



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ANKARA MAMAK BELEDİYESİ

2022 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2023

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

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

İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	9
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	9
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	10
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	10
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	11
7.	DENETİM BULGULARI.....	12
8.	EKLER.....	44

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: 2022 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	4
Tablo 3: 2022 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	4
Tablo 4: 2022 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri.....	6
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri.....	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	7

KISALTMALAR

BEDAŞ: Başkent Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi

EKAP: Elektronik Kamu Alım Platformu

KDV: Katma Değer Vergisi

KHK: Kanun Hükmünde Kararname

TEDAŞ: Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi

ÜFE: Üretici Fiyatları Endeksi

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı'nda Kayıtlı Olan Tutarlardan Tamamlanan/Geçici Kabulü Yapılanların İlgili Varlık Hesabına Aktarılmaması
2. Peşin Tahsil Edilen Kira Gelirlerinin Muhasebe Hesaplarında Dönemsellik İlkesine Uygun Olarak İzlenmemesi
3. Tahsis Edilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması
4. Taşınmazlara İlişkin Envanter ve Değer Tespit Çalışmalarının Tamamlanmamış Olması

B. Diğer Bulgular

1. Kamu İdaresinin Muhasebe Kayıtlarında Yer Almayan Taşınmaz Satış Bedellerinin Gelirler Hesabı'nda Muhasebeleştirilmesi
2. Kamu Kurum ve Kuruluşu Niteliğinde Olmayan Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketine Taşınmaz Tahsisi Yapılması
3. Alışveriş Merkezi İçinde Yer Alan İş Yerlerinden İlan ve Reklam Vergisi Alınmaması
4. Çevre Temizlik Vergisi Mükellefiyeti Tesis Edilmeyen İş Yerlerinin Bulunması
5. Eğlence Vergisi Mükellefiyeti Tesis Edilmeyen İş Yerlerinin Bulunması
6. Ticari Faaliyet Kapsamında Yapılan Mal ve Hizmet Alımlarında Katma Değer Vergisinin İndirim Konusu Yapılmaması
7. İş Yeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyette Bulunan İş Yerlerinin Bulunması
8. Telekomünikasyon Alt Yapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Takip ve Tahsilinin Yapılmaması
9. Kiraya Verilen Taşınmazların Şartname ve Sözleşmelerinde Belirtilmesine Rağmen Sigorta Ettirilmemesi
10. İşgale Konu Olan Taşınmazdan Ecrimisil Alınmaması ve Taşınmazın Tahliye Ettirilmemesi
11. Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması

12. Kamu İdaresi Tarafından Kiralanan ve Satılan Taşınmazlara İlişkin Tahmin Edilen Bedelin Hesaplanmasında Araştırmanın Yapılmaması
13. Engelli Personel Çalıştırma Zorunluluğuna Uyulmaması
14. İşçilerin Kanunda Belirtilen Yıllık İzinlerinin Kullanılmaması
15. Kredi Kartları ile Yapılan Tahsilatların Mevzuatta Öngörülen Azami Sürede Banka Hesabına Aktarılmaması
16. Kamu İdaresinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı İçin Kurulan Şirketi Olmasına Rağmen İkinci Bir Şirketten Aynı Kapsamda Hizmet Alımı Yapması
17. Park, Bahçe Bakım ve Onarım İşlerinin Hizmet Sözleşmesi Kapsamında Kamu İdaresine Ait Şirkete Yaptırılması
18. Parasal Limit Dahilinde Yapılan Alımlarda Yasaklılık Teyidi Yapılmaması ve Doğrudan Temin Alımlarının EKAP'a Kaydedilmemesi
19. Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Alımlarda Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması
20. Yevmiye Defterinde Geçmişe Yönelik Kayıt Yapılması ve Yevmiye Açıklamalarının Boş Bırakılması
21. Mevzuatta Belirtilen Sınırı Aşan Taahhüt Evrakı ve Sözleşme Tasarılarının Ön Mali Kontrole Tabi Tutulmaması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

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

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

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

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

5393 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinde, belediyelerin mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla; kentsel altyapı, çevre sağlığı, temizlik, katı atık, zabıta, itfaiye, mezarlıklar, park ve yeşil alanlar, konut, kültür ve sanat, öğrenci yurtları, sosyal hizmetler, nikâh ve benzeri hizmetleri yapacağı veya yaptıracığı, bunun yanı sıra devlet okullarının ve mabetlerin tüm

ihtiyaçlarını karşılayabileceği, sağlıkla ilgili tesisler açabileceği, sporu teşvik edebileceği ve gıda bankacılığı yapabileceği hüküm altına alınmıştır.

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

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5393 sayılı Kanun'a göre ilçe belediyesinin organları; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır.

Mamak Belediyesinin karar organı olan Mamak Belediye Meclisi, biri Belediye Başkanı olmak üzere 46 üyeden oluşmaktadır.

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

Belediyelerdeki tüm kadrolara yapılacak olan atamalar kanun ve yönetmeliklerde belirtilen kriterlere uygun olarak belediye başkanı tarafından yapılmakta, birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadrolarına yapılan atamalar ilk toplantıda belediye meclisinin bilgisine sunulmaktadır. 5393 sayılı Kanun'a istinaden belediye başkanı, zorunlu gördüğü takdirde beldenin nüfus sayısına göre en çok dört belediye meclis üyesini belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirebilmektedir.

Mamak Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı 5 birim belirlenmiştir. Bunlar İç Denetim Birimi Başkanlığı, Özel Kalem Müdürlüğü, Hukuk İşleri Müdürlüğü, Teftiş Kurulu Müdürlüğü, Yazı İşleri Müdürlüğüdür. Başkana bağlı memurlar arasından atanan 4 başkan yardımcısı, meclis üyeleri arasından atanan 2 başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin diğer 19 hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili başkan yardımcılığına bağlıdır.

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

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	985	495
Sözleşmeli Personel	-	70
Kadrolu İşçi	427	110
Geçici İşçi	-	-
Toplam	1412	675
696 sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	1680

Belediyenin doğrudan hissedarı olduğu toplam 2 şirket bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 12'nci maddesine göre, genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri içinde mahalli idareler bütçeleri de sayılmış, mahalli idare bütçesi, mahalli idare kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesi olarak tanımlanmıştır. Bütçe işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre yürütülmektedir.

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

Mamak Belediyesinin 2022 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2022 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

Giderin Türü	Geçen Yılda Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen (TL)	Eklene/Düşülen (TL)	Ek Bütçe (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden (TL)
01-Personel Giderleri	0,00	90.326.485,00	11.959.000,00/ 12.605.000,00	39.350.000,00	129.030.485,00	127.241.601,63	1.788.883,37	0,00
02-SGK Devlet Prim Gideri	0,00	16.249.200,00	2.575.000,00/ 907.000,00	2.350.000,00	20.267.200,00	19.684.514,16	582.685,84	0,00
03-Mal ve Hizmet Alım Gideri	0,00	265.706.845,00	75.126.500,00/ 35.812.000,00	292.301.000,00	597.322.345,00	565.376.855,15	17.631.104,85	14.314.385,00
04-Faiz Giderleri	0,00	18.000.000,00	1.970.000,00/ 0,00	5.000.000,00	24.970.000,00	24.962.116,91	7.883,09	0,00
05-Cari Transferler	838.836,14	32.502.970,00	19.049.000,00/ 8.767.500,00	45.036.000,00	88.659.306,14	57.475.525,27	8.112.752,43	23.071.028,44
06-Sermaye Gideri	36.728.096,59	187.214.500,00	39.405.000,00/ 46.312.000,00	159.472.245,64	376.507.842,23	228.023.848,18	15.441.204,05	133.042.790,00
07-Sermaye Transferi	0,00	0,00	0,00/0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09-Yedek Ödenek	0,00	30.000.000,00	10.315.000,00/ 55.996.000,00	16.000.000,00	319.000,00	0,00	319.000,00	0,00
Toplam	37.566.932,73	640.000.000,00	160.399.500,00/ 160.399.500,00	559.509.245,64	1.237.076.178,37	1.022.764.461,30	43.883.513,63	170.428.203,44

Mamak Belediyesinin 2022 mali yılı bütçesi ile 640.000.000,00 TL ödenek öngörölmüş olup önceki yıldan devreden 37.566.932,73 TL, yıl içerisinde eklene 160.399.500,00 TL ile yine yıl içerisinde yapılan ek bütçe ile 559.509.245,64 TL ve düşülen 160.399.500,00 TL ödenekle birlikte 2022 yılı ödenek toplamı 1.237.076.178,37 TL olmuştur. Yıl içinde 1.022.764.461,30 TL bütçe gideri yapılmış, 43.883.513,63 TL ödenek iptal edilmiştir.

Mamak Belediyesinin 2022 yılı Bütçesi “(A) Ödenek Cetvelinde” 640.000.000,00 TL ödenek, “(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması” Cetvelinde ise 570.000.000,00 TL gelir tahmini öngörölmüş olup gider bütçesindeki ödenek toplamı ile gelir bütçesinde tahmin edilen gelir toplamı arasındaki fark, İller Bankasından, diğer Bankalar ve Finans Kurumlarından borçlanma yoluyla karşılanacağı belirtilerek bütçe denklığı sağlanmıştır.

Tablo 3: 2022 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01-Vergi Gelirleri	130.762.000,00	141.159.979,01	924.793,91	140.235.185,10	107,24
03-Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	29.216.000,00	65.009.082,72	1.158.111,73	63.850.970,99	218,55
04-Alınan Bağış Yardım ile Özel Gelirler	20.750.000,00	17.360.529,42	0,00	17.360.529,42	83,67

05-Diğer Gelirler	573.722.000,00	646.145.905,05	212.136,03	645.933.769,02	112,59
06-Sermaye Gelirleri	102.050.000,00	32.604.690,52	180.800,00	32.423.890,52	31,77
09-Red ve İadeler	1.500.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	855.000.000,00	902.280.186,72	2.475.841,67	899.804.345,05	105,24

Buna göre 2022 yılında net bütçe geliri %105,24 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri %107,24, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri %218,55 ile diğer gelirler %112,59 olarak gerçekleşerek beklentilerin üzerine çıkmıştır. Ancak alınan bağış ve yardımlar %83,67 ile sermaye gelirleri %31,77 beklenenin altında gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2022 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe Başlangıç Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri Gerçekleşen (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01-Personel Giderleri	90.326.485,00	127.241.601,63	140,87
02-SGK Devlet Prim Gideri	16.249.200,00	19.684.514,16	121,14
03-Mal ve Hizmet Alım Gideri	265.706.845,00	565.376.855,15	212,78
04-Faiz Giderleri	18.000.000,00	24.962.116,91	138,68
05-Cari Transferler	32.502.970,00	57.475.525,27	176,83
06-Sermaye Gideri	187.214.500,00	228.023.848,18	121,80
07-Sermaye Transferi	0,00	0,00	0,00
08-Borç Verme	0,00	0,00	0,00
09-Yedek Ödenek	30.000.000,00	0,00	0,00
Toplam	640.000.000,00	1.022.764.461,30	159,81

Buna göre 2022 yılında bütçe giderleri %159,81 seviyesinde gerçekleşmiştir. Başlangıç bütçesinde öngörülen tutarlar personel giderlerinde %40,87, mal ve hizmet alım giderlerinde %112,78, faiz giderleri %38,68, sermaye giderleri %21,80 oranında aşılmıştır.

Belediyenin bütçe gelir ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2021 yılının 2020 yılına, 2022 yılının 2021 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2020 Yılı (TL) (A)	2021 Yılı (TL) (B)	2022 Yılı (TL) (C)	2021-2020 Değişim Oranı (%) (D=(B-A)/A)	2022-2021 Değişim Oranı (%) (E=C-B)/B)
Vergi Gelirleri	86.655.700,43	122.066.291,45	141.159.979,01	40,86	15,64
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	42.717.745,71	48.735.006,36	65.009.082,72	14,09	33,39
Alınan Bağış Yardım ile Özel Gelirler	7.691.599,74	9.901.857,62	17.360.529,42	28,74	75,33
Diğer Gelirler	225.577.719,93	323.560.062,22	646.145.905,05	43,44	99,70
Sermaye Gelirleri	23.900.015,20	21.179.927,23	32.604.690,52	-11,38	53,94
Toplam	386.542.781,01	525.443.144,88	902.280.186,72	35,93	71,72
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı	3.657.824,41	5.450.359,10	2.475.841,67	49,01	-54,57
Net Toplam	382.884.956,60	519.992.785,78	899.804.345,05	35,81	73,04

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2022 yılında gelirler bir önceki yıla göre 379.811.559,27 TL'lik (%73,04) artış göstermiştir. Diğer gelirlerde 322.585.842,83 TL (%99,70) tutarındaki artış toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur.

Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri

Bütçe Gideri Çeşidi	2020 Yılı (TL) (A)	2021 Yılı (TL) (B)	2022 Yılı (TL) (C)	2021-2020 Değişim Oranı (%) (D=(B-A)/A)	2022-2021 Değişim Oranı (%) (E=C-B)/B)
Personel Giderleri	65.668.654,41	78.580.850,16	127.241.601,63	19,66	61,92
SGK Devlet Prim Gideri	11.485.932,60	13.133.735,77	19.684.514,16	14,35	49,88
Mal ve Hizmet Alım Gideri	190.174.018,22	259.553.728,12	565.376.855,15	36,48	117,83
Faiz Giderleri	17.309.907,64	20.484.575,08	24.962.116,91	18,34	21,86
Cari Transferler	18.936.102,53	22.463.986,77	57.475.525,27	18,63	155,86
Sermaye Gideri	81.413.460,58	154.502.724,91	228.023.848,18	89,78	47,59
Sermaye Transferi	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Borç Verme	2.212.720,00	660,00	0,00	-99,97	-100,00
Toplam	387.200.795,98	548.720.260,81	1.022.764.461,30	41,71	86,39

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2022 yılında 2021 yılına göre 474.044.200,49 TL (%86,39) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2022 yılında personel giderlerinin 48.660.751,47 TL (%61,92), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 6.550.778,39 TL (%49,88), mal ve hizmet alım giderlerinin 305.823.127,03 TL (%117,83) ve sermaye giderlerinin 73.521.123,27 TL (%47,59) arttığı görülmektedir.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2022 yılı Faaliyet Gideri 893.318.135,49 TL, Faaliyet Geliri 877.706.628,12 TL olup Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu ise -15.611.507,37 TL olarak gerçekleşmiştir.

Mamak Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahibi Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Mamak Belediyesi Personel Limited Şirketi	20.000,00	20.000,00	100
2	Mabel Mamak Turizm İnşaat Çiçeklilik Sağlık Hizmetleri Sanayi Ve Ticaret AŞ	3.000.000,00	3.000.000,00	100

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Mamak Belediyesinin muhasebe kayıt işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Mahalli idarelerin hesap planı, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 46'ncı maddesinde ana hesap grupları, hesap grupları ve hesaplar itibarıyla belirlenmiş çerçeve hesap planında yer alan hesaplardan oluşmaktadır. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer almamakla birlikte, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer alan herhangi bir hesabın kullanılması gerekliliği ortaya çıkarsa Yönetmelik'teki hesap planına ilave hesap eklemeye veya çıkarmaya, Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı yetkilidir.

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

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

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

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

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştay Başkanlığına gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer

alanlar denetime sunulmuştur:

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Faaliyet sonuçları tablosu,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetim hesabı icmal cetvelidir.

Kamu İdaresinin denetimi; yukarıda belirtilen defter, tablo ve belgeler ile Usul ve Esaslar'ın 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Kontrol Ortamı Standartları

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar birim çalışma yönetmelikleri ile tam ve açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmiştir. İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yeterlidir. Etik sözleşmeleri özlük dosyasında yer almaktadır. Personelin işe alınması, yer değiştirilmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası belirlenmemiştir. Personel Performans Değerlendirme Yönetmeliği bulunmamaktadır. Hassas görevlere ilişkin prosedürler tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur.

Risk Değerlendirme Standartları

Stratejik plan, zamanında yayımlanmıştır ve içerik açısından mevzuata uygundur. İdare performans programı da içerik olarak mevzuata uygun şekilde hazırlanmış ve zamanında yayımlanmıştır. İdare, iç kontrol riski belirlememiştir. Ayrıca risk oylama formu, risk kayıt formu ve konsolide risk raporlarına ilişkin herhangi bir çalışmanın bulunmadığı tespit edilmiştir. Risklerin değerlendirilmesine yönelik herhangi bir çalışma yapılmamıştır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmış ve personele duyurulmuştur. İdare tarafından yetki devirleri mevzuata uygun yapılmıştır. İdarede yapılan görevlendirmeler, farklı kişiler arasında dağıtılarak “görevler ayrılığı” ilkesine uyulmuştur. İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri belirlenmemiştir. Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar’a uygun olarak kurulmamıştır. Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi mevcut değildir.

Bilgi ve İletişim Standartları

İdare faaliyet raporu içerik olarak kısmen mevzuata uygun hazırlanmış olup, öneri ve tedbirler başlığı altında eksiklikler bulunmaktadır. İdarenin Kamu İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planı hazırlanmamıştır.

İzleme Standartları

İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi ve İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu oluşturulmasına rağmen, birimler tarafından herhangi bir değerlendirme yapılmamaktadır. Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmuş olup, bulunan 5 kadrosundan 1 tanesi doludur. İç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin denetim çalışması mevcut değildir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Ankara Mamak Belediyesi 2022 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı'nda Kayıtlı Olan Tutarlardan Tamamlanan/Geçici Kabulü Yapılanların İlgili Varlık Hesabına Aktarılmaması

Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı'nda izlenen yatırımlardan geçici kabulü yapıldığı halde ilgili duran varlık hesabına aktarılmayan maddi duran varlıkların bulunduğu görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı'na ilişkin "Hesabın Niteliği" başlıklı 204'üncü maddesinde; bu hesabın, 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 aktarılincaya kadar izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı'na ilişkin "Hesabın İşleyişi" başlıklı 205'inci maddesinin (b) bendinde; tamamlanıp geçici kabulü yapılan işlere ilişkin tutarların bu hesaba alacak, ilgili maddi duran varlık hesabına borç kaydedileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede 2022 yılı içinde sözleşme bedelleri toplamı 26.288.166,00 TL olan sanat yapısı, duvar, kaldırım gibi yapım işlerinin geçici kabulleri yapıldığı halde 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı'ndan çıkarılarak ilgili duran varlık hesaplarına aktarılmadığı tespit edilmiştir.

Bu husus, 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı'nın olması gerekenden 26.288.166,00 TL fazla görünmesine, bu yatırımların tamamlanarak aktarılması gereken ilgili varlık hesaplarının da olduğundan düşük görünmesine neden olmaktadır.

Yapım işlerinin, geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı

tarihte, diğer hallerde için fiilen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği tarihte, ilgili duran varlık hesaplarına aktarılması gerekmektedir.

BULGU 2: Peşin Tahsil Edilen Kira Gelirlerinin Muhasebe Hesaplarında Dönemsellik İlkesine Uygun Olarak İzlenmemesi

Kamu İdaresi tarafından kiraya verilmiş olan taşınmazlar için sözleşmesine göre, peşin tahsil edilen üç, dört ve beş yıllık kira bedellerinin tamamının dönem ayırıcı hesaplar kullanılmadan doğrudan gelir hesaplarında izlendiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 380 Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı'na ilişkin "Hesabın Niteliği" başlıklı 286'ncı maddesinde; dönem içinde ortaya çıkan ancak gelecek aylara ait olan peşin tahsil edilmiş gelirlerin bu hesap içerisinde kullanılacağı, "Hesabın İşleyişi" başlıklı 288'inci maddesinde; peşin tahsil edilen gelirlerin, içinde bulunulan aya ait olan kısmının 600 Gelirler Hesabı'na, sonraki aylarda tahakkuk ettirilmesi gereken kısmının bu hesaba, içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemlerde tahakkuk ettirilmesi gerekenlerin 480 Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabı'na alacak kaydedileceği belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in 480 Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabı'na ilişkin "Hesabın Niteliği" başlıklı 335'inci maddesinde; bu hesabın dönem içinde tahsil edilen ancak, gelecek yılların faaliyet hesaplarına dahil edilecek olan gelirlerin izlenmesi için kullanılacağı, "Hesabın İşleyişi" başlıklı 337'nci maddesinde ise; peşin tahsil edilen gelirlerin, içinde bulunulan aya ait olan kısmının 600 Gelirler Hesabı'na, gelecek aylarda tahakkuk ettirilmesi gerekenlerin 380 Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı'na, içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemlerde tahakkuk ettirilmesi gerekenlerin ise bu hesaba alacak kaydedileceği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre yapılan kiralamalarda; 2020 yılında beş yıllık kira geliri peşin tahsil edilen 47, 2021 yılında üç ve dört yıllık kira geliri peşin tahsil edilen 6 adet taşınmaz olduğu, bu taşınmazların kira gelirlerinin ise tahsil edildiği yılda gelir kaydedildiği tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından 2020 ve 2021 yılları içerisinde toplam 8.175.641,00 TL tutarında peşin kira geliri tahsilatı yapılmış olup bu gelirlerin tamamı ilgili dönemin geliri olarak 600 Gelirler Hesabı'na kaydedilmiştir.

Peşin tahsil edilen 8.175.641,00 TL tutarındaki kira gelirinin 2022 yılına ait 1.674.839,52 TL'sinin 2021 dönemi sonunda 380 Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı'nda, sonraki yıllara isabet eden 3.477.671,01 TL'sinin ise 480 Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabı'nda izlenmesi ve ait oldukları yılın mali tablolarında gösterilmesi gerekmektedir.

Peşin tahsil edilen kira bedellerinin ilgili faaliyet dönemi geliri olarak mali tablolarda yer alması için kullanılması gereken dönem ayırıcı hesapların kullanılmaması sonucu 2022 yılı mali tablolarında, 480 Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabı'nın 3.477.671,01 TL eksik görünmesine neden olunmuştur.

Kamu İdaresi cevabında; dönem içinde peşin tahsil edilen ancak gelecek yılların faaliyet dönemlerini ilgilendiren gelirlerin ilgisine göre 380 Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabı'na veya 480 Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabı'na kaydedilerek izlenmesi için gerekli düzeltmelerin yapıldığını belirtmişse de buna ilişkin herhangi bir belge gönderilmemiştir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 5'inci maddesinde yer alan dönemsellik ilkesi gereği; Kamu idarelerinin faaliyetleri, belirli dönemlerde raporlanır ve her dönemin faaliyet sonuçları diğer dönemlerden bağımsız olarak saptanır. Bu sebeple peşin tahsil edilen kira gelirlerinin ilgili oldukları dönemin faaliyet geliri olarak mali tablolarda yer alması gerekmektedir.

BULGU 3: Tahsis Edilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması

Kamu İdaresi ile diğer kamu idareleri arasında tahsis işlemine konu edilen taşınmazlar, muhasebe kayıtlarına alınmadığından bilançonun söz konusu varlıklara ilişkin tam ve güvenilir bilgi sunmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 47'nci maddesinde kamu idarelerinin, kanunlarında veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde belirtilen kamu hizmetlerini yerine getirmek amacıyla mülkiyetlerindeki taşınmazları birbirlerine tahsis edebileceği hüküm altına alınmıştır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75'inci maddesinde de benzer bir düzenleme ile belediyelere kendilerine ait taşınmazları diğer kamu idarelerine tahsis etme yetkisi verilmiştir.

Tahsis işleminin konusu olan taşınmaz mal, kamu hizmetinin ifası amacıyla ilgili idarenin kullanımına bırakıldığından tahsis yapan ve yapılan idarelerin, bu kaynakların tam ve doğru olarak raporlanmasını teminen tahsis işlemini muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Nitekim Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 188 ve 192'nci maddelerinde de tahsis edilen taşınmazların niteliğine göre, 250 Arazi ve Arsalar Hesabı veya 252 Binalar Hesabı'nda takip edileceği hükmüne yer verilmiştir. Anılan Yönetmelik'in 189 ve 193'üncü maddelerinde ise tahsis işleminin muhasebe kayıtlarının nasıl yapılacağı ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

Yönetmelik'te belirtilen bu hükümlere göre; Kamu İdaresi tarafından tahsis edilen arsa ve arazilerin, kayıtlı değerleri üzerinden 250.02 Arazi ve Arsalar Hesabı'na alacak, 500.11 Net Değer Hesabı'na borç kaydedilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede 54 adet bağımsız birim (arsa-arazi) taşınmazın diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edildiği bunlardan 41 adet tahsisin 250 Arazi ve Arsalar Hesabı'na (250.02. Kamu İdaresinin Tahsis Ettiği Taşınmazlar) kaydedildiği, kalan 13 taşınmazın ise muhasebe kayıtlarına tahsisli taşınmazlar olarak kaydedilmediği tespit edilmiştir.

Ayrıca, Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelik'in 24'üncü maddesinin birinci bendine göre, tahsisli taşınmazların tutanak düzenlenmeden teslim edildiği; aynı Yönetmelik'in "Tahsisin Kaldırılması" başlıklı 9'uncu maddesinin 1/(b) bendinde belirtilen hüküm gereğince tahsis amacına uygun kullanılıp kullanılmadığı, maliki kamu idaresinin izni olmaksızın üçüncü kişilere kullandırılması ve (c) bendinde belirtilen hükme göre ise boş bırakılıp bırakılmadığına ilişkin denetimlerde 54 adet taşınmazdan 27 adet arsa ve araziye ilişkin tahsis amacına uygun kullanılıp kullanılmadığına yönelik tespitler yapılmış olup, kalan 27 adet taşınmaza ilişkin tespitlerin ise yapılmadığı anlaşılmıştır.

Yerinde tespit tutanağı tutulan 27 adet taşınmaz içinden, 5 adet taşınmazın kullanılmadığı; tespit tarihi itibarıyla üzerinde herhangi bir yapı olmadığı görülmüştür. Tahsis amacına uygun kullanılmayan bu taşınmazlara ilişkin ise herhangi bir işlem yapılmamıştır. Kalan 27 adet taşınmaza ilişkin olarak tahsis tarihinden itibaren tahsis amacına uygun kullanılıp kullanılmadığına ilişkin herhangi bir çalışma ise yapılmamıştır.

Kamu idaresi cevabında; Belediye tarafından tahsis edilen ve tahsisli kullanılan taşınmazlara ilişkin muhasebe kayıtlarının gönderildiği belirtilmiştir. Ancak söz konusu kayıtların muhasebe kayıtlarında yer almayan 13 adet taşınmaza ait olmadığı görülmüştür.

Muhasebenin genel kabul görmüş bir ilkesi olan tam açıklama kavramı gereği Kamu İdaresi varlıklarının gerçek durumunun mali tablolarda yer alması ve taşınmazların mülkiyet ve kullanım durumlarına ilişkin muhasebe kayıtlarının mevzuata uygun olarak yapılması

gerekmektedir.

BULGU 4: Taşınmazlara İlişkin Envanter ve Değer Tespit Çalışmalarının Tamamlanmamış Olması

Kamu İdaresinin taşınmaz yönetiminin; Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik ile Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine uygun olarak yürütülmediği, İdare adına tapuda kayıtlı olan taşınmazların değer tespitlerinin tamamlanmadığı, ilgili Yönetmelik'in taşınmazların kayıt esas ve usullerini düzenleyen hükümlerinin gereklerinin yapılmadığı, ilgili muhasebe hesaplarına maliyet bedeli ya da rayiç değeri ile kaydedilmediği görülmüştür.

Taşınmazların yönetimi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 44, 45, 47 ve 60'ncü maddeleri ile düzenlenmiştir. 5018 sayılı Kanun kapsamında olan kurum ve kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde ve kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmallerinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemek üzere bu Kanun'un 44, 45 ve 60'ncü maddeleri ile 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 101'inci maddesine dayanılarak hazırlanan "Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik" 13.09.2006 tarihli ve 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulmuştur.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "Kayıt ve Kontrol İşlemleri" başlıklı 5'inci maddesine göre kamu idareleri, mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilen ve elden çıkarılan taşınmazlarını, miktar ve değer olarak takip etmek amacıyla kayıt altına alacaklardır. Taşınmazların hangi değerler üzerinden kayıt altına alınacağı ise yine 5'inci maddede açıklanmış olup buna göre tapuda kayıtlı olan taşınmazların maliyet bedeli, bu taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenemeyenlerin ise rayiç değeri üzerinden kayıtlara alınacağı hüküm altına alınmıştır.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in Geçici 1'inci maddesinde; ilgili Yönetmelik'in 5'inci maddesine göre yapılması gereken işlemlerin 31.12.2017 tarihine kadar tamamlanacağı belirtilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 187'nci maddesinde de, taşınmazlar hakkında Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümleri doğrultusunda, bu maddede belirtilen esaslara göre işlem yapılacağı belirtildikten sonra, Yönetmelik'in 188 ile 193'üncü maddeleri arasında taşınmaz varlıklara ilişkin işlemler

muhasabe ilkeleri doğrultusunda açıklanmıştır.

Buna göre, taşınmaz elde edildiğinde maliyet bedeli üzerinden ilgili duran varlık hesabına borç kaydedilmesi gerekmektedir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere; 31.12.2017 tarihine kadar tapuda kayıtlı olan taşınmazların maliyet bedeli üzerinden veya bu bedel belirlenemiyorsa rayiç değer üzerinden muhasabe kayıtlarına alınması gerekmektedir.

Yapılan incelemede Kamu İdaresi mülkiyetinde bulunan 2818 adet taşınmaza ilişkin değer tespit işlemlerinin tamamlanmadığı tespit edilmiştir.

Yönetmelik'e uygun olarak değerlendirme çalışmalarının yapılmaması sonucunda; 2022 yılı bilançosunda tapuda kayıtlı olan taşınmazların maliyet bedeli/rayiç değeri ile kayıtlı değeri arasındaki fark kadar 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yer Üstü Düzenleri Hesabı ile 252 Binalar Hesabı'nda hataya neden olunmuştur.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerine uygun olarak taşınmaz kayıt ve yönetiminin gerçekleştirilmesi için taşınmaz envanterinin sağlıklı şekilde tespit edilmesi, değerlendirme işlemlerinin yapılması ve bunun sonucunda taşınmazların mali tablolarında doğru olarak gösterilmesi için gerekli çalışmaların yapılması gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Kamu İdaresinin Muhasebe Kayıtlarında Yer Almayan Taşınmaz Satış Bedellerinin Gelirler Hesabı'nda Muhasebeleştirilmesi

Kamu İdaresinin mülkiyetinde olmakla birlikte muhasabe kayıtlarında yer almayan binaların, satış bedellerinin gelirler hesabında muhasabeleştirildiği görülmüştür.

Taşınmazların yönetimi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 44, 45, 47 ve 60'ncü maddeleri ile düzenlenmiştir. 5018 sayılı Kanun kapsamında olan kurum ve kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde ve kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmallерinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemek üzere bu Kanun'un 44, 45 ve 60'ncü maddeleri ile 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı

Kararnamesi'nin 101'inci maddesine dayanılarak hazırlanan "Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik" 13.09.2006 tarihli ve 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulmuştur.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "Kayıt ve Kontrol İşlemleri" başlıklı 5'inci maddesine göre kamu idareleri, mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilen ve elden çıkarılan taşınmazlarını, miktar ve değer olarak takip etmek amacıyla kayıt altına alacaklardır. Taşınmazların hangi değerler üzerinden kayıt altına alınacağı ise yine 5'inci maddede açıklanmış olup buna göre tapuda kayıtlı olan taşınmazların maliyet bedeli, bu taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenemeyenlerin ise rayiç değer üzerinden kayıtlara alınacağı hüküm altına alınmıştır.

Kamu idareleri, Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'te belirtilen usul ve esaslar dahilinde taşınmaz kayıt işlemlerini tamamlamak zorundadırlar. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 192'nci maddesinde, 252 Binalar Hesabı'nın, eklenti ve bütünleyici parçaları dâhil olmak üzere, kamu idarelerinin mülkiyetinde bulunan binalar ile bunlardan tahsise konu edilenlerin izlenmesi için kullanılacağı, 193'üncü maddesinde ise, maliyet bedeli ile ya da bedelsiz olarak alınan veya diğer yollarla iktisap edilen binaların tespit edilen değerleri üzerinden bu hesaba borç kaydedileceği düzenlenmiştir.

Aynı Yönetmelik'in 193'üncü maddesinde, satılan binaların, bir taraftan kayıtlı değeri ile 252 Binalar Hesabı'na alacak kaydedileceği, satış bedeli ile kayıtlı değeri arasındaki olumlu/olumsuz farkın ise 600 Gelirler Hesabı veya 630 Giderler Hesabı'na kaydedileceği belirtilmektedir.

Yapılan incelemede Kamu İdaresinin 2022 yılında 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na dayanarak satışını gerçekleştirdiği 53 adet binaya ilişkin elde ettiği geliri, 600 Gelirler Hesabı'na kaydettiği tespit edilmiştir.

Bu husus Kamu İdaresinin 2022 yılı bilançosunda yer alan 600 Gelirler Hesabı'na kayıtlı tutarların gerçek durumu yansıtmamasına neden olmuştur.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerine uygun olarak taşınmaz kayıt ve yönetiminin gerçekleştirilebilmesi, taşınmaz envanterinin sağlıklı şekilde tespit edilmesi, taşınmazların mali tablolarında doğru olarak gösterilmesi için gerekli çalışmaların yapılması gerekmektedir.

BULGU 2: Kamu Kurum ve Kuruluşu Niteliğinde Olmayan Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketine Taşınmaz Tahsisi Yapılması

Kamu İdaresinin, muhtelif yerlerdeki 3 adet taşınmazını (özel elektrik dağıtım şirketlerince trafo alanı olarak kullanılmak üzere iz bedeli ile) kamu şirketi olan Türkiye Elektrik Dağıtım AŞ (TEDAŞ) adına kamu kurumu ve kuruluşu olmayan Başkent Elektrik Dağıtım AŞ'ye (BEDAŞ) tahsis ettiği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 47'nci maddesinde kamu idarelerinin, kanunlarında veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde belirtilen kamu hizmetlerini yerine getirmek amacıyla mülkiyetlerindeki taşınmazları birbirlerine tahsis edebileceği hüküm altına alınmıştır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75'inci maddesinde de benzer bir düzenleme ile belediyelere kendilerine ait taşınmazları diğer kamu idarelerine tahsis etme yetkisi verilmiştir.

5018 sayılı Kanun'un 47'nci maddesine dayanılarak hazırlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesine göre kamu idaresi; tahsis açısından, Yönetmelik ekindeki idareler ile kendilerine tahsis yapılması açısından köy tüzel kişiliklerini; devir açısından, Yönetmelik ekindeki idarelerden, düzenleyici ve denetleyici kurumlar hariç, diğer idareleri şeklinde tanımlanmıştır. Dolayısıyla mevzuata uygun bir tahsis işleminden söz edilebilmesi için gerek taşınmaz tahsis edecek olan idarenin gerekse kendisine taşınmaz tahsis edilecek kuruluşun Yönetmelik'te ifade edilen kamu idaresi kapsamında olması gerekmektedir. Kamu şirketleri ise Yönetmelik ekinde yer almamaktadır.

Diğer yandan, 4628 sayılı Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun 19'uncu maddesine dayanılarak hazırlanan Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu Tarafından Yürütülen Taşınmaz Temini İşlemleri Hakkında Yönetmelik'in "Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Ait Taşınmazların Devri" başlıklı 22'nci maddesinin birinci fıkrasında ön lisansa/lisansa dayalı faaliyete konu tesisler için kamu tüzel kişisi adına kayıtlı taşınmazın mülkiyetine, yüksekliğine veya derinliğine ihtiyaç duyulması halinde Kurumdan taşınmazın mülkiyetinin/irtifak hakkının devri talebinde bulunulur. Devir talebi Kurum tarafından değerlendirilir, uygun görülmesi halinde Kurul tarafından taşınmaz hakkında Kanun'un 30'uncu maddesinin uygulanmasına karar verilir. 2'nci fıkrasında ise birinci fıkra kapsamındaki taşınmazın bedeli, Kıymet Takdir Komisyonu tarafından, 17'nci madde ve devamında belirtilen hükümler esas alınarak belirlenir. Belirlenen

bedel, taşınmaz maliki kamu tüzel kişisine yazılı olarak bildirilir. Kamu tüzel kişisi, taşınmazın ve/veya irtifak hakkının tapuda Hazine adına tescilini ve takdir edilen bedele ilişkin görüşünü altmış gün içinde Kuruma bildirir. 3'üncü fıkrasında ise mülkiyet ve/veya irtifak hakkının devrine muvafakat edilen taşınmazın bedelinin ilgili ön lisans/lisans sahibi özel hukuk tüzel kişisi tarafından kamu tüzel kişisi hesabına yatırılacağı düzenlenmiştir.

Ayrıca, 6446 Sayılı Elektrik Piyasası Kanunu, 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu ve Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu tarafından yayımlanan taşınmaz teminine yönelik ilgili mevzuat hükümlerine dayanılarak hazırlanan Türkiye Elektrik Dağıtım AŞ Genel Müdürlüğü Taşınmaz Teminine İlişkin Usul ve Esaslar'ın 4'üncü maddesinde; devir, 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu kapsamında Hazine dışındaki kamu kurum ve kuruluşlarına ait taşınmazların temini şeklinde tanımlanmıştır. Mezkûr Usul ve Esaslar'ın 8'inci maddesinde de hazineye ait taşınmazlar dışındaki kamu kurum ve kuruluşlarına ait taşınmazların devir işlemine esas süreçler düzenlenmiştir.

Yapılan incelemede Kamu İdaresinin, 5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesine istinaden, 3 adet taşınmazını yukarıdaki süreçler işletilmeksizin, 2013 yılından sonra, 25 yıllığına trafo inşası gerekçesiyle TEDAŞ'a tahsis ettiği tespit edilmiştir.

TEDAŞ, 02.04.2004 tarihli ve 2004/22 sayılı Özelleştirme Yüksek Kurulu Kararı ile özelleştirme kapsam ve programına alınmıştır. Dağıtım bölgeleri yeniden belirlenerek, Türkiye 21 dağıtım bölgesine ayrılmış ve 2013 yılı itibarıyla şirketlerle TEDAŞ arasındaki hisse devri sözleşmeleri tamamlanmıştır. Kısacası elektrik dağıtım hizmeti özelleştirilerek özel firmalar tarafından sağlanmaya başlanmıştır. Böylece TEDAŞ'ın elektrik dağıtım sektöründeki hizmet görevi sona ermiş ve 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun Geçici 6'ncı maddesi hükümleri, Aydınlatma Yönetmeliği ve Aydınlatma Tebliği hükümlerine göre genel aydınlatma giderlerinin ödenmesine aracılık eden ve denetimlerini yapan bir kamu şirketi olarak faaliyetlerini sürdürmüştür.

Kamu şirketi olan TEDAŞ'ın bir kamu kuruluşu olarak değerlendirilip taşınmazları fiilen kullanan elektrik dağıtım şirketleri yerine tahsisin TEDAŞ adına yapılması, söz konusu uygulamayı Kanun'un 75'inci maddesine uygun hale getirmemektedir. Zira yukarıda da ifade edildiği üzere elektrik dağıtım hizmetleri artık özel şirketler tarafından yerine getirilmektedir.

Kamu İdaresinin 5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesine istinaden TEDAŞ adına yapılan trafo tahsisleri mevzuata uygun olmayıp söz konusu iş ve işlemlerin Enerji Piyasası

Düzenleme Kurumu Tarafından Yürütülen Taşınmaz Temini İşlemleri Hakkında Yönetmelik ve Türkiye Elektrik Dağıtım AŞ Genel Müdürlüğü Taşınmaz Teminine İlişkin Usul ve Esaslar çerçevesinde yerine getirilmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Alışveriş Merkezi İçinde Yer Alan İş Yerlerinden İlan ve Reklam Vergisi Alınmaması

Kamu İdaresinin ilan ve reklam vergisi gelirlerine yönelik yapılan incelemelerde, alışveriş merkezi içinde yer alan iş yerlerinden alınması gereken ilan ve reklam vergisinin takip ve tahsilinin yapılmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 12'nci maddesinde belediye sınırları ile mücavir alanları içinde yapılan her türlü ilan ve reklamın, ilan ve reklam vergisine tabi olduğu hüküm altına alınmıştır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumluluklarını belirleyen 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (g) bendinde; büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımını sağlamak, kentsel tasarım projelerine uygun olarak bu yerlere cephesi bulunan yapılara ilişkin yükümlülükler koymak; ilân ve reklam asılacak yerleri ve bunların şekil ve ebadını belirlemek, büyükşehir belediyelerinin görevleri arasında sayılmıştır. Adı geçen Kanun'un 23'üncü maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinde ise 7'nci maddenin birinci fıkrasının (g) bendinde belirtilen alanlar ile bu alanlara cephesi bulunan binalar üzerindeki her türlü ilân ve reklamların vergileri ile asma, tahsis ve bakım ücretleri büyükşehir belediyesinin gelirleri arasında sayılmıştır.

Danıştay 9. Dairesinin 2015/8280 Esas, 2019/1527 sayılı Kararı'nda; ana arterde olsa bile, yol kenarındaki binaların ana caddeye cephesi olmayan yüzlerine veya bina içinde asılan panolar ile özel mülke konu bahçe, arsa veya araziye dikilen direkler ya da asılan panolar vasıtasıyla yapılan reklamların vergilerinin ilçe veya ilk kademe belediyelerince alınacağı belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, kanun koyucunun lafzından büyükşehir belediyelerinin Kanun'da belirtilen alanlar ile bu alanlara cephesi bulunan binalar üzerindeki her türlü ilan ve reklamların vergilerini, asma tahsis ve bakım ücretlerini almaya yetkili olduğu anlaşılmaktadır. Öte yandan ana arterde olsa dahi yol kenarındaki binaların ana caddeye cephesi olmayan yüzlerine veya bina içlerine asılan panolar

ile özel mülke konu bahçe, arsa veya araziye dikilen direkler ya da asılan panolar vasıtasıyla yapılan reklamların vergilerinin ilçe veya ilk kademe belediyelerince alınması gerekmektedir.

Yapılan incelemede Kamu İdaresi sınırları içinde bulunan alışveriş merkezinin iç cephesinde yer alan 172 adet iş yerinin ilan ve reklamlarına ait vergi gelirlerinin tahakkuk ve tahsilinin Kamu İdaresi tarafından yapılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; Kamu idaresi sınırları içerisinde bulunan alışveriş merkezlerinin iç cephesinde yer alan iş yerlerinden ilan ve reklam vergisi alınması için gerekli denetimler yapılarak vergi mükellefiyeti tesisi yapıldığı belirtilmiştir. Ancak idareden gelen ilan ve reklam vergisi mükellefiyet listesinde 2023 yılında 5 adet iş yerine ait ilan ve reklam vergisi mükellefiyetinin tesis edildiği ve kalan işlemlerin devam ettiği anlaşılmıştır.

Mevzuat hükümleri uyarınca söz konusu ilan ve reklam vergisi tahakkuk ve tahsilinin Kamu İdaresi tarafından yapılması gerekmektedir.

BULGU 4: Çevre Temizlik Vergisi Mükellefiyeti Tesis Edilmeyen İş Yerlerinin Bulunması

Kamu İdaresi sınırları içinde faaliyette bulunan 360 kişi/kuruma ait iş yerinin ilan ve reklam vergisi mükellefiyetleri olduğu halde çevre temizlik vergisi mükellefiyetlerinin tesis edilmediği görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun Mükerrer 44'üncü maddesinde, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binaların çevre temizlik vergisine tabi olduğu düzenlenmiştir. Aynı maddede, verginin mükelleflerinin binayı kullananlar olduğu ve mükellefiyetin binanın kullanıma başlanmasından itibaren başlayacağı hüküm altına alınmıştır.

Aynı maddenin 4 ve 5'inci fıkrasında, çevre temizlik vergisi tarifesi belirtilmiş olup; 8'inci fıkrasında; iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalara ait çevre temizlik vergisi tahakkukunun her yılın ocak ayında yapılacağı ve tahakkuk eden bu verginin her yıl, emlak vergisinin taksit sürelerinde ödeneceği belirtilmiştir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, belediye sınırları içinde yer alan ve belediyenin çevre temizlik hizmetlerinden faydalanan tüm iş yerlerinin çevre temizlik vergisine tabi olması gerekmektedir.

Yapılan incelemede 2022 yılı sonu itibarıyla faal ilan reklam vergisi mükellef sayısının 3.564 olduğu görülmüştür. Belediyenin yetki alanında bulunan ilan reklam vergisi mükelleflerinden ise 360 kişi/kurumun iş yeri çevre temizlik vergisi mükellefiyetinin olmadığı, dolayısıyla çevre temizlik vergisinin tahakkuk ve tahsilinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Bu husus Kamu İdaresinin çevre temizlik vergisi gelirlerinden mahrum kalmasına ve 600 Gelirler Hesabı'nın olması gerekenden noksan görünmesine neden olmaktadır.

İş yeri çevre temizlik vergisi mükellefiyeti bulunmayan kişi/kurumlara ilişkin çevre temizlik vergisinin tahakkuk ve tahsilinin yapılması sağlanmalıdır.

BULGU 5: Eğlence Vergisi Mükellefiyeti Tesis Edilmeyen İş Yerlerinin Bulunması

Zabıta Müdürlüğünden alınan iş yeri listesi ile Kamu İdaresinin eğlence vergisi tahakkuk kayıtlarının karşılaştırılması sonucunda, mücavir alan sınırları içerisinde kayıtlı iş yerlerinden 69 adet işletmenin eğlence vergisi mükellefiyetlerinin tesis edilmediği görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 21'inci maddesinde eğlence vergisine tabi iş yerleri ile bunlara ilişkin vergi miktar ve oranları belirtilmiş, 17'nci maddesinde ise 21'inci maddede belirtilen ve belediye sınırları ile mücavir alanlar içinde yer alan eğlence işletmelerinin faaliyetlerinin eğlence vergisine tabi olduğu ifade edilmiştir.

2464 sayılı Kanun'un eğlence vergisini düzenleyen 17'nci ve müteakip maddelerinde; biletle girilen sinema salonları, tiyatro salonları, spor müsabakaları, at yarışları, konserler, sirk ve lunaparklar, müzikli mekanlar, müşterek bahisler, biletle girilmesi zorunlu olmayan eğlence yerleri (bar, pavyon, gazino, gece kulübü, taverna, diskotek, kabare, dansing, bilardo ve masa futbolu salonları) için alınacak eğlence vergisine ilişkin düzenlemeler yapılmıştır.

Belediye mücavir alan sınırları içinde eğlence hizmeti sunan ve eğlence vergisine tabi 76 adet işletmenin bulunduğu; bu iş yerlerinden 7 adedinden eğlence vergisi alındığı 69 adet işletme için ise herhangi bir mükellefiyet tesis ettirilmediği tespit edilmiştir.

Eğlence hizmeti sunan ve eğlence vergisine tabi olan iş yerlerinin tümü için vergi mükellefiyetinin tesis edilerek eğlence vergisine ilişkin tahakkuk ve tahsilatına yönelik çalışmaların başlatılması gerekmektedir.

BULGU 6: Ticari Faaliyet Kapsamında Yapılan Mal ve Hizmet Alımlarında Katma Değer Vergisinin İndirim Konusu Yapılmaması

Kamu İdaresinde, ticari faaliyet kapsamında yapılan mal ve hizmet alımlarında 191 İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabı'nın kullanılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 191 İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabı'nın niteliğini açıklayan 153'üncü maddesinin birinci fıkrasında, bu hesabın mal ve hizmetin satın alınması sırasında satıcılara ödenen veya borçlanılan ve kurum açısından indirim hakkı doğuran katma değer vergisinin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir. Aynı maddenin 2'nci fıkrasında, mahalli idarelerin, bir bedel karşılığı satmak üzere ürettikleri mal veya hizmetin üretim girdisi olarak satın aldıkları mal veya hizmetlere ilişkin olarak ödemiş oldukları katma değer vergisini indirim konusu yapacağı; bunun dışında kurumun satışa konu olmayan kamu hizmeti üretiminde nihai tüketici olarak kullanmak veya tüketmek üzere satın alınmış mal veya hizmet için ödenen katma değer vergisinin indirim konusu yapılmayacağı ve bu tutarların ilgili gider hesabı veya varlık hesabına yapılacak muhasebe kaydında maliyet bedeline ilave edileceği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede Kamu İdaresinin kreş, halı saha ile spor salonu gibi yerleri işlettiği, bu yerlerde bir bedel karşılığı satılmak üzere üretilen mal veya hizmetin üretim girdisi olarak satın alınan mal veya hizmetlere ilişkin olarak ödenen katma değer vergisini 191 İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabı'na kaydetmesi gerekirken söz konusu hesabın kullanılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından gerçekleştirilen mal ve hizmet alımları için yapılan harcamaların KDV indirim hakkı bulunması durumunda, söz konusu KDV'nin 191 İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabı'na kaydedilmesi gerekmektedir.

BULGU 7: İş Yeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyette Bulunan İş Yerlerinin Bulunması

Kamu İdaresi sınırları ve mücavir alan içerisinde iş yeri açma ve çalışma ruhsatı olmaksızın faaliyet yürüten işletmelerin bulunduğu görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin Yetkileri ve İmtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinin (c) bendinde, gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri ile ilgili olarak kanunlarda belirtilen izin veya ruhsatı vermek, (1) bendinde gayrisihhî müesseseler ile umuma açık istirahat

ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek belediyenin yetki ve imtiyazları arasında sayılmıştır. Yine, 3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun'un 3'üncü maddesinin (b) bendiyle, belediye hudutları ile mücavir alan içinde kalan tüm iş yerleri ile işletmelere iş yeri açma ve çalışma ruhsatını vermeye belediyelerin yetkili olduğu hüküm altına alınmıştır.

Öte yandan 10.08.2005 tarihli ve 25902 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in "İşyeri Açılması" başlıklı 6'ncı maddesi ile yetkili idarelerden usulüne uygun olarak iş yeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan iş yeri açılıp çalıştırılmayacağı, iş yeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan açılan işyerlerinin yetkili idareler tarafından kapatılacağı hükme bağlanmıştır.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "İşyeri Açma İzni Harcı" başlıklı 81'inci maddesinde; belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde yer alan bir iş yerinin açılmasının iş yeri açma izni harcına tabi olduğu belirtilmiştir.

Ankara Vergi Dairesi Başkanlığının 2022 yılı verilerine göre, ilçe sınırları içinde faaliyette bulunan iş yeri sayısı 19.815'dir. Bu iş yerlerinden 886 kişi/kurumun Kamu İdaresinden ruhsat alma zorunluluğu bulunmadığı, 1.438 kişi/kurumun ise kurye faaliyetlerinde bulunduğu tespit edilmiştir. Kalan 17.491 mükellefiyet kaydı olan kişi/kurumların ise Kamu İdaresinden ruhsat alarak faaliyette bulunması gerekmektedir.

2022 yılı sonu itibarıyla Kamu İdaresinin sisteminde aktif olarak faaliyette bulunan ruhsatlı iş yeri sayısının 14.785 olduğu görülmüştür. Detaylarına yer verildiği üzere Ankara Vergi Dairesi Başkanlığından alınan bilgiler ve Kamu İdaresinin ruhsatlı iş yeri verilerine göre 2.706 kişi/kurumun ruhsatsız faaliyet gösterdiği tespit edilmiştir. Belediye sınırları ve mücavir alan içinde iş yeri açma ve çalışma ruhsatı olmadan faaliyette bulunan toplam 2.706 adet iş yerinden, iş yeri açma izni harcının tahsil edilmemesi Kamu İdaresinin gelir kaybına uğramasına neden olmaktadır.

Kamu İdaresinin yetki ve görev alanında aktif olarak faaliyet gösteren ve iş yeri açma ve çalışma ruhsatı almak zorunda olan 2.706 adet iş yerinin, Zabıta Biriminde görevli memurlar aracılığıyla denetiminin yapılarak ruhsatlandırılmalarının sağlanması ve buna bağlı olarak da iş yeri açma izni harcının tahsil edilmesi gerekmektedir.

BULGU 8: Telekomünikasyon Alt Yapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Takip ve Tahsilinin Yapılmaması

Kamu İdaresinin yetki ve sorumluluk alanı içinde kalan sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı

ücretlerinin tam olarak takip ve tahsilatının yapılmadığı görülmüştür.

Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı tarafından Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik ile bu faaliyetlerin ücretlendirilmesine ilişkin düzenlemeler yapılarak elektronik haberleşme altyapısı, elektronik haberleşme şebekesi, geçiş hakkı, geçiş hakkı sağlayıcısı, işletmeci, geçiş hakkı ücreti ve geçiş hakkı ücret tarifesi gibi kavramlar tanımlanmıştır. Aynı Yönetmelik'te işletmeci ve geçiş hakkı sağlayıcısının geçiş hakkına ilişkin anlaşmaları, Yönetmelik'te belirlenen ilkeler doğrultusunda serbestçe yapabileceği belirtilmiş, anlaşma yapmaya ve geçiş hakkına ait ücretlerin tahsiline ise geçiş hakkına konu olan taşınmazın sahibi veya taşınmaz üzerinde hak sahibi olanların yetkili olduğu ifade edilmiştir.

01.01.2014 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere, geçiş hakkı ücretleri tarifesi Yönetmelik'e eklenmiş olup geçiş hakkı ücretinin Geçiş Hakkı Ücret Tarifesinde belirtilen fiyatları aşamayacağı ve Geçiş Hakkı Ücret Tarifesinde yer alan üst sınırları belirten fiyatların her mali yılın başında Türkiye İstatistik Kurumunca yayımlanan Üretici Fiyatları Endeksi (ÜFE) oranında artırılacağı Yönetmelik'in "Geçiş Hakkı Ücretleri" başlıklı 9'uncu maddesinde hüküm altına alınmıştır. Yönetmelik'e eklenen Geçiş Hakkı Ücret Tarifesi incelendiğinde, büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde yer alan ve ilçe belediyelerinin tasarrufunda ve/veya sorumluluğunda olan yerler için de ücret tarifesi belirlendiği görülmektedir. Yönetmelik'te açıklanan tarifeye göre, büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde yer alan ilçe belediyelerinin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerden en fazla metrekaresi 0,70 TL geçiş hakkı ücreti alınacağı ve söz konusu tutarın her yıl ÜFE oranında güncelleneceği belirtilmiştir. Büyükşehir sınırları içinde yer alan ilçe belediyelerine ücret tarifesinde yer verilmesi, bu yerlerden geçiş hakkı ücretlerini tahsile ilişkin yetkinin ilçe belediyelerinde olduğunu göstermektedir.

Kamu İdaresinin tasarrufunda ve/veya sorumluluğunda olan yerlerden elektronik haberleşme hizmeti sunmak amacı ile altyapı tesisi kuran işletmeler ile sözleşme yapılması ve Yönetmelik'in ekinde yer alan ücret tarifesini geçmemek üzere Belediye Meclisi Kararıyla bir ücret tarifesi belirlenmesi mevzuat gereğidir.

İlgili mevzuat hükümlerine istinaden geçiş hakkı ücretlerine ilişkin tarife Belediye Meclisinin 03.01.2022 tarihli ve 37 sayılı Kararı ile belirlenmiştir.

Yapılan incelemede geçiş hakkı ücretleri için Kamu İdaresi gelir tarifesinde bir ücret

belirlenmiş olmakla birlikte altyapı tesisi kuran işletmeler ile yapılan herhangi bir sözleşmenin bulunmadığı, 1 şirket hariç hiçbir şirketten geçiş hakkı ücreti tahsil edilmediği tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından belirlenen tarife uyarınca, elektronik haberleşme hizmeti sunmak amacıyla altyapı tesisi kuran işletmeler ile sözleşme yapılması, altyapı geçiş hakkı ücretlerinin takip ve tahsilinin yapılması gerekmektedir.

BULGU 9: Kiraya Verilen Taşınmazların Şartname ve Sözleşmelerinde Belirtilmesine Rağmen Sigorta Ettirilmemesi

Kamu İdaresi tarafından 2022 yılı içerisinde gerçekleştirilen taşınmaz kiralamaalarında, ihale şartnameleri ve kira sözleşmelerine aykırı olarak taşınmazların muhtemel risklere karşı sigortalattırılmadığı görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde; belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun'a göre yürütüleceği; "Açık Teklif Usulü ile Yapılabilecek İhaleler" başlıklı 45'inci maddesinde; bu Kanun'un 1'inci maddesinde yazılı işlerden, tahmin edilen bedeli her yıl Genel Bütçe Kanunu ile tespit edilecek tutarı geçmeyen ihalelerin açık teklif usulüyle yapılacağı ifade edilmiştir.

Aynı Kanun'un "Müteahhit veya Müşterinin Sözleşmenin Bozulmasına Neden Olması" başlıklı 62'nci maddesinde ise; müteahhit veya müşterinin taahhüdünden vazgeçmesi veya taahhüdünü, şartname ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirmemesi üzerine, idarenin en az 10 gün süreli ve nedenleri açıkça belirtilen ihtarına rağmen aynı durumun devam etmesi halinde, ayrıca protesto çekmeye ve hüküm almaya gerek kalmaksızın kesin teminatın gelir kaydedileceği, sözleşmenin ise feshedilerek hesabın genel hükümlere göre tasfiye edileceği belirtilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na istinaden 2022 yılında taşınmaz kiralama amacıyla yapılacak ihaleler için hazırlanan ihale şartnamelerinde; kiracının kiralanan taşınmazda meydana gelecek her türlü zarar ve ziyanın tazmin edilmesi, sigorta kuruluşu tarafından tazmin edilmesinin sağlanmasına yönelik sigorta yaptıracağına ilişkin ortak hüküm bulunmakta olup kira sözleşmelerinde de aynı hükme yer verilmiştir.

Yapılan incelemede 2022 yılında kiralanan taşınmazların ihale şartnamelerinde ve sözleşmelerinde kiralanan taşınmaza sigorta yaptırılacağına ilişkin hükümler konulmasına

rağmen Kamu İdaresi tarafından kiracılardan sigorta poliçesi istenmediği tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında; 2022 yılı içinde ihalesi yapılan 7 adet iş yerinin sigortasının yaptırılması amacıyla ilgililerine yazı yazıldığı, bunlardan sadece 4 adet iş yerinin sigortasının yaptırıldığı belirtilmiştir. Ancak yapılan incelemede Kamu İdaresi tarafından 2022 yılında sigorta yaptırılması gereken 25 adet iş yeri kiralaması olduğu bunlardan halen 21 adedine sigorta yaptırılmadığı anlaşılmıştır.

Kamu İdaresinin, kamu kaynağında meydana gelebilecek muhtemel riskleri bertaraf etmek amacıyla ihale şartnameleri ve kira sözleşmelerine koymuş olduğu hükmü uygulaması gerekmektedir.

BULGU 10: İşgale Konu Olan Taşınmazdan Ecrimisil Alınmaması ve Taşınmazın Tahliye Ettirilmemesi

Kamu İdaresine ait bazı arsa ve arazilerin izinsiz kullanıldığı ve bu kişilerden herhangi bir bedel alınmadığı, ecrimisil gelirlerinin tahakkuk ve tahsilinin yapılmadığı görülmüştür.

Kamu kaynakları arasında yer alan Kamu İdaresi taşınmazlarına ilişkin temel düzenlemeler 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 44'üncü maddesinde yapılmış olup bu maddeye göre, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerince, taşınır ve taşınmaz edinilmesi, yönetilmesi, trampası, elden çıkarılması, ecrimisilin tahsil ve takibinde izlenecek yöntem, Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin yönetimi ve korunması, işgalli malların tahliyesi gibi hususların ilgili kanunlarında düzenleneceği belirtilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesinin birinci fıkrasına göre, Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malları ve Vakıflar Genel Müdürlüğü ile idare ve temsil ettiği mazbut vakıflara ait taşınmaz malların, gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden, bu Kanun'un 9'uncu maddesindeki yerlerden sorulmak suretiyle, idareden taşınmaz ve değerlendirme konusunda işin ehli veya uzmanı üç kişiden oluşan komisyonca tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve takdir edilecek ecrimisil istenir. Ecrimisil talep edilebilmesi için, idarelerin işgalden dolayı bir zarara uğramış olması gerekmez, fuzuli şagilin kusuru aranmaz.

Aynı maddenin 4'üncü fıkrasında da; işgal edilen taşınmaz malın, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edileceği belirtilmektedir. Dolayısıyla bu hükümlere istinaden, işgal altındaki idare taşınmazları

için ecrimisil talep edilmesi ve akabinde tahliye işlemi için de talepte bulunulması gerekmektedir.

Ancak yapılan incelemede Kamu İdaresine ait bazı arsa ve arazilerin şahıslarca izinsiz olarak tarım amacıyla kullanıldığı, taşınmazların bu şekilde kullanımına ilişkin olarak Kamu İdaresince ecrimisil talep edilmediği tespit edilmiştir.

Kamu kaynaklarının mevzuata uygun olarak yönetilmesini teminen, Kamu İdaresine ait arsa ve arazilerin izinsiz olarak işgal edilip edilmediğinin belli aralıklarla kontrol edilmesi, taşınmazların işgal edildiğinin tespit edilmesi halinde ise fuzuli şagilden ecrimisil talep edilmesi gerekmektedir.

BULGU 11: Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması

Kamu İdaresine ait tapuda kayıtlı taşınmazlardan, tapu kaydı ile mevcut kullanım şekli farklılık gösteren taşınmazlar olmasına rağmen cins tashih işlemlerinin yapılmadığı görülmüştür.

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

Aynı Yönetmelik'in "Cins Tashihlerinin Yapılması" başlıklı 10'uncu maddesinin birinci fıkrasında; kamu idarelerinin, mülkiyetlerinde, yönetimlerinde ve kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, tapu kayıtlarında cins tashihinin yapılması için gerekli işlemleri yapacağı düzenlenmiştir.

Yapılan incelemede Kamu İdaresinin tapuda kayıtlı taşınmazlarından, mevcut kullanım şekli ile tapuda yer alan bilgileri farklı olan taşınmazlar olduğu tespit edilmiştir. Kamu İdaresine ait taşınmazların tapuda kayıtlı hali ile mevcut fiili durumlarının karşılaştırmasına ilişkin denetiminde taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmadığı, cins tashihlerinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Tapuda kayıtlı olan taşınmazların kullanım şekilleri ile tapu bilgilerinin uyumlu hale getirilmesi amacıyla cins tashihlerinin yapılması gerekmektedir.

BULGU 12: Kamu İdaresi Tarafından Kiralanan ve Satılan Taşınmazlara İlişkin Tahmin Edilen Bedelin Hesaplanmasında Araştırmanın Yapılmaması

Taşınmaz malların kira ve satışına ilişkin ihale dosyalarının incelenmesinde, tahmini bedeli tespit etmek amacıyla yeterince araştırma yapılmadığı, değer tespiti yapılırken ilgili yerlerden bilgi ve görüş alınmadığı ve kıymet takdir komisyonunca tespite ilişkin dayanakların tahmin edilen bedel hesap tutanağında yer almadığı görülmüştür.

Belediyeler, mülkiyetlerinde bulunan taşınmazlarının satışı ve kiraya verilmesinde 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun hükümlerine tabi olup kiralama işlemlerini ihale yoluyla yine bu Kanun'da belirtilen esas ve usullere göre gerçekleştirmek zorundadırlar.

Nitekim 2886 sayılı Kanun'un 2'nci maddesine göre bu Kanun'un yürütülmesinde, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarda ve zamanda karşılanması esastır. Aynı şekilde, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na göre bir kamu kaynağı olan gelirlerin elde edilmesinde görevli ve yetkili olanlar, bu kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden ve kullanılmasından sorumludur. Bu ilkelere uygun bir ihale ise ancak işin niteliğine ve ticari hayatın gerekliliklerine göre her türlü araştırmanın yapılması ve bunun sonuçlarının ihale sürecine yansıtılması ile mümkün olacaktır.

2886 sayılı Kanun'un 9'uncu maddesinde yapılan düzenlemelere göre, tahmin edilen bedel idarelerce tespit edilecek veya ettirilecek; işin özelliğine göre gerektiğinde bu bedel veya bu bedelin hesabında kullanılacak fiyatlar belediye, ticaret odası, sanayi odası, borsa gibi kuruluşlardan veya bilirkişilerden soruşturulacaktır. Bu soruşturmalar sonucunda belirlenmiş olan tahmini bedelin ise, bunun dayanaklarının da eklendiği bir hesap cetvelinde gösterileceği ve ihale dosyası arasında saklanacağı düzenlenmiştir.

Kanun maddesinde belirtilen iş ve işlemlerin, işinin ehli olmak şartıyla en az üç kişiden oluşacak komisyon marifetiyle yürütülmesi, piyasa fiyatı araştırma sürecinde resmi kurumlarca bildirilen emsal bedellere riayet edilmesi, gerekmesi halinde gayrimenkul değerlendirme şirketlerinden hizmet almak suretiyle taşınmaz değerlerinin belirlenmesi, piyasa fiyatı araştırma süreci sonunda ilgili taşınmazın bedeli hakkında oluşan kanaatin bir rapora bağlanarak komisyon üyeleri tarafından imza altına alınması gerekmektedir.

Yapılan incelemede taşınmaz satış ve kiralama işlemlerinde kıymet takdir komisyonu görevlendirildiği ancak satışı gerçekleştirilecek taşınmazlar ile kiraya verilecek taşınmazların, tahmin edilen bedel tespiti için ticaret odası, sanayi odası, borsa, emlakçı gibi kuruluşlardan

veya bilirkişilerden vs. görüş alınmadığı, bedel tespit tutanağına sadece parasal tutar yazılarak tahmin edilen bedel bulunduğu tespit edilmiştir.

Taşınmazların satış ve kiralanmasına ilişkin yapılan ihalelerde tahmin edilen bedelin hesaplama şekli 2886 sayılı Kanun'un 9'ncü maddesine aykırılık teşkil etmektedir. Bu tür ihalelerde tahmin edilen bedelin hatalı belirlenmesi varlıkların rayiç bedeli (gerçek değeri) üzerinden kiraya verilememesine/satışının gerçekleştirilememesine yol açabileceğinden, Kamu İdaresi taşınmazlarının satış ve kiralanması ihalelerinde tahmin edilen bedelin mevzuata uygun olarak belirlenmesi gerekmektedir.

BULGU 13: Engelli Personel Çalıştırma Zorunluluğuna Uyulmaması

Kamu İdaresinde, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda belirtilen oranda engelli personel istihdam edilmediği görülmüştür.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "Engelli Personel Çalıştırma Yükümlülüğü" başlıklı 53'üncü maddesinde, kurum ve kuruluşların bu Kanun'a göre çalıştırdıkları personele ait kadrolarda %3 oranında engelli personel çalıştırmak zorunda olduğu; %3'lük oranın hesabında ilgili kurum veya kuruluşun toplam dolu kadro sayısının dikkate alınacağı hüküm altına alınmıştır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 53'üncü maddesine istinaden çıkarılan ve 07.02.2014 tarihli ve 28906 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Engelli Kamu Personel Seçme Sınavı ve Engellilerin Devlet Memurluğuna Alınmaları Hakkında Yönetmelik'in "Kadroların Tahsisi" başlıklı 10'uncü maddesinde, engellilerin atanmasına tahsis edilecek kadro sayısının tespitinde, ilgili kamu kurum veya kuruluşunun, toplam dolu memur kadro sayısının %3'ünün dikkate alınacağı; kamu kurum ve kuruluşlarının, hizmet gereklerine göre engellilerin atanmasına tahsis edecekleri münhal kadrolarını, Engelli Kamu Personel Seçme Sınavı sonuçlarına veya kura usulüne göre yerleştirme yapılmasını sağlayacak şekilde farklı eğitim düzeyi, hizmet sınıfları ve unvanlar itibarıyla hazırlanmasının esas olacağı ile engellilerin istihdam edileceği uygun münhal kadro bulunmadığı takdirde hizmet gereklerine ve genel hükümlere göre diğer münhal kadrolarda değişiklik yapılarak gerekli kadroların temin edileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede Kamu İdaresinde memur ve sözleşmeli kadrolarında istihdam edilen toplam 565 personel olduğu, memur ve sözleşmeli olarak çalışan 565 personelin %3 oranına tekabül eden toplam 17 engelli memur istihdam edilmesi gerekirken 5 engelli memur

istihdam edildiği tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından mevzuatında belirtilen oranda engelli memur istihdam edilmesi gerekmektedir.

BULGU 14: İşçilerin Kanunda Belirtilen Yıllık İzinlerinin Kullandırılmaması

Kamu İdaresinde çalışan işçilerin yasal olarak yılı içerisinde kullandırılması gereken yıllık ücretli izinlerinin bir kısmının kullandırılmadığı, bu nedenle de yüksek miktarda birikmiş yıllık izinlerin bulunduğu görülmüştür.

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

4857 sayılı İş Kanunu'nun "Yıllık Ücretli İzin Hakkı ve İzin Süreleri" başlıklı 53'üncü maddesinde, iş yerinde işe başladığı günden itibaren, deneme süresi de içinde olmak üzere, en az bir yıl çalışmış olan işçilere yıllık ücretli izin verileceği ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği; "Yıllık Ücretli İznin Uygulanması" başlıklı 56'ncı maddesinde ise, izinlerin 53'üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu ifade edilmiştir.

Yine aynı Kanun'un "Sözleşmenin Sona Ermesinde İzin Ücreti" başlıklı 59'uncu maddesinde ise; iş sözleşmesinin, herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretinin, sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceği belirtilmiştir.

Ayrıca Cumhurbaşkanlığının 30.06.2021 tarihli ve 31527 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Tasarruf Tedbirleri konulu 2021/14 sayılı Genelge'sinde; 4857 sayılı İş Kanunu kapsamında çalışan işçilerin yıl içinde kazandıkları yıllık ücretli izin sürelerinin ilgili yıl içerisinde, önceki yıllarda hak kazanıp kullanmadıkları yıllık izin sürelerinin de yürütülen hizmetlerde aksamaya sebep olmayacak şekilde azami üç yıl içerisinde kullandırılması gerektiği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede Kamu İdaresinde görev yapan 110 sürekli işçiden 14'ünün 50 ile 100 gün (100 dahil), 33'ünün 101 ile 200 gün (200 dahil), 46'sının ise 201 ile 503 gün arasında kullanılmayan izinleri olduğu tespit edilmiştir.

Anayasal bir hak olan ve kullandırılması yasal bir zorunluluk olan ücretli izin haklarının,

hak ihlaline sebebiyet verilmemesi ve bütçeye ek mali külfete veya idari para cezaları gibi yasal müeyyidelere fırsat verilmemesi amacıyla düzenli olarak kullanılması gerekmektedir.

BULGU 15: Kredi Kartları ile Yapılan Tahsilatların Mevzuatta Öngörülen Azami Sürede Banka Hesabına Aktarılmaması

Bankaların kredi kartı ve internet bankacılığı üzerinden yapılan tahsilatların 20 gün içerisinde Kamu İdaresinin mevduat hesaplarına aktarılmadığı görülmüştür.

08.03.2019 tarihli ve 30708 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu Haznedarlığı Yönetmeliği’nin “Uygulama ve Kullanılacak Araçlar” başlıklı 5’inci maddesinin üçüncü bendinde; kurumların faaliyetleri kapsamında yaptıracakları tahsilat ve ödeme işlemleri için yurt içinde yerleşik bankaları kullanabilecekleri, yurt içinde yerleşik bankalar aracılığıyla kredi kartları ile yapılan tahsilatın ise azami 20 gün içerisinde ilgili kurumun kamu sermayeli bankadaki hesabına aktarılmasının zorunlu olduğu ifade edilmiştir.

Buna göre, Kamu İdaresinin yurt içinde yerleşik tüm bankalar aracılığıyla kredi kartları ile yaptıkları tahsilatlarının azami 20 gün içerisinde kamu idaresinin kamu sermayeli bankadaki hesabına aktarılması gerekmektedir.

Kamu İdaresinin banka hesap ve kayıtları incelendiğinde; kredi kartı tahsilat tutarlarının 20 gün içerisinde kamu idaresi banka hesaplarına aktarılması gerekirken, bu günü izleyen 1 ila 10 gün arasında gecikmeler ile Kamu İdaresinin banka hesabına aktarıldığı tespit edilmiştir.

Bu durumda, mevcut uygulama ile bankalar tarafından kredi kartı ve internet bankacılığı tahsilatları mevzuatta belirtilen azami 20 gün içinde gönderilmediğinden, Kamu İdaresi tarafından söz konusu nakit değerlendirilememekte ve dolayısıyla elde edilecek gelirden mahrum kalınmaktadır.

Kamu İdaresi cevabında, kredi kartı aracılığı ile yapılan tahsilat tutarlarının hafta sonları ve bayramlar dahil 19 ila 20 gün sonrasında Belediye hesaplarına aktarıldığı belirtilmiştir. Ancak muhasebe kayıtlarının incelenmesinde kamu idaresinin 3500 işlem/kredi kartı tahsilat tutarlarının 20 gün içerisinde kamu idaresi banka hesaplarına aktarılması gerekirken, bu günü izleyen 1 gün (21 gün) içerisinde banka hesabına geçen işlemin 2160 olduğu, 1 gün üzeri gecikme ile banka hesabına geçenlerin sayısının ise 576 olduğu görülmüştür.

Kamu İdaresinin bankalar ile yapmış olduğu kredi kartı tahsilat sözleşmelerine riayet edilmesi sağlanarak, kredi kartı ile yapılan tahsilatların Kamu İdaresinin kamu sermayeli banka hesaplarına azami 20 gün içerisinde aktarılması gerekmektedir.

BULGU 16: Kamu İdaresinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı İçin Kurulan Şirketi Olmasına Rağmen İkinci Bir Şirketten Aynı Kapsamda Hizmet Alımı Yapması

Kamu İdaresinin, personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı gerçekleştirmek amacıyla, 696 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname kapsamında kurduğu şirketi olmasına rağmen yine kendisine ait diğer şirketinden personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı yaptığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "İdarelerce Uyulması Gereken Diğer Kurallar" başlıklı 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinde; belediyelerin ve belediye şirketlerinin personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı veya niteliği itibarıyla bu sonucu doğuracak şekilde alım yapamayacağı ve buna imkan sağlayan diğer mevzuat hükümlerinin uygulanamayacağı belirtilmiştir.

696 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye eklenen Ek 20'nci maddesine göre; il özel idareleri, belediyeler ile bağlı kuruluşları ve bunların üyesi olduğu mahalli idare birlikleri, personel çalıştırılmasına dayalı hizmetlerini, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesindeki limit ve şartlar ile 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendindeki sınırlamalara tabi olmaksızın doğrudan hizmet alımı suretiyle birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlası bu idarelere ait ve halen bu kapsamda hizmet alımı yaptığı mevcut şirketlerinden birine, bu nitelikte herhangi bir şirketi bulunmuyorsa münhasıran bu amaçla kuracakları bir şirkete gödürebilmektedir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımlarında Teklif Fiyata Dahil Olacak Giderler" başlıklı 78'inci maddesinin 78.1.3'üncü bendi ise; mahalli idare veya şirketlerinin bütçelerinden yapılan ve niteliği gereği süreklilik arz eden park bahçe bakım ve onarım işi, çöp toplama, cadde, sokak, meydan vb. temizlik işleri, bu işlerin karakteristik edimlerini içeren veya alt hizmetleri niteliğinde olan refüj ve yeşil alanların bakım ve onarımı, ot temizliği, çim biçimi, toprak işleme, arazi hazırlığı, fidan üretimi, dikimi ve bakımı ile ağaç budama, sulama ve bakımı, sürücülü araç/iş makinesi kiralama vb. işleri, personel çalıştırılmasına dayalı hizmet olarak kabul edilmektedir.

28.04.2018 tarihli ve 30405 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları İle Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare

Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esaslar'ın Geçici 1'inci maddesinde; 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin yayımlandığı tarihte idarenin 4734 sayılı Kanun ve diğer mevzuat hükümleri uyarınca personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı yaptığı idare şirketi birden fazla ise idarenin, işçileri mali ve sosyal haklarıyla birlikte hizmetin devredildiği idare şirketine aktarabileceği belirtilmiştir.

İçişleri Bakanlığı tarafından mahalli idare şirketlerine yeni işçi alımı konulu 28.04.2018 tarihinde yayımlanan Genelge'de; şirketlere yeni işçi alımında Kamu Kurum ve Kuruluşlarına İşçi Alınmasında Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 2'nci maddesinin ikinci fıkrası uyarınca işçi alım ilanlarının duyuru amacıyla Türkiye İş Kurumu İl Müdürlüğüne gönderileceği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede Kamu İdaresi yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri çerçevesinde, personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı gerçekleştirmek amacıyla 696 sayılı KHK ile yapılan düzenlemenin hemen ardından 30.03.2018 tarihinde, %100 sermayesine sahip olduğu Personel Limited Şirketini kurmuş ve şirket üzerinden işçi istihdamı gerçekleştirmiştir. Münhasıran personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı gerçekleştirmek amacıyla kurulan bir şirketi olmasına rağmen yine Kamu İdaresinin %100 sermayesine sahip olduğu Anonim Şirketi ile personel çalıştırılmasına dayalı alımı doğuracak şekilde hizmet alımını içeren süresi bir yılın altında olan 6 farklı sözleşme yapıldığı ve 2022 yılında bu sözleşmeler ile toplam 296 işçi çalıştırıldığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresince ikinci şirket üzerinden gerçekleştirilen personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı ile Genelge'de yer alan yeni işçi alım şartları uygulanamamaktadır.

Usul ve Esaslar'ın Geçici 1'inci maddesinde belirtilen 696 sayılı KHK ile düzenlemenin yapıldığı tarihte personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı birden fazla şirketten gerçekleştirilmişse idarelere personeli tek şirket üzerinden görmek konusunda seçme imkanı tanınmıştır. Fakat 375 sayılı KHK'nın Ek 20'nci maddesine göre münhasıran personel şirketi kurulmuş olması halinde ise personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımının sadece bu şirket üzerinden gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Kamu İdaresi cevabında; ikinci şirketin personel çalıştırabileceğine ilişkin hükmün Ticaret Sicil Müdürlüğü denetiminden geçerek ticaret sicil gazetesinde yayımlandığını ve bu şirketten alınan hizmetlerin mahiyeti itibarıyla üçüncü kişilerce görülen işler olduğunu belirtmiştir. Fakat Ticaret Sicil Müdürlüğü'nün inceleme yükümlülüğü 27.01.2013 tarihli ve

28541 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Ticaret Sicili Yönetmeliği’nin “İnceleme Yükümlülüğü” başlıklı 34’üncü maddesinde tescil edilecek olgunun Kanunun emredici hükümlerine aykırı bulunup bulunmadığının kontrolü olarak ifade edilmiştir. Dolayısıyla Ticaret Sicil Müdürlüğü Kanun’la sadece Kamu İdaresi yetkisine bırakılan personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımının şirket konusunda bulunmasında Kanun’a aykırılık olmadığından reddetmemiştir. İkinci şirketten personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı ile bu mahiyette olan hizmet alımlarının takibini bizzat Kamu İdaresinin yapması gerekmektedir.

Kanun koyucunun personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarının münhasıran bu amaçla kurulan personel şirketi üzerinden yürütülmesi yönündeki iradesinin, Kamu İdaresi tarafından da sahiplenilmesi gerekmektedir.

BULGU 17: Park, Bahçe Bakım ve Onarım İşlerinin Hizmet Sözleşmesi Kapsamında Kamu İdaresine Ait Şirkete Yaptırılması

Park ve yeşil alanların bakımı kapsamında yaptırılan yapım işlerinin süreli hizmet sözleşmesi imzalanarak belediye şirketine verildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kanun’un 62’nci maddesinin birinci fıkrasının 696 sayılı KHK ile değişik (e) bendinde, belediyelerin ve belediye şirketlerinin personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı yapamayacağı düzenlenmiş; yıl boyunca devam eden, niteliği gereği süreklilik arz eden ve haftalık çalışma saatlerinin tamamının idare için kullanıldığı “park ve bahçe bakım ve onarımı” işleri de bu kapsamda personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olarak kabul edilmiştir.

Öte yandan personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımını yasaklayan yukarıdaki madde hükmüne 375 sayılı KHK ile istisna getirilmiştir. Sözü edilen KHK’nın Ek 20’nci maddesi ile belediyelerin, personel çalıştırılmasına dayalı hizmetleri 4734 sayılı Kanun’un 22’nci maddesindeki limit ve şartlar ile 62’nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendindeki sınırlamalara tabi olmaksızın doğrudan hizmet alımı suretiyle sermayesinin yarısından fazlası belediyelere ait ve halen bu kapsamda hizmet alımı yaptığı mevcut şirketlerden birine, bu nitelikte herhangi bir şirketi bulunmuyorsa münhasıran bu amaçla kuracakları bir şirkete gödürebileceği hüküm altına alınmıştır.

Buna göre Kamu İdareleri, daha önceden personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı yoluyla karşıladıkları personel ihtiyaçlarını kendi şirketleri ile doğrudan karşılayabileceklerdir. Kamu İdaresi de bu kapsamda bir personel şirketi kurmuş olup personel çalıştırılmasına dayalı

hizmetleri bu şirkete gördürmektedir. Bunun yanında 2019 yılında kurulan ve faaliyet alanı genel olarak inşaat, peyzaj, çiçekçilik olan başka bir şirketi daha bulunmaktadır. Kamu İdaresi 2022 yılı içerisinde parkların bakım ve onarımı için bu şirket ile doğrudan hizmet alımı sözleşmesi imzalamıştır. Bu sözleşme kapsamında personel temini, yapım ve iş makinesi kiralama işi bulunmaktadır.

2022 yılı içerisinde parkların bakım ve onarımı için Anonim Şirketi ile imzalanan 8 ay süreli doğrudan hizmet alımı sözleşmesinin toplam bedeli 17.004.940,43 TL'dir. Ayrıntılı teklif cetvelinde 8 aylık Personel gideri 12.280.017,85 TL, Araç İş Makinesi gideri 2.646.000,00 TL, Yapım İşleri gideri 2.078.922,58 TL olarak belirlenmiştir. Ancak Personel gideri 7.977.803,80 TL, Araç İş Makinesi gideri 2.572.000,00 TL, Yapım İşleri gideri 9.593.500,99 TL olmak üzere toplam 20.143.304,79 TL tutarında gerçekleşmiştir.

Yapılan incelemede söz konusu doğrudan hizmet alımı sözleşmesine konu olan işlerin basit bakım ve onarımlardan ziyade yeni yapılan imalatları da bünyesinde barındırdığı ve hizmet sözleşmesi içerisinde önemli bir paya sahip olduğu tespit edilmiştir. Bu nedenle, Kamu İdaresinin kendi şirketi olsa dahi, yapım işi kapsamına girecek bakım ve onarım işini ihale yapmaksızın bir üçüncü kişiye yaptırması mevzuata göre uygun değildir. Zira Kamu İdaresinin yaptıracığı yapım işleri 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na tabi olup bu Kanun'un ve ikincil mevzuatın yapım işleri için belirlemiş olduğu ihale prosedür ve kontrol süreçlerinin uygulanması gerekmektedir.

Bu yüzden 4734 sayılı Kanun kapsamına giren işlerin ihale edilmeksizin, istisna kapsamında olan doğrudan hizmet alımı sözleşmesine konu edilmesi mevzuata aykırı olup bu tür işlerin esas alım usulü olan açık ihale usulü ile yaptırılması gerekmektedir.

BULGU 18: Parasal Limit Dahilinde Yapılan Alımlarda Yasaklılık Teyidi Yapılmaması ve Doğrudan Temin Alımlarının EKAP'a Kaydedilmemesi

Kamu İdaresi tarafından parasal limit dahilinde gerçekleştirilen alımlarda yasaklılık teyidinin yapılmadığı ve doğrudan temin kapsamında yapılan alımların Elektronik Kamu Alım Platformu (EKAP)'na kaydedilmediği görülmüştür.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Teyit İşlemleri" başlıklı 30.5.4'üncü maddesinde; 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesi uyarınca doğrudan temin yoluyla alım yapılması halinde alım yapılacak kişi ya da firmanın ihalelere katılmaktan yasaklı olup olmadığının teyit ettirilmeyeceği, ancak Kanun'un 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde belirtilen

parasal limit dahilinde yapılan alımlarda, alım yapılacak gerçek veya tüzel kişinin Kamu İhale Kurumunun internet sayfasındaki yasaklılar listesinde bulunup bulunmadığının kontrol edilmesi ve yasaklı olduğunun belirlenmesi durumunda, söz konusu kişiden alım yapılmaması gerektiği belirtilmiştir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin Elektronik Kamu Alımları Platformu üzerinden yapılacak diğer işlemleri düzenleyen 30.9.2'nci maddesinde ise, doğrudan temin yoluyla yapılan alımların, takip eden ayın onuncu gününe kadar "Doğrudan Temin Kayıt Formu" doldurularak Elektronik Kamu Alımları Platformu üzerinde kayıt altına alınacağı ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede Kamu İdaresi tarafından parasal limit dahilinde gerçekleştirilen alımlarda Kamu İhale Kurumunun internet sayfasından yasaklılık teyitlerinin yapılmadığı, alım yapıldıktan sonra ise buna ilişkin bilgilerin EKAP'a kaydedilmediği tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından parasal limit dahilinde gerçekleştirilen alımlarda yasaklılık sorgulamasının yapılması ve doğrudan temin kapsamında gerçekleştirilen alımların EKAP'a kaydedilmesi gerekmektedir.

BULGU 19: Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Alımlarda Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21'inci maddesinin (f) bendi ve 22'nci maddesinin (d) bendinde belirtilen parasal limitler dâhilinde yapılan mal alımlarına ilişkin harcamaların yıllık toplamının, 2022 yılı bütçesine bu amaçla konulan ödeneklerinin %10'unu, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aşıldığı görülmüştür.

4734 sayılı Kanun'un "İdarelerce Uyulması Gereken Diğer Kurallar" başlıklı 62'nci maddesinin (1) bendinde; bu Kanun'un 21 ve 22'nci maddelerindeki parasal limitler dahilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamının, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadıkça aşamayacağı belirtilmiştir.

Anılan Kanun'un "Pazarlık Usulü" başlıklı 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde idarelerin, yaklaşık maliyeti 728.072,00 TL'ye kadar olan mamul mal, malzeme veya hizmet alımlarını pazarlık usulü ile temin edebileceği; "Doğrudan Temin" başlıklı 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde ise büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan idarelerin 218.395,00 TL'yi, aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında

yapılacak konaklama, seyahat ve işeye ilişkin alımlarını ilan yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temini usulü ile karşılayabileceği belirtilmektedir.

31.12.2020 tarihli ve 31351 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 4734 Sayılı Kamu İhale Kanununun 62 nci Maddesinin (I) Bendi Kapsamında Yapılacak Başvurulara İlişkin Tebliğ’in “Genel Esaslar” başlıklı 4’üncü maddesinin ikinci fıkrasında; Kanun’un 62’nci maddesinin (1) bendine göre, Kanun kapsamında yer alan ve bütçe sahibi olan kamu idarelerinin; Kanun’un gerek 21’inci maddesinin (f) bendi, gerekse temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve işeye ilişkin alımlar hariç 22’nci maddesinin (d) bendi kapsamında yapacakları harcamalarda, bütçelerine bu amaçla konulan ödeneklerin %10’unu Kurulun uygun görüşü olmadan aşamayacağı, bu oran aşılarak Kuruma yapılan başvuruların reddedileceği; 3’üncü fıkrasında ise Kanun’un 21’inci maddesinin (f) bendi ve 22’nci maddesinin (d) bendine göre ihtiyaçların temininde bütçe sahibi olan kamu idareleri tarafından, yıllık bütçelerine bu amaçla konulan toplam ödenek tutarının dikkate alınacağı; mal alımı, hizmet alımı veya yapım işleri için bütçelerine bu amaçla konan yıllık toplam ödenekleri üzerinden her biri için ayrı ayrı %10 oranının hesaplanacağı ifade edilmiştir.

Buna göre Kanun kapsamındaki kurum ve kuruluşlar, gerek 21’inci maddenin (f) bendi, gerekse temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve işeye ilişkin alımlar hariç 22’nci maddenin (d) bendi kapsamında yapacakları harcamalarda, bütçelerine bu amaçla konulan ödeneklerin %10’unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadan aşamayacaklardır.

Yapılan incelemede 4734 sayılı Kanun’un 21’inci maddesinin (f) bendi ile 22’nci maddesinin (d) bendine göre yapılan mal alımlarında, bütçeye bu amaçla konulan ödeneklerinin %10’unun, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aşıldığı tespit edilmiştir.

Mal alımında 4734 sayılı Kanun’un 21’inci maddesinin (f) bendi ile 22’nci maddesinin (d) bendi kapsamında 32.032.261,81 TL olan sınır, 32.499.919,90 TL aşılarak toplam 64.532.181,71 TL tutarında alım gerçekleştirilmiştir.

Kamu İhale Kanunu’nun 21 ve 22’nci maddelerindeki parasal limitler dâhilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamının, bütçede bu amaçla tahsis edilmiş toplam ödeneklerin %10’unu aşmaması, aşımın söz konusu olabileceği durumlar için Kamu İhale Kurulundan önceden uygun görüş alınması gerekmektedir.

BULGU 20: Yevmiye Defterinde Geçmişe Yönelik Kayıt Yapılması ve Yevmiye Açıklamalarının Boş Bırakılması

Kamu İdaresinin 2022 yılı muhasebe kayıtlarının incelenmesi sonucunda, 7865 yevmiyede geriye dönük kayıt yapıldığı; 287 yevmiye açıklamasının ise boş bırakıldığı görülmüştür.

a) Yevmiye Defterinde Geçmişe Yönelik Kayıt Yapılması

Kamu İdaresinin yevmiye defterinde yer alan muhasebe kayıtlarında geriye dönük olarak işlem tesis edildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin “Yevmiye Sistemi, Muhasebeleştirme Belgeleri ve Açılış Kayıtları” başlıklı 43'üncü maddesinde mali işlemlerin, yevmiye tarih ve numara sırasına göre ve maddeler halinde yevmiye defterine günlük olarak kaydedileceği belirtildikten sonra, muhasebeleştirme belgelerinin yevmiye tarih ve numarası sütunlarına, gerçekleşen işlemlerin kayda geçirildikleri tarih ile hesap döneminin başında (1)'den başlayıp hesap döneminin sonuna kadar devam eden birer numara verileceği hükme bağlanmıştır.

Aynı Yönetmelik'in “Kullanılacak Defterler ve Kayıt Düzeni” başlıklı 44'üncü maddesinde ise yevmiye defteri, kayda geçirilmesi gereken işlemlerin yevmiye tarih ve numarasıyla maddeler halinde düzenli olarak yazıldığı müteselsil sıra numaralı defter şeklinde tanımlanmıştır. Bu maddeye göre, yevmiye defterine açılış kaydı yapıldıktan sonra, günlük işlemler muhasebeleştirme belgelerine dayanılarak kaydedilecektir.

Yukarıda yer verilen yasal düzenlemelerden anlaşılacağı üzere yevmiye defterini oluşturan yevmiyeler hesap döneminin başında (1)'den başlayıp hesap dönemi sonuna kadar müteselsil olarak numaralandırılacaktır.

İdarenin yevmiye kayıtlarının incelenmesinde yevmiye numaraları ile yevmiye tarihlerinin uyumlu olmadığı görülmüştür. Yevmiye numarasına göre küçükten büyüğe sıralı olan bir yevmiye defterinde her bir yevmiye kaydına ait tarih değerinin, kendisinden önce gelen yevmiye numaralarına ilişkin tarih değerlerinden büyük veya ona eşit olması beklenen bir durumdur. Ancak Belediyenin yevmiye sisteminde bu şartı sağlamayan, kendisinden önce gelen yevmiye numaralarına ait tarih değerlerinden küçük olan 7865 yevmiye kaydı bulunmaktadır.

Kamu İdaresinin muhasebe kayıtlarını/yevmiye kayıtlarını Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine uygun olarak yapması gerekmektedir.

b) Yevmiye Açıklamalarının Boş Bırakılması

Yevmiye kayıtları üzerinden yapılan incelemede Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin ekinde yer alan muhasebe işlem fişi ve ödeme emri belgesinin mali işlemlerin muhasebeleştirilmesinde kullanıldığı, ancak bu belgeler üzerinde yer alan ve gerçekleşen işlemin açıklamasının yazılması gereken "Açıklama ve Ekler" Bölümü'nün 287 adet yevmiyede boş bırakıldığı görülmüştür.

Yapılan incelemede 27.05.2016 tarihli ve 29724 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin ekinde yer alan muhasebe işlem fişi ve ödeme emri belgesinin Kamu İdaresinin mali işlemlerinin muhasebeleştirilmesinde kullanıldığı, ancak 287 yevmiyede, muhasebe işleminin açıklamasının yazılması gereken "Açıklama ve Ekler" Bölümü'nde açıklama bulunmadığı tespit edilmiştir.

Bu durum bir yandan mevzuatın öngördüğü usule aykırılık oluştururken bir yandan da elektronik veriler üzerinden gerçekleştirilen iç ve dış denetimin etkinliğini azaltmaktadır.

Kamu İdaresinin muhasebe işlem fişi ve ödeme emri belgesi üzerinde yer alan "Açıklama ve Ekler" Bölümü'nde gerekli ve açıklayıcı bilgilerin girilmesi gerekmektedir. Bu hususta Kamu İdaresi tarafından bir standart oluşturulması ve bütün harcama birimlerinin belirli bir format çerçevesinde bilgi girişi yapması gerekmektedir.

BULGU 21: Mevzuatta Belirtilen Sınırı Aşan Taahhüt Evrakı ve Sözleşme Tasarılarının Ön Mali Kontrole Tabi Tutulmaması

Kamu İdaresi tarafından yapılan mal, hizmet ve yapım işi ihalelerine ait taahhüt evrakı ve sözleşme tasarılarının İç Kontrol ve Ön Malî Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'da belirtilen parasal sınırları aşmasına rağmen ön mali kontrole tabi tutulmadığı görülmüştür.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Ön Malî Kontrol" başlıklı 58'inci maddesinde, ön malî kontrolün harcama birimlerinde işlemlerin gerçekleştirilmesi aşamasında yapılan kontroller ile malî hizmetler birimi tarafından yapılan kontrolleri kapsadığı, harcama birimlerinde işlemlerin gerçekleştirilmesi aşamasında yapılacak asgarî kontrollerle malî hizmetler birimi tarafından ön malî kontrole tâbi tutulacak malî karar ve işlemlerin usûl ve esasları ile ön malî kontrole ilişkin standart ve yöntemlerin Hazine ve Maliye Bakanlığınca

belirleneceği ifade edilmiştir.

Hazine ve Maliye Bakanlığınca çıkarılan 31.12.2005 tarihli ve 26040 Mükerrer 3 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'ın "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinde, ön mali kontrol; idarelerin gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerine ilişkin malî karar ve işlemlerinin; idarenin bütçesi, bütçe tertibi, kullanılabilir ödenek tutarı, harcama programı, finansman programı, merkezi yönetim bütçe kanunu ve diğer malî mevzuat hükümlerine uygunluğu ve kaynakların etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılması yönlerinden yapılan kontrol olarak tanımlanmıştır.

Söz konusu Usul ve Esaslar'ın "Kontrol Yetkisi" başlıklı 14'üncü maddesinde, malî hizmetler biriminde ön malî kontrol yetkisinin malî hizmetler birimi yöneticisine ait olduğu; kontrol sonucunda düzenlenen yazılı görüş ve kontrol şerhlerinin malî hizmetler birimi yöneticisi tarafından imzalanacağı belirtilmiştir.

Aynı Usul ve Esaslar'ın "Malî Hizmetler Biriminin Ön Mali Kontrolüne Tâbi Malî Karar ve İşlemler" başlıklı 4'üncü Bölümü'nün "Taahhüt Evrakı ve Sözleşme Tasarıları" başlıklı 17'nci maddesinde ise; idarelerin, ihale kanunlarına tâbi olup olmadığına bakılmaksızın, harcamayı gerektirecek taahhüt evrakı ve sözleşme tasarılarından katma değer vergisi hariç tutarı mal ve hizmet alımları için bir milyon Türk Lirasını, yapım işleri için üç milyon Türk Lirasını aşanların ön mali kontrole tâbi tutulması gerektiği, kontrole tâbi taahhüt evrakı ve sözleşme tasarılarının, bunlara ilişkin tüm bilgi ve belgeleri içerecek şekilde bir işlem dosyası olarak harcama yetkilisi tarafından malî hizmetler birimine gönderileceği, taahhüt evrakı ve sözleşme tasarılarının en geç on işgünü içinde kontrol edileceği ve yapılan kontrol sonucunda düzenlenen görüş yazısının, işlem dosyası ile birlikte ilgili harcama yetkilisine gönderileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede ön mali kontrole tabi tutulması gereken mal, hizmet ve yapım işlerine ait sözleşme tasarılarının ve bunlara ilişkin bilgi ve belgelerin ön mali kontrolünün yapılmadığı tespit edilmiştir.

Sözleşme tutarı mevzuatta belirtilen sınırı aşan işlerin sözleşme tasarısı ile eki bilgi ve belgelerinin sözleşme imzalanmasından önce ön mali kontrole tabi tutulmak üzere mali hizmetler birimine gönderilmesi, mali hizmetler birimi tarafından da bahsi geçen usul ve esaslar çerçevesinde gerekli incelemelerin yapılması gerekmektedir.

T.C. SAYIşTAY BAşKANLIğI
06520 Balgat / ANKARA
Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00
e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr
<https://www.sayistay.gov.tr>

8. EKLER**EK-1: BULGULARA İLİŞKİN İZLEME TABLOSU**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Çevre Temizlik Vergisi ile İlan ve Reklam Vergisi Takibinin Sağlıklı Bir Şekilde Yapılmaması	2021	Yerine Getirilmedi	Denetim Raporu'nun "Diğer Bulgular" Bölümünde 3 ve 4 numaralı bulguların konusu yapılmıştır.
İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyet Sürdüren İşyerlerinin Bulunması	2021	Yerine Getirilmedi	Denetim Raporu'nun "Diğer Bulgular" Bölümünde 7 numaralı bulgu konusu yapılmıştır.
Kiralamalara İlişkin Tahmin Edilen Bedelin Hesaplanmasında Eksiklikler Bulunması	2021	Yerine Getirilmedi	Denetim Raporu'nun "Diğer Bulgular" Bölümünde 12 numaralı bulgu konusu yapılmıştır.
Parasal Limitler Dâhilinde Yapılan Mal Alımlarında, Bütçeye Konulan Ödeneğin %10'unun Kamu İhale Kurulunun Uygun Görüşü Alınmadan Aşılması	2021	Yerine Getirilmedi	Denetim Raporu'nun "Diğer Bulgular" Bölümünde 19 numaralı bulgu

			konusu yapılmıştır.
Park, Bahçe Bakım ve Onarım İşlerinin Hizmet Sözleşmesi Kapsamında Belediye Şirketine Yapıtırılması	2021	Yerine Getirilmedi	Denetim Raporu'nun "Diğer Bulgular" Bölümünde 17 numaralı bulgu konusu yapılmıştır.
Doğrudan Temin Yöntemiyle Yapılan Alımlarda Yasaklılık Sorgulaması Yapılmaması ve Alımların EKAP'a Kaydedilmemesi	2021	Yerine Getirilmedi	Denetim Raporu'nun "Diğer Bulgular" Bölümünde 18 numaralı bulgu konusu yapılmıştır.
Belediyeye Ait Arazilerin İzinsiz Kullanılması ve Bu Kullanımlardan Ecrimisil Talep Edilmemesi	2021	Yerine Getirilmedi	Denetim Raporu'nun "Diğer Bulgular" Bölümünde 10 numaralı bulgu konusu yapılmıştır.
İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmaması	2021	Yerine Getirilmedi	Denetim Raporu'nun "Diğer Bulgular" Bölümünde 14 numaralı bulgu konusu yapılmıştır.
Sözleşme Tasarılarının Ön Mali Kontrole Tabi Tutulmaması	2021	Yerine Getirilmedi	Denetim Raporu'nun "Diğer Bulgular" Bölümünde 21 numaralı bulgu

					konusu yapılmıştır.
Taşınmaz Değerleme Çalışmalarının Yapılmaması	2021	Yerine Getirilmedi			Denetim Raporu'nun "Denetim Görüşünün Dayanakları" Bölümünde 4 numaralı bulgu konusu yapılmıştır.