaz Malları İşgal Edenlerden Alınacak Olan Ecrimisil Bedelleri İçin, Gelirlerden Alacaklar Hesabının Kullanılmaması**

Mahalli İdareler Bütçe Muhasebe Yönetmeliği'nin 86'ncı maddesi uyarınca; Ecrimisil Kıymet Takdir Komisyonu tarafından belirlenen ecrimisil bedelleri, 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabı'na borç kaydedilerek izlenmesi gerekmektedir. Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından yayımlanan "2016 Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planı"nda ecrimisil bedellerinin 120 ve diğer tahakkuk hesapların 03.06.01.02 alt kodunda izlenmesi gerektiği belirtilmiştir.

Yapılan inceleme neticesinde; 2016 yılı içerisinde, toplam 161 adet belediye taşınmazlarını işgal eden gerçek ve tüzel kişiye toplam 1.795.416,92-TL tutarında ecrimisil bedeli tahakkuk ettirildiği, ancak bu tutarın 2016 bilançosunda yer alan 120 hesabında izlenmediği tespit edilmiştir. Bu haliyle 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabı, doğru ve güvenilir bilgi vermemekte, bilançoda toplam 1.795.416,92-TL daha az görünmektedir.

***Kamu idaresi cevabında;*** "Bulgu 19'da belirtilen hususlar ile ilgili 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabına kaydedilmeyen Ecrimisil Gelirlerinin mevcut yıl içerisinde 16.05.2017 tarihine kadar yapılan tahsilat tutarları 120 hesaba 16.05.2017 tarih ve 15405 yevmiye nolu Muhasebe İşlem Fişi ile kaydedilmiş olup, Muhasebe İşlem Fişi fotokopisi sunulmuştur" denilmektedir.

***Sonuç olarak*** İdare, ecrimisil gelirlerinin 16.05.2017 tarihinde muhasebe kaydının yapıldığını ifade etmiştir. Ancak 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabı, 2016 Bilançosunda 1.795.416,92-TL daha az görünmektedir.

### **BULGU 3: Belediyeye Bağışlanan Resimler İçin Taşınır İşlem Fişi Düzenlenmemesi ve Demirbaşlar Hesabına Kaydedilmemesi**

Belediye 1.Uluslararası Türk Dünyası Sanat Çalıştayı düzenlemiş, etkinliğe katılan Türk ve yabancı ressamın yaptıkları 85 adet resmi belediyeye hediye etmiş, ancak eserler için Taşınır İşlem Fişi düzenlenmemiş ve 255 Demirbaşlar Hesabına kaydedilmemiştir.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin;

12 nci maddesinde, bütün taşınırların ve bunlara ilişkin işlemlerin kayıt altına alınmasının esas olduğu,

13 üncü maddesinde ise;

-taşınırların edinme şekline bakılmaksızın kamu idaresince kullanılmak üzere teslim alındığında giriş kaydı yapılacağı ve Taşınır İşlem Fişi düzenleneceği,

-bağış ve yardım yoluyla edinilen taşınırlarda; bağış ve yardımda bulunan ispat edici bir belge ile değerini belirtmiş ise bu değer, belli bir değeri yoksa değer tespit komisyonunca belirlenen değer esas alınacağı,

-değer tespit komisyonunun, harcama yetkilisinin onayı ile taşınır kayıt yetkilisinin ve işin uzmanının da katıldığı en az üç kişiden oluşacağı, komisyonun değer tespitinde ticaret odası, sanayi odası, borsa, meslek kuruluşları, ilgili diğer kuruluşlardan veya aynı nitelikteki taşınırı satın alan idarelerden ve fiyat araştırması sonuçlarından yararlanabileceği, ifade edilmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 199 uncu maddesinde ise, bedelsiz olarak intikal eden demirbaşların tespit edilen değerleri üzerinden 255 Demirbaşlar Hesabına borç, 600 Gelirler Hesabına alacak kaydedileceği, hükmü vardır.

Büyükşehir Belediyesi her yıl resim, fotoğraf sergisi düzenlemekte, sergide yer alan eserler belediyeye bırakılmaktadır. Ancak bu eserler için taşınır işlem fişi düzenleme ve 255 hesabına kaydetme uygulaması bulunmamaktadır. Hatalı uygulama nedeniyle Bilançoda yer alan 255 Demirbaşlar Hesabı, hatalı bilgi vermektedir. Depolarda bekletilen bu eserlerin değeri tespit edilerek muhasebe kayıtlarının yapılması gerekir.

***Kamu idaresi cevabında;*** "Bulgu 23'de Belediyeye Bağışlanan Resimler; 1.Uluslararası Türk Dünyası Sanat Çalıştayı kapsamında 17 ülkeden sanatçı katılmış ve sanatçılar tarafından belediyemize tablolar armağan edilmiştir. Tabloların taşınır işlem fişlerinin düzenlenebilmesi ve 255 Demirbaşlar Hesabına kaydedilebilmesi için; Taşınır Mal Yönetmeliği gereğince bağış ve yardımda bulunan tarafından ispat edici bir belge ile değeri belirtilmiş olması gerekmektedir.

Ancak çalıştayın küratörleri tarafından düzenlenecek değer tespit belgesinin, Sayıştay denetçi ve uzman denetçilerinin denetimleri sırasında hazırlık aşamasında olması nedeniyle bahsi geçen tablolar anılan hesaba kaydedilememiştir. Bu kapsamda yürütülen çalışmalar tamamlanmış ve tablolar ile ilgili Taşınır İşlem Fişi düzenlenerek, tabloların Taşınır Programında 255 Demirbaşlar Hesabına kayıtları yapılarak, 24.05.2017 tarih ve 15994 yevmiye nolu Muhasebe İşlem Fişi ile Muhasebe kayıtlarına alınmıştır" denilmektedir.

**Sonuç olarak** İdare, resimlerin 24.05.2017 tarihinde muhasebe kaydının yapıldığını ifade etmiştir. Ancak 255 Demirbaşlar Hesabı, 2016 Bilançosunda 154.500,00-TL daha az görünmektedir. Bulgu konusu tespitle ilgili işlemler takip eden denetimlerde izlenecektir.

#### **BULGU 4: Arazi ve Arsalar, Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri ile Binalar Hesaplarının Ayrıntı Listesinin, Denetim Sırasında Temin Edilememesi**

Belediye mülkiyetinde bulunan taşınmaz malların kaydı, ilçe tapu müdürlüklerinden temin edilmiştir. Sonra bu taşınmazların 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ile 252 Binalar Hesabında olup olmadığını kontrol etmek için 2016 Bilançosu incelenmiştir.

Bilançoda:

250 Arazi ve Arsalar Hesabı: 687.534.376,84-TL,

251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı: 1.537.327.778,68-TL

252 Binalar Hesabı: 382.442.996,63-TL olarak görünmektedir.

Hangi arazi, arsa, bina ve yolların (250) (251) (252) hesabına dâhil olduğunu öğrenmek için ayrıntılı liste istenmiş, ancak personel muhasebe sisteminden bu bilgileri temin edememiştir. Sonuçta taşınmaz mal denetimi yapılamamış 250, 251 ve 252 hesabına kayıtlı taşınmaz mallar tespit edilememiştir.

Belediye, taşınmaz malların kaydı için bir program kullanmaktadır. Bilançoda yer alan 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ile 252 Binalar Hesabı, bu haliyle taşınmaz mallar konusunda doğru ve güvenilir bilgi vermemektedir.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun;

7 nci maddesinde, malî saydamlığın sağlanması için kamu hesaplarının standart bir muhasebe sistemine göre oluşturulmasının zorunlu olduğu, kamu idaresinin gerekli düzenlemeleri yapması ve önlemleri alması gerektiği,

8 inci maddesinde ise, 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, ifade edilmiştir. Belediye hesaplarının standart bir muhasebe sistemine göre oluşturulması, malî saydamlığın sağlanmasını ve denetimi kolaylaştıracaktır.

***Kamu idaresi cevabında;*** "Tapu Kadastro Genel Müdürlüğünden temin edilen Adana Büyükşehir Belediyesine ait taşınmazların Belediyemiz taşınmaz Programı olan Belsoft programına kaydedilmesi ve Fiilen Cadde ve Bulvar olarak kullanılan ancak tapu kayıtlarında arsa ve bina olarak görülen taşınmazların cinsinin yol olarak tescil edilmesi halinde 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ve 252 Binalar Hesabı tespitinin yapılması çalışmaları başlatılmıştır" denilmektedir.

***Sonuç olarak*** İdare, 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ve 252 Binalar Hesabı tespitinin yapılması çalışmalarına başladığını ifade etmiştir. Konu, sonraki denetimlerde takip edilecektir.

250, 251 ve 252 hesapları Bilançoda doğru ve güvenilir bilgi vermemektedir.

## **6. DENETİM GÖRÜŞÜ**

Adana Büyükşehir Belediyesi 2016 yılına ilişkin, yukarıda belirtilen ve ekte yer alan mali rapor ve tablolarının, "Denetim Görüşünün Dayanakları" bölümünde belirtilen hesap alanları hariç, tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

## 7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

### **BULGU 1: Bazı İşyerlerine Ait İlan ve Reklamlar İçin “İlan ve Reklam Vergisi” Tahakkuk Ettirilmemiştir.**

A-Yapılan fiili denetimde, bazı bulvar ve caddelerde bulunan işyerleri için ilan ve reklam vergisinin tahakkuk ettirilmediği tespit edilmiştir. 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 12 nci maddesi ve devamında, ilan ve reklam vergisi hakkında ayrıntılı bilgi verilmektedir. İşyerinin reklamı mahiyetindeki yazı ve resimler üzerinden ilan ve reklam vergisi hesaplanarak, 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabına tahakkuk kaydının yapılması gerekmektedir.

B-Genel bir uygulama olarak işyerlerinin önünde bulunan seyyar flamalar için ilan ve reklam vergisi alınmamaktadır.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 12 nci maddesi ve devamı maddelerine göre, üzerinde firma ismi bulunan flamalar reklam tanımına girmektedir. 2464 sayılı Kanunun 15-3 maddesinde, yasa kaldırılmaları üzerine gerilen bez veya sair maddeler vasıtasıyla yapılan geçici mahiyetteki ilân ve reklamların, metrekaresinden haftalık olarak ilan ve reklam vergisi alınacağı ifade edilmektedir.

5018 Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun; 38 inci maddesinde, kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk, tahsiliyle yetkili ve görevli olanların tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumlu olduğu,

61 inci maddesinde ise muhasebe yetkilisinin, gelir ve alacakların tahsilinden ve takibinden sorumlu olduğu, şeklinde hükümler vardır.

İşyerlerine ait ilan ve reklamlar ile dükkân önlerine konan flamalar için ilan ve reklam vergisinin tahakkuk ettirilmesi mevzuat gereğidir.

**Kamu idaresi cevabında;** "Mali Hizmetler Daire Başkanlığı İlan ve Reklam Şube Müdürlüğümüzce yapılan inceleme ve araştırmalar neticesinde, tahakkuk ettirilmediği tespit edilen 11 (onbir) adet işletmenin beyan vermesi sağlanarak tahakkukları yapılmıştır.

İşyerlerinin önünde bulunan seyyar flamalar için ise sahada gerekli incelemeler yapılarak, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun 12.maddesi ve müteakip maddeleri ile aynı kanunun 15/3 maddesinde belirtilen hususları içeren konularda, flama bayrak kullanan

işletmelerden, kullandıkları reklam unsurları için ilan ve reklam beyannamelerini vermeleri hususundan gerekli bilgilendirilmeler yapılmış, bazı işletmeler beyannamelerini vermiştir.

Yapılan gerekli bilgilendirmeler sonucunda beyanname vermedikleri tespit edilen işletmeler hakkında gerekli işlemlerin yasal mevzuatlar çerçevesinde yapılması için Zabıta Dairesi Başkanlığına 22.05.2017 gün ve 592 sayılı yazımız ile bildirilmiştir.

2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanununun, 5018 Sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun ilgili maddesi ve Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği gereğince bulguda belirtilen hususlara uygun olarak tahakkuk ve tahsilat işlemlerinin yapılması sağlanacaktır" denilmektedir.

**Sonuç olarak** İdare, bulguda eleştirilen hususlarda gerekli çalışmalar yapıldığını ifade etmiştir. Konu, sonraki denetimlerde takip edilecektir.

## **BULGU 2: Tahakkuk Eden ve Tahsil Edilmeyen Bazı Alacaklar İçin İcra Takibi Başlatılmamıştır.**

İlan ve reklam vergisi, idari para cezası, ecrimisil, taşınmaz mal kira geliri gibi kurum gelirleri, ilgili birimlerce tahakkuk ettirilmiş, borçlular borcunu ödememesine rağmen 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun ile 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre icra takibi başlatılmamıştır. İcra takibi yapılmayan alacak miktarı toplam 16.720.376,00-liradır.

**Tablo 3: Gelecek Yıla Devreden Tahakkuklar:**

121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hes:	33.239.629,00
121 Hesabına Kaydedilmeyen Ecrimisil Bedelleri:	1.795.416,00
Toplam:	35.035.045,00
Mali Hiz. İcra Müdürlüğünce İcra Takibi Başlatılan:	(-) 9.400.763,31
Hukuk Müşavirliğince İcra Takibi Başlatılan:	(-) 6.825.441,91
İtiraz davası açılan:	(-) 2.088.465,28
Kalan (İcra Takibi Başlatılmayan Alacaklar):	16.720.376,00



5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun; 11 inci maddesinde, üst yöneticilerin, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinden sorumlu olduğu, 38 inci maddesinde ise, birimlerde gelirlerin tarh, tahakkuk, tahsiliyle yetkili ve görevli olanların tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumlu olduğu, ifade edilmektedir.

Borçluya ödeme emri gönderildiği halde tahsil edilmeyen alacaklar için icra takibinin başlatılması mevzuat gereğidir.

**Kamu idaresi cevabında;** "İcra takibinin başlatılabilmesi için ilgili mükellefe borç konusu ve miktarının tebliğ edilmesi gerekmekte olup, tebliğ işleminin gerçekleşmesi için adres tespitinin gerektiği ve ilgili kurumlar (Adana Trafik Tescil Şube Müdürlüğü, Maliye Bakanlığı Vergi Dairesi Başkanlığı, Nüfus Müdürlükleri) arasında yapılan yazışmalar sonucunda 6698 sayılı Kişisel Verilerin Korunması Kanunu uyarınca adres tespitleri yapılamamıştır.

Mali Hizmetler Daire Başkanlığı Gelir Şube Müdürlüğü ve İcra ve Takip İşleri Şube Müdürlüğü ile Zabıta Daire Başkanlığı ve İcra ve Takip İşleri Şube Müdürlüğü ile ilgili gerekli çalışmalar tekrar yapılmış, yukarıda belirtilen kamu kurum ve kuruluşlarından adres tespitinin yapılmasına müteakip tebligat ve haciz varakaları düzenlenip gönderilerek tahsil yoluna gidilecektir" denilmektedir.

**Sonuç olarak** İdare, gerekçe olarak borçluların adresinin tespit edilemediğini ifade etmiştir. Oysa Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü tarafından hizmete sunulan Kimlik Paylaşım Sistemi (KPS) ile kurumlar, T.C. kimlik numarasına karşılık kişi bilgilerini sorgulama, kişi bilgilerine karşılık T.C. kimlik numarasını sorgulama, nüfusa kayıtlı olduğu yer bilgilerine karşılık kimlik bilgilerini sorgulama, nüfus kayıt örneği sorgulama ve adres bilgisi sorgulama hizmetlerinden faydalanabilmektedir. Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü ve KPS' den hizmet almak isteyen kurumlar arasında ikili anlaşma düzenlenmektedir. Bu ikili anlaşmanın yetkilendirme bölümünde, kurum ve kuruluşların, hangi sorgulamaları yapabileceği ve hangi bilgilere ulaşabileceği yer almaktadır. Kurum KPS hizmetinden faydalanabilmek için, Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü ile anlaşma yapmalıdır.

**BULGU 3: Üç Yıldır Borcunu Ödemeyen Belediye Şirketine Verilen Reklam Yerlerinin İşletim Hakkı Belediyece İptal Edilmemiş ve İcra İşlemlerine Başlanmamıştır.**

A-Büyükşehir Belediyesi Meclisi 14.09.2007 tarih ve 173 sayılı kararıyla, otobüs durakları üzerinde bulunan reklam panolarının işletme/işlettirme yetkisini, belediyenin % 99,93 hisse ile ortak olduğu Altın Koza A.Ş. ne verilmesi için başkanlığa yetki vermiştir. Büyükşehir Belediye Encümeni 27.02.2008 tarih ve 1308 sayılı kararı ile, 308 adet otobüs durağı, 12 adet raket, 30 adet pissa megalight ve 1 adet megabord'dan oluşan reklam yerlerinin işletilmesi hakkını, aylık bedel karşılığı, 2017 yılı sonuna kadar Altın Koza AŞ.e vermiş ve yapılan protokolü kabul etmiştir. Ancak şirket 2013 yılından bugüne kadar olan borcunu ödememiştir.

**Tablo 4: Altın Koza AŞ. nin Belediyeye Olan Borcu:**

Yıl	Tutar
2013	737.902,67
2014	736.320,00
2015	991.200,00
2016	1.050.672,00
Toplam	3.516.094,67

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 26 ncı maddesinde, belediye şirketlerine devredilecek yerler arasında otobüs durağı, raket gibi reklam alanları sayılmadığından, Altın Koza AŞ. e verilen işletme hakkının iptal edilmesi ve bu yerler için ihale yapılması gerekmektedir.

B- Belediye Altın Koza A.Ş. den toplam 3.516.094,67-TL olan alacağın tahsili için, 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu'na göre icra işlemlerine başlamamıştır.

5018 Kamu Malı Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun;

8 inci maddesinde, kamu kaynağının elde edilmesinde görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu olduğu,

38 inci maddesinde, kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk, tahsiliyle yetkili ve görevli olanların tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumlu

olduğu,

61 inci maddesinde ise muhasebe yetkilisinin, gelir ve alacakların tahsilinden ve takibinden sorumlu olduğu, ifade edilmektedir. Bu nedenle toplam 3.516.094,67-TL alacağın tahsili için icra işlemlerine başlanması gerekmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** "A- Adana genelinde bulunan mevcut kent mobilyalarının 3.kişilerle yapılan sözleşmesi de 31.12.2017 tarihinde sona ereceğinden ayrıca yeni tespit edilecek sahalara yaptırılacak olan kent mobilyaları ile birlikte Altın Koza Kültür Sanat Turizm Hizmetleri A.Ş.'ne 31.12.2017 tarihine kadar işletmeciliği devredilen yerlerle birlikte bir bütün halinde kent mobilyalarının ihalesinin yapılması planlandığından, yine ilgili şirketle yapılan sözleşme iptal edilse dahi yeniden bedel belirleme ihale hazırlığı ve ihale sonrası sürecin birkaç ayda ancak sonuçlanabileceği ve kamu menfaati de göz önüne alınarak anılan şirketin işletme hakkının iptal edilmemesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

B- Belediyemizin %99,93 hisse ile ortak olduğu Altın Koza Kültür Sanat Turizm Hizmetleri A.Ş.'nin belediyemize olan borçlarının 2004 sayılı İcra İflas Kanunu hükümlerine göre icraen tahsili için konu Hukuk Müşavirliğine 22.05.2017 tarih ve 4113 sayılı yazı ile intikal ettirilmiş olup konu takiplidir" denilmektedir.

**Sonuç olarak** (A) bulgusuyla ilgili olarak; İdare, Altın Koza A.Ş. ile yapılan sözleşmenin 31.12.2017 tarihinde sona ereceğini ifade etmiştir. Sözleşme sona erince ilgili yerler için ihale yapılması önerilir.

(B) bulgusuyla ilgili olarak; İdare, alacağın icraen tahsili için Hukuk birimine yazı yazıldığını ifade etmiştir. Konu sonraki denetimlerde takip edilecektir.

#### **BULGU 4: 5393 Sayılı Kanuna Aykırı Olarak, Taşınmaz Malların Tahsisi Yapılmıştır.**

A- Belediyeye ait 23 adet taşınmazın, 5393 sayılı Belediye Kanunu'na aykırı olarak kamu kurumlarına süresiz tahsis edildiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Meclisin Görev ve Yetkileri" başlıklı 18 inci maddesinin e bendinde taşınmaz tahsis yetkisi Belediye Meclislerine verilmiştir.

Meclisin bu yetkisini nasıl ve ne şekilde kullanacağı ile tahsis süresini ne kadar olacağı ise aynı Kanunun "Diğer Kuruluşlarla İlişkiler" başlıklı 75 inci maddesinin d bendi ile belirlenmiş olup, söz konusu maddenin ilgili hükmü aynen;

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

*d) Kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebilir veya süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere tahsis edebilir.”* Denilmektedir.

Bu hükme göre belediyeler kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak sadece mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebilir veya süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere tahsis edebilir. Ancak taşınmaz mallar kamu kurumlarına süresiz olarak tahsis edilmiştir.

Kanuna aykırı olarak süresiz şekilde tahsis edilen taşınmazların, yirmi beş yılı geçmemek üzere süresi belirtilerek tahsis işlemi yapılmalıdır.

B- Mülkiyeti belediyeye ait Reşatbey Mahallesi 1467 ada 34 numaralı parseldeki taşınmaz malın, Büy.Bel.K.İ. Kulübü’ne 04.12.1998 gün ve 515 sayılı meclis kararı ile yapılan tahsisin, 5393 sayılı Belediye Kanununa uygun olmadığı tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 75 inci maddesinin d bendinde aynen;  
*“Belediye, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda; ...*

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

*Kamu kurum ve kuruluşlarına belediyeler, bağlı kuruluşları ve belediye şirketlerince devir veya tahsis edilen taşınmazlar, kamu konutu ve sosyal tesis olarak kullanılamaz.”* Denilmektedir.

Bu hükme göre belediyeler kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak sadece mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebilir veya süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere tahsis edebilir.

Büy.Bel.K.İ. Kulübü kamu kurum ve kuruluşu olmadığı için belediye tarafından tahsis yapılamaz. Kanuna aykırı olarak gerçekleştirilen taşınmaz tahsisinin iptali gerekmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** "A- 5393 sayılı kanuna aykırı olarak süresiz olarak kamu kurumlarına tahsis edildiği anlaşılan Yetki ve sorumluluğu Belediyemize ait 23 adet taşınmazla ilgili hali hazır fiili durumlarının tespitleri yapılmakta olup tahsis edilen kamu kurumlarınca bahse konu taşınmazların tahsis amacıyla kullanılıp kullanılmadığı belirlendikten sonra 5393 sayılı Kanununun 18/e maddesi ve 75/d maddesi göz önüne alınarak kamu kurumlarınca tahsis amacıyla kullanılan taşınmazların en fazla 25 yıl süre ile tahsisi için konu Başkanlık makamına intikal ettirilecektir.

B- Mülkiyeti Belediyemize ait İlimiz, Seyhan İlçesi, Reşatbey Mahallesinde bulunan 1467 ada, 34 parsel numaralı taşınmaz üzerindeki binanın Büy.Bel.K.İ. Kulübüne olan tahsisinin iptali için konu Başkanlık Makamına 02.03.2017 tarih ve 1732 sayılı yazımız ile talep edilmiş olup konu takiplidir" denilmektedir.

**Sonuç olarak** Kamu idaresi bulgumuza iştirak etmiş olup gerekli işlemlerin yapılacağını belirtmiştir. Konu müteakip denetimlerde takip edilecektir.

#### **BULGU 5: Belediyeye Ait Taşınmaz Mal, Kanuna Aykırı Olarak Belediye Şirketine Tahsis Edilmiştir.**

Büyükşehir Belediyesine ait Kayalıbağ Mahallesi 249 ada 7 numaralı parseldeki taşınmaz malın, 5393 sayılı Belediye Kanununa aykırı olarak, 12.03.2015 gün ve 101 sayılı Meclis kararı ile belediye şirketi olan Altın Koza A.Ş. e tahsis edildiği tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "*Meclisin Görev Ve Yetkileri*" başlıklı 18. maddesinin e bendinde; "*Taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde tahsisin kaldırılmasına; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar vermek.*" denilmek suretiyle, belediye meclisine taşınmaz malları tahsis yetkisi verilmiştir.

Meclisin bu yetkisini nasıl ve ne şekilde kullanacağı ile tahsisi kimlere yapacağı ise aynı Kanunun "*Diğer Kuruluşlarla İlişkiler*" başlıklı 75. Maddesinin d bendi ile belirlenmiş olup, söz konusu maddenin ilgili hükmü aynen; "*Belediye, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda; ...*

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

*Kamu kurum ve kuruluşlarına belediyeler, bağlı kuruluşları ve belediye şirketlerince devir veya tahsis edilen taşınmazlar, kamu konutu ve sosyal tesis olarak kullanılamaz.”* Denilmektedir.

Bu hükme göre belediyeler kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak sadece mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebilir veya süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere tahsis edebilir.

Altın Koza A.Ş. kamu kurum ve kuruluşu olmadığı için belediye tarafından tahsis yapılamaz. Kanuna aykırı olarak gerçekleştirilen taşınmaz tahsislerinin iptali gerekmektedir.

***Kamu idaresi cevabında;*** "Kanuna aykırı olarak belediyemiz şirketlerinden Altın Koza Kültür Sanat ve Turizm Hizmetleri A.Ş.'ne tahsis edilen mülkiyeti Belediyemize ait İlimiz Seyhan İlçesi, Kayalıbağ Mahallesi, 249 ada, 7 parsel nolu taşınmazın Altın Koza Kültür Sanat Turizm Hizmetleri A.Ş.'ne olan tahsisinin iptali için konu Başkanlık Makamına 22.05.2017 tarih ve 4111 sayılı yazımızla intikal ettirilmiş olup konu takiplidir" denilmektedir.

***Sonuç olarak*** Kamu idaresi bulgumuza iştirak etmiş olup gerekli işlemlerin yapılacağını belirtmiştir. Konu müteakip denetimlerde takip edilecektir.

## **BULGU 6: Kişilerce İşgal Edilen veya Kira Süresi Biten Taşınmaz Mallar Tahliye Edilmemiş ve Yeniden İhale Yapılmamıştır.**

Belediyeye ait taşınmaz mallar ihaleyle kiraya verilmiş, kiracılar kira süresi bitmesine rağmen mülkleri boşaltmamıştır. Söz konusu taşınmazların kolluk kuvvetleri eliyle tahliye edilip tekrar ihalesi gerekirken, kurum ecrimisil bedeli alarak işgali zımni olarak uygun görmüştür. İhale yapılmadan yıllarca ecrimisil bedeli alınan taşınmaz sayısı toplam 161'dir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinde 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı

hüküm altına alınmıştır.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 1'inci maddesinde, belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun'a göre yapılacağı hüküm altına alınmıştır. Kanun'un 64 üncü maddesinde kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira süresinin on yıldan çok olamayacağı, bazı hususi durumlarda bu sınırın aşılabileceği belirtilmiş, süre uzatımı ile ilgili herhangi bir hükme yer verilmemiştir. Aynı Kanun'un 75 inci maddesinde, kira sözleşmesinin bitim tarihinden itibaren işgalin devam etmesi halinde ecrimisil alınacağı, işgal edilen taşınmaz malın, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek idareye teslim edileceği ifade edilmiştir.

Konuyla ilgili Danıştay 10'uncu Dairesi'nin E:1989/2736,K1991/3850 sayılı kararı ile; *"...2886 sayılı Devlet İhale Yasasının 64 üncü maddesinde, bu yasa kapsamındaki idarelerin taşınır ve taşınmaz mallarını kiraya verme süreleri belirlenmiş olup; kira süresinin bitimi üzerine taşınmaz malın yeniden kiraya verilebilmesi, ancak yeniden ihale yapılması halinde mümkün bulunmaktadır. 2886 sayılı Yasaya göre ihale yapma sorumluluğu yönünden taşınmaz malın musakkaf olup olmaması önem taşımamaktadır. Musakkaf yapıların kiralanması konusunu düzenleyen 6570 sayılı Yasa da 2886 sayılı Yasadan kaynaklanan ihale yapma zorunluluğunu ortadan kaldırmamaktadır..."* hükmü ihdas edilmiştir.

Kira süresi dolan belediyeye ait taşınmaz malların, ihale yapılmaksızın kira sözleşmelerinin yenilenmesi veya uzatılması mümkün değildir.

Yukarıdaki mevzuattan da anlaşılacağı üzere, ecrimisil bir kiralama yöntemi olmadığı gibi olağan bir yöntem de değildir. İşgale uğrayan ve sonradan tespit edilen kamuya ait taşınmaz mal için fuzuli şagilden bunun bedelinin adeta bir tazminat suretinde alınmasıdır. Maddenin dördüncü fıkrasında da belirtildiği üzere işgal edilen taşınmaz mal için mülkiye amirine talepte bulunulması ve mülkiye amirince söz konusu taşınmazın 15 gün içinde tahliye ettirilmesi esastır.

Aksi bir durum, yani işgal eden kişinin ödemesi için tespit edilen ecrimisil bedelinin ileriye doğru devam ettirilmesi, 2886 sayılı Kanun'un her türlü satış ve kiralama gibi hususlarda ihale yoluna gidilmesi gerektiğini ifade eden amir hükümlerine aykırı olacaktır, Ayrıca mevzuata aykırı bu uygulama, idare malını haksız ve hukuksuz bir şekilde işgal edenin ödüllendirilmesi sonucunu doğuracaktır.

Kira sözleşmesi sona ermesi nedeniyle işgal edilen taşınmaz malların tahliye edilmesi ve ihaleyle kiraya verilmesi mevzuat gereğidir.

**Kamu idaresi cevabında;** "-54 adet taşınmazın 5 yıl süreyle işletmeciliği Adana Büyükşehir Belediye Meclisinin 17.03.2017 tarih ve 121 sayılı kararı ile belediyemiz şirketlerinden Altın Koza Kültür Sanat ve Turizm Hizmetleri A.Ş.'ne devredilmiştir.

-11 adet taşınmaz üzerindeki işgalciler tahliye edilmiştir.

-4 adet taşınmazın tahliyesi için zabıta Daire Başkanlığına talimat verilmiştir.

-4 adet taşınmazın tahliye davası devam etmektedir.

-11 adet taşınmazın kiralama ihalesine çıkartılması için işlemlere başlanıldığı,

-Diğer taşınmazlardan kiralama ihalesine çıkartılabilecek olanlarla ilgili çalışmalara başlanılacaktır" denilmektedir.

**Sonuç olarak** Kamu idaresi bulgumuza iştirak etmiş olup gerekli işlemlerin yapılacağını belirtmiştir. Konu müteakip denetimlerde takip edilecektir.

#### **BULGU 7: Bazı Taşınmaz Malların İhalesi, 2886 Sayılı Devlet İhale Kanununa Aykırı Olarak 51/G Pazarlık Usulü İle Yapılmıştır.**

Büyükşehir belediyesine ait 119 adet taşınmaz mal, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine aykırı olarak pazarlık usulüyle kiraya verilmiştir.

2886 sayılı Kanunun 2' nci maddesinde; *"Bu Kanunun yürütülmesinde, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması esastır.*

36' ncı maddesinde; *"Bu Kanunun 1 inci maddesinde yazılı işlere ilişkin ihalelerde, tekliflerin gizli olarak verilmesini sağlayan kapalı teklif usulü esastır.*

51/g maddesinde; *"Kullanışlarının özelliği, idarelere yararlı olması veya ivediliği nedeniyle kapalı veya açık teklif yöntemleriyle ihalesi uygun görülmeyen, Devletin özel mülkiyetindeki taşınur ve taşınmaz malların kiralanması, trampası ve mülkiyetin gayri aynı hak tesisi ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralanması ve mülkiyetin gayri aynı hak tesisi,... "* hükümlerine yer vermiştir.

Yukarıdaki Kanun hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; ihalede açıklık ve rekabetin sağlanmasının, Kanun'un temel ilke ve prensiplerinden olduğu ve bu ilke ve prensibin gereği olarak, Kanun'un 36' ncı maddesi hükmünde yer alan Kapalı Teklif Usulü'nün esas usul, diğer usullerin ise belirli şartlar dahilinde uygulanacak istisnai usuller olduğu anlaşılmaktadır.



Bahse konu ihalelerin, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 51/g maddesine istinaden pazarlıkla yapılması mümkün değildir. Zira 51/g maddesi; pazarlık usulünün kullanılabilmesi için, ilgili taşınmaz malın Devletin özel mülkiyetinde olması veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında olması, şartına bağlamıştır. Dolayısıyla Belediyelerin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazlar için pazarlık ihalesi yapılması mümkün görünmemektedir.

Her ne kadar, 2886 sayılı Kanun'un "Kapsam" başlıklı 1' inci maddesi; belediyelerin alım, satım, yapım, kira, hizmet trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanundaki yazılı hükümlere göre yürütüleceği belirtilmişse de, "Devletin özel mülkiyetindeki" ve "Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler" ifadelerinden; Belediyelerin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazların değil, bilakis Hazineye ait olan taşınmazların tarif edildiği hususu aşikârdır.

Nitekim Danıştay 13' üncü Dairesinin 21.10.2008 tarih ve E:2007/4476, K: 2008/6874 sayılı Kararında;

*"Belediyenin mülkiyetindeki taşınmazın, 2886 sayılı Kanun'un 51 inci maddesinin (g) bendi uyarınca, pazarlık usulü ile turizm amaçlı tesis yapılmak ve işletilmek üzere mülkiyetten gayri ayni hak tesis edilmek suretiyle, (daimi ve sürekli üst hakkı kurulmak suretiyle) 30 yıllığına kiralanmasına ilişkin belediye encümeni kararını, belediyelere ait taşınmazların "devletin özel mülkü" ve "devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yer" lerden olmadığı, bu nedenle 2886 sayılı Yasanın 51/g maddesi kapsamında kiralanmasının, trampasının ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi yoluyla devrinin, olanaklı olmadığı gerekçesiyle, iptal eden mahkeme kararının hukuka uygun olduğu"* hususu hüküm altına alınmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu uyarınca belediye; belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip olan ve "Devlet" tüzel kişiliğinden ayrı bir kamu tüzel kişiliğini ifade etmektedir. Bu nedenle, Belediyelerin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazların "Devletin özel mülkiyetindeki taşınır ve taşınmaz malları" ile "Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler" kapsamında değerlendirilmesinin mümkün olmadığı anlaşılmaktadır.

2886 sayılı Kanun'un diğer maddelerinde ifade edilen "İdare" kavramı yerine bu maddede "Devlet" kavramı kullanılmıştır. Aynı Kanun'un diğer maddelerinde, hatta aynı maddenin diğer bentlerinde (mesela (f) bendinde) Kanun'a tabi kurumlar için idare kavramı kullanılırken (g) bendinde "idarelerin özel mülkiyetinde" kavramı yerine "Devletin özel mülkiyetinde" ve "Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan" kavramlarının kullanılması

idare kavramından başka bir mana ve içeriği ifade ettiğini açıkça göstermektedir.

2886 sayılı Kanun'un 74 üncü maddesi gereğince, Hazinesinin özel mülkiyetindeki yerlerin satışı, kiraya verilmesi, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiraya verilmesi, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi esasları Maliye Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelik ile belirlenecektir.

Söz konusu madde kapsamında yayımlanmış olan Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik'in "Amaç" başlıklı 1'inci maddesinde; Yönetmeliğin amacının, Hazinesinin özel mülkiyetindeki taşınmazların satışı, trampası, arsa veya kat karşılığı inşaat yaptırılması, kiraya verilmesi, ön izin verilmesi ve üzerlerinde irtifak hakkı kurulması, Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiraya verilmesi, ön izin ve kullanma izni verilmesi ile ecrimisil ve tahliye işlemlerine ilişkin usul ve esasları düzenlemek olduğu ifade edilmiştir.

Aynı Yönetmeliğin 4'üncü maddesinde ise;

*"f) Hazine: Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri açısından Devlet tüzel kişiliğinin adını,*  
*g) Hazinesinin özel mülkiyetindeki taşınmaz: Tapuda Hazine adına tescilli taşınmazları,*  
*ğ) Hazine taşınmazı: Hazinesinin özel mülkiyetindeki taşınmazlar ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerleri"* ifade etmektedir.

Ayrıca, 178 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilât ve Görevleri Hakkında KHK'nın 13'üncü maddesi ile Milli Emlak Genel Müdürlüğünün;

*"a) Hazinesinin özel mülkiyetinde ve Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki taşınmaz malların yönetimine ilişkin hizmetleri, gerektiğinde diğer kamu kurum ve kuruluşları ile işbirliği yaparak yürütmek,*

*b) Hazinesinin özel mülkiyetindeki taşınmazların satışı, kiralanması, trampası ve üzerinde sınırlı aynî hak tesisi, Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralanması ve bu yerler için gerekli görülen hallerde kullanma izni verilmesi işlemlerini yapmak"* görevleri arasında sayılmak suretiyle düzenleme yapıldığından bahse konu husus açıkça teyit edilmektedir.

Ayrıca, yukarıda belirtilen Danıştay 13 üncü Dairesinin Kararına ilave olarak Danıştay 8 inci Dairesinin 21.11.2001 tarih ve E:1999/5091, K: 2001/5181 sayılı Kararında da aynı husus bir kez daha teyit edilmiş ve söz konusu kararda;

*"Kayseri İli, Tomarza İlçesi, Pusatlı Köyü sınırları içinde Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmazlarda AR:71511 sayılı maden arama ruhsatı sahibi olan davacının, madencilik faaliyeti için izin verilmesi yolundaki başvurusunu, maden arama yapılabilmesi ve faaliyette bulunulabilmesi için hazineye ait ve Devletin hüküm ve tasarrufu*

altındaki yerlerin 2886 sayılı Yasanın 51/g maddesi uyarınca pazarlık usulü ile kiralanması gerektiği koşuluna bağlayan Tomarza Kaymakamlığı işleminin iptali istemiyle açılan davada; 178 sayılı KHK'nın 543 sayılı KHK ile değişik 13/b maddesinde; Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin Milli Emlak Genel Müdürlüğünce kiraya verileceği, 2886 sayılı Yasanın 51/g maddesinde de, Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralanmasının pazarlık usulüyle ihalesinin yapılabileceği, 202 seri nolu Milli Emlak Genel Tebliğinin IV Bölümünde de, Hazinesinin özel Mülkiyetinde ya da Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki taşınmaz malların Bakanlıktan önceden izin alınmak suretiyle 2886 sayılı Yasanın 51/g maddesine göre pazarlık usulü ile ruhsat sahiplerine kiraya verileceği yolundaki hükümler karşısında, faaliyet izni verilmesi için anılan taşınmazların pazarlık usulü ile kiralanması yönündeki işlemde hukuka aykırılık görülmediği gerekçesiyle davayı reddeden Kayseri İdare Mahkemesinin 12.10.1999 gün ve 693 sayılı kararının; hukuka aykırı olduğu öne sürülerek, 2577 sayılı Yasanın 49. maddesi uyarınca temyizden incelenerek bozulması istemine karşın İdare Mahkemesince verilen kararın dayandığı gerekçenin usul ve Yasaya uygun olduğu ve bozulmasını gerektiren bir neden bulunmadığından, temyiz isteminin reddi ile anılan kararın onanmasına” oybirliği ile karar verilmiştir.

Yukarıda sayılan nedenlerle, 2886 sayılı Kanun’un 51’inci maddesinin (g) bendinde belirtilen “Devletin özel mülkiyetindeki taşınmaz” kavramının, “Hazinesinin özel mülkiyetinde olan taşınmazları” ifade ettiğini kabul etmek gerekir. Dolayısıyla belediyelerin söz konusu maddeden yararlanarak pazarlık usulü ile kendi mülkiyetinde yer alan taşınmazları kiraya vermesi veya üzerlerinde gayri ayni hak tesis etmesi hukuka aykırıdır. Bu nedenle söz konusu encümen kararlarının iptal edilerek söz konusu yerlerin tekrar ve doğru usullerle ihale edilmesi gerektiği düşünülmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** "1-2886 sayılı kanununun 51/g maddesine göre Encümen kararı ile kiraya verilen taşınmazlardan;

-25 adet çiçekçi büfesi,

-8 adet narenciye büfesi,

-20 adet Yüzme havuzu,

-6 adet büfe,

-3 adet tuvalet, olmak üzere toplam 62 adet taşınmaz Adana Büyükşehir Belediye Meclisinin 17.03.2017 tarih ve 121 sayılı kararına dayanarak 05.04.2017 tarih ve 1027 sayılı Encümen

kararı ile işletmeciliği 27.04.2017 tarihinden itibaren 5 yıl süreyle belediyemiz şirketlerinden olan Altın Koza Kültür Sanat ve Turizm Hizmetleri A.Ş.'ne devredilmiştir.

2- 3 adet çay bahçesi ve büfenin sözleşmesi Başkanlık makamının onayı ile iptal edilmiş, 1 adet ATM yeri banka tarafından kaldırılmış, 1 adet menkul (otobüs kiralama) kiralama işi sözleşme yenilenmemiştir. 1 adet taşınmaz Encümen kararı ile yap işlet devret modeli ile kiraya verilmiş ve sözleşmesi 21.10.2016 tarihinde sona ermiş ve anılan taşınmazın işletmeciliği Büyükşehir Belediye Meclisinin 17.03.2017 tarih ve 121 sayılı kararı ile belediyemiz şirketlerinden Altın Koza Kültür Sanat ve Turizm Hizmetleri A.Ş.ne 5 yıl süreyle devredilmiştir. 19 adet ATM yeri pazarlık usulü ile kiraya verilmiş, 6 adet dükkan (100. Yıl Mah. 3 nolu çarşı) ile Karasoku Mahallesinde bulunan 2 dükkan 6360 Sayılı kanun gereği tüzel kişiliği sona eren Adana İl Özel İdaresine ait iken devir ve paylaşırma komisyonu tarafından Maliye Hazinesine devri uygun görüldüğünden devirle ilgili çalışmalar devam etmektedir. İki adet dükkan Adana PTT Başmüdürlüğüne tüzel kişilik olması nedeniyle 2886/51-g maddesi uyarınca pazarlıkla kiraya verildiği, diğerlerinin münferit yerler olduğu, pazarlıkla kiraya verilen yerlerin sözleşmelerinin 2017 ve 2018 yılı içerisinde süresinin dolacağı, sözleşmelerin fesh edilmesi halinde belediyemize karşı yargıda dava açılabileceği, hususları da göz önüne alınarak sözleşmelerin süre sonuna kadar devam ettirilmesinin uygun olacağı, ayrıca en son 9.12.2015 tarihinde yapılan ihaleden sonra pazarlık ihalesi yapılmamış olup, bundan sonra pazarlık ihalesinin uygulanmayacağını bilinmesi" denilmektedir.

**Sonuç olarak** Kamu idaresi, bulgumuza iştirak ederek gerekli düzeltmeleri yaptığını ve sonraki ihalelerde, 2886 sayılı Kanunun 51/g maddesindeki pazarlık hükmünün uygulanmayacağını belirtmiştir. Konu önümüzdeki denetimlerde takip edilecektir.

### **BULGU 8: Belediye Başkanlığınca Verilen Çalışma Belgesine İstinaden Özel Halk Otobüsleri İhalesiz Çalıştırılmaktadır.**

Adana Büyükşehir Belediye sınırları içinde faaliyet gösteren halk otobüslerinin ihale süreleri bitmiş olmasına rağmen yeniden ihale yapılmaksızın çalışmalarına devam ettirildiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu ile yürürlükten kaldırılan 1580 sayılı Belediye Kanununun Belediyenin vazifeleri başlıklı 15 inci maddesinin dokuzuncu fıkrası ve Belediyelerin hakları, salahiyet ve imtiyazları başlıklı 19 uncu maddesinin beşinci fıkrasında yer alan hüküm ile

5393 sayılı Belediye Kanununun Belediyenin yetkileri ve imtiyazları başlıklı 15 inci maddesinin (p) fıkrasındaki, *“Kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek.”* Hükümlerinden, toplu taşıma hakkının belediyenin görev ve yetkisinde olduğu anlaşılmaktadır.

Gerek 1580 sayılı gerekse 5393 sayılı Belediye Kanunu’na göre toplu taşımaya ilişkin haklar belediyeye aittir. Belediyeye ait olan bu hakkın Kanun çerçevesinde ihale yoluyla rekabete uygun, saydamlığı sağlayarak sürenin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde verilmesi gerekir. Bu yetki belediye adına Belediye Meclisine aittir. Belediye Meclisince alınacak bir kararla bu yetki encümen tarafından da yerine getirilebilir. Ancak Meclis veya Encümen imtiyaz niteliği taşıyan toplu taşıma hizmetlerini ihale yoluyla devretmemiş, mevzuata uygun olmayan şekilde çalışma belgeleri düzenleyerek toplu taşımada bir tekel oluşturulmuştur. Bu çerçevede toplu taşıma hizmetleri bakımından görevli ve yetkili olan Belediyenin, ihale yapmadan rekabetsiz bir şekilde toplu taşıma imtiyazına izin vermesi mümkün değildir. Kaldı ki 5393 sayılı Belediye Kanunu toplu taşıma hizmetlerini imtiyaz veya tekel oluşturmayacak şekilde ruhsat vermek suretiyle de yerine getirilebileceğini belirtilmiştir.

Danıştay 13. Dairesinin Esas No:2015 / 985, Karar No: 2015 / 3164 numaralı kararında; *“Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinin birlikte değerlendirilmesinden; belediyelerin yürütmekle görevli ve yetkili oldukları toplu taşıma hizmetini bizzat yapmak yerine imtiyaz suretiyle devrine karar verilmesi için Danıştayın görüşü ve İçişleri Bakanlığının onayının alınmasının ön koşul olduğu, kiralama yolunu seçmesi hâlinde ise hem taşınır hem taşınmazlar için kira süresinin 10 yıla sınırlı olduğu ve her iki durumunda Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olduğu anlaşılmakta ve toplu taşıma hizmetlerinin ruhsat vermek suretiyle yerine getirilmesi usulünde ise ruhsat verilecek sürenin, tespit edilen muhammen bedelin yıllık mı yoksa ruhsat verilen süre için mi öngörüldüğünün, yıllık olarak tespit edilmiş ise her yıla ilişkin artış oranının nasıl belirleneceğinin vb. hususların açık bir şekilde ortaya konularak söz konusu ihalenin yine Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yapılması gerektiği, toplu taşıma hizmetlerinin gördürülmesinde ruhsat verme yönteminin seçilmesi*

*hâlinde verilecek olan ruhsatın süresiz bir şekilde verilemeyeceği, belli bir süre dâhilinde ruhsat verilmesi gerektiği görülmektedir.*

*Bu durumda, ilgili mevzuat ve dosyadaki bilgi ve belgelerin incelenmesi sonucunda; toplu taşıma hizmetinin yerine getirilmesinde ruhsat verme yönteminin seçilmesi hâlinde, süresiz olarak ruhsat vermenin söz konusu olmadığı, belli bir süre dâhilinde ruhsatın verilmesi gerektiği, bu süreye göre muhammen bedelin belirlenmesinin şart olduğu, bu hususlar ortaya konulduktan sonra Devlet İhale Kanunu hükümlerine uygun bir şekilde ihalenin yapılması gerektiği”, ve*

Aynı Dairenin Esas No:2014 / 384, Karar No: 2014 / 1950 kararında ise:

*“Yukarıda yer verilen hükümlerin birlikte değerlendirilmesinden; büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde toplu taşıma hizmetlerini yürütmenin ve bu amaçla toplu taşıma vasıtalarının işletilmesi ve işlettilmesinin kamu hizmeti olarak münhasıran büyükşehir belediyelerine imtiyaz olarak verilmiş olduğu; toplu taşıma vasıtalarını işlettilmesinin ise imtiyaz sözleşmesi, ruhsat verme, kiralama veya hizmet satın alma yoluyla gördürülebileceği; anılan usullerden herhangi birinin seçilmesi yoluyla toplu taşıma hizmetinin özel hukuk kişileri eliyle sağlanması hâlinde büyükşehir belediyesinin kanunlarla kendisine verilen ulaşım hizmetlerine ilişkin imtiyazdan vazgeçmiş sayılacağı sonucuna varılmakta olup; söz konusu vazgeçme iradesinin ise, ancak, belediye adına imtiyaz verilmesinde görevli ve yetkili kılınan belediye meclisince ortaya konulması hâlinde geçerli olacağıın kabulü gerekmektedir.”* denilmektedir.

Bu kararlar değerlendirildiğinde, ulaşım hizmetinin belediyedeki yetkili organın kararıyla rekabete uygun, saydam bir şekilde süresinin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde ihale yoluyla verilmesi gerekir.

Belediye Başkanlığınca çalışma belgesi verilerek işe başlatılan ve halen toplu taşımacılık yapan 419 adet özel halk otobüsüne ilişkin 2002 tarihli sözleşme kayıtların incelenmesinde sözleşme süresinin üç yıl olduğu, en son tarihli olarak 2010 yılında encümen kararında: “...ruhsat vermek suretiyle Özel Halk Otobüsleri ile yapılan sözleşmenin süresi dolduğundan, Özel Halk Otobüsleri sahipleri tarafından Belediyemize ödenmesi gereken güzergah bedelleri ödenmemekte olduğundan, Belediyemiz maddi zarara uğramakta olup, sözleşmenin yenilenmesi gerekmektedir...” Denilerek yeni sözleşme imzalanmış ve herhangi bir süre öngörülmemiştir. Yani ihale yapılmadan süresiz bir sözleşme imzalanmıştır.

Özel Halk Otobüslerinin taşıma işini yıllardır yaptıkları, bu çalışma belgesinin ilgililer yönünden süresiz bir şekilde kazanılmış hak olarak kabul edildiği ve uygulanmanın bu şekilde

süregeldiği anlaşılmaktadır. Mevcut çalışma belgelerinde bu belgelerin ne kadar süreyle geçerli olduğuna ilişkin her hangi bir ibare bulunmamaktadır. İhale yapılmadan fiili bir durum olarak gerçekleştirilen ancak mevzuatta karşılığı olmayan bu uygulamanın sürdürülebilmesi mümkün değildir.

Faaliyette bulunan bu otobüslerin çalışma durumlarının, izin / tahsis suretiyle sürekli uzatılması ve yıllardır devam etmesi, kazanılmış hak oluşturmaz. Kazanılmış hakkın varlığından söz edebilmek için, bu hakkın yürürlükteki hukuk kurallarına uygun olarak tesis edilen bir işlemle elde edilmiş olması gerekmektedir.

Belediyenin yürütmekle yükümlü olduğu bir hizmeti bizzat yerine getirmeyip, üçüncü kişilere gördürülebilmesi mümkün olmakla birlikte bu husus söz konusu hizmetin bir kamu hizmeti olma niteliğini ortadan kaldırmadığı gibi bu konuda belediyenin görevinin sona ermesine yol açmamakta ve bu hizmetin yerine getirilmesi yönünden sorumluluğu devam etmektedir. Bu niteliği gözetildiğinde, belediyenin görevine giren bir hizmetin, **süresiz** olarak üçüncü kişilere bir hak verilmesi suretiyle gördürülmesi, hukuken mümkün değildir. Aksi takdirde, mevzuata aykırı tesis edilen bir belediye işleminin, bir kanunun dahi üstüne geçmesi, o kanunun uygulanamaması sonucuna yol açacağı da bir gerçektir. Bu hizmetin belediyeler tarafından yürütülmesi ya da üçüncü kişilere gördürülmesi, söz konusu hizmetin kamu hizmeti olmasına ve bu hizmetin belediyelerce yürütülmesinde kamu yararı bulunduğu düşüncesine dayandığından, bireysel yararların kamu yararına üstün tutulması sonucunu doğuracak bir kazanılmış hak anlayışı kabul edilemez.

Toplu taşıma hizmetlerinin imtiyaz, kiralama ve ruhsat usullerinden biri ile üçüncü kişilere gördürülebilmesi mümkün olmakla birlikte, her üç yöntem bakımından da bu hizmetin üçüncü kişilere gördürülmesinde mutlak olarak belirli bir sürenin öngörülmesi zorunludur. Kanunda öngörülen sürelerden daha uzun bir sürenin öngörülmesi ya da hiçbir şekilde süre öngörülmemesi durumlarında, bu durumun hukuka aykırılık oluşturacağı kuşkusuzdur. Yukarıda bahsettiğimiz gibi hukuka aykırı olarak tesis edilen işlemlerin ilgililer yönünden geleceğe yönelik olarak kazanılmış hak oluşturması ise mümkün değildir. İlgililerin bir hilesi ya da idareyi yanıltan bir davranışı olmaksızın, idarece tesis edilen mevzuata aykırı işlemlerin düzeltilmesi zorunlu olmakla birlikte, söz konusu hukuka aykırı işlemlerin ortadan kaldırıldığı tarihe kadar bu işlemlerin ilgililere sağlamış olduğu haklar ilgililer yönünden kazanılmış hak oluşturur. Bir başka deyişle, kazanılmış haktan bahsedilebilmesi ancak mevzuata aykırı işlemin ortadan kaldırıldığı tarihe kadar gerçekleşmiş olan haklar, yani geçmişe yönelik haklar yönünden mümkün olabilir.

Mevzuata aykırı işlemlerin, mevzuata aykırılıklarının tespit edildiği tarih itibarıyla hukuk düzeninden çıkarılmaları hukuk devletinin bir gereğidir. Bu nedenle, yukarıda açıklanan hususlar da gözetildiğinde süresiz olarak yapılan ihale işleminin ortadan kaldırılması zorunludur. Bu kapsamda belediyece toplu taşıma hizmetlerinin üçüncü kişilere gördürülmesinin yöntemini belirleme ve bu konuda yeniden bir ihale yapıp yapmama konusunda belediyenin takdir yetkisi bulunmakla birlikte (yani belediye kendisi de bu taşıma işini yürütebilir), söz konusu hukuki durumun mevcut sözleşmelerin iptalini gerektireceği kuşkusuzdur. Bu konu en kısa sürede yeniden bir ihale yapılincaya kadar geçecek süre zarfında toplu taşıma hizmetlerinden yararlanan belde halkının mağduriyetine yol açmayacak şekilde çözümlenmelidir.

**Kamu idaresi cevabında;** "İmtiyaz niteliği taşıyan toplu taşıma hizmetinin ihale yoluyla devredilmemiş olduğu, mevzuata uygun olmayan şekilde çalışma belgeleri düzenlenerek toplu taşımada bir tekel oluşturulduğu, 2010 yılında yeni sözleşme imzalandığı ve sözleşmede herhangi bir süre öngörülmediği yani ihale yapılmadan süresiz bir sözleşme imzalanmış olduğu hususları ifade edilmiştir.

Rapordan anlaşıldığı kadarıyla bu işlemler 2010 yılından günümüze kadar usule aykırı olarak başlamış ve devam edegelmiştir. Raporda 2010 yılında yapılmış olan sözleşmenin ve alınan Encümen Kararının usule uygun olmadığı beyan edilmektedir.

Denetim Raporunda belirtildiği gibi toplu taşıma hizmetlerinden yararlanan belde halkının mağduriyetine yol açmayacak şekilde Özel Halk Otobüslerinin toplu taşımadaki hukuki durumlarının yeni dönemde mevzuata uygun olarak düzenlenmesi için Daire Başkanlığımızca gerekli çalışmalar başlatılmıştır" denilmektedir.

**Sonuç olarak** Bu konuyla ilgili olarak en son tarihli belge 2010 yılında alınan encümen kararıdır. Sözleşme süresinin sona erdiği ilgili encümen kararında belirtildiği halde yeniden ihaleye çıkılmadan, sözleşmeyi uzatmak suretiyle çalışmaya devam edilmiştir.

Özel Halk Otobüslerinin çalıştıkları hatların süresi ve şartları belirtilerek Belediye Kanunu'nda öngörülen imtiyaz, kiralama ve ruhsat usullerinden birinin seçilerek ihale yoluyla verilmesi gerekir.

Konu önümüzdeki denetimlerde takip edilecektir.



**BULGU 9: Belediyece Satın Alınan Gazeteler Teslim Alınmadan Bedelleri Ödenmektedir.**

Yerel ve ulusal düzeyde yayın yapan gazetelerin altı aylık abone bedelinin, yılın başı ve ortasında peşin ödendiği tespit edilmiştir.

5018 Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 33 üncü maddesine göre, bir giderin yapılabilmesi için iş, mal veya hizmetin belirlenmiş usul ve esaslara uygun olarak alındığının veya gerçekleştirildiğinin görevlendirilmiş kişi/komisyonca onaylanması gerekir.

İdareye teslim edilmeyen ve Muayene ve Kabul Komisyonunca onaylanmayan bir mal için, ödeme yapılması mevzuata uygun değildir.

**Kamu idaresi cevabında;** "Yerel ve Ulusal düzeyde yayın yapan gazetelerin altı aylık abone bedelinin, yılın başı ve ortasında peşin ödendiği tespit edilmiştir.

5018 Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu' nun 33 üncü maddesine göre, bir giderin yapılabilmesi için iş, mal veya hizmetin belirlenmiş usul ve esaslara uygun olarak alındığının veya gerçekleştirildiğinin görevlendirilmiş kişi/komisyonca onaylanması gerekir.

İdareye teslim edilmeyen ve Muayene ve Kabul Komisyonunca onaylanmayan bir mal için, ödeme yapılması mevzuata uygun olmadığı belirtilmektedir.

Ülke ve şehir gündeminden haberdar olunması ve okuma alışkanlıklarının gerçekleştirilmesine katkı sağlaması amacıyla Belediyemiz Birimlerinde dağıtılmak üzere; Belediyemiz 2016 yılında Yerel ve Ulusal düzeyde yayın yapan gazetelere altı aylık abone olunmuştur. Abone bedellerinin gazeteler alındıktan sonra ödenmesi için gazeteciler ile konuşulmuş ve bu konuda gazeteciler gazete baskı maliyeti, işçilik ve kira giderlerinin yüksek olduğunu beyan ederek, abonelik işlemleri bedellerinin peşin olarak ödenmesini talep etmişlerdir.

Kamu Malî Yönetimi Ve Kontrol Kanunu' nun Madde 26- Yüklenmeye Girişilmesi; Yüklenme, usulüne uygun olarak düzenlenmiş sözleşme esaslarına veya kanun hükmüne dayanılarak iş yaptırılması, mal veya hizmet alınması karşılığında geleceğe yönelik bir ödeme yükümlülüğüne girilmesidir... Harcama yetkilileri, tahsis edilen ödenekler dahilinde yüklenmeye girebilirler... denildiğinden yüklenmeye girişilmiştir.

T.C. Resmi Gazete Abonelik Usul ve Şartları; Abonelik Ücreti, başlıklı bölümünün 1. Bendinde abonelik ücreti peşin olarak alınır denildiğinden abone olduğumuz gazetelere 1. Altı ay ve 2. Altı ay olmak üzere abonelikleri peşin ödenmiştir" denilmiştir.

**Sonuç olarak** İdare, gazete bedelinin peşin ödenmesiyle ilgili olarak, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 'Yüklenmeye girilmesi' başlıklı 26 ncı maddesini gerekçe göstermektedir. Oysa bu cevap yeterli değildir:

1-5018 sayılı Kanunun 26 ncı maddesi, gelecek yılda ihtiyaç duyulacak bir mal veya hizmet için bugün ihale yapılarak ödeme taahhüdü altına girilmesiyle ilgilidir. Peşin ödemeyle ilgili bir hüküm yoktur.

2-Kanun maddesinde ayrıca, sözleşme esaslarına veya kanun hükmüne dayanılarak mal veya hizmet alınmasından bahsedilmektedir. Gazete bedelinin peşin ödenmesiyle ilgili bir kanun maddesi olmadığı gibi, firmalarla yapılmış bir sözleşme de yoktur.

3-Peşin ödeme yapıldıktan sonra firma iflas etmesi durumunda kamu alacağını tahsil etmek güçleşecektir.

4-Örnek verilen T.C. Resmi Gazete'nin özel bir statüsü olup, Devletin resmi yayın organıdır.

Bu nedenlerle gazete bedelleri, gazete teslim alındıktan sonra ödenmelidir.

#### **BULGU 10: Belediyeye Ait Bir Kısım İşletme Hakları, İhale Yapılmadan Devredilmiştir.**

Belediye tarafından gerçekleştirilen işletme haklarının devir işlemlerinin incelenmesi neticesinde; reklam yerleri (10 led ekran, 351 reklam ünite yeri ve 75 otobüs,13 istasyon, 36 vagon 500 otobüs durağı reklam ünite yerleri) ve çoklu ATM yerlerinin işletme hakkı, 2886 sayılı Devlet İhale Kanununa göre ihale yapılmaksızın meclis kararı ile belediyenin şirketine devredildiği görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "*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.*" İfadesi yer almaktadır.

Yukarıdaki mevzuat hükmünde ifade edildiği üzere, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle belediye

şirketlerine işletilmesi devredilebilecek yerler tek tek sayılmıştır. Dolayısıyla hafriyat sahaları, toplu ulaşım hizmetleri, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçeleri dışındaki reklam yerleri (10 led ekran, 351 reklam ünite yeri ve 75 otobüs,13 istasyon, 36 vagon 500 otobüs durağı reklam ünite yerleri) ve çoklu ATM yerlerinin işletme hakkının 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre ihale yapılmak suretiyle devredilmesi gerekir.

**Kamu idaresi cevabında;** "1-a) Altın Koza Kültür Sanat ve Turizm Hizmetleri A.Ş.'ne Büyükşehir Belediye Meclisinin tarih ve sayılı kararı ile 31.12.2017 tarihine kadar işletmeciliği devredilen 10 adet Led ekran,

b-) Altın Koza Kültür Sanat ve Turizm Hizmetleri A.Ş.'ne Büyükşehir Belediye Meclisinin tarih ve sayılı kararı ile 31.12.2017 tarihine kadar işletmeciliği devredilen 351 adet reklam ünite yerleri ile ilgili işletme hakkının 2886 sayılı Devlet İhale kanunu hükümlerine göre ihale yapılmak suretiyle devredilmesinin gerektiği bildirilmiştir. Ancak Adana genelinde bulunan mevcut kent mobilyalarının sözleşmesi de 31.12.2017 tarihinde sona ereceğinden ayrıca yeni tespit edilecek sahalara yaptırılacak olan kent mobilyaları ile birlikte Altın Koza Kültür Sanat Turizm Hizmetleri A.Ş. ne 31.12.2017 tarihine kadar işletmeciliği devredilen yerlerle birlikte bir bütün halinde kent mobilyalarının ihalesinin yapılması planlandığından kamu menfaati de göz önüne alınarak anılan şirketin işletme hakkının iptal edilmemesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

2- a-) Ulaşım Organizasyon Turizm Ziraat Su ve Su Tesisleri Gıda ve Et Ürünleri Temizlik Hizmetleri Sanayi Ticaret A.Ş.'ne Büyükşehir Belediye Meclisinin 14.04.2016 tarih ve 143 sayılı kararı ile çoklu ATM yerlerinin 10 yıl süreyle işletmeciliği devredilen yerlerle ilgili Meclis kararı 5216 sayılı kanununun 26. Maddesine aykırı olduğundan bahisle yine Büyükşehir Belediye Meclisinin 11.04.2017 tarih ve 127 sayılı kararı ile iptal edilmiştir.

b-) Ulaşım Organizasyon Turizm Ziraat Su ve Su Tesisleri Gıda ve Et Ürünleri Temizlik Hizmetleri Sanayi Ticaret A.Ş.'ne Büyükşehir Belediye Meclisinin 14.04.2016 tarih ve 143 sayılı kararı ile 01.05.2026 tarihine kadar işletmeciliği devredilen toplu taşımada kullanılan 75 adet otobüsün, hafif raylı taşımada kullanılan 36 adet vagonun, 13 adet istasyon durağındaki reklam alanlarının ve yapılacak 500 adet kapalı durak yerlerinin reklam amaçlı kullanılmak üzere devredilmesi ile ilgili Meclis kararının iptali ile görüşmeler devam etmekte olup konu takiplidir" denilmektedir.

**Sonuç olarak** Kamu idaresi tarafından bulgumuza verilen cevapta; 75 otobüs,13 istasyon, 36 vagon 500 otobüs durağı reklam ünite yerleri ve çoklu ATM yerlerinin işletme

hakkının devrine ilişkin olarak gerekli işlemlerin yapılacağını belirtilmiştir; ancak 10 adet Led ekran ve 351 reklam ünite yerlerinin işletme hakkının devrine ilişkin olarak ise Adana genelinde bulunan mevcut kent mobilyalarının sözleşmesi de 31.12.2017 tarihinde sona ereceğinden ayrıca yeni tespit edilecek sahalara yaptırılacak olan kent mobilyaları ile birlikte Altın Koza Kültür Sanat Turizm Hizmetleri A.Ş. ne 31.12.2017 tarihine kadar işletmeciliği devredilen yerlerle birlikte bir bütün halinde kent mobilyalarının ihalesinin yapılması planlandığından kamu menfaati de göz önüne alınarak anılan şirketin işletme hakkının iptal edilmemesinin uygun olacağını ifade etmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "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." İfadesi yer almaktadır. Dolayısıyla 10 adet Led ekran ve 351 adet reklam ünite yerleri 5216 sayılı Kanunun 26'ncı maddesi kapsamında olmadığından işletme hakkının 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre ihale yapılmak suretiyle devredilmesi gerekir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "İlkeler" başlıklı 2'nci maddesinde: "*Bu Kanunun yürütülmesinde, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması esastır.*" İfadesi yer almaktadır. Bu nedenle kamu kaynağının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması için rekabet ortamının sağlanması diğer bir ifade ile ihale yapılması gerekmektedir. Dolayısıyla 10 adet Led ekran ve 351 adet reklam ünite yerlerinin işletme hakkının 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre ihale yapılmak suretiyle devredilmesi ile kamu kaynağı etkili, ekonomik ve verimli kullanılmış olacak ve sonuç olarak bu şekilde kamu menfaati sağlanmış olacaktır.

Kamu idaresi tarafından 75 otobüs,13 istasyon, 36 vagon 500 otobüs durağı reklam ünite yerleri ve çoklu ATM yerlerinin işletme hakkının devrine ilişkin olarak yapılan açıklamalar bulgumuzu karşılamış ve gerekli işlemlerin yapılacağı belirtilmiş olduğundan bu kısma ilişkin yapılacaklar müteakip denetimlerde takip edilecektir. Ancak 10 adet Led ekran ve 351 adet

reklam ünite yerlerinin işletme hakkının devrine ilişkin olarak yapılan açıklamalar bulgumuzu karşılamamıştır.

**BULGU 11: Parkmetre Yerleri İhalesiz Bir Şekilde Belediye Şirketine Devredilmiştir.**

Adana Büyükşehir belediyesi, parkmetre yerlerinin işletmesini 11.03.2016 tarihli ve 67597785-050.01.04-83 sayılı meclis kararıyla belediyenin kendi şirketi olan Yeni Adana İmar İnş. A.Ş.'e 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın devrettiği görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun *Şirket kurulması* Başlıklı 26 nci 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. ...”* denilmektedir.

Yukarıdaki maddede geçen ‘otopark’ deyimini yorumlarken 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun ‘Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları’ başlıklı 7 nci maddesinin (f) bendi ile (l) bendinin iyi ayrıştırılması gerekmektedir.

Bahsi geçen (f) bendinde aynen;

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

Aynı maddenin (l) bendinde ise aynen;

*“Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işletirmek veya ruhsat vermek.”* denilmiştir.

Bu iki bende baktığımız zaman (f) bendinde yol kenarlarında işletilen parkmetre yerlerinin, (l) bendinde ise kapalı veya açık otopark denilen yerlerin olduğu anlaşılmakta ve

ayrımı ortaya konulmaktadır. Yani parkmetre ile otoparkın aynı şey olmadığını aynı maddede iki ayrı bentte farklı farklı ifade edilmesinden anlayabiliriz.

Adana Büyükşehir Belediyesi, 5216 sayılı Kanunun 26 ncı maddesine dayanılarak 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenen süre ve bedelle parkmetre yerlerini kendi şirketi olan Yeni Adana İmar İnş. A.Ş'e devretmiştir.

Ancak yukarıda yaptığımız ayrıma dikkat edersek, büyükşehir belediyeleri (I) bendinde belirtilen otoparkların işletmesini aynı kanunun 26 ncı maddesine göre devredebilir. (f) bendinde belirtilen parkmetre yerlerinin kiralanması veya işletmesinin devredilmesi ise 5216 sayılı Kanunun 26 ncı maddesine göre değil, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine uygun olarak ihale edilmesi gerekmektedir.

Kaldı ki Büyükşehir yasasında Büyükşehir Belediyesinin gelirlerinin gösterildiği 23 üncü maddesinin 1 inci fıkrasının (f) bendinde;

*"7 nci maddenin (f) bendine göre tespit edilen park yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirin ilçe ve ilk kademe belediyelerine, nüfuslarına göre dağıtılacak %50'sinden sonra kalacak %50'si."* denilerek parkmetre yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirin %50 sinin ilçe belediyelerinin olduğu belirtilmiştir. (I) bendindeki otoparkların işletilmesinden elde edilen gelirin ilçe belediyelerine dağıtılmasıyla ilgili bir hükme yer verilmediği dikkate alındığında, otopark ve parkmetre ayrımını daha net görebiliriz.

Ayrıca bir kiralama işinin ihale edilmemiş olması, ihale karar pulu, sözleşme damga vergisi ve şartname bedeli gibi bir kısım gelirden mahrum kalınmıştır.

Sonuç olarak ilçe belediyelerinin de gelir elde edebileceği, pay sahibi olduğu bir kiralama işlemini, Büyükşehir Belediyesi kendi şirketine ihalesiz bir şekilde sadece meclis kararıyla vermesi, yukarıdaki mevzuat hükümleriyle çelişmektedir. Söz konusu Parkmetre yerlerinin Yeni Adana İmar İnş. A.Ş verilmesiyle ilgili meclis kararı iptal edilerek 2886 sayılı kanun hükümlerine uygun olarak ihale edilmesi gerekmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** "Adana Büyükşehir Belediye Meclisi 11.03.2016 tarih ve 83 sayılı kararı ile 1434 adet parkmetre yerinin 10 yıl süreyle işletmeciliğini Belediyemiz şirketlerinden Yeni Adana İmar İnş. A.Ş'ye devredilmiştir.

Her ne kadar parkmetre işletmeciliğinin 5216 sayılı Kanunun 26. maddesinde sayılmadığı öne sürülerek Belediyemiz şirketi olan Yeni Adana İmar İnş. A.Ş'ye olan devir

işleminin iptali istenilmişse de parkmetre işletmeciliğinin otopark işi olduğu dolayısıyla 5216 sayılı kanunun 26.maddesi kapsamında kaldığı düşünülmektedir" denilmektedir.

**Sonuç olarak** İdare savunmasında, parkmetre yerlerinin otopark işi olduğu dolayısıyla devrinin 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun 26'ncı maddesine uygun olduğunu belirtse de; 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmadan yapılan bu devrin mevzuat hükümlerine aykırı olduğu düşünülmektedir.

Yukarıdaki maddede geçen '**otopark**' deyimini yorumlarken 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun '*Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları*' başlıklı 7 inci maddesinin (f) bendi ile (l) bendinin iyi ayrıştırılması gerekmektedir.

Bahsi geçen (f) bendinde aynen;

*"Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; (...) **durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek;**"* denilmektedir.

Aynı maddenin (l) bendinde ise aynen;

*"Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık **otoparklar** yapmak, yaptırmak, işletmek, **işlettirmek** veya ruhsat vermek."*

denilmiştir.

Bu iki bende baktığımız zaman (f) bendinde yol kenarlarında işletilen parkmetre yerlerinin, (l) bendinde ise kapalı veya açık otopark denilen yerlerin olduğu anlaşılmakta ve ayrımı ortaya konulmaktadır. Yani (f) bendinde belirtilen parkmetre yerlerini (l) bendinde belirtilen otoparkın aynı şey olduğunu söylemek mevzuat hükümleriyle çelişmektedir. Aynı maddede düzenlenen park yerleri ve otoparkın birbirinden bağımsız olarak iki ayrı bentte gösterilmesi ve ikisinin de işletilmesi işinin Büyükşehir Belediyesinde olduğunu, aynı kanunun 26'ncı maddesinde yol, cadde, sokak vb. yerlerin değil, Büyükşehir Belediyesinin yapacağı veya yaptıracığı kapalı ve açık otoparkların ihalesiz bir şekilde meclis kararıyla verileceği açık bir şekilde belirtilmiştir.

Kaldı ki Büyükşehir yasasında Büyükşehir Belediyesinin gelirlerinin gösterildiği 23 üncü maddesinin 1 inci fıkrasının (f) bendinde;

*"7 nci maddenin (f) bendine göre tespit edilen park yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirin ilçe ve ilk kademe belediyelerine, nüfuslarına göre dağıtılacak %50'sinden sonra kalacak %50'si."* denilerek parkmetre yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirin %50 sinin ilçe belediyelerinin olduğu belirtilmiştir.

İlçe belediyelerinin de gelir elde edebileceği, pay sahibi olduğu bir kiralama işlemini, Büyükşehir Belediyesi kendi şirketine bedel konusunda herhangi bir sınırlama olmaksızın ihalesiz bir şekilde sadece meclis kararıyla vermesi yukarıdaki mevzuat hükümleriyle çelişmekle birlikte İlçe belediyelerinin gelir kaybı yaşaması da muhtemel olacaktır. Büyükşehir Belediyesince, yüksek gelir getiren bir kiralama işinin ihale edilmemiş olması, ilçe belediyelerini yaşamış olduğu hak kaybı başta olmak üzere; ihale karar pulu, sözleşme damga vergisi ve şartname bedeli gibi bir kısım gelirlerden de kamu mahrum bırakılmış olacaktır.

Söz konusu Parkmetre yerlerinin Yeni Adana imar İnş. A.Ş verilmesiyle ilgili meclis kararı iptal edilerek 2886 sayılı kanun hükümlerine uygun olarak ihale edilmesi gerekmektedir.

### **BULGU 12: İç Kontrolle İlgili Bazı Çalışmalar Yapılmamıştır.**

Kurumun iç kontrol sistemi incelendiğinde;

- Bazı birimlerin çalışma usul ve esasları hakkında yönergeyi hazırlamadığı,
- Yöneticilerin görüşleri, kişi ve idarelerin talep ve şikâyetleri ile dış denetim raporları dikkate alınarak, iç kontrol sisteminin her yıl değerlendirilmediği,
- Birimlerdeki hassas görevlerin belirlenmediği,
- Kurumun belediye kanunu, stratejik plan ve performans programında gösterilen amaç ve hedeflerine ulaşmasını engelleyecek risklerin ve tedbirlerin belirlenmediği,
- Görevden ayrılan personelin, iş ve işlemlerinin durumunu gösterir bir rapor hazırlamadığı, bu raporun hazırlanması konusunda personele bir talimat verilmediği,
- Personelin yeterliliği ve performansının, bağlı olduğu yöneticisi tarafından yılda bir kez değerlendirilmediği, tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun;

11 inci maddesine göre, üst yöneticiler iç kontrol sisteminin kurulması, yazılı prosedür ve talimatların oluşturulması ve gözetilmesinden sorumludurlar.

60 ıncı maddesinde ise, iç kontrol sisteminin kurulması, standartlarının uygulanması ve geliştirilmesi konularında çalışmalar yapılması görevlerinin, malî hizmetler birimi tarafından yürütüleceği ifade edilmektedir.



Maliye Bakanlığı, kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla 18 standart ve bu standartlar için gerekli 79 genel şart belirlemiş ve 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmi Gazetede yayınlamıştır.

İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esasların 5 inci maddesinde ise, kamu idarelerinin tüm işlemlerinde Maliye Bakanlığınca belirlenen iç kontrol standartlarına uymakla ve gereğini yerine getirmekle yükümlü bulunduğu ifade edilmiştir. İç kontrol sisteminin kurulmasıyla, 5018 sayılı Kanunda ifade edilen "Kamu kaynağının verimli kullanılması ve kötüye kullanımının engellenmesi" ilkesi gerçekleşecektir.

**Kamu idaresi cevabında;** "Adana Büyükşehir Belediyesi Olarak 2013 yılında ilk uyum eylem planının yürürlüğe girmesiyle birlikte idarenin kendi imkânları ve yetersiz kaldığı durumlarda profesyonel danışmanlık hizmeti almak suretiyle iç kontrol faaliyetlerine başlanmış bu kapsamda iş akışları görev tanımları belirlenmiştir. Ayrıca yazılımsal olarak raporlama süreçleri geliştirilmiştir.

Bu kapsamda izleme değerlendirme kurulu kurularak düzenli olarak raporlamalar yapılmakta ancak 2016 Aralık ayı itibari ile yıl içerisinde yönerge dışında faaliyet gerçekleştirmediğinden raporlanmamıştır.

Ayrıca çatı yönetmelik hazırlanarak birimlerin yeni yönergelerini başkan onayına sunmasıyla önceki mevcut çalışma yönetmeliğinin yürürlükten kalkacağı belirtildiğinden yönerge hazırlamayan birimlerin çalışma yönetmelikleri mevcut olup hukuki boşluk bulunmamaktadır.

İç kontrol sisteminin mevzuatlar çerçevesinde kendi kaynak ve yetenekleriyle kurulması öngörüldüğünde risk çalışmaları bilimsel taban oluşturulmadan gerekli çalışmalar başlanmamış olup, en kısa sürede başlanacaktır.

Personelin iş durumunu gösterir raporlar ise yapılacak çalışmalar sonucu standart prosedüre konularak daha güçlü doğru uygulanabilir bir iç kontrol sistemi için çalışmalar devam edecektir" denilmektedir.

**Sonuç olarak** İdare, bulguda eleştirilen hususlarla ilgili olarak gerekli çalışmaların başlatıldığını ifade etmiştir. Konu, sonraki denetimlerde takip edilecektir.

**BULGU 13: Belediye Mülkiyetindeki Bazı Taşınmazlar Taşınmaz Cetveline Kaydedilmemiş ve Tapu Müdürlüğünde Cins Tashihleri Yapılmamıştır.**

A-Belediye mülkiyetindeki bazı taşınmaz malların Taşınmaz Mal Cetveline kaydedilmediği görülmüştür. Örnekleme yapılan denetimde Kozan, Sarıçam, Ceyhan, Karataş ilçelerinde belediye mülkiyetinde bulunan çok sayıda taşınmazın, taşınmaz cetveline kaydedilmediği tespit edilmiştir.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmeliğin 5 inci maddesinde, yönetmeliğe ekli Ek-1 “Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar” başlığı altında yer alan taşınmazların maliyet/rayiç veya iz bedeli üzerinden kayıtlara alınacağı, 7 nci maddesinde ise, yönetmeliğe ekli 2 sayılı formun doldurulacağı, ifade edilmektedir. Kurum mülkiyetindeki taşınmaz malların cetvele kaydedilmesi, taşınmazların takibini kolaylaştıracak ve kötüye kullanımını engelleyecektir.

B-Fiilen Cadde ve bulvar olarak kullanılan taşınmazlar, Tapu Müdürlüğünün kayıtlarında arsa ve bina olarak görünmektedir (ör: Kozan yolu: ada-parseller: 1246-8, 1246-9, 1247-10, 1248-2, 1249-3, 1250-4)

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmeliğin 10 uncu maddesinde, taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, taşınmazların mevcut kullanım şekli ile kayıtlara alınacağı ve cins tashihi için gerekli işlemlerin yapılacağı, ifade edilmektedir. Bu nedenle, tapu kayıtlarında “arsa” “arazi” “bina” olarak görünen, ancak yapılan kamulaştırmalar ile cadde/bulvar haline getirilen taşınmazlar için, Tapu Müdürlüğüne yazılarak, ilgili taşınmazlar için “yol” şeklinde cins tashihi yapılmalıdır.

***Kamu idaresi cevabında;*** "A- Adana Büyükşehir Belediyesine ait taşınmazların tam listesi Tapu Kadastro Genel Müdürlüğünden temin edilmiştir. Belediyemiz taşınmaz programına kaydetme çalışmaları devam etmektedir.

B- Fiilen Cadde ve Bulvar olarak kullanılan ancak tapu kayıtlarında arsa ve bina olarak görülen taşınmazların cinsinin yol olarak tesciline esas Cins Tashihi Beyannamelerinin düzenlenerek ilgili tapu müdürlüklerine gönderilmesi için yedi adet yazı yazılmıştır.

Fiilen Cadde ve Bulvar olarak kullanılan ancak tapu kayıtlarında arsa ve bina olarak görülen taşınmazların cinsinin yol olarak tesciline yönelik çalışmalarımız devam etmektedir" denilmektedir.

**Sonuç olarak** İdare, taşınmazların kaydına başlandığını ifade etmiştir. Ancak 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ve 252 Binalar Hesabı, 2016 Bilançosunda eksik görünmektedir.

#### **BULGU 14: Avukatlık Vekâlet Ücretlerinin Dağıtılmasında Mevzuat Hükümlerine Riayet Edilmemiştir**

Belediye lehine sonuçlanan dava ve icra takipleri sonucunda tahsil olunan vekâlet ücretlerinin toplandığı emanet hesabındaki limit dışı vekâlet ücretinin yanlış kullanıldığı ve bütçe geliri olarak kaydedilmesi gereken kısmının bütçeye gelir kaydedilmediği, Vekâlet Ücreti Ödemesine Esas Veri Tablosu'nun doldurulmadığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Avukatlık Ücretinin Dağıtımı" başlıklı 82'nci maddesinde belediye lehine sonuçlanan dava ve icra takipleri nedeniyle, karşı taraftan tahsil olunan vekâlet ücretlerinin dağıtımı hakkında 1389 sayılı Kanun'un kıyas yolu ile uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

02.11.2011 tarih ve 28103 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 659 sayılı KHK'nın "Yürürlükten kaldırılan ve uygulanmayacak hükümler ile atıflar" başlıklı 18'inci maddesinin birinci fıkrasında 1389 sayılı Kanun'un yürürlükten kaldırıldığı, diğer mevzuatta 1389 sayılı Kanun'a yapılan atıfların bu KHK'ya yapılmış sayılacağı belirtilmiştir.

Avukatlık vekâlet ücretinin dağıtımında ve emanet hesabındaki biriken paranın kullanımında dikkate almamız gereken iki tane mevzuat vardır. Birincisi 659 sayılı Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri Ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararname, ikincisi ise 659 sayılı KHK ya dayanılarak çıkartılan Vekâlet Ücretlerinin Dağıtımına Dair Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliktir.

659 sayılı KHK'nın "*Davalardaki temsilin niteliği ve vekâlet ücretine hükmedilmesi ve dağıtımı*" başlıklı 14 üncü maddesinde aynen;

*“(1) Tahkim usulüne tabi olanlar dâhil adli ve idari davalar ile icra dairelerinde idarelerin vekili sıfatıyla hukuk birimi amirleri, muhakemat müdürleri, hukuk müşavirleri ve avukatlar tarafından yapılan takip ve duruşmalar için, bu davaların idareler lehine neticelenmesi halinde, bunlar tarafından temsil ve takip edilen dava ve işlerde ilgili mevzuata göre hükmedilmesi gereken tutar üzerinden idareler lehine vekâlet ücreti takdir edilir.*

(2) İdareler lehine karara bağlanan ve tahsil olunan vekâlet ücretleri, hukuk biriminin bağlı olduğu idarenin merkez teşkilatında bir emanet hesabında toplanarak idare hukuk biriminde fiilen görev yapan personele aşağıdaki usul ve sınırlar dâhilinde ödenir.

a) Vekâlet ücretinin; dava ve icra dosyasını takip eden hukuk birimi amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü veya avukata %55'i, dağıtımın yapıldığı yıl içerisinde altı aydan fazla süreyle hukuk biriminde fiilen görev yapmış olmak şartıyla, hukuk birimi amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü ve avukatlara %40'ı (...) (1) eşit olarak ödenir.

b) Ödenecek vekâlet ücretinin yıllık tutarı; hukuk birimi amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü, avukatlar için (10.000) gösterge (...) (1) rakamının, memur aylıklarına uygulanan katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak aylık brüt tutarının oniki katını geçemez.

c) Yapılacak dağıtım sonunda arta kalan tutar, hukuk biriminde görev yapan ve (b) bendindeki tutarları dolduramayan hukuk birimi amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü ve avukatlara ödenir. Bu dağıtım sonunda arta kalan tutar üçüncü bütçe yılı sonunda ilgili idarenin bütçesine gelir kaydedilir." denilmektedir.

Vekâlet Ücretlerinin Dağıtımına Dair Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 5 inci, 6 inci, 7 inci ve 8 inci maddelerinde aynen;

"Vekâlet ücreti ödenecekler

MADDE 5- (1) İdareleri adli ve idari yargıda, icra mercileri ve hakemler nezdinde vekil sıfatıyla temsile yetkili kılınanlardan aylık ücret ve tazminatları 27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 10 uncu maddesine göre ödenenler dışındaki hukuk birim amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü ve avukatlara bu Yönetmelik kapsamında vekâlet ücreti ödenir.

Ödenecek vekâlet ücretinin limiti ve dağıtım şekli

MADDE 6- (1) Emanet hesabında toplanan vekâlet ücretleri, vekâlet ücretinden yararlanacak kişilere yıllık tutarı; (10.000) gösterge rakamının memur aylıklarına uygulanan katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak aylık brüt tutarın oniki katını geçmemek üzere, aşağıdaki şekilde dağıtılır:

a) Dava veya icra dosyasını takip eden hukuk birim amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü veya avukata %55'i, vekâlet ücreti dağıtımının yapıldığı yıl içerisinde altı aydan fazla süreyle hukuk biriminde fiilen görev yapmış olmak şartıyla, hukuk birim amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü ve avukatlara %40'ı eşit olarak ödenir.

b) Davanın takibi ve sonuçlandırılmasında birbiri ardına veya birlikte hizmeti geçenerlere (a) bendine göre ayrılan hisseler bu kişilerin hizmet ve karara tesir derecesine göre

*hukuk birim amiri tarafından paylaştırılır.*

*c) Dağıtımı yapılmayan %5'lik kısım muhasebe birimince Hazineye gelir kaydedilir.*

*Limit dışı vekâlet ücretinin dağıtımı*

*MADDE 7- (1) Bu Yönetmeliğin 5 inci ve 6 ncı maddelerine göre vekâlet ücreti ödenen ve limitini dolduramayan hukuk birim amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü ve avukatlara ödenecek tutarlar, mali yılı takip eden Ocak ayı sonuna kadar tahakkuka bağlanmak suretiyle hukuk biriminin bağlı olduğu merkez muhasebe birimince emanet hesabındaki limit dışı vekâlet ücretinden ödenir.*

*Bütçeye gelir kaydedilmesi*

*MADDE 8- (1) Emanet hesabında toplanan ve dağıtımı yapılamayan vekâlet ücretleri tahsilini takip eden üçüncü bütçe yılının sonunda gelir kaydedilir.” denilmektedir.*

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri ve belediye tarafından yapılan ödemeler beraber değerlendirildiğinde dört husus dikkati çekmektedir.

Bunlar:

- Hukuk işlerinde fiilen görev yapan ve hukuk birimi amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü veya avukat kadrolarında görev yapanlara ödenen vekâlet ücretlerinin yıllık tavan tutarlarının aşıp aşılmadığı,
- Elde edilen vekâlet ücretinin ne kadarının yılı içerisinde bütçeye gelir kaydedileceği,
- Hukuk işlerinde fiilen görev yapan ve hukuk birimi amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü veya avukat kadrolarında görev yapanlara emanet hesapta biriken limit dışı vekâlet ücretinin ne zaman dağıtılacağı,
- Emanet hesabında toplanan ve dağıtımı yapılamayan vekâlet ücretleri tahsilini takip eden üçüncü bütçe yılının sonunda gelir kaydedilmesi hususlarıdır.

Yapılan incelemelerde hukuk işlerinde fiilen görev yapan ve hukuk birimi amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü veya avukat kadrolarında bulunanlara ödemelerin yılın henüz başında yapıldığı ve %5 lik kısmın gelir kaydedilmediği görülmüştür. Yıl yeni başladığında o yıl içerisinde tahsil edilmiş herhangi bir vekâlet ücreti olmadığı için ödenecek vekâlet ücretleri, geçmiş yıllarda kazanılan ve emanet hesapta tutulan limit dışı vekâlet ücretinden karşılanmaktadır. Dağıtımlar böyle yapıldığı zaman önceki yıllarda tahsil edilen vekâlet ücretleri sıfırlanmakta veya azalmakta bu nedenle de üçüncü bütçe yılının sonunda gelir kaydedilmesi gereken kısım kalmamakta veya olması gerekenden daha azı gelir kaydedilmektedir. Oysa ki yönetmeliğin yukarıda belirtildiği üzere limit dışı vekâlet ücretinin

dağıtımını başlıklı 7 inci maddesinde yıl içerisinde tahsil edilen vekâlet ücretinin dağıtımının yapılacağı ve belirtilen üst limitlere ulaşamaması halinde ancak limit dışı vekâlet ücretine yani önceki yıllarda tahsil edilen vekâlet ücretine başvurulacağı açık bir şekilde belirtilmiştir. Hatta aynı maddede cari yılın vekâlet ücretlerinin tahsil zamanı da göz önüne alınarak, ertesi yılın ocak ayı sonuna kadar demek suretiyle emanet hesaptaki geçmiş yıllarda toplanan vekâlet ücretlerine cari yılın başında müracaat edilmemesi gerektiği ön görülmüştür.

Yönetmeliğin *Ödenecek vekâlet ücretinin limiti ve dağıtım şekli* başlıklı 6 ıncı maddesinin 1 inci fıkrasının (c) bendinde “*Dağıtımı yapılmayan %5’lik kısım muhasebe birimince Hazineye gelir kaydedilir.*” denilmiştir.

Üzerinde durulması gereken konu, buradaki “*Hazine*” teriminin belediyeler için kullanılıp kullanılmayacağı hususudur. Ancak burada şuna dikkat etmek gerekmektedir, ne 659 sayılı KHK’de ne de bu KHK’ye dayanılarak çıkartılan yönetmelikte belediyelerle ilgili herhangi bir hükme yer verilmediği gibi bir ayrıma da gidilmemiştir. 5393 sayılı belediye kanununun 82 nci maddesi, 659 sayılı KHK’ye dolayısıyla da ilgili yönetmeliğe atıfta bulunmuştur. Haliyle maddede geçen hazine deyiminden belediyeler için belediye bütçesini, genel bütçe kapsamındaki idareler ve diğer idareler için ise kendi bütçelerini anlamalıyız.

2015 yılında toplam 314.380,55 TL vekâlet ücreti tahsili yapılmış bunun %5 i olan 15.719,02 TL si 2015 yılına, 2016 yılı içinde toplam 335.971,72 TL vekâlet ücreti tahsil edilmiş bunun %5 i olan 16.798,58 TL si 2016 yılına bütçe geliri olarak kaydedilmesi gerekmektedir.

Vekâlet ücretlerinin dağıtımının nasıl yapılacağı KHK ve Yönetmelikte detaylı bir şekilde anlatılmıştır. Mezkûr yönetmeliğin ekinde yer alan “*Vekâlet Ücreti Ödemesine Esas Veri Tablosunun*” doldurulmasıyla da hangi avukatın davaya katıldığı, ne kadar vekâlet ücreti tahsil ettiği detaylı bir şekilde görülecektir. Böylece yukarıda belirtilen %55, %40 ve %5 lik kısımlar daha sağlıklı şekilde ayrılacak ve mevzuatın belirttiği kurallara uyulmuş olacaktır.

Bu hükümlerin doğru bir şekilde uygulanmaması sonucunda Faaliyet Sonuçları Tablosunda avukatlık vekâlet ücreti gelirleri 2015 yılında 15.719,02 TL, 2016 yılında da 16.798,58 TL eksik görülmesine, 2016 yılı bilançosunda da 333 Emanetler Hesabının 32.517,60 TL fazla görülmesine sebep olunmuştur.

***Kamu idaresi cevabında;*** "Bulgu 15’de belirtilen hususlar ile ilgili 2015 yılı Faaliyet Sonuçları Tablosunda ve 2016 yılı Bilançosunda 333 Emanetler Hesabında tespit edilen

32.517,60.-TL fazla tutarın 09.05.2017 tarih ve 14634 Yevmiye nolu Muhasebe İşlem Fişi Belediyemiz bütçesine gelir kaydedilmiş olup, Muhasebe İşlem Fişi fotokopisi sunulmuştur"

Hukuk Müşavirliği'nin Cevabı:

“Sayıştay Başkanlığının Denetim Raporunun Hukuk Müşavirliğine yönelik değerlendirmeler neticesinde 659 sayılı KHK kapsamında Hukuk Müşavirliğinde fiilen görev yapan Avukat ve Hukuk Müşavirlerine ödenen vekâlet ücreti yönünden dört hususun tespit ve değerlendirme konusu yapıldığı anlaşılmaktadır. Buna göre;

a) Bulgu maddesi yapılan tespitlerden birisi olan ödenen vekâlet ücretlerinin yıllık tavan tutarını aşp aşmadığı hususunda denetim raporunda açık bir bulgu ve tespit bulunmamakta olup Hukuk Müşavirliği tarafından hesaplanarak ilgisine ödenen vekâlet ücretlerinde tavan tutarın aşılmadığı açıkça anlaşılmaktadır.

b) Vekalet ücretinin dağıtımında 659 sayılı KHK'nin 14/2-a maddesinde Anayasa Mahkemesi'nin 27/12/2012 tarihli ve E.: 2011/139, K.: 2012/205 sayılı Kararı ile “hukuk biriminde görev yapan diğer personele %5'i” kısmının iptal neticesinde oluşan %5'lik tutarın yorum yolu ile gelir kaydedilmesi gerektiğine yönelik yorum mevzuata açıkça aykırı olup iptal kararı neticesinde oluşan hukuki boşluğun %5'lik kısım yönünden gelir kaydedileceğine dair 659 sayılı KHK'de bir hüküm yoktur. Bilindiği üzere idari para cezaları, harçlar, vergilerin kanun ile düzenlenmesi zorunlu olup KHK'de olmayan bir hususun yorum ile iade işlemlerine konu edilmesine hukuken imkân bulunmadığı değerlendirilmektedir.

Evveliyatında Hukuk Müşavirliğinde çalışan memurlara ödenen %5'lik kısım yönünden oluşan boşluk ancak kanuni düzenleme ile değerlendirilebilecek bir husus olup bu tutar yönünden askıda bir durum mevcuttur. Yorum yolu ile bu boşluğun doldurulmasının hukuken doğru olmadığı değerlendirilmektedir.

Ancak bu değerlendirmemize rağmen Mali Hizmetler Daire Başkanlığı tarafından Denetim Raporunda belirtilen bulgular doğrultusunda 15.05.2017 tarih ve 1197 sayılı yazısına göre 2015 ve 2016 yıllarından kesilmeyen %5 hazine alacağının kesilerek gelir kaydedilmiştir.

c) Yine Denetim Raporunda yıl başında vekâlet ücretinin dağıtımı tekit konusu yapılmış ise de yıl içerisinde avukat sayısında bir değişiklik olmadığı gibi dağıtımın yapıldığı yıl itibariyle yapılan vekâlet ücreti ödemeleri aşacak şekilde vekâlet ücreti tahsilatı yapıldığından -yıl içerisinde ödenen vekâlet ücreti tutarına ulaşıldığından- önceki yıllara ait tahsil edilen vekâlet ücretinden ödeme yapılmasının sonuç itibariyle hukuki bir sakınca

doğurmadığı anlaşılacakla beraber Hukuk Müşavirliği tarafından ileriye yönelik olarak yapılacak vekâlet ücreti dağıtımında dikkate alınacaktır.

Ayrıca geçmiş yıllarda toplanan vekâlet ücretine cari yılın başında müracaat edilmemesi gerektiğine dair bulgu ile 659 sayılı KHK'nin 14/2-c maddesinin son fıkrasındaki "dağıtım sonunda arta kalan tutar, üçüncü bütçe yılı sonunda ilgili idarenin bütçesine gelir kaydedilir" şeklindeki düzenlemesi birlikte değerlendirildiğinde, vekâlet ücretinin 3 yıl içerisinde kullanılabileceği yönündeki KHK'nin düzenlemesinin yorum ile daraltılmasına yol açacağı değerlendirilmektedir.

d)Denetim Raporunda tespit edilen ve tekit konusu yapılan "Vekâlet Ücreti Ödenmesine Esas Veri Tablosunun" doldurulması gerektiği noktasındaki bulgu ile ilgili olarak 2017 yılı vekâlet ücreti dağıtımında anılan tablo düzenlenerek ödenen vekâlet ücretinin hangi dava dosyası ile ilişkili olduğu açıkça belirtilmiştir.

Ayrıca anılan denetim raporunda Belediyelerin 659 sayılı KHK kapsamında değerlendirilip değerlendirilemeyeceğine yönelik olarak Belediyelerin mevzuatın kapsamında bulunup bulunmadığı açıkça belirtilmemesine rağmen 5393 sayılı Kanunun 82.maddesinin atfı sebebiyle hazine deyiminden, belediyeler için belediye bütçesinin anlaşılması gerektiği hususu da yoruma dayanan tespit niteliğinde olup, mevzuatta bu konuda açık hüküm yoktur." Denilmektedir.

**Sonuç olarak** Kamu idaresi, göndermiş olduğu Ek:9 cevabi yazısında "vekâlet ücretinin dağıtımında bahsi geçen %5'lik kısmın yorum yolu ile gelir kaydedilmesi gerektiğine yönelik yorumun mevzuata açıkça aykırı olduğu, 659 sayılı KHK'da %5'lik kısmın gelir kaydedilmesiyle ilgili herhangi bir hüküm bulunmadığı, idari para cezaları, harçlar ve vergilerin kanunla konulacağı, KHK ile düzenlenmeyen bir hususun yorum yolu ile değerlendirilmesinin yanlış olduğu" belirtilmiş olsa da bulguya konu edilen hususların bir yorum olmadığı aksine mevzuat hükümlerine dayandığı açıktır.

Bulgumuzda da belirtildiği gibi avukatlık vekâlet ücretlerinin dağıtımını belirten iki ayrı düzenleme bulunmaktadır. Birincisi 659 sayılı KHK, ikincisi ise 659 sayılı KHK ya dayanılarak çıkartılan yönetmeliktir.

659 sayılı KHK ye dayanılarak çıkartılan 08.07.2012 tarih ve 28347 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Vekâlet Ücretlerinin Dağıtımına dair Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 6'ncı maddesinin birinci fıkrasında dağıtım usulü ve limitler anlatılarak (c) bendinde dağıtım yapılmayacak %5'lik kısmın bütçeye gelir kaydedileceği



hüküm altına alınmıştır.

Bir diğer konu ise yılın henüz başında limit dışı vekâlet ücretinin dağıtımıyla ilgili olarak idare cevabında avukat sayısında yıl içerisinde değişiklik olmadığı, yıl itibarıyla yapılan vekâlet ücreti ödemelerini aşacak şekilde vekâlet ücreti tahsilatı yapıldığı, önceki yıllara ait tahsil edilen vekâlet ücretinden ödeme yapılmasının hukuki bir sakınca doğurmadığı belirtilmiş olsa da;

İlgili mevzuatlar gereğince dağıtım sonunda kalan tutarlar üçüncü bütçe yılının sonunda gelir kaydedilecektir. Hal böyle iken yılın başında avukatların yıl boyunca göreve devam edip etmeyecekleri belli değil iken tam yıl çalışmış gibi bir tam yıllık vekâlet ücreti dağıtımının yapılması emanet hesapta bekletilen vekâlet ücretinin azalmasına sebep olacaktır. Her yıl, yılın henüz başında vekâlet ücretleri dağıtılırken emanet hesapta bekleyen üçüncü yılını doldurmak üzere olup bütçeye gelir kaydedilmesi gereken kısmın dağıtıldığı bilinen bir gerçektir. Böyle olduğu zaman da üçüncü yılın sonunda gelir kaydedilmesi gereken kısım ya kalmamakta, ya da azalmaktadır. Kaldı ki bulguda belirtildiği üzere mezkûr yönetmeliğin limit dışı vekâlet ücretinin dağıtımını başlıklı 7 inci maddesinde yıl içerisinde tahsil edilen vekâlet ücretinin dağıtımının yapılacağı ve belirtilen üst limitlere ulaşılamsı halinde ancak limit dışı vekâlet ücretine yani önceki yıllarda tahsil edilen vekâlet ücretine başvurulacağı açık bir şekilde belirtilmiştir.

Ayrıca kamu idaresinin cevabında "hazine" teriminden belediyeler için belediye bütçesini kabul etmemizle ilgili olarak yoruma dayanan tespit olduğu belirtilmiştir. Yönetmeliğin *Ödenecek vekâlet ücretinin limiti ve dağıtım şekli* başlıklı 6 inci maddesinin 1 inci fıkrasının c bendinde "*Dağıtımı yapılmayan %5'lik kısım muhasebe birimince Hazineye gelir kaydedilir.*" denilmiştir.

"Hazine" teriminin belediyeler için kullanılıp kullanılmayacağı hususu değerlendirildiğinde; 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Avukatlık Ücretinin Dağıtımını" başlıklı 82'nci maddesinde belediye lehine sonuçlanan dava ve icra takipleri nedeniyle karşı taraftan tahsil olunan vekâlet ücretlerinin dağıtımını hakkında 1389 sayılı Kanun'un kıyas yolu ile uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

02.11.2011 tarih ve 28103 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 659 sayılı KHK'nın "Yürürlükten kaldırılan ve uygulanmayacak hükümler ile atıflar" başlıklı 18'inci maddesinin birinci fıkrasında 1389 sayılı Kanun'un yürürlükten kaldırıldığı, diğer mevzuatta 1389 sayılı Kanun'a yapılan atıfların bu KHK'ya yapılmış sayılacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak, 659 sayılı KHK ve bu KHK ya dayanılarak çıkartılan yönetmelik

hükümleri, 5393 sayılı Belediye Kanununun 82'nci madde uyarınca belediyeler için de uygulanacağı açıktır.

Yukarıda belirttiğimiz hususların dışında Bulgumuzda yer alan konuları dikkate alarak gerekli düzeltmeleri yapmışlardır. Ayrıca idarenin Muhasebe ve Hukuk birimleri, bundan sonraki işlemlerinde bulgumuzda belirttiğimiz konulara iştiraklerini vurgulayarak mevzuatın belirttiği hassasiyetleri gözeteceklerini belirtmişlerdir. Konu müteakip denetimlerde takibimizde olacaktır.

Hatalı uygulama nedeniyle 333 Emanetler Hesabı, 2016 Bilançosunda 32.517,60-TL fazla görünmektedir.

### **BULGU 15: Peşin Ödenen Kira Giderleri Gelecek Aylara Ait Giderler Hesabına Kaydedilmemiştir.**

Belediyede peşin ödenen kiralar olmasına rağmen, 180-Gelecek Aylara Ait Giderler Hesabında takip edilmeyerek doğrudan gider yapıldığı tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin "Hesabın niteliği" başlıklı 144'üncü maddesinde; "*180 Gelecek Aylara Ait Giderler Hesabı, içinde bulunulan dönemde ortaya çıkan ancak, gelecek aylara ait olan peşin ödenmiş giderler ile duran varlıklar ana hesap grubundaki gelecek yıllara ait giderler hesabında kayıtlı tutarlardan tahakkuk zamanına bir yıldan az süre kalanların izlenmesi için kullanılır.*" denilmektedir.

Belediyede içinde bulunulan ayı takip eden aylarda tahakkuk ettirilmesi gereken peşin ödenmiş giderler, 180-Gelecek Aylara Ait Giderler Hesabına borç kaydı yapılarak muhasebeleştirilmesi gerekirken, 630-Giderler Hesabına kaydedilerek doğrudan gider yapılmıştır. Bu kayıt şekli Muhasebe Yönetmeliğinin ilgili hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

İçinde bulunulan ayı takip eden aylarda tahakkuk ettirilmesi gereken peşin ödenmiş giderlerin 180-Gelecek Aylara Ait Giderler Hesabına borç yazılarak kaydedilmesi, ilgili kiraların ilişkili olduğu ayların sonlarında bu hesaba alacak, 630-Giderler Hesabına borç yazılarak kaydedilmesi gerekmektedir. Hatalı uygulama nedeniyle 180 hesabı bilançoda hatalı bilgi vermektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** "Bulgu 20'de belirtilen hatalı uygulamalar ile ilgili eksikliklerin için Mali Hizmetler Daire Başkanlığımızca 10.05.2017 tarih ve 1176 sayılı yazımız ile genel olarak tüm birimlere bildirilmiş olup, hatalı kayıtlar ile ilgili bundan sonraki

süreçte giderileceği, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin ilgili madde hükümlerine göre işlem yapılması sağlanacaktır" denilmektedir.

***Sonuç olarak*** Kamu idaresi bulgumuza iştirak etmiş olup gerekli işlemlerin yapılacağını belirtmiştir. Konu müteakip denetimlerde takip edilecektir.



**8. EKLER****Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları**

## ADANA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ 2016 BİLANÇOSU

Aktif		Pasif	
1 Dönen Varlıklar	464.551.025,64	3 Kısa Vadeli Yabancı Kaynaklar	955.059.845,48
10 Hazır Değerler	4.451.982,63	30 Kısa Vadeli İç Mali Borçlar	395.627.351,32
11 Menkul Kıymetler ve Varlıklar	79.461,84	32 Faaliyet Borçları	327.128.027,85
12 Faaliyet Alacakları	39.396.503,47	33 Emanet Yabancı Kaynaklar	70.314.541,54
13 Kurum Alacakları	0,00	36 Ödenecek Diğer Yükümlülükler	103.586.631,59
14 Diğer Alacaklar	297.516,48	37 Borç Ve Gider Karşılıkları	18.686.572,85
15 Stoklar	7.079.704,17	38 Gelecek Aylara Ait Gelirler Ve Gider Tahakkukları	39.716.720,33
16 Ön Ödemeler	3.785.027,04	4 Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklar	1.575.813.310,63
18 Gelecek Aylara Ait Giderler	0,00	40 Uzun Vadeli İç Mali Borçlar	737.618.787,72
19 Diğer Dönen Varlıklar	409.460.830,01	41 Uzun Vadeli Dış Mali Borçlar	77.842.730,95
2 Duran Varlıklar	2.224.316.152,32	43 Diğer Borçlar	608.477.745,85
21 Menkul Kıymetler Ve Varlıklar	0,00	47 Borç Ve Gider Karşılıkları	33.951.042,13
22 Faaliyet Alacakları	0,00	48 Gelecek Yıllara Ait Gelirler Ve Gider Tahakkukları	117.923.003,98
23 Kurum Alacakları	0,00	5 Öz Kaynaklar	157.994.021,85
24 Mali Duran Varlıklar	228.489.981,49	50 Net Değer	947.221.524,54
25 Maddi Duran Varlıklar	1.995.826.170,83	52 YENİDEN DEĞERLEME FARKLARI	0,00

26 Maddi Olmayan Duran Varlıklar	0,00	57 Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları	0,00
28 Gelecek Yıllara Ait Giderler	0,00	58 Geçmiş Yıllar Olumsuz Faaliyet Sonuçları	-691.277.934,05
29 Diğer Duran Varlıklar	0,00	59 Dönem Faaliyet Sonuçları	-97.949.568,64
Aktif Toplamı	2.688.867.177,96	Pasif Toplamı	2.688.867.177,96
Nazım Hesaplar	691.136.324,04	Nazım Hesaplar	691.136.324,04
910 Teminat Mektupları Hs.	85.060.814,34	911 Teminat Mektupları Emanet Hes.	85.060.814,34
914 Verilen Teminat Mek. Hs.	17.994.577,95	915 Verilen Teminat Mek.Karşılığı Hs.	17.994.577,95
920 Gider Taahhütler Hesabı	457.410.352,05	921 Gider Taahhütler Karşılığı Hes.	457.410.352,05
990 Kiraya Verilen Duran Varlıklar	130.670.579,70	999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hs.	130.670.579,70
Genel Toplam	3.380.003.502,00	Genel Toplam	3.380.003.502,00

## ADANA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ 2016 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

I	GİDERİN TÜRÜ	TUTAR
1	Personel Giderleri	196.428.584,75
2	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	30.658.734,91
3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	408.944.701,43
4	Faiz Giderleri	69.859.579,73
5	Cari Transferler	11.993.846,84
7	Sermaye Transferleri	312.540,00
11	Değer ve Miktar Değişimleri Giderleri	176.188.778,68
12	Gelirlerin Ret Ve İadesinden Kaynaklanan Giderler	3.419.324,43

13	Amortisman Giderleri	88.984.820,83
14	İlk Madde ve Malzeme Giderleri	171.318.938,15
20	Silinen Alacaklardan Kaynaklanan Giderler	4.500.062,85
30	Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler	0,00
99	Diğer Giderler	69.755,54
	<b>GİDERLER TOPLAMI</b>	<b>1.162.679.668,14</b>
<b>I</b>	<b>GELİRİN TÜRÜ</b>	<b>TUTAR</b>
1	Vergi Gelirleri	39.701.188,73
3	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	151.530.905,95
4	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	1.840.196,46
5	Diğer Gelirler	723.622.154,72
11	Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri	148.035.653,64
	<b>GELİRLER TOPLAMI</b>	<b>1.064.730.099,50</b>
	<b>FAALİYET SONUCU (+/-)</b>	<b>-97.949.568,64</b>

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