



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ANTALYA KEPEZ BELEDİYESİ
2016 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Eylül 2017

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	1
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	3
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	3
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	3
5.	DENETİM GÖRÜŞÜ	5
6.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	6
7.	EKLER.....	22

TABLÖLAR

Tablo-1: Kamu İdaresine Ait Bütçe Gerçekleşmeleri (Gider)

Tablo-2: Kamu İdaresine Ait Bütçe Gerçekleşmeleri (Gelir)

Tablo-3: Pazarlık Usulüyle Yapılan İhaleler

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Antalya Kepez Belediyesi belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip bir kamu tüzel kişisidir. Kurumun görev ve sorumlulukları esas olarak 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'nci maddesinde sayılmış olup bu Kanun'da hüküm bulunmayan hallerde 5393 sayılı Belediye Kanunu'na tabidir.

Belediye bütçesi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 12'nci maddesinde yapılan sınıflandırma uyarınca mahalli idare bütçesi olarak hazırlanmakta ve uygulanmakta olup mali işlemlerinin muhasebeleştirilmesinde 27.05.2016 tarih 29724 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine tabidir. Kurumun 2016 yılı gider ve gelir bütçeleri ile gerçekleşen tutarları aşağıda gösterilmiştir.

Bütçe Giderinin Türü	Bütçe Tahmini	Gerçekleşme	Gerçekleşme Oranı
01-Personel Giderleri	42.297.200,00	43.377.030,54	% 102,6
02-Sos.Güv.Kur.Dev.Prm.Gid.	7.708.400,00	7.790.409,80	% 101,1
03-Mal ve Hizmet Alım Giderleri	93.614.000,00	91.764.463,67	% 98,0
04-Faiz Giderleri	1.700.000,00	1.520.885,58	% 89,5
05-Cari Transferler	5.580.000,00	6.186.413,70	% 110,9
06-Sermaye Giderleri	71.930.000,00	70.903.569,09	% 98,6
07-Sermaye Transferleri	0,00	2.512.500,00	-
09-Yedek Ödenek	12.420.400,00	0,00	% 0,00
TOPLAM	235.250.000,00	224.055.272,38	% 95,2

Tablo 2: Kamu İdaresine Ait Bütçe Gerçekleşmeleri (Gelir)

Bütçe Gelirinin Türü	Bütçe Tahmini	Gerçekleşme	Gerçekleşme Oranı
01-Vergi Gelirleri	58.307.000,00	52.153.859,19	% 89,4
03-Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	21.850.000,00	23.570.252,85	% 107,9
04-Al.Bağış ve Yrd.ile Özel Gelirler	5.850.000,00	110.785,00	% 1,9
05-Diğer Gelirler	112.145.000,00	130.781.756,50	% 116,6
06-Sermaye Gelirleri	37.728.000,00	44.069.099,31	% 116,8
BÜTÇE GELİRİ TOPLAMI	235.880.000,00	250.685.752,85	% 106,3
09-Red ve İadeler	630.000,00	500.597,21	% 79,5
NET BÜTÇE GELİRİ	235.250.000,00	250.185.155,64	% 106,3

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

- 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,
- Taşınır kesin hesap cetveli ile taşınır hesabı icmal cetveli,
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,
- Faaliyet sonuçları tablosu,

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

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

Denetimler, kamu idaresinin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek ve mali rapor ve tablolarının kamu idaresinin tüm faaliyet ve işlemlerinin sonucunu doğru ve güvenilir olarak yansıttığına ilişkin makul güvence

elde etmek ve mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek amacıyla yürütülmüştür.

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

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

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

5. DENETİM GÖRÜŞÜ

Antalya Kepez Belediyesi 2016 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Lisans Alım Bedelinin Haklar Hesabı Yerine Giderler Hesabına Kaydedilmesi

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 210'uncu maddesi uyarınca, bedeli karşılığı edinilen hukuki tasarruflar ile belirli alanlarda tanınan kullanma ve yararlanma gibi hak ve yetkiler dolayısıyla yapılan ve ekonomik değer taşıyan harcamaların 260-Haklar Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, 1512 no.lu ödeme emri ile satın alınan 2.059,48 TL tutarındaki e-belediye domain (alan adı) kullanım sertifikası ile 3578 no.lu ödeme emri ile satın alınan 1.180,00 TL tutarındaki yaklaşık maliyet ve hakediş programı alım bedelinin 630-Giderler Hesabına kaydedildiği görülmüştür.

Ancak söz konusu alımlar faaliyet döneminden daha uzun sürelerle kamu idaresi faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi amacıyla yapıldığından bu alımların 630 no'lu hesap yerine 260 no.lu hesaba kaydedilmesi gerekirdi.

Kamu idaresi cevabında özetle; bulguya konu program alımlarının 260 no.lu hesapta takibinin sağlandığı belirtilmektedir.

Sonuç olarak; savunma ekinde gönderilen belgelerin incelenmesinden, bulguya konu program alımlarının 2017 yılında 260 no.lu hesaba aktarıldığı anlaşılmıştır. Ancak bu düzeltme 2016 yılını kapsamamaktadır. Kurumun 2016 yılı mali tablolarında gider hesapları ve maddi olmayan duran varlıklar hesap grubunun tam ve doğru bilgi içermediği değerlendirilmektedir.

BULGU 2: Nakden Tahsil Edilen ve Bir Yıldan Uzun Vadede İade Edilecek Kesin Teminatın Hatalı Hesap Koduna Kaydedilmesi

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 320'inci maddesi uyarınca, mevzuatları gereği nakden veya mahsuben tahsil edilen ve bir yıldan uzun vadede iade edilecek olan depozito ve teminatların 430-Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, 31.08.2016 tarihinde ihalesi yapılan “Esentepe Mh. semt konağı yapım işi”nde, sözleşmenin 25.10.2016 tarihinde imzalandığı, işin süresinin 210 gün ve iş bitiminin 25.05.2017 olarak belirlendiği, yüklenicinin 25.10.2016 tarihinde nakden yatırdığı 83.100,00 TL tutarındaki kesin teminatın ise 330-Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabına kaydedildiği görülmüştür.

Ancak işin bitim tarihi izleyen yıl (2017) olduğundan ve kesin teminatın iadesi, Sosyal Güvenlik Kurumundan ilişiksiz belgesi getirilmesi ve kesin kabul tutanağının onaylanmasından sonra en erken 2017 yılında yapılabileceğinden bahsi geçen kesin teminatın 330 no’lu hesap yerine 430 no’lu hesaba kaydedilmesi gerekirdi.

Kamu idaresi cevabında özetle; söz konusu kesin teminat mektubunun 330 no.lu hesaptan 430 no.lu hesaba aktarıldığı belirtilmektedir.

Sonuç olarak; savunma ekinde gönderilen belgelerin incelenmesinden, söz konusu kesin teminat mektubunun 2017 yılında 330 no.lu hesaptan 430 no.lu hesaba aktarıldığı anlaşılmıştır. Ancak bu düzeltmenin 2016 yılını kapsamaması nedeniyle Kurumun 2016 yılı mali tablolarında emanet yabancı kaynaklar hesap grubunun tam ve doğru bilgi içermediği değerlendirilmektedir.

BULGU 3: Belediyede Çalışan Memurlar İçin Emekli İkramesi Karşılığı Ayrılması

Belediyelerde çalışan geçici ve sürekli işçiler ile 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 62’nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi kapsamında alt işverenler (taşeron firmalar) tarafından çalıştırılan işçilere, 1475 sayılı İş Kanunu’nun 14’üncü maddesinde sayılan durumların gerçekleşmesi halinde ilgili belediye tarafından kıdem tazminatı ödenmekte olup, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 281 ve 330’uncu maddeleri uyarınca, faaliyet dönemi içinde veya sonraki yıllarda ödenmesi öngörülen kıdem tazminatı tutarları için her yıl karşılık ayrılarak, hesaplanan bu tutarların ilgisine göre 372-Kıdem Tazminatı Karşılığı veya 472-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına kaydedilmesi gerekmektedir.

Diğer taraftan yine belediyelerde çalışan memurlara 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu’nun 89’uncu maddesinde sayılan durumların gerçekleşmesi halinde, Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından emekli ikramiyesi ödenmekte ve ödenen emekli ikramiyesinin tamamı düzenlenen fatura üzerine ilgili belediyece (ödemenin yapıldığı yılda doğrudan giderleştirilip) Sosyal Güvenlik Kurumu’na aktarılmaktadır.

Görüldüğü üzere Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde işçilere ödenecek kıdem tazminatları için karşılık ayrılacağı şeklinde bir düzenleme bulunmakla birlikte memurlara ödenecek emekli ikramiyesi için karşılık ayrılacağına yönelik bir düzenleme bulunmamaktadır.

Yapılan incelemede, mevzuatta öngörülmediği halde Belediyede çalışan memurlar için emekli ikramiyesi karşılığı ayrıldığı ve 472 no.lu hesabın yılsonu bakiyesinin 1.112.250,99 TL fazla hesaplandığı görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında özetle; Belediyede çalışan memurların emekli ikramiyeleri için ayrılan karşılıkların kayıtlardan çıkarıldığı belirtilmektedir.

Sonuç olarak; savunma ekinde gönderilen belgelerin incelenmesinden, belediyede çalışan memurların emekli ikramiyeleri için ayrılan karşılıkların kayıtlardan çıkarıldığı anlaşılmıştır. Ancak bu düzeltmenin 2016 yılını kapsamaması nedeniyle Kurum 2016 mali tablolarında borç ve gider karşılıkları hesap grubunun tam ve doğru bilgi vermediği değerlendirilmektedir.

BULGU 4: Katma Değer Vergisine Tabi Mal ve Hizmet Gelirlerinde KDV Dâhil Yerine KDV Hariç Yapılan Tahsilat Tutarının Bütçe Gelirleri ve Gelir Yansıtma Hesaplarına Kaydedilmesi

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 294'üncü maddesi uyarınca, kurumun sattığı mal ve hizmet karşılığı olarak katma değer vergisi (KDV) tutarı da dâhil olmak üzere yapılan tahsilat toplamının 800-Bütçe Gelirleri ve 805-Gelir Yansıtma Hesaplarına kaydedilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, katma değer vergisine tabi mal ve hizmet gelirlerinin tahsilat işlemlerinde KDV tutarı dahil yerine KDV tutarı hariç yapılan tahsilat tutarının 800 ve 805 no.lu hesaplara kaydedildiği görülmüştür. 2016 yılında Kurum tarafından mal ve hizmet gelirleri ile birlikte toplam 490.593,57 TL KDV tahsilatı yapılmış olup bahsedilen hatalı uygulama nedeniyle 800 ve 805 no.lu hesaplara bu tutar kadar eksik kayıt yapılmıştır.

Kamu idaresi cevabında özetle; Belediye tarafından satılan mal ve hizmet karşılığı olarak tahsil edilen katma değer vergilerinin 800 ve 805 no.lu hesaplara kaydedilmeye başlandığı belirtilmekle birlikte herhangi bir belge gönderilmemiştir.

Sonuç olarak; Kurum cevabında 2017 yılında gerekli işlemlerin yapılmaya başlandığı belirtilmesine karşın buna ilişkin bir belge gönderilmemiştir. Bu düzeltme işlemi 2016 yılını da kapsamamaktadır. Bulguda belirtilen hususların yerine getirilip getirilmediği 2017 yılı denetiminde izlenecektir. Bu nedenle Kurum 2016 mali tablolarında bütçe gelir hesapları hesap grubunun tam ve doğru bilgi vermediği değerlendirilmektedir.

BULGU 5: Gecekondu Fonu İçin Bütçeye Ödenek Konulmaması

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 18'inci maddesinde "*20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanununun 12 nci maddesi gereği kurulan fonda toplanacak paralar gelir bütçesinin ilgili bölümüne gelir kaydedilir. Diğer taraftan gider bütçesinin ilgili tertibine tahsis amacı doğrultusunda kullanılmak üzere ödenek konulur...*" denilmektedir.

Kurum, Defterdarlık tarafından Kurumun hesabına yatırılan gecekondu fonu tutarlarını 362-11-99-98 nolu hesaba kaydetmektedir. Daha sonra, 3090, 4306, 7526, 8555, 11194, 12802 ve 14971 nolu ödeme emirleriyle gecekondu mahallelerinin asfaltlanması yapım işinin hakedişlerinin her bir ödenmesinden sonra 362-11-99-98 ekonomik kodundan bir miktar tutarın gelir kaydedilmesi yöntemi uygulanmaktadır. 2016 yılında bu şekilde toplam 3.204.673,13 TL gecekondu geliri kaydedilmiştir. Bu uygulama yerine, yukarıda belirtilen hüküm gereğince, gelir bütçesinde gecekondu fonu gelirin yer verilmeli, gider bütçesine ödenek konulmalı ve harcamalar tahsis amacına uygun olarak buradan yapılmalıdır.

Kamu idaresi cevabında özetle; 2018 yılı gelir ve gider bütçelerine gecekondu fonu ile ilgili ödenek konulmasının sağlanacağı belirtilmektedir.

Sonuç olarak; Kurum cevabında 2018 yılı gelir ve gider bütçelerine gecekondu fonu ile ilgili ödenek konulmasının sağlanacağı belirtilmesine karşın herhangi bir belge sunulmamaktadır. Söz konusu fonun 2016 yılında oluşturulmaması nedeniyle Kurum 2016 yılı mali tablolarında ödenek hesapları hesap grubunun tam ve doğru bilgi içermediği değerlendirilmektedir.

BULGU 6: Genel Aydınlatma Giderlerinin Takibinin Yapılmaması

Genel Aydınlatma Tebliği'nin 5'inci maddesinde "*Dağıtım şirketleri, bir aydan az olmamak kaydı ile okuma dönemlerine göre, büyükşehir belediyeleri, büyükşehir ilçe belediyeleri ve diğer belediyeler ile il özel idaresine muhatap genel aydınlatmaya ilişkin faturaları;*

a) Müşteri ve abone bilgileri: Müşterinin adı, soyadı veya unvanı, adresi, müşteri veya abone numarası, abone grubu,

b) Sayaç bilgileri: Sayaç veya sayaçlara ait marka, tip ve seri numarası, çarpan değeri,

c) Tüketim bilgileri: Tüketime esas ilk ve son endeksler ile okuma tarihleri, tüketilen elektrik enerjisi miktarı, tüketimin fiyatlandırılmasına esas enerji ve kapasite bilgileri, elektrik enerjisi birim fiyatları ve tüketim bedeli, değiştirilen sayaç var ise aynı döneme ait tüketim değerleri, günlük enerji tüketim ortalaması,

ç) Kanuni yükümlülük bilgileri: Vergi, yasal kesinti ve borç,

d) Şirket bilgileri: Şirketin telefon ve faks numaraları ile internet adresi, bilgilerini içerecek şekilde ilgili mevzuat hükümlerine uygun olarak düzenler.

Dağıtım şirketi tarafından düzenlenen faturalar ilgisine göre belediyeler ve il özel idarelerinin onayına sunulur. Faturaların tebliği tarihinden itibaren bir hafta içinde itiraz edilmeyen faturalar onaylanmış sayılarak onaylı fatura bilgileri dağıtım şirketi tarafından TEDAŞ'a iletilir..." hükmü yer almaktadır.

Aynı Tebliğ'in 8'inci maddesinde ise "Dağıtım şirketi tarafından düzenlenerek ilgisine göre belediyeler ve il özel idarelerinin onayına sunulan faturalardan itiraz konusu olanlar yazı ile dağıtım şirketine bildirilir. Dağıtım şirketi; itiraz kapsamında gerekli incelemeyi yaparak, itiraza konu olan faturalardan doğru olanları belgeler ile ispat ederek, hatalı olan faturaları ise iptal ederek doğru tutarları yansıtacak şekilde yeniden düzenleyip sonucu 15 gün içerisinde ilgili belediye veya il özel idaresine yazı ile bildirir..." denilmektedir.

2016 yılında ise Kurumca İller Bankası aracılığıyla toplam 571.447,76 TL genel aydınlatma gideri ödenmesine karşın dağıtım şirketi tarafından genel aydınlatmaya ilişkin bir fatura bildirim yapılmadığı, Kurumca da bu faturaların aranmadığı, dolayısıyla Kurumun itiraz hakkını kullanamadığı görülmektedir. Ayrıca, ödenen söz konusu genel aydınlatmaların da Kurumun açacağı serbest tüketici ihalesine dahil edilebilmesi için gereken, faturaların ait olduğu sayaç bilgileri de edinilememektedir.

Kamu idaresi cevabında özetle; 01.01.2017 tarihinden itibaren Genel Aydınlatma Tebliği'nin 5'inci maddesinde uygun olarak düzenlenen faturaların Kuruma gönderilmesinin sağlandığı belirtilmektedir.

Sonuç olarak; Kurum cevabında genel aydınlatmaya ilişkin faturaların Kuruma

gönderilmesinin sağlandığı belirtilmekte ise de konu ile ilgili bir belge sunulmamaktadır. Söz konusu faturaların mevcudiyeti ve bu faturalar üzerine Kurumca yapılan işlemler takip edilen denetimlerde izlenecektir.

BULGU 7: Kurum Personeli Eliyle Gördürülmesi Gereken İşler İçin Hizmet Alımı Yapılması ve Bu Alımların Kısımlara Bölünmesi

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 9'uncu maddesinde “...*Kamu idareleri, yürütecekleri faaliyet ve projeler ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren performans programı hazırlar...*” denilmektedir. Aynı Kanun'un 41 inci maddesinde “*Üst yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkililerince, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, her yıl faaliyet raporu hazırlanır. Üst yönetici, harcama yetkilileri tarafından hazırlanan birim faaliyet raporlarını esas alarak, idaresinin faaliyet sonuçlarını gösteren idare faaliyet raporunu düzenleyerek kamuoyuna açıklar.*” denilmektedir. Aynı Kanun'un 60 ıncı maddesinde “*Kamu idarelerinde aşağıda sayılan görevler, malî hizmetler birimi tarafından yürütülür: a) İdarenin stratejik plan ve performans programının hazırlanmasını koordine etmek ve sonuçlarının konsolide edilmesi çalışmalarını yürütmek... g) Harcama birimleri tarafından hazırlanan birim faaliyet raporlarını da esas alarak idarenin faaliyet raporunu hazırlamak... k) Malî kanunlarla ilgili diğer mevzuatın uygulanması konusunda üst yöneticiye ve harcama yetkililerine gerekli bilgileri sağlamak ve danışmanlık yapmak... Alım, satım, yapım, kiralama, kiraya verme, bakım-onarım ve benzeri malî işlemlerden; idarenin tamamını ilgilendirenler destek hizmetlerini yürüten birim, sadece harcama birimlerini ilgilendirenler ise harcama birimleri tarafından gerçekleştirilir.*” hükmü yer almaktadır.

Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in 4'üncü maddesinde “*Strateji geliştirme birimlerinin görevleri, aşağıda belirtilen fonksiyonlar kapsamında yürütülür:*

- a) *Stratejik yönetim ve planlama.*
 - 1) *Misyon belirleme.*
 - 2) *Kurumsal ve bireysel hedefler oluşturma.*
 - 3) *Veri-analiz ve araştırma-geliştirme.*
- b) *Performans ve kalite ölçütleri geliştirme.*
- c) *Yönetim bilgi sistemi.*

d) Malî hizmetler.

1) Bütçe ve performans programı.

2) Muhasebe, kesin hesap ve raporlama.

3) İç kontrol.” hükmü yer almaktadır.

Aynı Yönetmelik'in 5'inci maddesinde “Aşağıda belirtilen görevler, strateji geliştirme birimleri tarafından yürütülür: ... g) İdarenin stratejik plan ve performans programının hazırlanmasını koordine etmek ve sonuçlarının konsolide edilmesi çalışmalarını yürütmek...

m) Harcama birimleri tarafından hazırlanan birim faaliyet raporlarını da esas alarak idarenin faaliyet raporunu hazırlamak... j) Bütçe kayıtlarını tutmak, bütçe uygulama sonuçlarına ilişkin verileri toplamak, değerlendirmek ve bütçe kesin hesabı ile malî istatistikleri hazırlamak... r) Malî kanunlarla ilgili diğer mevzuatın uygulanması konusunda üst yöneticiye ve harcama yetkililerine gerekli bilgileri sağlamak ve danışmanlık yapmak... t) İç kontrol sisteminin kurulması, standartlarının uygulanması ve geliştirilmesi konularında çalışmalar yapmak...” denilmektedir. Aynı Yönetmelik'in 6'ncı maddesinde “Stratejik yönetim ve planlama fonksiyonu kapsamında yürütülecek görevler şunlardır:

a) İdarenin stratejik planlama çalışmalarına yönelik bir hazırlık programı oluşturmak, idarenin stratejik planlama sürecinde ihtiyaç duyulacak eğitim ve danışmanlık hizmetlerini vermek veya verilmesini sağlamak ve stratejik planlama çalışmalarını koordine etmek.

b) Stratejik planlamaya ilişkin diğer destek hizmetlerini yürütmek.

c) İdare faaliyet raporunu hazırlamak.

d) İdarenin misyonunun belirlenmesi çalışmalarını yürütmek...

h) İdarenin üstünlük ve zayıflıklarını tespit etmek.” hükmü yer almaktadır.

Aynı Yönetmelik'in 9'uncü maddesinde “Malî hizmetler fonksiyonu kapsamında yürütülecek görevler şunlardır:

a) Bütçe ve performans programı;

1) Performans programı hazırlıklarının koordinasyonunu sağlamak,

2) Bütçeyi hazırlamak, ...

4) Bütçe işlemlerini gerçekleştirmek ve kayıtlarını tutmak,” denilmektedir.

Aynı Yönetmelik'in 10'uncü maddesinde “Stratejik planın hazırlanması, güncellenmesi ve yenilenmesi çalışmalarında koordinasyon görevi strateji geliştirme birimleri tarafından yürütülür...” denilmektedir. Aynı Yönetmelik'in 11'inci maddesinde “Performans programının hazırlanması ve değiştirilmesi çalışmalarında koordinasyon görevi strateji

geliştirme birimleri tarafından yürütülür...” hükmü yer almaktadır. Aynı Yönetmelik'in 15'inci maddesinde “Bütçe işlemleri, harcama birimleriyle koordinasyon sağlanarak strateji geliştirme birimleri tarafından gerçekleştirilir, kayıtları tutulur ve izlenir...” denilmektedir. Aynı Yönetmelik'in 18'inci maddesinde “Ön malî kontrol görevi harcama birimleri ve strateji geliştirme birimleri tarafından yapılır. Ön malî kontrol süreci malî karar ve işlemlerin hazırlanması, yüklenmeye girilmesi, iş ve işlemlerin gerçekleştirilmesi ve belgelendirilmesinden oluşur...” hükmü yer almaktadır. Aynı Yönetmelik'in 27'nci maddesinde “Strateji geliştirme birimleri, harcama birimleri tarafından birimlerine ilişkin olarak istenilen bilgileri sağlamak ve harcama birimlerine malî konularda danışmanlık hizmeti sunmakla yükümlüdür. Bu amaçla malî yönetim ve kontrol ile denetim konularında gerekli bilgi ve dokümantasyon, yetki ve görevleri çerçevesinde, strateji geliştirme birimleri tarafından oluşturulur ve izlenir.

Harcama birimleri, malî mevzuatta meydana gelen değişiklikler konusunda strateji geliştirme birimleri tarafından uygun araçlarla bilgilendirilir...” denilmektedir.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'in 10'uncu maddesinde “Birim faaliyet raporu; genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, özel bütçeli idareler, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerin bütçelerinde kendisine ödenek tahsis edilen harcama yetkilileri tarafından hazırlanır.” denilmektedir. Aynı Yönetmelik'in 11'inci maddesinde “İdare faaliyet raporu, birim faaliyet raporları esas alınarak, idarenin faaliyet sonuçlarını gösterecek şekilde üst yönetici tarafından hazırlanır...” hükmü yer almaktadır.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik'in 4'üncü maddesinde “Performans programları; bu Yönetmelik, Performans Programı Hazırlama Rehberi ve Bakanlıkça performans esaslı bütçelemeye ilişkin yapılacak diğer düzenlemelere uygun olarak idarenin program dönemine ilişkin performans hedef ve göstergelerini, performans hedeflerine ulaşmak için yürütülecek faaliyetler ile bunların kaynak ihtiyacını, idareye ilişkin mali ve mali olmayan diğer bilgileri içerecek şekilde mali hizmetler biriminin koordinasyonunda harcama yetkililerinin katılımıyla üst yönetici tarafından idare düzeyinde hazırlanır...”

Üst yönetici ve harcama yetkilileri, performans programlarının hazırlanmasında ihtiyaç duyulacak her türlü bilgi ve verinin toplanması ile analiz edilmesi için gerekli ortam, yapı ve süreçleri oluştururlar.” hükmü yer almaktadır.

Yukarıdaki hükümlerden görüldüğü üzere faaliyet raporu, performans programı, iç

kontrol ve bütçe çalışmaları, mevzuatın takibi, malî karar ve işlemlerin hazırlanması, yüklenmeye girilmesi iş ve işlemlerinin gerçekleştirilmesi, ihtiyaçların tespiti, ödenek ve ihale işlemlerinin yapılması Kurum personelinin mevzuatla açıkça belirtilen görevleridir. Bu düzenlemelere karşın bu faaliyetler için 2016 yılında 2098, 7304, 11184 ve 16021 nolu ödeme emirleriyle doğrudan temin usulüyle hizmet alımları yapılmıştır. 2098 ve 7304 nolu ödeme emirleriyle faaliyet programı ve iç kontrol uygulamaları kapsamında aynı yükleniciden toplam 79.768,00 TL'lik, 11184 ve 16021 nolu ödeme emirleriyle ise başka bir yükleniciden toplam 59.678,50 TL'lik kamu ihale mevzuatı danışmanlık hizmet alımı yapılmıştır. Kurum personeli tarafından yürütülebilecek ve yürütülmesi gereken, bu durumun mevzuatta açıkça belirtildiği işler için hizmet alımı yapılması mümkün değildir. Her iki alım da iki ayrı ödemeye bölünmüş ise de 53.261,00 TL'lik 2016 yılı doğrudan temin sınırının üzerindedirler. Oysa ki, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 5'inci maddesinde “*Eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işleri kısımlara bölünemez.*” hükmü mevcuttur.

Kamu idaresi cevabında özetle; Stratejik plan, Faaliyet raporu, Performans programı, İç Kontrol ve Bütçe çalışmalarının Kurum personeli tarafından gerçekleştirildiği; stratejik planlama sürecinin 5 yıllık stratejik planının hazırlanması, revizyonunun yapılması, yıllık performans programlarıyla takip edilmesi, yıl sonunda gerçekleşmelerin ortaya konması için faaliyet raporunun hazırlanması, izleme değerlendirme hususlarını içerdiği, stratejik planlama sürecinin iç kontrol standartları eylem planı tarafından da takip edildiği, stratejik planlama sürecinin sadece bir hazırlama faaliyeti olmayıp çeşitli süreç, yöntem ve eğitimlerle planlanarak ortaya konması gereken bir faaliyet olduğu, bu nedenle stratejik planlama kapsamındaki belgelerin hazırlanmasına ilişkin süreç ve yöntemler, hazırlanmaları için verilecek eğitimler, birimler tarafından gerçekleştirilen dokümanların konsolidasyonu esasları ile izleme ve değerlendirme yöntem ve esasları konularının danışmanlık hizmeti kapsamında, gerçekleştirildiği, belirlenen esaslar ve yaklaşımlar çerçevesinde belediye personeli tarafından uygulamanın yapılmasının sağlandığı, Bu doğrultuda 5393 sayılı Belediye Kanunu, Stratejik Plan Hazırlama Yönetmeliği ve Kalkınma Bakanlığının yayınladığı açıklamalara istinaden, danışmanlık hizmetinin sadece destekleyici analizler, yöntem, süreç danışmanlığı ile eğitim hizmetleri kapsamında alındığı; 4734 sayılı Kanunun 4'üncü maddesinde danışmanlık alımlarının da, hizmet tanımı içerisinde yer aldığı, 48'inci maddesinde teknik, mali ve hukuki veya benzeri alanlardaki hizmetlerin, danışmanlık hizmet sunucularından

alınabileceğinin, 62'nci maddesinin "e" bendinde danışmanlık hizmeti alımlarında istihdam edilen personelin yeterli nitelik ve sayıda olmaması şartı aranmayacağına kurala bağlandığı; 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 60'ncü maddesinin "I" bendinde danışmanlık hizmet alımının belediyelerin giderleri arasında sayıldığı, idarelerin ihtiyaç duydukları ve Kanunun açıkça yasak etmediği alanlarda danışmanlık hizmet sunucularından hizmet alımı yapabilecekleri; benzer olayda Sayıştay Temyiz Kurulunca verilen 20.12.2014 tarihli ve 39832 tutanak numaralı, Sayıştay 5. Dairesi tarafından verilen 12.03.2015 tarihli ve 212 sayılı kararların yapılan işlemin lehinde olduğu; her iki hizmetin niteliğinin birbirinden farklı olup, ayrı ayrı uzmanlık gerektirdiği, bu nedenle iki alımın bedelinin birleştirilerek eşik değerlerin altında kalmak amacıyla ihalelerin kısımlara bölünmesi iddiasının yersiz olduğu, benzer olayda Sayıştay 6'ncü Dairesi tarafından verilen 17.03.2015 tarihli ve 215 Numaralı Kararın da bu yönde olduğu belirtilmektedir.

Sonuç olarak; Kurum cevabında, stratejik planlama kapsamındaki belgelerin hazırlanmasına ilişkin süreç ve yöntemler, birimler tarafından gerçekleştirilen dokümanların konsolidasyonu esasları, izleme ve değerlendirme yöntem ve esasları, eğitim ve süreç danışmanlığı konularının danışmanlık hizmeti kapsamında gerçekleştirildiği belirtilmiş ise de bulgumuzda belirtildiği üzere bu hususlar Kurum personelinin görevidir. Kurumca stratejik plan ile ilgili açıklamalar yapılmış ve stratejik plan çalışmalarının kurum personeline yürütüldüğü belirtilmiş ise de bulgumuzda stratejik plan ile ilgili bir husus belirtilmemiştir.

Kurum cevabında iç kontrol eylem planının İdarece takip edildiği belirtilmektedir. Ancak 2098 nolu ödeme emriyle yapılan alım ile ilgili belgelerde işin konusu "Faaliyet Programı ve İç Kontrol Uygulamaları Kapsamında Danışmanlık Hizmeti Alınması" olarak görülmektedir. Bu alım ile ilgili sözleşme düzenlenmediğinden ve iş ayrıntılı olarak tanımlanmadığından danışmanlığın kapsamı belirsizdir. Kaldı ki bu konularda edinilecek bilgiler mevzuatta belirlenmiş olup bulguda belirtildiği üzere mevzuatı takip görevi Kurum personeline aittir. Bu alanda karşılaşılabilecek tereddütlerle ilgili olarak Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve İçişleri Bakanlığından ücretsiz olarak bilgi alınabilir ve diğer belediyelerdeki uygulamalar takip edilebilir.

7304 nolu ödeme emriyle yapılan alım ile ilgili belgelerde ise işin konusu "2017 Yılı Performans Programı ve 2017 Yılı Bütçe Çalışmaları Danışmanlık Hizmet Alımı" olarak görülmektedir. Bu alım ile ilgili sözleşme de düzenlenmediğinden ve iş ayrıntılı olarak

tanımlanmadığından danışmanlığın kapsamı belirsizdir. Ayrıca, bütçeyi ve performans programını hazırlamak Kurum personelinin görevi olup bu konularda edinilecek bilgiler mevzuatta belirlenmiş, mevzuatı takip görevi de Kurum personeline verilmiştir. Bu alanda karşılaşılabilecek tereddütlerle ilgili olarak da Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve İçişleri Bakanlığından ücretsiz olarak bilgi alınabilir ve diğer belediyelerdeki uygulamalar takip edilebilir.

11184 ve 16021 nolu ödeme emirleriyle "Kamu İhale Mevzuatı Danışmanlık Hizmet Alımı" adı altında alım yapılmıştır. Kurum cevabında 4734 sayılı Kanunun 4'üncü maddesinde danışmanlık alımlarından söz edildiği belirtilmiş ise de bu maddedeki danışmanlık, 4734 sayılı Kanunun 5'inci Bölümünün 48-52'nci maddelerinde düzenlenen Danışmanlık Hizmet İhaleleridir. Söz konusu alımlar ise bu maddeler kapsamında yapılmamış olup doğrudan temin usulüyle yapılmıştır. Kaldı ki kurumların mevzuatta kurum personeline yapılacağı açıkça belirtilen hususlar dışında hizmet alımı yapabilecekleri tabiidir. 5393 sayılı Kanunun 60'ıncı maddesinin (1) bendinde belirtilen danışmanlık ödemeleri de bu kapsamdadır. Sorumlular savunmada söz konusu 48'inci maddeden söz etmişler ancak söz konusu alımlar bu maddeye göre yapmamışlardır. 5393 sayılı Kanunun 67'nci maddesinde de bu alımlara müsaade edilmemektedir. Cevapta 4734 sayılı Kanunun 62/e-1'inci maddesinden söz edilmişse de bulguda konu edilen alımlar doğrudan temin olup bu madde kapsamında yapılan "ihale"ler değildir. Ayrıca bu maddede belirtilen bakanlar kurulu kararı henüz yürürlüğe girmemiştir.

Kurum cevabında Sayıştay Temyiz Kurulunca verilen 20.12.2014 tarihli ve 39832 tutanak numaralı Karardan söz edilmiş ise de bu Kararda 4734 sayılı Kanunun 48'inci maddesine atıf yapılmaktadır. Sorgumuzda konu edilen alımlar ise bu maddeye göre yapılmış alımlar değildir. Bu kararda ayrıca, ödemeye konu yeminli müşavirlik raporunun niteliği itibarıyla kapsamlı, karışık, özel uzmanlık ve deneyim gerektirdiğinden söz edilmektedir. Sorgumuzdaki alımlardaki performans ve bütçe çalışmaları, faaliyet programı ve iç kontrol uygulaması, kamu ihale uygulaması hususlarında özel uzmanlık hizmet alımı zorunluluğu bulunmayıp bu görevler diğer belediyelerce hizmet alımı yapılmadan kendi personeline gördürülmektedir. Pek çok kurum, özellikle su ve kanalizasyon idareleri katma değer vergisi iade işlemlerini yeminli mali müşavire ödeme yapmaksızın kendisi tarafından gerçekleştirmektedir. Sayıştay 5. Dairesi tarafından verilen 12.03.2015 tarihli ve 212 sayılı Karar da gene yeminli mali müşavir ödemesiyle ilgilidir. Ayrıca, Sayıştay Daire ve Temyiz

Kurulu kararları genel değil olaya münhasırdır. Bulguda belirtilen alımların kısımlara bölünmesi hususu ile ilgili olarak ise Kurumca yapılan açıklama yerinde görülmüştür.

Sonuç olarak, Kurum tarafından “Faaliyet Programı ve İç Kontrol Uygulamaları”, “2017 Yılı Performans Programı ve 2017 Yılı Bütçe Çalışmaları” ve “Kamu İhale Mevzuatı” konularında danışmanlık adı altında hizmet alımı yapılmış olup bu alımlar bulgumuzda belirtilen mevzuat gereğince Kurum personeline yürütülmesi gereken görevlerdir. Bu husus yargı raporumuza da konu edilmiş olup konunun devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 8: Muhtelif Hizmet Alımlarının Açık İhale Usulü Yerine Pazarlık Usulüyle Yapılması

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 5'inci maddesinde "*... Bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usullerdir. Diğer ihale usulleri Kanunda belirtilen özel hallerde kullanılabilir...*" denilmektedir. Aynı Kanun'un 21 inci maddesinde "*Aşağıda belirtilen hallerde pazarlık usulü ile ihale yapılabilir: ... b) Doğal afetler, salgın hastalıklar, can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen veya idare tarafından önceden öngörülemeyen olayların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması...*" hükmü yer almaktadır. Aşağıda belirtilen hizmet alım işlerinde ise bu durumlardan herhangi biri bulunmamakta olup hizmet işinin bitiş tarihi işin başında bellidir.

Aynı Kanun'un 60'ıncı maddesinin birinci ve ikinci fıkrasında görevlilerin cezai sorumluluğu düzenlenmekte ve bu maddenin 3'üncü fıkrasında "*5 inci maddede belirtilen ilkelere ve 62 nci maddede belirtilen kurallara aykırı olarak ihaleye çıkılmasına izin verenler ve ihale yapanlar hakkında da yukarıda belirtilen müeyyideler uygulanır.*" denilmektedir.

Aşağıdaki tabloda görüldüğü üzere 2014/132622 no.lu ihale açık ihale usulüyle yapılmış, bu işin süresinin bitiminin ardından aynı iş personel adedi arttırılarak yeniden ihale edilmiş ancak sonraki ihaleler yukarıda belirtilen durumlar söz konusu olmadığı halde 4734 sayılı Kanun'un 21/b maddesine göre yapılmıştır. 2016/189420 no.lu ihale ve bu ihaleden sonraki ihaleler aynı firmaya verilmiştir.

Tablo 3: Pazarlık Usulüyle Yapılan İhaleler				
İhale No	İş Tanımı	Personel Adedi	Süre	İhale Usulü
2014/132622	Düz işçi, antrenör, usta soför, vergi giriş elemanı, tekniker, kameraman, iş mak. Tamircisi, yüzme hocası, iş makinası operatörü, otobüs şoförü, idari yönetici, mühendis ve engelli personel hizmet alımı	499	01.01.2015-31.12.2015	Açık
2015/180376	Personele dayalı hizmet alımı	646	01.01.2016-30.04.2016	21/b
2016/148152	Personele dayalı hizmet alımı	660	01.05.2016-31.05.2016	21/b
2016/189420	Personele dayalı hizmet alımı	709	01.06.2016-30.06.2016	21/b
2016/245102	Personele dayalı hizmet alımı	715	01.07.2016-31.07.2016	21/b
2016/279535	Personele dayalı hizmet alımı	700	01.08.2016-31.08.2016	21/b
2016/336225	Personele dayalı hizmet alımı	704	01.09.2016-31.12.2016	21/b
2016/612288	Personele dayalı hizmet alımı	735	02.01.2017-31.03.2017	21/b

Kamu idaresi cevabında özetle; 2015/180376 no.lu ihalenin, daha önce yapılan 2015/164217 no.lu ihalenin şikayet başvurusu üzerine yapılan inceleme neticesinde iptal edilmesi nedeniyle yeni ihale yapılınca kadar geçecek sürede ihtiyacın temin edilmesi için (01.01.2016-30.04.2016 tarihleri arası), Kamu İhale Genel Tebliğinin 20.1’inci maddesinde yer alan; “...Ancak yılın sonunda ya da ertesi yılın başında çıkılan ihalelerde önceden öngörülemeyen nedenlerle ihale sürecinin uzadığı durumlarda süreklilik arz eden bu alımların kesintiye uğratılmamasını teminen, ihale sonuçlandırılınca kadar geçecek süre içindeki ihtiyaçların 4734 sayılı Kanununun 21 inci maddesinin (b) bendindeki “idare tarafından önceden öngörülemeyen olaylar” kapsamında değerlendirilerek, anılan madde hükmü ve 62 nci maddenin (i) bendinde yer alan esaslar da dikkate alınarak aynı Kanununun 21 inci maddesinin (f) bendi ya da 22 nci maddesinin (d) bendinde belirtilen tutarlara kadar olanların bu maddelere göre temin edilebilmesi idarenin yetki ve sorumluluğundadır.”

hükmüne paralel olarak gerçekleştirildiği; 2016/148152, 2016/189420 ve 2016/245102 no.lu ihalelerin, 01.05.2016-31.07.2016 tarihleri arasında kapsadığı, bu dönemde Hükümetimiz tarafından, taşeron işçilerinin kadroya geçirilmesi ile ilgili bir yasal düzenleme yapılacağı, bu düzenlemenin taşeron işçilerin tamamının belediyelerce kurulacak şirketlerde istihdam edilmesi yönünde olacağını açıklandığı, bu nedenle Kurumun açık ihale yapması durumunda sözleşme imzalanacak yüklenici ile sözleşmenin edim aşamasında problemler yaşanacağı, hizmetin yasal düzenleme yapılınca kadar, birer aylık dönemler için 4734 sayılı Yasanın 21/b bendine göre temin edilmesi cihetine gidildiği, yükleniciye her hangi bir kar ödenmediği ve işin asgari işçilik maliyetleri üzerinden gördürüldüğü; hizmetin Kuruma ait şirketten temin edildiği; 2016/279535, 2016/336225 ve 2016/612288 no.lu ihalelerin 01.08.2016-31.12.2016 dönemini kapsadığı; 15.07.2016 tarihinde darbeye teşebbüs eden terör örgütünün, ihale konusu iş ile iştigal eden firmalar arasında da uzantılarının bulunduğu herkesçe malum olduğu, bu dönemde açık ihaleye çıkılmasının örgüt ile bağlantılı bir şirket ile sözleşme akdedilmesi riskini de beraberinde getireceği, hizmetin yükleniciye herhangi bir kar ödenmeksizin asgari işçilik maliyetleri üzerinden Kuruma ait olan şirkete gördürüldüğü belirtilmektedir.

Sonuç olarak; Kurum cevabında 2015/180376 no.lu ihalenin, daha önce yapılan 2015/164217 no.lu ihalenin şikayet başvurusu üzerine iptal edilmesi nedeniyle yeni ihale yapılınca kadar geçecek sürede ihtiyacın temin edilmesi için Kamu İhale Genel Tebliğinin 20.1'inci maddesine göre gerçekleştirildiği belirtilmektedir. Oysa ki, söz konusu maddede ihaleler ile ilgili ilan süresi ve ihale sürecinin belirli bir zaman alacağını dikkate alınması gerektiği belirtilmektedir. Oysa ki 2015/164217 no.lu ihalenin ilan tarihi 24.11.2015, ihale tarihi de 22.12.2015'dir. Yani 2015/164217 no.lu ihaleden önceki 2014/132622 no.lu ihaleye konu işin bitiş süresinin 31.12.2015 olduğu bilinmesine karşın 2015/164217 no.lu ihale için yılsonu beklenmiştir.

Kurum cevabında 01.05.2016-31.07.2016 tarihleri arasında kapsayan 2016/148152, 2016/189420 ve 2016/245102 no.lu ihalelerin yasal düzenleme yapılacağı beklentisiyle 4734 sayılı Kanununun 21/b maddesine göre yapıldığı belirtilmesine karşın söz konusu 21/b maddesinde bu maddeye göre alım yapılabilecek durumlar sayılmış olup bunlar arasında beklentiler ve duyular bulunmamaktadır. Kaldı ki söz konusu yasal düzenleme yapılsaydı dahi kamu idarelerinde imzalanmış mevcut sözleşmelere ilişkin geçiş hükümlerini de içereceği tabiidir. 01.08.2016-31.12.2016 dönemini kapsayan alımlar ile ilgili olarak da

Kurum bir gerekçe sunamamaktadır. Zira 15.07.2016 tarihinden sonra Devletin olağan işleyişi mevcut yasal zemin içinde devam etmiştir. Söz konusu terör örgütünün ihale konusu iş ile iştigal eden firmalar arasındaki uzantıları herkesçe malum ise bunların kimler olduğunun Kurumca açıklanması gerekmektedir. Kurum cevabında bahsedilen risk geçerli görülecek olursa, Kurumun tüm alımları ve faaliyetlerinde söz konusu olan bu riskten dolayı tüm faaliyetlerini durdurması gerekecektir. Ayrıca açık ihale yapılması halinde ihaleyi kazanacak firmalar Emniyet Müdürlüğü ve Savcılık nezdinde her zaman araştırılabilir.

Uygulaması devam eden işlerin bitiş tarihleri önceden bilinmektedir. Bulguda belirtilen usul sorunlarının yaşanmaması için, ihalelerin iptal edilebileceği, itiraz ve şikayet gelebileceği ve ilan süreleri dikkate alınarak, önceki ihalenin bitiş tarihi beklenmeyerek daha erken tarihlerde ihaleye çıkılması, duyumlar üzerine işlem yapılmaması gerekmektedir.

Bulgumuzda konu edilen hususlar nedeniyle ve ihale usulleriyle ilgili olarak Kurum uygulamalarının mevzuata uygun şekilde sürdürülmesini teminen ilgili mercilere konunun yazılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 9: Taşınmazların Kiraya Verilmesinde Tahmin Edilen Bedelin Mevzuata Uygun Olarak Belirlenmemesi

08.09.1983 tarih ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 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...*" hükmü yer almaktadır.

Kira ihaleleri kayıtlarının incelenmesinde, aşağıdaki ihalelerde tahmin edilen bedeli belirlemekle görevli komisyonların yukarıda belirtilen hüküm gereğince yapmaları gereken araştırmaları yapmadığı, ihale evrakına hesap tutanağı eklemediği, eski kira bedeli esas alınarak bu tutarın üzerine cüzi tutarlar eklenerek tahmin edilen bedelin belirlendiği, komisyon görevlendirilen tüm taşınmaz kiraya verme ihalelerinde aynı uygulamanın sürdürüldüğü görülmüştür.

Örnek olarak 189405 sicil nolu büfenin ihalesinde muhammen bedel 750,00 TL iken ihale 5.620,00 TL ile, 328605 sicil nolu büfenin ihalesinde muhammen bedel 1.500,00 TL

iken ihale 4.050,00 TL ile, 252862 sicil nolu büfenin ihalesinde muhammen bedel 1.000,00 TL iken ihale 7.600,00 TL ile, 320644 sicil nolu halı saha ihalesinde muhammen bedel 1.000,00 TL iken ihale 4.200,00 TL ile, 280261 sicil nolu kafe ihalesinde muhammen bedel 1.000,00 TL iken ihale 2.400,00 TL ile, 319194 sicil nolu büfenin ihalesinde muhammen bedel 500,00 TL iken ihale 5.300,00 TL ile, 314491 sicil nolu büfenin ihalesinde muhammen bedel 350,00 TL iken ihale 4.300,00 TL ile, 326563 sicil nolu büfenin ihalesinde muhammen bedel 2000,00 TL iken ihale 5.100,00 TL ile sonuçlanmıştır.

Kamu idaresi cevabında özetle; 01.01.2017 tarihinden itibaren 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 45'inci maddesine göre yapılan ihalelerde, ihale bedeli ile ilgili Kıymet Taktir Komisyonun düzenlediği raporun ekine ayrıntılı fiyat araştırma tutanaklarının eklenmesinin sağlandığı belirtilmektedir.

Sonuç olarak; Kurum cevabında, kıymet taktir komisyonlarının düzenlediği raporun ekine ayrıntılı fiyat araştırma tutanaklarının eklenmesinin sağlandığı belirtilmekle birlikte bunlunla ilgili bir örnek belge sunulmamıştır. Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

7. EKLER

Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları

BİLANÇO
(TL)

AKTİF			
	2014	2015	2016
I- DÖNEN VARLIKLAR	58.351.832,38	67.033.881,33	100.685.231,73
10 HAZİR DEĞERLER	12.795.098,49	14.419.311,16	33.073.413,87
102 BANKA HESABI	12.382.972,11	14.132.509,95	31.767.189,17
103 VERİLEN ÇEKLER VE GÖNDERME EMİRLERİ HESABI (-)	-27.338,99	-2.522,87	0
109 BANKA KREDİ KARTLARINDAN ALACAKLAR HESABI	439.465,37	289.324,08	1.306.224,70
12 FAALİYET ALACAKLARI	34.742.859,67	41.657.811,46	57.388.237,67
120 GELİRLERDEN ALACAKLAR HESABI	618.315,41	742.482,28	1.265.713,00
121 GELİRLERDEN TAKİPLİ ALACAKLAR HESABI	16.609.003,35	22.351.125,59	27.784.833,14
122 GELİRLERDEN TECİLLİ VE TEHİRLİ ALACAKLAR HESABI	1.331.291,09	132.643,31	2.389.014,14
126 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	48.517,41	1.504.962,44	7.115.341,17
127 Diğer Faaliyet Alacakları Hesabı	16.135.732,41	16.926.597,84	18.833.336,22
14 DİĞER ALACAKLAR	56.061,97	1.457.632,56	95.514,19
140 KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI	56.061,97	1.457.632,56	95.514,19
15 STOKLAR	122.786,88	145.184,59	319.370,55
150 İlık Madde ve Malzemeler	122.786,88	145.184,59	319.370,55
16 ÖN ÖDEMELER	2.301.477,99	1.433.171,16	1.563.220,69

PASİF			
	2014	2015	2016
III- KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	29.707.706,87	24.072.863,29	25.712.528,70
30 KISA VADELİ İÇ MALİ BORÇLAR	6.271.269,40	6.841.840,79	5.118.772,73
300 BANKA KREDİLERİ HESABI	6.271.269,40	6.841.840,79	5.118.772,73
32 FAALİYET BORÇLARI	13.674.471,75	6.789.516,14	10.593.339,33
320 BÜTÇE EMANETLERİ HESABI	13.674.471,75	6.789.516,14	10.593.339,33
33 EMANET YABANCI KAYNAKLAR	5.455.362,84	5.589.540,84	6.228.930,53
330 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	2.317.000,72	2.439.748,56	2.744.709,69
333 EMANETLER HESABI	3.138.362,12	3.149.792,28	3.484.220,84
36 ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER	4.306.602,88	3.331.469,77	2.790.956,32
360 ÖDENECEK VERGİ VE FONLAR HESABI	1.561.546,92	1.191.000,40	942.973,95
361 ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ HESABI	753.283,66	1.052.710,77	1.232.972,25
362 FONLAR VEYA DİĞER KAMU İDARELERİ ADINA YAPILAN TAHSİLAT HESABI	1.003.750,05	407.810,98	325.255,27
363 KAMU İDARELERİ PAYLARI HESABI	988.022,25	679.947,62	289.754,85
38 GELECEK AYLARA AIT GELİRLER VE GİDER TAHAKKUKLARI	0	1.520.495,75	980.529,79
381 GİDER TAHAKKUKLARI HESABI	0	1.520.495,75	980.529,79

162 BÜTÇE DIŞI AVANS VE KREDİLER HESABI	2.301.477,99	1.433.171,16	1.563.220,69
18 GELECEK AYLARA AIT GİDERLER VE GELİR TAHAKKUKLARI	0	56.123,74	186.828,08
180 GELECEK AYLARA AIT GİDERLER HESABI	0	56.123,74	186.828,08
19 DİĞER DÖNEN VARLIKLAR	8.333.547,38	7.864.646,66	8.058.646,68
190 DEVREDEDEN KATMA DEĞER VERGİSİ HESABI	8.333.547,38	7.864.646,66	8.058.646,68
II- DURAN VARLIKLAR	565.937.472,99	567.163.214,22	575.795.817,92
22 FAALİYET ALACAKLARI	10.936.836,14	7.015.458,99	14.588.045,46
220 GELİRLERDEN ALACAKLAR HESABI	0	0	600
222 GELİRLERDEN TECİLLİ VE TEHİRLİ ALACAKLAR HESABI	315.055,47	59.912,81	908.443,25
227 Diğer Faaliyet Alacakları Hesabı	10.621.780,67	6.955.546,18	13.679.002,21
24 MALİ DURAN VARLIKLAR	56.221.608,18	58.347.797,57	62.366.213,49
240 MALİ KURULUŞLARA YATIRILAN SERMAYELER HESABI	10.171.860,93	12.010.550,32	13.766.466,24
241 MAL VE HİZMET ÜRETEN KURULUŞLARA YATIRILAN SERMAYELER HESABI	46.049.747,25	46.337.247,25	48.599.747,25
25 MADDİ DURAN VARLIKLAR	493.640.243,06	501.799.957,66	498.841.558,97
250 ARAZİ VE ARSALAR HESABI	292.952.163,51	267.293.329,53	220.424.056,42
251 YERALTİ VE YERÜSTÜ DÜZENLERİ HESABI	175.181.609,05	201.495.563,16	233.582.302,52
252 BİNALAR HESABI	54.192.144,13	58.405.307,73	106.396.751,81

IV - UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	34.561.004,84	33.916.718,51	46.824.159,89
40 UZUN VADELİ İÇ MALİ BORÇLAR	15.684.479,99	13.202.902,82	8.084.130,09
400 BANKA KREDİLERİ HESABI	15.684.479,99	13.202.902,82	8.084.130,09
47 BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI	18.876.524,85	19.176.737,18	38.183.481,08
472 KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI	18.876.524,85	19.176.737,18	38.183.481,08
48 GELECEK YILLARA AIT GELİRLER VE GİDER TAHAKKUKLARI	0	1.537.078,51	556.548,72
481 GİDER TAHAKKUKLARI HESABI	0	1.537.078,51	556.548,72
V - ÖZ KAYNAKLAR	560.020.593,66	576.207.513,75	603.944.361,06
50 NET DEĞER	447.965.842,98	477.780.067,43	510.037.899,64
500 NET DEĞER HESABI	447.965.842,98	477.780.067,43	510.037.899,64
57 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI	108.090.322,40	82.892.151,19	66.244.646,98
570 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI HESABI	108.090.322,40	82.892.151,19	66.244.646,98
59 DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI	3.964.428,28	15.535.295,13	27.661.814,44
590 DÖNEM OLUMLU FAALİYET SONUCU HESABI	3.964.428,28	15.535.295,13	27.661.814,44

253 TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI	5.909.802,08	8.474.374,15	11.398.434,89				
254 Taşıtlar Grubu	5.324.277,91	5.538.506,91	10.976.851,73				
255 Demirbaşlar Grubu	6.458.108,63	7.499.842,25	10.227.671,07				
257 BİRİKMiŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-67.768.356,03	-84.674.114,55	-101.353.634,06				
258 YAPILMAKTA OLAN YATIRIMLAR HESABI	21.390.493,78	37.767.148,48	7.189.124,59				
26 MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR	5.138.785,61	0	0				
260 HAKLAR HESABI	1.380.480,82	1.921.790,32	1.983.288,32				
264 ÖZEL MALİYETLER HESABI	5.138.785,61	6.105.418,01	6.706.877,93				
268 BİRİKMiŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-1.380.480,82	-8.027.208,33	-8.690.166,25				
29 DİĞER DURAN VARLIKLAR	0	0	0				
294 ELDEN ÇIKARILACAK STOKLAR VE MADDİ DURAN VARLIKLAR HESABI	0	4.110,00	31.695,00				
299 BİRİKMiŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	0	-4.110,00	-31.695,00				
	=====	=====	=====				
Aktif Toplam	624.289.305,37	634.197.095,55	676.481.049,65	Pasif Toplam	624.289.305,37	634.197.095,55	676.481.049,65
IX- NAZIM HESAPLAR	19.300.549,62	76.605.323,92	52.785.866,55	IX- NAZIM HESAPLAR	19.300.549,62	76.605.323,92	52.785.866,55
91 NAKİT DIŞI TEMİNAT VE KİŞİLERE AIT MENKUL KIYMET HESAPLARI	14.648.086,71	15.090.467,71	16.055.824,56	91 NAKİT DIŞI TEMİNAT VE KİŞİLERE AIT MENKUL KIYMET HESAPLARI	14.648.086,71	15.090.467,71	16.055.824,56
910 TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI	14.648.086,71	15.090.467,71	16.055.824,56	911 TEMİNAT MEKTUPLARI EMANETLERİ HESABI	14.648.086,71	15.090.467,71	16.055.824,56
92 TAAHHÜT HESAPLARI	4.652.462,91	48.388.856,21	23.604.041,99	92 TAAHHÜT HESAPLARI	4.652.462,91	48.388.856,21	23.604.041,99
920 GİDER TAAHHÜTLERİ HESABI	4.652.462,91	48.388.856,21	23.604.041,99	921 GİDER TAAHHÜTLERİ KARŞILIĞI HESABI	4.652.462,91	48.388.856,21	23.604.041,99
99 Diğer Nazım Hesapları	0	13.126.000,00	13.126.000,00	99 Diğer Nazım Hesapları	0	13.126.000,00	13.126.000,00
990 Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabı	0	13.126.000,00	13.126.000,00	999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabı	0	13.126.000,00	13.126.000,00
	=====	=====	=====		=====	=====	=====
Genel Toplam	643.589.854,99	710.802.419,47	729.266.916,20	Genel Toplam	643.589.854,99	710.802.419,47	729.266.916,20

FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU
(TL)

Hesap Kodu	Yardımcı Hesap	Giderin Türü	2014	2015	2016	Hesap Kodu	Yardımcı Hesap	Gelirin Türü	2014	2015	2016
630	1	Personel Giderleri	51.108.663,20	36.652.083,37	62.191.575,41	600	1	Vergi Gelirleri	44.210.355,32	42.883.315,70	57.742.919,32
630	2	Sos.Güv.Kur. Dev.Pr.Gid.	5.906.776,42	6.535.404,30	7.790.409,80	600	3	Teşebbüs ve Mülkiyet Gel.	8.730.314,00	10.691.420,09	25.454.722,05
630	3	Mal ve Hizmet Alım Gid.	56.952.333,07	65.879.182,26	76.548.433,11	600	4	Alınan Bağış ve Yardımlar	96.755,00	54.000,00	480.020,50
630	4	Faiz Giderleri	1.917.293,20	5.270.234,08	0	600	5	Diğer Gelirler	84.100.661,06	111.628.055,62	135.916.446,28
630	5	Cari Transferler	3.097.665,80	2.702.547,22	4.310.630,75	600	11	Değer ve Miktar Değişim Gelirleri	10.940.000,00	8.549.875,00	244.530,67
630	7	Sermaye Transferleri	0	0	250.000,00						
630	12	Gelir Red ve İade Gid.	4.615.556,10	1.324.022,47	5.537.408,63						
630	13	Amortisman Giderleri	4.772.071,53	23.570.781,43	17.645.570,67						
630	14	İlk Madde ve Malz.Gid.	15.743.297,78	16.337.116,15	17.814.304,02						
630	20	Silinen Al. Kay.Gid.	0	0	88.491,99						
		GİDERLER TOPLAMI	144.113.657,10	158.271.371,28	192.176.824,38			GELİRLER TOPLAMI	148.078.085,38	173.806.666,41	219.838.638,82
								FAALİYET SONUCU (+/-)	3.964.428,28	15.535.295,13	27.661.814,44

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>