



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ADANA SEYHAN BELEDİYESİ

2021 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2022



Tel : 90 (312) 295 30 00
Fax : 90 (312) 295 48 00



www.sayistay.gov.tr
sayistay@sayistay.gov.tr



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	10
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	10
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	10
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	11
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	13
7.	DENETİM BULGULARI.....	13
8.	EKLER.....	40

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: 2021 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	4
Tablo 3: 2021 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	5
Tablo 4: 2021 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri.....	6
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri.....	7
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirket	8
Tablo 8: Seyhan Belediyesi Doğrudan Temin Limitleri	22
Tablo 9: 2006-2021 Yılları Arası Türkiye Jokey Kulübünce Aktarılan Eğlence Vergisi Payları	

KISALTMALAR

A.Ş.	Anonim Şirketi
ÇTV	Çevre Temizlik Vergisi
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
T.A.O.	Türk Anonim Ortaklığı
T.C.	Türkiye Cumhuriyeti

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Belediyeye Ait Taşınmazların Değer Tespitlerinin Yapılmaması

B. Diğer Bulgular

1. Teknik Personel Taahhüdünün Zamanında ve Usulüne Uygun Sunulmaması

2. Yapım İşlerinde İş Süresinde Bitirilmemesine Rağmen İhtarname Çekilmemesi veya İhtarname Çekilmesine Rağmen İşin Bitirilmesi İçin Gerekli Sürenin Belirtilmemesi

3. Bütün Riskler Sigortası Kapsamında Yer Alan Risk Kalemlerinde Muafiyet Oranının Yüksek Belirlenmesi

4. Yapım İş İhalelerinde All Risk (Bütün Riskler) Sigorta Bedelinin Fiyat Farkı Ödenen Durumlarda Revize Edilmemesi ve Sigorta Süresinin Süre Uzatımı veya Cezalı Çalışma Olan Durumlarda Uzatılmaması

5. Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Doğrudan Temin ile Yapılan Alımlara İlişkin Limitlerin Aşılması

6. Belediye Şirketinden Yapılan Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımlarında Sözleşme Yapılmaması

7. Belediye Meclisince İhtisas Komisyonu ve Üye Sayısı Belirlenmeden Doğrudan Üye Seçimi Yapılması ve Aynı Konu Hakkında Toplantıların Müşterek Yapılarak Komisyon Üyelerinin Tamamına Huzur Hakkı Ödenmesi

8. Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması

9. Adana Büyükşehir Belediyesince Aktarılması Gereken Eğlence Vergisinin Takip ve Tahsilatının Sağlanmaması

10. Bazı İşletmelerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmaksızın Faaliyette Bulunması ve İşyeri Açma İzni Harcının Tahsil Edilmemesi

11. Bazı İş Yerleri İçin Çevre Temizlik Vergisi Tahakkuk Ettirilmemesi

12. Ambalaj Atıklarının Toplanması İlişkin İmtiyaz Hakkının İhalesiz ve Bedelsiz Olarak Devredilmesi

13. Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunması İçin Tahsil Edilen Katkı Paylarının Zamanında Gönderilmemesi

14. Tapuda Kayıtlı Bazı Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması

15. Belediye Taşınmazlarının Ecrimisil Karşılığında Kullanılması

16. Sayıştaya Sunulması Gereken Defter, Kayıt, Belge ve Bilgilerin Süresinde Gönderilmemesi

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

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

Seyhan Belediyesi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinde yer alan sınıflandırma çerçevesinde genel yönetim kapsamında yer almakta olup, faaliyetlerini 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun verdiği yetki ve sorumluluklar çerçevesinde yürütmektedir. Belediye, büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan bir ilçe belediyesidir ve belediyenin sınırları, bulunduğu ilçenin mülki sınırlarıdır.

Kamu İdaresinin temel mevzuatı olan 5216 ve 5393 sayılı Kanunlarda kurumun görev, yetki, sorumlulukları ile organları, teşkilatı, bütçe ve denetimi gibi temel hususlar düzenlenmektedir. Bununla birlikte görev, yetki, imtiyaz ve sorumlulukları diğer ilgili kanun ve yönetmeliklerde de düzenlenmiştir.

5216 sayılı Kanun'un "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinde, büyükşehir belediyelerinin ve büyükşehir ilçe belediyelerinin görev ve yetkileri ayrıntılı bir şekilde sayılmıştır. Söz konusu görev ve yetkiler genel olarak 5393 sayılı Kanun'da belirtilen görev ve yetkilerin paylaşımından ibarettir. Büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyonun büyükşehir belediyesi tarafından sağlanması da hüküm altına alınmıştır. Büyükşehir belediyelerinin, kendi sınırları içerisinde yer alan ilçe belediyelerinin imar uygulamalarını denetleme yetkisi bulunmaktadır. Bunun yanı sıra, büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleri hakkında 5393 sayılı Kanun'da yer verilen yetki, imtiyaz ve muafiyetlerin geçerli olduğu da mezkûr Kanun'da belirtilmiştir.

5393 sayılı Kanun'un "Belediyenin görev ve sorumlulukları" başlıklı 14'üncü maddesinde, belediyelerin mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla; kentsel altyapı, çevre sağlığı, temizlik, katı atık, zabıta, itfaiye, mezarlıklar, park ve yeşil alanlar, konut, kültür ve

sanat, öğrenci yurtları, sosyal hizmetler, nikâh ve benzeri hizmetleri yapacağı veya yaptıracığı, bunun yanı sıra devlet okullarının ve mabetlerin tüm ihtiyaçlarını karşılayabileceği, sağlıkla ilgili tesisler açabileceği, sporu teşvik edebileceği ve gıda bankacılığı yapabileceği hüküm altına alınmıştır.

5393 sayılı Kanun'un "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinde; belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak, yönetmelik çıkarmak, belediye gelirlerini tahsil etmek, ulaşım hizmetlerini görmek, ticari hayata katkı sağlamak gibi yetki ve imtiyazlar sayılmıştır.

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre ilçe belediyesinin organları; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır.

Seyhan Belediyesinin karar organı olan Belediye Meclisi, Belediye Başkanı ve 45 meclis üyesinden oluşmaktadır.

Belediye teşkilâtı norm kadro esaslarına uygun olarak yazı işleri, mali hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşmaktadır. Beldenin nüfusu, fiziki ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak, norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak gerektiğinde sağlık, itfaiye, imar, insan kaynakları, hukuk işleri ve ihtiyaca göre diğer birimler kurulabilmektedir. Bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi belediye meclisinin yetkisi dâhilindedir.

Belediyelerdeki tüm kadrolara yapılacak olan atamalar kanun ve yönetmeliklerde belirtilen kriterlere uygun olarak belediye başkanı tarafından yapılmakta, birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadrolarına yapılan atamalar ilk toplantıda belediye meclisinin bilgisine sunulmaktadır. 5393 sayılı Kanun'a istinaden belediye başkanı, zorunlu gördüğü takdirde,

beldenin nüfus sayısına göre en çok dört belediye meclis üyesini belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirebilmektedir.

Belediyenin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı 8 birim belirlenmiştir. Bunlar İç Denetim Birim Başkanlığı, Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü, Spor İşleri Müdürlüğü, Basın ve Yayın Müdürlüğü, İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü, Strateji Geliştirme Müdürlüğü, Dış İlişkiler Müdürlüğü ve Özel Kalem Müdürlüğüdür. Başkana bağlı memurlar arasından atanan 4 başkan yardımcısı, meclis üyeleri arasından atanan 4 başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin 37 adet hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili başkan yardımcılığına bağlıdır.

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

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	628	365
Sözleşmeli Personel	79	79
Kadrolu İşçi	343	185
Geçici İşçi	-	4
Toplam	1050	633
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	1691	1691

1.3. Mali Yapı

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Bütçe türleri ve kapsamı" başlıklı 12'nci maddesine göre, genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri içinde mahalli idareler bütçeleri de sayılmış, mahalli idare bütçesi, mahalli idare kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesi olarak tanımlanmıştır. Bütçe işlemleri 27.05.2016 Tarih ve 29724 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre yürütülmektedir.

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

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

Tablo 2: 2021 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod1	Giderin Türü	Geçen Yılandan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Eklene Ödenek (TL)	Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	0,00	107.114.000,00	17.191.618,34	12.483.451,02	111.822.167,32	103.657.353,71	8.164.813,61	0,00
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	17.386.000,00	2.401.372,28	2.939.842,69	16.847.529,59	15.715.144,57	1.132.385,02	0,00
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0,00	280.875.000,00	82.553.551,62	41.196.004,88	322.232.546,74	313.942.255,64	8.290.291,10	0,00
04	Faiz Giderleri	0,00	1.000.000,00	3.234.000,00	0,00	4.234.000,00	4.233.810,36	189,64	0,00
05	Cari Transferler	0,00	31.895.000,00	4.409.083,30	1.823.026,25	34.481.057,05	32.550.390,60	1.930.666,45	0,00
06	Sermaye Giderleri	0,00	123.980.000,00	43.580.108,73	58.938.409,43	108.621.699,30	106.327.920,18	2.293.779,12	0,00
07	Sermaye Transferleri	0,00	1.750.000,00	11.000,00	0,00	1.761.000,00	1.760.891,17	108,83	0,00
08	Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09	Yedek Ödenek	0,00	36.000.000,00	0,00	36.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam		0,00	600.000.000,00	153.380.734,27	153.380.734,27	600.000.000,00	578.187.766,23	21.812.233,77	0,00

Belediyenin 2021 mali yılı bütçesi ile 600.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup, yıl içinde eklenen ve düşülen 153.380.734,27 TL ödenekle birlikte 2021 yılı ödenek toplamı olan 600.000.000,00 TL değişmemiştir. Yıl içinde 578.187.766,23 TL bütçe gideri yapılmış, 21.812.233,77 TL ödenek ise iptal edilmiştir.

Belediyenin 2021 yılı Bütçesi “(A) Ödenek Cetvelinde” 600.000.000,00 TL ödenek, “(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması” cetvelinde ise 550.000.000,00 TL gelir tahmini öngörülmüş olup gider bütçesindeki ödenek toplamı ile gelir bütçesinde tahmin edilen gelir toplamı arasındaki fark, Finansmanın Ekonomik Sınıflandırılması Cetvelindeki borçlanma, borç ödemeleri ve likidite amaçlı banka hesabında tutulan nakit karşılığı ile gösterilen 50.000.000,00 TL ile giderilerek bütçe denkliliği sağlanmıştır.

Tablo 3: 2021 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	179.750.000,00	174.191.330,78	3.212.131,65	170.979.199,13	95,12
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	11.550.000,00	6.208.673,43	68.501,99	6.140.171,44	53,16
04- Alınan Bağış ve Yardımlar İle Özel Gelirler	3.500.000,00	7.506.239,10	0,00	7.506.239,10	214,46
05- Diğer Gelirler	292.700.000,00	370.761.966,43	913.011,57	369.848.954,86	126,36
06- Sermaye Gelirleri	63.000.000,00	16.425.177,35	47.140,16	16.378.037,19	26,00
08-Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09- Red ve İadeler	-500.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	550.000.000,00	575.093.387,09	4.240.785,37	570.852.601,72	103,79

Buna göre 2021 yılında net bütçe geliri %103,79 seviyesinde gerçekleşmiştir. Alınan bağış ve yardım gelirleri (%214,46) ve diğer gelirler (%126,36) beklenenin çok üstünde, sermaye gelirleri (%26) ve teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%53,16) beklenenin çok altında gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2021 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01-Personel Giderleri	107.114.000,00	103.657.353,71	96,77
02-Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	17.386.000,00	15.715.144,57	90,39
03-Mal ve Hizmet Alım Giderleri	280.875.000,00	313.942.255,64	111,77
04-Faiz Giderleri	1.000.000,00	4.233.810,36	423,38
05-Cari Transferler	31.895.000,00	32.550.390,60	102,05
06-Sermaye Giderleri	123.980.000,00	106.327.920,18	85,76
07-Sermaye Transferleri	1.750.000,00	1.760.891,17	100,62

08-Borç Verme	0,00	0,00	0,00
09-Yedek Ödenek	36.000.000,00	0,00	0,00
Toplam	600.000.000,00	578.187.766,23	96,36

Buna göre 2021 yılında bütçe giderleri % 96,36 seviyesinde gerçekleşmiştir. Personel giderleri, sermaye giderleri ve sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri kalemleri beklenenin altında gerçekleşirken, mal ve hizmet alım giderleri, faiz giderleri, cari transferler ve sermaye transferler kalemleri beklenenin üstünde gerçekleşmiştir.

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

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

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2019 Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	120.455.388,27	134.265.626,57	174.191.330,78	11,47	29,74
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	3.449.304,26	5.971.288,63	6.208.673,43	73,12	3,98
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	1.519.662,89	5.396.615,82	7.506.239,10	255,12	39,09
Diğer Gelirler	230.211.732,89	269.851.743,32	370.761.966,43	17,22	37,39
Sermaye Gelirleri	10.026.809,83	7.221.528,22	16.425.177,35	-27,98	127,45
Toplam	365.662.898,14	422.706.802,56	575.093.387,09	15,60	36,05
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	381.999,38	1.275.188,00	4.240.785,37	233,82	232,56
Net Toplam	365.280.898,76	421.431.614,56	570.852.601,72	15,37	35,46

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2021 yılında gelirler bir önceki yıla göre 149.420.987,16 TL'lik (%35,46) artış göstermiştir. Bu çerçevede alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirlerde 2.109.623,28 TL (%39,09), vergi gelirlerinde 39.925.704,21 TL (%29,74), diğer gelirlerde 100.910.223,11 TL (% 37,39) ve sermaye gelirlerinde 9.203.649,13 TL (% 127,45)

tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur. Artışın büyük oranda devralınan belde belediyelerin gelirlerinin ve aynı şekilde merkezi idare vergi gelirlerinden alınan paylarının eklenmesi sonucu arttığı anlaşılmakla birlikte, gelir yönetiminde sağlanan başarı da bu artışta etkili olmuştur.

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

Bütçe Giderinin Çeşidi	2019 Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	77.390.679,83	91.542.582,41	103.657.353,71	18,29	13,23
SGK Devlet Prim Giderleri	12.712.400,74	14.580.199,58	15.715.144,57	14,69	7,78
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	213.024.957,89	255.291.713,15	313.942.255,64	19,84	22,97
Faiz Giderleri	4.388.152,81	2.663.109,07	4.233.810,36	-39,31	58,98
Cari Transferler	16.862.124,52	19.298.966,97	32.550.390,60	14,45	68,66
Sermaye Giderleri	112.068.279,18	81.685.932,47	106.327.920,18	-27,11	30,17
Sermaye Transferleri	3.742.692,59	1.646.272,26	1.760.891,17	-56,01	6,96
Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	440.189.287,56	466.708.775,91	578.187.766,23	6,02	23,89

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2021 yılında 2020 yılına göre 111.478.990,32 TL (%23,89) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2021 yılında personel giderlerinin 12.114.771,30 TL (%13,23), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 1.134.944,99 TL (%7,78), mal ve hizmet alım giderlerinin 58.650.542,49 TL (%22,97), faiz giderlerinin 1.570.701,29 TL (%58,98), cari transferlerin 13.251.423,63 TL (%68,66), sermaye giderlerinin 24.641.987,71 TL (%30,17) ve sermaye transferlerinin 114.618,91 TL (%6,96) arttığı görülmektedir.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2021 yılı Faaliyet Gideri 526.805.544,66 TL, Faaliyet Net Geliri 654.549.812,78 TL olup, Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 127.744.268,12 TL olarak gerçekleşmiştir.

Belediyenin doğrudan ve/veya dolaylı hissedarı olduğu şirket aşağıdaki tabloda

gösterilmiştir:

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirket

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Seyhan İmar İnşaat Kültür Sağlık Tic. A.Ş.	17.500.000,00	17.499.976,00	0,999998629

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Seyhan Belediyesinin muhasebe kayıt işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Mahalli idarelerin hesap planı, 23.12.2014 tarih ve 29214 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Çerçeve hesap planının genel yapısı" başlıklı 46'ncı maddesinde ana hesap grupları, hesap grupları ve hesaplar itibariyle belirlenmiş çerçeve hesap planında yer alan hesaplardan oluşmaktadır. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer almamakla birlikte, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer alan herhangi bir hesabın kullanılması gerekliliği ortaya çıkarsa Yönetmelik'teki hesap planına ilave hesap eklemeye veya çıkarmaya, Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı yetkilidir.

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

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

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

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

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

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,

-
- Faaliyet sonuçları tablosu,
 - İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetim hesabı icmal cetveli.

Kamu İdaresinin denetimi; yukarıda belirtilen defter, tablo ve belgeler ile Usul ve Esaslar'ın "Diğer belgelerin verilme yeri, süresi ve usulleri" başlıklı 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

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

Kanun'un "İç kontrolün tanımı" başlıklı 55'inci maddesinde iç kontrol; idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, mali bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan mali ve diğer kontroller bütünü olarak tanımlanmıştır.

Aynı Kanun'un "Kontrolün yapısı ve işleyişi" başlıklı 57'nci maddesinde ise; Kamu

idarelerinin malî yönetim ve kontrol sistemlerinin; harcama birimleri, muhasebe ve malî hizmetler ile ön malî kontrol ve iç denetimden oluştuğu; yeterli ve etkili bir kontrol sisteminin oluşturulabilmesi için mesleki değerlere ve dürüst yönetim anlayışına sahip olunması, malî yetki ve sorumlulukların bilgili ve yeterli yöneticilerle personele verilmesi, belirlenmiş standartlara uyulmasının sağlanması, mevzuata aykırı faaliyetlerin önlenmesi ve kapsamlı bir yönetim anlayışı ile uygun bir çalışma ortamının ve saydamlığın sağlanması bakımından ilgili idarelerin üst yöneticileri ile diğer yöneticileri tarafından görev, yetki ve sorumluluklar göz önünde bulundurulmak suretiyle gerekli önlemlerin alınacağı hükmüne yer verilmek suretiyle etkin bir iç kontrol sisteminin oluşturulması sorumluluğu idarelerin üst yöneticileri ile diğer yöneticilerine bırakılmıştır.

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

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

Seyhan Belediyesinin iç kontrol sistemi hakkında bilgi edinilmesi amacıyla; ilgili mevzuat, kurum faaliyet raporu, yapılan görüşmeler ve düzenlilik denetim rehberinde yer alan iç kontrol sistemi değerlendirme formu esas alınarak yapılan incelemeler neticesinde aşağıdaki değerlendirmeler yapılmıştır.

Belediyede Kamu İç Kontrol Sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi çalışmaları kapsamında hazırlanması gereken İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlanmıştır. Bu bahisle İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planında yer alan eylemlerin gerçekleşme sonuçları izlenmekte, planın revize edilmesi çalışmalarının takibi yapılmakta ve raporlanmaktadır.

Belediyede İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu, üst yöneticinin onayı ile görevlendirilmiştir.

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar, yetki devrinin sınırları yazılı olarak belirlenmiş; ancak idarenin tüm birimlerinde yapılan işlerin iş tanımları, bu işlerin süreçleri ve iş akış şemaları çıkarılmamıştır.

Kurum stratejik amaç ve hedeflerine yönelik riskleri yıllık olarak belirlememektedir.

Belediyede İç Denetim Birimi kurulmuştur. Ancak iç denetçiler tarafından sınırlı sayıda iç denetim raporu düzenlenmiştir.

İç kontrol Sisteminin beş bileşeninden olan “Kontrol Ortamı”nın gereği olarak kurumdaki tüm personel, Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik’in ekinde yer alan Etik Sözleşmesini imzalamış olup özlük dosyalarında yer almaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Stratejik plân ve performans programı” başlıklı 41’inci maddesi hükmü uyarınca belediye tarafından Stratejik plan ve performans programı hazırlanmıştır. Ayrıca, faaliyet sonuçları ve değerlendirmeler idare faaliyet raporunda gösterilmekte ve duyurulmaktadır.

Sonuç olarak, Belediye bünyesinde iç kontrol sisteminin kurulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi yönünde iç kontrol mevzuatı gereklerinin tam olarak yerine getirilmediği değerlendirilmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Adana Seyhan Belediyesinin 2021 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: Belediyeye Ait Taşınmazların Değer Tespitlerinin Yapılmaması

Belediye adına tapuda kayıtlı olan taşınmazların Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümleri gereği değer tespit işlemlerinin yapılmadığı görülmüştür.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "Kayıt ve kontrol işlemleri" başlıklı 5'inci maddesine göre; kamu idarelerinin, mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilen ve elden çıkarılan taşınmazlarını, miktar ve değer olarak takip etmek amacıyla kayıt altına almaları gerektiği ifade edilmiştir. Taşınmazların hangi değerler üzerinden kayıt altına alınacağı yine Yönetmelik'in 5'inci maddesinde açıklanmış olup, buna göre "Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazların" maliyet bedeli, bu taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenemeyenlerin ise rayiç değer üzerinden kayıtlara alınacağı hüküm altına alınmıştır.

Ancak bu taşınmazlardan maliyet ve rayiç bedeli belirlenemeyen taşınmazlar ile tapuda kayıtlı olmayan taşınmazlar başlığı altında yer alan taşınmazlardan sadece ekonomik olarak değerlendirmeye konu olanlar ile kamusal ihtiyaçlarda kullanılan taşınmazların, orta malları ve genel hizmet alanları başlığı altında yer alan taşınmazların ve Bakanlık tarafından iz bedeli ile takip edilmesine karar verilen taşınmazların iz bedeli üzerinden kayıtlara alınacağı düzenlenmiştir.

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

2014 yılında tamamlanan taşınmaz ve muhasebe kayıtları sonrası, anılan Yönetmelik'in Geçici 1'inci maddesinde; Yönetmelik'in 5'inci maddesine göre yapılması gereken işlemlerin 31.12.2017 tarihine kadar tamamlanacağı belirtilerek maliyet bedeli veya rayiç değer üzerinden kayıtlara alma işlemi için tamamlama tarihi öngörülmüştür. Bu nedenle, 31.12.2017 tarihine kadar tapuda kayıtlı olan taşınmazların maliyet bedeli veya rayiç değeri üzerinden kayıtlara alınması gerekmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 25 Maddi duran varlıklara ilişkin "Hesap Grubuna İlişkin İşlemler" başlıklı 187'nci maddesine göre; maddi duran varlıklar hakkında, Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in ilgili hükümleri ile bu maddede geçen hükümlere göre işlem yapılacağı ifade edilmiştir. Maddeye göre, edinilen maddi duran varlıkların maliyet bedeli ile hesaplara alınması, bu Yönetmelik'in yürürlüğe girdiği tarihte mevcut olup hesaplarda yer almayan maddi duran varlıklardan envanter ve değerlemesi yapılanların ise muhasebe birimlerinde ilgili maddi duran varlık hesabı ve net değer hesabına kaydedilmek suretiyle hesaplara alınması gerekmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, kamu idareleri tarafından mülkiyetlerinde bulunan taşınmazlarına ilişkin değer tespit işlemlerinin en son 31.12.2017 tarihine kadar biliniyorsa maliyet bedelleri ile bilinmiyorsa gerçeğe uygun değerleri (rayiç değerleri) belirlenmek suretiyle gerek taşınmaz sistemine icmal cetvelleri ile gerekse muhasebe sistemine ilgili maddi duran varlık hesapları ile kaydedilmesi gerekmektedir.

Ancak yapılan incelemelerde, Belediyenin tapuda kayıtlı bulunan toplam 4438 adet taşınmazından; 2021 yılından itibaren edinilenlerin maliyet değeriyle, diğer mevcut taşınmazların ise emlak değeri ile muhasebe kayıtlarında yer aldığı, bu taşınmazlar için gerçeğe uygun değer (maliyet bedeli/rayiç değer) tespit çalışmalarının yapılmadığı tespit edilmiştir.

Bu kapsamda, tapuda kayıtlı bulunan taşınmazlar için değerlendirme işlemlerinin tamamlanmaması neticesinde 2021 yılı Bilançosu, Maddi Duran Varlıklar Hesap grubunun, 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı, 252 Binalar Hesabı ile 253.01 Tesisler Hesabı itibariyle doğru ve güvenilir bilgi sunmamaktadır. Bulgu konusu hususun, 2020 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer aldığı, ancak hatalı uygulamanın devam ettiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresince, belediyeye ait taşınmazların rayiç değer üzerinden kayıt altına alınmaya başlanıldığı ifade edilmişse de; 2022 yılında yapılan kayıtların 2021 yılı dönem sonu mali tablolarındaki hatayı düzeltici bir etkisi bulunmamaktadır.

Sonuç olarak, yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri gereği, Belediye adına tapuda kayıtlı olan taşınmazlardan 2021 öncesi edinilenlerin değer tespit işlemlerinin de maliyet ya da rayiç değer üzerinden kayıtlara alınmasının sağlanması gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Teknik Personel Taahhüdünün Zamanında ve Usulüne Uygun Sunulmaması

Yapım işlerinde teknik personel taahhüdünün zamanında ve usulüne uygun sunulmadığı, sözleşmelerde buna ilişkin yaptırım hükümlerinin düzenlenmesine rağmen cezai müeyyidelerin uygulanmadığı görülmüştür.

Belediyenin yapım işlerine ait sözleşmelerinin 23'üncü maddelerinde; yüklenicinin hangi teknik personeli iş programına göre iş yerinde bulundurmaya zorunda olduğu, teknik personelin idareye bildirilmesi ve iş yerinde bulundurulmasıyla ilgili hususlarda Yapım İşleri Genel Şartnamesinde yer alan hükümlerin uygulanacağı ve bu hususlara uyulmaması durumunda hangi cezai müeyyidelerin uygulanacağı belirtilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesinin "İşin yürütülmesi için gerekli personel ve araçlar" başlıklı 19'uncu maddesinin altıncı fıkrasında; yüklenicinin sözleşmesine göre işyerinde bulundurulması istenen teknik personelin isimleri ile diploma, meslek odası kayıt belgesi ve noterden alınan taahhünameyi Teknik Personel Bildirimi ile birlikte yer tesliminin yapıldığı tarihten itibaren on gün içerisinde idareye sunmak zorunda olduğu belirtilmiş, teknik personele ait bilgi ve belgelerden herhangi birinin idareye süresinde sunulmaması halinde, söz konusu personelin iş başında bulundurulmadığı kabul edilerek, verilen sürenin bitiminden sonra başlamak üzere usulüne uygun olarak bildirilmeyen her bir teknik personel için sözleşmesinde öngörülen günlük cezaların uygulanacağı hükümlerine yer verilmiştir.

Yapılan incelemede, ihale edilen yapım işlerinin genelinde iş yerinin tesliminden itibaren on gün içinde teknik personel bildirimini ile birlikte idareye sunulması gereken belgelerin bir kısmının idareye sunulmadığı tespit edilmiştir.

Teknik personele ilişkin diploma, meslek odası kayıt belgesi ve noterden alınan taahhünameyi içeren belgelerin sözleşmedeki hükümler doğrultusunda Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 19'uncu maddesinin altıncı fıkrasına uygun bir şekilde ve süresinde sunulmasına dikkat edilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresince, yüklenicilerden teknik personel taahhünamesinin 10 gün içerisinde teslim edilmesinin istenildiği, uyarılara rağmen 10 günlük süreyi geçiren yüklenicilere gecikme cezası uygulandığı ifade edilmişse de; 2021 yılında ihale edilen yapım işlerinin genelinde iş yerinin tesliminden itibaren on gün içinde teknik personel bildirimini ile birlikte idareye sunulması gereken belgeleri sunmayan yüklenicilere sözleşmelerinde öngörülen gecikme cezalarının uygulanmadığı anlaşılmıştır.

Sonuç olarak, yapım işlerinde teknik personel taahhüdünün zamanında ve usulüne uygun sunulması, usulüne uygun olarak bildirilmeyen her bir teknik personel için sözleşmesinde öngörülen günlük cezaların uygulanması gerekmektedir.

BULGU 2: Yapım İşlerinde İş Süresinde Bitirilmemesine Rağmen İhtarname Çekilmemesi veya İhtarname Çekilmesine Rağmen İşin Bitirilmesi İçin Gerekli Sürenin Belirtilmemesi

Yapım işlerinde iş süresinde bitirilmemesine karşın işin bitirilmesi için ihtarname çekilmediği veya ihtarname çekilmesine rağmen işin bitirilmesi için gerekli sürenin belirtilmediği görülmüştür.

4735 sayılı Kanun'un "İdarenin sözleşmeyi feshetmesi" başlıklı 20'nci maddesinde; yüklenicinin taahhüdünü ihale dokümanı ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirmemesi veya işi süresinde bitirmemesi üzerine, ihale dokümanında belirlenen oranda gecikme cezası uygulanmak üzere, idarenin en az on gün süreli ve nedenleri açıkça belirtilen ihtarına rağmen aynı durumun devam etmesi hali ile sözleşmenin uygulanması sırasında yüklenicinin 25'inci maddede sayılan yasak fiil veya davranışlarda bulunduğu tespit edilmesi halinde ayrıca protesto çekmeye gerek kalmaksızın kesin teminat ve varsa ek kesin

teminatların gelir kaydedileceği ve sözleşmenin feshedilerek hesabın genel hükümlere göre tasfiye edileceği hükümlerine yer verilmiştir.

Aynı Kanun'un "Sözleşmenin feshine ilişkin düzenlemeler" başlıklı 22'nci maddesinde ise; anılan 20'nci maddeye göre sözleşmenin feshedilmesi halinde, kesin teminat ve varsa ek kesin teminatların alındığı tarihten gelir kaydedileceği tarihe kadar Devlet İstatistik Enstitüsünce yayımlanan aylık toptan eşya fiyat endeksine göre güncelleneceği ve güncellenen tutar ile kesin teminat ve varsa ek kesin teminatların tutarı arasındaki farkın yükleniciden tahsil edileceği hüküm altına alınmıştır.

Yapım işlerine ait tip sözleşmelerin "Gecikme halinde uygulanacak cezalar ve sözleşmenin feshi" başlıklı 25'inci maddesinde de Kanun'da yer alan hükümlerle benzer nitelikte düzenlemeler yapılmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine karşın yapılan incelemelerde; 2020/... ihale kayıt numaralı yapım işinde yükleniciye söz konusu işi süresinde geçici kabule hazır hale getirmemesine rağmen ihtarname çekilmediği, 2021/... ihale kayıt numaralı yapım işinde ise yükleniciye ihtarname çekilmesine karşın ne kadar sürede işin geçici kabule hazır hale getirileceği konusunda süre belirtilmediği tespit edilmiştir. Yükleniciye işi bitirebilmesi için bir süre verilmemesi 4735 sayılı Kanun'a ve sözleşmeye aykırıdır.

Kamu idaresi cevabında, Yapım İşlerine Ait Tip Sözleşme'nin 25.7 maddesine göre ilk sözleşme bedelinin % 15'ini geçmemek kaydıyla yüklenicinin cezalı olarak çalıştırılmasına imkan verildiği belirtilmişse de; söz konusu Tip Sözleşme'nin "Gecikme halinde uygulanacak cezalar ve sözleşmenin feshi" başlıklı 25'inci maddesinin 25.1 alt bendinde yüklenicinin sözleşmeye uygun olarak işi süresinde bitirmediği takdirde en az on gün süreli yazılı ihtar yapılarak gecikme cezası uygulanacağı; 25.3 alt bendinde ise ihtarda belirtilen sürenin bitmesine rağmen aynı durumun devam etmesi halinde ayrıca protesto çekmeye gerek kalmaksızın kesin teminatın gelir kaydedileceği ve sözleşmenin feshedilerek hesabın genel hükümlere göre tasfiye edileceği belirtilmiştir. Diğer bir ifadeyle, 4735 sayılı Kanun'un 20'nci maddesine paralel olarak düzenlenen söz konusu hükümlerle, toplam ceza tutarının ilk sözleşme bedelinin %15'ini geçmesi beklenmeden ihtarnamede belirtilen sürenin bitmesiyle kesin teminatın gelir kaydedilebileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, işin süresinde bitirilmediği durumda yükleniciye en az on gün süreli ve nedenleri açıkça belirtilen bir ihtarname çekilerek verilen sürede işin geçici kabule hazır hale

getirilmesi talep edilmeli, verilen sürede işin geçici kabule hazır hale getirilmemesi durumunda ise 4735 sayılı Kanun'un 20 ve 22'nci maddeleri ile sözleşmelerin 25'inci maddesine göre işlem yapılacağı belirtilmelidir.

BULGU 3: Bütün Riskler Sigortası Kapsamında Yer Alan Risk Kalemlerinde Muafiyet Oranının Yüksek Belirlenmesi

Yapım işi yüklenicileri tarafından yaptırılan bütün riskler (all risk) sigortası kapsamında yer alan risk kalemlerinden bazılarında %2'den fazla muafiyet uygulandığı görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "İş ve işyerlerinin korunması ve sigortalanması" başlıklı 9'uncu maddesinin birinci fıkrasında; yüklenicinin işyerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu iş için, işin özellik ve niteliğine göre ihale dokümanında belirtilen şekilde, işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek risklere karşı "inşaat sigortası (bütün riskler); geçici kabul tarihinden kesin kabul tarihine kadar geçecek süreye ilişkin ise yürürlükteki İnşaat Sigortası (Bütün Riskler) Genel Şartları çerçevesinde kapsamı ihale dokümanında belirtilen genişletilmiş bakım devresi teminatını içeren sigorta yaptırmak zorunda olduğu belirtilmiştir.

Aynı maddenin üçüncü fıkrasında; sigorta poliçesinde; idarenin işveren sıfatıyla, yüklenicinin işi gerçekleştiren sıfatıyla yer alması gerektiği ve kıymetlerin sigortalanmasında tüm riskler için uygulanabilecek muafiyet oranının azami % 2; deprem, sel, su baskını, toprak kayması ve terör riskleri için uygulanabilecek koasürans oranının ise azami %20 olarak belirlenebileceği ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri gereğince muafiyet açısından tüm riskler için uygulanabilecek azami oranın % 2 olması gerekmektedir.

Yapılan incelemede 4 adet yapım işinde bütün risk sigortaları kapsamında yer alan bazı muafiyet kalemlerinde %2'den fazla muafiyet oranının uygulandığı tespit edilmiştir.

Bu kapsamda, Bulgu konusu hususun 2020 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer aldığı, ancak hatalı uygulamanın devam ettiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresince, bulguda tespit edilen hususlara ilişkin olarak mevzuat hükümlerine uygun işlem tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Sigorta poliçesinde muafiyet oranlarının %2'den fazla olması yüklenicinin nihai sorumluluğunu kaldırmamakla birlikte, karşılaşılabileceği riski artırması bakımından önem arz etmektedir. Dolayısıyla, Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin ilgili hükmünde belirtildiği üzere tüm riskler için uygulanabilecek muafiyet oranının azami %2 olması gerekmektedir.

BULGU 4: Yapım İşi İhalelerinde All Risk (Bütün Riskler) Sigorta Bedelinin Fiyat Farkı Ödenen Durumlarda Revize Edilmemesi ve Sigorta Süresinin Süre Uzatımı veya Cezalı Çalışma Olan Durumlarda Uzatılmaması

İhale edilen yapım işlerinin bazılarında all risk sigortalarının sözleşme ve Yapım İşleri Genel Şartnamesi'ne uygun olmadığı görülmüştür.

Yapım işlerine ait sözleşmelerin “İşin ve iş yerinin korunması ve sigortalanması” başlıklı 17'nci maddesine göre yükleniciler Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nde yer alan hükümler çerçevesinde “all risk” sigorta ve genişletilmiş bakım devresi teminatını içeren sigorta yaptırmak zorundadır.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin “İş ve işyerlerinin korunması ve sigortalanması” başlıklı 9'uncu maddesinin birinci fıkrasında; yüklenicinin 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 9'uncu maddesi hükümleri dahilinde, işyerlerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu iş için, işin özellik ve niteliğine göre ihale dokümanında belirtilen şekilde, işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı “inşaat sigortası (bütün riskler)”, geçici kabul tarihinden kesin kabul tarihine kadar geçecek süreye ilişkin ise yürürlükteki İnşaat Sigortası (Bütün Riskler) Genel Şartları çerçevesinde kapsamı ihale dokümanında belirtilen genişletilmiş bakım devresi teminatını içeren sigorta yaptırmak zorunda olduğu belirtilmiştir.

Aynı maddenin ikinci fıkrasında ise; fiyat farkları dahil ödenen toplam hak ediş tahakkuk tutarının poliçedeki sigorta bedelini aşması ve/veya poliçede öngörülen sigorta bitiş tarihinin süre uzatımı veya cezalı çalışma sebebiyle aşılması hallerinde, zeyilname ile sigorta bedelinin artırılması ve/veya sigorta süresinin uzatılmasının zorunlu olduğu hükümlerine yer verilmiştir.

Yukarıda yer verilen düzenlemelere göre, yapım işlerinde işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek risklere karşı all risk sigortasının, geçici

kabul tarihinden kesin kabul tarihine kadar geçecek süreye ilişkin ise kapsamı ihale dokümanında belirtilen genişletilmiş bakım devresi teminatını içeren sigortanın yapılması gerekmektedir.

Ancak yapılan incelemelerde, Belediye tarafından gerçekleştirilen 2021/... ihale kayıt numaralı yapım işinde ödenen toplam hak ediş tutarının fiyat farkları dahil poliçedeki sigorta bedelini aşmasına rağmen zeyilname ile sigorta bedelinin artırılmadığı, 2020/... ihale kayıt numaralı yapım işinde ise poliçede öngörülen sigorta bitiş tarihinin cezalı çalışma sebebiyle aşılmasına rağmen zeyilname ile sigorta süresinin uzatılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresince, all risk sigortalarının mevzuata uygunluğu yönünden gerekli tedbirlerin alındığı ve bulguda tespit edilen hususlara ilişkin olarak mevzuat hükümleri çerçevesinde işlem tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, süre uzatımı veya cezalı çalışma olan durumlarda all risk sigorta süresinin bitim tarihinin geçici kabul tarihine göre düzenlenmesi ve buna bağlı olarak da bakım devresi sigorta süresinin başlangıç tarihinin geçici kabul tarihinden itibaren başlatılması, fiyat farkları dahil ödenen toplam hak ediş tutarının poliçedeki sigorta bedelini aşması halinde ise zeyilname ile sigorta bedelinin artırılması hususunda gerekli özenin gösterilmesi gerekmektedir.

BULGU 5: Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Doğrudan Temin ile Yapılan Alımlara İlişkin Limitlerin Aşılması

Doğrudan temin ile yapılan mal alımlarının mevzuatta öngörülen %10'luk sınırı aştığı ve aşan kısım için Kamu İhale Kurulundan uygun görüş alınmadığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Doğrudan temin" başlıklı 22'nci maddesinin (d) bendinde; büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde bulunan idarelerin yine her yıl Kurul tarafından belirlenen limiti aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaaşeye ilişkin alımların doğrudan teminle yapabileceği ifade edilmiştir.

Aynı Kanun'un 62'nci maddesinin üçüncü fıkrasının (1) bendine göre ise; doğrudan temin ve pazarlık usulüyle yapılacak harcamaların yıllık toplamı, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu aşamayacağı hüküm altına alınmıştır.

4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun 62 nci Maddesinin (I) Bendi Kapsamında Yapılacak Başvurulara İlişkin Tebliğ'in "Genel esaslar" başlıklı 4'üncü maddesinin üçüncü alt bendinde; 22'nci maddesinin (d) bendine göre ihtiyaçların temininde bütçe sahibi olan kamu idareleri tarafından, yıllık bütçelerine bu amaçla konulan toplam ödenek tutarının dikkate alınacağı; mal alımı, hizmet alımı veya yapım işleri için bütçelerine bu amaçla konan yıllık toplam ödenekleri üzerinden her biri için ayrı ayrı %10 oranının hesaplanacağı ifade edilmiştir.

Ancak yapılan incelemelerde, Seyhan Belediyesi tarafından 2021 yılı bütçesinde mal alımları için 64.712.000,00 TL ödenek ayrıldığı, idare tarafından doğrudan temin usulüyle toplam 11.839.703,25 TL tutarında mal alımı yapıldığı tespit edilmiştir. Dolayısıyla söz konusu alım bedelinin yıllık bütçe ödeneğinin %10'unu aştığı, buna karşılık aşılın kısım için Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresince, doğrudan temin ile yapılan alımlarda söz konusu limitlerin takibinin yapılacağı, limitlerin aşılması söz konusu olacaksa, önceden Kamu İhale Kurulunun uygun görüşünün alınacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinin (d) bendi kapsamında yapılacak harcamalarda, bütçeye bu amaçla konulan ödeneklerin %10'unun Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadan aşılmaması gerekmektedir.

Tablo 8: Seyhan Belediyesi Doğrudan Temin Limitleri

	Bütçe Toplamı	Doğrudan Temin Limiti	Harcanan Tutar	Aşılan Miktar
Mal Alımı	64.712.000,00 TL	6.471.200,00 TL	11.839.703,25 TL	5.368.503,25 TL

BULGU 6: Belediye Şirketinden Yapılan Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımlarında Sözleşme Yapılmaması

Seyhan Belediyesi tarafından belediye şirketinden yapılan personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarında taraflar arasında sözleşme imzalanmadığı görülmüştür.

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin geçici 24'üncü maddesinde, personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım sözleşmeleri kapsamında çalıştırılanların belediye şirketlerinde işçi statüsüne geçirilmesi ile ilgili hükümler düzenlenmiştir.

375 sayılı KHK'nın ek 20'nci maddesine göre; il özel idareleri, belediyeler ile bağlı kuruluşları ve bunların üyesi olduğu mahalli idare birlikleri, personel çalıştırılmasına dayalı hizmetleri 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesindeki limit ve şartlar ile 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendindeki sınırlamalara tabi olmaksızın doğrudan hizmet alımı suretiyle birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlası bu idarelere ait ve halen bu kapsamda hizmet alımı yaptığı mevcut şirketlerinden birine, bu nitelikte herhangi bir şirketi bulunmuyorsa münhasıran bu amaçla kuracakları bir şirkete gördürebilmektedir.

İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine ilişkin Usul ve Esaslar'ın "Hizmetlerin gördürülmesi" başlıklı 6'ncı maddesinin dördüncü fıkrasında, bu kapsamdaki hizmet alımlarında taraflar arasında sözleşme imzalanmasının zorunlu olduğu belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükmüne karşın yapılan incelemelerde, Seyhan Belediyesi tarafından belediye şirketinden yapılan personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarında taraflar arasında herhangi bir sözleşme imzalanmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresince, Belediye şirketinden yapılan personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarında taraflar arasında sözleşme imzalanması için mevzuat hükümleri doğrultusunda gerekli çalışmaların başlatılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Seyhan Belediyesi tarafından belediye şirketinden yapılan personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarında taraflar arasında hizmet alım sözleşmesinin yapılması gerekmektedir.

BULGU 7: Belediye Meclisince İhtisas Komisyonu ve Üye Sayısı Belirlenmeden Doğrudan Üye Seçimi Yapılması ve Aynı Konu Hakkında Toplantıların Müşterek Yapılarak Komisyon Üyelerinin Tamamına Huzur Hakkı Ödenmesi

Belediye Meclisince, kurulacak ihtisas komisyonu ve üye sayısı belirlenmeden ihtisas komisyonlarına doğrudan üye seçimi yapıldığı, bu komisyonların görev alanları ve çalışma usul esaslarına ilişkin düzenlemeler yapılmadığı ve aynı konu hakkında toplantıların müşterek yapılarak komisyon üyelerinin tamamına huzur hakkı ödendiği görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir Belediye Meclisi" başlıklı 12'nci maddesinin son fıkrasında büyükşehir ilçe belediye meclisleri ile bunların çalışma usul ve esaslarına ilişkin diğer hususlarda Belediye Kanunu hükümleri uygulanacağı belirtilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Meclisin Görev ve Yetkileri" başlıklı 18'inci maddesinin (k) bendinde; Meclisin görev ve yetkileri arasında ihtisas komisyonları üyelerini seçmek sayılmıştır. Aynı Kanun'un "İhtisas Komisyonları" başlıklı 24'üncü maddesinde ise ihtisas komisyonlarına ilişkin düzenleme yapılmış olup, ihtisas komisyonlarının görev alanına giren işlerin bu komisyonlarda görüşüldükten sonra belediye meclisinde karara bağlanması gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliği'nin "İhtisas Komisyonlarının Oluşumu" başlıklı 21'nci maddesinde meclisin; görev süresi bir yılı geçmemek üzere, nispi çoğunlukla en az üç, en çok beş üyeden oluşan ihtisas komisyonları kurabileceği, komisyonlara üye seçiminden önce kurulacak komisyonu ve üye sayısını belirleyeceği belirtilmiştir.

Anılan mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliği'ne göre meclis tarafından komisyonlara üye seçiminden önce hangi komisyonların kurulacağına ve seçilecek üye sayısına ilişkin karar alınması gerektiği; ihtisas komisyonlarının görev alanına giren işlerin bu komisyonlarda görüşüldükten sonra belediye meclisinde karara bağlanacağı; kanun koyucunun komisyonları ihtisas olarak nitelendirmiş olmasından bu komisyonların kuruluşlarındaki esas amacın uzmanlığa ihtiyaç duyulan ve meclise katkı sağlayacak alanlarda yazacakları raporlar olduğu anlaşılmaktadır.

Ancak yapılan incelemelerde, Seyhan Belediye Meclisince hangi ihtisas komisyonlarının kurulacağına ve seçilecek üye sayısına ilişkin karar alınmadan komisyonlara doğrudan üye seçimi yapıldığı; ihtisas komisyonlarının görev alanlarının belirlenmediği ve çalışma esasları hakkında herhangi bir düzenleme yapılmadığı ve aynı konu hakkında toplantıların müşterek yapılarak komisyon üyelerinin tamamına huzur hakkı ödendiği tespit edilmiştir.

Seyhan Belediye Meclisi İhtisas Komisyonları incelendiğinde, Başkan hariç 45 kişiden oluşan Belediye Meclisi üyeleri arasından 24 adet ihtisas komisyonuna 45 üyenin seçiminin yapıldığı, söz konusu 24 adet ihtisas komisyonunun iki gruba ayrıldığı, imar komisyonunun her iki grupta da yer aldığı ve bir konunun 12 farklı ihtisas komisyonunu içeren I. Grup veya II. Grup müşterek ihtisas komisyonlarına havale edilerek komisyon üyelerinin tamamına huzur

hakkı ödendiği anlaşılmıştır. 2021 yılı içerisinde ise söz konusu komisyonlara toplam 6 adet farklı konu havale edilmiştir.

İhtisas komisyonlarının kuruluşlarındaki esas gaye meclisin kendi görev alanına giren konularda uzmanlığa ve ön çalışmaya ihtiyaç duyulan alanlarda çalışmalar yapılması, sonuçlarının raporlanarak meclis çalışmalarının daha etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesinin sağlanmasıdır. Bunun için her bir komisyonun kuruluş gerekçesi ve çalışma usulünün belirlenerek bu amacın en iyi şekilde gerçekleştirilmesine yönelik bir çalışma ortamı oluşturulmalıdır.

Kamu idaresi tarafından, bulgu konusu tespiti uygun olarak İhtisas Komisyonlarına üye seçimi yapılmadan önce kurulacak komisyonların isimleri ve bu komisyonlara üye sayılarının belirleneceği ifade edilmektedir. Diğer taraftan, farklı ihtisas komisyonlarının görev alanına giren işlerle ilgili toplantıların müşterek yapılması ile ilgili olarak belediye meclisi tarafından mecliste görüşülen konuların ilgili komisyonlara havale edildiği ifade edilmesine rağmen, meclis toplantı tutanaklarından 2021 yılı içinde toplamda 6 adet farklı konu üzerinden tüm toplantıların müşterek yapıldığı, ilgili ihtisas komisyonları tarafından ayrıca görüşülmediği tespit edilmiş olup, toplantıların 5393 sayılı Kanun'un "İhtisas Komisyonları" başlıklı 24'üncü maddesine ve ihtisas komisyonlarının kuruluşundaki esas gayeye aykırı olarak yapıldığı değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak, Seyhan Belediyesi Meclisince ihtisas komisyonlarına üye seçimi yapılmadan önce kurulacak komisyonlarının ve üye sayılarının belirlenmesi; bu komisyonların görev tanımlarının yapılarak sevk edilecek konuların görev alanlarıyla ilgili komisyona havale edilmesi ve farklı ihtisas komisyonlarının görev alanlarına giren konularda toplantıların müşterek yapılmaması gerekmektedir.

BULGU 8: Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması

Belediye ile yetkili sendika arasında akdedilen sosyal denge tazminatı sözleşmesinde, mevzuata aykırı olarak sözleşmenin konusuna girmeyen düzenlemelere yer verildiği görülmüştür.

Anayasa'nın 128'inci maddesinde; memurların ve diğer kamu görevlilerinin niteliklerinin, atanmalarının, görev ve yetkilerinin, hakları ve yükümlülüklerinin, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceğinin hüküm altına alınmıştır.

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 15'inci maddesinde; belediyelerin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine sosyal denge tazminatı ödenebileceği; ödenebilecek aylık tutarın 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'na göre yapılan toplu sözleşmede belirlenen tavan tutarı geçemeyeceği ifade edilmiş ve 4688 sayılı Kanun uyarınca kamu görevlilerinin geneline ve hizmet kollarına yönelik 2020 ve 2021 Yıllarını Kapsayan 2019/1 karar numaralı Kamu Görevlileri Hakem Kurulu Kararı'nın Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Dördüncü Bölümünün 1'inci maddesinde söz konusu hükme paralel olarak ödenebilecek sosyal denge tazminatı aylık tavan tutarına ilişkin düzenlemeye yer verilmiştir.

4688 sayılı Kanun'un "Mahalli İdarelerde Sözleşme İmzalanması" başlıklı 32'nci maddesinde; 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Ek 15 inci maddesi hükümleri çerçevesinde sosyal denge tazminatının ödenmesine belediyelerde belediye başkanının teklifi üzerine belediye meclisince, il özel idaresinde valinin teklifi üzerine il genel meclisince karar verilmesi halinde, sözleşme döneminde verilecek sosyal denge tazminatı tutarını belirlemek üzere ilgili mahalli idarede en çok üyeye sahip sendikanın genel başkanı veya sendika yönetim kurulu tarafından yetkilendirilecek bir temsilcisi ile belediyelerde belediye başkanı, il özel idaresinde vali arasında toplu sözleşme sürecinin tamamlanmasını izleyen üç ay içerisinde sözleşme yapılabileceği, bu sözleşmenin bu Kanun'un uygulanması bakımından toplu sözleşme sayılmayacağı ve bu kapsamda Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurulamayacağı hükmüne yer verilmiştir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine göre, belediye başkanı ile sendika temsilcisi, sadece ödenecek olan sosyal denge tazminat tutarını kanuni sınırlarda tespit etmek üzere yetkilendirilmiş olduğundan Kanun'un uygulanması bakımından toplu sözleşme sayılmayan sosyal denge tazminatı sözleşmesinin, toplu sözleşme gibi değerlendirilmesi ve sözleşme metnine yetkilendirilen husus dışında hükümler konulması mümkün değildir.

Seyhan Belediye Başkanlığı ile Tüm Belediye ve Yerel Yönetim Hizmetleri Emekçileri Sendikası (TÜM BEL-SEN) arasında 01.01.2021 tarihinde imzalanan sosyal denge tazminatı sözleşmesi incelendiğinde;

Sözleşmenin, “Sosyal Çalışmalardan Yararlanma” başlıklı 15’inci maddesinde:

“a) Belediyenin mülkiyeti ve kendi varlıkları üzerinde kurulu olup, belediye ya da özel kurumlarca işletilen lojman, kamp, kreş, etüt, spor, kültür vb. tesislerden çalışanların eş ve çocukları ücretsiz yararlanır.

(...)

c) Toplu Konut Alanı Temini: Çalışanlardan kendisine ve eşine ait konutu bulunmayan, çalışanların talebi halinde, işveren sendika üyelerine kurmuş veya kuracak olduğu kooperatife imkanları nispetinde rayiç bedeli üzerinde 10 yıl ödeme süreli arsa temin eder, belediyenin kendi imkanı yok ise diğer belediyelerden temin edilmesi yönündeki çalışmaya yardımcı olur.

d) Belediye, çalışanların talebi halinde hastalanma, cenaze, düğün, taşınma gibi ihtiyaçlarında kurumun araçlarından ücretsiz yararlandırır.”,

“Sendika Yönetici ve Temsilcilerinin Sendikal Çalışmaları” başlıklı 18’inci maddesinde:

“c)Sendika, ilgili şube yöneticileri ve işyeri temsilcileri, işyerindeki sendikal faaliyetler için ihtiyaç duyulması halinde imkanlar ölçüsünde işyerlerinin binek araçlarından yararlanırlar.

d)Sendika şube ve işyeri temsilcileri gerektiğinde iç ve dış görüşmeler için işyeri telefonundan ücretsiz olarak yararlandırılır.”,

“Sosyal Haklar” bölümü “Otopark ve Araç Tahsisi” başlıklı 23’üncü maddesinde:

“a) Çalışanlar Belediyenin otoparkından ücretsiz olarak yararlanır.”,

“Diğer Haklar ve Ücretli İzinler” başlıklı 24’üncü maddesinde:

“a) 8 Mart Dünya Emekçi Kadınlar Gününde kadın çalışanlar ücretli izinli sayılırlar.”

şeklindeki hükümlere 4688 sayılı Kanun’un 32’nci maddesine aykırı olarak yer verildiği tespit edilmiştir.

Sosyal denge tazminatı sözleşmesine, sosyal denge tazminatının tutarının belirlenmesi ile uygulanmasına ilişkin hükümler dışında herhangi bir hüküm konulması mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

Anayasanın 90'ıncı maddesinin dördüncü fıkrasının son cümlesindeki; "... Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası antlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası antlaşma hükümleri esas alınır." hükmünün sınırı aşan ödemeler ile ilgisi bulunmamaktadır. Nitekim her ülkenin ve bölgenin gelişmişlik düzeyleri birbirinden farklı olması dolayısıyla iç hukuki düzenlemelerle belirlenmiş olan limitlerin, uluslararası antlaşmalarla çelişmesi gibi bir durum söz konusu olamayacaktır. Uluslararası sözleşmelerin genel ve temel kriterleri belirlemesi dışında mali haklara yönelik olarak sınırsız bir ödeme öngörmesi, ulusal düzeydeki karar alma mekanizmalarını da ortadan kaldıracağı değerlendirilmektedir.

Bulgu konusu hususun, 2020 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer aldığı, ancak hatalı uygulamanın yeni imzalanan sosyal denge tazminatı sözleşmesinde de aynen devam ettiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresince, bulguda tespit edilen hususlara ilişkin olarak ilerleyen dönemlerde imzalanacak olan sosyal denge sözleşmesinde 4688 sayılı Kanun hükümlerine aykırı olarak sözleşmenin konusu olmayan hükümlere yer verilmemesi hususunda gerekli çalışmalar yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, sosyal denge tazminatı sözleşmesine 4688 sayılı Kanun hükümlerine aykırı olarak sözleşmenin konusu olmayan hükümlerin konulması uygulamasına son verilmesi gerekmektedir.

BULGU 9: Adana Büyükşehir Belediyesince Aktarılması Gereken Eğlence Vergisinin Takip ve Tahsilatının Sağlanmaması

Türkiye Jokey Kulübü tarafından Adana Büyükşehir Belediyesine ödenen eğlence vergilerinden Seyhan Belediyesine gönderilmesi gereken payların eksik aktarıldığı, Belediyenin de söz konusu gelirlerin takip ve tahsiline ilişkin gerekli işlemleri yerine getirmediği görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir belediyesinin gelirleri" başlıklı 23'üncü maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde; 2464 sayılı Kanun'da yer alan oran ve esaslara göre büyükşehir belediyesince tahsil olunacak at yarışları dâhil müşterek bahislerden elde edilen eğlence vergisinin %20'sinin müşterek bahislere konu olan yarışların

yapıldığı yerin belediyesine, %30'unun nüfuslarına göre dağıtılmak üzere diğer ilçe belediyelerine ayrılacağı, kalan %50'sinin ise büyükşehir belediyesi tarafından gelir kaydedileceği ifade edilmiştir.

Aynı maddenin son fıkrasında ise, büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyelerinin; tahsil ettikleri vergiler ve benzeri malî yükümlülüklerden birbirlerine ödemeleri gereken payları zamanında yatırmadıkları takdirde, ilgili belediyenin talebi üzerine söz konusu tutarın İller Bankası tarafından, yükümlü belediyenin genel bütçe vergi gelirleri payından kesilerek alacaklı belediyenin hesabına aktarılacağı ve bu tür bir gecikmeden kaynaklanacak faiz ve benzeri her türlü zararın tazmininden, ilgili belediye başkanı ve muhasebe yetkilisinin şahsen sorumlu olduğu belirtilmiş; bu fıkra hükmünün, ilçe belediyeleri hesabına yapılacak her türlü aktarmaları zamanında yapmayan büyükşehir belediye başkanı, bağlı kuruluş genel müdürleri ve saymanları hakkında da uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

Anılan mevzuat hükmünden anlaşılacağı üzere, Adana Büyükşehir Belediyesince Türkiye Jokey Kulübünden tahsil edilen eğlence vergisi tutarlarının % 20'sinin müşterek bahislere konu olan yarışların yapıldığı yerin belediyesi olan Seyhan Belediyesine aktarılması gerekmektedir.

Ancak yapılan incelemede; Türkiye Jokey Kulübünden alınan verilere göre, 2006-2021 yılları arasında Adana Büyükşehir Belediyesi tarafından Seyhan Belediyesine aktarılması gereken eğlence vergisi tutarının 74.072.421,98 TL olduğu, buna karşılık Adana Büyükşehir Belediyesi tarafından Seyhan Belediyesine 36.702.449,80 TL aktarıldığı, tahakkuk ve tahsilatı gerçekleşmeyen eğlence vergisi tutarının ise 37.369.972,18 TL olduğu tespit edilmiştir.

Bulgu konusu hususun 2019 ve 2020 yılı Sayıştay Denetim Raporlarında yer aldığı, ancak hatalı uygulamanın devam ettiği görülmüştür.

Kamu idaresince, bulguda tespit edilen hususlara ilişkin olarak eğlence vergisi tahakkuk kayıtları yapılarak 10.000.000,00 TL tahsilat yapıldığı ve söz konusu alacakların kalanı için Adana Büyükşehir Belediyesine ödeme emri gönderildiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Belediyenin gelir kaybına uğratılmaması için Türkiye Jokey Kulübü tarafından Adana Büyükşehir Belediyesine ödenen eğlence vergilerinden Seyhan Belediyesine aktarılmayan payların Adana Büyükşehir Belediyesinin genel bütçe vergi gelirleri payından kesilerek Seyhan Belediyesi'nin hesabına aktarılmasını teminen İller Bankasından talep edilmesi gerekmektedir.

Tablo 9: 2006-2021 Yılları Arası Türkiye Jokey Kulübünce Aktarılan Eğlence Vergisi Payları

Yıl	Türkiye Jokey Kulübünden Yapılan Ödemeler	Seyhan Belediyesi Payı (%20)	Seyhan Belediyesine Ödenen	Seyhan Belediyesine Ödenmeyen (Fark)
2006	8.440.879,50	1.688.175,90	0,00	1.688.175,90
2007	10.373.372,46	2.074.674,49	0,00	2.074.674,49
2008	12.513.272,71	2.502.654,54	69.956,87	2.432.697,67
2009	11.562.250,57	2.312.450,11	23.977,62	2.288.472,49
2010	10.894.203,67	2.178.840,73	1.248.669,45	930.171,28
2011	14.252.092,51	2.850.418,50	1.929.628,51	920.789,99
2012	15.148.695,49	3.029.739,10	1.202.589,20	1.827.149,90
2013	24.154.451,68	4.830.890,34	2.454.720,83	2.376.169,51
2014	29.865.771,30	5.973.154,26	5.107.860,23	865.294,03
2015	30.698.714,65	6.139.742,93	5.740.014,86	399.728,07
2016	31.548.690,35	6.309.738,07	4.826.375,44	1.483.362,63
2017	26.287.900,22	5.257.580,04	4.005.420,51	1.252.159,53
2018	30.040.355,28	6.008.071,06	4.801.633,91	1.206.437,15
2019	37.081.177,24	7.416.235,45	3.218.967,92	4.197.267,53
2020	29.207.869,79	5.841.573,96	1.472.634,45	4.368.939,51
2021	48.292.412,46	9.658.482,49	600.000,00	9.058.482,49
TOPLAM	370.362.109,88	74.072.421,98	36.702.449,80	37.369.972,18

BULGU 10: Bazı İşletmelerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmaksızın Faaliyette Bulunması ve İşyeri Açma İzni Harcının Tahsil Edilmemesi

Belediye sınırları içerisinde faaliyet gösteren bazı iş yerlerinin, iş yeri açma ve çalışma ruhsatı almadan faaliyette bulunduğu ve buna bağlı olarak Belediyenin gelir kaybına uğradığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinde, gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri ile ilgili olarak kanunlarda belirtilen izin veya ruhsatı vermek ve gayrisihhî müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek belediyenin yetki ve imtiyazları arasında sayılmıştır.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "İşyeri Açma İzni Harcı" başlıklı 81'inci maddesinde; Belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir işyerinin açılması işleminin İşyeri Açma İzni Harcına tabi olduğu belirtilmiştir.

3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun'un 3'üncü maddesinin (c) bendinin (cb) alt bendinde, belediye hudutları ve mücavir alan sınırları içerisinde kalan iş yeri ve işletmelerden büyükşehir

belediyesi olan yerlerde sıhhi ve sair işletmeler için ilçe belediyelerinin işyeri açma ve çalışma ruhsatını vermeye yetkili olduğu hüküm altına alınmıştır.

İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinin (a) bendi ile ruhsat vermeye yetkili idarenin tanımı yapılmış, büyükşehir belediyesi bulunan illerde, büyükşehir belediyesinin yetkili olduğu konularda büyükşehir belediyesinin, bunun dışında kalan hususlarda büyükşehir ilçe belediyesinin yetkili idare olduğu ifade edilmiştir. Buna göre, Seyhan Belediyesi sınırları içerisinde ve Büyükşehir Belediyesinin ruhsat vermeye yetkili olmadığı hususlarda iş yerlerine ruhsat vermeye Seyhan Belediyesi yetkilidir.

Belediyenin hesap ve işlemlerinin denetimi kapsamında, Adana Vergi Dairesi Başkanlığından alınan bilgi ve belgelere göre, Belediye sınırları içerisinde aktif olarak faaliyette bulunan iş yerlerinin toplam sayısı 58.548 adettir. Bu verilerin Belediyenin Ruhsat ve Denetim Müdürlüğü kayıtlarında yer alan bilgiler ile karşılaştırılması sonucu, 58.548 adet iş yerinden 4.339 adedinin Belediyenin işyeri açma ve çalışma ruhsatı verme sorumluluğu ve yetkisi bulunmayan iş yerlerinden olduğu; geriye kalan 54.209 iş yerinden 21.749 adedinin işyeri açma ve çalışma ruhsatı aldığı; 32.460 adet iş yerinin ise işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmaksızın faaliyet gösterdiği; buna bağlı olarak da Belediyenin, işyeri açma ve çalışma ruhsat harcı geliri kaybına uğradığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresince, söz konusu hususun düzeltilmesine yönelik zabıta ekiplerince gerekli denetimlerin yapılmaya başlanıldığı ve bu işyerlerinin ruhsat alması için Ruhsat ve Denetim Müdürlüğüne yönlendirme hususunda gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Belediyenin yetki ve görev alanındaki iş yerlerinin işyeri açma ve çalışma ruhsatlarının bulunup bulunmadığının takibinin sağlanması ve buna bağlı olarak da işyeri açma izni harcının zamanında tahsil edilmesi gerekmektedir.

BULGU 11: Bazı İş Yerleri İçin Çevre Temizlik Vergisi Tahakkuk Ettirilmemesi

Belediyenin yetki ve sorumluk alanı içindeki bazı iş yerleri için çevre temizlik vergisi tahakkuk ettirilmediği görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Çevre Temizlik Vergisi" başlıklı Mükerrer 44'üncü maddesinde; belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binaların çevre temizlik vergisine tabi olduğu ifade edilmiş olup, işyeri olarak kullanılan binalara ilişkin

çevre temizlik vergisinin her yılın Ocak ayında yıllık tutarı itibarıyla tahakkuk etmiş sayılacağı hükmüne yer verilmiştir.

İşyerlerinden alınan çevre temizlik vergisi, büyükşehir belediyesi veya mücavir alan sınırında bulunup bulunmamasına bakılmaksızın, ilk kademe veya ilçe belediyeleri tarafından tahsil edilmekte olup, mükellefi ilçe sınırları içerisinde faaliyet gösteren işyerleridir.

Belediyenin gelir işlemlerinin incelenmesi kapsamında, Adana Vergi Dairesi Başkanlığından alınan Seyhan ilçe sınırları içerisinde bulunan aktif işyerleri verilerinden yola çıkılarak yapılan inceleme neticesinde, belediye sınırları içerisinde 58.548 adet işyerinin bulunduğu; ancak bu işyerlerinden sadece 33.948 adedinin çevre temizlik vergisi mükellefi olduğu tespit edilmiştir. Bu verilere göre 24.600 adet işyeri için çevre temizlik vergisi mükellefiyetinin tesis ettirilmediği ve idarenin gelir kaybına uğradığı açıktır.

Kamu idaresince, sahada tespit çalışmalarının devam ettiği, bundan sonraki süreçte mevzuat hükmüne yönelik gerekli iş ve işlemlerin yürütülmesi hususuna riayet edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, Belediye sınırları içerisinde bulunan aktif işyerlerinden çevre temizlik vergisi mükellefiyeti tesis ettirilmesi gerekenlerin tespit edilmesi için gerekli çalışmaların başlatılması gerekmektedir.

BULGU 12: Ambalaj Atıklarının Toplanmasına İlişkin İmtiyaz Hakkının İhalesiz ve Bedelsiz Olarak Devredilmesi

Ambalaj atıklarının toplanması ve değerlendirilmesine ilişkin belediyenin sahip olduğu imtiyaz hakkının 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre ihale yapılmaksızın ve herhangi bir bedel alınmaksızın protokolle özel bir firmaya verildiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinin birinci fıkrasının (g) bendi uyarınca, katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmak belediyenin yetki ve imtiyazları arasındadır.

Belediyeler, Kanun'la verilen bu görevi kendileri gerçekleştirebileceği gibi sözleşme imzaladıkları çevre lisanslı veya geçici faaliyet belgeli toplama ve ayırma tesisleri aracılığıyla da yerine getirebilmektedir. Bu durumda sözleşme imzalanan tesisler katı atıkların toplanmasını ve ayrıştırılmasını sağlarken geri kazanım yolu ile gelir elde etmiş olmaktadır.

2886 sayılı Kanun'un "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesine göre, genel bütçeye dâhil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanunda yazılı hükümlere göre yürütüleceği belirtilmiştir. Bu kapsamda, aynı zamanda gelir getirici bir faaliyet olan ambalaj atıklarının toplanması ve değerlendirilmesi işinin 2886 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde ihale yoluyla yapılması gerekmektedir.

Ancak yapılan incelemede, Seyhan Belediyesi ile özel bir firma arasında ambalaj atıklarının toplanması ve değerlendirilmesine ilişkin olarak 11.08.2014 tarihinde bir Protokol imzalandığı, 12.08.2017 tarihinde ise söz konusu Protokol'ün yürürlüğünün 5 yıl süreyle uzatıldığı ve söz konusu Protokoller'de belediyeye gelir sağlayacak herhangi bir hükme yer verilmediği tespit edilmiştir.

Kamu idaresince, ambalaj atıklarının toplanması işinin 12.08.2022 tarihine kadar geçerliliği bulunan protokol kapsamında yapıldığı, ilçe sınırlarında sürdürülebilir bir atık yönetimi için yapılacak olan ihalenin hazırlıklarının devam ettiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, gelir getirici bir faaliyet olan ambalaj atıklarının toplanması ve değerlendirilmesine ilişkin belediyenin sahip olduğu imtiyaz hakkının 2886 sayılı Kanuna göre ihale yapılmak suretiyle devredilmesi gerekmektedir.

BULGU 13: Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunması İçin Tahsil Edilen Katkı Paylarının Zamanında Gönderilmemesi

Belediye tarafından tahakkuk ettirilen emlak vergisinden görev alanlarında kalan kültür varlıklarının korunması ve değerlendirilmesi amacıyla kesilen %10 nispetindeki Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payının Adana Valiliği Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına aktarılmasında gecikmeye sebebiyet verildiği görülmüştür.

2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun "Taşınmaz kültür varlıklarının onarımına yardım sağlanması ve katkı payı" başlıklı 12'nci maddesinde belediyelerce, tahakkuk eden emlak vergisinin % 10'u nispetinde Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payı tahakkuk ettirileceği ve bunun emlak vergisi ile birlikte tahsil edileceği ifade edilmiş, tahsil edilen bu tutarların da tahsil edildiği ayı takip eden ayın onuncu günü akşamına kadar il özel idarelerine bir bildirim ile beyan edilerek aynı süre içinde ödeneceği belirtilmiştir.

Ayrıca tahsil edilen katkı payını söz konusu süre içinde il özel idarelerine yatırmayan belediyelerden, bu katkı paylarının 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre gecikme zammı tatbik edilerek tahsil edileceği de düzenlenmiştir.

Bu işlemlerle ilgili olarak aynı maddede belediye başkanlarına, belediyelerin tahsil ettikleri paylardan il özel idarelerine ödemeleri gereken taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı paylarının, zamanında ve tam olarak ödenmesini sağlama hususunda sorumluluk yüklenmiştir. Ödenmeyen payların da, ilgili il özel idaresinin talebi üzerine belediyenin İller Bankasından aldığı genel bütçe vergi gelirleri payından kesilerek talep eden özel idareye gönderileceği belirtilmiştir.

6360 sayılı On Dört İilde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un "Çeşitli hükümler" başlıklı 3'üncü maddesinin üçüncü fıkrasında; yukarıda il özel idarelerine atfedilmiş görevlerin il özel idaresi bulunmayan illerde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığınca yerine getirileceği, burada toplanan katkı payı tutarlarının defterdarlıklar bünyesinde açılan emanet hesaplarına aktarılacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemelerde, taşınmaz kültür varlıklarının korunması için tahsil edilen katkı paylarının süresinde Adana Defterdarlığı bünyesinde açılan hesaba aktarılmadığı, bu nedenle ilgili idarenin İller Bankasına başvuruda bulunduğu ve söz konusu katkı paylarının gecikmeden kaynaklanan faizleri ile birlikte belediyenin merkezi idare vergi gelirlerinden alınan payından İller Bankası tarafından kesildiği tespit edilmiştir.

Bulgu konusu hususun, 2020 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer aldığı, ancak hatalı uygulamanın devam ettiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresinin cevabında, söz konusu katkı paylarının Belediyenin mali imkânları çerçevesinde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına gönderildiği ve an itibariyle vadesi geçmiş borcunun bulunmadığı ifade edilmişse de; bahsi geçen katkı paylarının 2863 sayılı Kanun'un 12'nci maddesinde hüküm altına alınan yasal süre içerisinde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına gönderilmesi gerekmektedir.

Sonuç olarak, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanımının sağlanabilmesi bakımından, herhangi bir gecikme cezasına maruz kalınmaması için bahsi geçen katkı paylarının belediye tarafından ilgili kurumlara zamanında yatırılması gerekmektedir.

BULGU 14: Tapuda Kayıtlı Bazı Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması

Belediyenin tapuda kayıtlı gayrimenkullerinden cins tashihi yapılmayan taşınmazları olduğu görülmüştür.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde cins tashihi; binalar, arazi ve arsalar ile yer altı ve yer üstü düzenlerinin mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarının farklılık göstermesi durumunda tapu kayıtlarının mevcut kullanım şekli dikkate alınarak düzeltilmesi işlemi şeklinde tanımlanmıştır.

Aynı Yönetmelik'in "Cins tashihlerinin yapılması" başlıklı 10'uncu maddesinin birinci fıkrasında; kamu idarelerince mülkiyetlerinde, yönetimlerinde veya kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, taşınmazların mevcut kullanım şekli ile kayıtlara alınacağı ve kamu idarelerinin taşınmazlarının cins tashihi için gerekli işlemleri yapacağı hüküm altına alınmıştır.

Aynı maddenin ikinci fıkrasında; tahsis edilen ve üzerinde irtifak hakkı tesis edilen taşınmazlar açısından bu yükümlülüğün kullanan idarenin, gerçek veya tüzel kişilerin durumu tespit eden yazısı üzerine taşınmaz maliki idareye ait olduğu, ancak cins tashihi ile ilgili gerekli belgeler ile buna ilişkin malî yükümlülüklerin kullanıcılar tarafından karşılanacağı ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, kamu idarelerinin mülkiyetlerinde, yönetimlerinde veya kullanımlarında bulunan taşınmazların, mevcut kullanım şekilleri ile tapuda kayıtlı bilgilerinin farklı olması halinde, tapu kayıtlarının taşınmazların mevcut kullanım şekilleri esas alınarak düzeltilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Belediyenin tapu kayıtlarında 4438 adet taşınmazı bulunduğu, bu taşınmazların bazılarının mevcut kullanım şekilleri ile tapuda yer alan bilgilerinin farklı olduğu tespit edilmiştir.

Bulgu konusu hususun, 2020 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer aldığı, ancak hatalı uygulamanın devam ettiği görülmüştür.

Kamu idaresince, bulgu konusu hususun düzeltilmesine ilişkin işlemlere başlanıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, yukarıda yer alan değerlendirmeler çerçevesinde, tapuda kayıtlı olan taşınmazların kullanım şekilleri ile tapu bilgilerinin uyumlu hale getirilmesi amacıyla cins tashihlerinin yapılması gerekmektedir.

BULGU 15: Belediye Taşınmazlarının Ecrimisil Karşılığında Kullanılması

Belediyenin mülkiyetinde bulunan 169 adet taşınmazın 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre ihale edilmek suretiyle kiralanması usulü yerine ecrimisil karşılığında taşınmazların işgaline süreklilik kazandırılarak kullanıldığı görülmüştür.

2886 sayılı Kanun'un "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde; belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun'da yazılı hükümlere göre yürütüleceği; "Ecrimisil ve Tahliye" başlıklı 75'inci maddesinde; taşınmaz malların gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine fuzuli şagilden ecrimisil isteneceği ve ecrimisil talep edilebilmesi için ise, idarelerin işgalden dolayı bir zarara uğramış olması gerekmeyeceği ve fuzuli şagilin kusurunun da aranmayacağı, bedelinin idarenin oluşturacağı bir komisyonca tespit ve takdir edileceği; işgal edilen taşınmaz malın, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edileceği belirtilmiştir.

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

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

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

Kanun'da; işgal edilen taşınmazın mülki idare amirine başvurularak 15 gün içerisinde tahliyesinin ve idareye tesliminin sağlanmasına yönelik düzenleme de ecrimisilin bir kiralama yöntemi olmadığını açıkça göstermektedir.

Yapılan incelemede Belediyenin mülkiyetinde bulunan 169 adet taşınmazın ihale edilmeksizin ecrimisil yöntemiyle kullanıldığı tespit edilmiştir.

Bulgu konusu hususun 2020 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer aldığı, ancak hatalı uygulamanın devam ettiği görülmüştür.

Kamu idaresince, bulgu konusu hususun düzeltilmesine ilişkin 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre ihale çalışmalarına başlanıldığı, ihale edilebilir nitelikte olmayan taşınmazların tahliye işlemleri için ise yazışmaların yapıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, ecrimisilin olağan bir taşınmaz yönetim şekline dönüştürülmemesi ve söz konusu taşınmazların 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre ihale yapılmak suretiyle kiralanması gerekmektedir.

BULGU 16: Sayıştaya Sunulması Gereken Defter, Kayıt, Belge ve Bilgilerin Süresinde Gönderilmemesi

Belediyenin, Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar kapsamında Sayıştaya sunması gereken defter, kayıt, belge ve bilgileri süresinde göndermediği görülmüştür.

Usul ve Esaslar'ın "Verilecek defter, mali tablo, belge ve bilgilerin çeşitleri" başlıklı 5 ve "Defter, mali tablo, belge ve bilgilerin verilme yeri ve süresi" başlıklı 6'ncı maddelerinde hangi defter, tablo, bilgi ve belgelerin hangi sürelerde Sayıştaya gönderilmesi gerektiği ayrıntılı olarak belirlenmiştir.

Buna göre;

Hesap dönemi başında; muhasebe birimlerini, muhasebe yetkililerinin adlarını, soyadlarını, unvanlarını ve elektronik posta adreslerini gösterir bilgi formu ve kamu idaresi veya muhasebe birimleri adına açılmış bulunan banka hesap numaralarını gösterir bilgi formunun ocak ayı sonuna kadar,

- Aylık olarak; birleştirilmiş veriler defterinin, takip eden ayın sonuna kadar,

▪ Hesap dönemi sonunda; birleştirilmiş veriler defteri ile geçici ve kesin mizanın, takip eden yılın Ocak ayı sonuna kadar (birleştirilmiş veriler defterinde dönem sonunda Sayıştaya verilmesinden sonra herhangi bir kayıt yapıldığı takdirde, en geç Şubat ayı sonuna kadar),

▪ İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetim hesabı icmal cetveli veya envanter defterinin Ocak ayı sonuna kadar,

▪ Yine hesap dönemi sonunda mali tabloların (bilanço, faaliyet sonuçları tablosu, öz kaynak değişim tablosu, bütçelenen ve gerçekleşen tutarların karşılaştırma tablosu) takip eden yılın Şubat ayı sonuna kadar aynı Usul ve Esaslar'ın 7'nci maddesinde belirtilen usullere göre Sayıştaya verilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede; 2021 yılı boyunca aylık bazda takip eden ayın sonuna kadar gönderilmesi gereken birleştirilmiş veriler defterinin gecikmeli olarak; Ocak ayı sonuna kadar gönderilmesi gereken muhasebe birimi bilgi formu ve banka hesapları bilgi formunun Mayıs ayında; dönem sonu itibarıyla takip eden yılın Ocak ayı sonuna kadar gönderilmesi gereken kesin mizan ve geçici mizanın, taşınır ayrıntılı hesap cetveli ve taşınır icmal cetvelinin Şubat ayında gönderildiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresince, söz konusu gecikmelerin mali yılsonu yaşanan yoğunluktan kaynaklandığı ve devam eden süreçte mevzuat hükümlerine yönelik gerekli iş ve işlemlerin yürütülmesi hususuna riayet edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, kamu idaresi hesaplarının Sayıştay Başkanlığına verilmesi sorumluluğunun gereği olarak Sayıştaya sunulması gereken defter, tablo, bilgi ve belgelerin anılan Usul ve Esaslar'da belirtilen sürelerde gönderilmesi gerekmektedir.

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

06520 Balgat / ANKARA

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

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

<https://www.sayistay.gov.tr>

8. EKLER**EK 1: ÖNCEKİ YIL/YILLAR SAYIŞTAY DENETİM RAPORUNA İLİŞKİN İZLEME FORMU**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu						
Bulgu Adı			Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama	
Taşınmazların Yapılmaması	Cins	Tashihlerinin	2020	Yerine Getirilmedi	Söz konusu hususa, 2021 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nun "Diğer Bulgular" bölümü 14 numaralı bulgusunda "Tapuda Kayıtlı Bazı Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması" başlığı ile yer verilmiştir.	
Belediye Karşılığında	Taşınmazlarının	Ecrimisil	2020	Yerine Getirilmedi	Söz konusu hususa, 2021 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nun "Diğer Bulgular"	

			bölümü 15 numaralı bulgusunda "Belediye Taşınmazlarının Ecrimisil Karşılığında Kullandırılması" başlığı ile yer verilmiştir.
Bütün Riskler Sigortası Kapsamında Yer Alan Risk Kalemlerinde Muafiyet Oranının Yüksek Belirlenmesi	2020	Yerine Getirilmedi	Söz konusu hususa, 2021 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nun "Diğer Bulgular" bölümü 3 numaralı bulgusunda "Bütün Riskler Sigortası Kapsamında Yer Alan Risk Kalemlerinde Muafiyet Oranının Yüksek Belirlenmesi" başlığı ile yer verilmiştir.

Büyükşehir Belediyesince Aktarılması Gereken Eğlence Vergisinin Takip ve Tahsilatının Sağlanmaması	2020	Yerine Getirilmedi	Söz konusu hususa, 2021 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nun "Diğer Bulgular" bölümü 9 numaralı bulgusunda "Adana Büyükşehir Belediyesince Aktarılması Gereken Eğlence Vergisinin Takip ve Tahsilatının Sağlanmaması" başlığı ile yer verilmiştir.
Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesi'ne Konusu Dışında Hükümler Konulması	2020	Yerine Getirilmedi	Söz konusu hususa, 2021 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nun "Diğer Bulgular" bölümü 8 numaralı bulgusunda "Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesine Konusu Dışında

			Hükümler Konulması" başlığı ile yer verilmiştir.
Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunması İçin Tahsil Edilen Katkı Paylarının Zamanında Gönderilmemesi	2020	Yerine Getirilmedi	Söz konusu hususa, 2021 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nun "Diğer Bulgular" bölümü 13 numaralı bulgusunda "Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunması İçin Tahsil Edilen Katkı Paylarının Zamanında Gönderilmemesi" başlığı ile yer verilmiştir.
Taşınmazlara İlişkin Kayıt ve Değer Tespit İşlemlerinin Tamamlanmaması	2020	Kısmen Yerine Getirildi	Taşınmazlara ilişkin kayıt işlemleri tamamlanmakla

			<p>birlikte değer tespit işlemleri devam etmektedir.</p> <p>Taşınmazların Değer Tespitlerinin Yapılmaması hususuna, 2021 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nun "Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular" bölümü 1 numaralı bulgusunda "Belediyeye Ait Taşınmazların Değer Tespitlerinin Yapılmaması" başlığı ile yer verilmiştir.</p>
--	--	--	--