T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

www.balioglu.net

ANKARA ÇANKAYA BELEDİYESİ İMAR A.Ş.

2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu

Kasım 2020

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ 1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU 4
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU 5
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI 5
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ 5
6. DENETİM GÖRÜŞÜ 7
7. DENETİM BULGULARI 7
8. EKLER 25

www.balioglu.net

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: Şirketin Sermaye/Ortaklık Yapısı 2
Tablo 2: Şirketin Yıllar Bazında Kâr-Zarar Durumu 3
Tablo 3: Otopark İşletmesi 2019 Yılı Zarar Tablosu 13
Tablo 4: Tahsis Edilen Pazaryerleri 17
Tablo 5: Alınan Hizmet Alımları Tablosu 19
Tablo 6: Ugulanmayan Para Cezaları Tablosu 22

www.balioglu.net

KISALTMALAR

AŞ Anonim Şirket

COSO Committee of Sponsoring Organisation of Treadway Commission Treadway Komisyonunu Destekleyen Kuruluşlar Komitesi

TL Türk Lirası

UKOME Büyükşehir Belediyeleri Ulaşım Koordinasyon Merkezleri

www.balioglu.net

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanakları

1. Bilançonun Dönem Net Zararı Hesabına İlişkin Doğru Bilgi Sunmaması

2. Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Ayrılmaması

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Otopark İşletme Yönetim Esaslarının Olmaması

2. Şirketi Zarara Uğratan Yönetim Kurulu Hakkında Rücu İşlemlerinin Yapılmaması

3. Pazar Yerlerinin İşletme Esaslarına Uygun Olarak İşletilmemesi

4. Hizmet Alımlarında 4734 Sayılı Kanun Hükümlerine Uyulmaması

5. 2019 Yılı Kira Sözleşmesinde Yer Alan Hükümlere Uymayan Kiracılardan Ceza Kesintisi Yapılmaması

www.balioglu.net

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Çankaya İmar Proje, İnşaat, Maden, Belde Gereksinimleri Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi (Çankaya İmar AŞ) Türk Ticaret Kanunu çerçevesinde 11 Aralık 1990 tarihinde kurulmuştur.

Çankaya İmar A.Ş. faaliyetlerini aşağıda yer alan temel mevzuata göre yürütmektedir.

- 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu
- 5393 sayılı Belediye Kanunu
- 5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu
- 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu
- 3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu
- 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu
- 213 sayılı Vergi Usul Kanunu

www.balioglu.net

Şirket ana sözleşmesinde Şirketin birçok alanda faaliyet yürütmesine imkân tanınmıştır. Ancak uygulamada Şirket tarafından daha çok personel temini, proje geliştirme ve uygulamaları, otopark ve pazaryerleri işletmeciliği hizmetleri sunulmaktadır.

Şirketin yürüttüğü faaliyetler içerisinde Çankaya Belediyesine yapılan personel temini hizmeti önemli bir yere sahiptir. 2019 yılı sonu itibariyle 696 Şirket personeli, Çankaya Belediyesinin çeşitli birimlerinde hizmet yürütmeye devam etmektedir. Şirketin gelirleri ve giderlerinin büyük bir çoğunluğunu söz konusu personel için Çankaya Belediyesinden alınan hakediş bedelleri ile bu personellere yapılan ücret ödemeleri oluşturmaktadır.

Ayrıca, Şirket ile Çankaya Belediyesi arasında 15.04.2015 tarihinde yapılan 10 yıllık tahsis protokolü kapsamında Ayrancı, Yenişehir ve Ümitköy (Çayyolu) pazaryerlerinin işletmeciliği Şirket tarafından yapılmaktadır. Bunun yanında Ahlatlıbel Atatürk Parkı Otopark İşletmesi Şirket tarafından işletilmektedir.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Şirket, 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu hükümleri doğrultusunda kurulmuş anonim bir şirkettir. Dolayısıyla, yönetim kurulu tarafından temsil ve idare olunur. Yönetim kurulu üyeliğine ancak gerçek kişiler seçilebilir. Pay sahibi olan bir tüzel kişi yönetim kurulu üyesi olamaz. Ancak, tüzel kişinin temsilcisi olan gerçek kişiler yönetim kurulu üyesi olarak seçilebilir. Yönetim kurulu niteliği gereği sürekli bir organdır.

Anonim şirket yönetim kurulu; ortakların sermayelerinin korunması ve değerlendirilmesini, şirket alacaklılarının da alacaklarını emanet ettikleri, idare ve temsile yetkili bir organdır. Yönetim kurulu, anonim ortaklığın kanunla öngörülmüş zaruri bir organıdır.

Şirketin teşkilat yapısında, 1 genel müdür, genel müdüre bağlı Mali İşler Koordinatörlüğü, İnsan Kaynakları Koordinatörlüğü ile Satın Alma ve Ofis Koordinatörlüğü ve İş Sağlığı ve Güvenliği Birimi bulunmaktadır. Bunların dışında doğrudan genel müdüre bağlı yeminli mali müşavirler ile hukuk müşavirleri mevcuttur.

www.balioglu.net

31.12.2019 sonu itibariyle Şirketin çalışan sayısı 768'dir. Söz konusu personel 4857 sayılı İş Kanunu'na tabidir.

Şirketin yönetimi ve temsili Yönetim Kurulu tarafından yürütülmektedir. Yönetim Kurulu üyelerinden birisi Genel Müdür olarak görevlendirilmiştir. Müdürlerin ve aynı işleve sahip kişiler ile imza yetkisini haiz bulunanların atanmaları ve görevden alınmaları yönetim kurulu kararı ile olmaktadır.

1.3. Mali Yapı

Şirketin ortaklık yapısı aşağıdaki gibidir;

Tablo 1: Şirketin Sermaye/Ortaklık Yapısı

Ortak Adı Soyadı / Unvanı	Pay Oranı	Pay Tutarı (TL)
Çankaya Belediyesi Başkanlığı	100	41.000.000,00
TOPLAM	**100**	**41.000.000,00**

Şirketin, 31.12.2019 tarihi itibariyle toplam sermayesi yukarı yer alan tablodaki gibi olmakla birlikte ödenmiş olan kayıtlı sermayesi 11.000.000 TL'dir.

31.12.2019 tarihi itibarıyla Şirketin bilanço büyüklüğü 36.600.668,53 TL'dir. Bunun

1.034.759,83 TL'si şirketin öz kaynaklarından, geriye kalan 35.565.908,70 TL'si ise yabancı kaynaklardan oluşmaktadır.

Şirketin ana gelir kaynağını Çankaya Belediyesine sunulan personel temini hizmeti karşılığında alınan bedeller oluşturmaktadır. Ayrıca pazaryeri ve otopark işletmeciliğinden de gelir elde edilmektedir. Şirketin giderlerinin büyük bir çoğunluğunu personel gideri oluşturmakla beraber pazaryeri ve otopark işletmeciliğinden kaynaklanan giderler de bulunmaktadır. Şirketin bilançosunda 2019 yılı dönem zararı 9.738.037,76 TL olarak görünmektedir.

Şirketin son 5 yıllık dönem net kâr/zarar durumu ise aşağıdaki tablodaki gibidir.

Tablo 2: Şirketin Yıllar Bazında Kâr-Zarar Durumu

Yıl	2015 (TL)	2016 (TL)	2017 (TL)	2018 (TL)	2019 (TL)	Toplam (TL)
Dönem Net Kârı veya Zararı	-18.375.301	-19.714.014	-18.617.103	-19.944.104	-9.738.037	-86.388.562

www.balioglu.net

1.4. Muhasebe ve Raporlama

Anonim şirketin finansal tabloları hakkındaki hükümlere 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nda yer verilmiştir.

Kanun'un 514 ve 515'inci maddelerine göre yönetim kurulu, geçmiş hesap dönemine ait, Türkiye Muhasebe Standartlarında öngörülmüş bulunan finansal tablolarını, eklerini ve yıllık faaliyet raporunu, bilanço gününü izleyen hesap döneminin ilk üç ayı içinde hazırlar ve genel kurula sunar. Anonim şirketin finansal tabloları, Türkiye Muhasebe Standartlarına göre şirketin malvarlığını, borç ve yükümlülüklerini, öz kaynaklarını ve faaliyet sonuçlarını tam, anlaşılabilir, karşılaştırılabilir, ihtiyaçlara ve işletmenin niteliğine uygun bir şekilde; şeffaf ve güvenilir olarak; gerçeği dürüst, aynen ve aslına sadık surette yansıtacak şekilde çıkarılır. Kanun'un 516'ncı maddesine göre yönetim kurulunun yıllık faaliyet raporu ise Şirketin, o yıla ait faaliyetlerinin akışı ile finansal durumunu, doğru, eksiksiz, gerçeğe uygun ve dürüst bir şekilde yansıtmalıdır. Yıllık faaliyet raporunda finansal durum, finansal tablolara göre değerlendirilir.

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 88'inci ve Geçici 1'inci maddeleri uyarınca tâbi oldukları kanunlar gereği defter tutmakla yükümlü olan gerçek veya tüzel kişi tacirler, münferit veya konsolide finansal tablolarını Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu tarafından yayımlanan Türkiye Muhasebe Standartlarına (TMS) uygun olarak hazırlamaları gerekmektedir.

Şirket muhasebe kayıtlarını ve mali tablolarını Hazine ve Maliye Bakanlığınca çıkarılan Muhasebe Uygulama Tebliğleri ve genel muhasebe kurallarını esas alarak oluşturmaktadır.

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 Esaslar'ın 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- Yevmiye Defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Envanter Defteri,
- Gelir tablosu.

Denetim görüşü, kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tabloları olan bilanço ve gelir 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

www.balioglu.net

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, 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.

www.balioglu.net

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. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

İç kontrol sistemi, şirket yönetimi ile diğer ilgili personel tarafından; işletmenin amaçlarına ulaştığına, faaliyet ve işlemlerin etkin olarak gerçekleştirildiğine, kanun ve düzenlemelere uyulduğuna dair makul bir güvence sağlamak üzere tasarlanan ve uygulanan bir

sistemdir. Bu amaçla, iç kontrol sistemi söz konusu hedeflerin gerçekleştirilmesi açısından tehdit oluşturan faaliyet risklerinin de ortaya konulmasını sağlayacak şekilde tasarlanmalı ve uygulanmalıdır.

COSO (Committee of Sponsoring Organisation of Treadway Commission) modeli, iç kontrol sistemini birbiriyle ilgili 5 bileşenden oluşan bir sistem olarak tanımlamaktadır. Bu kapsamda şirketlerde iç kontrol sistemi;

a) Kontrol çevresini,

b) İşletmenin risk değerlendirme sürecini,

c) Finansal raporlama ve iletişim ile ilgili faaliyet süreçlerini de içeren bilgi sistemlerini,

ç) Kontrol işlemlerini ve

d) Kontrollerin gözetimini,

içerir.

www.balioglu.net

İç kontrol sisteminin değerlendirilmesi iç kontrolün şirket faaliyetlerindeki tüm iş ve işlem süreçlerinde yer alan muhtemel riskleri ve hataları karşılama, eksiklik ve aksaklıkları giderme noktasında ne kadar etkin kullanılıp kullanılmadığının tespitine yönelik olarak yapılmaktadır.

Şirketlerde kontrol ortamı, işletmenin yönetim fonksiyonu ile iç kontrol sistemi ve bunun önemine ilişkin işletme yönetiminin ve yönetimden sorumlu kişilerin tutum, davranış ve anlayışlarını kapsamaktadır. Kontrol ortamı, işletme çalışanlarının iç kontrol sistemiyle ilgili düşüncelerini etkileyerek, iç kontrol sisteminin etkin, disiplinli bir yapıda oluşmasını sağlar. Şirketin kontrol ortamının tasarımı değerlendirilmiş ve bunların işletmenin iş akışı ile ilişkisi dikkate alınmıştır. Bu kapsamda, ahlaki ve dürüstlükle ilgili değerlerin uygulanması ve iletişiminden organizasyon yapısına, yetki ve sorumluluk dağılımından insan kaynakları ile ilgili politika ve uygulamalara kadar pek çok husus değerlendirilmiştir. Riskin nasıl tanımlandığı ve yönetildiğini ifade eden risk değerlendirme süreci incelenmiştir.

Şirketlerin finansal raporlama ile ilgili iş süreçlerini ve iletişimi kapsayan bilgi sistemi işletmenin varlık, yükümlülük ve öz sermayesinin doğruluğunu sağlamak üzere, faaliyet ve işlemlerinin izlenmesi, kaydedilmesi, sınıflandırılması ve raporlanmasına ilişkin muhasebe sistemini ihtiva eder. Şirketin finansal tablolarının hazırlanması; uygun finansal raporlama

yapısı ile işletmenin faaliyet ve işlemlerinin izlenmesi, kaydedilmesi, analiz edilmesi, özetlenmesi ve doğru bir şekilde finansal tablolara yansıtılması süreçlerini içerir. Bilişim sistemi bu açılardan değerlendirilmiştir.

Şirketlerde kontrol faaliyetleri, şirketlerin amaçlarına ulaşmasını engelleyebilecek risklerin ortaya çıkarılması ve gerekli önlemlerin alınması gibi, işletme yönetiminin talimatlarının uygulanmasını sağlayan usul ve esaslardır. Bu kapsamda; yetkilendirmeler, performansın gözden geçirilmesi, bilgi işleme süreçleri, fiziksel kontroller ve görevlerin ayrılması gibi açılardan kontrol faaliyetleri değerlendirilmiştir. Ayrıca, bilişim sistemlerine ilişkin kontroller, veri merkezi ve ağ işlemleri, sistem yazılımının edinimi, değişimi ve bakımı, erişim güvenliği ve uygulama sistemi edinimi, geliştirilmesi ve bakımı vb. yönlerden değerlendirilmiştir.

Şirketlerde kontrol faaliyetlerinin gözetimi, kontrollerin tasarım ve işleyişinin zamanında değerlendirilmesi ve şartlara bağlı olarak değişiklikler için önemli düzeltici önlemlerin alınmasını da içeren, iç kontrol sisteminin etkinliğini değerlendiren bir süreçtir.

www.balioglu.net

Ancak yapılan değerlendirmelerde, Şirketin yukarıda yer verilen açıklamaları karşılayacak kurumsallaşmış bir iç kontrol sisteminin bulunmadığı ve yönetim aracı olarak kullanılmadığı anlaşılmıştır. Nitekim Şirket'in 2019 yılı faaliyet raporunda da, iç kontrol sisteminin oluşturulması çalışmalarına 2020 yılında başlanacağı ifade edilmiştir.

Bu itibarla, işletmenin amaçlarına ulaşması, faaliyet ve işlemlerin etkin olarak gerçekleştirilmesi, kanun ve düzenlemelere uyulması ve bunları ilişkin makul bir güvence sağlanması için gerekli çalışmaların yapılması önem arz etmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Ankara Çankaya Belediyesi İMAR A.Ş 2019 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, "Denetim Görüşünün Dayanakları" 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 DAYANAKLARI

BULGU 1: Bilançonun Dönem Net Zararı Hesabına İlişkin Doğru Bilgi Sunmaması

Dönem Net Zararı Hesabının mali rapor ve tablolarda doğru bilgi sunmadığı anlaşılmıştır.

1 sıra no.lu Muhasebe Sistemi Uygulama Genel Tebliği'nin ekinde yer alan "Tekdüzen Hesap Çerçevesi, Hesap Planı ve Hesap Planı Açıklamaları" nda işletmenin faaliyet dönemi sonucunda ulaştığı net kârı veya zararı göstermek üzere öz kaynaklar bölümünde iki hesaplı bir grup oluşturulmuştur. Buna göre, işletmenin faaliyet dönemi sonrasında, kâr etmesi durumunda 590 Dönem Net Kârı Hesabı; zarar etmesi durumunda 591 Dönem Net Zararı Hesabı kullanılacaktır.

www.balioglu.net

Dönem net kârı veya zararına nasıl ulaşılacağı yine Tebliğ ekinde açıklanmıştır. Tebliğ ekinde yapılan açıklamalara göre, 770-Genel Yönetim Giderleri ve 740- Hizmet Üretim Maliyeti Hesaplarının dönem sonunda sırasıyla 771- Genel Yönetim Giderleri Yansıtma Hesabı ile 741-Hizmet Üretim Maliyeti Yansıtma Hesabına aktarılacaktır. Daha sonra bu hesaplarda yer alan tutarlar gelir tablosu hesaplarına aktarılarak Tebliğ ekinde yapılan açıklamalar uyarınca gerekli muhasebe işlemleri yapılarak dönem net karı veya zararına ulaşılacaktır.

Ancak yapılan inceleme de, 770-Genel Yönetim Giderleri ve 740- Hizmet Üretim Maliyeti Hesaplarında bulunan 17.827.527,28 TL'nin 31.12.2019 tarihinde yapılan muhasebe kaydı ile yansıtma hesapları yerine, 280-Gelecek Yıllara Ait Giderler hesabına aktarıldığı tespit edilmiştir.

Tebliğ ekinde yer alan açıklamalara göre 280-Gelecek Yıllara Ait Giderler Hesabı; peşin ödenen ve cari dönem içinde ilgili gider hesaplarına kaydedilmemesi gereken gelecek yıllara ait giderleri izlemek için kullanılır. Bu nedenle, dönem içerisinde gerçekleşmiş ve dolayısıyla gider hesaplarına alınmış bulunan tutarların bu hesaba aktarılması temel muhasebe ilkelerine ve Tebliğ açıklamalarına aykırıdır.

Yapılan bu muhasebe işleminin nedeni anlaşılamamakla beraber, mevcut durumun Şirket giderlerinin gelir tablosuna eksik aktarılmasına, dönem net karı veya zararına ait muhasebe işlemlerinde gider kalemlerin 17.827.527,28 TL'nin eksik görünmesine ve 591

Dönem Net Zararı Hesabının dönem sonu bilançosunda 17.827.527,28 TL eksik bilgi vermesine, 280-Gelecek Yıllara Ait Giderler Hesabının ise aynı tutarda fazla görünmesine neden olduğu açıktır. Bu durumda Şirket'in dönem sonu zararı; bilançodaki değeri olan 9.738.037,76 TL değil, gerçek değeri olan 27.565.565,04 TL olmaktadır.

Bu itibarla, mali rapor ve tabloların doğru bilgi üretmesini teminen, muhasebe işlemlerinin temel muhasebe ilkelerine ve yasal düzenlemelere uygun şekilde yapılması gerekmektedir.

BULGU 2: Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Ayrılmaması

Çankaya İmar A.Ş.'de çalışan işçiler için kıdem tazminatı karşılığı ayrılmadığı görülmüştür.

1 sıra no.lu Muhasebe Sistemi Uygulama Genel Tebliği'nin ekinde yer alan "Tekdüzen Hesap Çerçevesi, Hesap Planı ve Hesap Planı Açıklamaları" nda "372. Kıdem Tazminatı Karşılığı";

"Bu hesapta, belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılan ve bir yıl içinde ödeneceği öngörülen kıdem tazminatları karşılıkları izlenir." şeklinde açıklanmıştır.

Aynı bölümde "472. Kıdem Tazminatı Karşılığı";

"*Belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılacak kıdem tazminatı karşılıkları bu hesap kaleminde gösterilir."* Şeklinde açıklanmıştır.

Yine aynı Tebliğde muhasebenin temel kavramlarına yer verilmiştir. Bu kavramlardan dönemsellik kavramı gereğince; her dönemin faaliyet sonuçlarının diğer dönemlerden bağımsız olarak saptanabilmesi için gelir ve giderlerin tahakkuk esasına göre muhasebeleştirilmesi, ihtiyatlılık kavramına göre ise ileriki dönemlerde gerçekleşmesi beklenen giderler için karşılık ayrılması gerekmektedir.

Yukarıda yer verilen Tebliğ açıklamalarına göre, işçilere yapılacak kıdem tazminatı ödemelerinin ait olduğu dönemin gelir tablosunda gösterilerek faaliyet sonuçlarının sağlıklı bilgi üretmesini ve Şirketin ileriki dönemde gerçekleşmesi beklenen giderlerinin bilançoda gösterilmesini teminen, Şirket'te çalışan işçiler için kıdem tazminatı karşılıklarının ayrılarak 372 ve 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı hesaplarında izlenmesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

Ancak yapılan incelemede, Şirket'te çalışan işçiler için kıdem tazminatı karşılıklarının ayrılarak söz konusu hesaplara alınmadığı, işçilere yapılan kıdem tazminatı ödemelerinin tamamının ödemenin yapıldığı yılda giderleştirildiği anlaşılmıştır. Bu durum bilançoda 372 ve 472 nolu hesaplar ile gelir tablosunda ilgili giderler kalemlerinin doğru bilgi sunmasına engel olmaktadır.

Kamu idaresi, Gelir Vergisi Kanunu uyarınca, kıdem tazminatlarının kurum kazancının tespitinde gider olarak indirilebilmesi için İş Kanun'a göre işçinin kıdem tazminatına hak kazanması ve hak edilen kıdem tazminatının işçiye ödenmiş olması gerektiğini, tahakkuk etmiş olsa da ödenmemiş kıdem tazminatının gider yazılmasının mümkün olmadığını belirtmiştir. Ancak, yukarıda yer verilen açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, bulgu vergisel boyutta ele alınmamış, kıdem tazminatı karşılıklarının mali tablolarda gösterilmesi gerektiği yönünde bir değerlendirilme yapılmıştır. Dolayısıyla kıdem tazminatı karşılıklarının ayrılarak gelir tablosuna yansıtılması vergiye tabi kazancın mevzuata uygun bir şekilde tespit edilmesine engel değildir.

www.balioglu.net

Açıklanan nedenler ve muhasebenin temel kavramlarından olan dönemsellik ve ihtiyatlılık kavramları gereğince, işçiler için kıdem tazminatı karşılıklarının ayrılması ve bu tutarların ödeme zamanına göre 372 ve/veya 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı hesaplarında izlenmesini gerekmektedir.

B. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Otopark İşletme Yönetim Esaslarının Olmaması

Çankaya Belde A.Ş tarafından İmar A.Ş.'ye kiralanan Ahlatlıbel Otopark işletmesi için UKOME'den izin alınmadığı, otopark işletmesine ilişkin usul ve esasların belirlenmediği ve otopark işletme yönetim sisteminin kurulmadığı görülmüştür.

Büyükşehir Belediyesi sınırlarında imar planları oluşturulurken otopark olarak düzenlenen yerler, il trafik komisyonlarınca daha önce alınan kararlar çerçevesinde ilan edilerek, Büyükşehir Belediyeleri Ulaşım Koordinasyon Merkezlerin (UKOME) den izin alınarak işletilmektedir.

15.06.2006 tarih ve 26199 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin "Görev ve Yetkiler" başlıklı 18'inci maddesinin birinci fıkrasının (ç) bendinde ise;

"...karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek, gerçek ve tüzel kişiler ile resmi ve özel kurum ve kuruluşlara ait otopark olmaya müsait boş alan, arazi ve arsaları geçici ***otopark yeri olarak ilan etmek ve bunların sahiplerine veya üçüncü şahıslara işletilmesi için izin vermek,*** *izin verilen otoparklar ile karayolu üzerindeki diğer park yerlerinde özürlüler için işaretlerle belirlenmiş bölümler ayrılmasını sağlamakla"*

Denilerek UKOME'lere otopark olarak işletilecek yerleri belirleme ve otopark işletme izni verme görev ve yetkisi verilmiştir. Otoparklarda araçların güvenliğini sağlamak ve işletmeye başlanması açısında gerekli standartları belirleme, belli periyodlarla denetleme işleri Büyükşehir Belediyesi Ulaşım Dairesi Başkanlığı UKOME Şube Müdürlüğünce yürütülmektedir.

www.balioglu.net

Ahlatlıbel Otopark İşletmesinin yönetimine ilişkin usul ve esaslar oluşturulmamış olması önemli ayrı bir sorun olarak görülmüştür. Konumu itibariyle bahar ve yaz ayları boyunca yoğun faaliyet gösteren Ahlatlıbel otoparkı, Ahlatlıbel Mahallesi park ve rekreasyon alanı içerisindeki Ahlatlıbel Spor ve Dinlenme Tesislerinin içinde yer almaktadır. Anılan tesiste, otopark, iki halı saha,3 tenis kortu, basket sahaları, kafeterya, karting alanı, paintball, üstü kaplı çocuk oyun alanı, restoran, gözleme ve börek evi, büfeler ticari faaliyet göstermektedir. Konumu itibariyle özellikle bahar ve yaz ayları boyunca yoğun faaliyet gösteren bu tesisin otopark ihtiyacını Ahlatlıbel otopark işletmesi karşılamaktadır. 800 araçlık kapasitesi bulanan bu işletmenin işletme esasları, yönetim süreçleri, güvenlik ve kontrol sistemleri konusunda kurumsal düzenlemeler yapılmamıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Meclisin görev ve yetkileri" başlıklı 18'inci maddesinin (f) bendinde

"Kanunlarda vergi, resim, harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifesini belirlemek."

Hükmü ile 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Ücrete tabi işler" başlıklı 97'nci maddesinde;

"Belediyeler bu Kanunda harç veya katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak ifa edecekleri her türlü hizmet için belediye meclislerince düzenlenecek tarifelere göre ücret almaya yetkilidir."

hükmü tesis edilmiştir. Bu itibarla, otoparklara ilişkin ücret tarifesi Çankaya Belediye Meclisince belirlenmeli ve İMAR AŞ belirlenen tarife üzerinden otopark ücretlerini tahsil etmelidir. Ancak yapılan incelemelerde 2009/23 sayılı şirket yönetim kurulu kararı ile günlük 5 TL otopark ücreti alınmasına karar verildiği ve o günden bu yana bu ücretin uygulandığı görülmektedir. Ayrıca herhangi bir karara ve yazılı düzenlemeye dayanmayan muafiyet ve istisnaların bulunduğu; bazı dini ve milli bayram günlerinde ücret alınmadığı 2019 yılı günlük tahsilatlara ilişkin fişlerin incelenmesi neticesinde tespit edilmiştir. Otoparkta günlük araç giriş çıkışlarının listelendiği bir sistem olmadığı için ücretsiz kullanımlar tespit edilememektedir.

Araç ve insan güvenliği açısından otoparka giren çıkan tüm araçların kayıt altına alındığı bir güvenlik sisteminin olması, kaçınılmaz bir gereksinimdir. Ancak şirket otopark yönetim sisteminde böyle bir bilgi üreten bir programın bulunmadığı için şirketten bu konuda bilgi sağlanamamıştır. Ayrıca otopark işletmesine ilişkin düzenli bir izleme, kontrol ve denetim faaliyeti olmaması da önemli bir yönetim eksikliği olarak kendini göstermektedir. Muhtemel işletme riskleri ancak düzenli izleme, kontrol ve denetimlerle mümkündür.

www.balioglu.net

Sürekli zarar eden bir işletme olan Ahlatlıbel otopark işletmesinde kayıtsız istisna ve muafiyetlerin ne kadarlık bir yer tuttuğu hesaplanamamaktadır. Sosyal fayda sağlama amacı önde olan otopark işletmeciliğinde kar odaklı bir yönetimin olmaması doğal olmakla birlikte; zarara yol açacak keyfi istisna ve muafiyetlerin var olması işletmenin önemli bir eksikliği olarak görülmüştür. Günlük giren araç sayısı, alınmayan ücretler konusunda bilgisi olmayan bir yönetimin doğru ve etkili kararlar alması mümkün değildir. Kayıt altına alınmayan giriş çıkışlarla oluşan gelir kaybının telafisi yönünde alınacak idari kararlar muhtemel otopark zararının azaltılmasında etkili sonuçlar üretecektir.

Öte yandan; 4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 1'inci maddesinin birinci fıkrasında;

"Genel bütçeye dâhil daireler ile katma bütçeli idareler, bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, kanunla kurulan fonlar, kefalet sandıkları, sosyal güvenlik kuruluşları, genel ve katma bütçelerin transfer tertiplerinden yardım alan kuruluşlar, kamu iktisadi teşebbüsleri ve

bağlı ortaklıkları ile müesseseleri, il özel idareleri ve belediyeler ile bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmeler, özel bütçeli kuruluşlar, özelleştirme işlemleri tamamlanıncaya kadar, 24.11.1994 tarihli ve 4046 sayılı Kanuna tâbi kuruluşlar ve özel hukuk hükümlerine tâbi, kamunun çoğunluk hissesine sahip olduğu kuruluşlar, kamu banka ve kuruluşları ile bunlara bağlı iş yerleri ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen mal ve hizmet bedellerinde işletmecilik gereği yapılması gereken ticarî indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanmaz."

hükmü ile mezkûr maddenin altıncı fıkrasında; "Bakanlar Kurulu birinci fıkra hükmünden muaf tutulacak kişi veya kurumları tespit etmeye yetkilidir." hükmü yer almaktadır.

Bu bağlamda 4736 sayılı Kanun'da belediyeler tarafından üretilen mal ve hizmet bedellerinde işletmecilik gereği yapılması gereken ticarî indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanmayacağı (Bakanlar Kurulunca muaf tutulan kişi veya kurumlar hariç) açıkça ifade edilmiştir.

www.balioglu.net

Çankaya İmar AŞ. Ahlatlıbel Otopark işletmesinin 2019 yılsonu itibariyle ücret alınan 158.633 araçtan elde ettiği gelir toplamı 672.173,71.- (KDV dahil 793.165,00.-) TL'dir Otopark İşletmesi'nden giren araç sayısı ve bu araçlardan ne kadarının ücret alınmayanlardan oluştuğuna ilişkin veri, otopark giriş çıkış sisteminden alınamamıştır. Yılsonu itibariyle şirketin zarar durumu aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 3: Otopark İşletmesi 2019 Yılı Zarar Tablosu

Gelirler (TL)	Giderler (TL)
672.173,71.- (793.165,00. KDV dâhil)	1.189.830,97 İşçilik: 823.775,18 Kira: 349.440,00 Genel Gider: 16.615,79
2019 Yılı İşletme Zararı	517.657,26

Otopark İşletmesinin 2019 yılı zararı (1.189.830,97 – 672173,71) 517.657,26.- TL'dir. Giderlerin en büyük kalemini 823.775,18.- TL ile personel gideri oluşturmaktadır. Personel ücretleri, bir sendikayla yapılan Toplu İş Sözleşmesi hükümleri çerçevesinde ödenmektedir. Şirketin genel olarak ücret düzeyi; Toplu İş Sözleşmesi nedeniyle, piyasada bu işi yapan kişi

ve/veya firmalara göre daha yüksek seviyelerdedir. Bu nedenle personel gider kalemi yüksek olarak gerçekleşmektedir.

Yukarıda açıklanan mevzuat hükümleri tam olarak yerine getirilmeden otopark işletildiği, ücretsiz faydalandırmaların kurumsal bir karara/ düzenlemeye dayanmadığı (esasen ticari indirim hariç kişi ya da kurumlara ücretsiz tarife uygulanamayacağı), otoparka ilişkin kontrol ve denetim eksikliğinin bulunduğu anlaşılmış olup, etkin bir otopark işletmeciliği için bu eksikliklerin hızla tamamlanarak kontrollü bir yönetim sistemi oluşturulmalıdır.

BULGU 2: Şirketi Zarara Uğratan Yönetim Kurulu Hakkında Rücu İşlemlerinin Yapılmaması

Çankaya Belediyesince ihale edilen ve tüm ödemesi gerçekleştirilen 'Emek hizmet binası çeşitli blok ve katlarında tadilat ve onarım işi' nin (2012/87506 İKN) alt yüklenicisi olan İmar A.Ş. tarafından aynı iş için mükerrer ödemede bulunulduğu görülmüştür.

Yapım İşleri genel Şartnamesi "*Tanımlar*" başlıklı 4'üncü maddesine alt yüklenici *"Sözleşme konusu işin nev'i itibariyle bir kısmını yüklenici ile yaptığı sözleşmeye dayalı olarak gerçekleştiren gerçek veya tüzel kişi"* olarak tanımlanmış ve *"Alt yüklenicilerin çalıştırılması ve sorumlulukları"* başlıklı 21'inci maddesinin 4'üncü fıkrasında ise *"... idarece onaylanmayan alt yükleniciler hiçbir suretle iş yerinde çalışamaz. Yüklenicinin onaylanan alt yükleniciler ile bunlar işe başlamadan önce sözleşme yapması ve bir örneğini idareye vermesi gerektiği"* ifade edilmektedir.

Alt İşverenlik Yönetmeliği'nin *" İşletmenin ve işin gereği ile teknolojik sebeplerle uzmanlık gerektiren iş"* başlıklı 11'inci maddesinin dördüncü bendinde, *"Asıl işin bir bölümünde iş alan alt işveren, üstlendiği işi bölerek bir başka işverene veremez."* Hükmü yer almaktadır.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerine göre idarece onaylanmayan alt yüklenicilerin hiçbir suretle iş yerinde çalışamayacağı ve Asıl işin bir bölümünde iş alan alt işveren, üstlendiği işi bölerek bir başka işverene veremeyeceği hükme bağlanmıştır.

Emek hizmet binası çeşitli blok ve katlarında tadilat ve onarım işi ihalesine ilişkin sözleşme 29.08.2012 tarihinde Çankaya Belediyesi ile X Ltd. Şti. arasında 6.480.000 TL bedelle imzalanmıştır. İşin yapılma sürecinde yüklenici X Ltd. Şti. ile Belediye şirketi İmar A.Ş. arasında alt yüklenici sözleşmesi 31.08.2012 tarih ve 32 sayılı Şirket Yönetim Kurulu

www.balioglu.net

Kararı ile 19.09.2012 tarihinde imzalanmıştır. Alt yüklenici sözleşmesinde İdarenin onayı alınmamış ve İdareye herhangi bir bilgi verilmemiştir. Bu defa, alt yüklenici İmar A.Ş. yüklenimini üstlendiği işin tamamını Alt İşverenlik Yönetmeliği'ne aykırı bir şekilde taşeron sözleşmesi ile 24.09.2012 tarihinde Y Ltd. Şti'ne 1.109.594,38 TL bedelle bırakmıştır. İşin devamında İmar A.Ş. yüklenici X Ltd. Şti.'den yapılan işin bedelini tahsil edememiştir. Bu nedenle İmar A.Ş. alt taşeron Y Ltd. Şti.'ne ödemesini yapamamış ve söz konusu iş finansal yetersizlik nedeniyle 1.181.469,11 TL'lik alt taşeron faturası ile birlikte geçici ve kesin kabulü yapılarak 31.12.2012 tarihinde feshedilmiştir. Bu süreçte 2013 yılında yüklenici X Ltd. Şti'ne Çankaya Belediyesince hakediş ödemeleri yapılmaya devam edilmiş ve 16.05.2013 tarihinde işin geçici kabulü yapılmıştır. Diğer taraftan Ankara 3. Asliye Mahkemesinin 26.09.2014 tarih ve 2014/584K. Nolu Kararı ile X Ltd. Şti. tasfiyeye girmiş olup, bu koşullar altında İdarenin de bilgisi dâhilinde 06.04.2015 tarihinde yüklenici X Ltd. Şti için kesin kabul düzenlenmiştir.

Hal böyleyken, 18.06.2015 tarihinde Y Ltd. Şti. geçici ve kesin kabulü yapılıp faturaya bağlanan alacağının tahsili için İmar A.Ş. aleyhine icra takibi başlatmıştır. Bu sürece ilişkin çeşitli itirazlar ve dava süreçleri İmar A.Ş. aleyhine Yargıtay 15. Hukuk Dairesi'nin 11.02.2019 tarih ve 2018/3187 Esas No'lu Kararı Onama ilanı ile kesinleşmiştir. Kesinleşme ile birlikte 2019 yılı itibariyle anapara ve mahkeme giderleri olarak 1.181.469 TL'si asıl borç ve kalanı faiz ve mahkeme masrafları olmak üzere şirket bütçesinden 2.155.344,30 TL ödemede bulunulmak zorunda kalınmıştır.

www.balioglu.net

Söz konusu husus, 2019 yılı içerisinde Belediye Üst Yönetimince teftiş kuruluna havale edilerek, konu hakkında gerekli soruşturma yapılmıştır. Soruşturma sonucunda ceza ve disiplin açısından yapılacak bir şey olmadığı yönünde görüş belirtilmiş, ancak söz konusu zararın karşılanmasına yönelik tazminat davası işleminin yapılabileceği ifade edilmiştir.

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 365 ve 369'uncu maddesine göre; anonim şirket, yönetim kurulu tarafından yönetilir ve temsil olunur. Yönetim kurulu üyeleri ve yönetimle görevli üçüncü kişiler, görevlerini tedbirli bir yöneticinin özeniyle yerine getirmek ve şirketin menfaatlerini dürüstlük kurallarına uyarak gözetmek yükümlülüğü altındadırlar.

Bu itibarla, bundan sonra Şirketin taraf olduğu her türlü işlemde 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun ilgili maddelerinin göz önünde bulundurularak şirketin hak ve menfaatlerinin gözetilmesi gerektiği ve Teftiş Kurulu Raporunun sonuç kısmında belirtildiği gibi, Şirket yönetimini zarara uğratan yönetim kurulu üyelerine rücu için hukuki işlemlerin başlatılması gerekmektedir. Kamu idaresi cevabında gerekli işlemlerin başlatıldığını bildirmiştir

BULGU 3: Pazar Yerlerinin İşletme Esaslarına Uygun Olarak İşletilmemesi

Çankaya İmar A.Ş. ye tahsis edilen pazaryerlerinin yönetmelikle getirilen işletme esaslarına aykırı olarak işletildiği görülmüştür.

12 Temmuz 2012 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan Pazar Yerleri Hakkında Yönetmelik'in "Pazar yerlerinin kurulması ve işletilmesi" başlıklı 5'inci maddesine göre; pazar yerleri belediyeler veya yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları iştirakleri tarafından kurulur; gerçek veya diğer tüzel kişiler tarafından pazar yeri kurulamaz. Yine aynı maddenin 8'inci fıkrasına göre pazar yerleri, belediyeler veya yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları iştiraklerince işletilir ve bu yetki devredilemez.

Anılan mevzuat hükümleri çerçevesinde, 9.01.2015 tarih 89 sayılı Meclis kararı ile Çankaya Belediyesinin hüküm ve tasarrufunda bulunan Ayrancı, Yenişehir ve Ümitköy mahallelerindeki kurulan pazarların, meyve-sebze pazarı kurulan günlerin haricindeki tekstil vb. pazarı olarak kullanılmak üzere 5393 sayılı Kanun'un 15/h ve 18/e bentleri hükümleri gereği bedelli olarak 10 yıl süreyle Çankaya İmar A.Ş'ye. tahsis edilmesine karar verilmiştir. Çankaya Belediye Başkanlığı Emlak ve İstimlak Müdürlüğü ile 15.04.2015 tarihinde imzalanan Pazar yerleri tahsis protokolü çerçevesinde pazar yerleri Şirkete tahsis edilmiştir.

www.balioglu.net

Pazar yerlerindeki satış yerlerinin nasıl işletileceği yine aynı Yönetmelik'in 11 ve 13' üncü Maddelerinde açıklanmıştır. Bu maddelere göre, semt ve üretici pazarlarındaki satış yerleri tahsis yoluyla işletilir; tahsis işleminde ilgili belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan diğer pazar yerlerinde satış yeri bulunmayanlara, sınırlı ayni hak tesisi işleminde ise ilgili belediye sınırları ve mücavir alanları içinde ikamet edenlere öncelik verilir. Yapılacak tahsis işlemi, belediyece en az bir yerel gazetede ilan edilmek, en az yedi iş günü belediye ilan panosunda asılı kalmak ve belediyenin resmi internet sayfasında yayımlanmak suretiyle duyurulur. Başvurulardan sonra kura işlemi yapılırken, ilgili meslek kuruluşunca görevlendirilen yetkili bir temsilci gözlemci olarak bulunabilir. Yapılan kura işlemi sonucunda hem pazarcılar hem de üreticiler için asil ve yedek listeler düzenlenir.

Satış yeri verilecek kişilerin bu şekilde seçilmesinden sonra tahsis ücreti ile ilgili olarak 15 inci Madde ile getirilen düzenlemeye göre; tahsis ücreti, satış yerinin kullanımı sonrasında belediye meclisince her yıl belirlenecek tarifeye göre belediyelerin yetkili kılacakları memur veya kişilerce makbuz karşılığında tahsil edilir.

Yönetmelik'in anılan hükümleri çerçevesinde, pazar yerlerindeki satış yerlerinin tahsis yoluyla ya da belirli süreli sınırlı ayni hak tesisi yöntemi kullanılarak kiralama yoluyla da işletilebileceği ifade edilerek; hangi usul olursa olsun tahsis ya da kiralama yapılacak kişilerin seçim süreci ve nasıl seçileceği ve tahsis ücretinin belirlenme usulü açıkça izah edilmiştir.

İmar A.Ş.'ye 2015 yılında on yıllığına tahsis edilen pazar yerleri ve aylık tahsis bedelleri aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 4: Tahsis Edilen Pazaryerleri

PAZARYERİ	AYLIK KİRA BEDELİ(TL)
Yenişehir Pazar Yeri	6.000
Ayrancı Pazar Yeri	10.000
Çayyolu (Ümitköy) Pazaryeri	5.000

www.balioglu.net

İlk yıl aylık tahsis bedeli yukarıda belirtilen bedel olup, tahsis protokollerinin üçüncü maddesine göre; takip eden yıllar tahsis bedelleri ise bir önceki yıl tahsis bedelinin Türkiye İstatistik Kurumunca artışın yapılacağı ayda yayımlanan Yurtiçi Üretici Fiyatları Endeksi (bir önceki yılın aynı ayına göre) oranında artırılması öngörülmüştür.

İmar A.Ş.'nin bu üç pazaryeri ile ilgili olarak izlediği kiralama yöntemi ve kiracıların seçimi hususunda anılan yönetmelik hükümlerine uyulmadığı görülmektedir. Yenişehir Pazar yerini Şirket kendisi alt kiracılara kiralama yoluyla işletmektedir. Ancak kiracıların seçimi ve kira bedelinin nasıl tespit edildiği anlaşılamamıştır.

Ayrancı ve Ümitköy Pazaryerleri Tahsis Protokollerinin 12. Maddesine;

"*Tahsis edilen tahsisli yeri devredemez, ortak alamaz, temlik edemez, vekâlet vererek işletmeciye işlettiremez, üzerine haciz, ipotek, teminat vs. yükümlülükler koyamaz. Ancak; bu yerleri alt kiracılar eliyle işletebilir*."

hükmü konmuş olmasına rağmen, protokol hükümlerine de uyulmadan usulsüz kiralama yapılarak, her iki pazarın, nasıl seçildiği belli olmayan gerçek kişi tarafından yıllık kira sözleşmesi imzalanmak suretiyle, 2019 yılında aylık 11.900,00TL- yıllık 142.800,00 TL bedelle işletilmesine izin verilmiştir. Kurum bu pazar yerlerinin bir kişiye devrine ilişkin sözleşmeyi 31.12.2019 tarihi itibariyle sonlandırmış, 29.01.2020 tarihli tahliye tutanağı ile kiracıdan söz konusu pazar yerlerini teslim almıştır.

Pazaryeri Yönetmeliği'nin 22'nci maddesinin son fıkrasında; belediyeye "Bu Yönetmelik çerçevesinde gerekli denetimleri yapmak, mevzuata aykırı eylemleri tespit edilenler hakkında cezai işlem uygulamak" görevi verilmiştir. Belediye İşletme Müdürlüğünce bu konuda herhangi bir denetim ve tespit yapılmadığı görülmektedir.

Türk Ticaret Kanunu'nun 369'uncu maddesine göre, yönetim kurulu üyeleri ve yönetimle görevli üçüncü kişiler, görevlerini tedbirli bir yöneticinin özeniyle yerine getirmek ve şirketin menfaatlerini dürüstlük kurallarına uyarak gözetmek yükümlülüğü altındadırlar. Pazaryerlerinin bu işletim durumu, rakipler arasında haksız rekabete yol açarak dürüstlük kuralına uymayan ticari uygulamalara yol açmaktadır.

Açıklanan nedenlerle, Şirket Yönetim Kurulunun Çankaya İmar A.Ş.' ye tahsis edilen pazaryerlerinin anılan yönetmelikle getirilen işletme esaslarına uygun olarak işletilmesi için gerekli özeni göstermesi; Çankaya Belediye İşletme Müdürlüğünce yapılması gereken kontrol ve denetim faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 4: Hizmet Alımlarında 4734 Sayılı Kanun Hükümlerine Uyulmaması

İmar A.Ş tarafından 2019 yılında yapılan hizmet alımlarında Kamu İhale Kanunu hükümlerine uyulmadığı görülmüştür.

Belediye şirketleri 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun ikinci maddesine göre bu Kanun hükümlerine tabi kılınmıştır. Dolayısıyla, belediyelerin sermayesinin yarısından fazlasına sahip bulunduğu şirketler, kullanımlarında bulanan her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işlerine dair işlerini bu Kanun'a göre yürütmekle yükümlüdür.

4737 Sayılı Kanun'da doğrudan temin bir ihale usulü olarak değil bir alım yöntemi olarak belirlenmiştir. İhtiyaçların ilan yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan ve hızlı bir şekilde teminini sağlayan bu yöntem, piyasa araştırması yapılarak ihtiyaçların hızla giderilmesini sağlamaktadır. Doğrudan temin yoluyla ihtiyaçların karşılanmasında kolaylık sağlanması amaçlanmış olmakla birlikte, ihtiyacın niteliğine göre, ilan yapılması, teminat alınması, ihale komisyonu kurulması, isteklilerde belirli yeterlik kriterlerinin aranması ile şartname ve sözleşme düzenlenmesi gibi hususlar idarelerin takdirindedir.

Belli bir alanda uzmanlık derecesinde bilgi ve tecrübesi olan kişilerin bilgi, tecrübe ve rehberliğinden faydalanmak amacıyla başvurulan bir bilgi alım yöntemi haline gelen Danışmanlık hizmeti çok sık karşılaşılan bir hizmet alımını konusunu oluşturmaktadır.

www.balioglu.net

Danışmanlık faaliyetine ilişkin en açık tanım 4734 sayılı Kamu İhale Kanunun'da yapılmıştır. Anılan Kanun'un tanımlar başlıklı 3'üncü Maddesinde aşağıdaki tanıma yer verilmiştir:

"Danışman: Danışmanlık yapan, bilgi ve deneyimini idarenin yararı için kullanan, danışmanlığını yaptığı işin yüklenicileri ile hiçbir organik bağ içinde bulunmayan, idareden danışmanlık hizmeti karşılığı dışında hiçbir kazanç sağlamayan ve danışmanlık hizmetlerini veren hizmet sunucularını,"

Danışmanlık, oldukça önemli işlevleri olan ve idareler için de yapıcı sonuçları olan bir yol olmakla birlikte danışma faaliyeti yönetimin fonksiyonları arasında yer alamaz. Yönetimin planlama, örgütleme, yöneltme, koordine etme, denetleme gibi fonksiyonlarının aşındırılması yönünde de kullanılması mümkün değildir.

Bir konuda danışmanlık hizmet alımı yapılabilmesi için, konunun karmaşık olması, özel uzmanlık ve deneyim gerektirmesi gerektiği, çerçevesi çizilmemiş, hangi konuda danışmanlık hizmeti alınacağı belirtilmeyen veya özel uzmanlık ve deneyim gerektirmeyen, şirket personeli tarafından yürütülebilecek veya yürütülmesi gereken işler için danışmanlık hizmet alımı yapılması mümkün değildir.

Şirket tarafından alının iki danışmanlığa ilişkin bilgiler aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

www.balioglu.net

Tablo 5: Alınan Hizmet Alımları Tablosu

1-Basın Danışmanlığı Hizmeti
Sözleşmenin konusu ve yapılacak iş: • Şirketin basın ve halkla ilişkilerle ilgili faaliyetlerini planlamak ve bu faaliyetlerin belirlenen usul ve esaslara göre yürütülmesini sağlamak • Şirket hakkında ulusal ve yerel medyada (yazılı, görsel, işitsel ve internet ortamında) çıkan haber, yorum ve eleştirileri takip etmek • Şirketi bilgilendirmek, cevap ve düzeltme hakkı gerektiren haberlerle ilgili hukuk birimi ve diğer ilgili birimlerle koordineli olarak çalışmak • Şirketin basın yayın organlarıyla haber çalışması, röportaj, çekim taleplerini değerlendirmek ve gerekli yazışmaları yürütmek • Şirketin etkinlik ve organizasyonlarında fotoğraf çekimi yapmak ve bunları arşivlemek, şeffaflık ilkesi çerçevesinde kamunun bilgi alma hakkına saygı göstererek, yapılan çalışmaların kamuya doğru şekilde aktarılmasını sağlamak • Şirket adına özel günlere ilişkin mesajlar hazırlamak, basın yayın organları ile olan ilişkileri düzenlemek, basın haberleri, basın bültenleri ve basın duyuruları hazırlamak ve yayınlanması amacıyla ilgili medya kuruluşlarına göndermek,

düzenlenecek basın toplantıları ile ilgili organizasyon yapmak ve basın mensuplarına dağıtılacak dokümanları hazırlamak • Şirketin web sitesindeki haber ve duyuru işlemlerini yönetmek, • Şirketin sosyal medya (facebook, twitter) hesaplarını yönetmek, görev alanı ile ilgili olarak mevzuatla ve şirketçe verilen diğer görevleri yürütmek
İşin süresi:15.10.2018-31.12.2019
Hizmet Bedeli: Aylık net 2.751,00 TL
Alım Usulü: Yönetim Kurulu Kararı
2-Danışmanlık Hizmet Alımı
Sözleşmenin konusu ve yapılacak iş: Şirketin tüm resmi kurumlarla olan ilişkileri ile ilgili olarak şirketin talebi doğrultusunda danışmanlık sunarak, gerektiğinde her türlü iş ve işlemlerin takibini yapmak.
İşin süresi:01.01.2019-31.12.2019
Hizmet Bedeli: Aylık net 3.250.00TL

www.balioglu.net

Yukarıda yer alan birinci hizmet alımı işle ilgili olarak yapılan incelemede; yapılması sözleşmede öngörülen aşağıdaki işlerin yapıldığına dair bilgi ve belge sunulamamıştır.

- Basın ve halkla ilişkilerle ilgili faaliyet planı,
- Şirket hakkında ulusal ve yerel medyada (yazılı, görsel, işitsel ve internet ortamında) çıkan haber, yorum ve eleştirileri takibine ilişkin dosya,
- Basın yayın organlarıyla haber çalışması, röportaj, çekim taleplerini değerlendirme ve yazışma dosyası,
- Etkinlik ve organizasyonların fotoğraf çekimleri ve arşivi, kamuya yapılan aktarımlar,
- Şirket adına özel günlere ilişkin mesajlar, basın yayın organları ile olan ilişkilere ilişkin düzenlemeler, basın haberleri, basın bültenleri ve basın duyuruları
- Yayınlanmak amacıyla ilgili medya kuruluşlarına gönderilmiş dokümanlar,
- Basın toplantıları ile ilgili yapılan organizasyonlar ve basın mensuplarına dağıtılmak üzere hazırlanmış dokümanlar

Danışman bu işlerin yapılmamasına gerekçe olarak, şirket tarafından herhangi bir talepte bulunulmadığını ifade etmiştir. İhtiyaç olmayan bir alanda danışmanlık hizmeti alınması, kamu kaynaklarının doğru ve etkin kullanıma aykırıdır.

İkinci hizmet alımı konusu olan danışmanlık hizmet alımının konusu ve yapılacak işlerin ise hiç tanımlanmadığı; "tüm resmi kurumlarla olan ilişkileri ile ilgili olarak şirketin talebi doğrultusunda danışmanlık sunarak, gerektiğinde her türlü iş ve işlemlerin takibini yapmak." denilerek, hâlihazırda şirket personeli tarafından yürütülmesi gereken genel işlerin alıma konu edildiği görülmüştür. Danışmanlık hizmet alımlarında, iş tanımının doğru yapılması gerekmektedir. İdarenin hangi konuda danışmanlık almak isteğini açık ve net ortaya koyması, ileride işin kabulü aşamasında da gerekli olan bir husustur. Bir konuda danışmanlık hizmeti alımı yapılabilmesi için konunun karmaşık olması, özel uzmanlık ve deneyim gerektirmesi gereklidir.

Türk Ticaret Kanunu'nun 369'uncu maddesine göre, yönetim kurulu üyeleri ve yönetimle görevli üçüncü kişiler, görevlerini tedbirli bir yöneticinin özeniyle yerine getirmek ve şirketin menfaatlerini dürüstlük kurallarına uyarak gözetmek yükümlülüğü altındadırlar. Gerekli şartları taşıyıp taşımadığı araştırılmadan, tek kaynaktan alım yapılması fiilen ve hukuken mümkün bulunmamaktadır.

www.balioglu.net

Açıklanan gerekçelerle, sözleşmede öngörülen fakat yapılmayan, takip edilmeyen işler ile şirket personeli tarafından yapılması gereken işlerin hizmet alımı yoluyla gerçekleştirilmesi; alım yönteminin olmaması ve danışmanlık alınacak kişilerin bilgi ve yetkinlik durumlarının bilinmemesi Kamu İhale Kanunu ile getirilen esaslara aykırı bir durum sergilemektedir. Şirket yönetimi bu hususlarda gerekli hassasiyeti ve özeni göstermeli, şirket menfaatlerini en iyi şekilde koruyucu önlemler geliştirmelidir.

BULGU 5: Kira Sözleşmesinde Yer Alan Hükümlere Uymayan Kiracılardan Ceza Kesintisi Yapılmaması

Yenişehir Pazaryerinde stant kiralayan kiracılardan, kira sözleşmelerinde yer alan ceza maddelerine aykırı hareket eden kiracılara, maddede öngörülen cezai işlemlerin uygulanmadığı görülmüştür.

Çankaya İmar A.Ş. ile Yenişehir Pazar yerinde stant kiralayan kiracılar arasında imzalanan kira sözleşmesinin ikinci maddesine;

"*Kiracı, kiralananı başkasına devredemez, ortak alamaz, alt kira sözleşmesi yapamaz. Kiralayan tarafından bu konuda yapılacak bir tespit, akdin derhal feshi nedenidir. Kiracı bu maddede belirlenen hususlara aykırı işlem yapsa dahi ortak olan veya alt kiralama yapan şahıs hiçbir şekilde kiracı sıfatını kazanamaz ve bir hak talebinde bulunamaz. Bu maddede belirlenen*

hususlara aykırı işlem yapılması durumunda kiracı her defasında aylık kira bedelinin 5 (Beş) katı tutarında cezai şart ödemeyi peşinen kabul ve taahhüt eder."

Üçüncü maddesinde;

"*Kiracı, kiralanan alanın dışına taşamaz, değişiklik ve eklenti yapamaz. Alanın dışına çıkıldığı tespit edildiği takdirde; birinci seferde bir kira bedeli, ikinci seferde iki kira bedeli cezai işlem uygulanacak, üçüncü seferde akdi derhal fesh edilecektir*."

Hükümleri konulmuştur. Kiracılarla yıllık kira sözleşmesi imzalanmaktadır. Bu süre zarfında kiracıların sözleşme hükümlerine uygun olarak faaliyet gösterip göstermediği yönünde kurumsal bir izleme, kontrol ve raporlama süreci öngörülmediği, bu nedenle sözleşmeye aykırı hareketlerin tespitine ilişkin tutanak, rapor düzenlenmediği; uyarıların sözlü olarak yapıldığı tespit edilmiştir.

2019 yılında ikinci maddeye ilişkin olarak yapılan sözleşme fesihleri hakkında maddede zikredilen parasal ceza işlemlerinin uygulanmaması neticesinde; aşağıdaki tabloda ayrıntısı gösterilen 44.100 TL parasal müeyyide uygulanmayarak sözleşme hükümlerinin gereği tam olarak yerine getirilmemiştir.

www.balioglu.net

Tablo 6: Ugulanmayan Para Cezaları Tablosu

Sıra No	Kiracı	Kullanım Alanı (m2)	Peron Numarası	Tespit Tarihi	Kira Bedeli (TL)	Ceza Tutarı (TL)
1	N…	6	12-13-14	19.08.2019	840	4.200,00
2	M…	2	19	31.10.2019	140	700,00
3	M…	4	63-64	23.05.2019	560	2.800,00
4	Ş…	6	101-102-103	19.09.2019	840	4.200,00
5	H…	4	142-143	11.06.2019	560	2.800,00
6	H…	5	184-185-186(1/2)	02.04.2019	700	3.500,00
7	M…	5	203 (1/2)-204-205	02.04.2019	700	3.500,00
8	O…	4	303-304	02.04.2019	560	2.800,00
9	H…	2	362	31.10.2019	280	1.400,00
10	B…	4	367-368	11.06.2019	560	2.800,00

11	U…	4	369-370	23.05.2019	560	2.800,00
12	T…	4	405-406	17.06.2019	560	2.800,00
13	M…	5	433-434-435(1/2)	04.07.2019	700	3.500,00
14	R…	5	463(1/2)-464-465	24.05.2019	700	3.500,00
15	Y…	4	512-513	11.06.2019	560	2.800,00
					Toplam	44.100,00

Kiracılarla imzalanan sözleşme hükümleri iki taraf için bağlayıcı ve zorunlu nitelik taşıdığı için hem kiralayan hem de kiracı sözleşme hükümlerine riayet ederek sorumluluklarını yerine getirmek zorundadır. Kiralamalarda kira süreci boyunca sözleşme hükümlerine uyulup uyulmadığının izlenmesine dair sağlıklı ve kurumsal bir kontrol süreci oluşturulmalı, ihlallerin tespitinde idarenin haklarının korunması ve savunulabilmesi için yazılı kanıtlama imkânı sağlayan sistemlerin kurulması için gerekli adımlar atılmalıdır.

www.balioglu.net

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

www.balioglu.net

8. EKLER

EK 1: İZLEME

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	**Yıl/Yıllar**	**İdare Tarafından Yapılan İşlem**	**Açıklama**
Yapılandırılan SGK ve Vergi Borçlarına İlişkin Kısa ve Uzun Vade Ayrımının Yapılmaması.	2015	Kısmen Yerine Getirildi	Tutarın küçüklüğü nedeniyle rapora alınmadı sözlü olarak birime uyarıda bulunuldu. Cevapta nakit yetersizliği nedeniyle ödeme planının yapılamaması bu nedenle de kısa ve uzun vade ayrımının belirlenemiyor olması şeklinde verildi. Cevap yeterli bulundu.
Çankaya Belediyesinden Alınan Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alım İhalelerinde, Çalışanlara Toplu Sözleşmeden Kaynaklı, Teknik Şartnamede Öngörülenden Daha Fazla Tutarda Ücret Ödenmesi.	2015	Kısmen Yerine Getirildi	İşveren sendikasına üye olunması ile birlikte aradaki fiyat farklarının belediyeden tahsil yoluna gidilebileceği ifade edildi. Bununla ilgili Yönetim Kurulu Kararı sunuldu.
Şirketin 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu' nun 3' üncü Maddesinin (g) Bendi Çerçevesinde	2015	Kısmen Yerine Getirildi	Söz konusu husus raporumuzun "Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler"

www.balioglu.net

İstisna Kapsamında Olmayan Çeşitli Mal Alımlarının İhalesiz Olarak Yapılması.			bölümünde yer alan 4 numaralı bulgu ile yeniden değerlendirilmiştir.
Mahkeme Kararı ile Kesinleşen ve Sözleşmeye Bağlanan Çankaya Bel-Pet Ltd. Şti.'den Olan Alacağın Tahsil Edilmemesi.	2015	Kısmen Yerine Getirildi	Akaryakıt karşılığı olarak peyderpey ödemeler yapılmakta olduğu görüldü.
Şirketin Zararlarının Sürdürülebilir Olmaması	2015	Yerine Getirilmedi	Benzer bir konu raporumuzun "Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler" bölümünde yer alan 3 numaralı bulgu ile yeniden değerlendirilmiştir. Bunun yanı sıra, şirketin ücret sisteminden kaynaklanan problemleri olduğu görülmüştür..
Ödenmeyen Sosyal Güvenlik Prim Giderlerinin 280-Gelecek Yıllara Ait Giderler Hesabı'na Alınması	2015	Yerine Getirilmedi	Söz konusu hususun denetim yılında da var olması nedeni ile bu konu raporumuzun "Denetim Görüşünün Dayanakları" bölümünde yer alan 1 numaralı bulgu ile yeniden değerlendirilmiştir.

www.balioglu.net