



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ANKARA ELEKTRİK HAVAGAZI VE OTOBÜS İŞLETME MÜESSESESİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ (EGO)

2021 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2022



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.....	9
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	10
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	11
7.	DENETİM BULGULARI.....	11

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: 2021 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	4
Tablo 3: 2021 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	4
Tablo 4: 2021 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri.....	5
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri.....	6
Tablo 7: EGO Genel Müdürlüğünün Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler.....	6

KISALTMALAR

- EGO** : Ankara Elektrik Havagazı ve Otobüs İşletme Müessesesi
EKAP : Elektronik Kamu Alımları Platformu
EÜTS : Elektrik Ücret Toplama Sistemi
KHK : Kanun Hükmünde Karaname
TL : Türk Lirası
TÜFE : Tüketici Fiyat Endeksi
ÜFE : Üretici Fiyat Endeksi

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Para Cezalarına İlişkin Tahakkuk Kayıtlarının Yapılmaması
2. Elektronik Ücret Toplama Sisteminde İdare ile Yüklenici Arasında Borç ve Alacak Konusunda Bir Mutabakat Sağlanmamış Olması
3. Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Ayrılmaması

B. Diğer Bulgular

1. Kredi Kartları ile Yapılan Tahsilatın Yasal Süresi İçerisinde Banka Hesaplarına Geçmemesi
2. Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması
3. Taşınmaz Kira Bedellerinin Günün Emsal ve Rayiç Bedellerine Göre Güncellenmemesi
4. Kira Süresi Biten Taşınmazların Yeniden İhale Edilmeksizin Aynı Kişilere Kiraya Verilmesi
5. Bazı Halk Otobüsü Hatlarının İhale Edilmeksizin Verilmesi ve Sürelerinin Uzatılması
6. Bazı İhalelerde İsteklilerin Süresinde Sözleşmeye Davet Edilmemesi
7. Birleştirilmiş Veriler Defterinin Aylık Olarak Gönderilmemesi

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

EGO Genel Müdürlüğü 16.12.1942 tarih ve 4325 sayılı Kanunla Ankara Elektrik ve Havagazı İşletme Müessesesi olarak kurulmuş, 1950 tarihinde Otobüs İşletme İdaresinin bünyesine katılmasıyla Ankara Elektrik, Havagazı ve Otobüs İşletme Müessesesi (EGO Genel Müdürlüğü) adını almıştır. 1982 yılında elektrik hizmetleri Türkiye Elektrik Kurumuna, 2007 yılında da doğalgaz hizmetleri Başkent Doğalgaz Dağıtım Anonim Şirketine devredilmiştir.

EGO Genel Müdürlüğü bugün, Ankara'da toplu taşıma hizmetlerinde otobüs ve raylı sistemleri işletmektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3'üncü maddesinde mahalli idare; yetkileri belirli bir coğrafi alan ve hizmetlerle sınırlı olarak kamusal faaliyet gösteren belediye, il özel idaresi ile bunlara bağlı veya bunların kurdukları veya üye oldukları birlik ve idare olarak tanımlanmıştır. Buna göre EGO Genel Müdürlüğü Ankara Büyükşehir Belediyesine bağlı bir idare olarak faaliyet gösterdiğinden bir mahalli idare olup, 5018 sayılı Kanun hükümlerine tabi müstakil bütçeli ve kamu tüzel kişiliğini haiz bir kuruluştur.

Mal, hizmet alımı ve yapım faaliyetlerini 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'na göre, gelir getirici faaliyetlerini ise 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre sürdürmektedir.

EGO Genel Müdürlüğü yetki kullanma açısından İdare Encümeni ve Ankara Büyükşehir Belediye Meclisine karşı sorumludur. Genel Müdürlükçe alınan kararlar ve uygulamalar İdare Encümeni onayı alındıktan sonra uygulamaya konulmaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinin (f) bendi hükümleri kapsamında Ankara ilinde toplu taşıma yapmak; bu amaçla otobüs, tünel, raylı sistem dâhil her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirmek görevlerini yerine getirmektedir.

EGO Genel Müdürlüğünün görev, yetki ve sorumlulukları 4325 sayılı Kanun'un 7'nci maddesine dayanılarak çıkarılan EGO Genel Müdürlüğü Kuruluş Görev ve Çalışma Esaslarına İlişkin Yönetmelikte daire başkanlıkları itibarıyla ile ayrıntılı olarak açıklanmıştır.

Buna göre, ana başlıklar itibarıyla, Genel Müdürlüğün yetki, görev ve sorumlulukları

şunlardır:

Ankara Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisinde, halkın ulaşım gereksinimlerini günün koşullarına uygun, en iyi şekilde karşılamak, bunun için tüm planlama, projelendirme, tesis kurma, işletme, dağıtma vb. işleri modern teknik, ekonomik ve işletme prensiplerine göre yürütmek,

Ankara Büyükşehir Belediyesi mücavir alanı için Ulaşım Ana Planını yapmak, koordine etmek ve uygulamak, trafik düzenlemelerinin gerektirdiği tüm tedbirleri almak,

Toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, işletmek ya da işlettirmek,

Hareket tarifeleri yapmak, uygulamak ve bu tarifeleri gerektiğinde düzeltmek,

Toplu taşıma araçlarını teknik ve ekonomik kurallara uygun olarak işletmek, bakım ve onarımlarını yapmaktır.

Diğer yandan, mahalli idarelerin görev ve sorumluluklarının takibinde İçişleri Bakanlığı ile birlikte Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı yetkilendirilmiştir. Mahalli idarelerin; denetim ve soruşturma faaliyetleri İçişleri Bakanlığının, bu idarelerin iş ve işlemlerine dair mevzuatla verilen görevlerin ve hizmetlerin, takibi gibi faaliyetler ise Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının (Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü'nün) yetkisindedir.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

4325 sayılı Kanun'da EGO Genel Müdürlüğü'nün idari organları; İdare Encümeni, Genel Müdürlük, Danışma ve Denetim Birimleri ile Ana ve Yardımcı Hizmet Birimleri olarak sayılmıştır.

İdare Encümeni; Genel Müdür (İdare Encümeni Başkanı), Genel Müdür Yardımcıları, Hukuk Müşaviri ve Daire Başkanlarından oluşur.

Genel Müdür ve yardımcıları belediye başkanının teklifiyle mahallin valisi tarafından, kısım müdürleriyle hukuk müşavirleri ve servis amirleri Genel Müdürün teklifi üzerine Belediye Başkanı tarafından, diğer personel Genel Müdür tarafından atanmaktadır.

EGO Genel Müdürlüğü personeline ilişkin bir diğer düzenleme 5393 sayılı Belediye

Kanun'un 49'uncu maddesinde yer almaktadır. Buna göre norm kadro ilke ve standartları Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bünyesinde yer alan Çalışma Genel Müdürlüğü tarafından müştereken kararlaştırılır ve kurum norm kadroları bu ilke ve standartlar çerçevesinde belediye meclisi kararıyla belirlenir.

EGO Genel Müdürlüğünde çalışan memurlar, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi olup sözleşmeli personel ise 657 sayılı Kanun'un 4/B maddesi ile 5393 sayılı Kanun'un 49'ncü maddesine göre çalıştırılmaktadır. İşçiler 1475 ve 4857 sayılı İş Kanunlarına ve 696 sayılı Kanun Hükmünde Karaname (KHK) kapsamında çalıştırılanlar da 696 sayılı KHK ile 1475 ve 4857 sayılı İş Kanunlarına tabi olup tüm personelin sosyal güvenlik işlemleri 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanun'u uyarınca gerçekleştirilmektedir.

EGO Genel Müdürlüğü hizmetlerinin yerine getirilmesinde memur, sözleşmeli personel ve işçiler çalıştırılmaktadır. Çalıştırılan personele ilişkin bilgiler tabloda detaylandırılmıştır.

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	1118	555
Sözleşmeli Personel	-	44
Kadrolu İşçi	1500	-
Geçici İşçi	-	-
Toplam	2618	599
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	5550

EGO Genel Müdürlüğünün doğrudan hissedarı olduğu toplam üç adet şirket bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

5018 sayılı Kanun'un 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.

Mahalli idareler bütçe işlemlerini 5018 sayılı Kanunu'nda yer alan bütçe ilkeleri doğrultusunda, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirmektedir.

EGO Genel Müdürlüğünün 2021 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2021 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod1	Giderin Türü	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Eklene / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	68.092.000,00	+505.000,00	68.597.000,0	61.219.515,88	7.377.484,12
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	10.389.000,00	+211.000,00	10.600.000,00	10.117.282,63	482.717,37
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	1.605.267.000,00	-116.173.000	1.489.094.000,00	1.350.310.048,26	138.783.951,74
04	Faiz Giderleri	625.000,00	+135.000,00	760.000,00	131.534,60	628.465,40
05	Cari Transferler	10.000.000,00	+50.000,00	10.050.000,00	4.989.085,82	5.060.914,18
06	Sermaye Giderleri	125.950.000,0	+265.397.000,00	391.347.000,00	318.082.031,48	73.264.968,52
07	Sermaye Transferleri	3.605.000,00	0,00	3.605.000,00	3.604.715,96	284,04
09	Yedek Ödenek	181.072.000,00	-150.125.000,00	30.947.000,00	0,00	30.947.000,00
Toplam		2.005.000.000,00	0,00	2.005.000.000,00	1.748.454.214,63	256.545.785,37

EGO Genel Müdürlüğünün 2021 mali yılı bütçesi ile 2.005.000.000 TL ödenek öngörülmüştür. Yıl içinde bazı gider kalemlerine ekleme, bazı gider kalemlerinde düşülme yapılsa da sonuçta ödenek miktarı değişmemiştir. Önceki yıldan devreden ödenek bulunmamaktadır. Yıl içinde 1.748.454.214,63 TL bütçe gideri yapılmış, 256.545.785,37 TL ödenek iptal edilmiştir.

Tablo 3: 2021 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	1.231.400.000,00	535.683.978,88	631.188,32	535.052.790,56	43,45
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	750.000.000,00	835.126.553,35	0,00	835.126.553,35	111,35
05- Diğer Gelirler	21.650.000,00	16.729.735,44	5.087,31	16.724.648,13	77,25
06- Sermaye Gelirleri	2.500.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09- Red ve İadeler	-550.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	2.005.000.000,00	1.387.540.267,67	636.275,63	1.386.903.992,04	69,17

Buna göre 2021 yılında net bütçe geliri %69,17 seviyesinde gerçekleşmiştir. Alınan bağış ve yardımlar (%111,35) oranında beklenenin üzerinde gerçekleşmiş, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%43,45), sermaye gelirlerine ilişkin ise hiçbir tahsilat yapılamadığından gerçekleşme yüzdesi sıfırdır.

Tablo 4: 2021 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	68.092.000,00	61.219.515,88	89,91
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	10.389.000,00	10.117.282,63	97,38
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	1.605.267.000,00	1.350.310.048,26	84,12
04- Faiz Gideri	625.000,00	131.534,60	21,05
05- Cari Transferler	10.000.000,00	4.989.085,82	49,89
06- Sermaye Giderleri	125.950.000,00	318.082.031,48	252,55
07- Sermaye Transferleri	3.605.000,00	3.604.715,96	99,99
09- Yedek Ödenekler	181.072.000,00	0,00	0,00
Toplam	2.005.000.000,00	1.748.454.214,63	87,20

Buna göre 2021 yılında bütçe giderleri, %87,2 seviyesinde gerçekleşmiştir. Personel harcamalarına ilişkin gider kalemleri %89,91 oranında, sermaye giderleri %252,55 oranında gerçekleşmiştir. Sermaye gidelerindeki artış yeni otobüs işletme yerlerinin açılması ve yeni akaryakıt istasyonlarının yapılmasından kaynaklanmaktadır.

EGO Genel Müdürlüğünün bütçe gelirler ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2020 yılının 2019 yılına, 2021 yılının 2020 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2019 Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2020 2019 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2021 2020 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	640.981.347,33	481.967.766,92	535.683.978,88	-24,81	11,15
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	164,01	558,26	835.126.553,35	240,38	149594453,32
Diğer Gelirler	13.828.948,82	16.199.634,31	16.729.735,44	17,14	3,27
Sermaye Gelirleri	6.810,03	2.271,00	0,00	-66,65	-100,00
Toplam	654.817.270,19	498.170.230,49	1.387.540.267,67	-23,92	178,53
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	2.282.207,77	168.521,21	636.275,63	-92,62	277,56
Net Toplam	652.535.062,42	498.001.709,28	1.386.903.992,04	-23,68	178,49

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2021 yılında gelirler bir önceki yıla göre 889.370.037,18 TL'lik (%178,53) artış göstermiştir. Bu artışta Ankara Büyükşehir Belediyesinden yapılan yardımlar etkili olmuştur. Bunun yanında teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde ise 53.716.211,96 TL (%11,15) artış olmuştur.

Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri

Bütçe Giderinin Çeşidi	2019 Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C- B)/B]
Personel Giderleri	47.247.337,24	54.177.591,27	61.219.515,88	14,67	13,00
SGK Devlet Prim Giderleri	8.004.007,59	9.001.445,17	10.117.282,63	12,46	12,40
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	1.052.511.389,79	1.087.289.563,95	1.350.310.048,26	3,30	24,19
Faiz Giderleri	3.013.635,68	2.511.880,18	131.534,60	-16,65	-94,76
Cari Transferler	3.288.773,96	5.005.664,32	4.989.085,82	52,20	-0,33
Sermaye Giderleri	64.417.060,53	18.082.436,31	318.082.031,48	-71,93	1659,07
Sermaye Transferleri	12.048.249,69	4.804.994,00	3.604.715,96	-60,12	-24,98
Toplam	1.190.530.454,48	1.180.873.575,20	1.748.454.214,63	-0,81	48,06

EGO Genel Müdürlüğünün bütçe giderleri toplamı 2021 yılında 2020 yılına göre 567.580.639,43 TL (%48,06) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2021 yılında personel giderlerinin 7.041.924,61 TL (%13), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 1.115.837,46 TL (%12,4) arttığı görülmektedir. Personel harcaması niteliğindeki bu giderlerin artışı maaş katsayılarındaki yıllık artıştan kaynaklanmıştır. Mal alım ve hizmet giderlerinde 263.020.484,31 TL'lik (%24,19), sermaye giderlerinde 299.999.595,17 TL (%1659,07) artış meydana gelmiştir. Cari transferlerde 16.578,50 TL'lik (%-0,33), sermaye transferlerinde 1.200.228,04 TL'lik (%-24,98), faiz giderlerinde 2.380.345,58 TL'lik (%-94,76) bir azalış olmuştur.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın EGO'nun faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2021 yılı Faaliyet Gideri 1.552.813.959,95 TL, Faaliyet Geliri 1.340.704.853,61 TL olup Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu ise 212.109.106,34 TL olarak gerçekleşmiştir.

EGO Genel Müdürlüğünün doğrudan hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 7: EGO Genel Müdürlüğünün Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	EGO'nun Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Sermaye Payı (%)
1	BUGSAŞ A.Ş.	90.000.000,00	62.100.000,00	69
2	BEL-PA A.Ş.	20.000.000,00	10.000,00	0,05
3	TOBAŞ A.Ş.	31.000.000,00	3.100,00	0,01

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

EGO Genel Müdürlüğünün 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 itibariyle 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 cetveli veya envanter defteri.

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

de değerlendirilmiştir.

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

İdare organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumlulukların açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmediği, Kamu İç kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlanmadığı, harcama birimleri bazında hassas görevlere ilişkin prosedürler belirlenmediği, üst yönetici ve harcama birimlerinin iç kontrol güvence beyanını imzalamadığı, idarenin tüm birimleri iç kontrol sistemini yılda en az bir kez değerlendirme yaparak ve İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kuruluna raporlama yapmadığı, İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planında yer alan eylemlerin gerçekleşme sonuçları izlenmediği, planın revize edilmesi çalışmalarının takibinin yapılmadığı, mevcut İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planının güncellenmediği ve raporlanmadığı, İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulunun, İç Kontrol Sistemi Değerlendirme Raporunu değerlendirerek uygun görüşüyle üst yöneticinin onayına sunmadığı, iç denetim birimi kurulmuş fakat iç kontrol sistemine ilişkin etkin bir denetim çalışmalarının planlanıp yürütülmediği, iç kontrol sistemi yapılandırma çalışmalarının henüz tamamlanmadığı, çalışmaların devam ettiği, anlaşılmıştır.

EGO Genel Müdürlüğünde etkin bir iç kontrol sisteminin oluşturulması için:

Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'ne göre (standart 4.2); yetki devirleri, üst yönetici tarafından belirlenen esaslar çerçevesinde devredilen yetkinin sınırlarını gösterecek şekilde yazılı olarak belirlenmeli ve ilgililere bildirilmelidir.

Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği hükümlerine göre idarelerin, iç kontrol sistemlerinin Kamu İç Kontrol Standartlarına uyumunu sağlamak üzere; bir eylem planı oluşturması istenmiştir. Bu eylem planları, iki yılı geçmeyecek şekilde idareler tarafından belirlenen dönemler itibarıyla hazırlanmalıdır.

İdarece İç Kontrol Rehberinde yer alan kriterlere göre hassas görevler belirlenmeli,

tanımlanan riskleri azaltmak için özel kontrol mekanizmaları(rotasyon, yedek personel görevlendirme vb.) geliştirilmeli ve risk seviyesinde meydana gelen değişiklikler gözden geçirilmelidir.

İdare, sistemli bir şekilde analizler yaparak amaç ve hedeflerinin gerçekleşmesini engelleyebilecek iç ve dış riskleri tanımlayarak değerlendirmeli ve alınacak önlemleri belirlemelidir. İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulunun uygun gördüğü ve üst yönetici tarafından onaylanan riskler tespit edildikten sonra Kamu İç Kontrol Rehberinin ekindeki "Risk Kayıt Formu" ve "Konsolide Risk Raporu" doldurularak kayıt altına alınmalıdır. Risklerin belirlenmesi, kaydedilmesi ve değerlendirilmesi çalışmaları kurum personelinin aktif katılımının sağlanması ile gerçekleştirilmelidir.

Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği hükümlerine göre İdarenin tüm birimleri, iç kontrol sistemini yılda en az bir kez değerlendirmesi, iç kontrol sistemlerinin Kamu İç Kontrol Standartlarına uyumunu sağlamak üzere; bir eylem planı oluşturması istenmiştir. Bu eylem planları, iki yılı geçmeyecek şekilde idareler tarafından belirlenen dönemler itibariyle hazırlanmalıdır.

Yönetimin ihtiyaç duyduğu gerekli bilgileri ve raporları üretecek ve analiz yapma imkanı sunacak bir yönetim bilgi sistemi kurulmalıdır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Ankara Elektrik Havagazı ve Otobüs İşletme Müessesesi Genel Müdürlüğü 2021 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: Para Cezalarına İlişkin Tahakkuk Kayıtlarının Yapılmaması

EGO Genel Müdürlüğü tarafından özel halk otobüsü işletmecilerine uygulanan para cezaları tahakkuklarına ilişkin muhasebe kayıtlarının yapılmadığı görülmüştür.

Özel Halk Otobüsleri Yönetmeliğinde ve özel halk otobüsü işletmecileri ile EGO Genel Müdürlüğü arasında yapılan sözleşmelerde; halk otobüslerinin çalışma şartları ve uygulanacak kurallar belirlenmiş ve bu kurallara aykırı hareket eden işletmecilere uygulanacak çeşitli para cezaları düzenlenmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 86'ncı maddesinde, 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabının mevzuatı gereğince tahakkuk ettirilen faaliyet alacaklarının izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planında ise para cezaları 120-Gelirlerden Alacaklar Hesabının alt kodunda düzenlenmiştir.

Buna göre, ilgili birimler tarafından uygulanan para cezalarının tahakkuk kayıtlarının yapılabilmesi için muhasebe birimine gönderilmesi, muhasebe biriminin tahakkuk tutarını 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabına kaydetmesi ve para cezaları tahsil edildiğinde ise bu hesaptan çıkartması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, EGO Genel Müdürlüğü tarafından Anılan Yönetmelik ve sözleşmelerde belirtilen kurallara uymayan işletmecilere para cezası uygulandığı ancak uygulanan para cezalarının tahakkuk kayıtlarının yapılmadığı, para cezalarının ancak tahsil edildiklerinde muhasebe birimine gönderildiği ve kayıtlarının yapıldığı görülmüştür.

Para cezalarına ait tahakkuk kayıtlarının yapılmaması tahsil edilmeyen alacakların mali tablolarda eksik görünmesine neden olmaktadır.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta, 2022 yılı itibariyle para cezalarına ait tahakkuk kayıtlarının yapılmaya başlandığı ifade edilmiştir. Ancak 2022 yılında yapılan doğru kayıt 2021 yılı bilançosunda oluşan hatalı durumu değiştirmemektedir.

BULGU 2: Elektronik Ücret Toplama Sisteminde İdare ile Yüklenici Arasında Borç ve Alacak Konusunda Bir Mutabakat Sağlanmamış Olması

11.10.2013 ile 14.07.2016 tarihleri arası dönemde veriler yüklenici tarafından tam olarak verilemediğinden bu dönemde idare ile yüklenici arasında gelirlere ilişkin bir mutabakatın yapılmadığı görülmüştür.

EGO Genel Müdürlüğünün başlıca geliri toplu taşıma ücretlerinden elde edilmektedir. Elektronik Ücret Toplama Sistemi (EÜTS) adı ile anılan EGO Genel Müdürlüğü tarafından işletilen veya EGO Genel Müdürlüğü sistemine dahil toplu taşıma araçlarında (otobüs, raylı sistem, teleferik vb) elektronik ücret toplama, akıllı durak sistemi, akıllı kart ve araç içi bilgilendirme, güzergah ve araç takip sistemleri ve araç içi ve dışını görebilen kamera sistemlerinin kurulumu ve işletilmesi işi 2886 Sayılı Devlet İhale Kanununa göre 20.03.2013 tarihinde 10 yıllığına ihale edilmiştir.

Yüklenici, sistemi kurma ve işletme karşılığında, akıllı kartların dolumu, kullan-at bilet satışı ve kredi kartlı binişlerden pay almaktadır. Gelirler EGO Genel Müdürlüğüne ait banka hesabında toplanmakta, yapılan mutabakat sonrasında sözleşmede belirtilen oranlar üzerinden EGO Genel Müdürlüğü ile yüklenici arasında paylaşılarak ana hesaptan tarafların banka hesaplarına aktarım yapılmaktadır. EGO Genel Müdürlüğü ve yüklenici gelirini oluşturan akıllı kart / başkent kartı dolumu, kullan-at bilet satışı; yetkilendirilen ve kurulan yaygın bayi, gişe, web ve mobil uygulamaları ve otomatik kart kredi yükleme makinası ağı üzerinden yapılmaktadır. Araç binişlerinde kullanılan akıllı kart, kullan at bilet ve kredi kartları araçlara takılan ve turnike sistemleri içine yerleştirilen kart okuma cihazları (validatörler) ile okunmakta ve biniş ücreti karttan düşülmektedir. Satış cihazları ve kart okuma cihaz belleklerinde kayıtlı tutulan satış ve kullanım bilgileri, yüklenici tarafından oluşturulan (yazılımı yükleniciye ait) haberleşme modülü üzerinden, istendiğinde veya periyodik olarak EGO Genel Müdürlüğü veritabanına aktarılmaktadır.

Sözleşmede, verilerin verilmesinden ve sistem üzerinden alınan verilerin güvenliğinden yüklenicinin sorumlu olduğu, günlük ciro toplamı üzerinden mutabakat yapılacağı, mutabakat sonrasında sözleşmede belirtilen oranlar üzerinden EGO Genel Müdürlüğü ile yüklenici arasında paylaşılarak ana hesaptan tarafların banka hesaplarına aktarım yapılacağı belirtilmiştir.

EÜTS gelirleri kapsamında 121-Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabında kayıtlı 8.854.368,46 TL alacak mevcuttur. Bu tutarın 1.682.878,81 TL'si yüklenicinin işe zamanında

başlayamaması nedeniyle 2013 yılında, 3.769.384,39TL'si ise işin yürütülmesi sırasında kesilen para cezaları olup tahsili için herhangi bir işlem başlatılmamıştır. Zira yüklenici ile İdare arasında işin başlama tarihi olan 11.10.2013 ile 14.07.2016 tarihleri arası dönem için bir mutabakat yapılmadığından yükleniciye bu süre için bir ödeme gerçekleştirilmemiş ve idare tarafında 19.567.736,72 TL olarak hesaplanan yüklenici alacağı için bir borç kaydı da oluşturulmamıştır.

İdarece tespit edilen borç ve alacak tutarlarının kayıt altına alınarak mali tablolarda gösterilmesi gerekmektedir. Mevcut durumda 19.567.736,72 TL olarak hesaplanan yüklenici alacağı için muhasebe kaydı yapılmadığından, mali tablolar EÜTS kapsamındaki borçlarla ilgili olarak paydaşlara doğru bilgi sunmamaktadır.

Kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta, 11.10.2013 ile 14.07.2016 tarihleri arasında idare ile yüklenici firma arasında yapılamayan mutabakatın yapılması için bağımsız denetim firmasından rapor alındığı, söz konusu firmanın yapmış olduğu denetim sonucunda eksik satır ve veri kaybı olduğunun tespit edildiği, bu nedenle mutabakatın yapılamadığı, yapılamayan mutabakat ile ilgili olarak yükleniciye herhangi bir ödeme yapılmadığı ve sözleşme bitim tarihi olan 20.03.2023 tarihinde gerekli mutabakat işlemleri yapılacağı ifade edilmiştir.

Verilerin tam, doğru ve eksiksiz olarak alınması, EÜTS gelirlerine ilişkin olarak idare ve yüklenici arasında mutabakatın sağlanması ve borç alacak ilişkisinin mali tablolarda doğru bir biçimde gösterilmesi temin edilmelidir.

BULGU 3: Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Ayrılmaması

İdarenin hizmet alım suretiyle çalıştırdığı işçilere ilişkin ayrılması gereken kıdem tazminatı karşılıklarının ayrılmadığı ve bunların mali tablolarda gösterilmediği tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 330'uncu maddesinde; 472-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının uzun vadeli kıdem tazminatları karşılıklarının izlenmesi için kullanılacağı, 281'inci maddesinde ise 372-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının belirlenen esaslar çerçevesinde ayrılan ve faaliyet dönemi içinde ödeneceği öngörülen kıdem tazminatları karşılıklarının izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir.

Mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, izleyen yılda ödenmesi beklenmeyen kıdem tazminatlarının borç ve gider karşılıkları hesap grubunda yer alan 472-Kıdem Tazminatı

Karşılığı Hesabında takip edilmesi gerekmektedir. Eğer kıdem tazminatı izleyen yılda ödenecek ise dönem sonu itibarıyla 472-Kıdem Tazminatı Hesabına borç, 372-Kıdem Tazminatı Hesabına alacak kaydı yapılmalıdır.

Sonuç olarak mali tabloların doğruluğu ve güvenilirliği açısından, yukarıda belirtilen açıklamalar doğrultusunda, kıdem tazminatı karşılıklarının ayrılması ve ilgili hesaplarda izlenmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta, 2022 yılı itibarıyla 472-Kıdem Tazminatı Karşılığı ve 630-Giderler Hesapları kullanılmak suretiyle kıdem tazminatı karşılığının ayrıldığı ifade edilmiştir. Ancak 2022 yılında yapılan doğru kayıt 2021 yılı bilançosunda oluşan hatalı durumu değiştirmemektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Kredi Kartları ile Yapılan Tahsilatın Yasal Süresi İçerisinde Banka Hesaplarına Geçmemesi

Kredi kartları ile yapılan tahsilatın yasal süresi olan 20 gün içinde mevduat hesaplarına aktarılması gerekirken 22 günde aktarıldıkları tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 109-Banka Kredi Kartlarından Alacaklar Hesabının niteliğini açıklayan 73'üncü maddesinde; banka kredi kartları ile yapılan tahsilatlara ilişkin olarak Hazine ve Maliye Bakanlığınca genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri için belirlenen usul ve esaslara uyulacağı hüküm altına alınmıştır.

Kamu Haznedarlığı Yönetmeliği'nin "Uygulama ve kullanılacak araçlar" başlıklı 5'inci maddesinde; yurt içinde yerleşik tüm bankalar aracılığıyla kredi kartları ile yapılan tahsilatın azami 20 gün içerisinde ilgili kurumun kamu sermayeli bankadaki hesabına aktarılmasının zorunlu olduğu hüküm altına alınmıştır.

Aynı Yönetmelik'in "Diğer hususlar" başlıklı 12'nci maddesinde; kurumların, bankalarla yapacakları protokollerde bu Yönetmelik hükümlerine uygun düzenlemeler yapmakla yükümlü olduğu ve bu Yönetmelik hükümlerine göre yapılacak protokollerin süresinin bir yılı geçmeyeceği belirtilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde, mali kaynaklarının değerlendirilmesi hususunda idareler Yönetmelik hükümlerine riayet etmek zorundadır. Bu sebeple, kredi kartı tahsilatının valör süreleri, geçerliliği en fazla bir yıl olan protokoller vasıtasıyla hüküm altına alınmalıdır.

EGO Genel Müdürlüğü banka hesap ve kayıtları incelendiğinde; çalışılan kamu bankası ile bir protokol yapıldığı, protokolde tahsilatın işlemin yapıldığı günü izleyen günden 40 gün sonra banka hesaplarına aktarılacağı belirtilmiştir, ancak uygulamada 22 gün içerisinde aktarıldığı görülmüştür.

2021 yılında kredi kartı ile yapılan işlem toplamı 9.972.173,96 TL'dir. Mevcut uygulama ile idare kredi kartı tahsilatından elde ettiği kazançları 2 gün süre ile değerlendirememekte ve kaynaklar üzerinden elde edeceği gelirden mahrum kalmaktadır.

Kredi kartı ile yapılan tahsilatın azami 20 gün içerisinde kurumun banka hesabına aktarılmasının sağlanması ve protokolün buna uygun şekilde yapılması gerekmektedir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta, kredi kartı ile ilgili yapılacak tahsilatın azami 20 gün içerisinde kurumun banka hesabına aktarımının sağlanması için ilgili banka ile yazışma yapıldığı ifade edilmiştir.

BULGU 2: Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması

İdarenin mülkiyetinde bulunan taşınmazların bir kısmının mevcut kullanım şeklinin tapu kayıtlarıyla uyumlu olmadığı görülmüştür.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in 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 olup, aynı Yönetmelik'in 10'uncu maddesinde ise; kamu idarelerinin mülkiyetlerinde, yönetimlerinde ve kullanımlarında bulunan taşınmazlar için mevcut kullanım şekli ile tapuda kayıtlı olan kullanım şeklinin farklı olması durumunda, tapu kayıtlarında cins tashihi işleminin yapılması gerektiği hükmüne yer verilmiştir.

Mevzuat hükümleri uyarınca, kamu idarelerine ait tapuda kayıtlı olan taşınmazların mevcut kullanım şekilleri ile tapu bilgilerinin uyumlu hale getirilerek cins tashihlerinin yapılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, idarenin muhasebe kayıtlarında bina olarak kayıt altına alınan birçok taşınmazın tapu kayıtlarında arsa olarak yer aldığı görülmüştür. Örneğin; Mamak 52769 ada 2 parselde güncel olarak akaryakıt yeri olarak kullanımda olan eski otobüs 3. bölge müdürlüğü, 4604 ada 14 parselde yer alan otobüs 5. bölge müdürlüğü ve 13688 ada 5 parseldeki otobüs 2. bölge müdürlüğünün idarenin taşınmaz listesinde arsa olarak yer aldığı tespit edilmiştir.

Taşınmazların, cins tashihi yapılmaması ilgili maddi duran varlık hesaplarında ve kurum bilançosunda hataya sebebiyet verdiği için kurum mali tablolarında ilgili hesapların gerçek değerleri ile yer almasının sağlanması gerekmektedir.

BULGU 3: Taşınmaz Kira Bedellerinin Günün Emsal ve Rayiç Bedellerine Göre Güncellenmemesi

İdareye ait bazı taşınmaz kira bedellerinin günün emsal ve rayiç bedellerini yansıtmadığı görülmüştür.

Taşınmaz kira dosyalarının incelenmesi sonucunda; taşınmazlara ait kira bedelinin Türkiye İstatistik Kurumunca yayımlanan tüketici fiyat endeksi (TÜFE) esas alınarak tespit edildiği ve hesaplanan bedelin yeni yıl kira bedeli olarak uygulandığı, emsal ve rayiç bedel mukayesesinin yapılmadığı anlaşılmıştır.

6098 sayılı Türk Borçlar Kanununun kira bedelinin belirlenmesini düzenleyen 344'üncü maddesine göre; kira bedellerinin ilk beş yıl boyunca TÜFE'deki artış oranını geçmemek koşuluyla sözleşmede belirlenen oranda artırılması, beş yıldan uzun süreli veya beş yıldan sonra yenilenen kira sözleşmelerinde ve bundan sonraki her beş yılın sonunda, yeni kira yılında uygulanacak kira bedelinin, TÜFE'deki artış oranı, kiralananın durumu ve emsal kira bedelleri göz önünde tutularak hâkim tarafından belirlenmesi gerekir.

Emsal nitelikteki Yargıtay kararlarında; sözleşmenin başlangıç tarihinden itibaren kira bedeline her yıl üretici fiyat endeksi (ÜFE) veya TÜFE oranında artış uygulanmasının yasaya aykırı olduğu, Türk Borçlar Kanununun 344'üncü maddesinin üçüncü fıkrasının açık hükmü gereğince; sözleşmenin yapıldığı tarihten itibaren 5 yıllık süre geçtiğinden, kira bedelinin, hak ve nesafet ilkeleri doğrultusunda rayiç göre tespiti gerektiği belirtilmiştir.(3. Hukuk Dairesi 2017/10455 E., 2019/6443 K., 3. Hukuk Dairesi 2017/9068 E., 2019/5555 K.)

Yapılan incelemede, bazı taşınmazların yeni kira yılında uygulanacak kira bedelinin, taşınmazın konumu, çevresi, niteliği, kullanım şekli ve emsal ve rayiç kira bedellerini göz önünde bulundurmadan TÜFE oranında artırdığı görülmüştür. İdare taşınmazlarının ilk kira başlangıçlarının çok eski yıllara dayanması, kira sözleşmelerinin TÜFE oranında artırılması, bu tarihe kadar kira sözleşmelerinde hiç emsal uygulanmaması idareye ait taşınmaz kira bedellerinin emsal ve rayiç kira bedellerine göre çok düşük kalmasına neden olmuştur.

Bu kapsamda; kira bedellerinin ilk beş yıl TÜFE oranında artırılması, her beş yılın sonunda ise her bir kira sözleşmesi itibariyle yeni dönem başlangıcından önce bir komisyon marifetiyle kira bedelinin, TÜFE'deki artış oranı, taşınmazın konumu, çevresi, niteliği, kullanım şekli, gibi kira bedeline etki eden tüm etkenler karşılaştırılarak ve emsal ve rayiç kira bedelleri göz önünde tutularak belirlenmesi ve idare tarafından kiracıya yazılı olarak bildirilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta, koronavirüs önlemleri çerçevesinde 2021 yılında kira bedellerinin 6 ay süre ile ertelendiği ve 2021 yılında kira artışı yapılmadığı ifade edilmiştir. Koronavirüs önlemleri kapsamında kira bedellerinin ertelenmesi veya kira bedellerinde artış yapılmaması bu döneme ait istisnai bir uygulamadır. Diğer dönemlerde emsal ve rayiç bedel mukayesesinin yapılmasını etkilememektedir.

BULGU 4: Kira Süresi Biten Taşınmazların Yeniden İhale Edilmeksizin Aynı Kişilere Kiraya Verilmesi

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre kiraya verilen bazı taşınmazların kira süresi sonunda kira bedelinde belirli bir artış yapılarak yeniden ihale edilmeksizin aynı kişilere süre uzatımı yoluyla kiraya verildiği tespit edilmiştir.

2886 sayılı Kanun'un "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesi ile belediye mülkiyetindeki taşınmazların ancak bu Kanun hükümlerine göre kiraya verilebileceği, "Kiralarda sözleşme süresi" başlıklı 64'üncü maddesi ile belirli istisnalar haricinde, kiraya verilecek taşınmazların kira süresinin on yıldan çok olamayacağı ve taşınmazların üçüncü kişilere kiralanması işlemlerinin ise Kanun'un 35'inci maddesinde sayılan ihale usulleri çerçevesinde yürütülmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Kanun'un 75'inci maddesinde; kamu idarelerine ait taşınmazlara ait kira sözleşmelerinin bitim tarihinden itibaren, işgalin devam etmesi halinde, işgal edilen taşınmaz

malın idarenin talebi üzerine bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edileceği ve kira sözleşme bitim tarihi ile tahliye tarihi arasında ecrimisil alınacağı hüküm altına alınmıştır.

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun 339'uncu maddesinin ikinci fıkrasında; kamu kurum ve kuruluşlarının, hangi usul ve esaslar içinde olursa olsun yaptıkları bütün kira sözleşmelerine bu Kanun hükümlerinin uygulanacağı, aynı Kanun'un 347'nci maddesinin birinci fıkrasında ise; belirli süreli kira sözleşmelerinde kiraya verenin, on yıllık uzama süresi sonunda herhangi bir sebep göstermeksizin sözleşmeye son verebileceği ifade edilmiştir.

2886 sayılı Kanun ile 6098 sayılı Kanun hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; kira sözleşmelerinin on yıllık uzama süresi sonunda sona erdirilmesi ve bu taşınmazların 2886 sayılı Kanun çerçevesinde ihale yapılmak suretiyle kiraya verilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, 2886 sayılı Kanun'a göre kiraya verilen taşınmazların on yıllık uzama süresi sonunda yeniden ihale düzenlenmeden kira bedelinde belirli bir artış yapılarak süre uzatımı yoluyla aynı kişilere yeniden kiraya verildiği görülmüştür. İdareye ait bu taşınmazların uzun süre önce kiraya verildiği bu tarihten sonra hiç ihale edilmediği ve kira sözleşmelerinin bu tarihe kadar uzatıldığı görülmüştür.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerine göre, kiraya verilen taşınmazlara ait sözleşmelerin on yıllık uzama süresi sonunda sona erdirilmeli ve 2886 sayılı Kanunda yer alan esaslar ve süreler dâhilinde yeniden ihale yapılmak suretiyle kiraya verilmelidir.

Kamu idaresi tarafından verilen cevapta, kira süresi sona eren taşınmazların ihale yoluyla tekrar kiraya verilebilmesi için ilgili kiracılara ihtarname gönderilerek kiracıların tahliye edilmesi için iş ve işlemlerin başlatıldığı ifade edilmiştir.

BULGU 5: Bazı Halk Otobüsü Hatlarının İhale Edilmeksizin Verilmesi ve Sürelerinin Uzatılması

Halk otobüsü hatlarına ait plakalarının 1981 yılında belediye encümeni tarafından ihale yapılmadan ve bir yıllık süre ile verildiği ve hatların süresinin günümüze kadar uzatıldığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu ile yürürlükten kaldırılan 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin vazifeleri" başlıklı 15'inci maddesinin 9'uncu fıkrası ile

“Belediyelerin hakları, salahiyet ve imtiyazları” başlıklı 19'uncu maddesinin 5'inci fıkrasında yer alan hükümlere göre toplu taşımaya ilişkin haklar belediyeye aittir.

5393 sayılı Belediye Kanununun “Belediyenin yetkileri ve imtiyazları” başlıklı 15'inci maddesinde; toplu taşıma hakkının belediyenin görev ve yetkisinde olduğu ve belediyenin bu hizmetleri imtiyaz, ruhsat, kiraya verme veya hizmet satın alma yöntemi ile yerine getirebileceği belirtilmiştir.

Anılan Kanununun 15'inci maddesi kapsamında yer alan otobüs ve raylı sistemler ile ilgili toplu taşıma görevleri 4325 sayılı Kanun ve bu Kanun'a dayanılarak yayımlanan yönetmelik çerçevesinde EGO Genel Müdürlüğü tarafından yerine getirilmektedir.

Emsal nitelikteki Danıştay kararlarında; toplu taşıma hizmetlerin belediyelerin yetkisinde olduğu, belediyelerin toplu taşıma hizmetini bizzat yapabileceği gibi bu hizmeti üçüncü kişilere ihale yöntemi ile belirli bir süre dâhilinde yaptırabileceği, toplu taşıma hizmetlerinin ihalesiz ve süresiz olarak üçüncü kişilere verilemeyeceği belirtilmiştir. (Danıştay 13. Dairesinin E:2015/985, K:2015/3164 numaralı Kararı, Danıştay 13. Dairesinin E:2014/384, K:2014/1950 Kararı, Danıştay 13. Dairesinin E:2011/1134, K:2012/2226 Kararı, Danıştay 13. Dairesinin E:2014/1735, K:2014/2859 Kararı; Danıştay 13. Dairesi E: 201/899, K: 2018/1427 sayılı Kararı)

5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre, belediye mücavir alanları içindeki toplu taşımaya ilişkin haklar belediyeye aittir. Belediyeye ait olan bu hakkın Kanun çerçevesinde ihale yoluyla rekabete uygun, saydamlığı sağlayarak sürenin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde verilmesi gerekir. Bu yetki belediye adına belediye meclisine aittir. Belediye meclisince bu yönde alınan karara uygun olarak ve bu kararda verilen yetkiye dayanılarak ihale işlemleri ile ilgili olarak belediye encümenince de konuya ilişkin kararlar alınmasında hukuka aykırılık bulunmamaktadır. Bu çerçevede toplu taşıma hizmetleri bakımından görevli ve yetkili olan belediyenin bu hakkını mevzuata uygun şekilde ihale yapmadan ve süresiz olarak doğrudan meclis kararıyla vermesi mümkün değildir.

Yukarıda belirtilen kararlar ve mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde; toplu taşıma hizmetlerinin imtiyaz, kiralama, ruhsat veya hizmet satın alma usullerinden biri ile üçüncü kişilere ihale yoluyla gördürülebilmesi gerekir. Her dört yöntem bakımından da bu hizmetin üçüncü kişilere gördürülmesinde mutlak olarak belirli bir sürenin öngörülmüş olması zorunludur. Toplu taşıma hizmetlerinin yukarıda belirtilen usuller dışında bir usul ile yapılması

mümkün değildir. Kanun'da öngörülen sürelerden daha uzun bir sürenin öngörülmesi ya da hiçbir şekilde süre öngörülmemesi durumlarında bu durumun hukuka aykırılık oluşturacağı kuşkusuzdur.

4.5.2021 tarih ve 31474 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 07.04.2021 Tarihli ve 2018/20720 Başvuru Numaralı Kararında; ihalesiz olarak verilen yolcu taşıma imtiyazının iptal edilerek söz konusu işin ihale ile verilmesi gerektiği konusunda herhangi bir tereddüt bulunmadığı, bununla birlikte idarenin iyi yönetim ilkelerine uygun olarak hat sahiplerini karar almadan önce objektif koşullar konusunda bilgilendirerek yeni oluşacak duruma kendilerini hazırlayabilecekleri imkan sunması, gerekirse makul olarak değerlendirilebilecek bir süre öngörülerek bir geçiş dönemi sağlanması, böylelikle yapılacak hukuki müdahale sonrasında bütün külfetin hat sahiplerinin üzerine kalmamasına azami gayret gösterilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, Ankara Belediye Başkanlığı tarafından yayımlanan yönetmelik çerçevesinde 1981 yılında Ankara Belediyesi Encümeni tarafından 199 adet özel halk otobüsüne ihalesiz bir yıl süreli çalışma ruhsatı verildiği, çalışma ruhsatlarının 1999 yılına kadar her yıl yenilenerek uzatıldığı, 1999 ve 2009 yılında yayımlanan yönetmelik değişiklikleri ile özel halk otobüslerin çalışma sürelerinin 2019 yılına kadar uzatıldığı ve 2019 yılından itibaren ise Ankara Büyükşehir Belediye Meclisi kararı ile çalışma ruhsatlarının yıllık olarak uzatıldığı görülmüştür.

Yukarıda belirtilen 199 adet özel halk otobüs hatlarının süresi ve şartları belirtmek suretiyle 5393 sayılı Kanunda öngörülen imtiyaz, kiralama ve ruhsat usullerinden biri seçilerek ihale yoluyla verilmesi sağlanmalıdır.

Kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta, COVID-19 salgın süreci sebebiyle toplu taşıma yolcu sayılarına kısıtlama getirildiği, söz konusu hatların ihale edilmesi durumunda yeterli rekabetin sağlanamayacağı, isteklilerin düşen yolcu taşıma gelirleri nedeniyle teklif vermeyecekleri veya düşük teklif verecekleri öngörüldüğü, bu nedenlerle Ankara Büyükşehir Belediyesi Meclis Kararı ile 01.09.2021 tarihinden itibaren özel halk otobüslerine bir yıl süreli ruhsat verildiği ifade edilmiştir.

Ancak ihale yapılmadan baştan itibaren rekabetin sağlanmayacağı ve düşük teklif verileceği iddiası somut veriye dayanmamaktadır. Bununla birlikte ihale yapılmaması mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 6: Bazı İhalelerde İsteklilerin Süresinde Sözleşmeye Davet Edilmemesi

Bazı ihalelerde isteklilerin süresinde sözleşmeye davet edilmediği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 41'inci maddesinde; ihale sonucunun, ihale kararının ihale yetkilisi tarafından onaylandığı günü izleyen en geç üç gün içinde, ihale üzerinde bırakılan dahil olmak üzere, ihaleye teklif veren bütün isteklilere bildirileceği,

Anılan Kanun'un 42'nci maddesinde ise, 41'inci maddede belirtilen sürelerin bitimini, ön mali kontrol yapılması gereken hallerde ise bu kontrolün tamamlandığı tarihi izleyen günden itibaren üç gün içinde ihale üzerinde bırakılan istekliye, sözleşmeyi imzalaması hususunun tebliğ edileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede; bazı ihalelerde isteklilere sözleşmeye davet yazılarının ön mali kontrolün tamamlandığı tarihi izleyen üç gün içinde tebliğ edilmediği, daha geç sürelerde tebliğ edildiği görülmüştür.

Sözleşmeye davet yazılarının tebliğ edilmesi hususunda Kanun'da belirtilen sürelere uyulması sağlanmalıdır.

Kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta, Araç Bakım Onarım Dairesi Başkanlığının 2021 yılında yaptığı bütün ihalelerin Elektronik Kamu Alımları Platformu (EKAP) üzerinden elektronik olarak gerçekleştiği, elektronik ihalelerde kesinleşen ihale kararının bildirilmesine müteakip 10 gün geçmedikçe, EKAP sistemi üzerinden, ihaleye katılan isteklinin sözleşmeye davet edilmesine izin verilmediği ifade edilmiştir.

Kanunda belirtilen süreler emredici nitelikte olduğundan bu sürelere uyulması zorunludur. Sözleşmeye davet yazılarının ön mali kontrolün tamamlandığı tarihi izleyen üç gün içinde tebliğ edilmesi için birimler arası gerekli koordinasyonun sağlanması gerekmektedir.

BULGU 7: Birleştirilmiş Veriler Defterinin Aylık Olarak Gönderilmemesi

İdarenin birleştirilmiş veriler defterine ilişkin aylık olarak göndermesi gereken verileri süresinde göndermediği görülmüştür.

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri İle Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 5'inci ve 6'ncı maddesinde;

birleştirilmiş veriler defterinin aylık olarak ve takip eden ayın sonuna kadar gönderilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede; birleştirilmiş veriler defterinin aylık olarak ve takip eden ayın sonuna kadar gönderilmediği tespit edilmiştir.

Bu durum, idarenin muhasebe kayıtlarına ilişkin denetiminin etkin ve verimli bir şekilde yapılamamasına neden olmaktadır.

Kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta, 2022 yılı itibariyle gerekli düzenlemelerin yapıldığı ve birleştirilmiş veriler defterinin aylık olarak Sayıştay Başkanlığına gönderilmeye başlandığı ifade edilmiştir.

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>