T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

www.balioglu.net

ANKARA ÇANKAYA BELEDİYESİ

2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu



Kasım 2020

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ 1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU 10
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU 10
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI 11
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ 11
6. DENETİM GÖRÜŞÜ 18
7. DENETİM BULGULARI 18
8. EKLER 82

www.balioglu.net

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: 31.12.2019 Tarihi İtibariyle Görev Yeri Bazında Personel Sayıları 3
Tablo 2: Ekonomik Sınıflandırmaya Göre 2017-2019 Dönemi Bütçe Giderleri 5
Tablo 3: Ekonomik Sınıflandırmaya Göre 2017-2019 Dönemi Bütçe Gelirleri 6
Tablo 4: Ekonomik Sınıflandırmaya Göre 2019 Yılı Bütçe Giderleri ve Gerçekleşmeleri 6
Tablo 5:Ekonomik Sınıflandırmaya Göre 2019 Yılı Bütçe Gelirleri ve Gerçekleşmeleri 7
Tablo 6: Çankaya Belediyesinin Kurduğu ve Sermaye Ortağı Olduğu Şirketler 7
Tablo 7: Muhasebe Hesaplarında Kayıtlı Sermaye Tutarları ile Gerçek Sermaye Tutarları Arasındaki Farklar 23
Tablo 8: Muhasebe Hesaplarında Kayıtlı Sermaye Taahhüdü Tutarları 24
Tablo 9: Çankaya Belediyesi Tarafından İrtifak Hakkı Verilen Tesisler 27
Tablo 10: Renkli ve Desenli Asfalt Kaplaması Yapım İşlerinde Yıllar İtibarıyla Sözleşme Bedeli-Yaklaşık Maliyet Oranları 42
Tablo 11: Yaklaşık Maliyeti Hatalı Hesaplanan İşler 443
Tablo 12: Temsil, Ağırlama, Giderleri Hesabından Yapılan Harcamalar 53
Tablo 13: Belediyelerde Kurulması Zorunlu ve İhtiyarı Olan Komisyonlar 75
Tablo 14: Çankaya Belediye Meclisi I. Grup İhtisas Komisyonları 76
Tablo 15: Çankaya Belediye Meclisi II. Grup İhtisas Komisyonları 76

www.balioglu.net

KISALTMALAR

AŞ	Anonim Şirket
AYKOME	Altyapı Koordinasyon Merkezi
İKİYK	İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu
KDV	Katma Değer Vergisi
MKE	Makine ve Kimya Endüstrisi
TL	Türk Lirası
TOKİ	Toplu Konut İdaresi Başkanlığı
UKOME	Ulaşım Koordinasyon Merkezi
YAMBİS	Yapı Müteahhitliği Bilişim Sistemi

www.balioglu.net

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanakları

1. Tahsil Edilemeyen İdari Para Cezalarının Çok Yüksek Tutarlara Ulaşması ve Muhasebe Kayıtlarına Yansıtılmaması

2. İndirim Konusu Yapılması Gereken KDV'nin İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabında Muhasebeleştirilmemesi

3. Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabının Doğru Bilgi Sunmaması

4. Takipteki Kurum Alacakları Hesabının Gerçek Durumunu Yansıtmaması

5. Belediyenin İller Bankasındaki Sermaye Payının Mali Rapor ve Tablolarda Eksik Gösterilmesi

6. Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Doğruyu Yansıtmaması

7. Sermaye Taahhütleri Hesabının Doğruyu Yansıtmaması

8. Mali Tabloların Taşınmazlara İlişkin Doğru Bilgi Sunmaması

9. Yol Yapım, Bakım ve Onarım İşleri Kapsamında Yapılan Harcamaların Yeraltı ve Yerüstü Düzenler Hesabına Kaydedilmesi Gerekirken Doğrudan Giderleştirilmesi

10. İrtifak Hakkı Olarak Verilen Taşınmazların Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabında İzlenmemesi

11. Tahsisli Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması

12. Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının Gerçeği Yansıtmaması

13. Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı ile Birikmiş Amortismanlar Hesabının Kullanılmaması

14. Belediye Şirketine Olan Borcun Bütçe Emanetleri Hesabında İzlenmemesi

15. Yapı Denetim Hizmet Bedeli Paylarının Gelir Kaydedilmemesi

16. Yapım İşleri Sözleşmelerinde Öngörülen Geçici Kabul Eksikliği Karşılığı Tutarların Hakedişlerden Kesilmemesi

www.balioglu.net

17. Sözleşmelere Dayanılarak Girişilen Taahhütlerin Muhasebeleştirilmemesi

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Teknik Şartnameye Aykırı Araç Çalıştırılması

2. Yeni Birim Fiyatın Hatalı Tespit Edilmesi

3. İhale Dokümanlarında Belirsizlik İçeren Düzenlemelere Yer Verilmesi

4. Yapım İşlerinde Yaklaşık Maliyetin Gerçekçi Hazırlanmaması

5. Yaklaşık Maliyetin Yanlış Hazırlanması

6. Yapım İşi İhalelerine Katılım ve Yeterlilik Kriterlerinin Eksik Belirlenmesi

7. Yapım Karşılığı Kiralama İşinde Tespit Edilen Eksiklikler

8. Temsil ve Ağırlama Bütçesinin Başkanlık Makamı Dışındaki Birimler Tarafından Kullanılması

www.balioglu.net

9. Kamu Kurum ve Kuruluşları Tarafından Yaptırılan İnşaatların Müteahhitlerinden Yapı Kullanma İzni Harcı Alınmaması

10. Kompanzasyon Sisteminin Bakım, Onarım ve Arızalarının Zamanında Yapılmaması Nedeniyle Reaktif Enerji Bedelinin Ödenmesi

11. Emlak Vergisine İlişkin Gerekli Kontrollerin Yapılmaması

12. Ecrimisilin Bir Taşınmaz Yönetim Biçimi Haline Gelmesi

13. Belediye Tarafından Verilen İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarının Doğru ve Güvenilir Veriler Sunamaması

14. Belediye Sınırları İçindeki Bazı İşletmelerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyette Bulunmaları

15. Telekomünikasyon Alt Yapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Takip ve Tahsilinin Yapılmaması

16. Sosyal Denge Sözleşmesine Konusu Dışında Hüküm Konulması

17. İşçilere Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması

18. Haczedilemeyen Gelirlerin Ayrı Banka Hesaplarında İzlenmemesi

19. Banka Hesabı ve Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı Arasında Uyumsuzluk Bulunması

20. Gecekondu Fonunun Oluşturulmaması

21. Mahkeme Kararı ile Kesinleşmiş Alacağın Tahsilatı İşlemlerine Başlanılmaması

22. Ortak Altyapı Hizmetleri Kapsamında Büyükşehir Belediyesi Tarafından Tahsil Edilen Gelirlerden Kuruma Aktarılması Gereken Gelirlerin Takibinin Yapılmaması

23. İlk Madde ve Malzemelerin Yıl Sonunda Toplu Olarak Giderleştirilmesi

24. Hurda İşlemlerinin Sağlıklı Bir Şekilde Yürümesini Sağlayacak Hurda Yönetim Sistemi Kurulmaması

25. Taşınmaz Kayıt İşlemlerinin Tamamlanmaması

www.balioglu.net

26. Bütçe İçi ve Bütçe Dışı İşletmelere İlişkin Faaliyet İzleme ve Değerlendirme Raporu Hazırlanmaması

27. Büyükşehir Belediye Meclis Kararı ile Yetki Devri Yapılmadan ve Ulaşım Koordinasyon Merkezinden (UKOME) İzin Alınmadan Otopark İşletilmesi

28. İhtisas Komisyonları ve Bu Komisyonların Çalışmalarına İlişkin Usul ve Esasların Belirlenmemiş Olması

29. Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Mevzuatta Belirtilen Sıraya Göre Ödenmemesi

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

31. Dönem Sonu İşlemlerinin Zamanında Yapılmaması

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 tüzelkişileri olarak tanımlanmıştır. Belediyelerin kuruluş, görev ve yetkilerinin ise yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği de yine Anayasa'da hüküm altına alınmıştır.

Bunun yanı sıra merkezi idarenin, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla idari vesayet yetkisine sahip olduğu da Anayasanın ilgili maddesinde hüküm altına alınmıştır. Bu idari vesayet yetkisi denetim ve soruşturma konuları bağlamında İçişleri Bakanlığı tarafından, yönetsel konular bağlamında ise Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından kullanılmaktadır.

www.balioglu.net

Yukarıda belirtilen Anayasa hükümleri doğrultusunda 13.07.2005 tarih ve 25874 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 5393 sayılı Belediye Kanunu belediyeler için temel yasa niteliğindedir.

5393 sayılı Kanun'un 'Belediyenin görev ve sorumlulukları' başlıklı 14'üncü maddesinde, belediyelerin, mahallî 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 yaptıracağı bunun yanı sıra devlet okullarının ve mabetlerin tüm ihtiyaçlarını karşılayabileceği, sağlıkla ilgili tesisler açabileceği, sporu teşvik manasında adımlar atabileceği ve gıda bankacılığı yapabileceği hüküm altına alınmıştır.

Yine 5216 sayılı Kanun'un 'Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları' başlıklı 7'nci maddesinde, gerek büyükşehir belediyelerinin ve gerekse de 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. Ayrıca büyükşehir belediyelerinin, kendi sınırları içerisinde yer alan ilçe belediyelerinin imar uygulamalarını denetleme yetkisi de vardır ve bu konu Kanun'da açıkça ifade edilmiştir. Bunun yanı sıra, büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleri hakkında 5393 sayılı Kanun'da yer verilen

yetki, imtiyaz ve muafiyetlerin geçerli olduğu da Kanun'da belirtilmiştir.

Görüldüğü üzere belediyelere birçok kanuni görev verilmiştir. Kanun bu görevlerin hangilerine öncelik verileceği noktasında belediyenin malî durumunun ve hizmetin ivediliğinin dikkate alınacağını da belirtmiştir.

Ayrıca belediyenin görev, sorumluluk ve yetki alanının belediye sınırlarını kapsadığı ve fakat belediye meclisinin kararı ile mücavir alanlara da belediye hizmetlerinin götürülebileceği de Kanun'da hüküm altına alınmıştır.

Belediyeler, yukarıda bahsi geçen görevleri yerine getirirlerken, yetkilerini belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanı eli ile kullanırlar. Bunlardan belediye meclisi, belediyenin karar organıdır ve halk tarafından seçilmiş üyelerden oluşur. Belediye encümeni ise belediye başkanı, belediye meclisince kendi üyeleri arasından seçilmiş üyeler ile belediye başkanının belirlediği bazı birim amirlerinden oluşur ve Kanun'da yazılı görevlerinin yanı sıra belediye başkanının havale ettiği konuları görüşür. Belediye başkanı ise belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir ve halk tarafından seçilir.

www.balioglu.net

Yukarıda bahsedilen konular dışında belediyelerin hizmet alanlarına göre tabi olduğu temel kanuni düzenlemeler şunlardır;

- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
- 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu
- 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 4857 sayılı İş Kanunu
- 5779 sayılı İl Özel İdarelerine Ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Beldenin nüfusu, fizikî ve coğrafî yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak, norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak gerektiğinde sağlık, imar, insan kaynakları, hukuk işleri ve ihtiyaca göre diğer birimler oluşturulabilir. Bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi belediye meclisinin kararıyla olur.

Çankaya Belediyesinde 26 adet hizmet birimi bulunmakta olup, Belediye başkanına bağlı 5 başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Çankaya Belediyesi teşkilat yapısına ait hiyerarşik sistem bünyesindeki görevler ve personele ilişkin bilgiler Tablo 1'de detaylandırılmıştır.

Tablo 1: 31.12.2019 Tarihi İtibariyle Görev Yeri Bazında Personel Sayıları

Müdürlükler ve Birimler	Memur	Sözleşmeli Personel	Kadrolu İşçi	Şirket Personeli	Toplam
Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü	11	-	9	32	52
Bilgi İşlem Müdürlüğü	10	-	3	18	31
Çevre Koruma ve Kontrol Müdürlüğü	20	-	-	9	29
Destek Hizmetler Müdürlüğü	42	-	100	197	339
Dış İlişkiler Müdürlüğü	8	1	-	5	14
Emlak İstimlak Müdürlüğü	24	-	5	14	43
Fen İşleri Müdürlüğü	155	5	183	207	550
Hukuk İşleri Müdürlüğü	22	5	3	5	35
İmar ve Şehircilik Müdürlüğü	95	4	14	72	185
İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü	34	-	2	7	43
İşletme Müdürlüğü	16	1	7	64	88
Kadın ve Aile Hizmetleri Müdürlüğü	30	-	9	66	105
Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü	32	-	38	200	270
Mali Hizmetler Müdürlüğü	136	-	14	63	213
Muhtarlık İşleri Müdürlüğü	5	-	-	12	17
Özel Kalem Müdürlüğü	14	-	12	9	35
Park ve Bahçeler Müdürlüğü	41	-	69	458	568
Ruhsar ve Denetim Müdürlüğü	33	-	2	8	43
Sosyal Yardım İşleri Müdürlüğü	93	-	13	341	447
Strateji Geliştirme Müdürlüğü	21	-	1	1	23
Teftiş Kurulu Müdürlüğü	23	-	-	-	23
Temizlik İşleri Müdürlüğü	12	-	148	910	1070
Veteriner İşleri Müdürlüğü	27	-	13	85	125
Yapı Kontrol Müdürlüğü	13	-	6	14	33
Yazı İşleri Müdürlüğü	18	-		8	26
Zabıta Müdürlüğü	214	-	53	52	319
Toplam	**1149**	**16**	**704**	**2857**	**4726**

www.balioglu.net

Yukarıda yer alan tablodan da anlaşılacağı üzere Çankaya Belediyesinde istihdam edilen personel sayısı 4726 olup bunların; 1149'u memur, 704'ü kadrolu işçi, 16'sı sözleşmeli personel, 2857'si şirket personelidir.

İlçe belediyelerindeki tüm kadrolara yapılacak olan atamalar kanun ve yönetmeliklerde belirtilen kriterlere uygun olarak belediye başkanınca yapılır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Norm kadro ve personel istihdamı" başlıklı 49'uncu maddesinin 7'nci fıkrası gereği, belediye başkanınca, zorunlu görüldüğü takdirde, norm kadrosunda belediye başkan yardımcısı bulunan belediyelerde norm kadro sayısına bağlı kalınmaksızın; nüfusu 50.000'e kadar olan belediyelerde bir, nüfusu 50.001-200.000 arasında olan belediyelerde iki, nüfusu 200.001-500.000 arasında olan belediyelerde üç, nüfusu 500.000 ve fazla olan belediyelerde dört belediye meclis üyesi belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirebilir.

Teşkilatlanmada oluşturulan her birim, kendi faaliyet ve görev alanları ile ilgili yönetmeliklerini hazırlayarak, belediye meclisinin onayından geçirerek yürürlüğe koyar ve bu esaslar üzerinden faaliyetlerini sürdürür. Belediyede çalışan memurlar 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na, işçiler ise 1475 ve 4857 sayılı İş Kanun'larına tabi olup tüm personelin sosyal güvenlik işlemleri 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu uyarınca gerçekleştirilir.

www.balioglu.net

Belediyeler faaliyetlerini pek çok kamu idaresi ile koordineli çalışarak yürütürler. Çankaya Belediyesinin bu minvalde ilişki içerisinde olduğu kurumlar aşağıda özetlenmektedir:

- İçişleri Bakanlığı: Merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki vesayet yetkisi çerçevesindeki iş ve işlemlerini yürütmektedir.
- Çevre ve Şehircilik Bakanlığı: Mahalli idareleri ve bunların merkezi idare ile olan alaka ve münasebetlerini düzenlemekle görevli ve yetkilidir.
- Ankara Büyükşehir Belediyesi: 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu hükümleri uyarınca; sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında imar, altyapı ve ulaşım hizmetleri ile bütçe hususlarında koordinasyonu sağlamakla görevlidir.
- Hazine ve Maliye Bakanlığı: Belediyelerin konsolide bütçe tahminleri Bakanlığa bildirilir, ayrıca mali tabloları üçer aylık dönemlerle Kamu Hesapları Bilgi Sistemi üzerinden Bakanlığa gönderilir.
- İller Bankası Anonim Şirketi: İller Bankasının ortakları il özel idareleri ve belediyelerdir. Banka amaçlarını gerçekleştirmek üzere; ortaklarına nakdi ve gayri nakdi kredi açabilir;

faaliyetleri konusunda araştırma, proje geliştirme ve danışmanlık hizmeti yapabilir veya yaptırabilir, teknik yardım verebilir.

1.3. Mali Yapı

Belediyenin stratejik plânına ve performans programına uygun olarak belediye başkanı tarafından hazırlanan ve ayrıntılı harcama ve finansman programlarını da içeren bütçe, belediyenin 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.

Bütçe giderlerinin ekonomik olarak sınıflandırıldığı Tablo 2 aşağıdadır.

Tablo 2: Ekonomik Sınıflandırmaya Göre 2017-2019 Dönemi Bütçe Giderleri

Gider Türü	2017 Yılı (TL)	2018 Yılı (TL)	2019 Yılı (TL)	2017-2019 Değişim Oranı (%)	2018-2019 Değişim Oranı (%)
Personel Giderleri	179.224.219,44	188.063.612,01	202.395.373,67	12,93	7,62
S.G.K. Devlet Prim Giderleri	32.110.606,14	34.906.722,45	36.659.846,22	14,17	5,02
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	337.351.606.87	377.493.514,60	401.180.827,28	18,92	6,27
Faiz Giderleri	490.088,79	190.529,22	41.339,98	-91,56	-78,30
Cari Transferler	14.426.824,99	17.597.265,79	21.383.719,27	48,22	21,52
Sermaye Giderleri	71.578.227,10	109.591.808,79	52.762.861,65	-26,29	-51,86
Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00	-	-
Borç Verme	41.999.875,00	32.218.000,00	28.450.000,00	-32,26	-11,70
Yedek Ödenekler	0,00	0,00	0,00	-	-
Toplam	**677.181.448,33**	**760.061.452,86**	**742.873.968,07**	**9,70**	**-2,26**

Bütçe giderlerinin ekonomik olarak sınıflandırıldığı Tablo 2'de gösterildiği üzere, İdarenin bütçe gideri; 2017-2019 döneminde % 9,7 artmış, 2018-2019 döneminde %2,26 azalmıştır.

Bütçe gelirlerinin ekonomik olarak sınıflandırılmasına ilişkin bilgileri içeren Tablo 3 aşağıda yer almaktadır.

www.balioglu.net

Tablo 3: Ekonomik Sınıflandırmaya Göre 2017-2019 Dönemi Bütçe Gelirleri

Gelir Türü	2017 Yılı (TL)	2018 Yılı (TL)	2019 Yılı (TL)	2017-2019 Değişim Oranı (%)	2018-2019 Değişim Oranı (%)
Vergi Gelirleri	279.847.215,94	317.195.801,53	352.306.057,96	26%	11%
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	69.809.743,93	45.110.937,70	42.080.913,88	-40%	-7%
Alınan Bağış ve Yardım İle Özel Gelirler	0,00	550.000,00	0,00	-	-100%
Diğer Gelirler	256.914.317,78	278.790.363,34	285.491.092,11	11%	2%
Sermaye Gelirleri	52.427.761,79	43.900.359,83	8.721.140,56	-83%	-80%
Bütçe Gelirleri Toplamı	**658.999.039,44**	**685.547.462,40**	**688.599.204,51**	**4%**	**0,004%**
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler	-1.577.464,12	-1.846.634,67	-2.189.200,30	39%	19%
Net Bütçe Gelirleri	657.421.575,32	683.700.827,73	686.410.004,21	4%	0,004%

Bütçe gelirlerinin ekonomik olarak sınıflandırıldığı Tablo 3'deki veriler dikkate alındığında, bir önceki yıla göre bütçe gelirleri 2.709.176,48 TL artış göstermiştir. 2019 yılında sermaye gelirlerinde bir önceki yıla göre %80 oranında azalış meydana geldiği görülmektedir. Aynı şekilde alınan bağış ve yardım ile özel gelirlerinde bir önceki yıla göre %100 oranında azalış olduğu görülmektedir.

www.balioglu.net

Belediyenin 2019 dönemi bütçe tahmini ve gerçekleşmeleri Tablo 4 ve Tablo 5'de gösterilmektedir.

Tablo 4: Ekonomik Sınıflandırmaya Göre 2019 Yılı Bütçe Giderleri ve Gerçekleşmeleri

Gider Türü	2019 Yılı Bütçe Başlangıç Ödeneği (TL)	Toplam Ödenek(TL)	2019 Yılı Gerçekleşen Bütçe Gideri(TL)	Gerçekleşme Oranı (%)
Personel Giderleri	212.356.000,00	220.302.000,00	202.395.373,67	91,87
S.G.K. Devlet Prim Giderleri	38.895.000,00	40.213.000,00	36.659.846,22	91,16
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	478.328.000,00	498.414.000,00	401.180.827,28	80,49
Faiz Giderleri	80.000,00	80.000,00	41.339,98	51,67
Cari Transferler	19.382.000,00	23.815.000,00	21.383.719,27	89,79
Sermaye Giderleri	125.959.000,00	112.970.000,00	52.762.861,65	46,71
Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00	-
Borç Verme	15.000.000,00	29.000.000,00	28.450.000,00	98,10

Yedek Ödenekler	70.000.000,00	35.206.000,00	0,00	0,00
Bütçe Gider Toplamı	**960.000.000,00**	**960.000.000,00**	**742.873.968.07**	77,38

Buna göre 2019 yılında bütçe giderleri %77,38 seviyesinde gerçekleşmiştir.

Tablo 5:Ekonomik Sınıflandırmaya Göre 2019 Yılı Bütçe Gelirleri ve Gerçekleşmeleri

Gelir Türü	2019 Yılı Bütçe Gelir Tahmini (TL)	2019 Yılı Gerçekleşen Bütçe Geliri (TL)	Gerçekleşme Oranı (%)
Vergi Gelirleri	394.870.000,00	352.306.057,96	89,22
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	94.840.000,00	42.080.913,88	44,37
Alınan Bağış ve Yardımlar İle Özel Gelirler	1.000.000,00	0,00	0,00
Diğer Gelirler	391.840.000,00	285.491.092,11	72,86
Sermaye Gelirleri	80.450.000,00	8.721.140,56	10,84
Alacaklardan Tahsilâtlar	**963.000.000,00**	**688.599.204,51**	71,51
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler	-3.000.000,00	-2.189.200,30	72,97
Net Bütçe Gelirleri	**960.000.000,00**	**686.410.004,21**	71,50

Tablo 5'e göre 2019 yılında bütçe gelirleri % 71,50 seviyesinde gerçekleşmiştir. Bütçe gelirleri içerisinde yer alan teşebbüs ve mülkiyet gelirleri gerçekleşme oranı ise %44,37'dir. Sermaye gelirleri, 2019 yılı bütçesinde 94.840.000 TL olarak tahmin edilmesine rağmen yılsonunda 42.080.913,88 olarak gerçekleşmiştir. Sermaye Gelirleri ise bütçede 80.450.000 TL olarak tahmin edilmesine rağmen 8.721.140,56 olarak gerçekleşmiş, bu nedenle gerçekleşme oranı %10,84 olmuştur.

Ayrıca Çankaya Belediyesinin kurduğu ve/veya sermaye ortağı olduğu şirketler bulunmaktadır. Bu şirketlere ilişkin sermaye ve hisse bilgilerinin yer aldığı Tablo 6 aşağıdadır.

Tablo 6: Çankaya Belediyesinin Kurduğu ve Sermaye Ortağı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Çankaya Belde Sos. Etk. Gıd. Tem. Tic. A.Ş.	59.000.000.-	59.000.000.-	%100
2	Çankaya Beld. Personel A.Ş.	200.000.-	200.000.-	%100
3	Çankaya Bel-Pet Akaryakıt Tür. Ltd. Şti.	19.000.000.-	19.000.000.-	%100
4	Çankaya İmar A.Ş.	41.000.000.-	41.000.000.-	%100

www.balioglu.net

5	Sağlık Kaynak suyu İşl. A.Ş.	1.000.000.-TL	50.000.-TL	%5
6	Metropol İmar A.Ş.	10.000.000,-TL.	24.000.-TL	%0,2

1.4. Muhasebe ve Raporlama

Belediyenin muhasebe kayıt sistemi, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile getirilen tahakkuk esaslı devlet muhasebesi olup kayıt işlemleri Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği çerçevesinde düzenlenerek 27.05.2016 tarih 29724 (M) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümleri doğrultusunda gerçekleştirilmektedir.

5018 sayılı Kanun'un 49'uncu maddesinin ilk iki fıkrasında;

"Muhasebe sistemi; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak ve malî raporların düzenlenmesi ile kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak şekilde kurulur ve yürütülür.

Kamu hesapları, kamu idarelerinin gelir, gider ve varlıkları ile malî sonuç doğuran ve öz kaynağın artmasına veya azalmasına neden olan her türlü işlemlerle garantilerin ve yükümlülüklerin belirlenmiş bir düzen içinde hesaplara kaydedilerek, yönetim ve denetim yetkilileriyle kamuoyuna gerekli bilgilerin sağlanması amacıyla tutulur." denilmektedir.

Çerçeve hesap planı ile düzenlenecek mali raporların şekil, süre ve türleri Kanun'un 49 ve 80'inci maddelerine dayanılarak düzenlenip Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ile belirlenmiştir.

Mali rapor ve tablo kavramı, belirli bir dönemde bir kurumun mali yapısı ve yükümlülüklerine ilişkin muhasebe kayıtlarında yer alan mali bilgilerin, bir bütün olarak uygulanmakta olan mali raporlama sistemine uygun biçimde sunumunu ifade etmektedir. Mali rapor ve tabloların hazırlanmasından ve gerçeğe uygun ve doğru olarak sunulmasından kamu idarelerinin üst yönetimleri sorumludur. Mali raporlama ile genel olarak kaynakların dağıtımı, uygulanan mali politikaların etkileri ile ileriye yönelik politika oluşturulması ve karar verilmesinde, kamu idaresinin mali durumu, performansı ve nakit akışları hakkında kullanıcılara kapsamlı bilgi sağlanır. Mali raporlamanın amacı; yöneticilere, kamuoyuna ve denetim yetkililerine bilgi sunmaktır.

www.balioglu.net

Bu amacın gerçekleştirilmesi için; işlemlerin kayıt dışında kalmasının önlenmesi ile birlikte muhasebenin temel kavramları ve genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri çerçevesinde, uluslararası standartlara uygun olarak hazırlanan mali tabloların belirlenen sürelerde yönetim ve ilgililerin bilgisine sunulması gerekmektedir.

Mali raporlama kamu idarelerinin;

a) Kaynaklarının dağılımı ve kullanımını,

b) Faaliyetlerinin nasıl finanse edildiği ve nakit ihtiyacının nasıl karşılandığını,

c) Faaliyetlerini finanse edebilme ve sorumlulukları ile taahhütlerini yerine getirebilme yeteneğini,

ç) Mali durumunu ve mali durumundaki değişiklikleri,

d) Kendilerine sağlanan kaynakları bütçelerine uygun ve yasal şekilde kullanıp kullanmadıklarını,

e) Mali işlemlerinde saydam olup olmadıklarını ve hesap verilebilirliğini,

gösterir.

www.balioglu.net

Mali raporlama, bu amaçların gerçekleştirilebilmesi için; kamu idarelerinin varlıkları, yabancı kaynakları, öz kaynakları, gelirleri, giderleri ve nakit akışları hakkında bilgi verir.

Kamu idarelerinin dönem içindeki faaliyetlerine ilişkin ayrıntılı bilgi sunmak amacıyla malî tablolarla birlikte açıklayıcı bilgiler de raporlanabilir. Mali raporlama kapsamında üretilen mali tabloların, kullanıcıların karşılaştırma yapabilmelerini mümkün kılmak için son üç dönemin verilerini de içermeleri ve herkes tarafından anlaşılmalarını sağlayacak şekilde, açıklamaları ile birlikte hazırlanmaları esastır.

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

- Birleştirilmiş veriler defteri.
- Geçici ve kesin mizan.

- Bilanço.
- Kasa sayım tutanağı,
- Banka mevcudu tespit tutanağı,
- Alınan çekler sayım tutanağı,
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,
- Teminat mektupları sayım tutanağı,
- Değerli kâğıtlar sayım tutanağı,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetimi hesabı icmal cetveli,
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,
- Faaliyet sonuçları tablosu

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

www.balioglu.net

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 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.

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.

www.balioglu.net

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

İç Kontrol Sistemine ilişkin olarak sistem kurma çalışmalarının tamamlandığı ancak sisteme etkinlik kazandırılmadığı; strateji müdürlüğü bünyesinde bir birim tarafından yürütülen çalışmaların dışında sistemin kurumsallaşamadığı müşahede edilmiştir.

İç Kontrol Sistemine ilişkin olarak aşağıdaki eksiklikler tespit edilmiştir:

I- İç Denetim Biriminin Etkin Çalışmalar Yürütmemesi

Çankaya Belediyesinde görev yapan dört iç denetçi olmasına rağmen, 2019 yılı dönemine ilişkin herhangi bir iç denetim faaliyetinin yapılmadığı ve dolayısıyla iç denetim raporunun olmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 55, 56 ve 57 nci maddeleri ile

bu maddelere ilişkin çıkarılan alt mevzuatlara bakıldığında, belediyelerde iç kontrol sisteminin oluşturulması gerektiğinin hüküm altına alındığı görülmektedir. Mevzuat çerçevesinde kurulan söz konusu sistemin en önemli yapı taşlarından birisi de iç denetim faaliyetidir.

İç kontrol standartlarının izleme bileşeni olan iç denetim faaliyeti, idarelerde iç kontrol sisteminin kalitesini değerlendirmek üzere yürütülen tüm izleme faaliyetlerini kapsamakta olup bu bileşende idarelerin fonksiyonel olarak bağımsız bir iç denetim faaliyetini sağlamaları gerektiğine yönelik standartlar bulunmaktadır.

Diğer taraftan, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun *"İç denetçinin görevleri"* başlıklı 64 üncü maddesinde,

" Kamu idarelerinin yıllık iç denetim programı üst yöneticinin önerileri de dikkate alınarak iç denetçiler tarafından hazırlanır ve üst yönetici tarafından onaylanır."

"Dış denetim" başlıklı 68 inci maddesinde,

"Dış denetim sırasında, kamu idarelerinin iç denetçileri tarafından düzenlenen raporlar, talep edilmesi halinde Sayıştay denetçilerinin bilgisine sunulur." denilmektedir.

19.04.2013 gün ve 28623 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu İç Denetim Genel Tebliğinin 5 inci maddesinin üçüncü fıkrasında, "İç denetim mevzuatına uygun şekilde hazırlanan üç yıllık iç denetim planı ve yıllık denetim programı, iç denetim birimi tarafından aralık ayı başında üst yöneticiye yazılı olarak sunulur ve üst yönetici tarafından aralık ayı sonuna kadar onaylanır. İç denetim plan ve programı, aralık ayı sonunda onaylanmaması halinde onaylanmış kabul edilir ve uygulamaya konulur." hükmüne yer verilmiştir.

Yapılan denetimlerimizde kamu idaresinde dört iç denetçi bulunmasına rağmen ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde 2019 yılı dönemine ilişkin iç denetçiler tarafından herhangi bir iç denetim çalışması yapılmamış ve dolayısıyla iç denetim raporu yazılamamıştır. Bu hususta, denetimlerimiz sürecinde iç denetimin etkinliğini değerlendirme imkânı olmamıştır.

Bu itibarla, yeterli ve etkili bir iç kontrol sisteminin temel unsurlarından biri olan iç denetim faaliyeti yukarıda belirtilen mevzuat çerçevesinde yürütülmeli ve iç denetim mekanizması etkin bir şekilde işletilmelidir.

II- İç Denetim Biriminin İç Kontrol Sistemi Denetimi Yapmaması

Kamu İç Kontrol Rehberinin " İç Denetim Birimi" başlıklı 6.7 inci maddesinde;

www.balioglu.net

"İç denetim birimi, risk yönetimi sürecinin etkili olup olmadığı, risklerin gereken şekilde yönetilip yönetilmediği hususunda incelemeler yaparak üst yöneticiye mevzuatları çerçevesinde gerekli raporlamaları yapar. İdareler risk yönetim sürecinin kurulması ve geliştirilmesinde, iç denetim birimlerinin kolaylaştırıcılık ve eğitim gibi danışmanlık hizmetlerinden yararlanabilirler."

İfade edilerek, iç denetimin iç kontrol sistemi içindeki yeri ve görevi açıklanmıştır. 5018 sayılı Kamu Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 67'nci maddesine dayanılarak İç Denetim Koordinasyon Kurulunun 10/09/2013 tarihli ve 9 sayılı Kararı ile kabul edilen Kamu İç Denetim Rehberinin 6.7'inci maddesinde; İç Denetim Biriminin, risk yönetimi sürecinin etkili olup olmadığı, risklerin gereken şekilde yönetilip yönetilmediği hususunda incelemeler yaparak üst yöneticiye mevzuatları çerçevesinde gerekli raporlamaları yapacağı, idarelerin risk yönetim sürecinin kurulması ve geliştirilmesinde, iç denetim birimlerinin kolaylaştırıcılık ve eğitim gibi danışmanlık hizmetlerinden yararlanabilecekleri hususları yer almaktadır.

www.balioglu.net

Bakanlık bünyesinde yer alan iç denetim biriminin iç kontrol çalışmalarının yürütülmesinde strateji dairesine iş süreçlerinin tanımlanması, görev tanımlarının yapılması, iş akış şemalarının hazırlanması, risklerin belirlenmesi ve belirlenen risklere yönelik kontrol faaliyetlerinin tespit edilmesi faaliyetlerine yönelik olarak destek verdiği görülmektedir. Ancak, tasarlanan iç kontrol sisteminin etkinliği hakkında denetim çalışması yapılmamıştır. İç denetim birimince iç kontrol sistemine yönelik olarak hazırlanan denetim raporları ile iç kontrol standartları uyum eylem planı çerçevesinde öngörülen iç kontrol faaliyetlerinin ne derece yerine getirilip getirilmediğinin tespitinin yapılması gerekmektedir. İç kontrol güvence beyanın oluşturulmasında İç Kontrol izleme ve Değerlendirme Kurulu ile İç Denetim Birimi tarafından düzenlenen raporlarla oluşturulan bilgilerin üst yönetime önemli bir güvence sağlama rolü bulunmaktadır. Bu nedenle iç denetim birimlerinin iç kontrol sisteminin değerlendirilmesine yönelik denetim faaliyetlerini planlayarak yürütmeleri ve üst yönetime bilgi vermeleri iç kontrol standartları ve iç kontrol rehberinin getirdiği bir zorunluluktur.

III- İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulunun Görevlerini Yerine Getirmemesi

Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanan Kamu İç Kontrol Rehberinin "Görev, Yetki ve Sorumlular" başlıklı 6. Bölümünün 6.2'inci Maddesinde;

" İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu (İKİYK)

Bir üst yönetici yardımcısı veya birim yöneticisi başkanlığında birim yöneticileri veya görevlendirecekleri yardımcılarından oluşan İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu, idarenin risk yönetiminin geliştirilmesine ilişkin politika ve prosedürler oluşturarak üst yöneticinin onayına sunar. Politika ve prosedürleri birimlere bildirir. İKİYK, İdare Risk Koordinatörü tarafından kendisine sunulan riskler içerisinden stratejik düzeyde önemli gördüğü riskleri gündemine alır.

İKİYK'nin sekretarya hizmetleri Strateji Geliştirme Başkanlığı tarafından yürütülür. Toplantılara gerek görülmesi halinde idare içerisinden veya dışarısından uzman kişiler davet edilebilir.

Risk yönetimi konusunda İKİYK;

- İdarenin Risk Strateji Belgesini hazırlayarak üst yöneticinin onayına sunar.
- İdarenin risk yönetimi kültürünün oluşturulmasında politikalar belirler.
- Risklerin kurumda tutarlı bir şekilde yönetilmesini gözetir.
- Harcama birimlerine ait risklerden ortak yönetilmesi gerekenleri ve bunlara ilişkin politika ve prosedürleri belirleyerek koordine etmesi açısından İdare Risk Koordinatörüne bildirir.
- Diğer idarelerle ortak yönetilmesi gereken riskleri belirler ve bunları İdare Risk Koordinatörüne bildirerek ilgili idarelerle ortak yönetilmesi konusunda gerekli önlemlerin alınmasını sağlar.
- İKİYK Risk Strateji Belgesinde belirledikleri sıklıkta toplanarak idarenin risk yönetim süreçlerinin etkili işleyip işlemediğini ve risklerde gelinen durumu değerlendirerek üst yöneticiye raporlar.
- Sayıştay ve iç denetim raporlarından da yararlanarak iyi uygulama örneklerinin tespit edilmesini ve yaygınlaştırılmasını destekler."

Denilerek, iç kontrol sisteminde önemli rol oynayan kurum İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulunun nasıl oluşturulacağı ve görevleri izah edilmiştir.

www.balioglu.net

MB Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanan Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Rehberine göre kamu kurumları iç kontrol sistemlerini sağlıklı bir şekilde kurabilmeleri için her yıl "İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı" hazırlamakta ve yürütmektedir. Dönem sonunda da Strateji birimlerimce birimlerden alının değerlendirme sonuçları konsolide edilerek değerlendirme raporu hazırlanıp üst yönetime bilgi sunulmaktadır.

Bu bağlamda; Belediye bünyesinde "İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu" oluşturulmuştur. Strateji Geliştirme Birimi iç kontrol strateji belgesi çerçevesinde yıllık olarak hazırlanan iç kontrol eylem planı uygulamaları hakkında 6 aylık İzleme ve Değerlendirme Raporları hazırlayarak üst yönetime sunmuş olmasına rağmen İKİYK tarafından iç kontrol çalışmalarının değerlendirilmesi ve yönlendirilmesi hususunda bir çalışma yapılmadığı, kurul raporu yazılmadığı, 2019 yılı sonuna kadar İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu Faaliyet raporu düzenlenmediği görülmüştür.

Kamu İç Kontrol Rehberinin 6,2 maddesi gereği İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu idarenin risk yönetim süreçlerinin etkili işleyip işlemediğini ve risklerde gelinen durumu değerlendirerek; iç kontrol sorumlularından gelen değerlendirmeleri ve iç kontrol yetkililerinin önerilerini inceleyerek kurum stratejilerine uygun çözüm önerileri üretmesi; öneriler ve kurulda alınan kararlara ilişkin kurul raporunu üst yöneticinin onayına sunması gerekmektedir. Ancak 2017 yılı içinde yapılan incelemelerde Kurulun yapması gereken bu çalışmalara yönelik bir rapor hazırlamadığı görülmektedir. Kamu İç kontrol Standartları Uyum Eylem Planı 2016 yılı için hazırlanmış, yürütülmüş ve Strateji Geliştirme Başkanlığınca değerlendirmesi yapılmış olmakla birlikte; 2017 yılı revizyon çalışmaları yerine getirilmemiştir.

Strateji birimi bünyesinde iç kontrol sisteminin kurulması ve geliştirilmesi yönünde gerekli çalışmaları gerçekleştirilme çabası gösterilmektedir ancak bu çalışmalardan sonuç alınması ve iç kontrol sisteminin iyileştirilmesi İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulunun etkin bir şekilde çalışması ile mümkün olacaktır.

IV- Bilişim Sistemlerindeki Eksiklikler

İdarenin bilişim sistemi ile ilgili yapılan çalışmalar sonucunda;

1. Bilişim sistemlerinden kaynaklanabilecek riskler değerlendirildiği fakat risk kütüğünün tutulmadığı,

2. İç denetim biriminin bilişim sistemlerini denetlemesine ilişkin bir düzenlemenin

www.balioglu.net

olmadığı,

3. İdarenin sistemlerinin düzenli aralıklarla iş hedeflerine uygun bir şekilde çalışmasını temin eden bir kontrol sürecine sahip olmadığı,

4. Pozisyonlar için eğitim/formasyon yönünden hangi kriterlerin aranacağı (işi yürütmek için gerekli beceriler) doğru bir şekilde tespit edilmediği ve iş tariflerinin yer almadığı,

5. Kurum bilişim sitemine ait verileri yedekleme yapılmakta ama bu konuda yazılı bir stratejinin olmadığı,

6. Kurumun Bilişim Sistemi teçhizatı, yazılım ve verilerin fiziksel güvenliği için yazılı politika ve prosedürlerin yer almadığı,

7. Hizmet içi eğitimin yetersiz olduğu,

8. Bilişim sisteminin yapısı ile bütün iş ve işlemlere ilişkin yazılı belgeleme ve belge tutma politikalarının olmadığı,

9. Üçüncü kişilerden bilişim sistemleri ile ilgili hizmet alımlarına ilişkin bir düzenleme yapılmadığı,

www.balioglu.net

10. Yazılım geliştirme ve değişim yönetimine ilişkin projelerin üst yönetim tarafından onaylanmadığı,

11. Sisteme yetkisiz giriş denemeleri kullanıcı kütüklerine kaydedilip periyodik olarak gözden geçirilmediği fakat log kayıtlarının tutulduğu,

12. Dışarıdan sisteme giriş denemeleri yönetime raporlanmadığı,

13. Sistem aynı şifre ile aynı anda birden fazla giriş yapılmasına izin verildiği,

14. Kurumun yazılı ve müstakil bir bilişim teknolojileri stratejisinin bulunmadığı,

15. Kurumda Bilişim teknolojilerine ilişkin stratejik planlamanın ve koordinasyonun sağlanmasına yönelik Bilişim Teknolojileri Yönlendirme Kurulu gibi bir mekanizmanın oluşturulmadığı,

16. Kurumun, yazılı, Kurum yönetimince onaylanmış ve yayınlanmış bir bilgi güvenliği politikasının bulunmadığı,

17. Kurum iç denetim birimince (Teftiş Kurulu Müdürlüğü) bilişim sistemlerine ilişkin bir denetim gerçekleştirilmediği,

18. Kurumun bilişim sistemi personeli eğitimi ve istihdamına ilişkin politikalarının olmadığı, bilgi güvenliği ile ilgili otomasyon servisinde şirket personeli ve işçi personel çalıştırıldığı, kurum personeli ile yapılan sözleşmelerin bilgi güvenliği ile ilgili hükümler içermediği,

19. Server ile serverin yedeklemesinin aynı mekanda yapıldığı,

20. Dış tedarikçi firma ile yapılan sözleşmede, bu akdin sona ermesi veya sonlandırılması durumunda yazılım, donanım, veri vb. varlıkların kuruma devri için gerekli hususların tanımlanmadığı,

tespit edilmiştir.

Sonuç

Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünce yayınlanan " İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole ilişkin Usul ve Esaslar" ile kamu iç kontrol sisteminin kurulmasına ilişkin ana hususlar belirlenmiştir Bu esasların 6 ıncı maddesine göre iç kontrolün temel ilkeleri şunlardır:

- İç kontrol faaliyetleri idarenin yönetim sorumluluğu çerçevesinde yürütülür.
- İç kontrol faaliyet ve düzenlemelerinde öncelikle riskli alanlar dikkate alınır.
- İç kontrole ilişkin sorumluluk, işlem sürecinde yer alan bütün görevlileri kapsar.
- İç kontrol malî ve malî olmayan tüm işlemleri kapsar.
- İç kontrol sistemi yılda en az bir kez değerlendirilir ve alınması gereken önlemler belirlenir.
- İç kontrol düzenleme ve uygulamalarında mevzuata uygunluk, saydamlık, hesap verebilirlik ve ekonomiklik, etkinlik, etkililik gibi iyi malî yönetim ilkeleri esas alınır.

İdarede yeterli ve etkili bir iç kontrol sisteminin kurulmasını sağlamak, işleyişi izlemek ve gerekli tedbirleri alarak geliştirmek üst yöneticinin sorumluluğundadır. İç kontrol sisteminin sahibi üst yöneticidir. Üst yönetici, genel olarak izleme görevini üstlenmekle birlikte kurumun hedefleri doğrultusunda faaliyetlerini yürütmesinden ve iç kontrol sisteminin düzgün biçimde işleyişinin sağlanmasından sorumludur.

Bu itibarla, Belediye İç Kontrol Sisteminin kendini sürekli geliştirerek çalıştırılabilmesi için yukarıda zikredilen eksikliklerin tamamlanması, kurumsal iç kontrol sistemi algısını geliştirici faaliyetlerin arttırılarak birim ve çalışanların benimsediği ve dâhil olduğu bir sistem oluşturma gayretlerinin arttırılması gerektiği düşünülmektedir.

www.balioglu.net

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Ankara Çankaya Belediyesi 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: Tahsil Edilemeyen İdari Para Cezalarının Çok Yüksek Tutarlara Ulaşması ve Muhasebe Kayıtlarına Yansıtılmaması

www.balioglu.net

İdari para cezalarının tahakkuk kayıtlarının tahsil imkânını yitirerek, çok yüksek rakamlara ulaştığı ve 600 Gelirler hesabının yüksek bakiye vermesine neden olduğu görülmüştür.

2559 sayılı Polis Vazife Ve Salahiyet Kanunu'nun 6'ncı maddesinde, Bu maddede öngörülen idarî para cezaları, belediye sınırları içinde belediye encümeni, belediye sınırları dışında il daimi encümeni tarafından verileceği ve maddede belirtilen aynı fiillerin bir yıl içinde tekrarı halinde, en son uygulanan para cezası bir kat artırılarak uygulanacağı hükümleri yer almaktadır. Dolayısıyla maddeye istinaden öngörülen idarî para cezaları, belediye sınırları içinde belediye encümeni, belediye sınırları dışında il daimi encümeni tarafından verilmektedir. Maddede yer alan fiillerin bir yıl içinde tekrarı halinde, en son uygulanan para cezası bir kat artırılarak uygulanmaktadır.

Bununla birlikte 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 32'nci maddesiyle emre aykırı davranış nedeniyle para cezası uygulanacağı; 1608 sayılı Umuru Belediyeye Müteallik Ahkâmı Cezaiye Hakkında 16 Nisan 1340 Tarih Ve 486 Numaralı Kanun'un Bazı Maddelerini Muaddil Kanun'da, belediyelere kanun, nizam ve talimatnamelerin verdiği görev ve yetki dairesinde aldıkları kararlara aykırı davrananlara idari para cezası verileceği ve yasaklanan faaliyetin menine karar verileceği hüküm altına alınmıştır. Hal böyleyken yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinde eylemin tekrarı halinde kapatma cezası öngörülmemiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin *"6-Faaliyet hesapları"* başlıklı 365'inci maddesinin ilk fıkrasında;

"(1) Bu ana hesap grubu, kurumun faaliyet dönemine ilişkin olarak tahakkuk eden her türlü gelir ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya uygun olarak izlenmesi, enflasyon düzeltmesi sonucu oluşan farkların kaydedilmesi ve faaliyet sonuçlarının üretilmesi için kullanılır." denilmekte olup, Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planı 600.5.3.2.99 hesap kodu *"Diğer İdari Para Cezaları"* olarak tanımlanmıştır.

Çankaya Belediyesi 2019 yılsonu kesin mizanın 600.5.3.2.99 hesabında 1.182.617.584,39 TL tutarında idari para cezası yer almaktadır. Tutarın Çankaya Belediyesi sınırları içerisindeki umuma açık istirahat ve eğlence yerlerinin işletmecilerine verilen artırımlı idari para cezaları neticesinde olduğu ve bu tutarın gelir birimi kayıtlarında çok daha yüksek olduğu ve özellikle 5 firmanın bu cezanın neredeyse tamamından sorumlu olduğu görülmüştür.

Bu firmalardan sadece X Ltd. Şti. firmasına 2010 yılından bu yana, tahakkuk ettirilen idari para ceza tutarlarının 68.009.030.208,56 TL'ye ulaştığı, 5 firmanın ödemesi gereken birikmiş toplam borcunun ise 70.912.325.522,84 TL olduğu gelir birimi kayıtlarından anlaşılmıştır.

www.balioglu.net

Hal böyleyken, gelir biriminde bulunan tahsil imkânını yitirmiş bu kayıtlar muhasebeye yansıtılmadığı gibi mali tabloların yanlış yorumlanmasına ve gerçek durumu yansıtmamasına sebebiyet vermektedir. Keza Belediyenin sadece 2019 yılı tablolarına yansıttığı tutar 1.182.617.584,39 TL'dir. Bu tutar dahi 2019 yılı için Belediye gelirlerinin fiili gelirinden çok daha fazla görünmesine sebebiyet vermiştir.

Bununla birlikte, 5 firmaya ait Diğer İdari Para Cezaları hesabında izlenen ve tahsil imkânı fiilen bulunmayan idari para cezası alacaklarının kayıtlarının yıllar itibariyle tam olarak yapılmaması nedeniyle ilgili yılların 600 Gelirler hesabı ile 570 Geçmiş Yıllar Karları hesaplarının yıllar itibariyle noksan göründüğü; bununla birlikte yıllar itibariyle devirli gelen 121 Takipli Alacaklar hesabının ise en az 69.729.707.938,45 TL (70.912.325.522,84 - 1.182.617.584,39) tutarında eksik olduğu anlaşılmaktadır.

BULGU 2: İndirim Konusu Yapılması Gereken KDV'nin İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabında Muhasebeleştirilmemesi

İndirim konusu yapılması gereken katma değer vergisi tutarlarının 191 İndirilecek Katma Değer Vergisi hesabında muhasebeleştirilmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 153 ve 154'üncü maddesinde, 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabının niteliği ve işleyişi düzenlenmiştir. Söz konusu düzenlemelere göre, bir bedel karşılığı satmak üzere üretilen mal veya hizmetin üretim girdisi olarak satın alınan mal veya hizmete ilişkin olarak ödenen Katma Değer Vergisi indirim konusu yapılarak bu hesaba kaydedilecektir.

Bunun dışında kurumun satışa konu olmayan kamu hizmeti üretiminde nihai tüketici olarak kullanmak veya tüketmek üzere satın alınan mal veya hizmet için ödenen Katma Değer Vergisi indirim konusu yapılamayacaktır.

Çankaya Belediyesine bağlı 2 adet bütçe içi işletme bulunmaktadır. Bu işletmeler bir bedel karşılığı satmak üzere hizmet üretmekte, bu hizmetlerin üretimi için ise mal ve hizmet alımlarında bulunmaktadır. Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri ışığında, bütçe içi işletmelerin ürettiği hizmetlerde kullanılmak üzere satın alınan mal ve hizmet alımlarına ilişkin olarak ödenen katma değer vergisinin indirim konusu yapılması ve 191- İndirilecek Katma Değer Vergisi hesabında takip dilmesi gerekmektedir.

Ancak yapılan inceleme de, bütçe içi işletmelerin ödemiş olduğu KDV tutarlarının 191 hesabında takip edilmediği, bunun yerine 630 Giderler hesabına alınarak doğrudan giderleştirildiği anlaşılmıştır. Yapılan bu işlem sonucunda 191 hesabı gerçeği yansıtmadığı gibi 630 Giderler Hesabının olması gerekenden daha fazla tutarda bilgi sunmasına neden olmaktadır.

Sonuç olarak Belediyenin KDV yükümlülükleri ve giderlerine ilişkin bilginin tam ve güvenilir olarak mali tablolarda raporlanmasını teminen bir bedel karşılığı satılmak üzere üretilen mal veya hizmetlerin üretim girdileri için ödenen KDV'nin 191 İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabının Doğru Bilgi Sunmaması

Çankaya Belediyesinin işçilerin idare aleyhine açtığı dava sonucu kaybedip icra

www.balioglu.net

dairesine ödediği borçları hatalı olarak 132 Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabına kaydettiği tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 132 Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabının niteliğinin açıklandığı 101' inci maddesine göre bu hesap, ilgili mevzuatına dayanılarak vadesi bir yılın altına inmiş olanlar ile sınırlı olmak üzere nakit olarak verilen borçlardan kaynaklanan alacaklar ile duran varlıklar ana hesap grubu içindeki kurumca verilen borçlardan alacaklar hesabında kayıtlı alacaklardan dönem sonunda vadesi bir yılın altına inenler ve bunlardan tahsil edilen, terkin edilen veya takibe alınanların izlenmesi için kullanılır. Aynı Yönetmelik'in 102'nci maddesinde ise bu hesabın işleyişi açıklanmıştır.

Yönetmelik'in ilgili maddelerinden anlaşılacağı üzere 132 nolu Hesabın çalıştırılabilmesi için idarenin ilgili mevzuata dayanarak nakit olarak borç vermesi ve bu borcun vadesinin bir yılın altında olması gerekmektedir.

Ancak Çankaya Belediyesinin 2019 yılı hesapları incelendiğinde 132 Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabında 47.035,35 TL tutar olduğu ve bu tutarın herhangi bir borç verme işlemi sonucunda kaynaklanmadığı tespit edilmiştir. Bu kaydın mahiyetine bakıldığında belediyenin geçmişte işçilerine icra sonucu yaptığı ödemeler bu hesaba kaydedilmiş ve geçmiş yıllardan bu yana bakiye vererek günümüze kadar gelmiştir.

www.balioglu.net

Açıklanan nedenlerle, 132 Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabının bilançoda 47.035,35 TL değerle yer alması, bu hesabın doğru ve güvenilir bilgi sunmasını engellemektedir.

Bu itibarla, anılan Yönetmelik hükümleri çerçevesinde düzeltici muhasebe işlemleri yapılmalıdır.

BULGU 4: Takipteki Kurum Alacakları Hesabının Gerçek Durumunu Yansıtmaması

Çankaya Belediyesi 2019 yılı kayıtlarının incelenmesinde Ankara Büyükşehir Belediyesinden kesinleşmiş alacakların takip edildiği 137 Takipteki kurum alacakları hesabı ile bu hesabın dayanağını oluşturan icra takip kartlarındaki alacak tutarlarının birbirleriyle örtüşmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin *"137 Takipteki kurum alacakları hesabı"* bölümü *"Hesabın niteliği"* başlıklı 103'üncü maddesinde;

"Bu hesap, kurumca verilen borçlardan alacaklar hesabında kayıtlı tutarlardan vadesinde tahsil edilemeyenler ile bu tutarlara ilişkin olarak hesaplanan faiz alacaklarından anaparaya eklenmemiş olanların takibe alınarak izlenmesi için kullanılır." Denilmekte olup kurum alacaklarının faizleri ile birlikte bu hesaba alınması gerektiği ifade edilmiştir.

Ancak Çankaya Belediyesince Ankara Büyükşehir Belediyesinden tahsil edilmesi gereken kesinleşmiş alacaklara ilişkin icra takip kartları incelendiğinde toplam 34.868.066,22 TL lik tutarın hesapta bulunması gerekirken, Takipteki kurum alacakları hesabında 31.649.740,87 TL'lik tutarın bulunduğu dolayısıyla hesapta 3.218.325,35 TL'lik fark bulunduğu tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, söz konusu kayıt düzeltilerek, ilgili hesabın doğruluğunun sağlanması gerekmektedir.

BULGU 5: Belediyenin İller Bankasındaki Sermaye Payının Mali Rapor ve Tablolarda Eksik Gösterilmesi

www.balioglu.net

Çankaya Belediyesinin İller Bankasındaki sermaye payının mali rapor ve tablolarda eksik gösterildiği görülmüştür.

08.02.2011 tarih ve 27840 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak aynı tarihte yürürlüğe giren 6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun' un 4' üncü maddesinin 1' inci fıkrasına göre *"il özel idareleri ve belediyeler bankanın ortaklarıdırlar."* 3' üncü fıkranın (a) bendinde de, *"İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanuna göre her ay Maliye Bakanlığı ve İller Bankası tarafından dağıtılacak vergi gelirleri paylarının toplamı üzerinden aylık olarak yüzde iki oranında kesilecek miktarların"* Bankanın sermayesine ekleneceği belirtilmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 240 Mali kuruluşlara yatırılan sermayeler hesabı bölümü *"Hesabın niteliği"* başlıklı 178'inci maddesinde;

"*Bu hesap, kanuni yetkilere dayanılarak mali kuruluşların sermayesine iştirak edilen tutarlar ve bu sermaye tutarlarının işletilmesinden doğan kar ve zararlar, bütçeye iade olunan tutarlar ile bu kuruluşlara ikrazen verilen ve mahsup edilen tutarların izlenmesi için kullanılır."* denilerek, kanuni yetkilere dayanılarak mali kuruluşların sermayesine iştirak edilen tutarların 240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına kaydedilmesi gerektiği belirtilmektedir.

Ancak yapılan incelemede iller Bankası hesaplarına fiili olarak iştirak edilen tutarlar ile İdare kayıtları arasında 6.186.801,88 TL'lik fark olduğu tespit edilmiştir. Bu fark nedeniyle 240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı 6.186.801,88 TL eksik bilgi vermektedir.

Sonuç olarak, söz konusu kaydın düzeltilerek, ilgili hesabın doğruluğu sağlanmalıdır.

BULGU 6: Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Doğruyu Yansıtmaması

Belediyenin çeşitli belediye iştiraki şirketlerinde 113.274.000,00-TL değerinde sermayesi olduğu halde 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında kayıtlı sermaye tutarının 199.274.000,00-TL olduğu görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 241 Mal ve hizmet üreten kuruluşlara yatırılan sermayeler hesabı bölümü *"Hesabın niteliği"* başlıklı 181'inci maddesinde, "Bu *hesap, mal ve hizmet üreten kuruluşlara nakden veya ayni olarak verilen sermaye tutarları ve bu sermaye tutarlarının işletilmesinden doğan kar ve zararlar, bütçeye iade olunan sermayelerin izlenmesi için kullanılır."* Denilmektedir.

www.balioglu.net

Yukarıdaki mevzuat hükmüne göre, Belediyenin ortağı olduğu şirketlerdeki sermaye paylarını 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına kaydetmesi gerekmektedir. Ancak aşağıdaki tabloda da görüleceği üzere İşletme ve İştirakler Müdürlüğü kayıtlarında Belediyenin ortağı olduğu şirketlerdeki sermaye payları toplamı 113.274.000,00-TL olmasına rağmen 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında kayıtlı tutar 199.274.000,00-TL'dir. Bu durum 2019 yılı mali tablolarında 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının 86.000.000,00-TL fazla yer almasına neden olmuştur.

Tablo 7: Muhasebe Hesaplarında Kayıtlı Sermaye Tutarları ile Gerçek Sermaye Tutarları Arasındaki Farklar

Şirketin İsmi	Sermayesi (İşletme İştirakler Müdürlüğü Hesabı)	Belediye Hissesi Oranı	Toplam Pay Tutar
Çankaya Belde A.Ş.	59.000.000,	% 100	59.000.000
Çankaya İmar A.Ş.	41.000.000	% 100	41.000.000
Çankaya Belpet Ltd. Şti.	13.000.000	% 100	13.000.000
Çanpaş A.Ş.	200.000	% 100	200.000
Sağlık Kaynak Suları İşlet. A.Ş.	1.000.000	% 5	50.000

Metropol A.Ş	10.000.000	% 0,0024	24.000
		Toplam	**113.274.000**

Sonuç olarak, söz konusu kaydın düzeltilerek, ilgili hesabın doğruluğu sağlanmalıdır.

BULGU 7: Sermaye Taahhütleri Hesabının Doğruyu Yansıtmaması

Belediyenin çeşitli belediye iştiraki şirketleri için 69.750.000,00-TL tutarında sermaye taahhüdü olduğu halde 247 Sermaye taahhütleri (-) hesabında kayıtlı tutarın 69.900.000,00-TL olduğu görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 247 Sermaye taahhüdü (-) hesabı bölümü *"Hesabın niteliği"* başlıklı 184'üncü maddesinde*, "(1) Sermaye taahhütleri hesabı, mahalli idarelerin malî kuruluşlar, mal ve hizmet üreten kuruluşlar ve döner sermayeli kuruluşlarla ilgili sermaye taahhütlerinin izlenmesi için kullanılır."* Denilmektedir.

Yukarıdaki mevzuat hükmüne göre, Belediyenin ortağı olduğu şirketler için sermaye taahhütlerini 247 Sermaye Taahhüdü hesabına kaydetmesi gerekmektedir. Ancak aşağıdaki tabloda da görüleceği üzere, İşletme ve İştirakler Müdürlüğü kayıtlarında Kurumun ortağı olduğu şirketler için ödenmemiş sermaye toplamı 69.750.000,00-TL olmasına rağmen 247 Sermaye Taahhüdü Hesabındaki kayıtlı tutar 69.900.000,00-TL'dir. Bu durum 2019 yılı mali tablolarında 247 Sermaye Taahhüdü Hesabının 150.000,00-TL fazla yer almasına neden olmuştur.

Tablo 8: Muhasebe Hesaplarında Kayıtlı Sermaye Taahhüdü Tutarları

Şirketin İsmi		Belediye Hissesi Oranı	Ödenmemiş Sermayesi (TL)
Çankaya Belde A.Ş.		% 100	- 39,750.000
Çankaya İmar A.Ş.		% 100	- 30.000.000
		Toplam	**- 69.750.000**

Sonuç olarak, söz konusu kaydın düzeltilerek, ilgili hesabın doğruluğu sağlanmalıdır.

BULGU 8: Mali Tabloların Taşınmazlara İlişkin Doğru Bilgi Sunmaması

Çankaya Belediyesinin mülkiyetinde bulunan taşınmazların cins tashihi ile değerleme çalışmalarının tamamlanmaması nedeniyle mali tablonun söz konusu varlıklara ilişkin doğru ve güvenilir bilgi sunmadığı görülmüştür.

www.balioglu.net

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3'üncü maddesinde, kamu kaynağı olarak sayılan taşınmazların, mali saydamlığı ve hesap verilebilirliği sağlayacak şekilde kayıtlara alınması gerekmektedir. Bu itibarla, taşınmazların fiili envanterinin yapılması ve mevzuata uygun olarak belirlenen değerler üzerinden mali tablolara alınması önem arz etmektedir.

Kamu idarelerince yapılacak envanter çalışmaları, 02.10.2006 tarih ve 26307 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'te düzenlenen kayıt işlemleri çerçevesinde yürütülmektedir.

Anılan Yönetmelik'in 5'inci maddesinde; taşınmazların maliyet bedeli veya rayiç değer üzerinden kayıtlara alınması gerektiği ifade edilmiştir. Benzer bir düzenlemeye taşınmazların muhasebeleştirilmesine ilişkin çerçevenin çizildiği Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 26'ncı maddesinde verilmiştir.

Envanteri tamamlanan ve gerçek değeri tespit edilen taşınmazlar, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 188-193'üncü maddeleri arasında yer alan düzenlemeler uyarınca varlığın cinsine göre 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yer Altı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ve 252 Binalar Hesabına kaydedilerek raporlanacaktır.

www.balioglu.net

Yapılan incelemelerde; Tapu Kadastro Genel Müdürlüğünden alınan bilgiler ile Belediye kayıtlarında yer alan taşınmaz sayısının yaklaşık olarak birbiriyle tutarlı olduğu ancak taşınmazların mevcut kullanım şeklinde meydana gelen değişikliklerin dikkate alınmadığı, mezkur Yönetmelik'in 10'uncu maddesinde öngörülen cins tashihi işlemlerinin yapılmadığı, envanter ve muhasebe kayıtlarında mevzuatta öngörülenin aksine fiili durumun yerine tapuda kayıtlı durumun esas alındığı görülmüştür.

Öte yandan, Belediye tarafından envanterde bulunan taşınmazların gerçek değerinin tespitine ilişkin çalışmaların yapılmadığı, dolayısıyla söz konusu varlıkların, mevzuatta öngörüldüğü şekli ve gerçek değeri ile raporlanmadığı anlaşılmıştır.

Bu itibarla, mali tabloların Kurum'un taşınmazlarına ilişkin doğru ve güvenilir bilgi sunmasını teminen cins tashihi ile değerleme çalışmaların en kısa sürede tamamlaması ve muhasebe kayıtlarının gerçeği yansıyacak şekilde düzeltilmesi; bu çalışmalar nihayete erdirilene kadar da muhasebe kayıtlarının fiili durum esas alınarak yapılması gerekmektedir.

BULGU 9: Yol Yapım, Bakım ve Onarım İşleri Kapsamında Yapılan Harcamaların Yeraltı ve Yerüstü Düzenler Hesabına Kaydedilmesi Gerekirken Doğrudan Giderleştirilmesi

Çankaya Belediyesi tarafından 2019 yılı içerisinde; yol yapım, bakım ve onarım işleri kapsamında 15.933.129,89 TL tutarında imalat gerçekleştirilmiş ancak söz konusu harcamalar varlık hesapları yerine dönem sonunda kapanan cari gider hesapları kullanılarak muhasebeleştirilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 190'ıncı ve 191'inci maddeleri gereğince; herhangi bir işin gerçekleşmesini sağlamak veya kolaylaştırmak için, yeraltında veya yerüstünde inşa edilen yapıların 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenler Hesabında, bu hesapta izlenen yeraltı ve yerüstü düzenlerinin iyileştirilmesi, ömrünün uzatılması veya veriminin arttırılmasına ilişkin olarak bütçeye gider kaydıyla yapılan harcama tutarlarının da bu hesaba borç kaydı yapılarak izlenmesi gerekmektedir.

Yılı içerisinde 15.933.129,89 TL tutarındaki yol yapım bakım ve onarım kapsamındaki harcamaların cari gider hesapları kullanılarak muhasebeleştirilmesi neticesinde, mali tablolarda yer alan 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenler Hesabının 15.933.129,89 TL eksik, 630 Giderler Hesabının ise bu tutar kadar fazla görünmesine sebep olunmuştur.

Sonuç olarak, söz konusu kayıt düzeltilerek, ilgili hesabın doğruluğu sağlanmalıdır.

BULGU 10: İrtifak Hakkı Olarak Verilen Taşınmazların Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabında İzlenmemesi

Çankaya Belediyesi tarafından irtifak hakkı olarak verilen taşınmazların 256 Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabı ile 922 Kamu-Özel İş Birliği Modeli Taahhütleri ve 923 Kamu-Özel İş Birliği Modeli Taahhütleri Karşılığı hesaplarında izlenmediği görülmüştür.

Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerince kamu-özel işbirliği modeli çerçevesinde yaptırılan yatırım ve hizmetlerin muhasebeleştirilmesi 45 sıra no'lu Kamu Özel İş Birliği Uygulamalarının Muhasebe İşlemleri Muhasebat Genel Tebliği'ne göre, mahalli idareler için Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde yer alan hesaplara uygun olarak gerçekleştirilmektedir.

45 sıra no'lu Kamu Özel İş Birliği Uygulamalarının Muhasebe İşlemleri Muhasebat Genel Tebliği'nin *"Tanımlar"* başlıklı 3'üncü maddesinde Kamu Özel İş Birliği (KÖİ) Modeli;

www.balioglu.net

"Yap-işlet-devret veya yap-kirala-devret modellerine göre gerçekleştirilen kamu yatırımları ile işletme hakkının devri gibi kamu hizmeti sunumunun devredilmesini içeren idari sözleşmeleri ya da özel hukuk sözleşmeleri ile kanunlarla belirlenmiş bu modellerin belirli bölümlerini kısmen içeren diğer kamu özel iş birliği modellerini", olarak tanımlanmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 256 Hizmet imtiyaz varlıkları hesabı, 200'üncü ve 201'inci maddelerinde, söz konusu hesabın niteliği ve işleyişine yönelik açıklamalar yapılmıştır.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerine göre irtifak hakkı tesis etmek suretiyle tesis edilen kamu özel işbirliği taahhütlerinin 256 Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabı ile 922 Kamu-Özel İş Birliği Modeli Taahhütleri Hesabına borç, 923 Kamu-Özel İş Birliği Modeli Taahhütleri Karşılığı Hesaplarında izlenmesi gerekmektedir.

Tablo 9: Çankaya Belediyesi Tarafından İrtifak Hakkı Verilen Tesisler

	İhale Usulü	**Süresi**	**Emlak Bedeli (TL)**
1. Taşınmaz	2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu	49 Yıl süreli irtifak hakkı	4.394.514,21
2. Taşınmaz	2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu	49 Yıl süreli irtifak hakkı	817.975,00
3. Taşınmaz	2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu	49 Yıl süreli irtifak hakkı	6.379.756,00
4. Taşınmaz	2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu	49 yıl süreli irtifak hakkı	14.528.369,20
5. Taşınmaz	2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu	49 Yıl süreli irtifak hakkı	2.686.817,81
6. Taşınmaz	5393 Sayılı Belediye Kanunu	25 Yıl süreli irtifak hakkı	2.867.351,36
7. Taşınmaz	5393 Sayılı Belediye Kanunu	25 Yıl süreli irtifak hakkı	11.032.764,27
8. Taşınmaz	2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu	39 Yıl süreli irtifak hakkı	11.404.844,87
9. Taşınmaz	2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu	10 yıl yapım karşılığı kiralama	13.616.052,68
		TOPLAM	**67.728.445,40**

Hal böyleyken, ayrıntısı yukarıda yer alan tablodan da anlaşılacağı üzere Çankaya Belediyesi tarafından irtifak hakkı verilen tesislerin 256 Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabı ile

www.balioglu.net

922 Kamu-Özel İş Birliği Modeli Taahhütleri ve 923 Kamu-Özel İş Birliği Modeli Taahhütleri Karşılığı hesaplarında izlenmediği tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, ilgili hesaplar mali tablolarda 67.728.445,40 TL tutarında eksik tutarla yer almakta olup, önemli bir bilgi eksikliğine neden olmaktadır.

BULGU 11: Tahsisli Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması

Diğer kamu idarelerinden tahsisli olarak kullanılan taşınmazlar ile diğer kamu idarelerine tahsisli olarak kullandırılan taşınmazların, muhasebe kayıtlarına alınmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planında, Belediyenin tahsis ettiği taşınmazlar için Yönetmelik gereği yapacağı kayıtlarda kullanacağı hesaplar; 250.02, 251.02 ve 252.02 Kamu İdaresinin Tahsis Ettiği Taşınmazlar Hesapları, 500.11 Tahsis Edilen Taşınmazlar Hesabı ve 500.13 Tahsis Edilen Taşınmazlar İçin Ayrılmış Amortisman Tutarları Hesabı olarak yer almaktadır. Tahsisli olarak kullandığı taşınmazlar için ise 250.03, 251.03 ve 252.03 Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar Hesapları ile 500.12 Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar hesabının kullanılacağı belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde taşınmazların yönetimi ve kontrolü için, idarelerce tahsisli kullanılan ve tahsis edilen taşınmazlarla ilgili farklı bir kayıt düzeni bulunmakta ve bu şekilde kullanılan taşınmazlarla ilgili yapılacak kayıtların buna uygun olarak tutulması gerekmektedir.

Belediyenin tahsisli olarak kullandığı taşınmazların muhasebe kayıtları yapılmadığından Belediyenin bilançosunda hiç görünmemekte; Belediyenin başka kurumlara tahsisli olarak kullandırdığı taşınmazlar ise tahsis kaydı yapılmadığından, Belediye tarafından kullanılmadığı halde hala Belediyenin bilançosunda Belediyenin kullanımındaymış gibi görünmektedir.

Sonuç olarak yukarıda belirtilen hesaplar Belediyenin taşınmazlarına ilişkin gerçek durumu yansıtmamaktadır.

www.balioglu.net

BULGU 12: Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının Gerçeği Yansıtmaması

Yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan giderlerin; 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı yerine, doğrudan ilgili maddi duran varlık hesabına kaydedildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 204 ve 205'inci maddesinde 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının niteliği ve işleyişi düzenlenmiştir. Söz konusu Yönetmelik'in 204'üncü maddesine göre;

"Bu hesap, yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderlerin; geçici ve kesin kabul usulüne tabi olan hallerde geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı tarihte, diğer hallerde işin fiilen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği tarihte, ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılıncaya kadar izlenmesi için kullanılır."

Söz konusu Yönetmelik'in 205'inci maddesinde ise bu hesaba yapılacak borç ve alacak kayıtları düzenlenmiş, gerek yılı içerisinde gerekse yılları sari olarak yapımı süren ve tamamlandığında ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılacak tutarların bu hesaba borç kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

www.balioglu.net

Ancak yapılan incelemede, Park ve Bahçeler Müdürlüğü haricinde, diğer müdürlüklerce yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan giderlerin doğrudan 251-Yer Altı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ile 252-Binalar Hesabına alındığı, 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının hiç kullanılmadığı anlaşılmıştır.

Bu durum henüz tamamlanmamış dolayısıyla muhasebe sistematiği açısından 251 Yer Altı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ile 252 Binalar Hesabında izlenmemesi gereken tutarların bu hesaplarda görünmesine, 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının ise Kurum bilançosunda gerçek değeri ile yer almamasına neden olmaktadır.

Açıklanan nedenlerle, Belediyenin sahip olduğu varlıkların niteliğine ilişkin bilginin doğru bir şekilde mali tablolara sunulmasını teminen; yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan harcamaların ilgili maddi duran varlık hesabına alınıncaya kadar, 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlenmelidir.

BULGU 13: Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı ile Birikmiş Amortismanlar Hesabının Kullanılmaması

Çeşitli şekillerde kayıtlardan çıkarılan maddi duran varlıkların 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabında, bu maddi duran varlıklar için ayrılmış olan amortismanların ise 299 Birikmiş Amortismanlar Hesabında izlenmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 224'üncü maddesinde 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabının kullanım amacı *"Bu hesap, çeşitli nedenlerle kullanılma olanaklarını yitiren maddi duran varlıkların izlenmesi için kullanılır."* şeklinde açıklanmıştır. Aynı Yönetmelik'in 228'inci maddesinde ise 299 Birikmiş Amortismanlar Hesabının kullanım amacı *"Bu hesap, diğer duran varlıklar hesap grubunda yer alan hesaplarda kayıtlı amortismana tabi duran varlıklar için ayrılmış olan amortisman tutarlarını izlemek için kullanılır."* şeklinde açıklanmıştır.

Mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere çeşitli nedenlerle kullanılma olanaklarını yitirdiği için taşınır kayıtlarından çıkarılan maddi duran varlıkların 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabında, bu taşınırlar için daha önce ayrılmış amortisman tutarlarının ise 299 Birikmiş Amortismanlar Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

Hal böyleyken, Belediyenin söz konusu hurda hesaplarını çeşitli şekillerde kayıtlardan çıkarılan maddi duran varlıklarını ve bunlara ilişkin amortismanları söz konusu hesaplarda amortisman kayıtlarını tutmadığı tespit edilmiş olup, söz konusu durum mali tabloların eksik bilgi vermesine neden olmaktadır.

BULGU 14: Belediye Şirketine Olan Borcun Bütçe Emanetleri Hesabında İzlenmemesi

Belediye bünyesinde bulunan bir Şirkete olan ticari borcun 320 Bütçe Emanetleri hesabı yerine 333 Emanetler hesabında izlendiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 320 Bütçe emanetleri hesabı bölümü *"Hesabın niteliği"* başlıklı 248'inci maddesinde *"(1) Bu hesap, mali yıl içerisinde veya sonunda ödeme emri belgesine bağlandığı halde, nakit yetersizliği veya diğer sebeplerle ilgililerine ödenemeyen tutarların izlenmesi için kullanılır."* Denilmekte olup, bütçe gideri yapıldığı halde çeşitli nedenlerle ilgilisine ödenemeyen tutarların 320 Bütçe emanetleri hesabına kaydedilmesi gerektiği ifade edilmektedir.

Yine Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 333 Emanetler Hesabı bölümünde hesabın niteliği ve işleyişi düzenlenmiş olup, bu hesaba alacak kaydedilmesi gereken işlemler açıkça sayılmış olup, ticari borçlar bu işlemler arasında yer almamaktadır.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerine göre Belediyenin Şirketine ödemesi gereken bu borç tutarı bir ticari ilişkiden kaynaklanmış olup, buna ilişkin borç kaydının 320 Bütçe emanetleri hesabına yapılması gerekmektedir.

Hal böyleyken Belediyenin 5.392.300,54 TL tutarındaki ticari borcunu 320 Bütçe emanetleri hesabı yerine 333 Emanetler hesabına kaydettiği tespit edilmiştir. Söz konusu kaydın doğru biçimde yapılarak Şirkete olan ticari borcun bütçe emanetleri hesabına kaydedilmesi gerekmektedir.

BULGU 15: Yapı Denetim Hizmet Bedeli Paylarının Gelir Kaydedilmemesi

Kurumun 2019 yılı mali tablolarının incelenmesinde, 4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun'un 5'inci maddesine göre alınan yapı denetim hizmet bedeli payının 333 Kurumlara Ait Emanetler Hesabında muhasebeleştirildiği ve 600 Gelirler Hesabına aktarılmadığı tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

12.07.2013 tarihli ve 6495 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 73'üncü maddesiyle 4708 sayılı Kanun'un 5'inci maddesinde yapılan değişiklik ile 4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun'un 5'inci maddesi;

Yapı denetim hizmet bedeli, yapı denetim kuruluşlarının hizmet bedellerinin ödenmesinde kullanılmak üzere yapı sahibince il muhasebe birimlerinde açılacak emanet nitelikli hesaba yatırılır. Yatırılan tutarların % 3'ü ruhsatı veren idarenin, %3'ü Bakanlık bünyesinde bulunan döner sermaye işletmesinin hesabına aktarılır." denilmektedir.

Yukarıdaki mevzuat hükmünde yapı denetim hizmet bedelleri için il muhasebe/ilçe mal müdürlüklerince yatırılan tutarlardan % 3'ünün ruhsatı veren idarenin hesabına aktarılacağı hüküm altına alınmış olup, bu bedeller kurumun asli geliri olmaktadır. Dolayısıyla il muhasebe müdürlüğünce aktarılan bu tutarların 600 Gelirler Hesabına kaydedilmesi gerekmektedir.

Belediyenin yapı denetim hizmet gelirleri üzerinde yapılan incelemede; il muhasebe müdürlüğünce yapı denetim hizmet bedeli üzerinden Belediye hesabına yatırılan % 3'lük payın 600 Gelirler hesabına alınmadan 333 Emanetler hesabında muhasebeleştirildiği görülmüştür.

Yukarıdaki mevzuat ve açıklamalar çerçevesinde, yapı denetim hizmet payı adı altında emanet hesabında bekletilen tutarlar ilgili mevzuat gereğince yapı ruhsatı veren idarenin yani Belediyenin asli geliri olup emanet hesabında bekletilmeksizin gelir hesaplarına aktarılması gerekmektedir.

Bu itibarla; yapı denetim hizmet bedeli payı olarak gelirler hesabına alınması gereken tutarın emanetler hesabına alınarak muhasebeleştirilmesi ve bu tutarın gelirler hesabına aktarılmaması faaliyet sonuçları tablosunda 600 Gelirler hesabının 2.404.969,18 TL eksik, bilançoda da 333 Emanetler hesabının fazla gösterilmesine sebep olmaktadır.

BULGU 16: Yapım İşleri Sözleşmelerinde Öngörülen Geçici Kabul Eksikliği Karşılığı Tutarların Hakedişlerden Kesilmemesi

Çankaya Belediyesinde yapım işleri sözleşmelerine göre geçici kabul eksiklerinin idarece onaylanmasına kadar tutulması gereken bedellerin hakedişlerden kesilmediği ve muhasebe kayıtlarında takip edilmediği görülmüştür.

www.balioglu.net

Yapım işleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'ne göre belediye ile yüklenici arasında imzalanan birim fiyat bedel sözleşmelerde geçici kabul eksikleri için hakedişte yapılan iş tutarının % 5'inin tutulacağı ve geçici kabul eksiklerinin tamamlanması ve geçici kabulün onaylanmasıyla bu bedellerin ödeneceği düzenlenmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 333 Emanetler Hesabına ilişkin olarak 260'ncı ve devamı maddelerinde aylık, ücret veya diğer istihkaklardan mahsuben tahsil edilen tutarların bu hesaba kaydedileceği düzenlenmiştir. İdare ile yüklenici arasında imzalanan sözleşmelere göre hakediş bedeli üzerinden mahsuben tahsilat şeklinde tutulan (geçici kabul eksikliklerinin tamamlanması halinde iade edilecek) bedellerin emanetler hesabında izlenmesi gerekmektedir.

Çankaya Belediyesi Fen İşleri Müdürlüğü tarafından yürütülen "2019 yılı Sıcak Karışım Asfalt Aşınma Tabakası Alımı Yapımı Onarımı Asfalt Freze Kazıma ve Nakliyesi İşine" ilişkin sözleşmelere göre kesilmesi gereken bedellerin hakedişlerden kesilmemesi ve muhasebe üzerinden takip edilmemesi sonucu 2019 yılı sonunda 333 Emanetler Hesabı toplam 629.697,09 TL muhasebe kayıtlarında eksik yer almaktadır.

Açıklanan nedenlerle, yapım işlerinden geçici kabul eksiklikleri için ilgili mevzuatı uyarınca gereken kesintilerin yapılmasının ve yapılan bu kesintilerin 333-Emanetler Hesabında izlenerek mali tablolarda yer alması sağlanmalıdır.

BULGU 17: Sözleşmelere Dayanılarak Girişilen Taahhütlerin Muhasebeleştirilmemesi

Belediyenin sözleşmelere dayanarak giriştiği taahhütlerinin ve bunların yerine getirilen kısımlarının muhasebeleştirilmemesi nedeniyle Kurum bilançosunun söz konusu yüklenimlere ilişkin bilgi sunmadığı görülmüştür.

Mali sonuçları henüz ortaya çıkmamış olmakla beraber, idare açısından gelecekte yükümlülük oluşturacak nitelikteki sözleşmeye bağlı taahhütlerin, tam açıklama ilkesi gereği muhasebeleştirilerek raporlanması gerekmektedir. Bu yönde Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde düzenlemeler bulunmaktadır.

Anılan Yönetmelik'in 448'inci maddesi ile bir hesap grubu olarak taahhüt hesapları belirlenmiş, sözleşmelere dayanılarak girişilen gider taahhütlerine ilişkin bilgilerin de bu hesaplarda izleneceği belirtilmiştir.

www.balioglu.net

Yönetmelik'in 920-Gider Taahhütleri Hesabı'nın 451'nci maddesinde ise;

"Girişilen taahhüt tutarları ile bunlara ilave edilen her türlü taahhüt artışı bu hesaba borç, 921-Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabına alacak kaydedilir."

denilmektedir.

Buna göre sözleşmelere dayanılarak girişilen taahhüt tutarlarının 920-Giderler Taahhütleri Hesabı ve 921-Gider Taahhütleri Karşılığı hesabı aracılığıyla izlenmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede ihale mevzuatı uyarınca yapılan ihaleler sonucunda imzalanan sözleşmelerin bedellerinin bu hesaplarda takip edilmediği tespit edilmiştir. Bu durum ise, gelecek dönemlerde ortaya çıkacak mali yükümlülüklerin mali tablolar aracılığı ile raporlanmamasına neden olmaktadır.

Bu itibarla, gelecek dönemlerde ortaya çıkacak yükümlülüklerin mali tablolarda raporlanmasını teminen sözleşmeye dayanılarak girişilen taahhütlerin, 920 ve 921 nolu hesaplar aracılığıyla muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

B. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Teknik Şartnameye Aykırı Araç Çalıştırılması

Yapılan inceleme neticesinde, bazı hizmet alımı ihalelerinde teknik şartnamede belirtilen özellikleri taşımayan araçların çalıştırıldığı görülmüştür.

4734 sayılı Kanun'un 12'nci maddesinde, ihale konusu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin her türlü özelliğini gösteren idari ve teknik şartnamelerin hazırlanmasına ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Bu maddeye göre, ihale konusu işlerin teknik kriterlerine ihale dokümanının bir parçası olan teknik şartnamelerde yer verilecek, belirlenecek olan teknik kriterler, verimliliği ve fonksiyonelliği sağlamaya yönelik olacak, rekabeti engelleyici hususlar içermeyecek ve bütün istekliler için fırsat eşitliği sağlayacaktır.

Böylelikle, alım konusu işte kullanılacak makine, malzeme ve ekipmana ilişkin olarak teknik kriterler teknik şartnamelerde belirlenmesine imkân tanınmıştır.

www.balioglu.net

Çankaya Belediyesi sınırları içerisinde yer alan katı atıkların toplanması ve nakli hizmeti 2019 yılı içerisinde 2016/176238, 2019/290279 ve 2019/539988 ihale kayıt numaralı araç kiralama ihaleleri ile sürdürülmüştür. Bahsi geçen ihalelere ait teknik şartnamelerde, çalıştırılacak araçların teknik özellikleri hizmetin gerekliliklerine göre ayrı ayrı belirlenmiştir.

Söz konusu işlere ait teknik şartnamenin 4'üncü maddesinde; *"Araçların teknik özeliklerini gösteren belgeler, ruhsat fotokopileri ile kendisine ait olmayan araçlara ait kira sözleşmeleri ile ruhsat fotokopileri, sözleşmenin imzalanmasını izleyen 3 (üç) işgünü içinde idareye teslim edecektir. İdare söz konusu belgelerin uygunluğunu 3 (üç) işgünü içerisinde kontrol edecektir. İdare teknik özellikleri sağlamayan araçları yükleniciye bildirecek yüklenici 3 (üç) iş günü içerisinde uygun olmayan araçları uygun araçlarla değiştirecektir."* denilmektedir. Buna göre, araçların teknik özelliklerini gösteren belgelerin idareye sunulmasından itibaren, söz konusu araçların uygunluğu İdare tarafından incelenecek, eğer teknik özellikleri sağlamayan araçlar varsa bunları yükleniciye bildirecektir.

Ancak yapılan inceleme de, bazı araçların söz konusu şartnamelerde belirlenen belirli bir motor hacminin üzerinde olma şartını taşımadığı, buna rağmen teknik özellikleri sağlamayan araçların yükleniciye bildirilmediği, dolayısıyla şartname hükümlerine aykırı olarak söz konusu araçlarla işin yürütüldüğü anlaşılmıştır.

Yine Şartnamenin 8'inci maddesinde *"Yıl içerisinde herhangi bir sebeple araçların değiştirilmesi gerektiği takdirde, yüklenici şartnamede belirtilen tip araç olmak koşuluyla araca ait gerekli bilgi ve belgeler ile İdareye yazılı müracatta bulunacak ve idarenin onayı ile değiştirilecektir. Onaysız araçlar hizmete girmiş sayılmayacak ve ücreti ödenmeyecektir"* denilmektedir.

Yapılan inceleme de, işin yürütülmesi sırasında bazı araçların değiştirildiği, ancak yüklenicinin değişiklik konusu araçlara ait gerekli bilgi ve belgeleri idareye sunmadığı anlaşılmıştır.

Bu itibarla, teknik şartnamelerde belirlenen özelliklerin işin yürütülmesi için gerekli olduğundan kabul ile sözleşmenin uygulanması sırasında, daha önceden belirlenmiş bulunan şartların sağlanıp sağlanmadığın her aşamada kontrol edilmesi, aykırılık durumlarında ise teknik kriterleri sağlamaya yönelik idari işlemlerin yapılması önem arz etmektedir. Araçların teknik özelliklerini belirten belgelerin idareye sunulmadan araçların değiştirilmesi ise, söz konusu araçların şartname de belirtilen özelliklere sahip olup olmadığı konusunda İdare tarafından sağlıklı bir kontrol yapılmasına engel olacaktır.

www.balioglu.net

Açıklanan nedenlerle, teknik şartnamelerde belirlenen teknik kriterlerin işin yürütülmesi sırasında sağlanıp sağlanmadığının kontrol edilmesi ve aykırılık durumlarında gerekli işlemlerin yapılması sağlanmalıdır.

BULGU 2: Yeni Birim Fiyatın Hatalı Tespit Edilmesi

Bazı yapım işlerinde sözleşmede bulunmayan işlerin bedelleri hesaplanırken Yapım İşleri Genel Şartnamesi'ne uyulmadığı görülmüştür.

4735 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında sözleşmesi imzalan yapım işlerinde çeşitli nedenlerle idarenin gerekli görerek yapılmasını istediği ek işler ortaya çıkabilmektedir. İhale süreci içerisinde fiyatı belirli olmayan bu yeni iş kalemlerinin veya iş gruplarının fiyatlarının tespit edilmesine ilişkin usul ve esaslar yasal düzenlemelerle belirlenmiştir.

Söz konusu yasal düzenlemeler 4734 sayılı Kanun'a göre gerçekleştirilen yapım işleri ihalelerinde uygulanacak olan usul ve esasları belirleyen Yapım İşleri Uygulama Yönetmeliği'nin ekinde yer alan Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nde yapılmıştır.

Anılan Şartname'nin 22'nci maddesi ile sözleşmede bulunmayan veya fiyatı belirli olmayan işlerin fiyatının tespit edilmesine ilişkin usuller belirlenmiştir. 08.08.2019 tarih ve

30856 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik ile söz konusu maddenin beşinci fıkrası aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

"Ayrıca, yüklenicinin teklifi kapsamında yeni iş kalemi ile benzerlik gösteren iş kaleminin bulunması halinde, bu madde kapsamında hesaplanan yeni birim fiyat; yüklenici tarafından benzerlik gösteren iş kalemi için teklif edilen birim fiyatın, idarece aynı iş kalemi için resmi analiz ve rayiçler de kullanılarak hesaplanan birim fiyata oranı (0,90'ı aşmamak üzere) ile yeni iş kalemine ait resmi analiz ve rayiçler de kullanılarak hesaplanan birim fiyatın çarpılması sonucunda elde edilen tutarı geçemez. Yüklenicinin teklifi kapsamında yeni iş kalemi ile benzerlik gösteren iş kaleminin bulunmaması halinde ise, yeni birim fiyat; yeni iş kalemine ait resmi analiz ve rayiçler de kullanılarak hesaplanan birim fiyatın %90'ını geçemez."

Yönetmelik'in 40'ıncı maddesi gereği bu değişiklik yayımlandıktan 10 gün sonra yürürlüğe girecektir. Buna göre, ihalesi 18.08.2019 tarihinden sonra yapılan yapım işlerinde yeni birim fiyat tespit edilirken, yukarıda yer verilen madde hükmüne göre işlem yapılacaktır.

www.balioglu.net

Yapılan incelemede, ihalesi 18.08.2019 tarihinden itibaren yapılmış olan bazı yapım işlerinde ilave işler dolayısıyla yeni birim fiyat tespit edilirken yukarıda yer verilen madde hükmüne göre işlem yapılmadığı, söz konusu Şartnamenin değişiklikten önceki haliyle uygulanmaya devam edildiği anlaşılmıştır. Bu durum ise yeni birim fiyatın hatalı tespit edilmesine neden olmaktadır.

Bu itibarla, yeni birim fiyat tespit edilmesinin gerektiği durumlarda ilgili son yasal düzenlemelere göre işlem tesis edilmelidir.

BULGU 3: İhale Dokümanlarında Belirsizlik İçeren Düzenlemelere Yer Verilmesi

Bazı ihalelere ait sözleşme tasarıları ile teknik şartnamelerde açık ve net olmayan, belirsizlik içeren düzenlemelere yer verildiği görülmüştür.

Kurumun yapacağı ihalelerde uymakla yükümlü olduğu 4734 sayılı Kamu İhale Kanun'a göre, ihaleye çıkılmadan önce isteklilere talimatları da içeren idari şartnameler ile yaptırılacak işin projesini de kapsayan teknik şartnameler, sözleşme tasarısı ve gerekli diğer belge ve bilgiler hazırlanarak istekli olabileceklerin bilgisine sunulmakta, istekli olabilecekler bu dokümanlarda yer alan bilgileri inceleyerek tekliflerini hazırlamakta ve ihaleye teklif vermektedirler. Buna anlamda, mal ve hizmet alımı ile yapım işinin niteliğine, miktarına, işin

ifa edilmesi sırasında uyulacak şartlara ilişkin ihale dokümanında yapılan düzenlemeler istekli olabilecekler için maliyetin belirlenmesinde ve buna göre tekliflerinin hazırlanmasında dikkate alınan unsurlardır.

Öte yandan, 4734 sayılı Kanun'un 5'inci maddesinde düzenlenen saydamlık ilkesi gereğince ihale dokümanlarında yapılan düzenlemelerin isteklileri tereddüde düşürecek nitelikte olmaması ve belirlenen kriterlerin açık, net ve anlaşılır bir şekilde düzenlenmesi gerekmektedir. Bu nedenle, ihale dokümanında yapılan düzenlemeler de öznel ve muğlak belirlemelerden kaçınılmalı, yapılan düzenlemelerin herkes için aynı şekilde anlaşılabilir olmasına dikkat edilmelidir.

Ancak yapılan inceleme de, bazı ihalelerde ihale dokümanının bir parçası olan teknik şartnamelerde yer alan bazı düzenlemelerin net ve anlaşılabilir olmadığı, kriterlerin açık bir şekilde belirlenmediği görülmüştür.

Örneğin 2019/90927 İhale Kayıt Numaralı 2019 Yılı Sıcak Karışım Asfalt Aşınma Tabakası Alımı, Yapımı, Onarımı, Asfalt Freze Kazıma ve Nakliyesi Yapılması İşi'ne ait Teknik Şartname'de;

"Plent arızalarında onarım süresi iki günü geçmeyecek; geçtiği takdirde idare isterse gecikilen her gün için günlük gecikme cezası olarak onbinde (0,003) uygulanacaktır."

"İşin başında sorumlu teknik personellerin ve şantiye şefi ile diğer personellerin bulundurulması zorunludur. Bulundurulmaması halinde İdare isterse beşbin (5.000,00) TL. oranında ceza kesebilir."

"İşin başında sorumlu teknik personellerin ve şantiye şefi ile diğer personellerin bulundurulması zorunludur. Bulundurulmaması hallerinde İdare isterse onbindeüç (0,0003) oranında ceza kesebilir."

hükümleri bulunmaktadır. Yapılan bu düzenlemeler nedeni ile ihale dokümanı satın alan bir istekli olabilecek kişinin yukarıda yer verilen hükümlere aykırılık durumunda bir cezai işlem ile karşılaşıp karşılaşmayacağını tam olarak bilmesi olanaklı değildir. Zira İdare aykırılık durumunda isterse cezai işlem uygulayacaktır. Bu haliyle yukarıda yer verilen hükümlerin ihale öncesi tereddütlere yol açması ve sözleşme aşamasında farklı uygulamalara sebebiyet vermesi muhtemeldir.

Yine aynı Şartname'de;

www.balioglu.net

"En az on (10) Adet Damperli Kamyon (20 Tonluk minimum) İdare isterse daha fazla kamyon talep edebilir. Yüklenici talep edilen kamyonu karşılamak zorundadır."

düzenlemesi bulunmaktadır.

Bu düzenlemeyle de işin gerektiği gibi yürütülebilmesi için yüklenici tarafından asgari 10 adet kamyon bulundurulması öngörülmüş, gerekli durumlarda daha fazla kamyon talep edebileceği ifade edilmiştir. Ancak "daha fazla kamyon" ibaresi ile söz konusu hüküm belirsiz hale gelmiştir. Her ne kadar yüklenicinin sözleşme hukuku çerçevesinde söz konusu hükmü kabul ederek işe başlayacağı düşünülse bile, istekli olabileceklerin tekliflerini hazırlarken belirsizlik içeren bu düzenleme karşısında sağlıklı teklif oluşturabilmeleri mümkün değildir.

Yine 2019/429468 ihale kayıt numaralı 427 Gün (14 Ay) Süre İle Yakıt Hariç, Katı Atık Toplama Ve Nakli İşine Ait Araç Ve İş Makineleri Kiralama İşi'ne ait Teknik Şartname'nin ceza ile ilgili düzenlemeler yapan 7'nci maddesinde;

"Araçların işe başlama tarihinden önce teslim edilmemesi ya da eksik teslim edilmesi durumunda; eksik olan her araç için günlük, toplam sözleşme bedelinin %0,01 (onbindebir)'i oranında cezai işlem uygulanacaktır.

İdareye teslim edilen araçlar İdare tarafından teknik şartnamede belirtilen özelliklere haiz olmadığı durumda. Toplam sözleşme bedelinin %0,01 (onbindebir)'i oranında cezai işlem uygulanacaktır."

denilmektedir.

Yukarıda yer verilen düzenlemeye göre, ihale üzerinde bırakılan istekli tarafından teslim edilecek araçların eksik teslim edilmesi durumunda yükleniciye ceza uygulaması getirilmiş, bu cezaların her bir araç için ayrı ayrı uygulanması öngörülmüştür. Ayrıca yüklenici tarafından teslim edilen araçların idare tarafından Teknik Şartname'de belirtilen özellikleri taşımaması durumunda da ceza verilmesi esasa bağlanmıştır. Ancak, teslim edilen araçların teknik şartname de belirtilen özellikleri taşımaması durumunda uygulanacak cezanın araç başına olup olmadığına ilişkin bir belirleme yapılmamıştır.

Nitekim Kamu İhale Kurulu tarafından söz konusu ihale, cezaya ilişkin düzenlemelerin belirsiz ve tereddüt doğurucu ve sözleşmenin uygulanması sırasında farklı uygulamalara sebebiyet verebilecek nitelikte olması nedeni ile iptal edilmiştir.

www.balioglu.net

Bu örnekler diğer ihalelerde yer alan düzenlemelerle çoğaltılabilir.

Kamu idaresi bulguda yer alan hususlara katılmakla birlikte, teknik şartnamede cezaya ilişkin düzenlemelerde ceza oranının yazıyla doğru yazıldığını, ancak rakamların sehven yanlış yazıldığını belirtmiştir. Ancak yukarıda da ifade edildiği üzere, ceza oranlarına ilişkin düzenlemeler değil söz konusu düzenlemelerin belirsizlik içermesi bulgu konusu edilmiştir.

Bu itibarla, 4734 sayılı Kanun ile belirlenen temel ilkeler gereğince, ihale dokümanlarında yapılan düzenlemelerde net ve anlaşılır olmayan, belirsizlik içeren ifadelere yer verilmemesi gerekmektedir. Şartname - eki dökümanlar işin bütünüyle ve istenilen nitelikte/ kalitede yapılmasını güvence altına alacak şekilde tereddüt doğurmayacak kesinlikte hazırlanmalıdır. Zira ihtiyacın temininde, uygun teklifler alınması için belirlenen kriterlerin açık ve net olması önem arz etmektedir. Uygulamalarda açıklanan hususlardaki eksikliklerin giderilmesi için gerekli önlemler alınmalıdır.

BULGU 4: Yapım İşlerinde Yaklaşık Maliyetin Gerçekçi Hazırlanmaması

www.balioglu.net

Çankaya Belediyesi Fen İşleri Müdürlüğünce ihalesi yapılan bazı yapım işlerinde yaklaşık maliyetin gerçekçi belirlenmediği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 9'uncu maddesinde yaklaşık maliyetin belirlenmesine ilişkin düzenlemeler yapılmış; mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalesinin yapılmadan önce idarece, her türlü fiyat araştırması yapılarak katma değer vergisi hariç olmak üzere yaklaşık maliyetin belirleneceği ve dayanakları ile bir hesap cetvelinde gösterileceği hüküm altına alınmıştır. Bu nedenle, yapılacak ihalelerde, ihaleye çıkılmadan önce ihtiyaç konusu mal ve hizmet alımı ile yapım işinin idareye getireceği mali yükün çeşitli fiyat araştırmaları yapılarak tespit edilmesi gerekmektedir.

Söz konusu maddenin gerekçesi incelendiğinde, kamu otoritelerince belirlenen birim fiyatlara dayanılarak hazırlanan fiyatların piyasa fiyatlarını gerçekçi bir biçimde yansıtmadığı görüldüğünden tahmini bedel esasına dayalı ihale sisteminden vazgeçildiği anlaşılmaktadır. Yeni sistemle sadece idarelerce bilinecek olan yaklaşık maliyetin tespit edilmesi, daha önceki ihale sisteminde ortaya çıkan sakıncaları ortadan kaldırmak için kamu otoritelerince belirlenen birim fiyatlara uyma zorunluluğunun kaldırılması, idarelerce yaklaşık maliyetin ayrıntı fiyat araştırmaları yapılmak suretiyle gerçekçi olarak belirlenmesi öngörülmüştür.

Böylelikle, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'ndan önce var olan, "tahmini bedel" uygulaması yerine maliyetin her türlü piyasa fiyat araştırmaları ile elde edileceği "yaklaşık maliyet" uygulaması suretiyle, kamu ihtiyacının temininde değişen piyasa koşullarına uygun olarak gerçekçi bir biçimde maliyet analizi yapılabilmesinin önü açılmıştır.

Yaklaşık maliyetin hesaplanmasına ilişkin ayrıntılı yasal düzenlemeler ise Kamu İhale Kurumu tarafından çıkarılan yönetmeliklerle mal, hizmet ve yapım işleri için ayrı ayrı yapılmıştır. Yapım işi ihalelerinde yaklaşık maliyetin belirlenmesine ilişkin düzenlemeler Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nde bulunmaktadır. Söz konusu Yönetmelik'in 8'inci maddesinde, idare tarafından, ihale onay belgesi düzenlenmeden önce, bu Yönetmelik'te belirlenen esas ve usullere göre miktar tespiti ve fiyat araştırması yapılmak suretiyle yaklaşık maliyetin hesaplanacağı ve dayanakları ile birlikte bir hesap cetvelinde gösterileceği hükme bağlanmıştır. Buna göre ihale konusu iş için miktar ve fiyat tespitleri yine Yönetmelik'te belirtilen esas ve usullere göre yapılacaktır.

Yaklaşık maliyetin hesabına esas fiyat ve rayiçlerin tespitinin nasıl yapılacağı ve hangi fiyatların esas alınacağı ise Yönetmelik'in 10'uncu maddesinde düzenlenmiş, ihale konusu işin yaklaşık maliyetine ilişkin fiyat ve rayiçlerin tespit edilmesi için çeşitli yöntemler belirlenerek, idarelerin, yaklaşık maliyete ilişkin fiyat ve rayiçlerin tespitinde sayılan bu yöntemlerden birini, birkaçını veya tamamını herhangi bir öncelik sırası olmadan kullanılabileceği belirtilmiştir. Yaklaşık maliyetin, bu şekilde, birden çok yöntemle tespit edilebilmesi ise idarelerin yaklaşık maliyeti gerçekçi hazırlamasına imkân tanımaktadır.

Yukarıda yapılan açıklamalar çerçevesinde yaklaşık maliyet, ihale yapılmadan önce yapımı düşünülen iş için önceden yapılan piyasa araştırması sonucuna dayanılarak işin bedelinin tespiti olduğundan; bu bedelin gerçekçi hazırlanması birçok bakımdan önemlidir. Nitekim yeni yaklaşık maliyet sistemi eski ihale sisteminde doğan sakıncaları gidermek ve yaklaşık maliyetin gerçekçi hazırlanmasını sağlamak amacı ile getirilmiştir.

Kamu İhale Kanun'da yapılan düzenlemelerle, ihale sürecinin başından sonuna kadar idare tarafından yapılacak birçok işlem yaklaşık maliyetin tutarına bağlanmıştır. Anılan Kanun incelendiğinde, ihale yetkilisinin ihtiyacın ihale edilmesi kararı, ihale usulünün tespit edilmesi, ihalenin ilan süreleri, ödeneklerin kontrol edilmesi, istekliler tarafından verilen tekliflerden aşırı düşük fiyatlı olanların tespit edilmesi işlemlerinde yaklaşık maliyetin belirleyici bir unsur olduğu görülmektedir.

www.balioglu.net

Yaklaşık maliyetin belirleyici olduğu önemli işlemlerden biri de, isteklilerce verilen tekliflerin diğer tekliflere veya idarenin tespit ettiği yaklaşık maliyete göre teklif fiyatı aşırı düşük olanların tespit edilmesidir. Bu işlem, Kamu İhale Genel Tebliği'nde yer alan düzenlemeler uyarınca matematiksel bir formül kullanılarak yapılmaktadır. Bu formülde yaklaşık maliyet, isteklilerce verilen teklifler ve belirlenmiş bir katsayı bulunmaktadır. Formülün yapısı gereği yaklaşık maliyetin tutarı ile sınır değer arasında doğru bir orantı bulunmakta, yaklaşık maliyet arttıkça sınır değerde artmaktadır.

Hal böyleyken, yaklaşık maliyetin gerçekçi olmayan bir biçimde, piyasa rayiçlerinden yüksek belirlendiği durumlarda sınır değerde aynı şekilde gerçeği yansıtmayan bir tutar olarak karşımıza çıkacaktır. İdare tarafından yapılan ihalelerde sınır değerin altında kalan aşırı düşük tekliflerin açıklama istenmeksizin reddedildiği göz önüne alındığında, sınır değerin belirlenmesine esas olan yaklaşık maliyetin gerçekçi bir biçimde hazırlanmasının önemi daha da artmaktadır. Zira sınır değerin olması gerekenden yüksek olması, piyasa rayiçlerinde olan bir teklifin aşırı düşük teklif olarak değerlendirilerek reddedilmesi; dolayısıyla alımın veya işin piyasa fiyatlarının üzerinde gerçekleşmesi gibi riskleri beraberinde getirecektir.

www.balioglu.net

Nitekim 2019/142278 numaralı Muhtelif Sokakların ve Okul Bahçelerinin Renkli ve Desenli Asfalt Kaplaması Yapım İşinde, en düşük teklifin 2.029.552,60 TL olmasına rağmen sınır değerin 2.202.180,72 TL olması nedeni ile ekonomik açıdan en avantajlı teklif 2.462.007,82 TL teklif veren isteklinin olmuştur. Söz konusu ihalede yaklaşık maliyet ise 4.977.472,66 TL olarak belirlenmiştir. Görüldüğü gibi sözleşme fiyatının yaklaşık maliyete oranı %49'dur.

Bahsi geçen ihalede, yaklaşık maliyetin gerçekçi hazırlanmadığına ilişkin değerlendirme, esas olarak, söz konusu işle aynı nitelikte olup geçmiş yıllarda ihalesi yapılan işlerin sözleşme fiyatları ile yaklaşık maliyetin oranlanması sonucu oluşmuştur. Şöyle ki; aşağıda yer alan tablodan da görüleceği üzere söz konusu işle aynı nitelikteki işlere ilişkin sözleşme fiyatları ile yaklaşık maliyet arasında önemli farklar bulunmaktadır. Hatta birçok ihalede en yüksek teklif bedeli ile yaklaşık maliyet arasında da önemli farklar bulunmaktadır.

Tablo 10: Renkli ve Desenli Asfalt Kaplaması Yapım İşlerinde Yıllar İtibarıyla Sözleşme Bedeli-Yaklaşık Maliyet Oranları

İhale Numarası	İşin Adı	Yaklaşık Maliyet (TL)	En Yüksek Teklif (TL)	Sözleşme Bedeli (TL)	S.B./Y.M.*
2019/142278	MUHTELİF SOKAKLARIN VE OKUL BAHÇELERİNİN RENKLİ VE DESENLİ ASFALT KAPLAMASI YAPIM İŞİ	4.977.472,66	4.192.170,62	2.462.007,82	49
2018/102873	2 BÖLGE MUHTELİH SOKAKLARIN VE OKUL BAHÇELERİNİN RENKLİ VE DESENLİ ASFALT YAPIM İŞİ	6.664.155,33	3.893.835,00	3.403.913,80	51
2018/100357	1 BÖLGE MUHTELİF SOKAKLARIN VE OKUL BAHÇELERİNİN RENKLİ VE DESENLİ ASFALT YAPIM İŞİ	5.873.727,81	3.385.661,00	3.082.757,00	52
2017/143049	3 BÖLGE MUHTELİF SOKAKLARIN VE OKUL BAHÇELERİNİN RENKLİ VE DESENLİ ASFALT YAPIM	2.900.732,48	1.797.989,40	1.797.989,40	62
2017/141594	2 BÖLGE MUHTELİF SOKAKLARIN VE OKUL BAHÇELERİNİN RENKLİ VE DESENLİ ASFALT YAPIM	2.841.629,63	1.817.423,62	1.580.744,00	56
2017/130123	1 BÖLGE MUHTELİF SOKAKLARIN VE OKUL BAHÇELERİNİN RENKLİ VE DESENLİ ASFALT YAPIM	2.567.027,08	1.603.298,90	1.542.101,60	60
2016/105030	BELEDİYEMİZ SINIRLARI İÇERİSİNDE BULUNAN PARKLARA RENKLİ VE DESENLİ ASFALT YAPIM İŞİ	3.311.534,39	2.567.866,50	1.824.550,00	55
2016/105025	4 BÖLGE MUHTELİF SOKAKLARIN VE OKUL BAHÇELERİNİN RENKLİ VE DESENLİ ASFALT YAPIM İŞİ	3.489.899,82	2.490.417,00	2.016.758,90	58
2016/98395	3 BÖLGE MUHTELİF SOKAKLARIN VE OKUL BAHÇELERİNİN RENKLİ VE DESENLİ ASFALT YAPIM İŞİ	3.052.341,07	2.309.975,25	1.831.563,70	60
2016/105036	2 BÖLGE MUHTELİF SOKAKLARIN VE OKUL BAHÇELERİNİN RENKLİ VE DESENLİ ASFALT YAPIM İŞİ	2.736.307,54	1.999.095,00	1.461.317,00	53
2016/105031	1 BÖLGE MUHTELİF SOKAKLARIN VE OKUL BAHÇELERİNİN RENKLİ VE DESENLİ ASFALT YAPIM İŞİ	2.833.418,24	2.096.127,15	1.670.694,00	59
2015/42441	5 BÖLGE BORDÜR VE TRETUVAR DÜZENLEME VE RENSKLİ ASFALT KAPLAMA (İŞÇİLİK) YAPIM İŞİ	3.583.693,06	2.595.605,60	2.176.970,00	61
2015/42211	4 BÖLGE BORDÜR VE TRETUVAR DÜZENLEME VE RENKLİ ASFALT KAPLAMA (İŞÇİLİK) YAPIM İŞİ	3.947.401,27	2.974.483,00	2.306.107,50	58

www.balioglu.net

2015/41774	3 BÖLGE BORDÜR VE TRETUVAR DÜZENLEME VE RENKLİ ASFALT KAPLAMA (İŞÇİLİK) YAPIM İŞİ	3.414.367,32	2.717.202,00	2.164.604,00	63
2015/41487	2 BÖLGE BORDÜR VE TRETUVAR DÜZENLEME VE RENKLİ ASFALT KAPLAMA (İŞÇİLİK) YAPIM İŞİ	3.414.367,32	2.989.635,75	2.293.229,00	67
2015/40591	1 BÖLGE BORDÜR VE TRETUVAR DÜZENLEME VE RENKLİ ASFALT KAPLAMA (İŞÇİLİK) YAPIM İŞİ	3.414.367,32	3.282.867,29	2.185.650,00	64

Kamu İhale Kurumu tarafından yıllar itibarıyla yayımlanan Kamu Alımları İzleme Raporları incelendiğinde Türkiye genelinde yapım işlerinde sözleşme fiyatlarının yaklaşık maliyete oranın %80 ile %90 arasında değiştiği görülmektedir. Ancak yukarıda yer alan tablodan görüleceği üzere yukarıda belirtilen işlerde bu oran %49 ile %67 arasında değişmektedir. Sözleşme fiyatları ile yaklaşık maliyet arasında ki bu fark ise, yaklaşık maliyetin gerçekçi hazırlanmadığı konusunda ki değerlendirmemizi kuvvetlendirmektedir.

Bu itibarla, yaklaşık maliyetin gerçekçi belirlenmediği durumlarda, ihale sürecinin yanlış yürütülmesi ve sonuçlandırılması riski ile birlikte kamu kaynaklarını etkili, ekonomik ve verimli kullanması noktasında da zafiyetler oluşabilecektir. Bu riskler ise ancak, yaklaşık maliyet belirleme sürecinin dikkatli ve özenli bir biçimde yürütülmesi, bu noktada yasal düzenlemelerin öngördüğü yöntemlerden yararlanılarak gerçekçi bir maliyet analizinin yapılması ile bertaraf edilebilecektir.

Açıklanan nedenlerle, yapılacak ihalelerde, yaklaşık maliyet tespitleri yukarıda belirtilen hususlar göz önüne alınarak gerçekçi bir şekilde yapılarak kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması sağlanmalıdır.

BULGU 5: Yaklaşık Maliyetin Yanlış Hazırlanması

Çankaya Belediyesi Fen İşleri Müdürlüğünce ihalesi gerçekleştirilen 100.000 ton "sıcak karışım" (Bitüm Hariç) asfalt aşınma tabakası üretilmesi Ankara Çankaya İlçesi Muhtelif Mahalle ve Sokaklarında Asfalt kaplama Yapılması Asfalt yama Yapılması Asfalt Freze Kazısı ve Freze Malzemesi Nakliyesi Yapılması İşlerine ilişkin yaklaşık maliyetin aşağıda verilen hususlar nedeniyle yanlış hesaplandığı görülmüştür.

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin *"Tanımlar"* başlıklı 3'üncü maddesinin (f) bendinde yaklaşık maliyet tanımlanmış olup, *"Yaklaşık maliyet hesabına esas*

www.balioglu.net

fiyat ve rayiçlerin tespiti" başlıklı 10'uncu maddesinde yaklaşık maliyetin belirlenmesinde esas alınan unsurlar sayılmıştır. *"Yaklaşık maliyetin hesaplanması ve güncellenmesi"* başlıklı 11'inci maddesinin 3'üncü fıkrasında ise ;"*(Değişik: RG-7/6/2014-29023) Yaklaşık maliyet, güncelliğini kaybetmesi halinde, ilk ilan veya davet tarihine kadar güncellenir."* Denilmektedir.

Yüksek Fen Kurulunun 15.08.2018 tarih ve 31 sayılı Kararında güncellemenin TÜİK İnşaat maliyet Endeksi ve Değişim Oranına göre güncellemesinin gerektiği ifade edilmektedir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinde birim fiyatla gerçekleştirilen yapım işi ihalesine ilişkin yaklaşık maliyet hazırlanırken İdarelerin baz alması gereken çeşitli kurum, kuruluş ve firmalara ilişkin fiyat ve fiyat rayiçleri ve bunlara ilişkin hususlar belirtilmiş olup, İdareler bu fiyat ve fiyat rayiçlerini tespit ederken kaynakların verimli kullanılmasını göz önünde bulundurularak ekonomik açıdan en uygun yaklaşık maliyeti hazırlamakla yükümlüdürler. Birim fiyat tespitleri yapılırken rayiçlere müteahhit karı eklenmeli, analizler içerisinde Müteahhit karının olduğu göz önünde bulundurulmalıdır. Yine yüksek fen kurulu kararı gereği henüz birim fiyatların belirlenmediği yıl için fiyat ve rayiçler önceki yılın birim fiyatları TUİK İnşaat Maliyet Endeksi ve Değişim Oranına göre güncellenmelidir.

www.balioglu.net

Tablo 11: Yaklaşık Maliyeti Hatalı Hesaplanan İşler

İşin Adı	Birim Fiyat (TL)	Miktar	Toplam Tutar ÜFE Artış Oranı % 32,93 (Ocak) (TL)	Toplam Tutar İnşaat Maliyeti Endeksi Değişim Oranı % 27 (Ocak) (TL)	Fark (TL)
Asfalt Betonu Kaplama Tabakasının Plent Altı Alımı	62,73	50.000	4.169.500	3.983.000	186.500
Asfalt Kaplama ve Yapım İşi	85,81	50.000	5.703.500	5.448.500	255.000
Asfalt Freze Kazısı ve Nakliyesi Eşi	106,86	15,000	2.130.750	2.035.683	95,067
Asfalt Yama İşi	502,18	4.500	3.003.975	2.869.958	134.017
Toplam			**15.007.725**	**14.337.141**	**575.612**

Ancak Çankaya Belediyesi fen İşleri Müdürlüğünce yaklaşık maliyeti hazırlanan söz konusu yapım işi ihalesinde ayrıntıları yukarıdaki tabloda yer aldığı üzere 2018 yılı birim fiyatları ile hazırlanan yaklaşık maliyetin 2019 yılı için güncellemesinin TUİK İnşaat Maliyet Endeksi ve Değişim Oranı yerine ÜFE (Üretici Fiyat Endeksi) üzerinden güncellendiği ve 575.612 TL fazla tutarda yaklaşık maliyetin belirlendiği tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda yapılan düzenlemelerle, ihale sürecinin başından sonuna kadar idare tarafından yapılacak birçok işlem yaklaşık maliyetin tutarına bağlanmıştır. Bu nedenle, yaklaşık maliyetin hatalı belirlendiği durumlarda, ihale sürecinin yanlış yürütülmesi ve sonuçlandırılması riski ile birlikte kamu kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması noktasında da zafiyetler oluşabilecektir.

Açıklanan nedenlerle, yapılacak ihalelerde yaklaşık maliyet tespitlerinin mevzuata uygun bir biçimde yapılması gerekmektedir.

BULGU 6: Yapım İşi İhalelerine Katılım ve Yeterlilik Kriterlerinin Eksik Belirlenmesi

Bazı yapım işi ihalelerinde, ihaleye katılabilmek için ilgili mevzuatı uyarınca aranması gereken yapı müteahhitliği yetki belge numarasının katılım ve yeterlilik kriteri olarak belirlenmediği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 10'uncu maddesinde ihaleye katılımda yeterlik kuralları belirlenmiş, söz konusu maddenin birinci fıkrasıyla ihaleye katılacak isteklilerden ekonomik ve malî yeterlik ile mesleki ve teknik yeterliklerinin belirlenmesine ilişkin olarak hangi bilgi ve belgelerin istenebileceği hükme bağlanmıştır. Yine aynı madde de, istenilecek bu bilgi ve belgelerden hangilerinin yeterlilik değerlendirmesinde kullanılacağının ihale dokümanında ve ihaleye veya ön yeterliğe ilişkin belgelerde belirtileceği hüküm altına alınmıştır.

Diğer yandan 4734 sayılı Kanun'un 53 üncü maddesi Kamu İhale Kurumu ile ilgili hükümleri düzenlemiştir. Anılan maddede Kurumun görev ve yetkileri de sayılmıştır. Buna göre; 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'na ilişkin bütün mevzuatı, standart ihale dokümanlarını ve tip sözleşmeleri hazırlamak, geliştirmek ve uygulamayı yönlendirmek, yönetmelik ve tebliğler çıkarmak Kurumun görev ve yetkileri arasındadır. Bu yetkiye istinaden Kurum tarafından, ihaleye katılacak isteklilerden istenilmesi zorunlu olan bilgi ve belgeler Kurum tarafından çıkarılan uygulama yönetmeliklerinin eki olan tip idari şartnamelerde belirlenmektedir. Ayrıca Kamu İhale Genel Tebliği ile de bu yönde düzenlemeler yapılmaktadır.

Bu bağlamda, Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Yapı Müteahhitliği Yetki Belge Numarası" başlıklı 53.4'üncü maddesinde,

www.balioglu.net

"İdarelerce, mevzuatı gereği yapı ruhsatı alınması gereken yapım işlerinin ihalelerinde, ön yeterlik veya idari şartnamenin katılım ve yeterlik kriterlerine ilişkin maddesinin "İhale konusu işin yerine getirilmesi için alınması zorunlu olan ve ilgili mevzuatında o iş için özel olarak düzenlenen sicil, izin, ruhsat vb. belgelerin" istenilmesine ilişkin bendinde, "yapı müteahhitliği yetki belgesi numarası"na yer verilmesi gerekmektedir." Denilerek yapı ruhsatı alınması gereken yapım işlerinde "yapı müteahhitliği yetki belge numarası" yeterlilik kriteri olarak belirlenmiştir.

Yine söz konusu Tebliğ'de yapılan düzenleme ile aday veya isteklilerin son başvuru veya ihale tarihi itibariyle ilgili mevzuatı uyarınca yapı müteahhitliği yetki belgesi numarası almış, Yapı Müteahhitliği Bilişim Sistemine (YAMBİS) kayıtlı ve kayıtların aktif durumda olması gerekmektedir.

Ancak yapılan incelemede, mevzuatı gereği yapı ruhsatı alınması gereken bazı yapım işlerine ait idari şartnamelerde "yapı müteahhitliği yetki belgesi numarası" katılım ve yeterlilik kriteri olarak belirlenmediği görülmüştür. Bu durum ise, ihaleye katılmak için gerekli kriterleri sağlamayan isteklilerle sözleşme imzalanmasına neden olabilecektir.

www.balioglu.net

Kamu idaresi tarafından her ne kadar, söz konusu Tebliğ düzenlemesinin yürürlüğe girmesinden sonra, ilgili mevzuatı gereği yapı ruhsatı alınması gereken bir ihaleye çıkılmadığı ifade edilmiş ise de, söz konusu tarihten sonra ihalesi yapılan 2019/330896 ihale kayıt numaralı Prefabrik Muhtarlık Binaları ve Dolmuş Durağı Yaptırılması işi ile 2019/332689 ihale kayıt numaralı Çiğdem Mahallesi Yüzme Havuzunun Kalan İmalatlarının Yapılması işi ilgili mevzuatı gereği yapı ruhsatı alınması gereken yapım işleridir.

Açıklanan nedenlerle, ihaleye katılım ve yeterlilik kriterlerinin yasal düzenlemelere uygun şekilde belirlenmesi gerekmektedir.

BULGU 7: Yapım Karşılığı Kiralama İşinde Tespit Edilen Eksiklikler

Çankaya Belediyesince yapım karşılığı kiralama usulü ile ihale edilen "Bülent Ecevit Buzpateni ve Müştemilatı" işine ilişkin olarak yapılan denetimde; kira bedeli tespitinde, yapım işinin tamamlanması ve kontrol sürecinde, kesin teminat hesap usulünde ve kiralama sonrası teslimat hususlarında eksiklikler olduğu görülmüştür.

Belediyece "Buz Pateni ve Müştemilatı" yapılmak üzere, 2886 sayılı Yasanın 36. maddesi uyarınca aylık 4.000,00-(Dörtbin) TL + %18 KDV, yıllık 48.000,00-(Kırksekizbin)

TL muhammen bedel üzerinden yapım karşılığı kiralama yöntemi ile 10 (on) yıllık süre için ihaleye çıkılarak; iş yıllık 48.300,00 TL üzerinden tek katılımcı olan X A.Ş. adlı şirkete ihale edilmiştir. Kiralama dosyasının incelenmesi neticesinde aşağıdaki tespitler yapılmıştır:

1. Kira Yöntemindeki Tespitler

Borçlar Kanunu'nun 299'uncu maddesinde yer verilen düzenlemede kira sözleşmesi; kiraya verenin bir şeyin kullanılmasını veya kullanmayla birlikte ondan yararlanılmasını kiracıya bırakmayı, kiracının da buna karşılık kararlaştırılan kira bedelini ödemeyi üstlendiği sözleşme olarak tanımlanmıştır.

Kira bedeli; aşağıdaki tabloda gösterildiği gibi; yükleniciye gösterilen belediye gayrimenkulünün parsel değeri üzerinden hesaplanan yaklaşık kira bedelinden yükleniciye sözleşme çerçevesinde yaptığı yapım işleri karşılığı olarak, taşınmazın yatırımın maliyeti düşüldükten sonra kalan tutar üzerinden hesaplanarak ihaleye çıkılmıştır.

www.balioglu.net

Kiraya Verilen Yer: Y. Dikmen Mahallesi 631.Cadde de bulunan 16743 ada 2 parsel numaralı taşınmaz

İhale Yöntemi: Yapım karşılığı kiralama/2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 36. maddesi

İhale Tarihi: 28.12.2017

Sözleşme Tarihi: 02.02.2018

İlk Yıl Kira Bedeli: 4.025,00-TL+%18KDV

KİRA HESAP CETVELİ

ADA/PARSEL	**: 16743 Ada 2 Parsel**
ALANI	**: 2951 m²**
İMAR DURUMU	**: E:1,00 Hmax: Serbest**
ADRESİ	**: Yukarı Dikmen Mahallesi 631.Cadde**
İNŞAAT ALANI	**: 2752,22 m²**
YAPI SINIFI	**: 4/B (1.021 TL/m²)**
Y.YAKLAŞIK MALİYETİ	**: 2752,22 X 1.021 = 2.810,017-TL**
PARSELİN DEĞERİ	**: 2951 X 2650 = 7.820.150-TL**

MİN.YILLIK KİRA DEĞERİ : 7.820.150 X 0.04 = 312.806-TL /YIL

KABUL EDİLEN : 313.000-TL / YIL

İHALE SÜRESİ : 10 YIL

İHALE SÜRESİ KİRA TUTARI : 313.000.00 X 10 = 3.130.000-TL

YATIRIM İNDİRİMİ : 2.810,017-TL

KALAN : 319.983-TL

YILLIK KİRA BEDELİ : 319.983 / 10 = 31.998,30-TL

AYLIK KİRA BEDELİ : 31.998,30 / 12 = 2.666,53-TL

KABUL EDİLEN AYLIK KİRA BEDELİ : = 4.000,00-TL

Yapım karşılığı kiralama yöntemi mevzuatta tanımlanmış bir kiralama yöntemi olmamakla birlikte, uygulamalarda kurumların başvurduğu uygulamalardan doğmuş bir yöntem olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu kiralama yöntemi hem 2886 sayılı Kanun'dan doğan bir kirama geliri, hem de 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu çerçevesinde yapılması öngörülen kamu giderini ihtiva etmektedir. Esasen burada bir yapma işletme ve devretme durumu vardır ancak tam olarak mevzuatta bir finansman modeli olarak öngörülen modelden farklı yanları bulunmaktadır.

3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun'un "Amaç" başlıklı 1'inci maddesinde "Bu Kanunun amacı kamu kurum ve kuruluşlarınca (kamu iktisadi teşebbüsleri dâhil) ifa edilen, ileri teknoloji veya yüksek maddi kaynak gerektiren bazı yatırım ve hizmetlerin, yap işlet devret modeli çerçevesinde yaptırılmasını sağlamaktır." denilmekte olup, 3 üncü maddesinin (a) bendinde de "Yap-İşlet-Devret Modeli: İleri teknoloji ve yüksek maddi kaynak ihtiyacı duyulan projelerin gerçekleştirilmesinde kullanılmak üzere geliştirilen özel bîr finansman modeli olup, yatırım bedelinin (elde edilecek kar dâhil) sermaye şirketine veya yabancı şirkete, şirketin işletme süresi içerisinde ürettiği mal veya hizmetin idare veya hizmetten yararlananlarca satın alınması suretiyle ödenmesini" ifade ettiği hükmü yer almaktadır.

Dolayısıyla bu ihale kapsamındaki iş yap işlet devret modelindeki gibi özel bir finansman yönetiminden ziyade; belediyenin kendine ait bir gayrimenkulde kendi mülkiyetinde

www.balioglu.net

bir spor kompleksi yaptırtması, işletme hakkını on yıl boyunca yükleniciye devretmesini öngören ve karşılığında kira alının gelir getirici bir usul olarak değerlendirilmektedir. Bu nedenle yüklenicinin bu yıl zarfında elde edeceği ticari gelirden de belediyece makul bir işletme devir ücretinin yıllık kira bedeli tespiti yapılırken dikkate alınması gerektiği düşünülmektedir.

Yapım Karşılığı Kiralama Yönteminde kullanılan yıllık kira tespit usulünü şu şekilde özetleyebiliriz:

Yıllık Kira Bedeli=[(Parsel değeri üzerinden belirlenin yıllık kira bedelix10(yıl) - Yapı yaklaşık Maliyeti)]/10(yıl)

Yapı yaklaşık maliyeti hesaplanırken, Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca her yıl yayınlanan "Mimarlık ve Mühendislik Hizmet Bedellerinin Hesabında Kullanılacak 2017 yılı Yapı Yaklaşık Birim Maliyetleri Hakkındaki Tebliğ" de yer alan M2 birim fiyatları kullanılmıştır. Yıllık kira bedeli ise Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik'in 12'inci Maddesinin (c) bendine göre arsa rayicinin 0.04 alınarak bulunmuştur.

www.balioglu.net

Bu formülde işletmeye devredilen bir ticari işletme hakkı devri de söz konusu olduğu için bu hakkın devrine ilişkin makul bir devir bedelinin de kiralama hesabına katılması gerekmektedir. Buz pateni kompleksi içinde buz pateni, kafeterya, spor salonu gibi alt kiracılara kiralanan ticari alanlardan yüklenici gelir elde ettiği için bu gelirin de kiralama formülünde yer alması ve elde edilen ticari kazançtan belediyeye pay verilmesi işin doğası gereğidir.

2. Yapım Aşamasındaki Tespitler

Kiralama işine ilişkin sözleşmenin birinci maddesi ile işe ilişkin şartnamenin 13'üncü Maddesinde ;

"…….

Kiracı tarafından tüm masrafları karşılanmak üzere yer teslim tarihinden itibaren ilk oniki ay içerinde Fen İşleri Müdürlüğünce onaylanan projeler doğrultusunda inşaat ruhsatının alınarak inşaata başlanması (tüm müteahhitlik hizmetleri kiracıya aittir) ve inşaatın bitirilerek yapı kullanma izin belgesinin alınması, binanın faaliyete geçirilmesi sağlanacaktır. Bu süreç, Fen İşleri Müdürlüğünce oluşturalar Kontrol Teşkilatı tarafından denetlenecektir. . ….

Kira ödemleri inşaat bitimi (en geç yer teslim tarihinden oniki ay sonra) ile başlar.

Yapılacak inşaatta; minimum 1.sınıf ve projelerde ve teknik şartnamelerde belirtilen malzemeler ile Fen İşleri Müdürlüğünce uygun görülen mahal listesinde belirtilen malzemeler kullanılacak, kontrol teşkilatı tarafından uygun görülmeyen malzemeler derhal değiştirilecektir."

Beşinci maddesinde ise;

Kiracı bulunduğu faaliyet dalı ile ilgili olarak her türlü kurum ve kuruluşlardan istenen kanuni ve idari düzenlemelere ve takyidata uymak gerekli tüm ruhsatları almak zorundadır.

……"

Düzenlemeleri yapılarak yükleniciye bir takım yükümlülükler getirilirken, Fen İşleri Müdürlüğüne de yapım işine ilişkin olarak sorumluluklar verilmiştir. Yapım işine ait proje hazırlanmış ancak teknik şartname, mahal listeleri hazırlanmamıştır. Kontrol teşkilatı kurulmuş ancak fiilen görevlerini yerine getirmemiştir.

www.balioglu.net

12.02.2018 tarih ve E.7928 sayılı yazımız ile Fen işleri Müdürlüğünden; Kira sözleşmenin 1.maddesinde belirtilen kontrollerin yapılması; sözleşme maddesi ve işin özelliği nedeniyle; Müdürlüklerince oluşturulacak "Kontrol Teşkilatı" ile Buz Pateni ve Müştemilatının yapım işinin denetlenmesi ve 12 aylık yapım süreci boyunca belli aralıklarla söz konusu işin durumu hakkında Emlak ve İstimlak Müdürlüğüne bilgi verilmesi istenilmiştir. Ancak bu süre zarfında ilgili Müdürlükten herhangi bir bilgi gönderilmemiştir.

X A.Ş.'nin, Ankara Sosyal Güvenlik İl Müdürlüğüne vermiş olduğu yazıda; 24.12.2018 tarihinde ihale konusu işin bitirildiği belirtilmektedir. Ancak Fen İşleri Müdürlüğünce söz konusu yapım işine ait geçici kabul işlemleri zamanında yapılmamıştır.

3. Kesin Teminata İlişkin Tespit

Yapım karşılığı kiralama işinde kesin teminatın yıllık kira bedeli üzerinden alındığı görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kesin Teminat" başlıklı 54'üncü maddesinde:

"*Taahhüdün, sözleşme ve şartname hükümlerine uygun olarak yerine getirilmesini sağlamak amacıyla, sözleşme yapılmasından önce müteahhit veya müşteriden ihale bedeli üzerinden hesaplanmak suretiyle %6 kesin teminat alınır….*

Müteahhit veya müşterinin bu zorunluluğa uymaması halinde, protesto çekmeye ve hüküm almaya gerek kalmaksızın ihale bozulur ve varsa geçici teminat gelir kaydedilir."

denilmektedir.

Mevzuatta yer alan bu hükümlere göre taşınmazların ihale yoluyla kiralanması durumunda ihale bedeli üzerinden hesaplanmak üzere %6 oranında sözleşme imzalanmadan önce kesin teminat alınması gerekmektedir. Ancak yapılan denetimde ihale bedeli üzerinden değil, bir yıllık kira bedeli üzerinden alındığı görülmüştür.

4. Kiralama Sonunda Teslimat Esaslarının Belirlenmemesi

Kiralama işine ilişkin sözleşmenin 13. Maddesinde:

"*Kiralama süresinin bitmesi halinde kiracı, yapım karşılığı kiraladığı taşınmazı ve üzerindeki yapıları, her türlü hasar ve eksikten ari olarak onbeş gün içerisinde boşaltıp anahtarını bir tutanak ile Belediyeye teslim etmek zorundadır….*

Sözleşme hükümlerine aykırı davranılması veya kiralananın tasdikli proje ve ruhsatlarına aykırı bir şekilde amaç dışında kullanılması halinde; kiracıya aykırılığın giderilmesi için tebligat çekilerek onbeş gün süre verilir. Bu süre içinde aykırılıkların giderilmemesi halinde sözleşme Belediyece feshedilir. Kiralan yer, sağlam ve işler durumda tazminat veya bedel talep edilmeksizin onbeş gün içerisinde boşaltılıp, Belediyeye intikal ettirilir ve bundan dolayı kiracı veya üçüncü kişiler tarafından herhangi bir hak talebinde bulunulamaz."

denilerek on yıllık kira süresi sonunda yapım karşılığı kiraladığı taşınmazı nasıl teslim alacağı ifade edilmiştir. Ancak söz konusu madde incelendiğinde taşınmaz ve üzerindeki yapıların her türlü hasar ve eksikten ari olarak onbeş gün içinde boşaltıp, anahtarı teslim edeceği yönünde basit ve genel bir teslimat öngörüsü yapılmıştır. Kiralamada kullanılan arazi ve binanın on yıllık kullanım sonunda ki nasıl teslim alınmak istendiğinin daha açık ve net belirlenmesi, idare mallarının korunması ve eksiksiz teslim alınması için zorunludur.

Yapıya ait mahal listesi ve teknik şartname olmadığı için genel proje üzerinden yüklenicinin tercih ve isteğine göre yapılan bir yapım işi gerçekleştirilmiştir. On yıllık kullanım süresi sonunda eksik ve ömrünü tamamlamış malzemelerin olacağı, ticari kullanımdan dolayı yıpranmış bir bina ve donanım ile karşılaşma ihtimali söz konusu olduğundna teslimat şartlarının ayrı bir teslimat şartnamesine bağlanması ve sözleşmeye eklenmesi idarenin

www.balioglu.net

alacaklarını güvence altına almasını sağlayacak emin bir yol olacaktır. Üst yöneticilerin kamu kaynakları ile kamuya mal olan varlıkların kiralama usulü ile üçüncü şahıslara kullandırma sonrasındaki tamlığını ve sağlam bir şekilde teslimatını güvene altına alacak şekilde kiralama işlemini gerçekleştirmeye özen göstermesi gerekmektedir.

5. İdarenin Denetim Görevini Yapmaması

Yine kiralamaya ilişkin sözleşmenin 14. Maddesinde;

"*Taşınmazın amacında ve sözleşmede belirtilen şekilde kullanılıp kullanılmadığını idare her zaman denetleyebilir*."

Denilerek, idarenin denetim yetkisi dile getirilmiş olmakla birlikte; denetimin hangi periyotlarla kimler tarafından ne şekilde yapılacağı ve raporlanacağı tam olarak belirlenmemiştir. Denetimle sözleşmeye uygun kullanımın olup olamadığı yönünde yapılacak çalışmaların etkin bir şekilde yürütülmesi için yetkili birim ve denetim usulü daha açık ve net bir şekilde düzenlenmelidir.

www.balioglu.net

BULGU 8: Temsil ve Ağırlama Bütçesinin Başkanlık Makamı Dışındaki Birimler Tarafından Kullanılması

Belediye Başkanının yetkisinde olan temsil, ağırlama, tören, tanıtım ve festival giderlerinin, bütçelerine ödenek konulmak suretiyle diğer harcama birimleri tarafından da kullanıldığı tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun *"Belediye Giderleri"* başlıklı 60'ıncı maddesinde, temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri, belediyenin giderleri arasında sayılmıştır.

Aynı Kanun'un *"Belediye Başkanının Görev ve Yetkileri"* başlıklı 38'inci maddesinde ise bütçede temsil ve ağırlama giderleri için ayrılan ödeneğin, münhasıran belediye başkanı tarafından kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.

Yine Belediye Kanunu'nun *"Yetki Devri"* başlıklı 42'nci maddesinde; *"Belediye başkanı, görev ve yetkilerinden bir kısmını uygun gördüğü takdirde, yöneticilik sıfatı bulunan belediye görevlilerine devredebilir*." denilmek suretiyle, belediye başkanının bazı yetkilerini devredebileceği belirtilmiştir.

Belediye Bütçesinden Yapılacak Temsil, Ağırlama ve Tören Giderleri Yönergesi'nin

"*Genel Kural"* başlıklı 3'üncü maddesinde ise *"Temsil, ağırlama ve tören giderlerinin konu, kapsam ve miktarının tayini belediye başkanının takdirine tabi olduğu"* hükme bağlanmıştır.

Analitik Bütçe Sınıflandırmasına İlişkin Rehberin *"03.6.1.01 Temsil, Ağırlama, Tören, Fuar, Organizasyon Giderleri*" bölümünde ise temsil ağırlama giderlerinin hangi konuları içerdiği açıklanmaktadır.

Bu hükümlerden anlaşılacağı üzere, Temsil Ağırlama Giderleri Bütçesi, sadece, belediye başkanlık makamını temsiline yetkili olan belediye başkanı tarafından veya yetki devri yapılan başka bir harcama yetkilisi tarafından kullanılabilecektir. Konaklama, ağırlama, çeşitli basım, yayım, tanıtım, organizasyon gibi temsil ve ağırlamaya ilişkin giderlerin, belediye başkanı ya da yetki devrinde bulunduğu başka bir harcama yetkilisi tarafından, Temsil Ağırlama ve Tören Giderleri Bütçesi tertibinden yapılması gerekmektedir.

Tablo 12: Temsil, Ağırlama, Giderleri Hesabından Yapılan Harcamalar

Ödeme Emri Tarih ve No	Tutarı (TL)	Ekonomik Kodu	Açıklama
12.02.2019 / 9980	1.875,00	03.6.1.01	Nefesli Orkestra Katılım Bedeli
18.03.2019 / 9824	1.180,00	03.6.1.01	Yemek Bedeli
15.10.2019 / 11444	52.510,00	03.6.1.01	Çankaya'da Alman Bilim İnsanlarının İzleri Programı Organizasyonu Bedeli

www.balioglu.net

Hal böyleyken, Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü, Dış İlişkiler Müdürlüğü bütçelerinin ilgili harcama kodlarına, ödenek konulduğu ve ayrıntısı yukarıdaki tabloda belirtildiği üzere temsil ve ağırlama niteliğinde çeşitli harcamalar yapılmıştır. Temsil ve ağırlama niteliğindeki bu harcamaların yetkiye sahip ilgili birimlerce yapılması gerekmektedir.

BULGU 9: Kamu Kurum ve Kuruluşları Tarafından Yaptırılan İnşaatların Müteahhitlerinden Yapı Kullanma İzni Harcı Alınmaması

Kamu kurum ve kuruluşlarından yapı kullanma izni harcı ücretlerinin alınmadığı tespit edilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "*İmar ile ilgili harçlar*" başlıklı 80'inci maddesinde; "*İmar mevzuatına ilişkin harçlardan olan yapı kullanma izni harcının belediyeler tarafından tahsil edileceği"* ifade edilmiş olup, Yapım İşleri İhaleleri Uygulama

Yönetmeliği'ne ekli Tip İdari Şartnamelerin *"Teklif fiyata dahil olan giderler*" başlıklı maddesinde ise, *İsteklinin sözleşmenin uygulanması sırasında ilgili mevzuat gereğince ödeyeceği* ***yapı kullanım izin belgesi giderlerinin*** *teklif fiyata dahil olduğu"* ifade edilmektedir.

Bu hükümlere göre, yapı kullanma izni verilmesi işlerinin yapı kullanma izni harcına tabi tutulması ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamındaki idarelerin bu Kanun'a göre gerçekleştirdikleri yapım işlerinde, yapı kullanım izin belgesi giderleri ve benzeri giderlerin yükleniciler tarafından Belediyeye ödenmesi gerekmektedir.

Bu itibarla, kamu kurum ve kuruluşlarına verilen yapı kullanma izin belgeleri nedeniyle yükleniciler adına tahakkuk ettirilmesi gereken yapı kullanma izin belgesi harcının tahakkuk ettirilmediği görülmüştür. Kamu kurum ve kuruluşlarına verilecek yapı kullanım izin harcı tarifesinin belirlenerek tahakkuk ettirilmesi gerekmektedir.

BULGU 10: Kompanzasyon Sisteminin Bakım, Onarım ve Arızalarının Zamanında Yapılmaması Nedeniyle Reaktif Enerji Bedelinin Ödenmesi

www.balioglu.net

Belediyenin elektrik sayaçlarına reaktif enerji miktarını ölçmek üzere kompanzasyon sistemini kurduğu, ancak sistemin bakım, onarım ve arızalarının zamanında yapılmaması nedeniyle ortaya çıkan reaktif enerji bedelinin ödendiği tespit edilmiştir.

31.12.2015 tarihli ve 29579 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Dağıtım Lisansı Sahibi Tüzel Kişiler ve Görevli Tedarik Şirketlerinin Tarife Uygulamalarına İlişkin Usul ve Esasların 13'üncü maddesinde, Tüketicilerin önce sistemden çektikleri (endüktif reaktif enerji) ve daha sonra sisteme verdikleri (kapasitif reaktif enerji) reaktif enerjiye ilişkin olarak belirlenen sınırların aşılması halinde reaktif enerji bedeli uygulanmakta ve bunun bedelini ödemekle yükümlü oldukları ifade edilmiştir.

Hal böyleyken Reaktif enerji bedelinin; sistemin bakım, kontrol ve arızalarının zamanında yapılmamasından kaynaklandığı ve bu nedenle de reaktif enerji bedeli ödenmek zorunda kalındığı görülmüştür.

Reaktif enerjiyi önlemek için kompanzasyon sistemlerinin kurulması yeterli değildir. Bununla birlikte sisteminin etkin olarak çalıştırılmasının sağlanması gerekir. Bu kapsamda sistemin bakım, kontrol ve arızalarının zamanında yapılması sağlanmalıdır.

BULGU 11: Emlak Vergisine İlişkin Gerekli Kontrollerin Yapılmaması

Emlak vergisi mükellefiyetinin sağlıklı bir şekilde tesis edilememesi nedeniyle söz konusu verginin tahsilatında gelir kaybı yaşandığı görülmüştür.

Belediyenin yetki alanındaki gelirlerden biri olan emlak vergisi, 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nda düzenlenmiştir. Kanun'un 3'üncü maddesinde; binanın maliki, varsa intifa hakkı sahibi, her ikisi de yoksa binaya malik gibi tasarruf edenlerin bina vergisinin mükellefi olduğu hükme bağlanmıştır. Bu hüküm uyarınca, özellikle kaçak yapılarda tapu kayıtlarında bina maliki gözükmese bile binaya malik gibi tasarruf edenlerin mükellef olarak bina üzerinden emlak vergisi ödemeleri gerekmektedir. Nitekim 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun 3'üncü maddesinde de vergiyi doğuran olayda işlemin gerçek mahiyetinin esas olduğu vurgulanmıştır. Dolayısıyla vergiyi doğuran olay binanın kullanımı olduğundan binanın kaçak yapı olması ya da yapı kullanma izninin bulunmaması, verginin bina üzerinden alınması gerekliliğini değiştirmemektedir. Zira 1319 sayılı Kanun'un 19'uncu maddesinde de inşaatın bittiği yılı takip eden bütçe yılından itibaren arsa/arazi vergisi mükellefiyetinin sona ereceği ifade edildiğinden bu tarih itibarıyla verginin bina üzerinden alınması gerekmektedir.

www.balioglu.net

Ancak yapılan incelemelerde, inşaatın bitmesine rağmen hukuki süreçleri tamamlanmayan taşınmazlarda emlak vergisinin, uzun süre bina yerine arsa/arazi üzerinden alındığı görülmüştür. Bahse konu taşınmazlar, ancak 2018 yılında yürürlüğe giren 3194 sayılı İmar Kanunu'nun geçici 16'ncı maddesinden yararlanılarak yapı kayıt belgesi alındıktan sonra bina üzerinden vergilendirilmiştir. Diğer bir ifadeyle, gerekli izin ve ruhsatlar alınmaksızın üzerinde malik gibi tasarrufta bulunulan binalardan, yukarıdaki mevzuat hükümlerinin aksine arsa/arazi üzerinden emlak vergisi alınarak gelir kaybına sebep olunduğu anlaşılmıştır.

Sonuç olarak mükellefiyetin etkin vergilendirmeyi mümkün kılacak şekilde tesis edilmesi ve bunu sağlayacak kontrol mekanizmalarının oluşturulması, Belediye gelirlerinin artırılmasına katkı sunacaktır.

BULGU 12: Ecrimisilin Bir Taşınmaz Yönetim Biçimi Haline Gelmesi

İşgalli kullanıldığı tespit edilen Belediye taşınmazlarına ilişkin tahliye süreçleri başlatılmaksızın sadece ecrimisil tahakkuk ettirildiği ve bu suretle hukuka uygun olmayan kullanımlara süreklilik kazandırıldığı görülmüştür.

Belediye taşınmazlarının işgalli kullanılması durumunda uygulanacak yaptırımlar, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinde yapılan atıf gereği 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesinde yer alan düzenlemeler çerçevesinde belirlenmektedir. Anılan madde hükmü uyarınca işgalli kullanımın tespit edilmesi halinde; beş yılı geçmemek üzere geçmiş kullanımlar için ecrimisil talep edilmesi ve bu bedelin rızaen ödenmemesi halinde 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre takip ve tahsil edilmesi ve taşınmazın en geç 15 gün içerisinde mülki amirler vasıtasıyla tahliye ettirilmesi gerekmektedir.

Madde hükmünden de anlaşılacağı üzere; ecrimisil geçmişe yönelik kullanım karşılığında alınan bedel, tahliye ise işgalin geleceğe yönelik olarak sona erdirilmesine ilişkin idari bir işlem olduğundan, burada birbirinden bağımsız iki farklı yaptırım mekanizması söz konusudur. Bu nedenle ecrimisilin düzenli aralıklarla tahsil edilmesi, tahliye mekanizmasının işletilmemesine sebep olarak gösterilemeyeceği gibi işgalciye taşınmazı kullanma hakkı da vermeyecektir.

www.balioglu.net

Ancak yapılan incelemelerde; Çankaya Belediyesinin tasarrufunda bulunan ve işgalli kullanıldığı tespit edilen bazı taşınmazın tahliye süreçlerinin başlatılmadığı ve belirli dönemlerde tahakkuk ettirilen ecrimisil karşılığında bunlar üzerindeki hukuka aykırı kullanımların devam etmesine sebep olunduğu görülmüştür.

Yukarıda yer verilen yasal düzenlemeler ve açıklamalar çerçevesinde, öncelikle işgale uğrayan taşınmazlar için ilgili mevzuatta belirlenen tahliye mekanizmasının işletilmesi gerekmektedir. Tahliye işlemi gerçekleştirildikten sonra idarece kiraya verilmesi kararlaştırılan taşınmazların 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında ihale edilmesinin, bu sayede taşınmaz kullanımlarının sözleşmeye bağlanarak kullanım hakkının sınırlarının çizildiği, kullanım amacı ve şartlarının belirlendiği hukuki bir zeminde yürütülmesinin sağlanması gerekmektedir.

BULGU 13: Belediye Tarafından Verilen İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarının Doğru ve Güvenilir Veriler Sunamaması

Çankaya Belediyesi Ruhsat ve Denetim Müdürlüğü'nce tutulan işyeri açma ve çalışma ruhsatlarına ilişkin işyeri listesinin doğru ve güvenilir bilgi sunmadığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinin (c) bendinde "Gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri ile ilgili olarak kanunlarda

belirtilen izin veya ruhsatı vermek.", (l) bendinde "Gayrisıhhî müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek." belediyenin yetki ve imtiyazları arasında sayılmıştır. Yine, 3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun'un 3'üncü maddesinin (b) bendiyle, belediye hudutları ile mücavir alan içinde kalan tüm işyerleri ile işletmelere işyeri açma ve çalışma ruhsatını vermeye belediyelerin yetkili olduğu hüküm altına alınmıştır.

Bunun yanında, İşyeri açma ve çalışma ruhsatlarının verilmesinde uygulanacak esas ve usulleri düzenlemek amacıyla çıkarılan İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik ile işyerlerinin ruhsatlandırılmasına ilişkin daha detaylı düzenlemeler yapılmıştır.

Söz konusu Yönetmelik ile ruhsatı vermeye yetkili idarenin tanımı yapılmış, büyükşehir belediyesi bulunan illerde, büyükşehir belediyesinin yetkili olduğu konularda büyükşehir belediyesinin, bunun dışında kalan hususlarda büyükşehir ilçe belediyesinin ruhsatı vermeye yetkili idare olduğu ifade edilmiştir. Buna göre, Çankaya Belediyesi sınırları içerisinde ve Ankara Büyükşehir Belediyesinin ruhsat vermeye yetkili olmadığı hususlarda işyerlerine ruhsat vermeye Çankaya Belediyesi yetkilidir.

www.balioglu.net

İdare'nin ruhsat vermeye yetkili olduğu işyerleri hakkında mevzuatın öngördüğü iş ve işlemler Ruhsat ve Denetim Müdürlüğü tarafından, yukarı yer verilen yasal düzenlemeler ile Çankaya Belediye Başkanlığı Ruhsat ve Denetim Müdürlüğü Kuruluş Görev Yetki Sorumluluk Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik kapsamında yürütülmektedir. Söz konusu Yönetmelik'te işyerlerinin sicil numaralarına göre arşivini düzenlemek bu Müdürlüğün görevleri arasında sayılmıştır. Yine aynı Yönetmelik'le "Arşiv ve dokümantasyon bürosu" nun kurulması öngörülmüş, müracatta bulunulan işyerlerini belirli bir sicil numarası altında sınıflandırarak arşivlemek büronun görevleri arasında sayılmıştır.

Ancak yapılan inceleme de, Ruhsat ve Denetim Müdürlüğü bünyesinde tutulan ruhsatlı işyerlerini gösterir listenin güncel durumu yansıtmadığı, listenin mevcut ruhsatlı işyerlerinden başka ruhsata tabi faaliyetini sonlandırmış kişileri de içerdiği anlaşılmıştır.

İşyeri açma ve çalışma ruhsatı verilen işyerlerinin güncel durumu yansıtmaması sonucunda, bir yandan İdare'nin gelir kaynakları arasında olan İlan ve Reklam Vergisi, Eğlence Vergisi, Çevre Temizlik Vergisi gibi kapsamına işyerlerini alan vergi gelirlerine ilişkin tahakkukların sağlıklı bir şekilde yapılıp yapılmadığının kontrolünü zorlaşmakta diğer yandan Müdürlüklerin iş ve işlemlerinde bu listenin esas alınamamasına neden olmaktadır.

Bu itibarla ruhsat verilerinin gerçeği yansıtacak şekilde raporlanmasını teminen gerekli çalışmaların yapılmalıdır

BULGU 14: Belediye Sınırları İçindeki Bazı İşletmelerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyette Bulunmaları

Çankaya Belediyesi mücavir alanı içerisinde İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı olmaksızın faaliyet yürüten otellerin bulunduğu tespit edilmiştir.

10.08.2005 tarih ve 25902 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'e göre Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bu Yönetmelik kapsamındaki işyerlerinin açılıp faaliyet göstermesi için ilgili belediyeden işyeri açma ve çalışma ruhsatının olması gerekmektedir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "İşyeri Açma İzni Harcı" başlıklı 81'inci maddesinde; " *Belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir işyerinin açılması " İşyeri Açma İzni Harcına" tabidir."* denilmektedir.

www.balioglu.net

Belediyenin 2019 yılı denetiminde Ruhsat ve Denetim Müdürlüğünden alınan bilgilere göre Belediye sınırlarında aktif olarak faaliyet gösteren ve işyeri açma ve çalışma ruhsatı almak zorunda olan yaklaşık 15 adet otelin bulunduğu ve bunların 14 tanesinin aktif olarak faaliyet gösterdiği halde izin almadığı, 1 tanesinin ruhsatının iptal edildiği, buna bağlı olarak da Belediyenin, işyeri açma ve çalışma ruhsat harcı gelirinde noksanlık ortaya çıkmıştır. İzin almayan otellere mevzuatında öngörülen yaptırımların ve işlemlerin uygulanması gerekmektedir.

BULGU 15: Telekomünikasyon Alt Yapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Takip ve Tahsilinin Yapılmaması

Çankaya Belediyesi mücavir alanı içinde kalan sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerine Belediye gelir tarifesinde yer verilmediği ve dolayısıyla da söz konusu gelir kaleminin takip ve tahsilinin yapılmadığı görülmüştür.

27.12.2012 tarih ve 28510 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik, elektronik haberleşme altyapısı,

elektronik haberleşme şebekesi, geçiş hakkı, geçiş hakkı sağlayıcısı, işletmeci, geçiş hakkı ücreti ve geçiş hakkı ücret tarifesi gibi birçok kavramı tanımlamıştır.

Aynı Yönetmelik'te işletmeci ve geçiş hakkı sağlayıcısının geçiş hakkına ilişkin anlaşmaları, Yönetmelik'te belirlenen ilkeler doğrultusunda serbestçe yapabileceği, geçiş hakkına ait ücretlerin ödeme şeklinin sözleşmede yer alacağı hüküm altına alınmış ve ayrıca 01.01.2014 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere geçiş hakkı ücretleri tarifesi Yönetmelik'e eklenmiştir.

Yukarıda belirtilen düzenlemeler ve açıklamalar çerçevesinde, Çankaya Belediyesi tarafından altyapı geçiş hakkı bedellerinin takip ve tahsil edilmemesi sonucu Belediye bu geliri elde edememiştir. Yönetmelik'te yer verilen tarifenin uygulanarak altyapı geçiş hakkı bedellerinin takip ve tahsil işlemlerinin başlatılması gerekmektedir.

BULGU 16: Sosyal Denge Sözleşmesine Konusu Dışında Hüküm Konulması

Sosyal denge ödenmesine ilişkin sözleşmeye, toplu sözleşmenin konusu olmayan ve 4688 sayılı Kanun'a aykırılık oluşturan hükümlerin konulduğu görülmüştür.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun "Mahalli İdarelerde Sözleşme imzalanması" başlıklı 32'nci maddenin birinci fıkrasında;

"27/6/1989 tarihli ve 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 yapılabilir."

denilmektedir.

Bu düzenlemede yer alan "*sözleşme döneminde verilecek sosyal denge tazminatı tutarını belirlemek üzere"* ibaresinden de anlaşılacağı üzere imzalanacak toplu sözleşme sosyal denge ödenmesi ile ilgili olmalıdır. Bunun dışında sözleşmeye sosyal denge tazminatı ödemesi ile ilgili olmayan hükümlerin konulmamalıdır.

www.balioglu.net

Ancak yapılan incelemede, Belediye ile TÜM BEL-SEN arasında imzalanan ve 05.04.2019-14.04.2020 tarihlerini kapsayan sosyal denge tazminatı sözleşmesinde, sözleşmenin konusunu ilgilendirmeyen hükümler bulunduğu görülmüştür.

Örneğin, söz konusu Sözleşmenin 10'uncu maddesinde;

"Çalışanlardan çocukları belediyenin Çocuk gündüz bakımevi ve etüt merkezinden yararlananlardan 2. Kardeş ücretsiz olarak yararlanır"

11'inci maddesinde;

"Çalışanlar Ahlatlıbel, Maltepe ve Sıhhıye Çok katlı otoparktan ücretsiz olarak yararlanır"

15'inci maddesinde;

"8 Mart Dünya Emekçi Kadınlar Gününde kadın çalışanlar sendikaca yapılacak etkinliklere katılmak üzere izinli sayılırlar"

Düzenlemeleri yer almaktadır.

www.balioglu.net

Görüldüğü gibi, yukarıda yer verilen düzenlemelerin sosyal denge tazminatı ile bir ilgisi bulunmamaktadır.

Ayrıca, çocuk gündüz bakım evi ve etüt merkezlerinden yararlananlardan ikinci kardeşin ve sayılan otoparklardan çalışanların ücretsiz yararlanmasına ilişkin ifadeler 4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 1'inci maddesinde yer alan

" ... belediyeler ile bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmeler (...) üretilen mal ve hizmet bedellerinde işletmecilik gereği yapılması gereken ticarî indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanmaz."

Hükmüne de aykırılık teşkil etmektedir.

Bu itibarla, sosyal denge sözleşmesine sosyal denge tazminatı ödemesi dışında ve yasal düzenlemelere aykırı hükümler konulmaması gerekmektedir.

BULGU 17: İşçilere Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması

Kadrolu işçilerin çoğunluğunun yıllık izinlerini kullanmayıp biriktirdiği ve biriktirilen izinlerin emeklilik aşamasında toplu izin ücreti ödemelerine dönüştürüldüğü görülmüştür.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 50. maddesinde, dinlenmenin çalışanların bir hakkı olduğu ve bu hakların kullanımının kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

4857 sayılı İş Kanunu'nun 53'üncü maddesinde işçilere yıllık izin verileceği ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği, 56'ncı maddesinde yılık iznin 53'üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu, 59'uncu maddesinde iş sözleşmesinin, herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretin sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceği, 60'ıncı maddesinde yıllık ücretli izinlerin, yürütülen işlerin niteliğine göre yıl boyunca hangi dönemlerde kullanılacağı, izinlerin ne suretle ve kimler tarafından verileceği veya sıraya bağlı tutulacağı, yıllık izninin faydalı olması için işveren tarafından alınması gereken tedbirler ve izinlerin kullanılması konusuna ilişkin usuller ve işverence tutulması zorunlu kayıtların şekli Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanacak bir yönetmelikle gösterileceği belirtilmiş, 03.03.2004 tarih ve 25391 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nde de Kanun'a uygun olarak yıllık izinlerin kullanımı ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır.

Yine Kanunu'nun *"Yıllık ücretli izin hükümlerine aykırılık"* başlıklı 103 üncü maddesi gereği yıllık ücretli izinlerin Kanun'a aykırı kullandırılmaması veya ilgili hükümlere aykırı işlem tesis edilmesi durumunda idari para cezasının uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

"Dinlenme" bir hak olarak Anayasamızda yer almakta, İş Kanunu da bu haktan vazgeçilemeyeceğini hüküm altına almaktadır. İş Kanunu'nun 59'uncu maddesinde yer alan iş sözleşmesinin, herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretinin, sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceğine yönelik düzenlemenin yıllık iznin kullanılıp kullanılmamasına ilişkin bir esneklik olarak değil, izin kullanılamadan iş akdinin feshedilmiş olması gibi zaruri durumlarda işçinin mağduriyetinin önlenmesi olarak algılanması gerekmektedir.

Yapılan incelemede Belediye'de çalışan bazı işçilerin yıllık iznini kullanmadığı ve

www.balioglu.net

bunlar için emekli olduklarında ödemede bulunulduğu görülmüştür.

Sözü edilen düzenlemeler uyarınca, işçi yıllık izin hakkından feragat edemez. İşçi emekli olduğunda veya iş sözleşmesi son bulduğunda yasa hükmü gereği kullanılmayan izin sürelerine ait ücretinin son ücret üzerinden ödenmesi işçilerin izin kullanmaktan feragat edebilmelerine neden olmaktadır. İşveren olarak kurum yönetimlerine düşen görev çalışanların anayasal haklarının kendi rızalarıyla bile olsa ihlaline yol açan bu uygulamaya izin vermemek olduğundan, yıllık izinlerin kanunun öngördüğü şekilde kullandırılması sağlanmalıdır.

Sonuç olarak, gerek işçilerin emekliliği sırasında İdarenin mali külfetlerle karşılaşmaması gerekse idari para cezalarına muhatap olmaması için, yıllık izinlerin düzenli olarak kullandırılması gerekmektedir.

BULGU 18: Haczedilemeyen Gelirlerin Ayrı Banka Hesaplarında İzlenmemesi

Belediyenin haczedilemeyen gelirlerini teşkil eden vergi, resim ve harçların tahsil edildiği banka hesabında, haczi kabil diğer para, alacak ve gelirlerin de bulunduğu, dolayısıyla haczedilemeyen gelirlerin ayrı banka hesaplarında izlenmediği görülmüştür.

www.balioglu.net

2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu'nun 82'nci maddesinde; özel kanunlarında haczi caiz olmadığı gösterilen malların haczedilemeyeceği hüküm altına alınmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyelerin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinde;

"*Belediyenin proje karşılığı borçlanma yoluyla elde ettiği gelirleri, şartlı bağışlar ve kamu hizmetlerinde fiilen kullanılan malları ile belediye tarafından tahsil edilen vergi, resim ve harç gelirleri haczedilemez."*

denilmek suretiyle belediyenin haczi mümkün olmayan varlıkları sayılmıştır.

Yargıtay 12. Hukuk Dairesi 20.03.2012 tarih ve E.2011/22082 K.2012/8629 sayılı Kararında, borçlu belediyece haczi kabil olmayan paralar ile haczi mümkün olan paraların aynı hesapta toplanmasının ve birbirine karıştırılmasının, haczedilemezlik hakkından feragat olarak kabul edileceği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, belediyenin vergi, resim ve harç gelirlerinin tahsil edildiği banka hesabında, haczi kabil diğer para, alacak ve gelirlerin de bulunduğu tespit edilmiştir. İlgili Yargıtay Kararında bu tür hesaplar "havuz hesap" olarak nitelendirilmektedir. Belediyenin

haczedilemeyen gelirlerini ayrı hesapta tutmayarak haczi kabil gelirlerle ortak havuz hesabında birleştirmesi, bu hesaptaki bakiyenin vergi, resim ve harç gelirlerinden mi yoksa haczedilebilir gelirlerden mi oluştuğunun belirlenmesini imkânsız hale getirmektedir.

İcra hukukunda haczedilemezlik kuralı istisna olup; 5393 sayılı Kanun'da belirtilen hükmün, kamu hizmeti gören ve kamu tüzel kişiliğini haiz belediyeler için hukuk devletinde teminat altına alınmış bir güvence oluşturmayı amaçladığı kuşkusuzdur. Ancak söz konusu güvencenin tesis edilebilmesi için, "havuz hesabı" uygulamasının sonlandırılması, haczedilemeyen gelirler ile haczi kabil varlıkların ayrı hesaplarda izlenmesi gerekmektedir.

BULGU 19: Banka Hesabı ve Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı Arasında Uyumsuzluk Bulunması

102-Banka Hesabı ile 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesaplarının mevzuata uygun biçimde kullanılmadığı tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 102-Banka Hesabının niteliğini düzenleyen 55'inci maddesinde, bu hesabın, kurum adına bankaya yatırılan paralar ve bankaya takas için verilen çeklerden, takas işlemi tamamlananlar ile düzenlenen çek ve gönderme emirlerinden ilgililerine ödendiği veya gönderildiği bildirilen çek ve gönderme emri tutarlarının kaydı için kullanılacağı düzenlenmiştir. Yine aynı Yönetmelik'in bu hesabın işleyişini düzenleyen 57'inci maddesinde ise, bankaca kuruma gönderilen banka hesap özet cetvelleri ile ödendiği veya ilgili yerlere gönderildiği bildirilen çek veya gönderme emri tutarları bu hesaba alacak, 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabına borç kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Bahse konu Yönetmelik'in 58'inci maddesinde ise 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı'nın niteliği düzenlenmiş, bu hesabın, kurumun bankadan çekle veya gönderme emri ile yaptıracakları ödeme ve göndermelerin izlenmesi için kullanılacağı düzenlenmiştir. Aynı Yönetmelik'in bu hesabın işleyişini düzenleyen 60'ıncı maddesinde ise düzenlenen çek ve gönderme emirlerinden, muhasebe birimlerine gönderilen banka hesap özet cetvelleriyle, bankaca hak sahiplerine ödendiği veya ilgili yerlere gönderildiği bildirilen paralar bu hesaba borç, 102-Banka Hesabına alacak kaydedileceği belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri uyarınca, Kurum'a ait banka hesaplarından herhangi bir para çıkışının yapılabilmesi için çek ve gönderme emri düzenlenmesi, düzenlenen çek ve gönderme emirlerinin banka tarafından tahsil edildiği anlaşıldığında ise 102-Banka

www.balioglu.net

Hesabına alacak, 103 Verilen Çekler Hesabına borç kaydı yapılması gerekmektedir. Banka hesaplarından hangi nedenle olursa olsun para çıkışı yapıldığında yukarıda ki muhasebe kaydının yapılması Yönetmelik'in amir hükmü olduğuna göre her işlemde bahsedilen muhasebe kaydının yapılması gerekmektedir. Bu işlemin doğal sonucu ise yılsonu mizanında 102-Banka Hesabına yapılan toplam alacak kaydı tutarı ile 103 Hesabına yapılan toplam borç kaydı tutarının eşit olmasıdır.

Ancak Kurum'un 2019 yılı mizanı incelenmesinden, 103 Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı borç toplamının 629.006.625,31 TL, 102 Banka Hesabı alacak toplamının ise 1.150.489.143,28 TL, aradaki farkın 521.482.517,97 TL olduğu görülmüştür. Söz konusu farklılık, banka hesapları arasındaki virman işlemlerinin, 103 ve 108 numaralı hesaplar kullanılmadan, doğrudan 102 Banka Hesabının vadesiz ve vadeli alt hesapları arasında aktarma yapılması suretiyle gerçekleşmesinden kaynaklanmaktadır. Bu eşitliğin sağlanmamış olması ise, banka ve çek hesabına ilişkin muhasebe kayıtlarının ilgili mevzuata uygun olarak tam ve zamanında yapılmadığını göstermektedir.

www.balioglu.net

BULGU 20: Gecekondu Fonunun Oluşturulmaması

Münhasıran mevcut gecekonduların ıslahı ve yeni gecekondu yapımının önlenmesi amaçlarıyla teşekkül ettirilen ve Toplu Konut İdaresi Başkanlığının (TOKİ) izni dâhilinde mevzuatta sayılan hizmetler kapsamında kullanılması gereken gecekondu fonunun amacı dışında Belediye faaliyetlerinde kullanıldığı görülmüştür.

Mevcut gecekonduların ıslahı, tasfiyesi, yeniden gecekondu yapımının önlenmesi ve bu amaçlarla alınması gereken tedbirler hakkında uygulanmak üzere 775 sayılı Gecekondu Kanunu 20.07.1966 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Kanun'un 12'nci maddesinde bu Kanun'da belirtilen hizmetlerin sağlanabilmesi temin için gelir kaynakları belirlenmiş, bu gelirlerin belediyeler adına açılacak özel hesaplarda toplanarak bir fon teşkil edileceği hükme bağlanmıştır.

Aynı Kanun'un 13'üncü maddesinde ise,

"12 nci madde gereğince teşkil edilen fonda toplanan paralar, belediyelerce, Toplu Konut İdaresi Başkanlığının izni alınmak şartiyle :

a) Bu kanundaki amaçlarda kullanılmak üzere arsa sağlanmasında, Toplu Konut İdaresi Başkanlığınca onanan plan ve projelere göre halk konutu, nüve konut veya geçici misafir konutu yapılmasında,

b) Islah olunacak gecekondu bölgeleri ile yeniden tesis edilecek önleme bölgelerinin yol, meydan, kanalizasyon, su, elektrik ve benzerleri gibi kamu hizmet ve tesislerinin Toplu Konut İdaresi Başkanlığınca onanan projelerine göre yapılmasında veya onarılmasında,

c) Kendi bütçe imkanlariyle karşılanamıyan ve fakat bu kanun gereğince yapılması gereken tesbit, harita alımı, plan ve projelendirme hizmetlerinde kullanılır." Denilerek söz konusu fonda toplanan paraların, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı'nın izni alınmak şartıyla hangi faaliyetlerde kullanılabileceği tahdidi olarak sayılmıştır. Buna göre, bu fonda toplanan paraların anılan Kanun'da belirtilen alanlar dışında kullanılmaması gerekir.

Ancak yapılan inceleme de, Kurum tarafından 775 sayılı Kanun'un öngördüğü biçimde bir fon teşkil ettirilmediği, çeşitli kaynaklardan bahsi geçen fon kapsamında kullanılması için Kurum'a gönderilen payların herhangi bir ayrıma tutulmaksızın Belediye'nin cari harcamalarında kullanıldığı tespit edilmiştir. Bu durum ise, söz konusu Kanun hükümleri ile ulaşılmak istenen amacın sağlanmamasına ve kanun koyucunun münhasıran belli amaç doğrultusunda kullanılmasını öngördüğü kaynakların başka amaçlarda kullanılmasına neden olmaktadır.

Sonuç olarak belirli bir amaç için Belediyenin tasarrufuna bırakılan söz konusu fonun cari harcamalarda kullanılması Kanun'un düzenleniş amacına aykırılık teşkil etmektedir. Bu nedenle, yasal düzenlemeler gereğince Belediye bünyesinde bir fon hesabının oluşturulması gerekmektedir.

BULGU 21: Mahkeme Kararı ile Kesinleşmiş Alacağın Tahsilatı İşlemlerine Başlanılmaması

Çankaya Belediyesinin Ankara Büyükşehir Belediyesinden mahkeme kararı ile kesinleşmiş alacağı bulunmasına rağmen, alacağın tahsilatı amacıyla girişimde bulunmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun *"Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları"* başlıklı 61'inci maddesinde;

www.balioglu.net

"Muhasebe hizmeti; gelirlerin ve alacakların tahsili, giderlerin hak sahiplerine ödenmesi, para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm malî işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması işlemleridir. Bu işlemleri yürütenler muhasebe yetkilisidir. Memuriyet kadro ve unvanlarının muhasebe yetkilisi niteliğine etkisi yoktur.

*Muhasebe yetkilisi, bu hizmetlerin yapılmasından ve muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından sorumludur…"*denilmekte, *"Kamu zararı"* başlıklı 71'inci maddesinde ise idare gelirlerinin tarh, tahakkuk veya tahsil işlemlerinin mevzuata uygun bir şekilde yapılmaması kamu zararının belirlenmesinde esas alınacak hususlar arasında sayılmaktadır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "*137 Takipteki kurum alacakları hesabı"* bölümü *"Hesabın niteliği"* başlıklı 103'üncü maddesinde;

"*(1) Bu hesap, kurumca verilen borçlardan alacaklar hesabında kayıtlı tutarlardan vadesinde tahsil edilemeyenler ile bu tutarlara ilişkin olarak hesaplanan faiz alacaklarından anaparaya eklenmemiş olanların takibe alınarak izlenmesi için kullanılır."* Denilmektedir.

www.balioglu.net

Yukarıdaki mevzuat hükmüne göre İdare'nin alacaklarının tahsili muhasebe yetkilisinin yükümlülüğündedir. Ancak, İdarenin mali tablolarının incelendiğinde 137 Takipteki kurum alacakları hesabında 31.649.740,87 TL'lik tutarın Ankara Büyükşehir Belediyesinden mahkeme kararı ile kesinleşmiş alacaklardır.

Sonuç olarak söz konusu alacağın tahsilatına yönelik işlemlerin gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 22: Ortak Altyapı Hizmetleri Kapsamında Büyükşehir Belediyesi Tarafından Tahsil Edilen Gelirlerden Kuruma Aktarılması Gereken Gelirlerin Takibinin Yapılmaması

Çankaya Belediyesi sınırları içindeki sokaklarda ortak altyapı hizmetleri kapsamında yapılan kazılar nedeniyle Ankara Büyükşehir Belediyesi tarafından tahsil edilerek Kuruma aktarılması gereken gelirlerin aktarılmadığı ve bu tutarların Kurum tarafından da takip edilmediği anlaşılmıştır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Alt yapı hizmetleri" başlıklı 8'inci maddesi ile büyükşehir içindeki alt yapı hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesi

amacıyla alt yapı koordinasyon merkezinin kurulacağı, altyapı koordinasyon merkezlerinin (AYKOME) çalışma esas ve usullerinin çıkarılacak yönetmelikle belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer verilen Kanun hükmüne dayanılarak hazırlanan Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği 15.06.2016 tarih ve 26199 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Söz konusu Yönetmelik'in "Görev ve yetkileri" başlıklı 8'inci maddesinin (f) bendi ile altyapı ile ilgili kazı yapacak gerçek ve tüzel kişilere izin ve kazı ruhsatı verilmesi ile buna ilişkin bedelin belirlenmesi işlemlerinin AYKOME yetkisinde olduğu, "Hesabın oluşumu ve geliri başlıklı" 14'üncü maddesinin üçüncü fıkrasında, Büyükşehir ve ilçe belediyeleri cadde, bulvar, meydan ve sokaklarında yapılacak tüm kazılardan elde edilecek gelirlerin büyükşehir belediyesi bünyesinde açılacak alt yapı yatırım hesabında toplanacağı, sokakların kazısından elde edilen gelirlerin ise ilgili belediyeye aktarılacağı, bu paraların büyükşehir ilçe belediyeleri tarafından sadece cadde, bulvar, meydan ve sokakların asfalt ve kaldırımların yapımında kullanılacağı, bu gelirlerin amacı dışında kullanılamayacağı hükme bağlanmıştır.

www.balioglu.net

Ancak yapılan incelemede, sokak kazıları nedeniyle Büyükşehir Belediyesi tarafından elde edilen gelirlerin İdareye aktarılmadığı, ilgili birimlerin bu gelirin takibine ilişkin herhangi bir işlem tesis etmediği görülmüştür.

Bu itibarla söz konusu payların doğru bir şekilde ve zamanında Belediyeye aktarılmasını temin edecek süreçlerin ve kontrol mekanizmasının kurulmasının, kamu kaynağının etkili, ekonomik ve verimlilik ilkesine uygun olarak elde edilmesine katkı sunacaktır.

BULGU 23: İlk Madde ve Malzemelerin Yıl Sonunda Toplu Olarak Giderleştirilmesi

Çankaya Belediyesinin kullanmış olduğu ve ilk madde malzemeler hesabında yer alan karayolları ve trafik malzemelerinin toplu olarak 2019 yılı sonunda giderleştirildiği görülmüştür.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin *"Kapsam"* başlıklı 2'nci maddesinin birinci fıkrasında; *Yönetmelik hükümlerinin genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerini ve bunlara ait taşınır malları kapsadığı"* ifade edilmekte olup, *"Taşınır Giriş ve Çıkış İşlemlerinin Muhasebe Birimine Bildirilmesi"* başlıklı 30'uncu maddesinin ikinci fıkrasında ise; *"Belediyelerde üç ayı*

geçmemek üzere üst yöneticiler tarafından belirlenen sürede kullanılmış tüketim malzemelerinin taşınır II nci düzey detay kodu bazında düzenlenen onaylı bir listesi, en geç ilgili dönemin son iş günü mesai bitimine kadar muhasebe birimine gönderilmesi" gerektiği belirtilmektedir.

Dolayısıyla belediyelerde üç ayı geçmemek üzere üst yönetici tarafından belirlenmiş bir sürede kullanılmış tüketim malzemelerinin taşınır II nci düzey detay kodu bazında düzenlenen onaylı bir listesinin, en geç ilgili dönemin son tarihi itibariyle muhasebe birimine gönderilmesi gerekmektedir.

Hal böyleyken Çankaya Belediyesince süre belirlenmemiş olup, karayolları ve trafik malzemelerinin toplu olarak bir seferde ve yılsonunda giderleştirdiği görülmüştür.

Sonuç olarak, toplam tutarın 95.567.980,16 TL olduğu göz önünde alındığında, bu hesaptan giriş ve çıkış işlemlerine ve bunların kontrolüne ilişkin ciddi risklerin bulunduğu anlaşılmaktadır.

www.balioglu.net

BULGU 24: Hurda İşlemlerinin Sağlıklı Bir Şekilde Yürümesini Sağlayacak Hurda Yönetim Sistemi Kurulmaması

Belediye bünyesinde hurdaya ayrılan demirbaşların, toplanması, ambara giriş, satış ve imha işlemlerine ilişkin kurumsal bir düzenleme bulunmadığı; hurda yönetiminin etkin bir şekilde gerçekleştirilmediği tespit edilmiştir.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 28'inci maddesi ile hurdalarla ilgili getirilen düzenleme aşağıdaki gibidir:

"MADDE 28 – *Hurdaya ayırma nedeniyle çıkış*

1. *Ekonomik ömrünü tamamlamış olan veya tamamlamadığı halde teknik ve fiziki nedenlerle kullanılmasında yarar görülmeyerek hizmet dışı bırakılması gerektiği ilgililer veya özel mevzuatı çerçevesinde oluşturulan komisyon tarafından bildirilen taşınırlar, biri işin uzmanı olmak kaydıyla harcama yetkilisinin belirleyeceği en az üç kişiden oluşan komisyon tarafından değerlendirilir. Yeterli sayı veya nitelikte personel bulunmaması halinde komisyonlar diğer kamu idarelerinden talep edilecek üyelerin katılımıyla oluşturulabilir.*
2. *Komisyonca yapılan değerlendirme sonucunda hurdaya ayrılması uygun görülmeyen taşınırlar hakkındaki gerekçeli karar harcama yetkilisine bildirilir.*

3. *Komisyonca hurdaya ayrılmasına karar verilenler için ise Kayıttan Düşme Teklif ve Onay Tutanağı düzenlenir.*
4. *Hurdaya ayrılmasına karar verilen taşınırlar harcama yetkilisinin onayı ile kayıtlardan çıkarılır.*
5. *Birinci fıkraya göre harcama yetkilisince oluşturulacak komisyon tarafından ekonomik değerinin olmadığı veya teknik, sağlık, güvenlik ve benzeri nedenlerle imha edilmesinin şart olduğuna karar verilen taşınırlar, harcama yetkilisinin onayı ile imha edilir. İmha, komisyon veya komisyonun gözetiminde uzman kişiler tarafından yapılır. Bu işleme ilişkin ayrıca bir imha tutanağı düzenlenir. İmha işleminde özel mevzuat hükümleri öncelikle dikkate alınır.*
6. *Hurdaya ayrılan veya imha edilen taşınırlar Taşınır İşlem Fişi düzenlenerek kayıtlardan çıkarılır. Fişin ekine Kayıttan Düşme Teklif ve Onay Tutanağının bir nüshası bağlanır.*
7. *İlgili mevzuatı gereğince, kasko sigortası yaptırılmış taşıt ve iş makineleri ile ekipmanın risk sonrası hurdaya ayrılarak kayıtlardan çıkarılması durumunda hurdası, kasko sigortası genel şartlarına dayanılarak sigorta şirketine verilebilir. Bu durumda rizikonun gerçekleşmesi anındaki gerçeğe uygun değeri sigorta şirketinden tahsil edilir*."

www.balioglu.net

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 28'inci maddesi hükmü gereğince, ekonomik ömrünü tamamlamış olan veya tamamlamadığı halde teknik ve fiziki nedenlerle kullanılmasında yarar görülmeyerek hizmet dışı bırakılması gerektiği ilgililer veya özel mevzuatı çerçevesinde oluşturulan komisyon tarafından bildirilen taşınırlar, biri işin uzmanı olmak kaydıyla harcama yetkilisinin belirleyeceği en az üç kişiden oluşan komisyon tarafından değerlendirilip, harcama yetkilisi veya üst yöneticinin onayı ile hurdaya ayrılma işleminin tamamlanması gerekmektedir.

Anılan komisyonca yapılan değerlendirme sonucunda hurdaya ayrılması uygun görülmeyen taşınırlar hakkındaki gerekçeli karar harcama yetkilisine bildirilir. Komisyonca hurdaya ayrılmasına karar verilenler için ise Kayıttan Düşme Teklif ve Onay Tutanağı düzenlenerek hurda ambarına gönderilir. Komisyonun yapacağı değerlendirme sonucunda hurdaya ayrılan taşınırın, ekonomik değer taşıyıp taşımamasına bağlı olarak imha edilmesi veya satılması mümkündür. Mevzuat gereği oluşturulması gereken ikinci bir komisyon daha vardır. Bu komisyonun görevi; ekonomik ömrünü tamamlamadan teknik ve fiziki nedenlerle hizmet dışı bırakılması gereken taşınırlarla ilgili olarak, sorumluların tespit edilmesi ve taşınırların

değerinin belirlenmesidir. Kamu malına verilen zarara ilişkin sorumlulukların tespitinden sonra ilgililerden rücu edilmek suretiyle sebep oldukları zarar tahsil edilmelidir.

5591 Sayılı Kanun'a göre kurulan ve halen aynı hukuki yapı ve yetkileri koruyan Makine ve Kimya Endüstrisi Kurumu (MKE) Genel Müdürlüğü, yasalarla kendisine verilen görev ve yetkiler çerçevesinde kamu kurum ve kuruluşlarının hurdalarını, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'nca her altı ayda bir belirlenen fiyatlar üzerinden satın alarak, savunma sanayi ihtiyaçlarına yönelik üretimlerinde kullanmaktadır. MKE kamu kurumlarının hurdalarının sahibi konumunda olup, hurdaları toplamaya yetkili tek kamu kuruluşudur. Bu nedenle kurumların her türlü hurda malzemelerini MKE Hurda İşletmesi müdürlüğüne satış suretiyle devretmeleri kanuni bir zorunluluktur.

Hurda ambarı, çeşitli nedenlerle kullanılmaz hale gelen taşınırların biriktirildiği yerlerdir. Hurda ambarına hurda ambar sorumlusu atanması, ambara giriş çıkışların tutulacak hurda defterinde takip edilmesi, etkin bir hurda yönetiminin vazgeçilmez unsurudur. Hurda ambarında muhafaza altına alınan taşınırlardan, satışına karar verilenler usulü dairesinde satılırken imha edilmesine karar verilen taşınırlar, komisyon huzurunda imha edilir. Bu işleme ilişkin bir imha tutanağı düzenlenmelidir. Hurdaya ayrılan veya imha edilen taşınırlar Taşınır İşlem Fişi düzenlenerek kayıtlardan çıkarılır.

www.balioglu.net

Yukardaki hususları kapsayan bir hurda süreci oluşturulmasını sağlayacak kurumsal düzenlemeler yapılarak etkin bir hurda yönetimi altyapısı kurulması gerekmektedir.

BULGU 25: Taşınmaz Kayıt İşlemlerinin Tamamlanmaması

Kuruma ait taşınmazların kayıt ve icmal cetvellerinin düzenlenmesi işlemlerinin tamamlanmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kanun'da kamu kaynakları arasında sayılan taşınmazlara ilişkin düzenlemeler anılan Kanun'un 44-48'inci maddesinde yapılmıştır. Kanun'un 44'üncü maddesinde;

"Bu malların kaydı ile taşınırların muhafazası, kullanımı, mal yönetim hesabının verilmesi ve mal yönetim sorumlularıyla bunlar adına görev yapacak olanların belirlenmesine ilişkin usûl ve esaslar, Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan yönetmeliklerle belirlenir."

denilerek taşınmazların kaydına ilişkin usûl ve esasların yönetmelikle belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer verilen hükme dayanılarak, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımına bulunan taşınmazların kaydına ve icmal cetvellerinin düzenlemesine ilişkin esas ve usulleri belirlemek amacıyla çıkarılan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik 2.10.2006 tarihinde yayımlanmıştır.

Buna göre, bahsi geçen Kanun ve Yönetmelik kapsamında olan İdare, mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların kayıtlarını Yönetmelik'le belirlenen esas ve usullere göre yapacaktır.

Söz konusu Yönetmelik'in;

5'inci maddesinde kayıt ve kontrol işlemlerinin nasıl yapılacağı düzenlenmiş olup, söz konusu taşınmazların hangi değerler üzerinden kayıtlara alınacağı düzenlenmiştir.

6'ıncı maddesinde taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleri ile ilgili görev, yetkili ve sorumluluklar düzenlenmiş, sorumluların kayıtların mevzuata uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasını ve bu kayıtlara ilişkin bilgisayar programı, defter ve belgelerin denetime hazır şekilde muhafaza edilmesini sağlamakla yükümlü oldukları hükme bağlanmıştır.

www.balioglu.net

Yine Yönetmelik'in 6'ncı maddesinde, taşınmazlara ilişkin bilgilerin hangi formlara ne şekilde kaydedileceğine ilişkin düzenlemeler yapılmış, idarelerin taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerince hazırlanan formların bu birimlerce taşınmaz icmal cetvelleri hazırlanmak üzere mali hizmetler birimine göndereceği, daha sonra mali hizmetler birimince bu formların konsolide edilerek Yönetmelik ekinde yer alan örneğe göre taşınmaz icmal cetvellerinin oluşturulacağı belirtilmiştir. Ayrıca, icmal cetvellerinin hangi bilgileri içereceği de anılan madde de düzenlenmiştir.

8'nci maddesinde, kaydı yapılan her taşınmaz için bir numara verileceği, 8'inci maddesince, 7'nci maddesine göre göre kaydedilen her taşınmaz için taşınmaz ile aynı numarayı taşıyan bir dosya düzenleneceği hükme bağlanmış, bu dosyada hangi belgelerin bulunacağı da belirtilmiştir.

Ancak yapılan incelemede, taşınmazlara ilişkin olarak değerleme çalışmalarının, Yönetmelik'in ekinde yer alan formların ve gereken taşınmaz icmal cetvellerinin düzenlenmediği, taşınmazların numaralandırılmadığı, Yönetmelik'in öngördüğü biçimde dosyalama işlemlerinin yapılmadığı anlaşılmıştır.

Bu itibarla, yukarıda yer verilen düzenlemeler ışığında, 5018 sayılı Kanun'da kamu kaynağı olarak sayılan taşınmazların hesap verilebilirliği sağlayacak şekilde kayıt işlemlerinin tamamlanması önem arz etmektedir.

BULGU 26: Bütçe İçi ve Bütçe Dışı İşletmelere İlişkin Faaliyet İzleme ve Değerlendirme Raporu Hazırlanmaması

Belediye bünyesinde yer alan İşletme Müdürlüğünce, işletmelere ilişkin izleme ve değerlendirme raporlarının hazırlanmadığı tespit edilmiştir.

İşletme Müdürlüğüne, belediye, şirket, işletme ve diğer organizasyonlar ile bilgi akışı, danışma, işbirliği, kaynakların kullanımı, planlama, istihdam gibi konularda etkin bir eşgüdümün sağlanması için gerekli her türlü girişimlerde bulunma görevleri verilmiştir.

Çankaya Belediye Meclisinin 07.08.2018 tarihli birleşiminde oybirliğiyle kabul edilen " İşletme Müdürlüğü Teşkilat, Görev, Yetki, Sorumluluk ve Çalışma Esaslarına İlişkin Yönetmelik" ile bu görevlere ilişkin çalışma usul ve esasları belirlenmiştir.

www.balioglu.net

Anılan Yönetmelik'in " Görevleri" başlıklı 5'inci Maddesinde;

- Faaliyetlerinin mevzuata, belediye politikalarına ve ticari yaşamın gereklerine uygun olup olmadığını izlemek, değerlendirmek ve sonuçlarını raporlamak,
- Belediye şirket, işletme ve diğer organizasyonların her türlü faaliyetlerinin halka hizmet, kaynakların optimum kullanımı, gerçek ihtiyaçlara yönelik, etkin, verimli, ekonomik, hızlı, kaliteli ve kolay ulaşılabilir olması için tespit ve öneriler yapmak,
- Şirket, işletme ve diğer organizasyonların her türlü iş ve işlemlerinin hesap verebilirlik, şeffaflık ve açıklık (ticari kısıtlar gözetilerek) yönlerinden izlemek,

Görevlerinin işletme müdürlüğüne verildiği anlaşılmaktadır. Ancak bugüne kadar bu göreve ilişkin bir rapor düzenlenmediği görülmektedir.

İzleme ve değerlendirme süreci, kurumsal öğrenmeyi ve buna bağlı olarak faaliyetlerin sürekli olarak iyileştirilmesini sağlamaya hizmet eden önemli yönetim araçlarından biridir. İzleme ve değerlendirme faaliyetleri sonucunda elde edilen bilgiler kullanılarak planlamalar yapılarak; gerçekçi amaç ve hedefler belirlenebilir. Bu nedenle izleme ve değerlendirme başarılı bir yönetimin vazgeçilmez bir unsurudur. Ayrıca hesap verme sorumluluğunun yerine getirilmesinde önemli bir güvence sağlarlar. İşletmelerin amaç ve hedeflerine ne derece ulaştığı,

ne kadar ilerleme ya da gerileme yaşandığını takip etmek amacıyla sürekli ve sistematik kurumsal veri üretilebilmesi için izleme ve değerlendirme görevlerinin ihmal edilmemesi gereklidir.

Her ne kadar İşletme Müdürlüğüne bu görev verilmiş olsa da; bu görevin nasıl yerine getirileceğine ilişkin kurumsal usul ve esaslar belirlenmemiştir. Bu nedenle bu görev alanındaki belirsizlik ve kontrol eksikliği nedeniyle bu alanda bir çalışma yapılmamış olunduğu anlaşılmaktadır.

Belediyenin otopark, yüzme havuzu, spor kompleksi, balo ve kokteyl salonu, otomat ve büfe gibi muhtelif bütçe içi işletmeleri ile Belpet Ltd. Şti, Çankaya İmar A.Ş. ve Çankaya Belde A.Ş. olmak üzere üç bütçe dışı işletmesi bulunmaktadır. Bu işletmelerin her biri faal olarak çalışmakta, birbirinden çok farklı hizmetler sunmaktadır. Bu işletmelerin sunduğu hizmetlerin sürekli iyileşerek bir gelişme süreci yaşayabilmesi için mali ve mali olmayan tüm iş ve işlemlerin dönemsel izleme ve değerlendirmeye tabi tutulması, üst yönetimin kaliteli kararlar almasını sağlayacak veri üretmesi sağlanmalıdır. Ancak işletme müdürlüğü tarafından bu işletmelerin yürüttüğü faaliyetlere ilişkin izleme, değerlendirme ve raporlamaya ilişkin herhangi bir faaliyet gerçekleştirilmemektedir.

www.balioglu.net

Açıklanan nedenlerle; gerek bütçe içi işletmelerin gerekse bütçe dışı işletmelerin optimum yönetimini sağlamak için işletme müdürlüğünün bu alandaki görevini yerine getirmesi gerekmektedir.

BULGU 27: Büyükşehir Belediye Meclis Kararı ile Yetki Devri Yapılmadan ve Ulaşım Koordinasyon Merkezinden (UKOME) İzin Alınmadan Otopark İşletilmesi

Çankaya Belediyesi bünyesinde yer alan otoparklara ilişkin olarak Büyükşehir Belediye Meclis Kararı ile otopark işletme devir yetkisi olmadan ve Ulaşım Koordinasyon Merkezinden (UKOME) izin alınmadan açık ve kapalı otopark işletildiği görülmüştür.

5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 7.maddesi birinci fıkrasında büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları hüküm altına alınmıştır. Anılan fıkranın (l) bendinde;

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

Görevi büyükşehir belediyelerine verilmiştir. Mezkur maddenin ikinci fıkrasında ise;

"……*Büyükşehir belediyeleri birinci fıkranın (l), (s), (t) bentlerindeki görevleri ile temizlik hizmetleri ve adres ve numaralandırmaya ilişkin görevlerini belediye meclisi kararı ile ilçe belediyelerine devredebilir, birlikte yapabilirler*."

Hükmü yer almaktadır. Bu düzenlemelere göre, ilçe belediyeleri tarafından kapalı ve açık otopark işletilebilmesi için bu görevin büyükşehir belediye meclisinin kararı ile ilçe belediyelerine devri gerekmektedir. Büyükşehirlerde yer alan ilçe belediyelerinin görev ve yetkileri de mezkur maddenin üçüncü fıkrasının (d) bendinde; " …. ,otopark, spor, dinlenme ve eğlence yerleri ile parkları yapmak;…." şeklinde hükme bağlanmıştır. Burada ilçe belediyelerine otoparkların yapım görevinden bahsedilmekte olup, işletme yetkisi ile ilgili bir yetki verilmemektedir.

Ayrıca 15.06.2006 tarih ve 26199 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan 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*"

Görevli ve yetkili olduğu ifade edilmiştir. Bu düzenlemelere göre, büyükşehir belediye meclisinin kararı ile yetki devri yapılmadan; UKOME den otopark işletme izni almadan belediyeleri tarafından açık veya kapalı otopark işletilmesi mevzuata aykırıdır.

Yapılan incelemelerde, yukarıda açıklanan mevzuat hükümleri gereği yerine getirilmeden otopark işletildiği veya kiraya verildiği tespit edilmiştir. Açıklanan nedenlerle eksikliklerin giderilmesi için gerekli hassasiyetlerin gösterilmesi gerekmektedir.

BULGU 28: İhtisas Komisyonları ve Bu Komisyonların Çalışmalarına İlişkin Usul ve Esasların Belirlenmemiş Olması

Çankaya Belediyesi Meclisince hangi ihtisas komisyonlarının, hangi gerekçelerle kurulduğuna dair meclis kararı bulunmadığı; Belediye Meclisince komisyonlara üye seçimine

www.balioglu.net

ilişkin karar alındığı, bu ihtisas komisyonlarının görev alanları ve çalışma usul esaslarına ilişkin düzenlemeler yapılmadığı görülmüştür.

5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir Belediye Meclisi" başlıklı 12'inci maddesinin son fıkrasında; "*Büyükşehir ilçe belediye meclisleri ile bunların çalışma usul ve esaslarına ilişkin diğer hususlarda Belediye Kanunu hükümleri uygulanır*."; 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun "Meclisin Görev ve Yetkileri" başlıklı 18'inci maddesinin (k) bendinde; "*Meclis başkanlık divanını ve encümen üyeleri ile ihtisas komisyonları üyelerini seçmek*." denilmektedir.

5393 sayılı Kanun'un 24'üncü maddesine göre; Belediye meclisi, üyeleri arasından en az 3 en fazla 5 kişiden oluşan ihtisas komisyonları kurabilir. Komisyonların bir yılı geçmemek üzere ne kadar süre için kurulacağı aynı meclis kararında belirtilmesi gerekmektedir.

Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliği'nin 21'nci Maddesine göre;

"İhtisas komisyonlarının oluşumu

Madde 21 — *Meclis, görev süresi bir yılı geçmemek üzere, nisbî çoğunlukla en az üç, en çok beş üyeden oluşan ihtisas komisyonları kurabilir. Büyükşehir belediyelerinde bu komisyonlar en az beş en çok dokuz üyeden oluşturulur. Meclis, komisyonlara üye seçiminden önce kurulacak komisyonu ve üye sayısını belirler. İl ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000 in üzerinde olan belediyelerde plan ve bütçe komisyonu ile imar komisyonunun, büyükşehir belediyelerinde ise plan ve bütçe, imar ve bayındırlık, çevre ve sağlık, eğitim, kültür, gençlik ve spor ile ulaşım komisyonunun kurulması zorunludur*."

İhtisas komisyonlarının görev alanına giren işler bu komisyonlarda görüşüldükten sonra belediye meclisinde karara bağlanmaktadır. Meclis toplantısını müteakip imar komisyonu en fazla on iş günü, diğer komisyonlar ise beş iş günü içinde kendilerine havale edilen işleri sonuçlandırmalıdırlar. Belediyelerde kurulması zorunlu/ihtiyarı olan komisyonlar aşağıdaki gibidir:

Tablo 13: Belediyelerde Kurulması Zorunlu ve İhtiyarı Olan Komisyonlar

Komisyonlar	**Belediyeler**			
	Büyükşehir	**İl/İlçe**	**Nüfusu 10.000'den fazla**	**Nüfusu 10.000'den az**
İmar ve Bayındırlık	Zorunlu	Zorunlu	Zorunlu	İhtiyari
Plan ve Bütçe	Zorunlu	Zorunlu	Zorunlu	İhtiyari
Çevre ve Sağlık	Zorunlu	İhtiyari	İhtiyari	İhtiyari

www.balioglu.net

Eğitim, Kültür, Gençlik ve Spor	Zorunlu	İhtiyari	İhtiyari	İhtiyari
Ulaşım	Zorunlu	İhtiyari	İhtiyari	İhtiyari
Diğer	İhtiyari	İhtiyari	İhtiyari	İhtiyari

5393 ve 5216 Sayılı Kanunların ihtisas komisyonlarına ilişkin hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; yukarda sayılan beş zorunlu komisyon dışında kalan diğer ihtiyari komisyon sayısı ve niteliği hakkında bir sınır konulmamış olmakla birlikte, belediye meclisi tarafından kurulacak ihtisas komisyonlarının belediye meclisine kanunla tanının görevler ile ilgili konularda çalışma yapmak üzere oluşturulması; görev tanımlarının yapılması; komisyonların görev alanları arasında çatışma olmaması ve yine meclisçe belirlenecek çalışma usul ve esasları çerçevesinde kendilerine verilen görevleri yerine getirmeleri icap etmektedir.

Çankaya Belediye Meclisi İhtisas Komisyonları incelendiğinde iki grup olmak üzere 18 adet ihtisas komisyonuna üyelik seçimi yapıldığı; ancak bu komisyonların kurulmasına yönelik meclis kararı bulunmadığı anlaşılmaktadır. Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliği'ne göre önce hangi komisyonların kurulacağına ve seçilecek üye sayısına ilişkin karar alınmalıdır. Söz konusu komisyonların isimleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

www.balioglu.net

Tablo 14: Çankaya Belediye Meclisi I. Grup İhtisas Komisyonları

1-Bütçe Plan ve Program Komisyonu	6-İsimlendirme Komisyonu
2-Hukuk Komisyonu	7-İmar Komisyonu
3-Sağlık İşleri Komisyonu	8-Eğitim Komisyonu
4-Çevre Komisyonu	9-Emlak Komisyonu
5-İnsan Hakları Komisyonu	

Tablo 15: Çankaya Belediye Meclisi II. Grup İhtisas Komisyonları

1-AB ve Dış İlişkiler Komisyonu	6-Tarifeler Komisyonu
2-Kültür Komisyonu	7-Esnaf ve Tüketici Hakları Komisyonu
3-Gençlik ve Spor Komisyonu	8-Turizm Komisyonu
4-Sosyal İşler Komisyonu	9-Yaşlılar ve Engelliler Komisyonu
5-Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Komisyonu	

İhtisas komisyonlarının kuruluşlarındaki esas gaye meclisin kendi görev alanına giren konularda uzmanlığa ve ön çalışmaya ihtiyaç duyulan konularda 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 gayenin en iyi şekilde gerçeklemesine yönelik bir çalışma ortamı oluşturulmalıdır.

Yukarıda yer alan 18 adet ihtisas komisyonun görev alanları ve çalışma esasları hakkında herhangi bir düzenleme yapılmadığı, komisyonların 2019 yılı çalışmaları ile bu çalışmalara istinaden hazırladıkları raporları içeren kurumsal bilgi yönetim sistemi bulunmamaktadır. Bu çalışmaların etkinliğinin arttırılması için komisyonlarının belediye meclisine kanunla tanının görevler ile ilgili konularda çalışma yapmak üzere oluşturulması; görev tanımlarının yapılması; komisyonların görev alanları arasında çatışma olmaması ve yine meclisçe belirlenecek çalışma usul ve esasları çerçevesinde kendilerine verilen görevleri yerine getirmeleri için gerekli düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.

BULGU 29: Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Mevzuatta Belirtilen Sıraya Göre Ödenmemesi

www.balioglu.net

Kurumun muhasebe kayıtlarının incelenmesinde; nakit yetersizliğinden dolayı 320-Bütçe Emanetleri Hesabına kaydedilen bütçe giderlerinin ilgililere ödenmesi aşamasında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde belirlenen öncelik sırasına uyulmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kanun'un "Ödenemeyen giderler ve bütçeleştirilmiş borçlar" başlıklı 34'üncü maddesinde;

"Kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderler, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödenir."

denilmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 320-Bütçe Emanetleri Hesabına ilişkin işlemleri düzenleyen 249'uncu maddesinde de benzer bir düzenleme yapılarak, bütçe emanetlerine alınan tutarlar muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ilgililerine ödeneceği hükme bağlanmıştır.

Ancak yapılan incelemede 320-Bütçe Emanetleri Hesabından yapılan ödemelerin, yukarıdaki mevzuat hükümlerine aykırı olarak, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre yapılmadığı anlaşılmıştır.

Bu itibarla, kamu kaynaklarının hukuka uygun bir şekilde kullanılmasını ve alacaklıların olası bir hak kaybı yaşamamasını teminen nakit yetersizliği dolayısıyla ilgililerine ödenemeyen ve bütçe emanetlerine alınan tutarların muhasebe kayıtlarına alındığı sıraya göre ödenmesi gerekmektedir.

BULGU 30: Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunması İçin Tahsil Edilen Katkı Paylarının Zamanında Gönderilmemesi

Kurum tarafından emlak vergisinin %10'u nispetinde tahakkuk ettirilerek tahsil edilen taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ilişkin katkı paylarının, zamanında ilgili İdareye ödenmediği tespit edilmiştir.

2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun "Taşınmaz kültür varlıklarının onarımına yardım sağlanması ve katkı payı" başlıklı 12'nci maddesinde;

"...

Belediyelerin ve il özel idarelerinin görev alanlarında kalan kültür varlıklarının korunması ve değerlendirilmesi amacıyla kullanılmak üzere 29/7/1970 tarihli ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununun 8 inci ve 18 inci maddeleri uyarınca mükellef hakkında tahakkuk eden emlak vergisinin % 10'u nispetinde Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payı tahakkuk ettirilir ve ilgili belediyesince emlak vergisi ile birlikte tahsil edilir.

...

Yukarıdaki hükümlere göre, taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payı olarak tahsil olunan miktarlar tahsil edildiği ayı takip eden ayın onuncu günü akşamına kadar il özel idarelerine bir bildirim ile beyan edilerek aynı süre içinde ödenir. Tahsil ettikleri katkı payını yukarıda belirtilen süre içinde il özel idarelerine yatırmayan belediyelerden, bu katkı payları 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre gecikme zammı tatbik edilerek tahsil edilir.

..."

Denilmektedir.

Aynı maddede katkı paylarının, zamanında ve tam olarak ödenmesini sağlama hususunda belediye başkanlarına da sorumluluk yüklenmiş ve ödenmeyen payların, ilgili il özel

www.balioglu.net

idaresinin talebi üzerine belediyenin İller Bankasından aldığı genel bütçe vergi gelirleri payından kesilerek talep eden özel idareye gönderileceği belirtilmiştir.

6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un "Çeşitli hükümler" başlıklı 3'üncü maddesinde; 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun 12'inci maddesi kapsamında il özel idarelerince kullanılan haklar ve yetkiler ile yürütülen görevlerin, il özel idaresi bulunmayan illerde Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlığınca yürütüleceği belirtilmiştir.

Buna göre, Çankaya Belediyesi büyükşehir sınırları içerisinde olduğu için söz konusu katkı payları Ankara Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı'na gönderilecektir.

Ancak yapılan incelemede, 2019 yılı içerisinde emlak vergisi mükelleflerinden 28.678.354,70 TL taşınmaz kültür varlıklarına katkı payı tahsil edildiği ancak bunun 2.255.266,15 TL'sinin ilgili idareye gönderildiği veya çeşitli nedenlerle bu hesaptan düşüldüğü geriye kalan 26.423.088,55 TL'nin ilgili idareye gönderilmediği tespit edilmiştir.

Açıklanan nedenlerle, tahsil edilen katkı paylarının mevzuatta belirtilen süreler içinde ilgili idareye gönderilmesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 31: Dönem Sonu İşlemlerinin Zamanında Yapılmaması

2019 mali yılına ait dönem sonu işlemlerinin zamanında yapılmadığı, 31.12.2019 tarihi itibarıyla muhasebe döneminin kapatılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinin (j) bendinde "faaliyet dönemi" nin Maliye Bakanlığınca aksi kararlaştırılmadıkça mali yılı, (n) bendinde "Hesap dönemi" nin Maliye Bakanlığınca aksi kararlaştırılmadıkça mali yılı, (s) bendinde ise "malî yıl" ın takvim yılını ifade edeceği hüküm altına alınmıştır.

Söz konusu Yönetmelik'in, "Dönem sonu işlemleri" başlıklı 480'inci maddesinin birinci fıkrası ile geçici mizanın çıkarılmasından sonra hangi işlemlerin yapılacağı belirlenmiş, ikinci fıkrasında Yönetmelik'te belirtilen bu işlemlerden sonra ana hesap grubunda yer alan tüm hesapların kapatılacağı, üçüncü fıkrasında her faaliyet dönemi sonunda, muhasebe yetkilileri tarafından dönem sonu işlemlerin yapılarak yeni faaliyet döneminin açılış kaydına esas alınacak kesin mizanın çıkarılacağı, kesin mizanın düzenlenmesini takiben de, dönem sonunda son yevmiye olarak borç ve alacak bakiyesi veren hesapların kapatılmasını sağlamak için kesin

mizanda borç bakiyesi veren hesaplar alacak kaydı yapılarak, alacak bakiyesi veren hesapların ise borç kaydı yapılarak muhasebe döneminin kapatılacağı hükme bağlanmıştır.

Yukarıdaki yer verilen mevzuat hükümlerinden, 31 Aralık 2019 tarihi itibariyle, muhasebe birimi tarafından dönem sonu işlemlerinin yapılması, kesin mizanın çıkarılması ve muhasebe döneminin kapatılması gerektiği anlaşılmaktadır.

Ancak yapılan incelemede, dönem sonu işlemlerinin 17 Şubat 2020 tarihi itibarıyla tamamlandığı, kesin mizanın bu tarihte çıkarıldığı anlaşılmıştır.

Bu durum, yeni faaliyet dönemin açılış kayıtlarının kesin mizan esas alınarak yapılmamasına neden olmaktadır. Ayrıca, muhasebe döneminin zamanında kapatılmaması nedeni ile geriye dönük muhasebe işlemi yapılması riski de doğmaktadır.

Açıklanan nedenlerle, dönem sonu işlemlerinin yasal düzenlemeler uyarınca zamanında yapılması gerekmektedir.

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**
Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabının Gereksiz Kullanılması	2018	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus raporumuzun "Denetim Görüşünün Dayanakları" bölümünde yer alan 3 numaralı bulgu ile yeniden değerlendirilmiştir.
Mevduat Faiz Gelirlerinin Net Tutar Üzerinden Muhasebeleştirilmesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Bütçe Emanetlerinde Yer Alan Bazı Tutarların, Zamanaşımı Dolayısıyla Bütçeye Gelir Kaydedilmemesi	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Yılsonu kesin mizanında n5 kayıtları bulunmamaktadır.
Engelli Personel Çalıştırma Yükümlülüğüne Uyulmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
775 Sayılı Gecekondu Kanunu Hükümlerine Göre Oluşturulması Gereken Fon Hesabının Oluşturulmaması	2018	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus raporumuzun "Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler" bölümünde yer alan 20 numaralı bulgu ile yeniden değerlendirilmiştir.
Belediye Tarafından Verilen İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarının Doğru ve Güvenilir Veriler Sunamaması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Söz konusu husus raporumuzun "Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler" bölümünde yer alan 13 numaralı bulgu ile yeniden değerlendirilmiştir.

www.balioglu.net

Belediyenin Bazı Taşınmazlarını Pazarlık Usulüyle Kiraya Vermesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Belediyenin Ecrimisil Uygulamasını Kiralama Usulüne Dönüştürmesi	2018	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus raporumuzun "Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler" bölümünde yer alan 12 numaralı bulgu ile yeniden değerlendirilmiştir.
Bir Kısım Taşınmaz Tahsis Sürelerinde Mevzuata Aykırı Uygulamaların Bulunması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	Denetim yılında, önceki yıllardan devam eden tahsislerin dışında böyle bir uygulamaya rastlanılmadı.
Büyükşehir Belediyesince İlçe Belediyelerine Aktarılması Gereken Müze Giriş Ücretleri Payının Takip Edilmemesi	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Paylara ilişkin güncel cetvel Büyükşehir Belediyesinden yazı ile talep edilmiş olup, yazıya verilen cevaba istinaden payların tahsilatına yönelik mutabakat işlemleri başlatılacaktır.
Büyükşehir Belediyesinden İlçe Belediyesine Aktarılması Gereken Otopark Geliri Paylarına İlişkin Takibin Yapılmaması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Ankara Büyükşehir Belediyesine mutabakat için yazı yazıldığı görülmüştür.
İlk Madde ve Malzeme Hesabında İzlenen Tüketim Malzemelerinin Çıkış Kayıtlarının Düzenli Yapılmaması	2018	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus raporumuzun "Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler" bölümünde yer alan 23 numaralı bulgu ile yeniden değerlendirilmiştir.
Görev Tahsisli Konut Dağıtımına Aykırı İşlemler Bulunması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Kamu Kurumları Tarafından Kamulaştırılan Taşınmazlar İle Devir Ve Ferağ Edilen Taşınmazlara	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Büyükşehir Belediyesinin kamulaştırmalara yönelik fark emlak vergisi sorgulama yazısı görüldü.

www.balioglu.net

İlişkin Bilgilerin Tapu İdaresinden Alınmaması			Diğer sorgulamalara başlanacağı ifade edildi.
Sayıştay İlamlarının Gereğinin Yapılmaması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Peyderpey tahsilatların yapıldığı görüldü.
Sosyal Denge Sözleşmesinin Mevzuata Aykırı Bir Şekilde Mahalli İdare Seçimlerini Geçecek Şekilde İmzalanması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Belirlenmemesi ve Herhangi Bir Tahsilatın Yapılmaması	2018	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus raporumuzun "Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler" bölümünde yer alan 15 numaralı bulgu ile yeniden değerlendirilmiştir.
Zarar Eden Belediye Şirketlerinin Her Yıl Belediye Tarafından Sermaye Artırımı Yoluyla Finanse Edilmesi	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Raporun yayınlanma tarihine kadar 2020 yılı içerisinde sermaye artırımı yapılmamıştır. Ancak konu ile ilgili kesin bir durum henüz söz konusu değildir.
Belediye Taşınmazının İhale Edilmeden Kişilerin Kullanımına Bırakılması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Banka Kredi Kartları Hesabının Hatalı Kullanılması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Belediye Adına Yapılan İlbank Sermaye Payı Kesintisi ile 240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Uyuşmaması	2018	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus raporumuzun "Denetim Görüşünün Dayanakları" bölümünde yer alan 5 numaralı bulgu ile yeniden değerlendirilmiştir.
Geçici Kabulü Yapılan İşlerin İlgili Duran Varlık Hesabına Aktarılmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	

www.balioglu.net

Katma Değer Vergisine Tabi Olan Bazı Mal ve Hizmetlere İlişkin Gerekli Kayıtların Yapılmaması	2018	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus raporumuzun "Denetim Görüşünün Dayanakları" bölümünde yer alan 2 numaralı bulgu ile yeniden değerlendirilmiştir.
Tahsisli Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında Takip Edilmemesi	2018	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus raporumuzun "Denetim Görüşünün Dayanakları" bölümünde yer alan 11 numaralı bulgu ile yeniden değerlendirilmiştir.
Gider Taahhütleri ile Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabının Kullanılmaması	2018	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus raporumuzun "Denetim Görüşünün Dayanakları" bölümünde yer alan 17 numaralı bulgu ile yeniden değerlendirilmiştir.

www.balioglu.net