T. C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

www.balioglu.net

ORDU ÜNYE BELEDİYESİ

2018 Yılı Sayıştay Denetim Raporu

Kasım 2019

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ 1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU 9
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU 9
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI 9
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ 10
6. DENETİM GÖRÜŞÜ 13
7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI 13
8. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER 23
9. EKLER 72

www.balioglu.net

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: 31.12.2018 Tarihi İtibariyle Görev Yeri Bazında Personel Sayıları 3
Tablo 2: Belediyenin Sahibi Olduğu Şirketler..... 4
Tablo 3:Ekonomik Sınıflandırmaya Göre 2016-2018 Dönemi Bütçe Giderleri 4
Tablo 4:Ekonomik Sınıflandırmaya Göre 2016-2018 Dönemi Bütçe Gelirleri 5
Tablo 5: Ekonomik Sınıflandırmaya Göre 2018 Yılı Bütçe Giderleri ve Gerçekleşmeleri6
Tablo 6:Ekonomik Sınıflandırmaya Göre 2018 Yılı Bütçe Gelirleri ve Gerçekleşmeleri . 6
Tablo 7: Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetveli ile Bilanço Arasındaki Farklar..... 20
Tablo 8: İLBANK Tarafından Gönderilen Tutarlar 50

www.balioglu.net

KISALTMALAR

AŞ	Anonim Şirket
AVM	Alışveriş Merkezi
KDV	Katma Değer Vergisi
LTD	Limited
İLBANK	İller Bankası
İSKİ	İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi
OSKİ	Ordu Su ve Kanalizasyon İdaresi
ŞTİ	Şirket
TL	Türk Lirası

www.balioglu.net

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanakları

1. Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının Gerçek Durumu Yansıtmaması

2. Taahhüt Kartlarının Tutulmaması ve Gider Taahhütleri ile Gider Taahhütleri Karşılığı Hesaplarının Kullanılmaması

3. Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabının Gerçek Durumu Yansıtmaması

4. Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Gerçeği Yansıtmaması

5. Alınan Kredilere İlişkin İşleyecek Faizlerin Tamamının Kredinin Kullanıldığı Yılda Faaliyet Gideri Olarak Muhasebeleştirilmesi Nedeniyle Gider Tahakkukları Hesabının Gerçek Durumu Yansıtmaması

6. Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetveli ile Bilançonun Uyumlu Olmaması

7. Taşınmaz Kayıt İşlemlerinin Tamamlanmaması

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. İşçilerin Yıllık İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması

2. İlçedeki Bir Alışveriş Merkezinde (AVM) Bulunan Belediyeye Ait Dükkânlar Üzerinde Üst Hakkı Tesisi İçin Yapılan İhalede Mevzuata ve Usule Aykırı İşlemlerin Bulunması

3. Büyükşehir Belediyesi Tarafından Parkmetre Yerlerinden Elde Edilen Gelirlerden Kuruma Aktarılması Gereken Payların Takip Edilmemesi

4. Gecekondu Fonu Hesabının Oluşturulmaması

5. Kat Karşılığı İnşaat Yapım İşine ait Şartnameye Aykırı Olarak Hisse Devri Yapılması

6. Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Payın İller Bankası Tarafından Kuruma Eksik Gönderilmesi

7. Haberleşme Vergisi Tahakkuklarının Yapılmaması

8. Mahsup Dönemine Aktarılan Avans ve Krediler Hesabının Mahsup Dönemi Sonunda Kapatılmaması

www.balioglu.net

9. Alınan Depozito ve Teminatlar için Vadesine Bakılmaksızın Tek Hesap Kullanılması

10. İşçiler İçin Kıdem Tazminatı Karşılığının Ayrılmaması

11. Mevduat Faiz Gelirlerinin Net Tutar Üzerinden Muhasebeleştirilmesi

12. Sözleşmeli Olarak İstihdam Edilip Memur Kadrolarına Atanan Programcı Kadrosunda Çalışan Personelin Mevzuatta Öngörülen Şartları Taşımamaları

13. Ambalaj Atıklarının Toplanması Hizmeti İşinin İlgili Şirkete İhale Yapılmadan ve Herhangi Bir Bedel Alınmadan Verilmesi

14. Otopark Yönetmeliği Uyarınca Tahsil Edilip Büyükşehir Belediyesine Gönderilmesi Gereken Otopark Bedelleri İle İlgili Kayıtların Yapılmaması

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

16. Zamanaşımına Uğrayan Bütçe Emanetlerinin Gelir Kaydedilmemesi

17. Gerçekleştirilen Ortak Hizmet Projesi İçin Mahallin En Büyük Mülki İdare Amirinden İzin Alınmaması

18. Kurumun Banka Mevduatlarında Kamu Haznedarlığı Genel Tebliği Hükümlerine Aykırı İşlem Yapılması

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

20. Ödenek Aktarımlarının Mevzuat Hükümlerine Aykırı Olması

www.balioglu.net

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Ünye Belediyesi Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 127'nci maddesi hükümlerince kurulmuş mahalli idarelerden olup, hizmetlerini 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu hükümlerine göre yürüten ilçe belediyesidir.

İlçe Belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14'üncü ve 15'inci maddeleri ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'nci maddelerinde düzenlenmiştir. Büyükşehir ilçe belediyeleri bazı mahalli müşterek nitelikli hizmetleri sunmakla birlikte ulaşım, alt yapı, imar ve bütçe gibi birçok konuda büyükşehir belediyesinin denetimi ve koordine edici yetkisi altında bulunmaktadır. 5216 sayılı Kanun'un 10'uncu maddesinde, yetki ve imtiyazlarla ilgili olarak "büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyeleri; görevli oldukları konularda bu Kanunla birlikte Belediye Kanunu ve diğer mevzuat hükümleri ile ilgisine göre belediyelere tanınan yetki, imtiyaz ve muafiyetlere sahiptir" hükmü yer almaktadır.

www.balioglu.net

Buna göre, ana başlıklar itibarıyla, ilçe belediyelerinin yetki, görev ve sorumlulukları şunlardır:

İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafî ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor orta ve yükseköğrenim öğrenci yurtları; kadınlar ve çocuklar için konukevleri açma; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; gıda ile ilgili olanlar dâhil birinci sınıf gayrisıhhî müesseseleri ruhsatlandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Gıda bankacılığı yapabilir. Her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapabilir, sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütebilir, geliştirebilir ve bu amaçla sosyal tesisler kurabilir, meslek ve beceri kazandırma kurslarını açabilir, işletebilir veya işlettirebilir.

Belediyeler 5393 sayılı Belediye Kanunu ile yapılan düzenlemeye göre, yönetmelik çıkarmak, emir vermek, belediye yasakları koymak ve uygulamak ve kanunlarda verilen cezaları uygulamak ile yetkilidirler. Gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri ile ilgili olarak kanunlarda belirtilen izin ya da ruhsatların verilmesi de belediyelerin yetkisi ve görevidir.

Belediye gelirlerinden olan vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarının tarh, tahakkuk ve tahsilinin yapılması özel kanunlara göre belediyelere aittir.

Mahalli idare birimi olan belediyeler üzerinde merkezi idarenin vesayet yetkisi, Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminden önce tek başına İçişleri Bakanlığı tarafından kullanılmaktaydı. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminden önce İçişleri Bakanlığına bağlı olan Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile beraber Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü adı altında, 10.07.2018 tarih ve 30474 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bünyesinde yer almıştır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminden sonra mahalli idareler alanında İçişleri Bakanlığı ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı görevlendirilmiştir. Denetim ve soruşturma yetki ve görevleri İçişleri Bakanlığı tarafından yürütülmektedir.

Mahalli idarelerin iş ve işlemlerine dair mevzuatla verilen görev ve hizmetleri yapmak, takip etmek, sonuçlandırmak ve geliştirmek, mahalli idare yatırım ve hizmetlerinin kalkınma planları ile yıllık programlara uygun şekilde yapılmasını gözetmek, mahalli idareler personelinin hizmet içi eğitimini planlamak ve uygulanmasını takip etmek, mahalli idarelerin teşkilat, araç ve kadro standartlarını tespit etmek gibi konularda ise Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü yetkilidir.

www.balioglu.net

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.

Ünye Belediyesinin 16 adet hizmet birimi bulunmakta olup, Özel Kalem Müdürlüğü, Teftiş Kurulu Müdürlüğü, Muhtarlık İşleri Müdürlüğü, Hukuk İşleri Müdürlüğü doğrudan Belediye Başkanına bağlıdır. Belediyenin 12 adet hizmet birimi ise alan ve amaçlarına göre 1 başkan yardımcısına bağlı olarak teşkilatlanmıştır. Ünye Belediyesi teşkilat yapısına ait hiyerarşik sistem bünyesindeki görevler ve personele ilişkin bilgilerin detaylandırıldığı Tablo 1 aşağıdadır.

Tablo 1: 31.12.2018 Tarihi İtibariyle Görev Yeri Bazında Personel Sayıları

Müdürlükler ve Birimler	Memur	Sözleşmeli Personel	Kadrolu İşçi	Şirket Personeli	Toplam
Özel Kalem Müdürlüğü	2	-	2	5	9
Yazı İşleri Müdürlüğü	4	-	-	-	4
Fen İşleri Müdürlüğü	12	-	13	56	81
Mali Hizmetler Müdürlüğü	16	-	2	21	39
Temizlik İşleri Müdürlüğü	2	-	4	79	85
Zabıta Müdürlüğü	24	-	4	1	29
İmar ve Şehircilik Müdürlüğü	7	4	3	5	19
İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü	2	-	-	-	2
Destek Hizmetler Müdürlüğü	7	1	11	10	29
İşletme ve İştirakler Müdürlüğü	-	-	1	25	26
Hukuk İşleri Müdürlüğü	-	2	-	1	3
Plan ve Proje Müdürlüğü	2	1	-	2	5
Bilgi İşlem Müdürlüğü	3	1	1	6	11
Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü	6	-	2	23	31
TOPLAM	**87**	**9**	**43**	**234**	**373**

İlçe belediyelerindeki tüm kadrolara yapılacak olan atamalar kanun ve yönetmeliklerde belirtilen kriterlere uygun olarak belediye başkanınca yapılır. 5393 sayılı Belediye Kanununun "Norm kadro ve personel istihdamı" başlıklı 49'uncu maddesinin 7'nci fıkrası gereği, belediye başkanınca, zorunlu gördüğü 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

www.balioglu.net

esaslar üzerinden faaliyetlerini sürdürür. Belediyede çalışan memur ve sözleşmeli personel 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na, işçiler ise 1475 ve 4857 sayılı İş Kanunlarına tabi olup tüm personelin sosyal güvenlik işlemleri 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu uyarınca gerçekleştirilir.

Ünye Belediyesinde istihdam edilen 373 personelin; 87'si memur, 43'ü işçi, 9'u sözleşmeli personel ve 234'ü şirket personelidir.

Ünye Belediyesinin kurduğu ve/veya sermaye ortağı olduğu şirketlerin gösterildiği Tablo 2 aşağıdadır.

Tablo 2: Belediyenin Sahibi Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye (TL)	Hisse Oranı (%)
1	ÜNBEL Danışmanlık Taahhüt İnşaat Sanayi ve Ticaret A.Ş.	1.000.000 TL	1.000.000 TL	100

1.3. Mali Yapı

www.balioglu.net

Belediyenin stratejik plânına ve performans programına uygun olarak belediye başkanı tarafından hazırlanan ve ayrıntılı harcama ve finansman programlarını da içeren bütçe, belediyenin malî yıl 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 3 aşağıdadır.

Tablo 3:Ekonomik Sınıflandırmaya Göre 2016-2018 Dönemi Bütçe Giderleri

Gider Türü	2016 Yılı (TL)	2017 Yılı (TL)	2018 Yılı (TL)	2016-2018 Değişim Oranı (%)	2017-2018 Değişim Oranı (%)
Personel Giderleri	9.053.301,66	10.594.873,34	11.826.858,22	30,64	11,63
S.G.K. Devlet Prim Giderleri	1.372.951,13	1.478.508,30	1.664.068,12	21,21	12,55
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	38.825.346,96	47.333.905,86	56.752.083,61	46,18	19,90
Faiz Giderleri	50.501,90	2.725.650,49	2.821.110,00	5.486,15	3,50
Cari Transferler	1.218.015,44	1.355.009,26	1.638.970,57	34,56	20,96

Sermaye Giderleri	5.473.228,27	2.347.014,34	516.685,62	-90,56	-77,99
Sermaye Transferleri	1.056.207,14	509.603,21	258.526,42	-75,53	-49,27
TOPLAM	**57.049.552,50**	**66.344.564,80**	**75.478.302,56**	**32,30**	**13,77**

Bütçe giderlerinin ekonomik olarak sınıflandırıldığı Tablo 3'de gösterildiği üzere, İdarenin bütçe gideri; 2016-2018 döneminde %32,30 artış göstermiş olup, 2017-2018 döneminde ise %13,77 oranında artış göstermiştir.

Bütçe gelirlerinin ekonomik olarak sınıflandırıldığı Tablo 4 ise aşağıdadır.

Tablo 4:Ekonomik Sınıflandırmaya Göre 2016-2018 Dönemi Bütçe Gelirleri

Gelir Türü	2016 Yılı (TL)	2017 Yılı (TL)	2018 Yılı (TL)	2016-2018 Değişim Oranı (%)	2017-2018 Değişim Oranı (%)
Vergi Gelirleri	11.060.369,54	11.523.383,37	11.821.643,52	6,88	2,59
Teşebbüs Ve Mülkiyet Gelirleri	10.469.020,43	12.937.819,43	12.913.698,10	23,03	-0,19
Alınan Bağış Ve Yardım İle Özel Gelirler	1.789.812,68	2.330.159,53	1.865.256,08	4,22	-19,95
Diğer Gelirler	26.341.059,05	31.299.349,22	33.863.448,38	28,56	8,19
Sermaye Gelirleri	0,00	13.009.686,36	3.592.323,89	-	-72,39
Bütçe Gelirleri Toplamı	**49.687.261,70**	**71.100.397,91**	**64.056.369,97**	**28,92**	**-9,91**
Bütçe Gelirlerinden Red Ve İadeler	51.657,96	175.544,82	195.404,21	278,27	11,31
Net Bütçe Gelirleri	**49.635.603,74**	**70.924.853,09**	**63.860.965,76**	**28,66**	**-9,96**

Bütçe gelirlerinin ekonomik olarak sınıflandırıldığı Tablo 4'deki veriler dikkate alındığında, bir önceki yıla göre bütçe gelirleri %9,96 oranında azalış göstermiştir. Bu durumun temel sebebi sermaye gelirlerindeki yüzde 72,39'luk azalış ile alınan bağış ve yardım ile özel gelirlerde meydana gelen yüzde 19,95'lik azalıştır.

Belediyenin 2018 dönemi bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşmeleri aşağıda Tablo 5 ve Tablo 6'da gösterilmektedir.

www.balioglu.net

Tablo 5: Ekonomik Sınıflandırmaya Göre 2018 Yılı Bütçe Giderleri ve Gerçekleşmeleri

Gider Türü	Bütçe Başlangıç Ödeneği (TL)	Toplam Ödenek (TL)	Gerçekleşen Bütçe Gideri (TL)	Gerçekleşme Oranı (%)
Personel Giderleri	13.802.295,00	13.802.295,00	11.826.858,00	85,69
Sosyal Güvenlik Primleri	2.503.631,00	2.503.631,00	1.664.068,00	66,47
Mal ve Hizmet Alımları	66.325.368,00	66.325.368,00	56.752.084,00	85,57
Faiz Giderleri	423.500,00	2.828.500,00	2.821.110,00	99,75
Cari Transferler	2.311.541,00	2.311.541,00	1.638.971,00	70,91
Sermaye Giderleri	6.224.594,00	6.224.594,00	516.686,00	8,30
Sermaye Transferleri	6.087.071,00	6.087.071,00	258.526,00	4,25
TOPLAM	97.678.000,00	100.083.000,00	75.478.303,00	75,42

Buna göre 2018 yılında bütçe giderleri %75,42 seviyesinde gerçekleşmiştir.

Tablo 6:Ekonomik Sınıflandırmaya Göre 2018 Yılı Bütçe Gelirleri ve Gerçekleşmeleri

Gelirin Türü	Gelir Tahminİ (TL)	Gerçekleşen Bütçe Geliri (TL)	Gerçekleşme Oranı (%)
Vergi Gelirleri	26.239.840,00	11.821.643,52	45,06
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	18.873.723,00	12.913.968,10	68,43
Alınan Bağış ve Yardımlar	14.262.875,00	1.865.256,08	13,08
Diğer Gelirler	35.282.663,00	33.863.448,38	95,98
Sermaye Gelirleri	3.018.899,00	3.592.323,89	119,00
Bütçe Gelirleri	97.678.000,00	64.056.639,97	65,58

Tablo 6'ya göre 2018 yılında bütçe gelirleri %65,58 seviyesinde gerçekleşmiştir. Bütçe gelirleri içerisinde yer alan sermaye gelirleri bütçede tahmin edilen tutarlardan daha fazla gelir sağlanmıştır. Alınan bağış ve yardımlar için önemli bir gelir tahmininde bulunulmasına rağmen 2018 yılı içerisinde %13,08 gerçekleşme sağlanmıştır. İdarenin ana gelirlerinden olan vergi gelirlerine bakıldığında ise yapılan tahmin yüksek olmasına rağmen gerçekleşme %45,06 oranında kalmıştır.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

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

www.balioglu.net

Gazetede yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümleri doğrultusunda gerçekleştirilmektedir.

5018 sayılı Kanunun 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 Kanunun 49 ve 80'inci maddelerine dayanılarak düzenlenip Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ile belirlenmiştir.

www.balioglu.net

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.

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.

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.

www.balioglu.net

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.

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.

www.balioglu.net

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.

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

www.balioglu.net

İç kontrol, idarenin amaçlarına, mevzuata ve belirlenmiş politikalarına uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem, süreç ve iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütününü ifade etmektedir.

İç kontrol sistemi Maliye Bakanlığınca hazırlanan "İç Kontrol ve Ön Malî Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar"a uygun olarak gerçekleştirilir. Söz konusu usul ve esaslar, iç kontrol ve ön malî kontrol faaliyetlerinin yürütülmesine ilişkin işlem ve süreçleri belirlemiştir. Bunlar idarenin harcama ve malî hizmetler birimleriyle, ön malî kontrol ve iç denetimle ilgili iş ve işlemlerdir.

İdare iç kontrol sistemi kurmak amacıyla ilgili "Usul ve Esaslar" ve "Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Rehberi" doğrultusunda çalışmalar yürütmüş ve iç kontrol standartlarının gerektirdiği koşulları sağlayabilmek için bir eylem planı oluşturmuştur.

Söz konusu eylem planı düzenli olarak revize edilmemiştir.

Kurumda çalışan memurların, Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul

ve Esasları Hakkında Yönetmeliği ekinde yer alan etik sözleşmesini imzaladığı, diğer personelin ise etik sözleşmesini henüz imzalamadığı anlaşılmıştır.

Başkanlık Makamı tarafından yetki devri genelgesi yayınlanarak yetkiler ve yetki devrinin sınırları açıkça belirlenmiştir.

İdarenin Stratejik planları, "Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik" doğrultusunda ve idare personelinin katkılarıyla mevzuata uygun bir şekilde hazırlanmıştır.

İdarenin yürüteceği program, faaliyet ve projeleri ile bunların kaynak ihtiyaçlarıyla performans hedef ve göstergelerini içeren performans programı, "Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik" hükümlerine uygun olarak hazırlanmıştır.

İdarenin Mali Yıl Bütçesi, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile stratejik plan ve performans programına uygun olarak hazırlanmaktadır.

www.balioglu.net

İdare tarafından, kurumsal risk yönetimi çalışmaları yapılmamıştır.

İç kontrol ve ön mali kontrol birimi kurulmamıştır.

Kurum tarafından iş tanımları yapılmamış, iş süreçleri ve/veya iş akış şemaları çıkarılmamıştır. İş tanımları ve akışlar üzerinde çalışmaları devam etmektedir.

Yöneticiler ihtiyaç duydukları gerekli bilgi ve raporlara, bilişim sistemlerinin raporlama işlevleri aracılığıyla erişebilmektedirler.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 41'inci maddesi uyarınca hazırlanan Faaliyet Raporlarında, faaliyet sonuçları yer almakta ve değerlendirmeler yapılarak kamuoyuna duyurulmaktadır.

İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planında yer alan eylemlerin gerçekleşme sonuçları düzenli olarak izlenmemekte, planın yenilenmesi çalışmalarının takibi yapılmamakta ve raporlanmamaktadır.

İç kontrol sisteminin yılda en az bir kez değerlendirilmesi ve değerlendirme formları ve raporlar düzenlenmesi gerekirken, idarenin düzenli izleme faaliyeti yürütmediği gözlemlenmiştir.

İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu kurulmamıştır.

İdarenin işlevsel olarak bağımsız, iç kontrol uygulamalarının etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek amacına yönelik makul güvence, danışmanlık ve denetim görüşü sağlayabilecek bir iç denetim birimi bulunmamaktadır.

İç kontrol sisteminin, dinamikliği ve kurulmakla biten bir yapılandırma faaliyeti olmadığı dikkate alındığında, özellikle izleme faaliyeti ile standartlara ilişkin koşulların ve bunlara ilişkin risklerin ve risklere ilişkin eylem ve kontrollerin yılda en az bir defa gözden geçirilerek güncellenmesi gereği açıktır.

İdare, gerekli bütün şartlar için eylemler ve kontroller oluşturmuştur. Buna rağmen kontrolün varlığı, tek başına güvence sağlamamaktadır. Kontroller uygulanmaları ile ve uygulamanın iç kontrolün amaçlarına etkin hizmet edip etmemesine göre güvence sağlayacaklardır.

Kontrol ortamı standardı, personel ve yönetici davranışlarına ilişkin şartlar içerir ve bu standarda ilişkin koşullar için faaliyet ve çıktıların etkinliği değerlendirilerek yeni önlemler alınması gerekmektedir.

www.balioglu.net

Riskler doğaları gereği sürekli değişen, farklılaşan ve bu nedenle de yönetilmeleri için dinamik güncelleme ve önlem alınmasını gerektiren faktörler olmasına rağmen risk çalışmaları yapılmamaktadır. Bu nedenle periyodik güncellemelerde risk değerlendirmesinin öncelikle ele alınması gerekir. Riskli alanların öncelikle ele alınması gereği, İç Kontrol ve Ön Malî Kontrole İlişkin Usul ve Esaslarda belirtilen iç kontrol ilkelerinden biridir.

Bilgi ve iletişim standardına ilişkin şartların güvence sağlayabilmesi de sırasıyla kontrollerin varlığına, çalışır olmalarına ve kontrollerin amaca uygunluğu ve etkinliğine bağlıdır. Nitekim bilişim kontrollerinin varlığı amacıyla yapılan incelemelerde başta strateji, risk yönetimi, yönetişim, politikalar vb. gibi, yönetim kontrolleri olmak üzere bilişim sistemleri kontrollerinde eksiklikler bulunduğu değerlendirilmelidir.

İzleme başlıklı iç kontrol standardı, iç kontrol sisteminin güçlendirilmesi ve sürdürülebilirliğe ilişkin koşullar içermektedir. İdare, yönetici görüşlerini, iç ve dış denetim raporlarındaki bulguları, talep ve şikâyetler gibi bilgi kaynaklarını kullanarak eylemleri ve kontrol faaliyetlerini gözden geçirmeli ve sistemini güncellemelidir.

İşlevsel olarak bağımsız, süreçler ve kontroller hakkında denetim görüşü sağlayacak bir

iç denetim biriminin varlığı, iç kontrol sisteminin önemli bir parçasıdır. İç denetim birimi idarenin ihtiyaç duyduğu sistem hakkında bilgileri ve güvenceleri sağlayacak bir danışmanlık ve denetim organı durumundadır. İdarenin bir iç denetim birimi olmadığından iç kontrol sistemini revize ederken iç denetim danışmanlığından da yararlanamamaktadır. Bu itibarla iç denetim biriminin oluşturulması ve sistem bileşeni olarak görevini yerine getirmesi faydalı olacaktır. Yine Sayıştay denetimleri ile elde edilen sonuç ve önerilerin iç kontrolün gözden geçirilmesinde değerlendirilmesi gerekir.

Sonuç olarak idarenin kurduğu iç kontrol sisteminde, bilişim kontrollerinin geliştirilmesi, risk değerlendirmelerinin etkinleştirilmesi ve izleme-değerlendirme açısından eksikliklerin giderilmesi ile iç kontrol sisteminin amaçlarına uygun; etkinlikle çalışan ve güvence sağlayan bir kontrol yapısına ulaşılmış olacaktır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Ordu Ünye Belediyesinin 2018 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.

www.balioglu.net

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının Gerçek Durumu Yansıtmaması

Kurumun muhasebe kayıtlarının incelenmesi neticesinde, 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının gerçeği yansıtmadığı tespit edilmiştir.

27.05.2016 tarih ve 29724 Mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 204'üncü maddesinde *"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."* hükmü yer almaktadır.

Aynı Yönetmeliğin 205'inci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde, "*Gerek yılı*

içerisinde gerekse yıllara sari olarak yapımı süren ve tamamlandığında ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılacak tutarlar, bir taraftan bu hesaba borç, kesintiler ilgili hesaplara, ödenecek tutar 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak; diğer taraftan 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedilir.", (b) bendinde ise "*Tamamlanıp geçici kabulü yapılan işlere ilişkin tutarlar bu hesaba alacak, ilgili maddi duran varlık hesabına borç kaydedilir*." denilmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden, yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılacak her türlü madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderlerin ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılıncaya kadar 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izleneceği, tamamlanıp geçici kabulü yapılan işlere ilişkin tutarların bu hesaba alacak, ilgili maddi duran varlık hesabına borç kaydedileceği anlaşılmaktadır.

Ancak, yapılan incelemede, tamamlanıp geçici kabulü yapılan işlere ilişkin 307.557,99 TL'nin 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlenmeye devam edildiği anlaşılmıştır.

Kamu idaresi cevabında; "Yapılmakta olan yatırımlar hesabının gerçek durumu yansıtması için güncelleme işlemi yapılarak 258- Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında noksan görülen hususlar giderilmiştir." denilmiştir.

Sonuç olarak Kurum tarafından gönderilen cevapta bulguda belirtilen hususa iştirak edilmiştir. Yapılan çalışma ve düzeltme işlemlerinin 2019 yılı içerisinde gerçekleştirildiği ifade edildiği için, bahsedilen eksik ve hatalı uygulamalar, 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının 2018 yılı mali tablolarında 307.557,99 TL fazla görünmesine sebep olmuştur. Bulgu konusu tespite ilişkin düzeltici işlemlerin yapılıp yapılmadığı takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 2: Taahhüt Kartlarının Tutulmaması ve Gider Taahhütleri ile Gider Taahhütleri Karşılığı Hesaplarının Kullanılmaması

Sözleşmeye dayanılarak girişilen taahhütler için, 920-Gider Taahhütleri ve 921-Gider Taahhütleri Karşılığı hesaplarının kullanılmadığı ve taahhüt kartı düzenlenmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 450'nci maddesinde; 920- Gider Taahhütleri Hesabının, yılı için geçerli sözleşmeler ile ertesi mali yıl veya yıllara geçerli olmak üzere yapılan sözleşmelere dayanılarak girişilen ve mevzuatı gereğince bunlara ilave edilen taahhüt tutarları ile bunlardan yerine getirilenlerin ve feshedilenlerin sözleşme fiyatlarıyla

www.balioglu.net

izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Aynı Yönetmeliğin 449'uncu maddesinde ise; taahhütler, bunlara yapılan ilaveler ve fiyat farkı tutarları ile taahhüdün yerine getirilmesi dolayısıyla nakden veya mahsuben yapılan hakediş ödemeleri ile taahhüt tutarından yapılan eksiltmeler ve diğer bilgiler için "Taahhüt kartı" düzenleneceği ve yapılan işlemlerin buraya kaydedileceği ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri bir arada değerlendirildiğinde, sözleşmeye dayanılarak girişilen taahhütler için taahhüt kartı düzenlenmesi ve taahhüt tutarlarının söz konusu nazım hesaplarda takip edilmesi gerekmektedir.

Ancak yapılan incelemede, Kurum tarafından 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na göre ihale edilen ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'na göre sözleşmeye bağlanan; mal, hizmet ve yapım işleri için taahhüt kartı düzenlenmediği ve bu işler için 920-Gider Taahhütleri Hesabı ve 921-Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabının kullanılmadığı tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında; "Taahhüt kartlarının tutulmaması ve gider taahhütleri ile gider taahhüt karşılığı hesaplarının kullanılmaması maddesinde yazılı 920- Gider Taahhütleri ve 921-Gider Taahhütleri Karşılığı hesaplarının gerçeği yansıtması için: birimlerimiz tarafından sözleşmeye bağlanan; mal, hizmet ve yapım işleri için düzenlenen sözleşmelerin düzenlenmesine müteakip, kayıtlara işlenmek üzere Mali Hizmetler Müdürlüğüne teslim edilmesi, sözleşme bedelinden ödeme yapılması, gelecek yıla devretmesi ve sözleşmenin iptal edilmesi hallerinde de hesaplardan düşülmek üzere yazılı olarak bilgi verilmesi Mali Hizmetler Müdürlüğünün 28.05.2019 tarih ve 166 sayılı yazıları ile talep edilmiş olup, takip eden dönemlerde tenkit ve tavsiyelere göre işlem yapılacaktır." denilmiştir.

Sonuç olarak Kurum tarafından gönderilen cevapta bulguda belirtilen hususa iştirak edilmiştir. Bulgu konusu tespite ilişkin düzeltici işlemlerin yapılıp yapılmadığı takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 3: Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabının Gerçek Durumu Yansıtmaması

Kurumun diğer kamu idarelerinden herhangi bir alacağının bulunmamasına rağmen 232-Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabının dönem sonunda borç kalanı verdiği tespit edilmiştir.

27.05.2016 tarih ve mükerrer 29724 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 172'inci maddesinde, 23 Kurum Alacakları hesap grubu düzenlenerek, bu hesap grubunun vadesi bir yıldan fazla olmak üzere diğer kamu idarelerine verdiği borçlardan kaynaklanan alacakların izlenmesi amacıyla kullanılacağı belirtilmektedir.

Aynı Yönetmelik'in 173'üncü maddesinde ise 23-Kurum Alacakları hesap grubuna ait 232- Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar hesabının niteliği açıklanmış olup, bu hesabın ilgili mevzuatına dayanılarak bir yıldan uzun süreli nakit olarak verilen borçlardan kaynaklanan alacakların izlenmesi için kullanılacağı belirtilmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden, 232-Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabının; diğer kamu idarelerine nakit olarak verilen borçlardan kaynaklanan alacaklardan vadesi bir yılın üstünde olan tutarlar için kullanılacağı anlaşılmaktadır.

Ancak yapılan incelemede, idarenin başka bir kamu idaresinden uzun veya kısa vadeli bir alacağının bulunmadığı halde bilançodaki 232-Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabının borcunda 4.407.425,84 TL kayıtlı olduğu tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında; "Maddede belirtilen kurum alacakları hesabı bütçe içi işletmeye aktarılan tutarlar bu hesaba alacak olarak kayıt edilmiş olup, düzeltme işlemi yapılmıştır." denilmiştir.

Sonuç olarak Kurum tarafından gönderilen cevapta bulguda belirtilen hususa iştirak edilerek düzeltme yapıldığı belirtilmiştir. Ancak, yapılan düzeltme işlemleri 2019 yılında gerçekleştiğinden, bahsedilen hatalı uygulama, 232-Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabının 2018 yılı bilançosunda 4.407.425,84 TL hatalı görünmesine sebep olmuştur. Bulgu konusu tespite ilişkin düzeltici işlemlerin yapılıp yapılmadığı takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 4: Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Gerçeği Yansıtmaması

İller Bankası A.Ş.'ye ödenen ortaklık paylarının, 240-Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında eksik gösterildiği tespit edilmiştir.

6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun'un "Ortaklık yapısı ve sermaye" başlıklı 4'üncü maddesinin birinci fıkrasında; Bankanın ortaklarının il özel idareleri

ve belediyeler olduğu, üçüncü fıkrasında ise; ilgili mevzuatı gereğince her ay Hazine ve Maliye Bakanlığı ile İller Bankası tarafından dağıtılacak vergi gelirleri paylarının toplamı üzerinden aylık olarak yüzde iki oranında kesilecek miktarın, Bankanın ödenmiş sermayesine ekleneceği hüküm altına alınmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Hesabın niteliği" başlıklı 178'inci maddesinde; 240-Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının kanuni yetkilere dayanılarak mali kuruluşların sermayesine iştirak edilen tutarların izlenmesi için kullanılacağı, hesaba ilişkin işlemleri belirten 179'uncu maddesinde ise, mali kuruluşlara gerek nominal sermaye gerekse ayni sermaye transferi şeklindeki iştiraklerin gerçeğe uygun değeri ile bu hesaba kaydedileceği, sermayesine iştirak edilen mali kuruluşlara nakdi veya ayni sermaye şeklindeki katılımların bu hesaptaki kayıtlı tutarları ile ilgili mali kuruluşların öz kaynak hesaplarında karşılık olarak yer alan tutarlarının eşit olması gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri bir arada değerlendirildiğinde, belediyelerin İller Bankasının ortağı olduğu, vergi gelirleri paylarından her ay kesilen yüzde iki oranındaki tutarların belediyenin İller Bankası sermayesine iştiraki olarak eklendiği, her ay kesilen bu tutarların muhasebe birimleri tarafından 240-Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında izlenmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

www.balioglu.net

Ancak yapılan incelemede, söz konusu hesapta 5.631.411,38 TL tutarında bir kaydın yer aldığı, oysa İller Bankası veri tabanından alınan bilgilere göre kurumun İller Bankasındaki ortaklık payının 6.621.338,04 TL olduğu tespit edilmiştir. Bu durum 240-Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının bilançoda 989.926,66 TL eksik görünmesine sebep olmuştur.

Kamu idaresi cevabında; "İller Bankası A.Ş.'ye ödenen ortaklık paylarının, 240- Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabındaki eksik gösterilen hususlar giderilmiştir." denilmiştir.

Sonuç olarak Kurum tarafından gönderilen cevapta bulguda belirtilen hususa iştirak edilmiştir. Yapılan çalışma ve düzeltme işlemlerinin 2019 yılı içerisinde gerçekleştirildiği ifade edildiği için, bahsedilen eksik ve hatalı uygulamalar, 240-Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının 2018 yılı mali tablolarında 989.926,66 TL hatalı görünmesine sebep olmuştur. Bulgu konusu tespite ilişkin düzeltici işlemlerin yapılıp yapılmadığı takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 5: Alınan Kredilere İlişkin İşleyecek Faizlerin Tamamının Kredinin Kullanıldığı Yılda Faaliyet Gideri Olarak Muhasebeleştirilmesi Nedeniyle Gider Tahakkukları Hesabının Gerçek Durumu Yansıtmaması

Mali kuruluşlardan alınan kredilerin, sözleşme süresince işleyecek tüm faizlerinin, kredinin kullanıldığı yılda faaliyet gideri olarak gösterildiği tespit edilmiştir.

23.12.2014 tarih ve 29124 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Faiz giderleri ve faiz gelirleri" başlıklı 36'ncı maddesinde, kamu idarelerinin mali kuruluşlardan yaptıkları borçlanmalar dolayısıyla tahakkuk eden faizlerin, ilgili oldukları dönemde gider yazılacağı belirtilmiştir.

27.05.2016 tarih ve Mükerrer 29724 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 289' uncu maddesinde 381-Gider Tahakkukları hesabının niteliği açıklanmış olup, bu hesabın tahakkuk etmiş giderlerden kaynaklanan ancak gelecek aylarda ödenebilir duruma gelecek olan borçlar ile 481-Gider Tahakkukları hesabında kayıtlı tutarlardan vadesi bir yılın altına inenlerin izlenmesi için kullanacağı ifade edilmiştir. Aynı Yönetmelik'in 338'inci maddesinde 481 Gider Tahakkukları hesabının niteliği açıklanmış olup, bu hesabın tahakkuk etmiş giderlerden kaynaklanan ancak içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemden sonraki dönemlerde ödenebilir duruma gelecek borçların izlenmesi için kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden, tahakkuk eden faizlerin ilgili oldukları dönemde gider yazılacağı, tahakkuk etmiş ancak gelecek aylarda veya yıllarda ödenebilecek borçlar için 381-481 Gider Tahakkukları hesabının kullanacağı anlaşılmaktadır.

Ayrıca Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin 5'inci maddesinde muhasebe ilke ve kurallarının dayanağını oluşturan kavramlar arasında sayılan "dönemsellik" kavramı ile kamu idarelerinin faaliyetlerinin, belirli dönemlerde raporlanacağı ve her dönemin faaliyet sonucunun diğer dönemlerden bağımsız olarak saptanacağı belirtilmiştir.

Ancak yapılan incelemede, Kurumun mali kuruluşlardan sağladığı kredilere ilişkin gelecek dönemlerde işleyecek olan faizlerin, ilgili oldukları dönemde gider yazılması gerekirken, mevzuata aykırı olarak kredinin alındığı yılda 381 ve 481-Gider Tahakkukları hesabına alacak, 630 Giderler hesabına borç kaydedildiği anlaşılmıştır. Sonuç olarak, gelecek yılların gideri olan 7.314.007,49 TL faiz tutarının 481-Gider Tahakkukları Hesabına kaydedilmesi sonucu bu hesabın gerçek durumu yansıtmadığı değerlendirilmektedir.

www.balioglu.net

Kamu idaresi cevabında; "Alınan kredilere ilişkin işleyecek faizlerin tamamının kredilerin kullanıldığı yılda faaliyet gideri olarak muhasebeleştirilmesi nedeniyle gider tahakkukları hesabının gerçek durumunun yansıtılması gelecek yılların gideri olan 7.314.007,49 TL faiz tutarının 481- Gider tahakkukları hesabına kaydedilmesi sonucu sağlanmış olup, takip eden dönemlerde tenkit ve tavsiyelere göre işlem yapılacaktır." denilmiştir.

Sonuç olarak Kurum tarafından gönderilen cevapta, "gider tahakkukları hesabının gerçek durumunun yansıtılması gelecek yılların gideri olan 7.314.007,49 TL faiz tutarının 481-Gider tahakkukları hesabına kaydedilmesi sonucu sağlanmıştır" demektedir. Ancak, bulguda yapılan tespit, bu tutarın 481-Gider Tahakkukları Hesabına kaydedilmemesi gerektiğine ilişkindir. Bulguda da açıkladığımız üzere, mali kuruluşlardan sağlanan kredilerin faizleri tahakkuk ettikleri dönemde giderleşleştirilecektir. Bu kredilere ilişkin olarak gelecek dönemde işleyecek olan faizler ise, ilgili oldukları dönemde giderleştirilecektir. Ancak İdare, mali kuruluşlardan sağlanan krediler için gelecek dönemlerde işleyecek olan faiz tutarlarını 481-Gider Tahakkukları Hesabına alacak 630-Giderler Hesabına borç kaydetmek suretiyle giderleştirmiştir. Oysaki giderleştirilen bu tutar henüz tahakkuk etmemiş, gelecek dönemlerde işleyecek faiz tutarlarıdır.

www.balioglu.net

Bu hatalı uygulama, 630-Giderler Hesabı ile 481-Gider Tahakkukları Hesabının 2018 yılı mali tablolarında 7.314.007,49 TL fazla görünmesine sebep olmuştur.

BULGU 6: Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetveli ile Bilançonun Uyumlu Olmaması

150- İlk Madde ve Malzeme Hesabı, 253-Tesis, Makine ve Cihazlar Hesabı, 254-Taşıtlar Hesabı ve 255-Demirbaşlar Hesabının Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetvelinde yer alan tutarları ile aynı hesapların bilançodaki tutarlarının uyumlu olmadığı görülmüştür.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Taşınır giriş ve çıkış işlemlerinin muhasebe birimine bildirilmesi" başlıklı 30'uncu maddesinde; taşınır kayıt yetkilileri tarafından, kamu idarelerinin muhasebe kayıtlarında ilgili stok ve maddi duran varlık hesaplarında izlenen taşınırlardan, satın alma suretiyle edinilenlerin giriş işlemleri ile değer artırıcı harcamalar için düzenlenen Taşınır İşlem Fişlerinin bir nüshasının ödeme emri belgesi ekinde, muhasebe birimine gönderileceği, diğer şekillerde edinilen taşınırların girişleri ve maddi duran varlık hesaplarında izlenen taşınırların çıkışları için düzenlenen Taşınır İşlem Fişlerinin birer nüshasının, düzenleme

tarihini takip eden en geç on gün içinde ve her durumda malî yıl sona ermeden önce muhasebe birimine gönderilmesinin zorunlu olduğu, muhasebe yetkililerinin, taşınır giriş ve çıkış işlemlerine ilişkin olarak kendilerine gönderilen Taşınır İşlem Fişlerinde gösterilen tutarları II nci düzey detay kodu itibarıyla ilgili hesaplara kaydedeceği hüküm altına alınmıştır.

Aynı Yönetmeliğin "Muhasebe yetkililerinin taşınır hesabına ilişkin görev ve sorumlulukları" başlıklı 8'inci maddesinde; muhasebe yetkililerinin, harcama birimlerince hazırlanan Harcama Birimi Taşınır Mal Yönetim Hesabı Cetvelinde gösterilen tutarların muhasebe kayıtlarıyla uygunluğunu kontrol ederek onayladıktan sonra, harcama yetkilisine göndermekle görevli ve sorumlu oldukları ifade edilmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden, taşınır kayıt yetkililerince düzenlenecek Taşınır İşlem Fişlerinin muhasebe birimine gönderilmesi ve muhasebe birimince de taşınırın cinsine göre ilgili hesaplara kaydedilmesi gerektiği anlaşılmaktadır. Aşağıdaki tabloda taşınır mal yönetim hesabı icmal cetveli ile bilanço arasındaki farklar gösterilmiştir.

Tablo 7: Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetveli ile Bilanço Arasındaki Farklar

İlgili Hesap	Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetveli (TL)	Bilanço (TL)	Fark (TL)
150- İlk Madde ve Malzeme	8.104,95	1.977.186,21	1.969.081,26
253- Tesis, Makine ve Cihazlar Hesabı	518.952,24	496.898,31	22.053,93
254- Taşıtlar	6.247.905,00	6.309.187,31	61.282,31
255- Demirbaşlar	2.464.213,10	2.997.261,23	533.048,13
Toplam	9.239.175,29	11.780.533,06	2.585.465,63

Ancak yapılan incelemede, tablodan da görüleceği üzere taşınırların, dönem sonu taşınır mal yönetim hesabı icmal cetvelinde yer alan tutarları ile bilançoda yer alan tutarlarının birbiri ile uyumlu olmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; "Taşınır mal yönetim hesabı icmal cetveli ile bilançonun uyumlu olmaması maddesinde yazılı 150- İlk madde ve malzeme hesabı, 253- Tesis, makine ve cihazlar hesabı, 254- Taşıtlar hesabı ve 255- Demirbaşlar hesabının bilançoda yer alan tutarların birbiri ile uyumunun sağlanması için: tüm birimlerimizin görevlendirmiş olduğu taşınır kayıt yetkilisi ve taşınır kontrol yetkilileri tarafından taşınır mal yönetim hesabına

www.balioglu.net

işlenmesi gereken mal ve malzemeleri takip edilmesi sağlanmış olup, fiyat değerleme işlemi güncellenerek kayıtların bilanço ile uyumu sağlanacaktır. Ayrıca Sayıştay Denetim Raporunda belirtilen bulgu doğrultusunda birimlere Mali Hizmetler Müdürlüğünün 28.05.2019 tarih ve 166 Sayılı yazıları gereği uyarı yapılmıştır." denilmiştir.

Sonuç olarak Kurum tarafından gönderilen cevapta bulguda belirtilen hususa iştirak edilmiştir. Ancak bahsedilen hatalı uygulama, 150-İlk Madde ve Malzeme Hesabı, 253-Tesis, Makine ve Cihazlar Hesabı, 254-Taşıtlar Hesabı ve 255-Demirbaşlar Hesabının 2018 yılı mali tablolarında toplam 2.585.465,63 TL fazla görünmesine sebep olmuştur. Bulgu konusu tespite ilişkin düzeltici işlemlerin yapılıp yapılmadığı takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 7: Taşınmaz Kayıt İşlemlerinin Tamamlanmaması

Yapılan incelemede, taşınmaz kayıt işlemlerinin mevzuat hükümlerine uygun şekilde yapılmadığı anlaşılmıştır.

www.balioglu.net

Genel Yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmal cetvellerinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları düzenlemek amacıyla çıkarılan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik 02.10.2006 tarih ve 26307 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak 01.01.2006 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere yürürlüğe girmiştir.

Söz konusu Yönetmeliğin,

"Kayıt ve kontrol işlemleri" başlıklı 5'inci maddesinin birinci fıkrası ile taşınmaz kayıt ve kontrol işlemlerinin, kamu idarelerine ait taşınmazların mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilenlerin ve elden çıkarılanların miktar ve değer olarak takip edilmesi amacıyla kayıt altına alınması olarak değerlendirileceği, ikinci fıkrası ile idarenin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların maliyet bedeli, rayiç değeri veya iz bedeli üzerinden kayıtlara alınacağı, üçüncü fıkrası ile taşınmazların rayiç bedelinin maliki kamu idaresince, başka bir kamu idaresinin yönetiminde veya kullanımında olan taşınmazların ise bu idarelerce tespit edileceği, beşinci fıkrası ile "kayıt işlemleri" nin taşınmaz giriş ve çıkış kayıtlarının tutulması ile ilgili cetvellere kaydedilmesi süreçlerini kapsayacağı, altıncı fıkrası ile söz konusu taşınmazların kaydı ve yönetimi ile ilgili olarak bu Yönetmelik gereğince yapılması gereken kayıt ve kontrol işlemlerinin, bu idarelerin yetkili ve görevli birimleri tarafından yapılacağı, yedinci fıkrası ile taşınmaz kayıt ve kontrol işlemlerinin, bu Yönetmelikte belirtilen usul ve esaslara göre, harcama yetkilileri tarafından

görevlendirilecek personele yaptırılabileceği,

"Taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle ilgili görev, yetki ve sorumluluklar" başlıklı 6'ncı maddesinin birinci fıkrasında, taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleri ile görevli birim ve personelin, kayıtların mevzuata uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasını ve bu kayıtlara ilişkin bilgisayar programı, defter ve belgelerin denetime hazır şekilde muhafaza edilmesini sağlamakla yükümlü olduğu,

"Kayıt şekli" başlıklı 7'nci maddesinin birinci fıkrasında, kamu idaresi tarafından taşınmazların hangi formlara kaydedileceği, ikinci fıkrasında, hazırlanan formların taşınmaz icmal cetvelleri hazırlanmak üzere mali hizmetler birimine gönderileceği, mali hizmetler birimi tarafından bu formların konsolide edileceği ve bu Yönetmeliğin ekinde bulunan örneğe uygun şekilde taşınmaz icmal cetvellerinin oluşturulacağı, icmal cetvellerine kaydın nasıl yapılacağı ve icmal cetvellerinin ne tür bilgiler içereceği,

"Taşınmazların numaralandırılması" başlıklı 8'inci maddesinde kaydedilen her taşınmaz için bir taşınmaz numarası verileceği, "Dosyalama" başlıklı 9'uncu maddesi ile de Yönetmeliğin 7'inci maddesine göre kaydedilen her taşınmaz için taşınmaz ile aynı numarayı taşıyan ve madde hükmünde sayılan belgeleri içeren birer dosya düzenleneceği,

"Cins tashihlerinin yapılması" başlıklı 10'uncu maddesinde, taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, taşınmazların mevcut kullanım şekli ile kayıtlara alınacağı, taşınmazların cins tashihinin yapılması için gerekli işlemlerin idarece yapılacağı,

"Mevcut taşınmazların kaydına ilişkin işlemler" başlıklı geçici 1'inci maddesinde ise, bu Yönetmeliğin 5'inci maddesine göre yapılması gereken işlemlerin 31/12/2017 tarihine kadar tamamlanması gerektiği,

hüküm altına alınmıştır.

Bu itibarla, yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri gereği, taşınmaz tapu bilgilerinin temin edilerek İdarenin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımındaki taşınmazların fiili envanterinin yapılması, ilk girişlerin emlak değeri üzerinden yapılarak maliyet bedeli ve rayiç bedel çalışmasından sonra yeniden değerleme yapılması, her bir taşınmaz için numaralandırma, dosyalama ve cins tashihi işlemleri ile taşınmaz kayıt işlemlerinin gerçekleştirilmesi, taşınmaz icmal cetvellerinin konsolide edilmesi, bütün bu işlemlerin Yönetmelik'te belirtilen tarih

www.balioglu.net

itibariyle tamamlanması ve Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği gereği taşınmazların son haliyle mali tablolarda yer alan ilgili hesaplarda gösterilmesi gerekmektedir.

Ancak taşınmaz işlemleri üzerinde yapılan incelemede, taşınmazların tespit, numaralandırma, dosyalama, cins tashihi ve yeniden değerleme işlemlerinin yapılmadığı anlaşılmıştır.

Kamu idaresi cevabında; "Taşınmaz mal kayıt işlemleri Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmeliğe uygun olarak en kısa sürede tamamlanacak ve muhasebeyle uyumu sağlanacaktır." denilmiştir.

Sonuç olarak Kurum tarafından gönderilen cevapta bulguda belirtilen hususa iştirak edilmiştir. Yapılan çalışma ve düzeltme işlemleri 2019 yılında veya sonraki yıllarda tamamlanacağından, bahsedilen eksik ve hatalı uygulamalar, 250-Arazi ve Arsalar Hesabı, 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı, 252-Binalar Hesabı ile 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabının 2018 yılı mali tablolarında hatalı görünmesine sebep olmuştur. Bulgu konusu tespite ilişkin düzeltici işlemlerin yapılıp yapılmadığı takip eden denetimlerde izlenecektir**.**

www.balioglu.net

8. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: İşçilerin Yıllık İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması

Yapılan incelemede, işçilerin yıllık izinlerinin kanuna uygun şekilde kullandırılmadığı görülmüştür.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 50'nci maddesinde, dinlenmenin çalışanların bir hakkı olduğu ve bu hakların kullanımının kanunla düzenleneceği ifade edilmiştir.

4857 sayılı İş Kanunu'nun 53'üncü maddesinde; işçilere yıllık izin verileceği ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği, 56'ncı maddesinde; yıllık iznin 53'üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu belirtilmiştir. Aynı Kanun'un 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 hüküm altına alınmıştır.

Söz konusu Kanun'un 60'ıncı maddesinde ise; yıllık ücretli izinlerin yürütülen işlerin

niteliğine göre yıl boyunca hangi dönemlerde kullanılacağına, izinlerin ne suretle ve kimler tarafından verileceği veya sıraya bağlı tutulacağına, yıllık iznin faydalı olması için işveren tarafından alınması gereken tedbirler ve izinlerin kullanılması konusuna ilişkin usuller ile işverence tutulması zorunlu kayıtların şekline ilişkin hususların ilgili Bakanlık tarafından hazırlanacak bir Yönetmelik ile gösterileceği belirtilmiştir.

Yıllık ücretli izin konusu, ulusal ve uluslararası düzenlemeler ile güvence altına alınmış önemli bir haktır. Yıllık ücretli izin hakkının temel amacı, izin süresince işçinin yorgunluğunun giderilmesinin sağlanması, beden ve ruh sağlığının korunması için gerekli imkânın temin edilmesidir. İşçilerin kendi ihtiyaç ve gelişimlerine zaman ayırabilmelerinin sağlanması bakımından yıllık ücretli izin hakkının amacına uygun olarak kullanılmasını gözetmek sosyal devletin temel bir görevidir.

Yapılan incelemede bazı işçilerin 191, 206, 225, 286, 351 gün gibi kullanmadığı izinlerinin olduğu tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; özetle işçilerin yıllık izin kullanımlarını teşvik etmek amacıyla 15.12.2017-14.12.2019 tarihlerini kapsayan Toplu İş Sözleşmesinin 32. Maddesinin F fıkrasına "Yıllık ücretli izninin ilk bölümünü 10 günden aşağı olmamak üzere kullanan işçilere, izne çıkmadan önce 288,75 TL tutarında izin yardımı eklenir" maddesi eklenerek yıllık izni birikmiş personelin yıllık izinlerinin kullandırılmaya başlandığı, ayrıca bulgumuza istinaden de izinlerin kullandırılması yönünde ilgili birime yazı yazıldığı belirtilmiştir.

Sonuç olarak Kurum tarafından gönderilen cevapta bulguda belirtilen hususa iştirak edilerek yıllık izinlerin kullandırılması amacı ile ilgili birimlere yazı yazıldığı belirtilmiştir. Bulgu konusu tespite ilişkin düzeltici işlemlerin yapılıp yapılmadığı takip eden denetimlerde izlenecektir**.**

BULGU 2: İlçedeki Bir Alışveriş Merkezinde (AVM) Bulunan Belediyeye Ait Dükkânlar Üzerinde Üst Hakkı Tesisi İçin Yapılan İhalede Mevzuata ve Usule Aykırı İşlemlerin Bulunması

A. Belediye Encümenince Mevzuata Aykırı ve Yetkisiz Olarak İhale Yapılması

07.11.2017 tarih ve 123 sayılı Meclis Kararıyla, Ünye İlçesi, Kaledere Mah. 48 ada 29 parselde bulunan (Alışveriş Merkezi) mülkiyeti belediyeye ait bağımsız bölümlerin (10 adet dükkân) 20 yıla kadar kiralanabilmesi için Belediye Encümenine yetki verildiği ancak Belediye

www.balioglu.net

Encümeninin, kendisine verilen yetkinin kiralama yetkisi olmasına rağmen bu dükkânlar üzerinde 15 yıllığına Mülkiyetin Gayri Ayni Hak (Üst Hakkı) tesisi için ihale yaptığı, bu ihalenin de mevzuata aykırı olduğu anlaşılmıştır.

Üst Hakkı 4721 sayılı Türk Medeni Kanununda düzenlenmiş bir hak olup, bu kanunun üst hakkını düzenleyen 726'ncı maddesinde;

"Bir üst irtifakına dayalı olarak başkasına ait bir arazinin altında veya üstünde sürekli kalmak üzere inşa edilen yapıların mülkiyeti, irtifak hakkı sahibine ait olur.

Bir binanın başlı başına kullanılmaya elverişli bağımsız bölümleri üzerinde kat mülkiyeti veya kat irtifakı kurulması, Kat Mülkiyeti Kanununa tâbidir.

Bağımsız bölümler üzerinde ayrıca üst hakkı kurulamaz."

Aynı kanunun 826' ncı maddesinde ise;

Bir taşınmaz maliki, üçüncü kişi lehine arazisinin altında veya üstünde yapı yapmak veya mevcut bir yapıyı muhafaza etmek yetkisi veren bir irtifak hakkı kurabilir.

Aksi kararlaştırılmış olmadıkça bu hak, devredilebilir ve mirasçılara geçer.

Üst hakkı, bağımsız ve sürekli nitelikte ise üst hakkı sahibinin istemi üzerine tapu kütüğüne taşınmaz olarak kaydedilebilir. En az otuz yıl için kurulan üst hakkı, sürekli niteliktedir.

Kat Mülkiyeti Kanunun 1'inci maddesinde;

Tamamlanmış bir yapının kat, daire, iş bürosu, dükkân, mağaza, mahzen, depo gibi bölümlerinden ayrı ayrı ve başlı başına kullanılmaya elverişli olanları üzerinde, o gayrimenkulün maliki veya ortak malikleri tarafından, bu Kanun hükümlerine göre, bağımsız mülkiyet hakları kurulabilir.

Yapılmakta veya ileride yapılacak olan bir yapının, birinci fıkrada yazılı nitelikteki bölümleri üzerinde, yapı tamamlandıktan sonra geçilecek kat mülkiyetine esas olmak üzere, arsa maliki veya arsanın ortak malikleri tarafından, bu Kanun hükümlerine göre irtifak hakları kurulabilir.

Denilmektedir.

www.balioglu.net

Yukardaki maddelerden de açıkça anlaşılacağı üzere, üst hakkı, sahibine başkasına ait bir arazinin altında veya üstünde sürekli kalmak üzere bir yapı inşa etmek veya mevcut bir inşaatı muhafaza etmek suretiyle yapı üzerinde malik olma hakkı veren bir irtifak hakkıdır. Üst hakkı aynı zamanda bir inşaat hakkıdır.

Bir binanın başlı başına kullanılmaya elverişli bağımsız bölümleri üzerinde kat mülkiyeti veya kat irtifakı kurulması, Kat Mülkiyeti Kanununa tâbidir. Medeni Kanunun 726' ncı maddesinin üçüncü fıkrasında, bir binanın bağımsız bölümleri üzerinde üst hakkının kurulamayacağı belirtilmektedir. Üst hakkını düzenleyen yukarıdaki maddelerden üst hakkının binanın tümü üzerinde kurulabileceği ancak binanın bağımsız bölümleri üzerinde ise bu hakkın tesis edilemeyeceği anlaşılmaktadır. Oysa Ünye Belediyesinin söz konusu Alışveriş Merkezindeki kendisine ait olan bağımsız dükkânları üzerinde 15 yıllığına üst hakkı tesis etmek üzere ihaleye çıktığı ve ihale üzerinde kalan iş ortaklığı ile yaptığı 03.01.2018 tarihli sözleşme ile bu bağımsız dükkânları üzerinde üst hakkı tesis ettiği anlaşılmıştır.

Tapu Kadastro Genel Müdürlüğünün 15.06.2010 tarih ve B.09.1.TKG0100001- 073/ sayılı genelgesinde, 30 yıldan az süreli üst hakkı tesisi taleplerinin taşınmaz tapu kütüğü sahifesinin "İrtifak Hakları ve Gayrimenkul Mükellefiyetleri" sütununda irtifak hakkı şeklinde tescil edilmek suretiyle karşılanması gerektiği belirtilmektedir. Söz konusu dükkânların tapuları üzerinde yapılan incelemede kat irtifakı sahibi olarak Ünye Belediyesi yazılı olup tapunun şerh /beyan/ irtifak kısımlarında da herhangi bir kaydın yer almadığı anlaşılmıştır.

Dolayısıyla belediye meclisi, belediye encümenine söz konusu Alışveriş Merkezinde bulunan belediyeye ait bağımsız dükkânları kiralama yetkisi verdiği halde, belediye encümeninin yetkisiz olarak bu dükkânlar üzerinde 15 yıllığına ayni bir hak olan üst hakkı tesis etmek amacıyla ihale yaptığı, yapılan bu ihalenin de yukarıda belirtildiği üzere 4721 sayılı kanunun 726'ıncı maddesindeki " *Bağımsız bölümler üzerinde ayrıca üst hakkı kurulamaz*" hükmüne aykırı olduğu anlaşılmıştır.

Burada ayrıca belediye meclisince alınan kararın da mevzuata aykırı olduğu anlaşılmıştır. Zira 2886 Sayılı Devlet İhale Kanununun "Kiralarda sözleşme süresi" başlıklı 64'üncü maddesinde kiraya verilecek taşınmazların kira süresinin en fazla 10 yıl olacağı hüküm altına alınmasına rağmen belediye meclisinin, belediye encümenine söz konusu taşınmazları 20 yıla kadar kiralama yetkisi verdiği anlaşılmıştır.

B. İhale Üzerinde Kalan İş Ortaklarından Birinin Yetkisiz Olarak Yapılan Bir

www.balioglu.net

Danışmanlık Sözleşmesine Dayanarak İhaleden Önce İhale Konusu Dükkânları Kiraya Vermesi

Ünye Belediye Meclisinin 7.11.2017 tarih ve 123 sayılı kararıyla, söz konusu Alışveriş Merkezi içerisinde bulunan belediyeye ait 10 adet bağımsız dükkânın 20 yıla kadar kiralanabilmesi için Belediye Encümenine yetki verildiği, daha sonra bu dükkânlar üzerinde 15 yıl süre ile Mülkiyetin Gayri Ayni Hak (Üst Hakkı) tesis edilerek ticari, sosyal ve kültürel olarak donatılması, işletilmesi ve karşılığında Belediyeye pay verilmesi amacıyla 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 35/a ve 36. maddelerine göre kapalı teklif usulü ile 08.12.2017 tarihinde ihale yapıldığı, ihalenin X A.Ş. ile Y Ltd. Şti. iş ortaklığının üzerinde kaldığı anlaşılmıştır. Y Ltd. Şti' nin bu dükkânların bulunduğu alışveriş merkezini belediyeye kat karşılığı yapan şirket olduğu anlaşılmıştır.

Ancak yapılan incelemede, ihale üzerinde kalan iş ortaklarından X A.Ş.'nin ihaleden önce ihale konusu bu 10 adet bağımsız dükkânı çeşitli firmalara 5 ila 15 yıl süreliğine zaten kiraya verdiği ve bu firmalarla kendi adına kira sözleşmesi yaptığı, ihale tarihinden önce bu firmalara dükkânları teslim ettiği, bu firmaların bir kısmının ihale tarihinden önce kalanının ise ihale sonrası yapılan sözleşmeden önce ticari faaliyetlerine başladığı tespit edilmiştir. Yapılan bu kira sözleşmelerinin birinde, X A.Ş.'nin bu kiralama yetkisini Ünye Belediyesi Tüzel Kişiliği ile yaptığı danışmanlık sözleşmesinden aldığı belirtilmektedir.

www.balioglu.net

Ancak tarafımızdan yapılan incelemede, Ünye Belediyesinin arşiv kayıtlarında böyle bir danışmanlık sözleşmesinin mevcut olmadığı ve danışmanlık sözleşmesi yapılması konusunda gerek Belediye Meclisince gerekse Belediye Encümenince herhangi bir karar alınmadığı tespit edilmiştir. Dolayısıyla, danışmanlık sözleşmesinde Ünye Belediyesi tüzel kişiliği adına imzası bulunan Belediye Başkan Yardımcısına X A.Ş ile danışmanlık sözleşmesi yapılması hususunda herhangi bir resmi yetki verilmediği, kendisinin yetkisiz olarak bu şirketle ihale öncesinde sözleşme yaptığı tespit edilmiştir.

Belediyenin resmi kayıtlarında olmadığı için Belediye tarafından X A.Ş.' den istenilen ve tarafımıza gönderilen söz konusu danışmanlık sözleşmesinde, X A.Ş' ye AVM'deki Belediyeye ve ihale üzerinde kalan diğer iş ortağı Y Ltd.Şti.'ye ait dükkanları kiraya vermesi ve 31.12.2020 tarihine kadar yönetim hizmetleri karşılığında sözleşmede belirtilen ücretlerin verileceği, mal sahiplerinin (Belediye ve Y Ltd.Şti.) sözleşmeden doğan yükümlülüklerini yerine getirmemesi durumunda cezai şart olarak sözleşmede belirtilen tutarı ödemekle yükümlü olacağı ve danışman X A.Ş.' nin tek taraflı olarak sözleşmeyi feshedeceği ve uğradığı zararların

mal sahipleri tarafından tazmin edileceği gibi Ünye Belediyesini yükümlülük altına sokan hükümlerin yer aldığı anlaşılmıştır.

Yine bu danışmanlık sözleşmesinde, X A.Ş'nin sonradan bu dükkânların kiralanması veya işletilmesi amacıyla yapılacak bir ihalenin sonucuna göre hiçbir hak iddia etmeden dükkânları belediyeye bırakacağına ilişkin herhangi bir hükmün yer almadığı anlaşılmıştır.

C. İhale Kararının İta Amirince Onaylanmaması

2886 Sayılı Devlet İhale Kanunun "İhale kararlarının onayı veya iptal edilmesi" başlıklı 31 inci maddesinde, "*İhale komisyonları tarafından alınan ihale kararları, ita amirlerince karar tarihinden itibaren en geç 15 işgünü içinde onaylanır veya iptal edilir.*" denilmektedir.

Yukarıdaki hüküm gereğince ihale kararlarının 15 iş günü içinde ita amiri tarafından ya onaylanması ya da iptal edilmesi gerekmektedir. Ancak söz konusu ihaleye ilişkin 08.12.2017 tarih ve 753 nolu Encümen Kararının (ihale kararının) ita amiri tarafından onaylanmadığı ve onaysız bir şekilde ihale üzerinde kalan iş ortaklığı ile sözleşme yapıldığı tespit edilmiştir. Dolayısıyla yukarıda bahsedilen mevzuat hükmüne aykırı hareket edildiği anlaşılmıştır.

www.balioglu.net

D. İhale Üzerinde Kalan İş Ortaklığı Tarafından İhale Komisyonuna Sunulan Belgenin İşin Şartnamesinde ve İlanında Yazılı Nitelikte Olmaması

2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "İsteklilerde aranacak nitelikler ve istenecek belgeler" başlıklı 16'ıncı maddesinin ikinci fıkrasında "İstekliler şartnamelerde yazılı belgeleri eksiksiz vermek… zorundadır." denilmektedir.

Yapılan ihaleye ait ilanın "İhaleye Gireceklerden İstenilecek Belgeler" ve idari şartnamenin "İhaleye Girebilme Şartları" başlıklı 4' üncü maddelerinde "*ihaleye katılacak gerçek ve tüzel kişi veya kişilerde aşağıdaki şarlar aranır*" denildikten sonra 4.6.2 aynı alt maddesinde " *Vergi Dairesi veya Yeminli Mali Müşavirlerce tasdikli son yıla ilişkin bilanço ve gelir gider tablosu vermesi*" hükmü yer almakta olup bu belgenin ihaleye katılacaklar tarafından verilmesinin ihaleye katılma şartı olarak belirlendiği anlaşılmıştır.

Söz konusu idari şartnamenin "Teklif Hazırlanması" başlıklı 7'nci maddesinin 7.2.1.7. alt maddesinde şartnamenin 4'üncü maddesinde istenen belgelerin dış zarfa konulması gerektiği belirtilmektedir.

Aynı şartnamenin "Tekliflerin Açılması*"* başlıklı 9'uncu maddesinin 9.2 alt

maddesinde ise *" Dış zarf içinde şartnamelerde yazılı belgeleri ile teminatı usulüne uygun ve tam olmayan isteklilerin iç zarfları açılmadan ve başkaca işlem yapılmadan ihaleye katılamayacağı bildirilir. Teminatları iade edilir."* denilmektedir.

Ancak ihale dosyası üzerinde yapılan incelemede, ihale üzerinde kalan X A.Ş ile Y Ltd. Şti. iş ortaklığına ait kapalı zarf içerisinde yer alan 2016 yılı bilanço ve gelir gider tablolarının vergi dairesi veya yeminli mali müşavirce tasdikli olmadığı görülmüştür. Bu hususla ilgili tarafımızdan Ünye Belediyesine yazılan 01.04.2019 tarih ve 64113803-100.100-E.1919182 sayılı yazıda ihale dosyasında bulunan kapalı zarf içerisindeki bu vergi dairesi veya yeminli mali müşavirce tasdikli olmayan 2016 yılı bilanço ve gelir gider tablolarının 08.12.2017 tarih ve 753 no'lu ihale kararında esas alınıp alınmadığı veya hangi belgeler esas alındı ise tarafımıza gönderilmesi istenilmiş, tarafımıza gönderilen 11.04.2019 tarih ve 32280340-845.99-E.125 sayılı cevabi yazıda, söz konusu ihale kararında esas alınan belgelerin yukarıda bahsedilen dosyasındaki mevcut belgeler olduğu, bu belgelerin sistem tarafından çıkarılmış belgeler oldukları belirtilmiştir.

www.balioglu.net

İhaleye 4 firma katılmış, bu firmalardan biri yukarıda bahsedilen vergi dairesi veya yeminli mali müşavirce tasdikli 2016 yılı bilanço ve gelir gider tablosu vermediği için ihale komisyonu tarafından "*Vergi Dairesi veya Yeminli Mali Müşavirlerce tasdikli son yıla ilişkin bilanço ve gelir gider tablosu vermesi*" hükmünü destekleyen bir belge bulunmadığı gerekçesiyle ihale dışı bırakılmıştır. Oysa ihale üzerinde kalan X A.Ş. ile Y Ltd. Şti. den oluşan iş ortaklarının ihale komisyonuna kapalı zarf içerisinde sundukları sistem çıktısı olduğu belirtilen 2016 yılı bilanço ve gelir gider tablolarının vergi dairesi veya yeminli mali müşavirce tasdikli olmadığı, ancak bu belgelerin ihale komisyonunca kabul edildiği tespit edilmiştir.

Oysaki yukarıda bahsedilen mevzuatta, isteklilerin şartnamelerde yazılı belgeleri eksiksiz vermek zorunda oldukları belirtilmektedir. Bu nedenle, tasdiksiz olan bu belgelerin "*Vergi Dairesi veya Yeminli Mali Müşavirlerce tasdikli son yıla ilişkin bilanço ve gelir gider tablosu vermesi*" hükmünü destekleyen bir belge olmadıkları anlaşılmıştır.

E. İhale İlanında ve Şartnamesinde Rekabeti Engelleyen Şartın Bulunması ve İhalede Açıklık İlkesine Uyulmaması

2886 Sayılı Devlet İhale Kanununun "İlkeler" başlıklı 2'nci maddesinde *"Bu Kanunun yürütülmesinde, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması esastır."* denilmektedir.

Söz konusu AVM'deki Belediyeye ait dükkânların 15 yıl süre ile Mülkiyetin Gayri Ayni Hak(Üst Hakkı) tesis edilerek ticari, sosyal ve kültürel olarak donatılması ve işletilmesi amacıyla yapılan ihalenin ilanında ve şartnamesinde "İhaleye Gireceklerden İstenilecek Belgeler" başlıklı 4'üncü maddenin altıncı fıkrasının 1'inci bendinde *"İhaleye girecek olan istekliler, son 5 yıl içerisinde en az 3 adet 7.500 m2 veya üzerinde Alışveriş Merkezi kiralama işlemi yapmış olmalıdırlar"* denilmektedir. Ancak bahsi geçen belediyeye ait dükkânların toplam metrekaresi yaklaşık 2700'dür. Dolayısıyla ihaleye katılacaklardan iş deneyimi olarak 2700 m2'nin çok üzerinde en az 7500 m2 alışveriş merkezi kiralama işlemi yapmış olmasını ve üstelik te böyle bir kiralama işlemini son 5 yılda en az 3 kez yapmış olmasını istemenin ihalede rekabetin sağlanmasına engel olduğu değerlendirilmektedir. Zira söz konusu ihaleye 4 istekli katılmış, ancak 2 istekli bu şartı taşımaması nedeniyle diğer bir istekli ise belge eksikliğinden ihale dışı bırakılmıştır.

Ayrıca yukarıda bahsedilen mevzuat hükmü gereğince, ihtiyaçların en iyi şekilde ve uygun şartlarla temini için ihalede açıklığın sağlanması genel bir ilkedir. Söz konusu dükkânların 15 yıl süre ile Mülkiyetin Gayri Ayni Hak(Üst Hakkı) tesis edilerek ticari, sosyal ve kültürel olarak donatılması ve işletilmesi amacıyla yapılan ihale ile ilgili olarak, bu dükkânların ihaleden önce 5 ila 15 yıl süreliğine kira sözleşmeleri yapılarak çeşitli firmalara kiraya verildiği ve kiracı firmaların bir kısmının da ihaleden önce bu dükkânlara yerleştiği yani ticari olarak zaten donatıldığı ve işletildiği bilgisinin ihalede açıklık ilkesi gereğince ihale dokümanında belirtilmesi gerekirdi.

www.balioglu.net

F. İhaleye Katılacaklardan İstenilen Belgelerden Birinin İhale Komisyonunca İhale Esnasında İstenmemesi

Yapılan incelemede, ihaleye katılacaklardan istenilen belgeler arasında sayılan isteklilerin belediyeye vadesi geçmiş borcunun olmadığına dair yazının ihale üzerinde kalan iş ortaklığı tarafından ihale komisyonuna verilmediği, ihale komisyonunca da söz konusu belgenin talep edilmediği anlaşılmıştır.

2886 Sayılı Kanun'un "İhaleye katılabilme şartları:" başlıklı 5'inci maddesinde aynen; " *Bu Kanuna göre yapılacak ihalelere katılabilmek için kanuni ikametgâh sahibi olmak, gerekli nitelik ve yeterliği haiz bulunmak, istenilen teminat ve belgeleri vermek zorunludur.",*

İhale ilanın "İhaleye Gireceklerden İstenilecek Belgeler" başlıklı 4. maddesinde aynen *"Tüm isteklilerin Belediyemize ait vadesi geçmiş borcu olmadığına dair belge getirilecektir. Bu belgeyi getiremeyenler ihaleye katılamaz"*

denilmektedir.

Yukarıdaki kanun maddesinden ve ihale ilanındaki hükümden, ihalelere katılabilmek için istenilen belgelerin verilmesinin zorunlu olduğu, aksi takdirde ihaleye katılmanın mümkün olmadığı anlaşılmaktadır.

Ancak yapılan incelemede, işin ilanında ihaleye katılacak isteklilerden Belediyeye vadesi geçmiş borcu olmadığına dair belge getirmeleri aksi takdirde ihaleye katılamayacakları çok açık bir şekilde belirtilmesine rağmen, ihaleyi kazanan iş ortaklığı da dâhil isteklilerin hiçbirinin belediyeden "vadesi geçmiş borcu yoktur belgesi" almadığı ve Encümen Komisyonunca da bu belgenin ihale sırasında isteklilerden talep edilmediği tespit edilmiştir.

Bu nedenle yukarıdaki hükümler gereğince belediyeye vadesi geçmiş borcu olmadığına dair belge getirmeyen ihale üzerinde kalan iş ortaklığı da dâhil hiçbir isteklinin ihaleye alınmaması gerekirken alındığı, dolayısıyla Belediye Encümenince yukarıdaki hükümlere aykırı işlem tesis edildiği anlaşılmıştır.

www.balioglu.net

G. Belediyeye Ait Bazı Dükkânların Mimari Projesine Aykırı Olarak Başka Dükkânlarla Birleştirilmek Suretiyle Kiraya Verilmesi

Yapılan incelemede, ihale üzerinde kalan iş ortaklarından X A.Ş.'nin ihaleden önce belediyeye ait 10 adet dükkândan 6 tanesini AVM içerisinde yer alan ve mülkiyeti belediyeye ait olmayan başka dükkânlarla birleştirmek suretiyle kiraya verdiği anlaşılmıştır.

İhale sonrası iş ortaklığıyla yapılan sözleşmede ve işin şartnamesinde *"İşletmeci mimari proje ve teknik şartnameye uygun olarak imalat yapacaktır."* denildikten sonra sözleşmede ayrıca aynen; *"İstekli üst hakkı verilen alanda Belediyenin 16.12.2016 tarih ve 2016/25l ruhsat nolu onaylanan proje dışına çıkılmayacaktır. Proje dışına çıkıldığı taktirde ihale sözleşmesi ihtara hacet kalmaksızın tek taraflı fesh olunur. Kiracı fuzuli şagil durumuna düşer. Taşınmaz 2886 sayılı yasa hükümleri doğrultusunda tahliye olunur."* denilmektedir.

Belediyeye ait dükkânların her birinin müstakil ve bağımsız bölüm olarak tapuya kayıtlı olduğu ihale dosyasındaki tapu kayıtlarından anlaşılmaktadır.

Ancak X A.Ş.'nin kiracılarla yaptığı kira sözleşmeleri üzerinde yapılan incelemede, Belediyeye ait 6 adet dükkânı, AVM içerisinde yer alan ve mülkiyeti belediyeye ait olmayan başka dükkânlarla birleştirmek suretiyle kiraya verdiği ve bu durumun da mimari projeye, işin şartnamesine ve sözleşmesine aykırı olduğu anlaşılmıştır.

H. Tahmini Bedelin Gerçekçi Belirlenmemesi Nedeniyle Belediyeye Ait Dükkânların Kiralanması Veya İşletilmesi Karşılığında Belediyeye Aktarılan Gelirler ile İhale Üzerinde Kalan İş Ortaklığının Elde Ettiği Gelirler Arasında Belediyenin Aleyhine Büyük Fark Oluşması

2886 Sayılı Kanunun "Tahmin edilen bedelin tespiti" başlıklı 9'uncu maddesinde "*Tahmin edilen bedel, idarelerce tespit edilir veya ettirilir. İşin özelliğine göre gerektiğinde bu bedel veya bu bedelin hesabında kullanılacak fiyatlar belediye, ticaret odası, sanayi odası, borsa gibi kuruluşlardan veya bilirkişilerden soruşturulur. Tahmin edilen bedel, bunun dayanaklarının da eklendiği bir hesap tutanağında gösterilir ve asıl evrak arasında saklanır. Bu bedel gerektiğinde ihale komisyonlarınca tahkik ettirilir."*

Söz konusu işe ait şartnamenin 3'üncü maddesinde ve ihale onay belgesinde "*Tahmin edilen aylık üst hakkı bedeli "6-13-14-25-27-28-36-37-44-45 no'lu. bağımsız bölümler için ilk 7(Yedi) yıl ortak gider dahil toplam cironun %1(Bir)+KDV den az, son 8 yıl için ise ortak gider dahil toplam cironun %3 (Üç)+ KDV'den az olamaz*",

"*Tahmin edilen 15 yıllık üst hakkı bedeli 13.500.000 TL+KDV'dir*"

denilmektedir.

Yapılan incelemede, söz konusu Alışveriş Merkezinde (AVM) bulunan belediyeye ait 10 adet dükkânın ortalama aylık ciroları toplamının ne kadar olabileceğine ilişkin 2 emlak danışmanına sorulmak suretiyle piyasa araştırması yapılmış, buna göre 10 adet dükkânın aylık ortalama ciroları toplamı 2.500.000 TL olarak belirlenmiştir. Tahmin edilen aylık üst hakkı bedeli, 7 yıl için ortak gider dâhil toplam cironun %1'i ve son 8 yılı için ise ortak gider dâhil toplam cironun %3'ü olarak belirlenmiştir. Ancak tahmin edilen bedel tespit edilirken aylık ciroya uygulanan %1 ve % 3 oranlarının nasıl belirlendiğine ilişkin bunun dayanaklarının da gösterildiği bir hesap tutanağının düzenlenmediği anlaşılmıştır. Bu oranlar belirlenirken yukarıda bahsedilen mevzuatın öngördüğü şekilde ticaret odası, sanayi odası, borsa gibi kuruluşlardan veya bilirkişilerden yararlanılmadığı, benzer nitelikteki alışveriş merkezlerindeki benzer dükkânların ne kadar kira geliri (dolayısıyla burada üst hakkı bedeli) getirebileceğinin araştırılmadığı, sadece söz konusu dükkânların aylık ortalama cirolarının ne kadar olabileceğine ilişkin bir araştırmanın yapıldığı anlaşılmıştır. Oysa benzer dükkânların ne kadar aylık kira geliri getirebileceğinin araştırılması ve tahmin edilen üst hakkı bedeli belirlenirken bu kira gelirini karşılayacak bir ciro oranın belirlenmesi gerekirdi. Dolayısıyla tahmini üst hakkı bedeli için ciroya uygulanması gereken oranın, doğru ve gerçekçi olarak tespit edilmediği anlaşılmıştır. Zira ihalede uygun bedel olarak ilk 7 yıl için cironun %1.35'i ve sonraki 8 yıl için ise cironun %4.15'i kabul edilmesine rağmen bulgumuzun "B" kısmında

www.balioglu.net

ayrıntılı açıklandığı üzere ihale üzerinde kalan iş ortaklarından X A.Ş.'nin ihaleden önce 5 ila 15 yıl süreliğine bu dükkânların bazılarını o dükkânın aylık cirosunun %4'ü ila %10'u arasında değişen oranlarda kiraya verdiği, diğerlerini ise asgari sabit bir kira bedeli üzerinden kiraya verdiği, bu sabit kiraların yıllık toplamlarının o dükkânların yıllık cirolarına oranlarının ise %5,7 ile %17.9 arasında değişen oranlara ulaştığı tespit edilmiştir. X A.Ş.'nin asgari sabit kira bedeli belirleyerek kiracılarla yaptığı kira sözleşmelerinin biri hariç hepsinde ayrıca kirayı ciroya da endekslediği, ciroya uygulanacak oranı ise en az %8 ve %10 olarak belirlediği anlaşılmıştır. Yani X A.Ş.'nin belediyeye ait dükkânları ihaleden önce o dükkânın aylık cirosunun %4'ü ila %10'u arasında değişen oranlarla kiralaması ve asgari sabit kira bedellerinin de o dükkânın yıllık cirosunun %17,9'una varan ölçülere ulaşması nedeniyle, İdarenin tahmini aylık üst hakkı bedeli olarak ciroya uygulanan %1 ve %3 oranlarını doğru ve gerçekçi olarak belirlemediği anlaşılmıştır. Bu durumun da ihale üzerinde kalan iş ortaklığının, bu dükkânlardan elde ettiği kira gelirlerinden üst hakkı bedeli olarak belediyeye gönderdiği tutar çıktıktan sonra kendisine kalan tutar ile belediyeye gönderdiği tutar arasında belediye aleyhine büyük farkın oluşmasına neden olduğu anlaşılmıştır.

www.balioglu.net

Belediyeye ait dükkânlar üzerinde 15 yıl süre ile Mülkiyetin Gayri Ayni Hak(Üst Hakkı) tesis edilerek ticari, sosyal ve kültürel olarak donatılması, işletilmesi ve karşılığında Belediyeye pay verilmesi amacıyla yapılan ihaleye ilişkin sözleşmede, ihale üzerinde kalan iş ortaklığının kiraya verdiği belediyeye ait dükkânların aylık cirosunun ilk 7 yıl için %1.35'i, sonraki 8 yıl için ise %4.15'i oranında Belediyeye üst hakkı bedeli ödeyeceği hüküm altına alınmıştır.

Üst hakkının, belediyeye ait boş dükkânların yüklenici tarafından kiraya verilmesi veya kendisi tarafından işletilmesi yani yükleniciye kullandırılması ve karşılığında dükkânların ciroları üzerinden belediyeye bir pay verilmesi amacıyla tesis edildiği anlaşılmaktadır. Bu itibarla belediyeye ödenen üst hakkı bedelini, belediye açısından bir kira geliri olarak nitelendirmek mümkündür. Buna göre yüklenici bu dükkânları ya kiraya verecek ya da kendisi işletecektir. Nitekim yüklenici bu dükkânları kendisi işletmemiş kiraya vermiştir. Bu dükkânların bulunduğu alışveriş merkezinde bir yönetim kurulu olduğu, Ünye Belediyesinin de bu kurulda belediye başkan yardımcısı düzeyinde bir temsilcisinin olduğu anlaşılmıştır. Dolayısıyla yüklenicinin yaptığı işin esas itibarıyla belediyeye ait dükkânların kiraya verilmesi ve elde edilen kira gelirlerinden belediyeye yukarıda belirtilen oranlarda bir pay verilmesinden ibaret olduğu anlaşılmaktadır. Zaten bu durum ihale üzerinde kalan iş ortaklığı ile yapılan sözleşmenin 4' üncü maddesinde açıkça belirtilmiş, söz konusu dükkânların ihale üzerinde kalan iş ortaklığı tarafından kiraya verileceği veya bizzat işletileceği ve karşılığında da

belediyeye bir pay verileceği belirtilmiştir.

Aşağıda, ihale üzerinde kalan iş ortaklığının belediyeye ait dükkânlardan elde ettiği kira gelirleri ve bu kira gelirlerinden belediyeye üst hakkı karşılığında aktardığı tutarlar örnek olarak verilmiştir.

İş ortaklığının;

- Aylık sabit 8.000 TL' den kiraya verilen 243 m2'lik bir dükkândan elde ettiği yıllık 96.000 TL kira gelirinden, o dükkânın yıllık cirosunun %1.35' ne tekabül eden 12.374,65 TL'sini üst hakkı bedeli olarak belediyeye gönderdiği, kalan 83.625,35 TL'sini ise kendisinin aldığı, dolayısıyla belediyenin bu dükkândan elde ettiği aylık kira gelirinin 1.031 TL (12.374,65/12) olduğu,

-Aylık sabit 5.500 TL'den kiraya verilen 69 m2'lik bir dükkândan elde ettiği yıllık 66.000 TL kira gelirinden o dükkânın yıllık cirosunun %1.35' ne tekabül eden 6.199,87 TL'sini üst hakkı bedeli olarak belediyeye gönderdiği, kalan 59.800,87 TL'sini ise kendisinin aldığı, dolayısıyla belediyenin bu dükkândan elde ettiği aylık kira gelirinin 516 TL (6.199,87/12) olduğu,

-Aylık sabit 11.000 TL'den kiraya verilen 318 m2'lik bir dükkândan kiracının Eylül ayında dükkândan çıkması nedeniyle elde ettiği 9 aylık kira tutarı olan 99.000 TL kira gelirinden o dükkânın 9 aylık cirosunun %1.35' ne tekabül eden 7.441,66 TL'sini üst hakkı bedeli olarak belediyeye gönderdiği, kalan 91.558,34 TL'sini ise kendisinin aldığı, dolayısıyla belediyenin bu dükkândan elde ettiği aylık kira gelirinin 826 TL (7.441,66/9) olduğu,

-2018 yılının Eylül ayında aylık cirosunun %10'u üzerinden 10 yıllığına kiraya verilen 716 m2'lik bir dükkândan elde ettiği 2018'in son 3 aylık kira tutarı olan 59.037,08 TL'den o dükkânın 3 aylık cirosunun %1.35'ine tekabül eden 7.970,01 TL sini üst hakkı bedeli olarak belediyeye gönderdiği, kalan 51.067,07 TL' sini ise kendisinin aldığı, dolayısıyla belediyenin bu dükkândan elde ettiği aylık kira gelirinin 2.656 TL (7.970,01/3) olduğu,

Tespit edilmiştir.

Benzer durum, belediyeye ait diğer dükkânlar için de söz konusudur.

Yukarıdaki örneklerden, yüklenicinin tahsil ettiği kira gelirlerinden kendisine kalan tutarların, belediyeye gönderilen tutarlardan çok yüksek olduğu, öyle ki bu farkın 12 kata varan

www.balioglu.net

ölçülere ulaştığı anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, ihale üzerinde kalan iş ortaklarından X A.Ş.' nin işin şartnamesi gereğince idareye sunduğu iş bitirme belgelerinden daha önce de alışveriş merkezlerinde bu tür dükkân kiralama işi yaptığı anlaşılmaktadır. İhale dosyasına ekli bu iş bitirme belgelerinden, X A.Ş.'ye bu tür dükkânları kiraya verme hizmetinin karşılığı olarak kiraya verdiği dükkânlardan elde edilen yıllık kira gelirinin %10 ila %15'i arasında değişen oranlarda ve tek sefere mahsus olmak üzere bir kiralama ücreti ödendiği anlaşılmaktadır. Oysa yukarıda verilen örneklerden de görüleceği üzere, ihale üzerinde kalan iş ortaklığının söz konusu dükkânlardan elde ettiği kira gelirlerinden kendisine kalan tutarların, bu dükkânların yıllık kiralarının %90'ına ulaşan ölçülerde olduğu ve bunu tek sefere mahsus değil sözleşme süresi olan 15 yıl boyunca alacağı anlaşılmaktadır. Dolayısıyla belediyenin mal sahibi, yüklenicinin ise bu dükkânları kiraya veren konumda olduğu düşünüldüğünde, yüklenicinin kendisine kalan tutarın, belediyeye aktarılan tutardan 12 kata varan ölçülerde fazla olmasının ticari hayatın olağan akışına uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

www.balioglu.net

Ayrıca önemli olan bir husus da yapılan ihalenin hem sözleşmesinde hem de şartnamesinde ihale üzerinde kalan iş ortaklığının AVM içerisindeki herhangi bir alanı istediği ölçekte özel ve tüzel kişilere kiraya verebileceği hüküm altına alındığı için Belediyenin bu alanların kiralanmasından elde edilen geliri iş ortaklığına bıraktığı da anlaşılmaktadır. AVM'nin ortak alanlarında bazı firmaların faaliyet gösterdiği tarafımızca görülmüş olup Belediyeye bu yerlerle ilgili bir gelirin aktarılmadığı da tespit edilmiştir.

Yine işin şartnamesinde ve sözleşmesinde dükkânların boş kalması halinde ihale üzerinde kalan iş ortaklığının dükkânların boş kaldığı süreler için bir bedel ödeyeceğine dair herhangi bir hüküm de konulmadığı anlaşılmıştır. Nitekim belediyeye ait 318 m2 büyüklüğündeki bir dükkânın 2018 yılının son 3 ayı itibarıyla boş kaldığı, ancak yüklenicinin dükkânın boş kaldığı süreler için belediyeye herhangi bir tutar ödemediği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; Bulgumuzun A şıkkı için özetle, Belediye Meclisince 06.02.2018 tarih ve 25 Sayılı karar ile düzeltme yapılarak, 10 yıla kadar kiralanabilmesi ve/veya 15 yıla kadar sınırlı ayni hak tesis edilmesi şeklinde yetki verildiği, Belediye Encümenin ise verilen 2 alternatifli yetkiden biri olan 15 yıla kadar sınırlı ayni hak tesis yetkisini kullandığı, dolayısıyla mevzuata aykırı bir işlem tesis edilmediği, yapılan işlemin intifa hakkı niteliğinde olup, Üst Hakkı olarak sehven ifade edildiği, Belediye Kanununun 15/h ve Medeni Kanunun İntifa Hakkı'nı düzenleyen maddelerini belirtmek suretiyle, ihalenin bu

maddelerin birlikte değerlendirilmek suretiyle, mevzuata uygun olduğu düşünülerek yapıldığı belirtilmiştir.

Bulgumuzun B şıkkı için; *"İhaleden önce yetkisiz kişilerin firmalar ile görüştüğü, anlaşma yaptığı yönünde ihale komisyonunun her hangi bir bilgisi yoktur. Ayrıca yetkili kişilerin idareden habersiz olarak firmalar ile yaptığı belirtilen anlaşmalardan ihale komisyonunun bilgisi bulunmamaktadır. Raporda ifade edildiği şekilde Belediye Başkan Yardımcısı ile X A.Ş. arasında düzenlendiği iddia edilen danışmanlık sözleşmesinin Belediyemizde herhangi bir karşılığı yoktur, tamamen bireysel bir işlemdir."* denilmiştir.

Bulgumuzun C şıkkı için; *"* Bahse konu Encümen kararında Belediye Başkanı yetkisiyle görev yapan Encümen Başkanının da imzası mevcut olup, ihale birimi tarafından hazırlanan sözleşmenin imzalama aşamasından önce adı geçen kararın Belediye Başkanı oluruna göndermesi sehven atlanmış olup, bundan sonraki süreçlerde tenkit edilen hususlarda gerekli özen gösterilecektir.*"* denilmiştir.

Bulgumuzun D şıkkı için; *"*Vergi dairesi veya yeminli mali müşavirlerce tasdikli mali yıla ilişkin bilanço ve gelir gider tablosu yetkili kurumların resmi sitelerinden temin edilmesine izin verilmiş sistem çıktısı olması, konuyla alakalı anılan ihaleye başkanlık eden Başkan Vekilinin serbest muhasebeci mali müşavir olması sıfatı ile adı geçen belgenin geçerli olduğunu ısrarla vurgulaması üzerine belge kabul edilmiştir. Bundan sonraki süreçte istenen belgelerin şartnamede belirtilen usul ve esaslar kapsamında istenmesi sağlanacaktır.*"* denilmiştir.

Bulgumuzun E şıkkı için; İhtiyaçların en iyi şekilde ve uygun şartlarla karşılanması ilkesi göz önüne alınarak her ne kadar 2.700 m2 alanın ihalesine çıkılsa da deneyimli ve alanında uzman firmaların ihaleye katılımının sağlanmasının amaçlandığı, 4 adet deneyimli firmanın ihaleye katıldığı, dükkânların ihale öncesinden 5 ila 15 yıl süreliğine kiraya verilmesinden ihale komisyonunun bilgisinin bulunmadığı belirtilmiştir.

Bulgumuzun F şıkkı için; *"*Yüklenicinin Belediyeye borcu bulunmadığına ilişkin gerekli belge ihale esnasında dosyasında bulunmamış ise de yapılan tetkik ve incelemelerde yüklenicinin ihale tarihi itibarı ile Belediyemize her hangi bir borcu bulunmadığı belirlenmiş ve Sayıştay denetçilerine bu belgeler ibraz edilmiştir.*"* denilmiştir.

Bulgumuzun G şıkkı için; Dükkânların birleştirilmesi ile daha büyük markaların ve cirosu yüksek firmaların kiralama olasılığının daha yüksek olmasının sağlandığı, bu bağlamda dükkânların birleştirilmesi işleminin mimari projeye aykırılık olarak değerlendirilmesinin

www.balioglu.net

Belediye açısından hak kaybına sebebiyet vereceği belirtilmiştir.

Bulgumuzun H şıkkı için; Belediyenin dükkânlardan elde ettiği üst hakkı geliri açısından Belediye aleyhine fark oluştuğunu söylemenin, ihalenin bir bütün olarak ele alındığında uygun düşmediğini, İhalenin 7+8 olmak üzere toplam 15 yıl üzerinden verilmiş olup, ilk 7 yılın aylık ciro üzerinden % 1,35'i sonraki 8 yıl için ise cironun % 4,15'i üzerinden akdedildiğini, söz konusu alışveriş merkezine yatırım yapacak olan Türkiye'de tanınmış ünlü ve kurumsal firmaları bu alana dâhil etmek adına verilecek olan yatırım teşvik destek ödemelerinin tamamının ihale üzerinde kalan iş ortaklığı tarafından karşılanmasının öngörüldüğü, belediyenin bu ödemelerin dışında tutulduğu, denetim raporunda dile getirilen hususlarda Belediye aleyhine durum oluşmadığının ihale süresi olan 15 yıllık sürenin bir bütün olarak hesaplamalara dâhil edilmesi ile anlaşılacağı belirtilerek 15 yılın sonunda belediyenin üst hakkı geliri olarak 32.784.627,91 TL elde edeceği, bunun belediye aleyhine bir durum oluşturmadığı belirtilmiştir.

Kamu idaresi cevabında ayrıca, "… Alışveriş Merkezi içerisinde yer alan Müvekkil Kuruma ait "6,13,14,25,27,28,36,37,44,45" numaralı bağımsız bölümlerin üst hakkı kullanım bedelleri Taşınmaz Mal Üst Hakkı Sözleşmesi 4. maddesinde "...Aylık üst hakkı bedeli 3'er aylık dönemler halinde yukarıda adı geçen yüklenici tarafından dönemi izleyen ilk 5 gün içerisinde Ünye Belediyesine ödenecektir… Üçer aylık üst hakkı bedellerinin bir tanesinin süresinde ödenmemesi halinde üst hakkı ihale sözleşmesi ihtara hacet kalmaksızın tek taraflı fesih olunur. Üst hakkı sona erer." düzenlemesine aykırı olarak, ödemesi gereken miktar kurumumuza ödenmemesi nedeniyle" fesih edilmiş olup, kesin teminatı 810.000,00 TL gelir kaydedilmiştir. Ayrıca yüklenici firmalar hakkında İhaleden yasaklama işlemlerine ait başvuru yapılmıştır. İhale fesih edildiğinden dolayı, takip eden dönemlerde tenkit ve tavsiyelere göre işlem yapılacaktır." denilmiştir.

Sonuç olarak Bulgumuzun A şıkkı ile ilgili olarak, Belediye Meclisince 06.02.2018 tarih ve 25 Sayılı karar ile düzeltme yapılarak, Belediye Encümenine 10 yıla kadar kiralama ve/veya 15 yıla kadar sınırlı ayni hak tesis etme yetkisi verildiği belirtilmiş ise de alındığı belirtilen bu meclis kararının söz konusu ihale açısından hiçbir önemi yoktur. Zira bu meclis kararının 06.02.2018 tarihinde alındığı belirtilmektedir. Oysaki söz konusu ihale 08.12.2017 tarihinde yapılmıştır. İhale tarihinden 2 ay sonra ve ihale sonrası yapılan sözleşmeden ise 1 ay sonra Belediye Meclisi tarafından alınan bu düzeltme kararının söz konusu ihale açısından bir geçerliliği yoktur. İhalenin yapıldığı tarihte, Belediye Meclisince, Belediye Encümenine söz

www.balioglu.net

konusu dükkânlar için kiralama yetkisi verilmiş, bir sınırlı ayni hak tesis etme yetkisi verilmemiştir. Buna rağmen Belediye Encümenince, söz konusu dükkânlar üzerinde bir sınırlı ayni hak tesis etmek üzere ihale yapılmıştır. Dolayısıyla Belediye Encümeni yetkisiz olarak ihale yapmıştır. Ayrıca söz konusu 06.02.2018 tarih ve 25 Sayılı Meclis kararı, tarafımıza gönderilmediğinden, bu meclis kararıyla belediye encümenine genel bir yetki mi verildiği yoksa münferit bir konuya özgü mü verildiği bilinmemekle birlikte bulgu konusu olan ihale açısından bir önemi ve geçerliliği de yoktur.

Söz konusu dükkânlar üzerinde tesis edilen üst hakkı ile ilgili olarak, yapılan işlemin bir intifa hakkı niteliğinde olduğu, üst hakkının sehven ifade edildiği belirtilmiş ise de, üst hakkı ile intifa hakkı birbirinden ayrı sınırlı ayni haklar olup hukuki sonuçları da farklıdır. Üst hakkı ile intifa hakkı 4721 Sayılı Medeni Kanununda düzenlenmiştir. Üst hakkı, sahibine başkasına ait bir arazinin altında veya üstünde sürekli kalmak üzere bir yapı inşa etmek veya mevcut bir inşaatı muhafaza etmek suretiyle yapı üzerinde malik olma hakkı veren bir irtifak hakkıdır. İntifa hakkı ise başkasına ait bir eşya veya malvarlığı üzerinde belirli bir kişiye, tam yararlanma imkânı sağlayan ancak malik olma hakkı vermeyen bir irtifak hakkıdır. Ayrıca üst hakkı bir yapının tamamı üzerinde kurulan bir hak olup o yapının bağımsız bölümleri üzerinde kurulabilen bir hak değildir. İntifa hakkı ise bu nitelikte değildir. 4721 Sayılı Medeni Kanunun intifa hakkının kurulmasını düzenleyen 795 inci maddesinde aynen; "*İntifa hakkı, taşınırlarda zilyetliğin devri, alacaklarda alacağın devri, taşınmazlarda tapu kütüğüne tescil ile kurulur.*" denilmek suretiyle de intifa hakkının ancak tapu kütüğüne tescil ile kurulacağı belirtilmektedir. Oysa üst hakkında tapuya tescil zorunluluğu olmayıp, tapuya tescil üst hakkı sahibinin talebiyle olmaktadır. Bulgumuzda da belirtildiği üzere söz konusu dükkânlarla ilgili tapunun şerh /beyan/ irtifak kısımlarında herhangi bir kayıt yer almadığından yapılan işlemin bir intifa hakkı tesisi olmadığı çok açıktır. Ayrıca yapılan işlemin bir intifa hakkı niteliğinde olduğunun ve üst hakkı ifadesinin sehven kullanıldığının kabul edilmesi, yapılan ihalenin hukuki olarak sakatlanmasına sebep olacaktır. Zira yukarıda da bahsedildiği üzere her iki hak da birbirinden ayrı olup hukuki sonuçları farklıdır. Yine aynı şekilde ihalenin asli unsurlarından olan ihale dokümanında yer alan ihale onay belgesi, idari şartname ve ihale ilanında yapılan bir hata ihalenin hukuki olarak geçerliliğini tartışılır hale getirecektir. İhale dosyasındaki gerek ihale onay belgesinde gerek idari şartnamede ve gerekse ihale ilanında ihale konusunun söz konusu dükkânlar üzerinde üst hakkı tesisine ilişkin olduğu çok açık bir şekilde belirtilmektedir. Dolayısıyla yapılan ihale, bağımsız bölümler üzerinde bir üst hakkı tesisine ilişkin olup bu da bulgumuzda belirtildiği üzere 4721 sayılı Medeni Kanununun 726'ncı maddesindeki *"bağımsız bölümler üzerinde*

www.balioglu.net

ayrıca üst hakkı kurulamaz" hükmüne aykırıdır.

Dolayısıyla Belediye Encümeni tarafından hem yetkisiz hem de kanuna aykırı olarak ihale yapılmıştır.

Bulgumuzun B şıkkı ile ilgili olarak; Kamu idaresi cevabında her ne kadar "*Raporda ifade edildiği şekilde Belediye Başkan Yardımcısı ile X A.Ş. arasında düzenlendiği iddia edilen danışmanlık sözleşmesinin Belediyemizde herhangi bir karşılığı yoktur, tamamen bireysel bir işlemdir.*" denilerek raporumuzda Belediye Başkan Yardımcısı ile X A.Ş. arasında danışmanlık sözleşmesi düzenlendiğinin bir iddia olduğu belirtilmiş ise de, ihaleden önce böyle bir danışmanlık sözleşmesi yapıldığı somut bir gerçektir. Zaten aynı cümlede tamamen bireysel bir işlemdir denilmek suretiyle de böyle bir sözleşmenin varlığı kabul edilmektedir. Ayrıca bulgumuzda da belirtildiği üzere dosya üzerinde tarafımızdan yapılan detaylı incelemede, ihale üzerinde kalan iş ortaklarından X A.Ş.'nin ihaleden önce belediyeye ait dükkânlar için kiracılarla yaptığı kira sözleşmelerinin birinde bu kiralama sözleşmesini Ünye Belediyesi ile arasındaki Danışmanlık Sözleşmesine istinaden yaptığına ilişkin ifadelerin yer aldığının tespiti üzerine, Ünye Belediyesinden bu danışmanlık sözleşmesinin bir örneği istenilmiş, kendi arşiv kayıtlarında olmadığı için ihale üzerinde kalan firmadan bir örneği temin edilerek tarafımıza elektronik ortamda gönderilmiştir. Belediye Başkan Yardımcısına X A.Ş. ile danışmanlık sözleşmesi yapması için gerek Belediye Meclisince gerekse Belediye Encümenince verilmiş bir yetki olmadığı tarafımızdan tespit edilmiştir. Kamu İdaresi cevabında bu danışmanlık sözleşmesinin belediyelerinde bir karşılığının olmadığını, bunun bireysel bir işlem olduğunu belirtmiş ise de, bu danışmanlık sözleşmesine istinaden ihale üzerinde kalan iş ortaklarından X A.Ş. tarafından söz konusu dükkânların tamamı ihaleden aylar önce kiraya verilmiştir. Bu durum kira sözleşmelerinden ve söz konusu dükkânların işyeri ilk açılış yoklamalarından da tespit edilmiştir. X A.Ş.'nin kira sözleşmelerini kiraya veren sıfatıyla yaptığı da tespit edilmiştir.

Bulgumuzun C şıkkı ile ilgili olarak; Encümen kararında, Belediye Başkanının onayının olmamasının sehven atlandığı, bundan sonra daha dikkatli olunacağı belirtilmiştir. 2886 Sayılı Devlet İhale Kanununun *"İhale kararlarının onayı veya iptal edilmesi"* başlıklı 31 inci maddesinde yer alan *"İhale komisyonları tarafından alınan ihale kararları, ita amirlerince karar tarihinden itibaren en geç 15 işgünü içinde onaylanır veya iptal edilir."* hükmü dolayısıyla ihale kararının ita amirince onaylanmaması sonucu kanuna aykırı hareket edilmiştir.

Bulgumuzun D şıkkı ile ilgili olarak; Kamu idaresi cevabında, ihale komisyonuna

www.balioglu.net

sunulan vergi dairesi veya yeminli mali müşavirlerce tasdikli son yıla ilişkin bilanço ve gelir gider tablolarının yetkili kurumların resmi sitelerinden temin edilmesine izin verilmiş sistem çıktısı olması ve ihaleye başkanlık eden başkan vekilinin serbest muhasebeci mali müşavir olması sıfatı ile adı geçen belgenin geçerli olduğunu ısrarla vurgulaması üzerine söz konusu belgelerin kabul edildiği bildirilmiş ise de, söz konusu belgeler işin şartnamesinde ve ilanında istenildiği üzere vergi dairesi veya yeminli mali müşavirlerce tasdikli olmadığından bu durum 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "*İsteklilerde aranacak nitelikler ve istenecek belgeler*" başlıklı 16'ıncı maddesinin ikinci fıkrasındaki "*İstekliler şartnamelerde yazılı belgeleri eksiksiz vermek… zorundadır.*" hükmüne aykırılık teşkil etmektedir. İhaleye 4 firma katılmış, bu firmalardan biri yukarıda bahsedilen vergi dairesi veya yeminli mali müşavirce tasdikli 2016 yılı bilanço ve gelir gider tablosu vermediği için ihale komisyonu tarafından "*Vergi Dairesi veya Yeminli Mali Müşavirlerce tasdikli son yıla ilişkin bilanço ve gelir gider tablosu vermesi*" hükmünü destekleyen bir belge bulunmadığı gerekçesiyle ihale dışı bırakılmıştır. İhale üzerinde kalan iş ortaklığının komisyona sunduğu, kamu idaresi cevabında sistem çıktısı olduğu belirtilen ancak vergi dairesi veya yeminli mali müşavirce tasdikli olmayan 2016 yılı bilanço ve gelir gider tablosunun da işin ilanı ve şartnamesinde yazılı "Vergi Dairesi veya Yeminli Mali Müşavirlerce tasdikli son yıla ilişkin bilanço ve gelir gider tablosu vermesi" hükmünü destekleyen bir belge olmadığı değerlendirilmektedir.

www.balioglu.net

Bulgumuzun E şıkkı ile ilgili olarak; Kamu idaresi cevabında, ihtiyaçların uygun şartlarla temin edilmesi ilkesi göz önüne alınarak her ne kadar 2.700 m2 alanın ihalesine çıkılsa da deneyimli ve alanında uzman firmaların ihaleye katılımın sağlanmasının amaçlandığı, 4 adet deneyimli firmanın ihaleye katıldığı, dükkânların ihale öncesinden 5 ila 15 yıl süreliğine kiraya verilmesinden ihale komisyonunun bilgisinin bulunmadığı bildirilmiş ise de bulgumuzda da belirtildiği üzere ihaleye katılacaklardan iş deneyimi olarak kiraya verilecek dükkânların toplam metrekaresi olan 2700 m2'nin çok üzerinde en az 7500 m2 alışveriş merkezi kiralama işlemi yapmış olmasını ve üstelik te böyle bir kiralama işlemini son 5 yılda en az 3 kez yapmış olmasını istemenin ihalede rekabetin sağlanmasına engel olduğu değerlendirilmektedir. Kamu idaresi cevabında her ne kadar ihaleye 4 isteklinin katıldığını belirtmiş ise de 2 istekli bu şartı taşımaması nedeniyle diğer bir istekli ise belge eksikliğinden ihale dışı bırakılmıştır.

Bulgumuzun F şıkkı ile ilgili olarak; Kamu idaresi cevabında, ihale üzerinde kalan iş ortaklığının Belediyeye borcu bulunmadığına ilişkin gerekli belge ihale esnasında dosyasında bulunmamış ise de yapılan tetkik ve incelemelerde yüklenicinin ihale tarihi itibarı ile Belediyeye her hangi bir borcu bulunmadığının belirlendiği ve tarafımıza bu belgelerin ibraz

edildiğini bildirmiş iseler de söz konusu belgeler ihaleye katılan bütün firmalar tarafından ihale esnasında veya sonrasında ihale komisyona sunulmamış, bu belgeler ihaleye katılan firmalarca belediyeden temin edilmemiş ve ihale komisyonu da bu belgeyi aramamıştır.

2886 Sayılı Kanun'un "İhaleye katılabilme şartları:" başlıklı 5'inci maddesinde aynen; *"Bu Kanuna göre yapılacak ihalelere katılabilmek için kanuni ikametgâh sahibi olmak, gerekli nitelik ve yeterliği haiz bulunmak, istenilen teminat ve belgeleri vermek zorunludur."*

İhale ilanın "İhaleye Gireceklerden İstenilecek Belgeler" başlıklı 4. maddesinde aynen; *"Tüm isteklilerin Belediyemize ait vadesi geçmiş borcu olmadığına dair belge getirilecektir. Bu belgeyi getiremeyenler ihaleye katılamaz"*

Hükümleri yer almaktadır.

Yukarıda yer alan hükümler gereğince, ihale komisyonuna bu belgeyi sunmayan ihale üzerinde kalan iş ortaklığı da dâhil hiçbir firmanın ihaleye katılmaması gerekirken katılmış ve yukarıda bahsedilen ihale kanununa ve ihalenin ilanına aykırı işlem yapılmıştır.

www.balioglu.net

Bulgumuzun G şıkkı ile ilgili olarak; Kamu idaresi cevabında, dükkânların birleştirilmesi işleminin mimari projeye aykırılık olarak değerlendirilmesinin Belediye açısından hak kaybına sebebiyet vereceği belirtilmiş ise de belediyeye ait dükkânlardan 6 tanesinin AVM içerisinde yer alan ve mülkiyeti belediyeye ait olmayan başka dükkânlarla birleştirilmesi, işin şartnamesi ile sözleşmesine ve mimari projesine aykırılık teşkil etmiştir.

Bulgumuzun H şıkkı ile ilgili olarak; Kamu idaresi cevabında, Belediyenin dükkânlardan elde ettiği üst hakkı geliri açısından Belediye aleyhine fark oluştuğunu söylemenin, ihalenin bir bütün olarak ele alındığında uygun düşmediği, ihalenin 7+8 yıl olmak üzere toplam 15 yıl üzerinden verilmiş olup, ilk 7 yılın aylık ciro üzerinden % 1,35'i sonraki 8 yıl için ise cironun % 4,15'i üzerinden akdedildiği, Türkiye'nin tanınmış ünlü ve kurumsal firmalarını alışveriş merkezine dâhil etmek için verilecek olan yatırım teşvik destek ödemelerinin tamamının ihale üzerinde kalan iş ortaklığı tarafından karşılanmasının öngörüldüğü, belediyenin bu ödemelerin dışında tutulduğu, denetim raporunda dile getirilen hususlarda belediye aleyhine durum oluşmadığının ihale süresi olan 15 yıllık sürenin bir bütün olarak hesaplamalara dâhil edilmesi ile anlaşılacağı ve 15 yılın sonunda belediyenin üst hakkı geliri olarak toplam 32.784.627,91 TL elde edeceği belirtilmiştir.

Kamu idaresi cevabında, belediyenin bu dükkânlardan 1. yılın (2018) sonunda elde

ettiği üst hakkı geliri olan yıllık toplam 392.332,88 TL' sine ihale süresi olan 15 yıl boyunca her yıl için % 10 katsayısını uygulayarak 15 yılın sonunda o günkü değeriyle toplam 32.784.627,91 TL üst hakkı geliri elde edeceği belirtilmiştir. Ancak, Kamu İdaresinin, konuya 15 yılın sonunda sadece belediyenin elde edeceği toplam geliri dikkate alıp ihale üzerinde kalan iş ortaklığının bu belediyeye ait dükkânların kiralanmasından elde edeceği geliri dikkate almamasının hatalı bir değerlendirme olduğu çok açıktır. Zira bulgumuzda da belirtildiği üzere ihalede uygun bedel olarak ilk 7 yıl için cironun %1.35'i ve sonraki 8 yıl için ise cironun %4.15'i kabul edilmesine rağmen ihale üzerinde kalan iş ortaklarından X A.Ş.'nin ihaleden önce 5 ila 15 yıl süreliğine bu dükkânların bazılarını o dükkânın aylık cirosunun %4'ü ila %10'u arasında değişen oranlarda kiraya verdiği, kalanını ise asgari sabit bir kira bedeli üzerinden kiraya verdiği, bu sabit kiraların yıllık toplamlarının o dükkânların 2018 yılı cirolarına oranlarının ise %5,7 ile %17.9 arasında değişen oranlara ulaştığı tespit edilmiştir. X A.Ş.'nin asgari sabit kira bedeli belirleyerek kiracılarla yaptığı kira sözleşmelerinin hepsinde kirayı ayrıca ciroya da endekslediği, ciroya uygulanacak oranı ise bir dükkân için %4, dört adet dükkân için % 8 ve 2 adet dükkân için ise %10 olarak belirlediği anlaşılmıştır. Dolayısıyla hangisi yüksek olacak ise (sabit kira bedeli veya ciro üzerinden belirlenen kira bedeli) onun kira bedeli olacağı kiracılarla yapılan sözleşmelerde hüküm altına alınmıştır. Görüleceği üzere X A.Ş. kiracılarla yaptığı sözleşmelerde ciro oranlarını biri hariç (%4) belediyeye üst hakkı bedeli olarak göndermeyi taahhüt ettiği oranlardan daha yüksek belirlemiştir. Bunun sonucunda ihale üzerinde kalan iş ortaklığı söz konusu dükkânlardan 2018 yılı itibarıyla 1.738.047,52 TL kira geliri elde etmiş bu tutarın dükkânların toplam cirosunun % 1,35'ine tekabül eden 392.332,88 TL'sini üst hakkı bedeli olarak belediyeye göndermiş kalan 1.345.984,61 TL'yi ise kendisi almıştır. Görüldüğü üzere 2018 yılı itibarıyla belediye 392.332,88 TL üst hakkı geliri elde etmiş iken ihale üzerinde kalan iş ortaklığı 3,43 kat fazlasıyla 1.345.984,61 TL kira geliri elde etmiştir.

Kamu idaresi gönderdiği cevapta, belediyenin 15 yıl boyunca elde edeceği üst hakkı gelirini 32.784.627,91 TL olarak hesap ettiğinden bir kıyaslama olması açısından tarafımızdan aynı hesaplama yöntemi ile ihale üzerinde kalan iş ortaklığına kalan tutar hesaplanmış ve bu tutar 24.622.524,68 TL olarak bulunmuştur. Bir de bu tutara bulgumuzda belirtildiği üzere iş ortaklığına bırakılan alışveriş merkezinin ortak alanlarından elde edilecek 15 yıllık kira gelirleri de eklendiğinde bulunacak tutarın çok daha fazla olacağı aşikârdır. Bu durumda her iki tarafın elde edeceği gelirler karşılaştırıldığında, belediyenin dükkânların sahibi, ihale üzerinde kalan iş ortaklığının da bu dükkânları kiraya veren olduğu göz önüne alındığında ihale üzerine kalan

www.balioglu.net

iş ortaklığının elde ettiği gelirinin çok yüksek olduğu ortaya çıkmaktadır. Zira iş ortaklarından X A.Ş.'nin ihale komisyonuna sunduğu iş bitirme belgelerinden bu tür dükkânları kiraya verme hizmetinin karşılığı olarak kiraya verdiği dükkânlardan elde edilen ilk yıl kira gelirinin %10 ila %15'i arasında değişen oranlarda ve tek sefere mahsus olmak üzere bir kiralama ücreti aldığı görülmesine rağmen bu ihalede 15 yıl boyunca ve çok daha yüksek oranlarda her yıl elde edilen kira gelirlerinden pay alacağı anlaşılmaktadır.

Ayrıca 2018 yılı itibarıyla belediyenin elde ettiği üst hakkı gelirinin 392.332,88 TL olduğu dikkate alındığında aylık üst hakkı gelirinin 32.694,41 TL' ye (392.332,88 TL /12 Ay) tekabül ettiği bunun da söz konusu belediyeye ait 10 adet dükkânın toplam üst hakkı geliri olduğu göz önüne alındığında her bir dükkânın ortalama aylık üst hakkı gelirinin 3.269 TL (32.694,41 TL/10) olduğu anlaşılmaktadır. Dolayısıyla büyüklükleri 56 m2 ile 811 m2 arasında değişen toplam 2700 m2 büyüklükteki söz konusu dükkânların ilçenin modern ve tek alışveriş merkezi içerisinde olduğu dikkate alındığında bir dükkân için aylık ortalama 3.269 TL üst hakkı gelirinin düşük çok düşük olduğu değerlendirilmektedir.

www.balioglu.net

Öte yandan ihale üzerinde kalan iş ortaklığının belediyeye ait dükkânlardan 2 tanesine birer milyon TL yatırım desteği verdiği, yatırım desteği tutarlarının kiracıların ödeyeceği kiranın yatırım desteği tutarından mahsup edilmek üzere ödeneceği anlaşılmıştır. Bu firmalardan bir tanesi 9 ay sonra dükkândan çıkmış, yerine başka bir kiracıyla kira sözleşmesi yapılmış, kira bedeli o dükkânın cirosunun %10'u olarak belirlenmiş ve bu yeni kiracıya yatırım desteği verilmemiştir. Dolayısıyla eski kiracıya 9 ay itibarıyla verilen yatırım desteği tutarı, aylık kiranın 12.000 TL olması dolayısıyla toplam 108.000 TL olup kiracının dükkândan çıkması nedeniyle bu yatırım desteği tutarının geri alınıp alınmadığı bilinmemektedir. Diğer firmaya verilen yatırım desteği tutarının da o dükkândan elde edilen yaklaşık 18 aylık kira geliri ile ödeneceği anlaşılmaktadır. Dolayısıyla ihale süresinin 15 yıl olduğu dikkate alındığında, verilen yatırım desteği tutarının ihale üzerinde kalan iş ortaklığına fazla bir yük getirmediği anlaşılmaktadır.

Kamu idaresinin cevabından ihale üzerinde kalan iş ortaklığının, 3 aylık dönemler itibarıyla göndermesi gereken üst hakkı bedellerinin belediyeye gönderilmemesi nedeniyle sözleşmenin feshedildiği anlaşılmıştır.

Özetle, yukarıda ayrıntılı olarak bahsedildiği üzere Alışveriş Merkezinde bulunan belediyeye ait dükkânların kiraya verilmesi veya işletilmesi ve karşılığında bu dükkânların cirosu üzerinden belediyeye pay verilmesi amacıyla bu dükkânlar üzerinde sınırlı bir ayni hak

olan üst hakkının tesis edilmesi için yapılan ihalenin 726 sayılı kanuna aykırı yapıldığı, Belediye Encümeninin bu ihaleyi yetkisiz olarak yaptığı, ihaleden aylar öncesinde bu dükkânların tamamının ihale üzerinde kalan iş ortaklarından biri olan X A.Ş. tarafından zaten kiraya verildiği, bu kiralamaların Belediye Meclisi veya Belediye Encümenin bu konuda bir kararı olmamasına rağmen bir Belediye Başkan Yardımcısının yetkisiz olarak X A.Ş. ile yaptığı Danışmanlık Sözleşmesine dayandırılarak yapıldığı, ihale kararının ita amirince onaylanmadığı, işe ait gerek ilanda gerekse şartnamede yazıldığı üzere idare tarafından istenilen belgelerin ihale komisyonuna sunulmadığı veya istenilen nitelikte olmadığı, ihalede rekabeti engelleyici ve ihalenin açıklık ilkesine aykırı olduğu değerlendirilen hususların olduğu, işin şartname ve sözleşmesine aykırı olarak mimari projeye uyulmadığı ve tahmini bedelin gerçekçi belirlenmemesi nedenleriyle belediyenin gelir kaybına uğradığı tespit edilmiştir.

BULGU 3: Büyükşehir Belediyesi Tarafından Parkmetre Yerlerinden Elde Edilen Gelirlerden Kuruma Aktarılması Gereken Payların Takip Edilmemesi

www.balioglu.net

Ordu Büyükşehir Belediyesince cadde ve sokaklar üzerinde parkmetre yeri olarak tespit edilen yerlerin işletilmesi neticesinde elde edilen gelirlerden, Ünye Belediyesi'ne aktarılması gereken payların aktarılmadığı tespit edilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'nci maddesinin (f) bendi uyarınca; karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek büyükşehir belediyelerinin yetkileri arasındadır.

Söz konusu Kanun'un "Büyükşehir belediyesinin gelirleri" başlıklı 23'üncü maddesinin (f) bendinde ise; 7'nci maddenin (f) bendine göre tespit edilen park yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirin ilçe belediyelerine, nüfuslarına göre dağıtılacak %50'sinden sonra kalacak %50'si büyükşehir belediyelerinin gelirleri arasında sayılmaktadır.

Ancak yapılan incelemede, Ordu Büyükşehir Belediyesi tarafından 2018 yılında yol, cadde ve sokaklar üzerinde araç park yeri olarak tespit edilen yerlerin işletilmesinden elde edilen gelirlerden Ünye Belediyesi'ne herhangi bir pay aktarılmadığı görülmüştür. Büyükşehir Belediyesinden edinilen bilgiye göre, yol üzerlerinde araç park yeri olarak işletilen yerlerden elde edilen gelirin 2018 yılında 1.003.539,72 TL olduğu anlaşılmıştır. Buna göre, 2018 yılı için ilçe belediyelerine aktarılması gereken toplam tutar ise 501.769,86 TL'dir. Dolayısıyla Ünye Belediyesi %16.41 nüfus oranı itibarıyla 82.340,43 TL (501.769,86* % 16.41) gelir kaybına uğramıştır.

Kamu idaresi cevabında; "2016 Yılında yapılan denetimin raporunda da bulgu olarak tenkit edilen husus hakkında Ordu Büyükşehir Belediye Başkanlığından, Mali Hizmetler Müdürlüğünün 14.06.2017 tarih ve 201 sayılı yazımızla 2015 ve 2016 yıllarına ait 108.408,22 TL yol, cadde ve sokak araç park yerlerinin işletilmesi payının belediyemize aktarılmasını talep edilmiş, ilgili belediyenin 03.07.2017 tarih ve 10132 sayılı yazıları ile aktarma yapılamayacağı belirtilmiştir. Konu hakkında bulguda belirtilen Ordu Büyükşehir Belediyesi tarafından belediyemize aktarılması gereken 2018 yılı için yol üzeri araç park yeri payımız 82.340,43 TL talep edilmiş ve bundan sonraki paylarımız takip edilecektir." denilmiştir.

Sonuç olarak Kurum tarafından gönderilen cevapta bulguda belirtilen hususa iştirak edilerek, konu ile ilgili olarak Ordu Büyükşehir Belediyesine yazı gönderildiği, konunun takip edildiği belirtilmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 4: Gecekondu Fonu Hesabının Oluşturulmaması

Yapılan incelemede, Gecekondu Fonu Hesabının oluşturulmadığı görülmüştür.

4706 sayılı Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un "Taksitle ödeme, satış bedelinden pay verilmesi, belediyelere devir" başlıklı 5 inci maddesinde; Belediye ve mücavir alan sınırları içindeki Hazineye ait taşınmazların satış bedellerinin tahsil edilen kısmından öncelikle yerinde muhafaza edilemeyen yapıların tasfiyesinde kullanılmak şartıyla % 10'u, ilgili belediyelerin 775 sayılı Gecekondu Kanunu hükümlerine göre oluşturulan fon hesabına aktarılacağı, kalan kısmından ise ilgili belediyeye % 30, varsa büyükşehir belediyesine % 10 oranında pay verileceği ve bu paylar tahsilini takip eden ayın yirmisine kadar ilgili idarelerin hesaplarına aktarılacağı hüküm altına alınmıştır.

775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 12'nci maddesinde, bu Kanun'daki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla belirtilen kaynaklardan sağlanacak gelirlerin, ilgili belediyelerce açılacak özel hesaplarda toplanarak birer fon teşkil edileceği, aynı Kanun'un 13'üncü maddesinde ise, toplanan bu kaynakların hangi amaçlar için kullanılacağı belirtilmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Belli bir amaca tahsisli gelirler ve alınan paylar" başlıklı 18'inci maddesinin (2) numaralı fıkrasında; 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 12'nci maddesi gereği kurulan fonda toplanacak paraların gelir bütçesinin ilgili bölümüne gelir kaydedileceği ve diğer taraftan gider bütçesinin ilgili tertibine tahsis amacı

www.balioglu.net

doğrultusunda kullanılmak üzere ödenek konulacağı, fondan yapılan harcamalarda 775 sayılı Kanunda belirtilen usul ve esaslar uygulanacağı belirtilmiştir.

Ancak yapılan incelemede, 4706 sayılı Kanun'un 5'inci maddesi kapsamında yapılan satışlar nedeniyle Belediyeye aktarılması gereken tutarların izlenmesi ve 775 sayılı Kanun'da belirtilen hizmetlerin yerine getirilmesi için mevzuatta öngörülen bir fon hesabının oluşturulmadığı tespit edilmiştir. Bu nedenle gerek Hazineye ait taşınmaz satışlarından elde edilen gelirin ne kadar olduğu ve gelirin hangi amaçla kullanıldığı gerekse de Gecekondu Kanunu kapsamında yapılan harcama tutarı takip edilememektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Denetim bulgusunda belirtildiği gibi, 775 sayılı gecekondu kanun 12. maddesi gereğince belediyemizce gecekondu fonu hesabı oluşturulacak, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 18. maddesi gereğince de bu fonda toplanan paralar gelir bütçesinin ilgili bölümüne gelir kaydedilecektir. Diğer taraftan tahsis amacı doğrultusunda gider bütçesine ödenek konularak yapılacak harcamalarda 775 sayılı kanunda belirtilen usul ve esaslara uyulacaktır." denilmiştir.

Sonuç olarak Kurum tarafından gönderilen cevapta bulguda belirtilen hususa iştirak edilmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

www.balioglu.net

BULGU 5: Kat Karşılığı İnşaat Yapım İşine ait Şartnameye Aykırı Olarak Hisse Devri Yapılması

Mülkiyeti Belediyeye ait Kaledere Mahallesi, 447 ada 13,14 ve 15 parselde kayıtlı toplam 11.793,56 m2 arsa üzerine 2886 sayılı Kanunun 36' ncı maddesine göre kapalı teklif usulü ile kat karşılığı inşaat yaptırılması işiyle ilgili olarak 18.05.2017 tarihinde ihale yapıldığı ve ihalenin tek katılımcı firması olan X Ltd. Şti. üzerinde kaldığı anlaşılmıştır.

Söz konusu işe ait İdari Şartnamenin " Sözleşmenin Tapuya Tescili" başlıklı 28' inci maddesinde aynen;

" *İhale konusu inşaatın tamamının tapuları Ünye Belediyesi tüzel kişiliği adına çıkacaktır. Yüklenici kendisinin payına düşecek olan tapuları; yapı su basman seviyesine geldiğinde % 50'si, binanın betonarme inşaatı tamamlandığında %25'i, yapı kullanma izni almaya hazır hale geldiğinde %25'i yükleniciye verilecektir.*

"Yükleniciye Satış Hakkı Verilmesi " başlıklı 38' inci maddesinde ise aynen;

"*Yüklenicinin ihale konusu işte, idareye verilecek olan bağımsız bölümlerin haricinde*

kalacak olan bağımsız bölümler yüklenicinin inşaat gerçekleştirme oranına göre serbest bırakılacaktır.

Yüklenici paylaşım sonucu kendi hissesine düşen bağımsız bölüm/bölümleri idarenin izni ve yönetim planına bağlı kalmak kaydı ile üçüncü şahıslara temlik edebilir."

denilmektedir.

3194 Sayılı İmar Kanunu'nun "Yapı Kullanma İzni" başlıklı 30'uncu maddesinde, yapı tamamen bittiği takdirde tamamının, kısmen kullanılması mümkün kısımları tamamlandığı takdirde bu kısımlarının kullanılabilmesi için inşaat ruhsatını veren belediyeden izin alınmasının mecburi olduğu belirtilmektedir. Bu mevzuat hükmünden bir binanın yapı kullanma izin belgesi almaya hazır hale gelmesi için o binanın tamamlanması gerektiği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede,

-Ünye Belediyesi teknik elemanlarından oluşan 3 kişilik bir komisyonun işin mahalline giderek tespit yaptığı, yapılan inşaatla ilgili 23 hususta eksik ve hatalı uygulamaların olduğuna ilişkin 06.12.2018 tarihli bir tutanak düzenledikleri,

-Sözleşmesine göre işin bitirilme tarihinin 20.01.2019 olduğu, yüklenici firmanın 04.01.2019 tarihinde işin tamamlanamamasına bir takım gerekçeler ileri sürerek idareden süre uzatımı istediği, ancak idarenin, süre uzatımı talep yazısında ileri sürülen gerekçelerin sözleşme ve idari şartnamede belirtilen hallerin hiç birine uymadığı gerekçesiyle süre uzatımı talebini reddettiği,

- Yine yüklenici firmanın, 21.01.2019 tarihinde bir dilekçe ile Ünye Belediyesine ait olan bağımsız bölümlerin tamamlandığı gerekçesi ile geçici kabul talebinde bulunduğu, İdarenin 25.01.2019 tarihinde geçici kabul komisyonunun yaptığı ön incelemenin sonucuna göre işin sözleşmesine uygun olarak tamamlanmadığını ve geçici kabule hazır olmadığını yüklenici firmaya bildirdiği,

anlaşılmıştır.

Ünye Belediyesi tarafından 21.09.2018 tarih ve 10158984-115.08-E.2813 sayı ile Ünye Tapu Müdürlüğüne gönderilen yazıda, yüklenici firma adına 447 ada 13 parselde % 90.51, 447

www.balioglu.net

ada 15 parselde % 97.74 hisse devri yapılması hususunda herhangi bir sakınca olmadığı belirtilmiş, bu yazı üzerine de yüklenici firmaya ihale karşılığı alması gereken bağımsız bölümlerin devrinin yapıldığı anlaşılmıştır. Oysa işin şartnamesine göre yüklenicinin payına düşecek olan tapuların %50'si yapı su basman seviyesine geldiğinde, % 25'i binanın betonarme inşaatı tamamlandığında, % 25'i ise bina yapı kullanma izni almaya hazır hale geldiğinde verilmesi gerekirken, Tapu Müdürlüğüne yazının gönderildiği söz konusu 21.09.2018 tarihinde binanın betonarme inşaatının tamamlandığı ancak yapı kullanma izin belgesi almaya hazır hale gelmediği yüklenicinin geçici kabul talep yazına ekli olarak idareye sunduğu iş programından anlaşılmaktadır. Bu iş programında inşaatla ilgili imalatların başlangıç ve bitiş tarihleri belirtilmektedir. Bu iş programından yükleniciye hisse devri için Tapu Müdürlüğüne yazının gönderildiği 21.09.2018 tarihinde binanın betonarme inşaatının tamamlandığı ancak elektrik tesisat malzemesi ve montajı, mekanik tesisat malzemesi ve montajı, sandviç çatı panel ile çatı örtümü, asansör montajı, seramik imalatı, merdiven, hol mermeri imalatı ve montajı gibi daha birçok imalatın tamamlanmadığı dolayısıyla binanın bu tarihte yapı kullanma izin belgesi almaya hazır hale gelmediği anlaşılmaktadır. Bu nedenle işin sözleşmesine göre yükleniciye kendisinin payına düşen %75'lik hissenin devredilmesinin işin şartnamesine uygun olduğu ancak bina yapı kullanma izin belgesi almaya hazır hale gelmediğinden son %25'lik hissenin yükleniciye devredilmemesi gerekirken 447 ada 13 parselde % 90.51, 447 ada 15 parselde ise % 97.74 oranında hisse devri yapıldığı dolayısıyla 13 parselde %15.51 (%90.51-%75), 15 parselde ise %22.74 (%97.74-%75) oranında hisse devrinin sözleşmeye aykırı olarak yapıldığı anlaşılmıştır.

Ayrıca söz konusu şartnamenin 38'inci maddesinden, yüklenicinin kendisine devredilen bağımsız bölümleri idareden izin almak suretiyle 3. şahıslara devredebileceği belirtildiği halde, yapılan incelemede, yüklenicinin kendisine ait bağımsız bölümleri idareden izin almaksızın 3.şahıslara devrettiği de anlaşılmıştır.

Kamu idaresi cevabında; "İlçemiz kaledere mahallesi 447 ada 13, 14 ve15 nolu parsellerde bulunan ve kat karşılığı ihale edilerek yaptırılan inşaatla ilgili şartnameye aykırı olarak tapu devrinin yapıldığı konusuyla ilgili söz konusu işlem dönemin Başkan Yardımcısı tarafından Belediye Başkanınca verilmiş tapu işlemleri ile ilgili genel yetkiye istinaden gerçekleştirilmiş olup, tarafımızca bir görüş bildirilmesi mümkün bulunmamaktadır. Takip eden dönemlerde tenkit ve tavsiyelere göre işlem yapılacaktır." denilmiştir.

www.balioglu.net

Sonuç olarak Mülkiyeti Belediyeye ait Kaledere Mahallesi, 447 ada 13,14 ve 15 parselde kayıtlı toplam 11.793,56 m2 arsa üzerine 2886 sayılı Kanunun 36'ncı maddesine göre kapalı teklif usulü ile kat karşılığı inşaat yaptırılması işinde, yükleniciye kendi payına düşen %75'lik hissenin devredilmesinin işin şartnamesine uygun olduğu ancak bina yapı kullanma izin belgesi almaya hazır hale gelmediğinden son %25'lik hissenin yükleniciye devredilmemesi gerekirken işin şartnamesine aykırı olarak 447 ada 13 parselde % 90.51, 447 ada 15 parselde ise % 97.74 oranında hisse devri yapıldığı dolayısıyla 13 parselde %15.51 (%90.51-%75), 15 parselde ise %22.74 (%97.74-%75) oranında hisse devrinin şartnameye aykırı yapıldığı ve yine idari şartnameye aykırı olarak yüklenicinin kendisine devredilen bağımsız bölümleri idareden izin almadan 3. şahıslara devrettiği anlaşılmıştır.

BULGU 6: Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Payın İller Bankası Tarafından Kuruma Eksik Gönderilmesi

Genel bütçe vergi gelirlerinden Ünye Belediyesi'ne ayrılan payın İller Bankası (İLBANK) tarafından eksik gönderildiği tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'un "Gelirler" başlıklı 13'üncü maddesinde İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresinin (İSKİ) gelirleri sayılmış olup, *"Hizmet alanındaki belediyelerin, İller Bankasınca 2380 sayılı "Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun" gereğince nüfus esasına göre dağıtılan paylardan bu bankaca tutularak İSKİ'ye gönderilecek % 10'lar*"da İSKİ'nin gelirleri arasında yer almıştır. Aynı Kanunun Ek 5'inci maddesinde ise bu Kanun'un diğer büyükşehir belediyelerinde de uygulanacağı belirtilmiştir.

Öte yandan, 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'un "Yürürlükten kaldırılan mevzuat ve hükümler" başlıklı 8'inci maddesinin ikinci fıkrasında "*2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanuna yapılan atıflar bu Kanuna yapılmış sayılır."* denilmiş, dolayısıyla 2560 sayılı Kanun'un yukarıda yer verilen ve 2380 sayılı Kanuna atıf yapan maddesinin 5779 sayılı Kanuna atıf yapmış sayılacağı ifade edilmiştir.

Diğer taraftan, 5779 sayılı Kanunun 2'inci maddesinin ikinci fıkrasında, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının yüzde 1,50'sinin büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde

4,50'sinin büyükşehirdeki ilçe belediyelerine ve yüzde 0,5'sinin il özel idarelerine ayrılacağı hüküm altına alınmıştır. Aynı Kanun'un 5'inci maddesinin üçüncü fıkrasında ise *"2 nci maddenin ikinci fıkrasına göre ayrılan büyükşehirlerdeki ilçe belediyeleri payının; yüzde 90'lık kısmı ilçelerin nüfusuna, yüzde 10'luk kısmı ise ilçelerin yüzölçümüne göre dağıtılır."* denilerek büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan payın hangi esasa göre dağıtılacağı belirlenmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının yüzde 1,50'sinin büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde 4,50'sinin büyükşehirdeki ilçe belediyelerine ve yüzde 0,5'sinin ise il özel idarelerine ayrılacağı, büyükşehirdeki ilçe belediyeleri için ayrılan bu payın %90'lık kısmının ilçelerin nüfusuna, yüzde 10'luk kısmının ise ilçelerin yüzölçümüne göre dağıtılacağı, 2560 sayılı Kanun'un 13'üncü maddesinde nüfus esasına gönderilen paylardan ayrılacak %10'luk kısım su ve kanalizasyon idarelerinin gelirleri arasında sayıldığı için 5779 sayılı Kanun'a göre dağıtılan paylardan nüfus esasına göre hesaplanan %90'lık kısmın %10'unun İller Bankası tarafından tutularak ilgili su ve kanalizasyon idaresine gönderileceği anlaşılmaktadır.

www.balioglu.net

Ancak İller Bankası tarafından Ünye Belediyesi'ne genel bütçe vergi gelirlerinden gönderilen tutarlar incelendiğinde, Ordu Su ve Kanalizasyon İdaresine (OSKİ) gönderilmek üzere kesilen tutarın, nüfus esasına göre gönderilen pay üzerinden değil, toplam tutar üzerinden hesaplandığı, dolayısıyla belediye payının OSKİ'ye fazladan gönderildiği anlaşılmıştır. Yapılan bu hesaplama hatası sonucunda da ayrıntısı aşağıdaki tabloda görüleceği üzere Kurum 2018 yılında 525.892,01 TL gelir kaybı yaşamıştır.

Tablo 8: İLBANK Tarafından Gönderilen Tutarlar

2018	Brüt Tahakkuk (TL)	İller Bankası Tarafından Hesaplanan Su Kanal İdaresi Payı (Brüt tahakkukun %10'u) (TL) (A)	Nüfus Esasına Göre Dağıtılan %90'lık Kısım (TL) (B)	İller Bankası Tarafından Hesaplanması Gereken Su Kanal İdaresi Payı (TL) (C)= B x %10	Su Kanal İdaresine Gönderilen Fazla Tutar (TL) (D)= A-C
Toplam	52.589.200,03	5.258.920,01	47.330.280,03	4.733.028,00	525.892,01

Yukarıda yer verilen tablodan da anlaşılacağı üzere, genel bütçe vergi gelirlerinden Ünye Belediyesi için tahakkuk eden toplam pay tutarının 52.589.200,03 TL olduğu, bu tutarın nüfus esasına göre hesaplanan %90'lık kısmının 47.330.280,03 TL olduğu görülmektedir. İller Bankası'nın, OSKİ'ye gönderilecek payı 47.330.280,03 TL üzerinden hesaplaması gerekirken brüt tahakkuk tutarı olan 52.589.200,03 TL üzerinden hesapladığı, dolayısıyla 525.892,01 TL fazladan gönderdiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; "2016 Yılında yapılan denetimin raporunda da bulgu olarak tenkit edilen husus hakkında İller Bankası A.Ş.'den, Mali Hizmetler Müdürlüğünün 14.06.2017 tarih ve 202 sayılı yazımızla 2016 yılına ait 372.963,50 TL eksik vergi gelirleri payının belediyemize aktarılmasını talep edilmiş, ilgili bankanın 28.07.2017 tarih ve 19599 sayılı yazıları ile "5779 sayılı kanunun 5. maddesi uyarınca Büyükşehir İlçe Belediyelerine aktarılan payın hem nüfus esasına, hem de yüzölçümü esasına göre hesaplandığı, Büyükşehir Su ve Kanalizasyon İdarelerinin, ilçe coğrafi alanındaki bütün nüfusa su ve kanalizasyon hizmeti sunmakla yükümlü olduğu, dolayısıyla coğrafi alanı geniş olan ilçeye daha fazla yatırım yapılması gerektiği, bu esastan hareket edildiğinde, coğrafi alan esasına göre bu idarelere pay verilmemesinin mantıksal bir gerekçesinin bulunmadığı, bu nedenle; 2560 sayılı kanunla yapılan atfın halen yürürlükte olan 5779 sayılı kanunun pay dağıtım sistemine yapılmış sayılacağı, Büyükşehir İlçe Belediyelerine ayrılan paylardan su ve kanalizasyon idarelerine pay aktarması yapılırken hem nüfus hem de yüzölçümü esasıyla ayrılan payın birlikte değerlendirilerek kesintiye esas brüt matrahın hesaplanmasının yerinde olacağı" şeklinde cevap alarak yapılan işlemin doğruluğunu teyit edilmiş ise de konu hakkında bulguda belirtilen İlbank A.Ş.'den Belediyemize aktarılması gereken 2018 yılı için hesaplanan eksik payımız 525.892,01 TL talep edilmiş ve bundan sonraki paylarımız takip edilecektir. " denilmiştir.

Sonuç olarak Kurum tarafından gönderilen cevaptan, 2016 yılı Ünye Belediyesi Düzenlilik Denetim Raporunda da bulgu konusu tespitin yer aldığı, bu tespite istinaden İdare tarafından İller Bankasına yazı yazılarak eksik gönderilen genel bütçe vergi gelirleri payının söz konusu Bankadan talep edildiği, ancak Bankanın çeşitli gerekçelerle bu talebe olumsuz karşılık verdiği anlaşılmaktadır.

İller Bankası tarafından Kuruma gönderilen cevabi yazıda, su ve kanalizasyon idarelerinin ilçe alanındaki bütün nüfusa hizmet sunması nedeniyle bu idarelere sadece nüfus esasına göre pay verilmesinin mantıksal bir gerekçesinin bulunmadığı ifade edilmektedir.

Ancak, idarenin tüm işlem ve eylemlerini hukuka uygun olarak yapması Anayasamızda belirtilen "Hukuk Devleti" ilkesinin bir gereğidir. Bu bağlamda, kamu hizmetinin yürütülmesinde ve yasalarla verilen görevlerin yerine getirilmesinde, bahsi geçen konuya ilişkin olarak yasal düzenlemeler mevcutken, mantıksal gerekçeler öne sürülerek işlem yapılması mümkün değildir.

Öte yandan İller Bankası Ünye Belediyesine gönderdiği yazıda 2560 sayılı kanunla yapılan atfın halen yürürlükte olan 5779 sayılı kanunun pay dağıtım sistemine yapılmış

www.balioglu.net

sayılacağını belirtmiş ise de, 2560 sayılı Kanun'da böyle bir hüküm yoktur.

Bulgumuzda da belirttiğimiz üzere, İller Bankası tarafından Ordu Su ve Kanalizasyon İdaresine (OSKİ) gönderilmek üzere kesilen tutar, nüfus esasına göre gönderilen pay üzerinden değil, toplam tutar üzerinden hesaplanmıştır. Dolayısıyla, OSKİ payının fazla hesaplanması nedeniyle Kuruma genel bütçe vergi gelirleri üzerinden gönderilmesi gereken tutar eksik gönderilmiş olup, bunun sonucunda Kurum 2018 yılında 525.892,01 TL gelir kaybına uğramıştır.

BULGU 7: Haberleşme Vergisi Tahakkuklarının Yapılmaması

Haberleşme Vergisi beyannamelerinin tahakkuk kaydının yapılmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 33'üncü maddesinde; bir ay içinde tahsil edilen telefon, teleks, faksimili ve data ücretlerine isabet eden Haberleşme Vergisinin ilgili belediyeye tahsilatı takip eden ayın sonuna kadar bir beyanname ile bildirileceği ve aynı süre içinde ödeneceği ifade edilmiştir.

www.balioglu.net

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabının niteliğini açıklayan 86'ncı maddesinde; bu hesabın, mevzuatı gereğince tahakkuk ettirilen faaliyet alacakları ile bunlardan yapılan tahsilat ve terkinlerin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Söz konusu Yönetmeliğin 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabı'na ilişkin işlemleri düzenleyen 87'nci maddesinde ise; ilgili servislerce tahakkuk bordroları ile ya da tahakkuk fişleri ile muhasebe birimine bildirilen gelirlerden alacak tahakkuklarının, düzenlenecek muhasebe işlem fişiyle ilgili hesaplara alınarak tahakkuk kayıtlarının yapılacağı belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere beyana dayalı bir vergi olan Haberleşme Vergisi'nin muhasebe birimleri tarafından tahakkuk kayıtlarının yapılması, mükelleflerin yaptığı ödemeler üzerine de söz konusu tutarların tahakkuk kayıtlarından düşülmesi gerekmektedir.

Ancak Kurumun muhasebe kayıtları incelendiğinde, tahakkuk kaydı gerektiren toplam 26.601,46 TL tutarında Haberleşme Vergisi tahsilatı yapıldığı, fakat 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabına söz konusu vergilerin tahakkuk kayıtlarının yapılmadığı tespit edilmiştir.

Haberleşme Vergisi beyannamelerine ilişkin tahakkuk kayıtlarının yapılmaması, 120-

Gelirlerden Alacaklar hesabının mali tablolarda olması gerekenden daha düşük tutarda görünmesine sebebiyet vermektedir.

Kamu idaresi cevabında; "İlgili kuruluşlar tarafından verilen, Haberleşme Vergisi beyannamelerinin tahakkuk kayıtları yapılarak takibi ve tahsili yapılmaktadır." denilmiştir.

Sonuç olarak Kamu İdaresi cevabında her ne kadar Haberleşme Vergisi tahakkuklarının yapıldığını belirtmişse de Kurumun 2018 yılı muhasebe kayıtları incelendiğinde; tahsil edilen 26.601,46 TL Haberleşme Vergisi için 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabına herhangi bir kayıt yapılmadığı görülmüştür. Haberleşme Vergisi beyannamelerine ilişkin tahakkuk kayıtlarının yapılmaması, 120- Gelirlerden Alacaklar Hesabının 2018 yılı mali tablolarında olması gerekenden daha düşük tutarda görünmesine sebebiyet vermiştir. Bulgu konusu tespite ilişkin düzeltici işlemlerin yapılıp yapılmadığı takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 8: Mahsup Dönemine Aktarılan Avans ve Krediler Hesabının Mahsup Dönemi Sonunda Kapatılmaması

www.balioglu.net

Mahsup Dönemine Aktarılan Avans ve Krediler Hesabındaki tutarın, mahsup dönemi sona ermesine rağmen Kişilerden Alacaklar Hesabına aktarılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 165-Mahsup Dönemine Aktarılan Avans ve Krediler Hesabına ilişkin işlemlerin yer aldığı 137'nci maddesinde; personel avansları hesabına borç kaydedilerek ödenen tutarların, mahsup belgeleri mali yılsonuna kadar muhasebe birimine verilemediği veya belgeleri verildiği halde mali yılsonuna kadar incelenemediği takdirde, ertesi yıl içerisinde kapatılmak üzere mahsup dönemine aktarılacağı, mahsup dönemi sonuna kadar nakden veya mahsuben kapatılamayan avans tutarlarının, ilgilileri adına kişilerden alacaklar hesabına alınarak avans hesabının kapatılacağı ifade edilmiştir.

Aynı Yönetmeliğin "Hesabın işleyişi" başlıklı 138'inci maddesinde ise; yılı bütçesinden karşılanmak üzere verilen personel avanslarından, mahsup dönemine aktarılanların 165-Mahsup Dönemine Aktarılan Avans ve Krediler Hesabına borç, 161- Personel Avansları Hesabına alacak kaydedileceği, süresi içerisinde kapatılmayan avans tutarlarının ise 165 hesabından, 140-Kişilerden Alacaklar Hesabına aktarılacağı ifade edilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine göre mahsup dönemi sonuna kadar nakden veya mahsuben kapatılmayan avans tutarının, ilgili mutemet adına kişilerden alacaklar hesabına alınarak, avans hesabının kapatılması gerekmektedir. Ancak yapılan incelemede, mahsup

dönemi sona ermesine rağmen 165-Mahsup Dönemine Aktarılan Avans ve Krediler Hesabındaki 10.070,67 TL'nin 140-Kişilerden Alacaklar Hesabına aktarılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; "Maddede belirtilen mahsup dönemine aktarılan avans ve krediler hesabındaki tutarın, mahsup dönemi sona ermesine rağmen avansın kapatılmaması halinde 140-Kişilerden alacaklar hesabına aktarılması sağlanmıştır." denilmiştir.

Sonuç olarak Kurum tarafından gönderilen cevapta bulguda belirtilen hususa iştirak edilmiştir. Yapılan düzeltme işlemleri 2019 yılı ve sonrasında gerçekleşeceği için, bahsedilen eksik ve hatalı uygulama, Kurumun 2018 yılı mali tablolarında, 165-Mahsup Dönemine Aktarılan Avans ve Krediler Hesabının 10.070,67 TL fazla ve 140-Kişilerden Alacaklar Hesabının da aynı tutarda eksik yer almasına sebep olmuştur. Bulgu konusu tespite ilişkin düzeltici işlemlerin yapılıp yapılmadığı takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 9: Alınan Depozito ve Teminatlar için Vadesine Bakılmaksızın Tek Hesap Kullanılması

www.balioglu.net

Kurum tarafından uzun vadeli olarak yüklenicilerden alınan teminat tutarlarının 430-Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı yerine 330-Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabına kaydedildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 430-Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabına ilişkin düzenlenen 320'nci ve 321'inci maddesinde; bu hesabın mevzuatları gereği nakden veya mahsuben tahsil edilen ve bir yıldan uzun vadede iade edilecek olan depozito ve teminatların izlenmesi için kullanılacağı, bu hesaba kayıtlı tutarlardan vadesi bir yılın altına düşenlerin ise 330-Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabına aktarılacağı belirtilmiştir.

Bilançonun temel ilkelerine göre; kamu idarelerinin vadesi bir yıl veya faaliyet dönemiyle sınırlı olan yükümlülükleri bilançoda kısa vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubu içinde, vadesi bir yılı aşan yükümlülükleri ise uzun vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubu içinde gösterilir. Dönem sonlarında uzun vadeli hesaplarda yer alan yükümlülüklerden vadeleri bir yılın altına inenler, kısa vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubundaki ilgili hesaplara aktarılır.

Ancak, Belediye tarafından yapılan ihalelere ilişkin olarak mevzuat gereği

yüklenicilerden alınan kesin teminatların süreleri itibariyle uzun veya kısa vade ayrımı yapılmaksızın tamamının 330-Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabında takip edildiği tespit edilmiştir. Yapılan bu uygulama, Belediyenin bir yıldan daha uzun vadede ödeyeceği depozito ve teminatların bir yıl içerisinde ödenecekmiş gibi görünmesine sebep olmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; "Alınan depozito ve teminatların yıl içerisinde ödenecekleri 330-Alınan depozitosu ve teminatları hesabına, bir yıldan uzun vadeli hesaplara ilişkin ödeneceklerin 430-Alınan depozito ve teminatları hesabında takip edilmesi işlemleri yapılmıştır. Takip eden dönemlerde tenkit ve tavsiyelere göre işlem yapılacaktır." denilmiştir.

Sonuç olarak Kurum tarafından gönderilen cevapta bulguda belirtilen hususa iştirak edilmiştir. Yapılan çalışma ve düzeltici işlemler 2019 yılı ve sonrasında gerçekleşeceği için, bahsedilen eksik ve hatalı uygulamalar, 330 ve 430-Alınan Depozito ve Teminatlar Hesaplarının 2018 yılı mali tablolarında hatalı görünmesine sebep olmuştur. Bulgu konusu tespite ilişkin düzeltici işlemlerin yapılıp yapılmadığı takip eden denetimlerde izlenecektir.

www.balioglu.net

BULGU 10: İşçiler İçin Kıdem Tazminatı Karşılığının Ayrılmaması

Kurum tarafından, 4857 sayılı İş Kanunu'na göre işçilere ödenecek olan kıdem tazminatlarının, faaliyet dönemine tekabül eden tutarlarına ilişkin olarak karşılık ayrılmadığı ve 372 - 472 Kıdem Tazminatları Karşılığı Hesaplarının kullanılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 372-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına ilişkin düzenlenen “Hesabın niteliği” başlıklı 281’inci maddesinde ve 472-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına ilişkin düzenlenen “Hesabın niteliği” başlıklı 330'uncu maddelerinde bu hesaplara yapılacak kayıtların niteliği açıklanmıştır. Bu hesapların belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılan ve faaliyet dönemi içinde veya uzun vadede ödeneceği öngörülen kıdem tazminatları karşılıklarının izlenmesi için kullanılması gerektiği, dönemi içerisinde ödenmesi öngörülen tutarların ise 372-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına aktarılması gerektiği belirtilmiştir.

Ancak yapılan incelemede, 630.01.03.02 gider kodundan yıl içinde 356.548 TL kıdem tazminatı ödemesi yapıldığı halde, önceki dönemlerde karşılık ayrılmadığı ve söz konusu hesaplara kaydedilmediği görülmüştür.

Kıdem tazminatı karşılıklarının ayrılmasındaki amaç, dönemsellik ilkesi gereği giderlerin ait oldukları yılda muhasebeleştirilmesinin sağlanmasıdır. Bu tutarların karşılık

ayrılmadan ödendiği yılda tamamının gider kaydedilmesi, dönem faaliyet giderlerinin gerçeği yansıtmamasına sebep olmaktadır.

Sonuç olarak, kıdem tazminatı karşılığının ayrılmaması nedeniyle faaliyet sonuçları tablosunda görülen 356.548 TL tutarındaki giderin ne kadarının bu döneme ait olduğu bilinememekte ve bu nedenle 630-Giderler Hesabının gerçeği yansıtmamasına neden olmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; "İşçi kıdem tazminatlarının 372- Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı ve 472- Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesaplarında eksik gösterilen hususlar giderilmiştir." denilmiştir.

Sonuç olarak Kurum tarafından gönderilen cevapta bulguda belirtilen hususa iştirak edilmiştir. Yapılan çalışma ve düzeltme işlemleri 2019 yılı ve sonrasında gerçekleşeceği için, bahsedilen eksik ve hatalı uygulamalar, 372-Kıdem Tazminatları Hesabı ve 472-Kıdem Tazminatları Hesabı ile 630-Giderler Hesabının 2018 yılı mali tablolarında hatalı görünmesine neden olmuştur. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir**.**

www.balioglu.net

BULGU 11: Mevduat Faiz Gelirlerinin Net Tutar Üzerinden Muhasebeleştirilmesi

Kurumun muhasebe kayıtları incelendiğinde; vadeli mevduat hesaplarına tahakkuk eden faizin 600-Gelirler Hesabına net olarak kaydedildiği, banka tarafından faiz geliri üzerinden yapılan stopaj kesintisinin muhasebe kayıtlarında yer almadığı görülmüştür.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Gayri safilik ilkesi" başlıklı 39'uncu maddesinde; gelir ve giderlerin, herhangi bir düzenleme veya standart ile aksi kararlaştırılmadıkça netleştirilmeden kaydedileceği ifade edilmiştir.

Aynı Yönetmeliğin "Faaliyet sonuçları tablosu ilkeleri" başlıklı 6'ncı maddesinde ise; kamu idarelerinin faaliyetlerine ilişkin gelir ve gider işlemlerinin, tahakkuk esasına dayalı olarak gelir ve gider hesaplarında izleneceği, söz konusu hesapların bütçe ile ilgili olsun veya olmasın, genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri gereği tahakkuk eden her türlü gelir ve giderin kaydına mahsus olduğu belirtilmiştir.

Ayrıca Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "600 Gelirler Hesabı" başlıklı 368'inci maddesinde; bütçe ile ilgili olsun veya olmasın Devlet Muhasebesi Standartları Kurulu tarafından belirlenen uluslararası genel kabul görmüş muhasebe ilkelerine

göre tahakkuk eden her türlü gelirin 600- Gelirler Hesabında, "800 Bütçe Gelirleri Hesabı" başlıklı 382'nci maddesinde ise, mevzuatı gereğince bütçe geliri olarak nakden veya mahsuben yapılan tahsilatların 800-Bütçe Gelirleri Hesabında izlenmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere bütçe geliri ile gelir birbirinden farklı kavramlardır. Tahakkuk eden gelir tutarı ile tahsilatı yapılan gelir tutarının eşit olması, tahakkuk eden tutarlar üzerinden muhtelif sebeplerle herhangi bir kesinti yapılmamasına bağlıdır. Tahakkuk eden gelir tutarı üzerinden bir kesinti yapılmış ise gayri safilik ilkesi gereği bu kesinti ayrı olarak gider hesaplarında gösterilmelidir. Böyle bir durumda tahsil edilen gelir tutarı ile tahakkuk eden gelir tutarı arasında bu kesinti kadar fark olacaktır.

Gayri safilik ilkesi gereğince tahakkuk eden faiz gelirlerinin 600-Gelirler Hesabına gayrisafi tutar üzerinden, 800-Bütçe Gelirleri Hesabına ise stopaj yapıldıktan sonraki net tutar üzerinden kayıt edilmesi gerekmektedir. Ayrıca stopaj kesintisinin de 630-Giderler Hesabında gösterilmesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

Yapılan incelemede, vadeli mevduat hesaplarına tahakkuk eden faizlerin stopaj kesintisi sonrası oluşan net tutarının, aynı rakamlar üzerinden hem 600-Gelirler Hesabına hem de 800-Bütçe Gelirleri Hesabına kayıt edildiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; "Tahakkuk eden mevduat faiz gelirlerinin 600- Gelirler hesabına gayrisafi tutar üzerinden, 800- Bütçe gelirleri hesabına ise stopaj yapıldıktan sonraki net tutar üzerinden kayıt edilmiş, stopaj kesintisinin de 630- Giderler hesabında gösterilerek muhasebeleştirilmesi sağlanmış ve bundan sonraki işlemlerde tenkit ve tavsiyelere göre işlem yapılacaktır." denilmiştir.

Sonuç olarak Kurum tarafından verilen cevapta bulguya iştirak edilmiş ve bundan sonraki işlemlerde ilgili kayıtların yapılacağı ifade edilmiştir. Ancak, söz konusu hatalı uygulama, 600-Gelirler Hesabı ile 630-Giderler Hesabının 2018 yılı mali tablolarında hatalı görünmesine yol açmıştır. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 12: Sözleşmeli Olarak İstihdam Edilip Memur Kadrolarına Atanan Programcı Kadrosunda Çalışan Personelin Mevzuatta Öngörülen Şartları Taşımamaları

Kamu İdaresinde 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49'uncu maddesine göre programcı olarak istihdam edilen sözleşmeli personelden, kanunla memuriyete geçirilen 6 kişinin

programcı kadroları için gerekli olan yabancı dil şartını taşımadıkları anlaşılmıştır.

5393 sayılı Kanunu'nun "Norm kadro ve personel istihdamı" başlıklı 49'uncu maddesinin 3'üncü fıkrasında, belediye ve bağlı kuruluşlarında, norm kadroya uygun olarak çevre, sağlık, veterinerlik, teknik, hukuk, ekonomi, bilişim ve iletişim, plânlama, araştırma ve geliştirme, eğitim ve danışmanlık alanlarında avukat, mimar, mühendis, şehir ve bölge plâncısı, çözümleyici ve programcı, tabip, uzman tabip, ebe, hemşire, veteriner, kimyager, teknisyen ve tekniker gibi uzman ve teknik personel yıllık sözleşme ile çalıştırılabileceği, sözleşmeli personel eliyle yürütülen hizmetlere ilişkin boş kadrolara ayrıca atama yapılamayacağı, bu personelin, yürütecekleri hizmetler için ihdas edilmiş kadro unvanının gerektirdiği nitelikleri taşımalarının zorunlu olduğu ifade edilmiştir. Aynı maddenin 5'inci fıkrasında, "*Üçüncü ve dördüncü fıkra hükümleri uyarınca çalıştırılacak personele her ne ad altında olursa olsun sözleşme ücreti dışında herhangi bir ödeme yapılmaz ve ücret mahiyetinde aynî ya da nakdî menfaat temin edilmez. Bu personel hakkında bu Kanunla düzenlenmeyen hususlarda vize şartı aranmaksızın 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4 üncü maddesinin (B) fıkrasına göre istihdam edilenler hakkındaki hükümler uygulanır...*" denilmektedir.

06/06/1978 tarih ve 7/15754 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esasların 15'inci maddesinde, *"(Değişik: 22/11/2010-2010/1169) Esaslara Sözleşmeli Personel Pozisyon Unvanları ile Asgari Nitelikleri Gösterir (4) sayılı Cetvel eklenmiştir. Bu cetvelde belirtilenler dışında sözleşmeli personel pozisyonları kullanılamaz ve talepte bulunulamaz. Kurumlar, söz konusu cetvelde belirlenen asgari niteliklere, hizmetin gereği ilave nitelikler belirleyebilirler."* denilmektedir.

Söz konusu Esasların "Sınav şartı" başlıklı Ek 2'nci maddesinin 7'nci fıkrasında,*"3/7/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanununun 49 uncu maddesi ve bu maddeye yapılan atıflara istinaden istihdam edilecek sözleşmeli personelin hizmete alınmasında bu madde hükümleri uygulanmaz."* hükmü yer almaktadır.

Programcı olarak işe alınacak kişilerin 5393 sayılı Kanun'un 49'uncu maddesinin 3'üncü fıkrasında belirtilen hizmetler için ihdas edilmiş kadro unvanının gerektirdiği nitelikleri taşımaları gerekir. Bunun yanı sıra bu kişilerin 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4'üncü maddesinin (B) fıkrasına göre istihdam edilen sözleşmeli personel hakkındaki hükümlere uygun kişiler olması gerekir. 657 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinin (B) fıkrasına göre istihdam edilecek sözleşmeli personel hakkında 7/15754 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe giren Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslara bakılması gerekir.

www.balioglu.net

Yukarıda belirtilen düzenlemelere göre, 5393 sayılı Kanun'un 49'uncu maddesine göre istihdam edilecek sözleşmeli personelde vize ve sınav hariç 06/06/1978 tarih ve 7/15754 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslarda yer alan hükümler uygulanacaktır. Esasların ekinde yer alan 4 sayılı Cetvelin A – Sözleşmeli Personel Pozisyon Unvanları İle Asgari Nitelikleri Gösterir Cetvelde, programcı unvanı için istenen nitelikler; *"Yükseköğretim kurumlarının bilgisayar programcılığı ile ilgili bölümlerinden en az ön lisans düzeyinde mezun olmak veya en az ön lisans mezunu olmak koşuluyla bilgisayar programcılığı alanına ilişkin ders aldığını belgelendirmek veya bu alanda Milli Eğitim Bakanlığı onaylı sertifika sahibi olmak ve en az D düzeyinde KPDS veya dengi yabancı dil bilgisine sahip olmak."* şeklinde belirtilmiştir.

Buna göre programcı olarak istihdam edilecek kişinin,

-Yükseköğretim kurumlarının bilgisayar programcılığı ile ilgili bölümlerinden en az ön lisans düzeyinde mezun olması,

- En az ön lisans mezunu olmak koşuluyla bilgisayar programcılığı alanına ilişkin ders aldığını belgelendirmesi veya bu alanda Milli Eğitim Bakanlığı onaylı sertifika sahibi olması,

-En az D düzeyinde KPDS veya dengi yabancı dil bilgisine sahip olması,

gerekir.

Kamu idaresinde programcı olarak istihdam edilmiş sözleşmeli personel olan 6 kişi, 12.07.2013 tarih ve 6495 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 9'uncu maddesinin (b) bendi gereği memur kadrosuna atanmışlardır. Ancak, programcı pozisyonu için en az D düzeyinde KPDS veya dengi yabancı dil bilgisine sahip olduğuna dair belge şartı, ilgili kişiler tarafından sağlanmadığından sözleşmeli personel olarak çalıştırılmaları ve dolayısıyla sözleşmeli personel statüsünden memuriyete geçirilme işlemleri mevzuata aykırıdır.

Kamu idaresi cevabında; özetle söz konusu 6 personelin sözleşmeli personel olarak işe alındığı tarihlerde "En az D düzeyinde KPDS veya dengi dil bilgisine sahip olması" şartına sahip olmadıklarını ve sehven sözleşmeli personel olarak işe başlatıldıklarını, ancak sözleşmeli personelin sözleşme örneklerinin 5393 sayılı Belediye Kanunun 49. maddesine göre sözleşme yapıldıktan itibaren 30 gün içerisinde İçişleri Bakanlığına gönderildiği ve Bakanlıktan yapılan işleme tenkit yazılmadığından işlemin doğru yürütüldüğünün düşünülerek memuriyete geçiş

www.balioglu.net

işlemlerinin yapıldığı, bundan sonra bahse konu kadroya ilişkin personel alımlarında konuyla ilgili daha çok hassasiyet gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak İdare tarafından gönderilen cevapta bulgu konusu husus kabul edilmekte olup bundan sonraki uygulamalarda daha hassas davranılacağı belirtilmiştir. Ancak, söz konusu cevapta bahsi geçen kişiler hakkında düzeltici işlemlerin yapıldığına dair herhangi bir bilgi verilmemiştir. Bulguda da belirtildiği üzere Programcı kadroları için en az D düzeyinde KPDS veya dengi yabancı dil bilgisine sahip olduğuna dair belge şartı, ilgili kişiler tarafından sağlanmadığından sözleşmeli personel olarak çalıştırılmaları ve dolayısıyla sözleşmeli personel statüsünden memuriyete geçirilme işlemleri mevzuata aykırıdır. Bulgu konusu tespite ilişkin düzeltici işlemlerin yapılıp yapılmadığı sonraki denetimlerde izlenecektir.

BULGU 13: Ambalaj Atıklarının Toplanması Hizmeti İşinin İlgili Şirkete İhale Yapılmadan ve Herhangi Bir Bedel Alınmadan Verilmesi

Ambalaj atıklarının toplanması için verilen imtiyaz hakkının ihale yapılmadan ve herhangi bir bedel alınmadan verildiği tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetki ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinin birinci fıkrasının (g) bendiyle *"Katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmak."* belediyenin yetki ve imtiyazları arasında sayılmıştır.

Öte yandan, 27.12.2017 tarih ve 30283 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak 01.01.2018 tarihinde yürürlüğe giren Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği'nin "Genel ilkeler" başlıklı 5'inci maddesinde, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve belediyelere bazı görevler yüklenmiştir. Yine aynı Yönetmeliğin, 8'inci maddesinin birinci fıkrasında, *"Ambalaj atıklarının ayrı toplanmasından, 5216 sayılı Kanunun 7 nci maddesi kapsamında büyükşehir belediye sınırları içerisinde ilçe belediyeleri ve 5393 sayılı Kanunun 15 inci maddesi kapsamında belediyeler sorumludur."* , dördüncü fıkrasında, *"Belediyeler; ... Ambalaj atıklarının yönetimi için toplama ayırma tesisi kurmak/kurdurmakla, işletmek/işlettirmekle, kurduğu tesislere çevre lisanslı almak/aldırmakla veya bu faaliyeti çevre lisanslı toplama ayırma tesisleri ile gerçekleştirmekle ... görevli ve yükümlüdürler"* denilmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden, ambalaj atıkların toplanması hususunda belediyelerin hem yetkili hem de imtiyaz sahibi olduğu, ambalaj atıklarının ayrı toplanmasından ise sorumlu olduğu, ayrıca ambalaj atıklarının toplanması işini idarenin kendisinin yapabileceği

gibi sözleşme imzaladığı çevre lisanslı/geçici faaliyet belgeli toplama ayırma tesisleri ile de gerçekleştirebileceği anlaşılmaktadır.

Uygulamaya bakıldığında, bazı ambalaj üreticilerinin Yönetmeliğin gereği olan ambalaj atıklarının toplanması sorumluluklarını bu amaçla kurulmuş ve kar amacı gütmeyen vakıflar aracılığıyla yerine getirdiği, bu vakıflara yetkilendirilmiş kuruluşlar denildiği, belediye, yetkilendirilmiş kuruluş ve çevre lisanslı bir şirket arasında üçlü sözleşme yapıldığı, bu sözleşmelerle çevre lisanslı şirkete ambalaj atıklarının toplanması hususunda bir imtiyaz hakkı verildiği, bu şirketin topladığı ambalaj atıklarını yetkilendirilmiş vakfa fatura ettiği ve hizmet bedelini söz konusu vakıftan aldığı, ayrıca toplanan atıkların daha sonra geri dönüşüm amacıyla alıcılara satıldığı, dolayısıyla imtiyaz hakkı verilen şirketin ambalaj atıkların toplanması işinden iki türlü gelir elde ettiği anlaşılmıştır.

Diğer taraftan 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesiyle, belediyelerin kiralama işlemlerinin 2886 sayılı Devlet İhale Kanun'una tabi olduğu hükme bağlanmış, "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesiyle de hakların kiralanmasının kira kapsamında olduğu belirtilmiştir.

www.balioglu.net

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, gelir getirici bir faaliyet olan ambalaj atıklarının toplanması imtiyaz hakkının, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında olması nedeni ile rekabet ve eşit muamele ilkelerin gerekleri yerine getirilerek yeterli şartları taşıyan ve en yüksek bedeli teklif eden şirkete verilmesi gerektiği sonucu ortaya çıkmaktadır.

Ancak yapılan incelemede, Ünye Belediyesi tarafından ambalaj atıklarının toplanması imtiyaz hakkının, ihale yapılmadan ve herhangi bir bedel alınmadan, sözleşme imzalanarak bir firmaya verildiği anlaşılmıştır.

Kamu idaresi cevabında; "Maddede belirtilen ambalaj atıklarının yerinde toplanması hizmeti işinin şirkete ihale yapılmadan ve herhangi bir bedel alınmadan yapılmış olan protokolün iptali gerçekleştirilmesi ve ihale yapılması ile ilgili çalışmalarımıza başlanmıştır." denilmiştir.

Sonuç olarak Kamu İdaresi cevabında bulguda tespit edilen hususa ilişkin olarak gerekli işlemlerin yapılacağı belirtilmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 14: Otopark Yönetmeliği Uyarınca Tahsil Edilip Büyükşehir Belediyesine Gönderilmesi Gereken Otopark Bedelleri İle İlgili Kayıtların Yapılmaması

Kurum tarafından tahsil edilip Büyükşehir Belediyesine gönderilmesi gereken otopark bedellerine ilişkin kayıtların yapılmadığı anlaşılmıştır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Belediyeler arası hizmet ilişkileri ve koordinasyon" başlıklı 27'nci maddesinin son fıkrasında; imar mevzuatı uyarınca belediyelerin otoparkla ilgili olarak elde ettikleri gelirleri tahsil tarihinden itibaren kırk beş gün içinde büyükşehir belediyesine aktaracağı hüküm altına alınmıştır. Ayrıca büyükşehir belediyelerinin bu geliri tasdikli plan ve beş yıllık imar programına göre hazırlanan kamulaştırma projesi karşılığında otopark tesisi için gerekli arsa alımları ile bölge ve genel otoparkların inşasında kullanacağı ve bu gelirlerin bu fıkrada belirtilen amaç dışında kullanılamayacağı ifade edilmiştir.

Otopark Yönetmeliği'nin 12'nci maddesinde ise; büyükşehir belediyesince ilçe belediyeleri adına otopark hesabı açtırılacağı ve ilçe belediyeleri hesabında toplanan otopark tutarının, büyükşehir belediyelerince o ilçe sınırları içerisinde yapılacak veya yaptırılacak bölge veya genel otoparkları için kullanılacağı belirtilmiştir.

www.balioglu.net

Yapılan incelemede, yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri gereğince Kurum tarafından tahsil edilmesi gereken otopark bedellerinin tahsil edilmediği, dolayısıyla buna ilişkin olarak herhangi bir muhasebe kaydının yapılmadığı, otopark bedellerinin direkt olarak Büyükşehir Belediyesine ait hesaba yatırıldığı görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında; "Otopark bedeli olarak tahsil edilen Büyükşehir Belediyesi payları ile ilgili olarak gerekli kayıtların yapılmaması denetleme konusu edilmiştir. Büyükşehir Belediyeleri adına alınması gereken otopark bedelleri her ruhsat başvurusu sırasında görevli ruhsat birimi elemanlarınca ayrı ayrı hesaplanarak ilgili Büyükşehir Belediyesi tarafından kendi adına açtırılan hesaplara ruhsat başvurusunda bulunan şahıslar tarafından yatırılması sağlanmaktadır. Söz konusu bedeller her ruhsat başvurusunda mutlak surette tahsil edilen bedeller olup, direkt muhatap olan Belediyenin hesabına yatırılmak suretiyle de fazladan işlem yapılmasına gerek kalmadan paranın ilgilisine ulaşması sağlanmaktadır." denilmiştir.

Sonuç olarak Kurum tarafından gönderilen cevapta her ne kadar, söz konusu otopark bedellerinin ruhsat başvurusunda bulunan şahıslarca Ordu Büyükşehir Belediyesi Hesabına doğrudan yatırılmak suretiyle fazladan işlem yapılmasına gerek kalmadan paranın ilgilisine

ulaşmasının sağlandığı belirtilmiş ise de, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Belediyeler arası hizmet ilişkileri ve koordinasyon" başlıklı 27'nci maddesinin son fıkrasında, imar mevzuatı uyarınca belediyelerin otoparkla ilgili olarak elde ettikleri gelirleri tahsil tarihinden itibaren kırk beş gün içinde büyükşehir belediyesine aktaracağı hüküm altına alınmıştır. Dolayısıyla söz konusu otopark bedellerinin takibinin yapılabilmesi için bu otopark bedellerinin ruhsat başvurusunda bulunan şahıslardan tahsil edilerek Ordu Büyükşehir Belediyesi tarafından ilçe belediyeleri adına açılan hesaba gönderilmesi gerekmektedir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

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

Sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerinin takip ve tahsil edilmediği görülmüştür.

5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'nun "Tanımlar ve kısaltmalar" başlıklı 3'üncü maddesinde "geçiş hakkı", işletmecilere, elektronik haberleşme sunmak için gerekli şebeke ve altyapı kurmak, kaldırmak, bakım ve onarım yapmak gibi amaçlar ile kamu ve özel mülkiyet alanlarının altından, üstünden, üzerinden geçmeleri için tanınan haklar olarak, "işletmeci", yetkilendirme çerçevesinde elektronik haberleşme hizmeti sunan ve/veya elektronik haberleşme şebekesi sağlayan ve altyapısını işleten şirket olarak, "geçiş hakkı sağlayıcısı", geçiş hakkına konu olan kamuya ait ya da kamunun ortak kullanımında olan taşınmazlar da dâhil olmak üzere, taşınmaz sahipleri ve/veya taşınmaz üzerindeki hak sahipleri olarak tanımlanmıştır.

Aynı Kanunun 22'inci maddesinde geçiş hakkının kapsamı belirlenmiş, "Anlaşma serbestisi" başlıklı 25'inci maddesinde de işletmeci ile geçiş hakkı sağlayıcısının, ilgili mevzuatta ve Kurum düzenlemelerine aykırı olmamak koşulu ile geçiş hakkına ilişkin anlaşmaları 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu hükümleri saklı kalmak üzere serbestçe yapabilecekleri hüküm altına alınmıştır.

Sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gereçlerin taşınmazlardan geçirilmesiyle ilgili geçiş hakkına ve bu hakka ilişkin uygulanacak ücret tarifesine 27.12.2012 tarih ve 28510 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik'te yer verilmiştir.

www.balioglu.net

Anılan Yönetmeliğin "Geçiş hakkı ücretleri" başlıklı 9'uncu maddesinde *"Geçiş hakkı kullanımında gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerine ait mülkiyet alanları dışında kalan yerler için GHS(Geçiş Hakkı Sağlayıcısı) tarafından, geçiş hakkını kullanan işletmeciden talep edilen geçiş hakkı ücreti, Geçiş Hakkı Ücret Tarifesinde belirtilen fiyatları aşamaz."* denilmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden, idarenin sorumluluğundaki taşınmazlar üzerinden kablo ve benzeri gereç geçirecek işletmelerin idare ile geçiş hakkı anlaşması imzalaması ve belirlenen ücret tarifesi üzerinden bedel ödemesi gerektiği anlaşılmaktadır.

Ancak yapılan incelemede, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde kalan sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gereç için geçiş hakkı ücretlerine ilişkin tarifelerin belirlenmediği, dolayısıyla geçiş hakkı ücretlerine ilişkin takip ve tahsil işlemlerinin yapılmadığı anlaşılmıştır.

Kamu idaresi cevabında; "Ordu Büyükşehir Belediye Başkanlığı Aykome Çalışma Yönetmeliğinin 7. Maddesinin (e) bendi *'Sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerecin taşınmazlardan geçirilmesine ilişkin yönetmeliğe göre sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerin bedellerinin tek elde toplanabilmesi için telekomünikasyonla ilgili tüm kanal ruhsatları (arıza müdahaleleri dahil) Ordu Büyükşehir Belediyesi sorumluluğundadır.*' denilmektedir. Bu maddeye istinaden sabit ve mobil haberleşme ve altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerinin takip ve tahsili Ordu Büyükşehir Belediyesi tarafından yapılmaktadır." denilmiştir.

Sonuç olarak Kurum tarafından gönderilen cevapta, Ordu Büyükşehir Belediye Başkanlığı Aykome Çalışma Yönetmeliğinin 7. Maddesinin (e) bendine yer verilerek, sabit ve mobil haberleşme ve altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerinin takip ve tahsilinin Ordu Büyükşehir Belediyesi tarafından yapıldığı belirtilmiştir.

Ancak, 15.06.2006 tarih ve 26199 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezi Yönetmeliği'nin "Görev ve Yetkileri" başlıklı 8'inci maddesinin (f) bendinde alt yapı ile ilgili kazı yapacak gerçek ve tüzel kişilere izin ve kazı ruhsatı verilmesi ve buna ilişkin bedelin verilmesi Altyapı Koordinasyon Merkezine verilmiştir. Buna göre büyükşehir belediyesi içinde yapılacak kazılar için kazı ruhsatı verilmesi ve buna ilişkin ücretin belirlenmesi AYKOME yetkisindedir. Ordu Büyükşehir Belediye

www.balioglu.net

Başkanlığı Aykome Çalışma Yönetmeliğinde de bu husus ifade edilmiştir. Ancak bulgumuzda belirtilen husus, kanal ruhsatlarından gelir elde edilmemesine ilişkin olmayıp, Kurumun geçiş hakkı sağlayıcısı konumunda olmasından dolayı alması gereken geçiş hakkı ücretine ilişkindir.

Öte yandan, Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik'e ekli Geçiş Hakkı Ücret Tarifesi Üst Sınırları Tablosunda, büyükşehir belediyesinin tasarrufunda olan yerlerin üst sınır ücreti ile büyükşehir belediyeleri sınırları içinde kalan fakat ilçe belediyelerin tasarrufunda olan yerlerin üst sınır ayrı ayrı belirlenmiş, bir bakıma zımni olarak ilçe belediyelerinin sorumluluğunda olan yerlerde söz konusu ücretlerin işin doğası gereği ilçe belediyesi tarafından alınacağı hüküm altına alınmıştır.

Bu itibarla, kurum açısından gelir kalemi olabilecek geçiş hakkı ücretlerinin takip ve tahsilatının yapılmaması Kurumun gelir kaybına uğramasına neden olmaktadır.

BULGU 16: Zamanaşımına Uğrayan Bütçe Emanetlerinin Gelir Kaydedilmemesi

www.balioglu.net

Bütçe emanetlerine alınan tutarlardan zamanaşımına uğrayanların gelir kaydedilmediği tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Ödenmeyen giderler ve bütçeleştirilmiş borçlar" başlıklı 34'üncü maddesinde, ödeme emri belgesine bağlandığı halde ödenmeyen tutarların bütçeye gider yazılarak emanet hesaplarına alınacağı ve buradan ödeneceği belirtildikten sonra aynı maddenin devamında ise malın alındığı veya hizmetin yapıldığı mali yılı izleyen beşinci yılın sonuna kadar talep edilmeyen emanet hesaplarındaki tutarların bütçeye gelir kaydedileceği ifade edilmiştir.

27.05.2016 tarih ve mükerrer 29724 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 248'inci maddesinde 320-Bütçe Emanetleri hesabının niteliği açıklanmış, bu hesabın mali yıl içerisinde veya sonunda ödeme emri belgesine bağlandığı halde, nakit yetersizliği veya diğer sebeplerle ilgililerine ödenmeyen tutarların izlenmesi için kullanılacağı hükme bağlanmıştır.

Aynı Yönetmeliğin 249'uncu maddesinde 320 hesabına ilişkin işlemler düzenlenmiş olup, bu maddenin birinci fıkrasının (c) bendinde malın alındığı veya hizmetin yapıldığı mali yılı izleyen beşinci yılın sonuna kadar talep edilmeyen bütçe emanetlerinin bütçeye gelir kaydedileceği belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri bir arada değerlendirildiğinde, ödeme emri belgesine bağlandığı halde ödenmeyen tutarların 320-Bütçe Emanetleri hesabında izleneceği, emanet hesabına alınan bu tutarlardan malın alındığı veya hizmetin yapıldığı mali yılı izleyen beşinci yılın sonuna kadar talep edilmeyen kısmının bütçeye gelir kaydedileceği anlaşılmaktadır.

Ancak yapılan incelemede, 320 hesabında izlenen, 2013 yılı ve öncesi yıllarda ödeme emrine bağlanmış ancak çeşitli nedenlerle ilgilisine ödenmeyerek bütçe emanetlerine alınmış olan 4.756.107,30 TL'den ilgilisi tarafından talep edilmeyen ve zamanaşımına uğramış kısmın bütçeye gelir kaydedilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Bulguda bahsedilen 320 hesabında izlenen, 2013 yılı ve öncesi yıllarda ödeme emrine bağlanmış ancak çeşitli nedenlerle ilgilisine ödenmeyerek bütçe emanetlerine alınmış olan 4.756.107,30 TL'den ilgilileri tarafından talep edilmeyen ve zamanaşımına uğramış kısımların bütçeye gelir kayıt işlemleri yapılmış olup, takip eden dönemlerde tenkit ve tavsiyelere göre işlem yapılacaktır." denilmiştir.

Sonuç olarak Kurum tarafından gönderilen cevapta bulguda belirtilen hususa iştirak edilmiş, ilgilileri tarafından talep edilmeyen ve zamanaşımına uğramış bütçe emanetlerinin gelir kayıt işlemlerinin yapıldığı belirtilmiştir. Yapılan düzeltici işlem 2019 yılı ve sonrasında gerçekleştiği için, bulguda bahsedilen hatalı uygulama, 2018 yılında 320- Bütçe Emanetleri Hesabının gerçeği yansıtmamasına neden olmuştur. Bulgu konusu tespite ilişkin düzeltici işlemlerin yapılıp yapılmadığı takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 17: Gerçekleştirilen Ortak Hizmet Projesi İçin Mahallin En Büyük Mülki İdare Amirinden İzin Alınmaması

Kamu yararına çalışan dernek niteliğini haiz olmayan bir dernek ile yapılan protokol için mahallin en büyük mülki idare amirinden izin alınmadığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75'inci maddesinde; belediyelerin, belediye meclisinin kararı üzerine görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, Cumhurbaşkanınca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar Meslek Kuruluşları Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebileceği ifade edilmiştir. Ayrıca diğer dernek ve vakıflar ile gerçekleştirilecek ortak hizmet projeleri için mahallin en büyük mülki idare amirinin izninin

www.balioglu.net

alınması gerektiği belirtilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükmünden, belediyelerin kamu yararına çalışan dernekler ve Kanun'da sayılan diğer kurum veya kuruluşlar ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilecekleri, ancak kamu yararına çalışan dernek niteliğini haiz olmayan dernekler ile yapılacak ortak hizmet projeleri için mahallin en büyük mülki idare amirinden izin alması gerektiği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, kamu yararına çalışan dernek niteliğini haiz olmayan bir dernek ile protokol yapıldığı, bu protokol kapsamında söz konusu derneğe tahsis edilmek üzere ofis yeri kiralandığı ve kira giderinin belediye tarafından üstlenildiği görülmüş, ancak bu ortak hizmet projesi için mahallin en büyük mülki idare amirinden izin alınmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; "Bulguda bahsi geçen dernek ile ortak protokol yapılmasına ilişkin alınan meclis kararı sonrası protokol imzalanması aşamasından önce mahallin en büyük idare amirinden izin alınması sehven gözden kaçmıştır. Bundan sonraki süreçlerde kamu yararına çalışan dernek niteliğine haiz olmayan bir dernek ile protokol imzalamadan önce mahallin en büyük idare amirinden izin alınması sağlanacak olup, bu ve bunun gibi işlemlerin tesis edilmesinde mevzuat hükümlerinin uygulanmasına azami özen gösterilecektir." denilmiştir.

Sonuç olarak Kurum tarafından gönderilen cevapta bulguda belirtilen hususa iştirak edilmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 18: Kurumun Banka Mevduatlarında Kamu Haznedarlığı Genel Tebliği Hükümlerine Aykırı İşlem Yapılması

Kurumun, kamu sermayeli olmayan bankalarda mevzuatın öngördüğü süreyi aşan sürelerle mali kaynak bulundurduğu tespit edilmiştir.

Kamu Haznedarlığı Genel Tebliği'nin "Uygulama ve kullanılacak araçlar" başlıklı 5'inci maddesinde; Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri dışındaki kurumların kamu sermayeli bankalarda açtıracakları hesaplarda kaynaklarını değerlendirecekleri hüküm altına alınmıştır. Yine aynı maddenin devamında, kamu kurumlarının faaliyetleri kapsamında yapacakları tahsilat ve ödeme işlemleri için yurt içinde yerleşik diğer bankaları ve Posta ve Telgraf Teşkilatı A.Ş.yi kullanabileceği ancak gerçekleştirilen tahsilat tutarlarının, özel kanun hükümleri saklı kalmak kaydı ile takip eden işgünü içinde; yurtiçinde yerleşik bankalar aracılığıyla kredi kartları ile yapılan tahsilatın ise en geç 20 gün içerisinde ilgili kurumun kamu

www.balioglu.net

sermayeli bankadaki hesabına aktarılmasının zorunlu olduğu hüküm altına alınmıştır.

Kurumun 2018 yılı hesabının incelenmesi neticesinde, İdarenin özel bir bankada hesabının olduğu ve bu hesaptaki tutarların mevzuatta öngörülen süreler dâhilinde kamu sermayeli bankalara aktarılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; "Bulguda belirtilen; kurumun banka mevduat hesaplarında kamu haznedarlığı genel tebliği hükümleri doğrultusunda işlem yapılması sağlanacak, takip eden dönemlerde tenkit ve tavsiyelere göre işlem yapılacaktır." denilmiştir.

Sonuç olarak Kurum tarafından gönderilen cevapta bulguda belirtilen hususa iştirak edilmiştir. Bulgu konusu tespite ilişkin düzeltici işlemlerin yapılıp yapılmadığı takip eden denetimlerde izlenecektir**.**

BULGU 19: Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunması İçin Tahsil Edilen Katkı Paylarının Zamanında Gönderilmemesi

www.balioglu.net

Kurum tarafından emlak vergisinin %10'u nispetinde ek tahakkuk yapılarak 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 belediyelerce, tahakkuk eden emlak vergisinin % 10'u nispetinde Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payı tahakkuk ettirileceği ve bunun emlak vergisi ile birlikte tahsil edileceği, tahsil edilen bu tutarların da tahsil edildiği ayı takip eden ayın onuncu günü akşamına kadar il özel idarelerine bir bildirim ile beyan edilerek aynı süre içinde ödeneceği belirtilmiştir. Ayrıca tahsil edilen katkı paylarını söz konusu süre içinde il özel idarelerine yatırmayan belediyelerden, bu katkı paylarının 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre gecikme zammı tatbik edilerek tahsil edileceği de düzenlenmiştir. Aynı madde de katkı paylarının, zamanında ve tam olarak ödenmesini sağlama hususunda belediye başkanlarına da sorumluluk yüklenmiş ve ödenmeyen payların, ilgili il özel idaresinin talebi üzerine belediyenin İller Bankasından aldığı genel bütçe vergi gelirleri payından kesilerek talep eden özel idareye gönderileceği belirtilmiştir.

6360 sayılı On Dört 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 Kanununun 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.

Yapılan incelemede; Ünye Belediyesi tarafından tahsili sağlanan 1.674.873,05 TL tutarındaki Katkı Payının ilgili İdareye gönderilmediği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; "Mali imkânlar dikkate alınarak ödeme yapılacaktır." denilmiştir.

Sonuç olarak Kurum tarafından gönderilen cevapta bulguda belirtilen hususa iştirak edilmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 20: Ödenek Aktarımlarının Mevzuat Hükümlerine Aykırı Olması

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Meclisin görev ve yetkileri" başlıklı 18'inci maddesinde; bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, bütçede kurumsal kodlama yapılan birimler ile fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasında aktarma yapmanın Belediye Meclisinin görev ve yetkisinde olduğu, "Encümenin görev ve yetkileri" başlıklı 34'üncü maddesinde, bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmanın Belediye Encümenin görev ve yetkisinde olduğu, "Belediye başkanının görev ve yetkileri" başlıklı 38'inci maddesinde ise*;* bütçeyi uygulamak, bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışındaki aktarmalara onay vermenin Belediye Başkanın görev ve yetkisi olduğu belirtilmiştir.

5393 sayılı Kanun'un yukarıdaki maddeleri değerlendirildiğinde; bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasındaki aktarmaların meclis kararıyla, fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasındaki aktarmaların encümen kararıyla, bunların dışında kalan ve ekonomik sınıflandırmanın ikinci düzeyine kadar olan aktarmalarda ise üst yöneticinin onayı ile yapılacağı anlaşılmaktadır. Ancak Kurumun yaptığı bütçe aktarmaları incelendiğinde; Belediye Başkanı onayı ile yapılması gereken ekonomik kodlar arasındaki bazı aktarımların yetki devri olmaksızın birim müdürleri tarafından onaylandığı anlaşılmıştır.

Ayrıca 5018 sayılı Kanun'un "Ödenek aktarmaları" başlıklı 21'inci maddesinde;

"...Kamu idarelerinin bütçeleri içinde; personel giderleri tertiplerinden, aktarma yapılmış tertiplerden ve yedek ödenekten aktarma yapılmış tertiplerden diğer tertiplere ödenek aktarılamaz. Ancak, yılı yatırım programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde

www.balioglu.net

değişiklik yapılması halinde, aktarma yapılan tertiplerden diğer tertiplere ödenek aktarılabilir" denilmektedir.

Ancak yapılan incelemede, personel giderleri tertiplerinden toplam 1.882.625,18 TL tutarındaki ödeneğin diğer tertiplere aktarıldığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; "Bulguda belirtilen ödenek aktarımlarının mevzuat hükümleri doğrultusunda işlem yapılmasına başlanmış olup, takip eden dönemlerde tenkit ve tavsiyelere göre işlem yapılacaktır." denilmiştir.

Sonuç olarak Kurum tarafından gönderilen cevapta bulguda belirtilen hususlara iştirak edilmiş, takip eden dönemlerde mevzuat hükümlerine uygun şekilde işlem yapılacağı belirtilmiştir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

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

www.balioglu.net

9. EKLER

EK 1: KAMU İDARESİ TARAFINDAN SUNULAN MALİ TABLOLAR

ORDU ÜNYE BELEDİYESİ 2018 YILI BİLANÇOSU

AKTİF		TUTAR(TL)
1	**DÖNEN VARLIKLAR**	**21.172.368,85**
10	HAZIR DEĞERLER	1.073.127,62
101	ALINAN ÇEKLER HESABI	145.000,00
102	BANKA HESABI	719.943,78
109	BANKA KREDİ KARTLARINDAN ALACAKLAR HESABI	208.183,84
12	FAALİYET ALACAKLARI	10.031.629,62
120	GELİRLERDEN ALACAKLAR HESABI	2.994.531,64
121	GELİRLERDEN TAKİPLİ ALACAKLAR HESABI	6.896.444,81
122	GELİRLERDEN TECİLLİ VE TEHİRLİ ALACAKLAR HESABI	140.293,17
126	VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	360,00
14	DİĞER ALACAKLAR	88.074,37
140	KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI	88.074,37
15	STOKLAR	1.977.186,21
150	İLK MADDE VE MALZEME HESABI	1.977.186,21
16	ÖN ÖDEMELER	152.653,17
160	İŞ AVANS VE KREDİLERİ HESABI	0,00
161	PERSONEL AVANSLARI HESABI	0,00
162	BÜTÇE DIŞI AVANS VE KREDİLER HESABI	142.582,50
165	MAHSUP DÖNEMİNE AKTARILAN AVANS VE KREDİLER HESABI	10.070,67
19	DİĞER DÖNEN VARLIKLAR	7.849.697,86
190	DEVREDEN KATMA DEĞER VERGİSİ HESABI	7.849.697,86
2	**DURAN VARLIKLAR**	**228.187.083,78**

PASİF		TUTAR(TL)
3	**KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR**	**38.928.181,65**
30	KISA VADELİ İÇ MALİ BORÇLAR	2.819.390,72
300	BANKA KREDİLERİ HESABI	2.582.824,41
303	KAMU İDARELERİNE MALİ BORÇLAR HESABI	236.566,31
32	FAALİYET BORÇLARI	10.342.233,82
320	BÜTÇE EMANETLERİ HESABI	10.342.233,82
33	EMANET YABANCI KAYNAKLAR	4.698.803,99
330	ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	2.196.225,90
333	EMANETLER HESABI	2.502.578,09
36	ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER	20.551.563,60
360	ÖDENECEK VERGİ VE FONLAR HESABI	52.170,95
361	ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ HESABI	4.966.460,51
362	FONLAR VEYA DİĞER KAMU İDARELERİ ADINA YAPILAN TAHSİLAT HESABI	3.529.740,17
363	KAMU İDARELERİ PAYLARI HESABI	173.414,61
368	VADESİ GEÇMİŞ, ERTELENMİŞ VEYA TAKSİTLENDİRİLMİŞ VERGİ VE DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER HESABI	11.829.777,36
37	BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI	301.512,70
372	KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI	301.512,70
38	GELECEK AYLARA AİT GELİRLER VE GİDER TAHAKKUKLARI	214.610,42
381	GİDER TAHAKKUKLARI HESABI	214.610,42
39	DİĞER KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR HESABI	66,40
397	SAYIM FAZLALARI HESABI	66,40
4	**UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR**	**38.986.180,03**

www.balioglu.net

22	FAALİYET ALACAKLARI	283.726,09
220	GELİRLERDEN ALACAKLAR HESABI	283.726,09
222	GELİRLERDEN TECİLLİ VE TEHİRLİ ALACAKLAR HESABI	0,00
23	KURUM ALACAKLARI	4.407.425,84
232	KURUMCA VERİLEN BORÇLARDAN ALACAKLAR HESABI	4.407.425,84
24	MALİ DURAN VARLIKLAR	6.892.350,11
240	MALİ KURULUŞLARA YATIRILAN SERMAYELER HESABI	6.289.780,34
241	MAL VE HİZMET ÜRETEN KURULUŞLARA YATIRILAN SERMAYELER HESABI	602.569,77
25	MADDİ DURAN VARLIKLAR	216.603.581,74
250	ARAZİ VE ARSALAR HESABI	145.415.291,73
251	YERALTI VE YERÜSTÜ DÜZENLERİ HESABI	11.134.928,51
252	BİNALAR HESABI	59.775.529,28
253	TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI	496.898,31
254	TAŞITLAR HESABI	6.309.187,31
255	DEMİRBAŞLAR HESABI	2.997.261,23
257	BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	(9.833.072,62)
258	YAPILMAKTA OLAN YATIRIMLAR HESABI	307.557,99
26	MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR	0,00
260	HAKLAR HESABI	191.000,83
268	BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	(191.000,83)
29	DİĞER DURAN VARLIKLAR	0,00
294	ELDEN ÇIKARILACAK STOKLAR VE MADDİ DURAN VARLIKLAR HESABI	300,00
299	BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	(300,00)

40	UZUN VADELİ İÇ MALİ BORÇLAR	29.488.343,54
400	BANKA KREDİLERİ HESABI	26.243.921,97
403	KAMU İDARELERİNE MALİ BORÇLAR HESABI	3.244.421,57
43	DİĞER BORÇLAR	2.183.829,00
430	ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	60,00
438	KAMUYA OLAN ERTELENMİŞ VEYA TAKSİTLENDİRİLMİŞ BORÇLAR HESABI	2.183.769,00
47	BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI	0,00
472	KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI	0,00
48	GELECEK YILLARA AİT GELİRLER VE GİDER TAHAKKUKLARI	7.314.007,49
481	GİDER TAHAKKUKLARI HESABI	7.314.007,49
5	**ÖZ KAYNAKLAR**	**171.445.090,95**
50	NET DEĞER	191.046.305,56
500	NET DEĞER HESABI	191.046.305,56
57	GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI	14.180.121,87
570	GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI HESABI	14.180.121,87
58	GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI	(10.771.530,66)
580	GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI HESABI (-)	(10.771.530,66)
59	DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI	(23.009.805,82)
591	DÖNEM OLUMSUZ FAALİYET SONUCU HESABI (-)	(23.009.805,82)

AKTİF TOPLAMI	**249.359.452,63**	**PASİF TOPLAMI**	**249.359.452,63**

BİLANÇO DİP NOTLARI					
9	NAZIM HESAPLAR	28.305.951,64	**9**	NAZIM HESAPLAR	28.305.951,64
90	ÖDENEK HESAPLARI	22.199.697,44	**90**	ÖDENEK HESAPLARI	22.199.697,44

www.balioglu.net

900	GÖNDERİLECEK BÜTÇE ÖDENEKLERİ HESABI	22.199.697,44	**901**	BÜTÇE ÖDENEKLERİ HESABI	97.678.000,00
			905	ÖDENEKLİ GİDERLER HESABI	(75.478.302,56)
91	NAKİT DIŞI TEMİNAT VE KİŞİLERE AİT MENKUL KIYMET HESAPLARI	6.106.254,20	**91**	NAKİT DIŞI TEMİNAT VE KİŞİLERE AİT MENKUL KIYMET HESAPLARI	6.106.254,20
910	ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI	6.106.254,20	**911**	ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI EMANETLERİ HESABI	6.106.254,20

ORDU ÜNYE BELEDİYESİ 2018 YILI FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Hesap Kodu		Hesap Adı	Tutar (TL)
630		Giderler Hesabı	83.368.002,09
630	01	Personel Giderleri	11.827.378,76
630	02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	1.664.068,12
630	03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	54.579.680,14
630	04	Faiz Giderleri	10.349.727,91
630	05	Cari Transferler	1.639.270,57
630	07	Sermaye Transferleri	258.526,42
630	12	Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Giderler	51.129,60
630	13	Amortisman Giderleri	2.998.220,57
GİDERLER TOPLAMI (A)			**83.368.002,09**

Hesap Kodu		Hesap Adı	Tutar (TL)
600		Gelirler Hesabı	60.358.196,27
600	01	Vergi Gelirleri	13.207.848,77
600	03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	10.556.642,50
600	04	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	1.865.256,08
600	05	Diğer Gelirler	33.646.587,40
600	11	Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri	1.081.861,52
GELİRLER TOPLAMI (B)			**60.358.196,27**

FAALİYET SONUCU(B-A)	**-23.009.805,82**

EK 2: İZLEME

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	**Yıl**	**İdare Tarafından Yapılan İşlem**	**Açıklama**
Sözleşmeli Personel Müdür Olarak Görevlendirilmiştir, Strateji Geliştirme Müdür Vekili Teknik Eğitimlidir ve Mali Hizmetler Müdürlüğü İle Strateji Geliştirme Müdürdürlüğü Farklı Başkan Yardımcısına Bağlıdır.	2016	Tam Olarak Yerine Getirildi	Ünye Belediyesi, 2019 yılı içerisinde söz konusu birimi mali hizmetler birimi ile birleştirmiştir. Bu birimin kapanmış olması nedeniyle de, bulguda belirtilen mevzuata aykırı uygulama son bulmuştur.
Kültür Katkı Payı İlgili İdareye Ödenmemiştir.	2016	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus yeniden yazılmış olup Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit Ve Değerlendirmeler bölümü Bulgu 19'da yer almaktadır.
Bilişim Sistemi Yönetiminin Standartlara Uygun Olmadığı Görülmüştür.	2016	Kısmen Yerine Getirildi	Bu konuda İdarenin çalışmalarını sürdürdüğü, bulguda yer alan bazı hususların yerine getirildiği, bazılarının ise yerine getirilmekte olduğu göz önüne alınarak söz konusu durum yeniden bulgulaştırılmamıştır.

www.balioglu.net

İç Kontrol Sisteminin Oluşmasına Yönelik Çalışmalar Yapılmamıştır.	2016	Kısmen Yerine Getirildi	Söz konusu hususa ilişkin olarak Raporumuzun giriş kısmında yeniden bir değerlendirme yapılmıştır.
Ordu Büyükşehir Belediyesi Tarafından Parkmetre Yerlerinden Elde Edilen Gelirlerden Belediyeye Aktarılması Gereken Paylar Aktarılmamıştır.	2016	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus yeniden yazılmış olup Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit Ve Değerlendirmeler bölümü Bulgu 3'te yer almaktadır.
Telekomünikasyon Alt Yapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Takip ve Tahsili Yapılmamıştır.	2016	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus yeniden yazılmış olup Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit Ve Değerlendirmeler bölümü Bulgu 15'te yer almaktadır.
Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Belediye İçin Ayrılan Pay Hatalı Hesaplanmıştır.	2016	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus yeniden yazılmış olup Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit Ve Değerlendirmeler bölümü Bulgu 6'da yer almaktadır.
Haberleşme Vergilerinin Tahakkuk Kaydı Yapılmadan, Yapılan Tahsilat Doğrudan Gelir Kaydedilmektedir.	2016	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus yeniden yazılmış olup Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit Ve Değerlendirmeler bölümü Bulgu 7'de yer almaktadır.
Tamamlanan Yatırımlar 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabından İlgili Duran Varlık Hesaplarına Alınmamıştır.	2016	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus yeniden yazılmış olup Denetim Görüşünün Dayanakları bölümü Bulgu 1'de yer almaktadır.

www.balioglu.net

Bilgisayar Programı Bedelleri Ödenmesinde 260 Haklar Hesabı Kullanılmamıştır.	2016	Tam Olarak Yerine Getirildi	Söz konusu hatalı uygulamaya 2018 yılında son verilmiştir.
Taşınır Mal Cetvelinde kayıtlı 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabı, 253 Tesis, Makine ve Cihazlar Hesabı, 254 Taşıtlar Hesabı ve 255 Demirbaşlar Hesabı ile aynı hesapların Bilançodaki tutarları uyumlu değildir.	2016	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus yeniden yazılmış olup Denetim Görüşünün Dayanakları bölümü Bulgu 6'da yer almaktadır.

www.balioglu.net