



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ANKARA BÜYÜKŞEHİR 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.....	11
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	11
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	11
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	12
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	16
7.	DENETİM BULGULARI.....	16
8.	EKLER.....	91

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: 2022 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	4
Tablo 3: 2022 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	5
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.....	7
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	7
Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler	8

KISALTMALAR

A.Ş.	: Anonim Şirket
ABB	: Ankara Büyükşehir Belediyesi
ASKİ	: Ankara Su ve Kanalizasyon İdaresi
AYM	: Anayasa Mahkemesi
BELTAŞ	: Belediye Trafik Hizmetleri Makine Otomotiv Mühendislik Doğalgaz İç Dış Ticaret ve Sanayi Anonim Şirketi
BVAS	: Birleşik Veri Aktarım Sistemi
ÇTV	: Çevre Temizlik Vergisi
E-SKUTER	: Elektrikli Skuter
EBYS	: Elektronik Belge Yönetim Sistemi
EGO	: Ankara Elektrik, Havagazı Otobüs İşletme Müessesesi
EKAP	: Elektronik Kamu Alımları Platformu
EKPSS	: Engelli Kamu Personeli Seçme Sınavı
KDV	: Katma Değer Vergisi
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KİK	: Kamu İhale Kurumu
UKOME	: Ulaşım Koordinasyon Merkezi
ÜFE	: Üretici Fiyat Endeksi
YİĞŞ	: Yapım İşleri Genel Şartnamesi

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. İdare Tarafından Tahsis Edilen veya Tahsisli Olarak Kullanılan Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarının Hatalı Yapılması
2. İdarenin Bazı Varlıklarına Kayıtlı Değerinden Daha Fazla Amortisman Ayrılması
3. Kentsel Dönüşüm Projeleri Kapsamında Kurum Mülkiyetine Geçen Taşınmazların ve Bu Kapsamdaki Kurum Yükümlülüklerinin Mali Tablolarda Yer Almaması
4. Kurum Tarafından Yapılan Sözleşmelerden Bir Kısımının Gider Taahhütleri Hesabına Kaydedilmemesi
5. Taşınmazların Kaydına İlişkin İşlemlerin Yerine Getirilmemesi ve Fiili Duruma Göre Muhasebe Kayıtlarının Düzeltilmemesi

B. Diğer Bulgular

1. İktisadi Faaliyet Konusu Olmayan Giderlere İlişkin Katma Değer Vergisinin İndirim Konusu Yapılması
2. İşçilerin 15-31 Aralık Dönemine İsbet Eden Ücretlerinin Muhasebeleştirilmesinde Dönemsellik İlkesine Riayet Edilmemesi
3. Tesisler Hesabında İzlenmesi Gereken Taşınırların Hatalı Muhasebeleştirilmesi
4. Yatırım Amacı Taşımayan Bazı Mal Alımlarına İlişkin Harcamaların Hatalı Muhasebeleştirilmesi
5. Süresi Geçmiş Teminat Mektuplarının Muhasebe Kayıtlarından Düşülmemesi
6. Alışveriş Merkezleri İçinde Yer Alan İşyerlerinden İlan ve Reklam Vergisi Alınması
7. Altyapı Kazı Çalışmalarından Elde Edilen Zemin Tahrip Bedeli ve Ruhsat Harçlarının İlçe Belediyelerine Aktarılmaması
8. Eğlence Vergisi Paylarının İlçe Belediyelerine Düzenli Olarak Gönderilmemesi
9. Bazı İşyerlerinin İlan ve Reklamlarına Ait Vergi Gelirlerinin Takip ve Tahsilinin Yapılmaması

10. Büyükşehir Belediyesi Tarafından Elde Edilen Otopark Gelirlerinin İlçe Belediyelerine Aktarılmaması
11. Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisinin Tahakkuk ve Tahsilatının Yapılmaması
12. Büyükşehir Belediyesi Tarafından Kiraya Verilen İşletmelerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmaksızın Faaliyette Bulunması
13. Ulusal Bayram Günlerinde Faaliyet Gösteren İşyerlerinden Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsat Harcı Alınmaması
14. Yol Harcamalarına Katılma Payına İlişkin İşlemlerde Hatalı Uygulamalar Yapılması
15. Müze Giriş Ücretlerinden Elde Edilen Payların İlçe Belediyelerine Gönderilmemesi
16. Belediyenin Sorumluluğu Altında Bulunan ve Üçüncü Şahıslar Tarafından İşgal Edilen Bazı Yerlerden Ecrimisil Alınmaması
17. E-Skuter İşletmeciliği Yapan Yetki Belgesi Sahibi Bazı Firmalara Yasal Sınırlamaya Uyulmadan E-Skuter İzni Verilmesi
18. İlçe Belediyelerince Yapı Ruhsatı Verilen Yerlerden Hafriyat Harcının Alınmaması
19. Geliştirme Alanı Vasfı Taşımayan Bölgelerde Yapılan Binalardan Teknik Altyapı Bedeli Alınması
20. Şirket Personelinin Herhangi Bir Sözleşme Olmadan Ankara Büyükşehir Belediyesinde İstihdam Edilmesi
21. İşçilerin Kanunda Belirtilen Yıllık İzinlerinin Kullandırılmaması
22. Devlet Memurları Kanunu'nda Belirlenen Sayıda Engelli Personel İstihdamının Sağlanmaması
23. Avukatlık Vekâlet Ücretlerinin Dağıtımında Belediye Bütçesine Gelir Kaydedilmesi Gereken Tutarların Takibinin Yapılmaması
24. Performans Kriteri Belirlemeksizin Belediye Personeline İkramiye Ödenmesi
25. Taşınmaz Kiralamalarından Bir Kısımında Kira Süresi Sona Ermesine Rağmen Süre Uzatımı Yolu ile Taşınmazların Kullandırılmaya Devam Edilmesi

26. Kurumun Tasarrufunda Bulunan Bazı Yerlerin Herhangi Bir İhale Olmaksızın Ecrimisil Karşılığında Üçüncü Kişilere Kullanılması
27. Ticari Minibüs Hatlarına İlişkin Toplu Taşıma Hakkının Süresiz Olarak Kullanılması
28. Kentsel Dönüşüm Uygulamalarında Kurum Hataları Sebebiyle Mali Külfet ve Risklerin Oluşması
29. Taksi Duraklarının Herhangi Bir İhale Olmadan Tahsis Yöntemi ile Esnaf Odasına Kiralanması
30. Bütün Riskler Sigortasında Bazı Risk Kalemlerinde Muafiyet Oranlarının Yüksek Belirlenmesi
31. İdarenin Onayı Alınmaksızın Altyüklenici Çalıştırılması
32. Yapım İşlerinden Bir Kısımında İşin Kontrolü İçin Temin Edilen Araçlarda Takip Sisteminin Bulunmaması
33. Belediye Şirketine Devredilen Yerlerin İhalesiz Bir Şekilde Kiraya Verilmesi
34. Bitüm Alımının İhale Mevzuatına Uygun Yapılmaması
35. İhale Sözleşmelerinin Mevzuatta Öngörülen Süre Beklenilmeksizin İmzalanması
36. Bazı Yapım İşlerinde Geçici Kabul İşlemlerinin Mevzuatta Belirtilen Sürelere Uygun Olarak Gerçekleştirilmemesi
37. Kredi Kartı ile Yapılan Tahsilatların Mevzuatta Belirtilen Süre İçinde Kurumun Banka Hesabına Aktarılmaması
38. Büyükşehir Belediye Meclisi Tarafından Spor Tesislerindeki Sorumluluğa İlişkin Karar Alınmaması
39. Elektronik Ortamda Gönderilmesi Gereken Verilerin Zamanında Sayıştay'a Gönderilmemesi

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.

Ankara Büyükşehir 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 görev, yetki, imtiyaz ve sorumluluklar çerçevesinde yürütmektedir.

Büyükşehir Belediyesinin temel mevzuatı 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu olup bu Kanun'da kurumun görev, yetki, imtiyaz ve sorumlulukları ile organları, teşkilatı, bütçe ve denetimi gibi temel hususlar düzenlenmektedir. Bununla birlikte görev, yetki, imtiyaz ve sorumlulukları 5393 sayılı Belediye Kanunu ile 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 paylaşımı şeklindedir. 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.

5216 sayılı Kanun'un 8 ve 9'uncu maddesinde belirtilen altyapı ve ulaşım hizmetleri büyükşehir belediyelerinin sorumluluğu altındadır.

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, temiz su atık su tesisleri kurup işletmek, ulaşım hizmetlerini görmek, ticari hayata katkı sağlamak gibi yetki ve imtiyazlar sayılmıştır.

6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile birlikte büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumluluk alanları genişletilerek; büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasındaki ilişkiler ve hizmetlerin yerine getirilmesi noktasında düzenleyici, bağlayıcı karar alma yetkisi verilmiştir.

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

5216 sayılı Kanun'da Büyükşehir Belediye organları; Büyükşehir Belediye Meclisi, Büyükşehir Belediye Encümeni ve Büyükşehir Belediye Başkanı olarak öngörülmüştür. Karar organı olan Büyükşehir Belediye Meclisi, biri Büyükşehir Belediye Başkanı olmak üzere 147 üyeden oluşmaktadır.

Büyükşehir Belediye teşkilâtı; norm kadro esaslarına uygun olarak genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlüklerden oluşmaktadır. Birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi Büyükşehir Belediye Meclisinin yetkisi dâhilindedir.

Büyükşehir Belediye personeli Büyükşehir Belediye Başkanı tarafından atanır. Personelden müdür ve üstü unvanlı olanlar ilk toplantıda Büyükşehir Belediye Meclisinin bilgisine sunulur. Genel sekreter, belediye başkanının teklifi üzerine Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanı tarafından atanır.

Büyükşehir Belediyesinin teşkilat yapısında doğrudan Başkana bağlı dört birim belirlenmiştir. Bunlar; Özel Kalem Müdürlüğü, Hukuk Müşavirliği, Teftiş Kurulu Başkanlığı ve İç Denetim Birim Başkanlığı'dır. Doğrudan Başkana bağlı diğer birim olan Genel Sekreterlik idarenin en önemli icra organıdır.

İnsan Kaynakları ve Eğitim Dairesi Başkanlığı, Yazı İşleri ve Kararlar Dairesi Başkanlığı ile Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı doğrudan Genel Sekretere bağlı olan birimlerdir. Genel Sekretere bağlı dört Genel Sekreter Yardımcısı bulunmaktadır. Belediyenin 32 adet hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili Genel Sekreter Yardımcılıklarına 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	7541	3513
Sözleşmeli Personel	-	339
Kadrolu İşçi	3790	272
Geçici İşçi	-	-
Toplam	11331	4124
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	14651

Ankara Büyükşehir Belediyesi Başkanlığının EGO Genel Müdürlüğü ve Ankara Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü olmak üzere 2 tane bağlı kuruluşu bulunmaktadır.

EGO Genel Müdürlüğü 16.12.1942 tarih ve 4325 sayılı Kanun ile bu Kanun'daki esaslara ve özel hukuk hükümlerine göre Büyükşehir Belediyesi mücavir alan sınırları içerisinde ulaşım hizmetlerinin planlanarak yürütülmesi ve koordinasyonunun sağlanması amacıyla kurulmuş; özel bütçeli, tüzel kişiliği olan ve kamusal görev yapan bir kurumdur.

Diğer bağlı kuruluşu olan Ankara Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü ise Büyükşehir Belediyesine bağlı olarak Büyükşehir Belediye sınırları içerisinde İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'la belirlenen su ve kanalizasyon işlerini yapmak üzere kurulmuştur.

Ayrıca Büyükşehir Belediyesinin doğrudan ve/veya dolaylı hissedarı olduğu toplam 18 adet 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 Ankara Büyükşehir Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

Büyükşehir 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

E-Kod 1	Giderin Türü	Bütçe ile Verilen Ödenek (TL)	Ek Bütçe	Eklenen / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	707.549.250,00	179.155.000,00	108.871.200,00	995.575.450,00	994.861.396,25	714.053,75
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	94.386.500,00	21.000.000,00	-2.613.900,00	112.772.600,00	111.646.411,60	1.126.188,40
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	3.093.498.900,00	2.260.650.000,00	1.217.457.915,00	6.571.606.815,00	6.562.188.222,16	9.418.592,84
04	Faiz Giderleri	30.000.000,00		100.762.741,00	130.762.741,00	129.804.188,65	958.552,35
05	Cari Transferler	2.041.827.350,00	2.860.000.000,00	-486.536.610	4.415.290.740,00	4.388.907.598,33	26.383.141,67
06	Sermaye Giderleri	3.014.318.000,00	2.529.195.000,00	189.212.200,00	5.732.725.200,00	5.722.828.533,68	9.896.666,32
07	Sermaye Transferleri	32.120.000,00		1.089.450,00	33.209.450,00	33.207.091,62	2.358,38
08	Borç Verme	106.300.000,00	250.000.000,00	646.803.500,00	1.003.103.500,00	1.003.100.823,57	2.676,43
09	Yedek Ödenek	880.000.000,00	900.000.000,00	-1.775.046.496,00	4.953.504,00	0,00	4.953.504,00
TOPLAM		10.000.000.000,00	9.000.000.000,00	0,00	19.000.000.000,00	18.946.544.265,86	53.455.734,14

Ankara Büyükşehir Belediyesinin 2022 mali yılı bütçesi için 10.000.000.000,00 TL

ödenek öngörülmüş olup gider türlerinin hiçbirinde önceki yıldan devreden ödenek bulunmamaktadır. 2022 yılı içinde alınan ek bütçe ile 2022 yılı ödenek toplamı 19.000.000.000,00 TL olmuştur. Yıl içinde 18.946.544.265,86 TL bütçe gideri yapılmış, 53.455.734,14 TL ödenek iptal edilmiş, gider türlerinin hiçbirisi için ertesi yıla ödenek devri olmamıştır.

Büyükşehir Belediyesinin 2022 yılı Bütçesi 10.000.000.000,00 TL olarak kabul edilmiş yıl içerisinde alınan ek bütçe ile “(A) Ödenek Cetvelinde” 19.000.000.000,00 TL ödenek, “(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması” cetvelinde ise gelir bütçesi 9.300.000.000,00 TL olarak kabul edilmiş yıl içinde alınan ek bütçe ile 18.300.000.000,00 TL gelir tahmini öngörülmüş olup gider bütçesindeki ödenek toplamı ile gelir bütçesinde tahmin edilen gelir toplamı arasındaki fark, Finansmanın Ekonomik Sınıflandırılması Cetvelindeki borçlanma ile gösterilen 700.000.000,00 TL ile giderilmiş olup bütçe denkliliği sağlanmıştır.

Tablo 3: 2022 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	181.856.000,00	135.392.653,48	1.501.763,77	133.890.889,71	73,62
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	401.346.000,00	440.059.246,83	5.861.704,32	434.197.542,51	108,18
04- Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	6.000,00	2.547.728,95	0,00	2.547.728,95	42462,15
05- Diğer Gelirler	16.542.542.000,00	17.279.522.375,58	33.266.785,83	17.246.255.589,75	104,25
06- Sermaye Gelirleri	1.104.600.000,00	1.785.841.063,37	587.312.962,77	1.198.528.100,60	108,50
08- Alacaklardan Tahsilat	84.400.000,00	121.277.209,45	0,00	121.277.209,45	143,69
09- Red ve İadeler (-)	-14.750.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOPLAM	18.300.000.000,00	19.764.640.277,66	627.943.216,69	19.136.697.060,97	104,57

Buna göre 2022 yılında net bütçe geliri %104,57 seviyesinde gerçekleşmiştir. Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%108,18), alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirler (%42462,15), diğer gelirler (%104,25), sermaye gelirleri (%108,50) ve alacaklardan tahsilat (%143,69) beklenenin çok üstünde, vergi gelirleri (%73,62) ise beklenenin altında gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2022 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen Tutar) (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	995.575.450,00	994.861.396,25	99,93
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	112.772.600,00	111.646.411,60	99,00
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	6.571.606.815,00	6.562.188.222,16	99,85

04- Faiz Giderleri	130.762.741,00	129.804.188,65	99,27
05- Cari Transferler	4.415.290.740,00	4.388.907.598,33	99,40
06- Sermaye Giderleri	5.732.725.200,00	5.722.828.533,68	99,83
07- Sermaye Transferleri	33.209.450,00	33.207.091,62	99,99
08- Borç Verme	1.003.103.500,00	1.003.100.823,57	99,99
09- Yedek Ödenekler	4.953.504,00	0,00	0,00
TOPLAM	19.000.000.000,00	18.946.544.265,86	99,72

Buna göre, bütçe gider kalemlerinin her birinde gerçekleşen tutarlar ilgili kalem için ek bütçe dahil öngörülen toplam bütçe tutarının %99'u seviyesinde gerçekleşmiştir. Dolayısı ile 2022 yılında toplam bütçe giderleri %99,72 olarak gerçekleşme göstermiştir.

Belediyenin bütçe gelir ve giderlerinin 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)*100]	2022-2021 Değişim Oranı (%) [E=((C-B)/B)*100]
Vergi Gelirleri	103.641.385,87	94.615.653,34	135.392.653,48	-8,71	43,10
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	224.240.704,66	303.605.514,41	440.059.246,83	35,39	44,94
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	6.424.740,71	424.267,98	2.547.728,95	-93,40	500,50
Diğer Gelirler	6.203.574.367,77	8.666.599.828,34	17.279.522.375,58	39,70	99,38
Sermaye Gelirleri	193.180.621,99	326.181.182,90	1.785.841.063,37	68,85	447,50
Alacaklardan Tahsilat	64.845.724,09	57.704.649,92	121.277.209,45	-11,01	110,17
Toplam	6.795.907.545,09	9.449.131.096,89	19.764.640.277,66	39,04	109,17
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	-16.872.350,48	-109.545.788,71	-627.943.216,69	549,26	473,22
Net Toplam	6.779.035.194,61	9.339.585.308,18	19.136.697.060,97	37,77	104,90

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2022 yılında gelirler bir önceki yıla göre 9.797.111.752,79 TL'lik (%104,90) artış göstermiştir. Bu çerçevede; alınan bağış ve yardım ile özel gelirlerde 2.123.460,97 TL (%500,50), diğer gelirlerde 8.612.922.547,24 TL (%99,38) ve sermaye gelirlerinde 1.459.659.880,47 TL (%447,50) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur. Söz konusu artış büyük oranda Belediye tarafından yıl içinde yapılan yüksek tutarlardaki arsa satışı, gerçek kişilerden alınan ivazsız bağışlar ve merkezi idare

vergi gelirlerinden alınan payların artmasından kaynaklanmıştır.

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

Bütçe Giderinin Çeşidi	2020 Yılı (TL) (A)	2021 Yılı (TL) (B)	2022 Yılı (TL) (C)	2021-2020 Değişim Oranı (%) [D=((B-A)/A)*100]	2022-2021 Değişim Oranı (%) [E=((C-B)/B)*100]
Personel Giderleri	453.809.181,14	537.129.450,83	994.861.396,25	18,36	85,22
SGK Devlet Prim Giderleri	55.984.400,45	67.618.598,61	111.646.411,60	20,78	65,11
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	1.877.520.889,52	2.895.190.909,08	6.562.188.222,16	54,20	126,66
Faiz Giderleri	195.802.225,81	124.096.846,19	129.804.188,65	-36,62	4,60
Cari Transferler	577.500.813,07	1.678.130.898,52	4.388.907.598,33	190,59	161,54
Sermaye Giderleri	1.539.190.549,80	1.960.697.489,04	5.722.828.533,68	27,38	191,88
Sermaye Transferleri	154.970.545,86	27.837.741,84	33.207.091,62	-82,04	19,29
Borç Verme	824.870.579,27	389.360.792,64	1.003.100.823,57	-52,80	157,63
Toplam	5.679.649.184,92	7.680.062.726,75	18.946.544.265,86	35,22	146,70

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2022 yılında 2021 yılına göre 11.266.481.539,11 TL (%146,70) artmıştır. Kurumun gider kalemleri incelendiğinde söz konusu artışın bir önceki yıla göre yüksek olması ağırlıklı olarak 2022 yılında mal ve hizmet alım giderlerindeki 3.666.997.313,08 TL (%126,66), cari transferlerdeki 2.710.776.699,81 TL (%161,54) ve sermaye giderlerindeki 3.762.131.044,64 TL (%191,88) tutarında meydana gelen artıştan kaynaklanmıştır.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2022 yılı Faaliyet Gideri 12.705.353.817,12 TL, Faaliyet Geliri 19.256.257.773,29 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 6.550.903.956,17 TL olarak gerçekleşmiştir.

Ankara Büyükşehir Belediyesinin doğrudan ve/veya dolaylı hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir:

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Anket A.Ş.	120.000.000,00	115.261.200,00	96,05
2	Belko Ltd. Şti.	241.000.000,00	240.204.700,00	99,67
3	Beltaş A.Ş.	30.000.000,00	29.907.000,00	99,69
4	Halk ekmek A.Ş.	200.000.000,00	194.000.000,00	97,00
5	Metropol A.Ş.	40.000.000,00	39.745.360,00	99,3634
6	Portaş A.Ş.	130.000.000,00	129.997.400,00	99,998
7	Tobaş A.Ş.	31.000.000,00	15.493.800,00	49,98

8	TCDD Teknik Mühendislik ve Müşavirlik A.Ş.	36.500.000,00	3.650.000,00	10
9	Çubuk Hayvan İhtisas Organize Sanayi Bölgesi	7.705.400,00	770.540,00	10
10	Ankara Fuarçılık A.Ş.	75.250.000,00	16.254.000,00	21,60

Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Belediye Şirketi	Hissedar Olduğu Şirket	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediye Şirketinin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Belediye Şirketinin Hisse Oranı (%)
1	Anket A.Ş.	Anfa Güvenlik Ltd. Şti.	21.000.000,00	210.000,00	1,00
		Başkent Finansal A.Ş.	10.000.000,00	10.000.000,00	100,00
2	Belko Ltd. Şti.	Anfa Altınpark Ltd. Şti.	95.000.000,00	88.350.000,00	93,00
		Anket A.Ş.	120.000.000,00	60.000,00	0,05
		Belka A.Ş.	470.500.000,00	16.467,50	0,0035
		Belpa A.Ş.	20.000.000,00	19.950.000	99,75
		Belplas A.Ş.	30.000.000,00	29.923.050,00	99,7435
		Beltaş A.Ş.	30.000.000,00	84.195,00	0,28
		Beltema Ltd. Şti.	10.000.000,00	10.000,00	0,1
		Bugsaş A.Ş.	90.000.000,00	720.000,00	0,8
		Halk Ekmek A.Ş.	200.000.000,00	20.000,00	0,01
		Portaş A.Ş.	130.000.000,00	2.405,00	0,00185
		Seğmen Su A.Ş.	90.000.000,00	90.000.000,00	100,00
3	Halk Ekmek A.Ş.	Anfa Altınpark Ltd. Şti.	95.000.000,00	6.650.000,00	7,00
		Anket A.Ş.	120.000.000,00	30.000,00	0,025
		Belko Ltd. Şti.	241.000.000,00	795.300,00	0,33
		Belpa A.Ş.	20.000.000,00	20.000,00	0,1
		Belplas A.Ş.	30.000.000,00	25.650,00	0,0855
		Beltaş A.Ş.	30.000.000,00	2.935,00	0,00978
		Bugsaş A.Ş.	90.000.000,00	36.000,00	0,04
		Portaş A.Ş.	130.000.000,00	65,00	0,00005
4	Metropol A.Ş.	Bugsaş A.Ş.	90.000.000,00	360.000,00	0,4
5	Portaş A.Ş.	Anket A.Ş.	120.000.000,00	4.648.208,61	3,874
		Halk Ekmek A.Ş.	200.000.000,00	220.000,00	0,11

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Ankara Büyükşehir 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 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 Sayıştay'a 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

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

İç kontrol sistemi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun beşinci kısmında düzenlenmiştir. İç kontrol, idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçler ile iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür.

Görev ve yetkileri çerçevesinde, malî yönetim ve kontrol süreçlerine ilişkin standartlar ve yöntemler Hazine ve Maliye Bakanlığınca, iç denetime ilişkin standartlar ve yöntemler ise İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenir, geliştirilir ve uyumlaştırılır. Bunlar ayrıca, sistemlerin koordinasyonunu sağlar ve kamu idarelerine rehberlik hizmeti verir.

31.12.2005 tarihli ve 26040 (3. Mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesinde, iç kontrol standartlarının, merkezi uyumlaştırma görevi çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından belirlenip yayımlanacağı, kamu idarelerinin, malî ve malî olmayan tüm işlemlerinde bu standartlara uymakla ve gereğini yerine getirmekle yükümlü bulunduğu, ayrıca Kanun'a ve iç kontrol standartlarına aykırı olmamak koşuluyla, idarelerce görev alanları çerçevesinde her türlü yöntem, süreç ve özellikli işlemlere ilişkin standartlar belirlenebileceği belirtilmiştir.

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanarak 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ile kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla 18 standart ve bu standartlar için gerekli 79 genel şart belirlenmiştir.

2022 yılı denetimi kapsamında, mezkûr mevzuat çerçevesinde, kurum iç kontrol sistemi, iç kontrol bileşenleri bazında aşağıdaki şekilde değerlendirilmektedir:

Kontrol Ortamı Standartları

Kontrol ortamı, iç kontrol sisteminin diğer bileşenleri için bir temel oluşturur. Kontrol ortamında esas unsur idarede iç kontrolün üst yönetim tarafından sahiplenilmesi ve iç kontrol bilincinin oluşturulmasıdır. Bu itibarla kontrol ortamı genel anlamda kurum kültürünü ifade eder.

Söz konusu bileşene ait Etik Değerler ve Dürüstlük, Misyon, Organizasyon ve Görevler, Personelin Yeterliliği ve Performansı ile Yetki Devri standartlarının sağlanmasına yönelik olarak;

Kurumun organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmiştir. Müdürlükler bazında iş akış süreçleri belirlenmiş ve yayımlanmıştır. Başkanlık makamı tarafından yetkiler ve yetki devrinin sınırları yazılı olarak belirlenmiş ve görev tanımlarına dokümanlarında tablo halinde yer verilmiştir.

Kurum yönetimi, yaptığı görevlendirmelerde görevler ayrılığı ilkesini dikkate almaktadır. İdarede “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri” ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yapılmaktadır. Kurumdaki tüm personel etik sözleşmesini imzalamış ve bu belgeler İnsan kaynakları birimi tarafından personellerin özlük dosyasında muhafaza edilmektedir.

Ayrıca faaliyetlerin yürütülmesinde dikkate alınması gereken Hassas Görev Prosedürleri hazırlanmakta ve tamamlanma aşamasına gelmektedir. Her yıl ihtiyaç analizine dayalı bir hizmet içi eğitim planı hazırlanmakta ve uygulanmaktadır.

Risk Değerlendirme Standartları

Risk değerlendirme, belirlenen hedeflerin gerçekleştirilmesi için yapılan tüm faaliyetlerde karşılaşılabilecek risklerin tanımlanması, analiz edilmesi ve bu risklerin nasıl yönetilmesi gerektiğine karar verilmesi süreçlerini içerir. Bu kapsamda risk değerlendirme, tüm iş süreçlerinde geçerli olan tehdit ve fırsatların katılımcı yöntemlerle belirlenmesi ve belirlenen unsurların etki ve olasılık analizlerinin yapılmasını gerektiren bir iç kontrol bileşenidir.

Söz konusu bileşene ait Planlama ve Programlama ile Risklerin Belirlenmesi ve Değerlendirilmesi standartlarının sağlanmasına yönelik olarak;

İdarenin stratejik planları, “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” doğrultusunda mevzuata uygun bir şekilde hazırlanmıştır. İdarenin yürüteceği program, faaliyet ve projeleri ile bunların kaynak ihtiyaçlarıyla performans hedef ve göstergelerini içeren performans programı, “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik” hükümlerine uygun olarak hazırlanmıştır.

Ancak risk değerlendirmesi kapsamında gerçekleşme ihtimali ve olası etkisi belirlenerek, riskin önem düzeyine karar verilmesi noktasında yeteri kadar çalışma yapılmadığı tespit edilmiştir.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

Kontrol faaliyetleri, hali hazırda mevcut olan ya da gerçekleşmesi öngörülen riskleri ortadan kaldırmak, etki ve/veya ihtimalini azaltmak üzere planlanarak uygulanan tüm eylemlerdir. Kontrol faaliyetleri, belirlenen her bir risk için farklılık arz edebilir. Zira söz konusu faaliyetlerin başarılı olabilmesi, karşılık geldiği her riske uygun bir şekilde belirlenmiş olmasına bağlıdır. Bununla birlikte uygulamaya konulan kontrol faaliyetlerinin sürekli takip edilerek bunlar üzerinde gerekli iyileştirmelerin yapılması gerekmektedir.

Söz konusu bileşene ait Kontrol Stratejileri ve Yöntemleri, Prosedürlerin Belirlenmesi ve Belgelendirilmesi, Görevler Ayrılığı Hiyerarşik Kontroller Faaliyetlerin Sürekliliği Bilgi Sistemleri Kontrolleri standartlarının sağlanmasına yönelik olarak;

Faaliyet veya mali karar ve işlemin onaylanması, uygulanması, kaydedilmesi ve kontrol edilmesi görevleri için farklı personel belirlenmesinin mümkün olmaması durumunda karşılaşılabilecek risklerin azaltılmasına yönelik olarak birim amirleri tarafından gerekli tedbirler alınmaktadır.

Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslara uygun olarak kurulmuş ve çalışmaktadır.

İdare bünyesinde bulunan bazı Daire Başkanlıklarında kontrol faaliyetleri ve sorumlularının belirlenmesi ile ilgili çalışmalar birime özel olarak yapılmakta olup mevcut duruma ait net verilere dayanan analiz sonuç raporu bulunmamaktadır.

Bilgi ve İletişim Standartları

Bilgi ve iletişim, iç kontrol sisteminin diğer unsurları olan kontrol ortamı, risk

değerlendirme, kontrol faaliyetleri ve izleme arasındaki koordinasyonu sağlar. Bu anlamda kurumun belirlenen amaç ve hedeflerine ulaşması için yürütülen faaliyetler ile söz konusu faaliyetlere yönelik tespit edilen risklerin ve belirlenen kontrol faaliyetlerinin ilgili tüm görevlilere zamanında, uygun bir şekilde aktarılması bilgi ve iletişim bileşeni tarafından sağlanır.

Söz konusu bileşene ait Bilgi ve İletişim Raporlama Kayıt ve Dosyalama Sistemi Hata, Usulsüzlük ve Yolsuzlukların Bildirilmesi standartlarının sağlanmasına yönelik olarak;

İdare amaçlarını, hedeflerini, stratejilerini, varlıklarını ve yükümlülükleri gösteren performans programlarını web sayfasında yayımlayarak kamuoyuna açıklamaktadır.

Faaliyet sonuçları ve değerlendirmeler idare faaliyet raporunda gösterilerek kamuoyuna duyurulmaktadır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve ilgili diğer mevzuat uyarınca, Kamu İç Kontrol Sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi çalışmaları, 2021 yılının sonunda Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı bünyesinde kurulmuş olan İç Kontrol Şube Müdürlüğü koordinesinde yürütülmekte olup, Kamu İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planı hazırlık çalışmaları tamamlanmamıştır.

Yönetimin ihtiyaç duyduğu gerekli bilgileri ve raporları üretecek ve analiz yapma imkanı sunacak bir yönetim bilgi sistemi bulunmaktadır. Bu kapsamda Elektronik Yardım Bilgi Sistemi üzerinden kontrol ve karar vermeyi destekleme amacıyla bilginin, saklanması, korunması, işlenmesi, dağıtılması, raporlanması vb. işlevlerini içeren bir yapı oluşturulmuş ve aktif olarak kullanılmaktadır.

Kayıt ve dosyalamanın yapılabilmesi için; Elektronik Belge Yönetim Sistemi kullanılmaktadır. EBYS sisteminin gelen ve giden her türlü evrak dahil iş ve işlemlerin kaydedildiği, sınıflandırıldığı ve dosyalandığı, Elektronik ortamdaki dahil olmak üzere gelen ve giden evraklar ile idare içi haberleşmeyi kapsadığı, Sistem yönetici ve personel tarafından ulaşılabilir ve izlenebilir olduğu görülmüştür.

İzleme Standartları

İzleme, iç kontrol sürecinin performansını tespit etmek amacıyla, söz konusu sürecin belirlenen uygun aralıklarla düzenli olarak izlenmesidir. Bu kapsamda izleme bileşeni, diğer iç kontrol bileşenlerine ilişkin faaliyetlerin uygun şekilde belirlenerek yürütülmesini izler ve

belirli aralıklarla sürekli olarak değerlendirmeler yapar. Söz konusu değerlendirme sonucunda tespit edilen eksiklikler belirlenerek ilgililere iletilir.

Söz konusu bileşene ait İç Kontrolün Değerlendirilmesi ve İç Denetim standartlarının sağlanmasına yönelik olarak;

Kamu idaresinde iç denetim birimi kurulmuş olup, 9 adet iç denetçi istihdam edilmiştir. İç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin denetim ve raporlama çalışmaları mevcuttur.

Ayrıca üst yönetici ve harcama birimleri iç kontrol güvence beyanını imzalamıştır.

Sonuç olarak; İdarenin kurduğu iç kontrol sisteminin büyük ölçüde uygun ve gelişmiş olduğu, izleme değerlendirme açısından eksikliklerin giderilmesi ile sistem bileşenlerinin öncelikle çalışması ve takiben etkinliğinin sağlanması ile güvence sağlayan bir kontrol yapısına ulaşılmış olacağı değerlendirilmiştir. İdarenin iç kontrol sistemini düzenli olarak değerlendirmeye tabi tutması ve gerekli önlemleri alması gerektiği gözlemlenmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Ankara Büyükşehir Belediyesinin 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: İdare Tarafından Tahsis Edilen veya Tahsisli Olarak Kullanılan Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarının Hatalı Yapılması

Büyükşehir Belediyesi ile diğer kamu idareleri arasında tahsis işlemine konu edilen amortisman tabii taşınmazların amortisman tutarlarının ilgili hesaba aktarımlarının yapılmadığı ve tahsisli taşınmazların muhasebe kayıtlarındaki değerlerinin gerçek durumu yansıtmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 47'nci maddesinde kamu idarelerinin, kanunlarında 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.

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

Nitekim bu husus Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin, maddi duran varlıklar hesap grubuna ilişkin işlemlerin düzenlendiği 187'nci maddesinin beşinci fıkrasında; kamu idaresinin mülkiyetinde olan taşınmazların, bunlardan diğer kamu idarelerine tahsis edilenlerin ve kamu idarelerince tahsisli olarak kullanılanların yardımcı hesaplar itibarıyla izleneceği hüküm altına alınmıştır. Tahsis edilen ve tahsisli kullanılan taşınmazlar için ayrılması gereken amortisman tutarlarının ise Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün Amortisman ve Tükenme Paylarına ilişkin 47 Sıra No.lu Genel Tebliği'nin "Tahsisli Taşınmazların Amortisman İşlemleri" başlıklı 7'nci maddesi gereği tahsisli kullanan idare tarafından 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabında, izlenmesi gerekmektedir.

Anılan Yönetmelik'e göre 2022 yılı Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planında da ilgili varlık hesapları itibarıyla 02 Kamu İdaresinin Tahsis Ettiği Taşınmazlar, 03 Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar, bu hesaplar karşılığı 500 Net Değer Hesabı itibarıyla da 11 Tahsis Edilen Taşınmazlar, 12 Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar, 13 Tahsis Edilen Taşınmazlar İçin Ayrılmış Amortisman Tutarı şeklinde ikinci düzey alt kodlara yer verilmiştir.

Yine 27.04.2015 tarih ve 4167 sayılı Muhasebat Genel Müdürlüğü yazısında, herhangi bir taşınmazı tahsis eden ve tahsisli kullanan kurumların muhasebe kayıtlarının nasıl

gerçekleştireceğine dair “1.3.Tahsis işleminin muhasebeleştirilmesi” başlığı altında aynen; “*Taşınmaz maliki kamu idaresi tarafından tahsis işlemine ilişkin belgeler muhasebe birimine verildiğinde; 500-Net Değer Hesabına (11.Tahsis Edilen Taşınmazlar) borç, ilgisine göre 250-Arazi ve Arsalar Hesabı, 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı veya 252-Binalar Hesabına (02.Kamu İdaresinin Tahsis Ettiği Taşınmazlar) alacak; varsa taşınmaza ilişkin amortisman tutarları 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç, 500-Net Değer Hesabına (13.Tahsis Edilen Taşınmazlar İçin Ayrılmış Amortisman Tutarı) alacak kaydedilecektir. Bu kayıtlar taşınmazın mülkiyet kayıtlarının bulunduğu muhasebe birimlerince yapılacaktır.*

Taşınmazın tahsis edildiği kamu idaresi tarafından tahsis işlemine ilişkin belgeler muhasebe birimine verildiğinde; ilgisine göre 250-Arazi ve Arsalar Hesabı, 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı veya 252-Binalar Hesabına (03.Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar) borç, 500-Net Değer Hesabına (12.Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar) alacak; varsa taşınmaza ilişkin amortisman tutarları 500-Net Değer Hesabına (13.Tahsis Edilen Taşınmazlar İçin Ayrılmış Amortisman Tutarı) borç, 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak kaydedilecektir. Bu kayıtlar taşınmazı tahsisli olarak kullanan idarenin taşınmaza ilişkin harcamalarını muhasebeleştirilen ilgili muhasebe birimlerince yapılacaktır.” şeklinde açıklama yapılmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; taşınmazların yönetimi ve kontrolü için muhasebenin temel kavramlarından olan tam açıklama kavramı gereği idarelerce tahsis edilen ve tahsisli kullanılan taşınmazlarla ilgili farklı bir kayıt düzeninin bulunduğu ve bu durumdaki taşınmazlarla ilgili yapılacak kayıtların da buna uygun olarak tutulması ve varlıklarının gerçek durumunun mali tablolarda yer almasının sağlanması gerekmektedir.

Yapılan incelemeler neticesinde, İdare tarafından yıl içerisinde tahsis edilen veya tahsisli kullanılan amortisman tabii taşınmazların muhasebeleştirme işlemlerinde (Örnek Yevmiye No: 14764, 14772) amortisman tutarlarının ilgili hesaplara aktarımının yapılmadığı tespit edilmiştir.

Ayrıca Emlak ve İstimlak Daire Başkanlığından tahsise konu edilen taşınmazların listesi istenerek incelenmiş, listedeki tahsisli taşınmazların toplam tutarı ile muhasebe kayıtlarında yer alan tutarın birbirine eşit olmadığı anlaşılmıştır.

Söz konusu durumlar bir taraftan 257-Birikmiş Amortisman Hesabı ile 500-Net Değer

Hesabının mali tablolarda olması gerektiğinden farklı görünmesine yol açmış diğer taraftan ise yılsonu mizanında tahsise konu edilen taşınmazların toplam tutarının gerçek durumu yansıtmamasına sebebiyet vermiştir.

Tam açıklama kavramı, muhasebenin genel kabul görmüş bir ilkesi olup Belediye, bu kavram uyarınca varlıklarının gerçek durumunun mali tablolarda yer almasını sağlamalıdır. Bu sebeple, tahsise konu edilen taşınmazların toplam tutarının muhasebe kayıtlarında tam ve doğru bir şekilde görünebilmesi için Mali Hizmetler Daire Başkanlığı ile Emlak ve İstimlak Daire Başkanlığı arasında gerekli koordinasyonun sağlanması, tahsis edilen veya tahsisli kullanılan taşınmazların muhasebeleştirilmesinde de amortisman kayıtlarına ilişkin gerekli aktarımların yapılması gerekmektedir.

Kamu idaresi tarafından bulgu konusu hususa ilişkin düzeltme kayıtlarının yapıldığı bildirilmiş olsa da denetim yılı sona erdikten sonra gerçekleştirilen düzeltme kayıtlarının, 2022 yılına ait mali tablolarda yer alan hataya etkisi bulunmamaktadır.

BULGU 2: İdarenin Bazı Varlıklarına Kayıtlı Değerinden Daha Fazla Amortisman Ayrılması

İdarenin 2022 yılı mali tablolarının incelenmesinde maddi duran varlık grubunda kayıtlı bir kısım duran varlık için varlığın kayıtlı değerinden daha fazla amortisman ayrıldığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 187'nci maddesinin birinci fıkrasının (ç) bendinde bir yıldan fazla kullanılabilen ve yıpranmaya, aşınmaya veya kıymetten düşmeye maruz kalan maddi duran varlıklar için amortisman ayrılacağı belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabına ilişkin "Hesabın niteliği" başlıklı 202'nci maddesinde; bu hesabın, maddi duran varlık bedellerinin ekonomik ömrü içerisinde gidere dönüştürülmesi ve hesaben yok edilmesini izlemek için kullanılacağı ifade edilmiştir.

"Amortisman ve Tükenme Payları" başlıklı 47 Sıra No.lu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nde ise; kamu idarelerinin duran varlıklarından hangilerinin amortisman ve tükenme payına tabi tutulacağı, buna ilişkin usul ve esaslar ile uygulanacak amortisman ve tükenme payının süre, yöntem ve oranları düzenlenmiştir.

Yapılan inceleme neticesinde, maddi duran varlık grubunda kayıtlı bir kısım varlık için

kayıtlı değerinden daha fazla amortisman ayrıldığı tespit edilmiştir.

Dolayısıyla amortisman tabi maddi duran varlıklar için kayıtlı tutarından daha fazla amortisman ayrılması bilançoda 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabının 9.345.480,41 TL fazla tutar ile yer almasına neden olmaktadır.

Kamu idaresi tarafından bulgu konusu hususa ilişkin düzeltme kayıtlarının yapıldığı bildirilmiş olsa da denetim yılı sona erdikten sonra gerçekleştirilen düzeltme kayıtlarının, 2022 yılına ait mali tablolarda yer alan hataya etkisi bulunmamaktadır.

Sonuç olarak, maddi duran varlıklara ilişkin amortisman ayırma işlemlerinin yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri doğrultusunda yapılması gerekmektedir.

BULGU 3: Kentsel Dönüşüm Projeleri Kapsamında Kurum Mülkiyetine Geçen Taşınmazların ve Bu Kapsamdaki Kurum Yükümlülüklerinin Mali Tablolarda Yer Almaması

Kurum tarafından yürütülen kentsel dönüşüm projelerinin incelenmesi sonucunda; ilgili bölgelerde yer alan hak sahipleri ile anlaşmalar imzalandığı, bu anlaşmalar uyarınca bölgede yer alan taşınmaz mülkiyet haklarının Kuruma geçtiği, söz konusu mülkiyet hakları karşılığında Kurum tarafından ilgili hak sahiplerine değişik boyutlarda (80 m²,100 m²,120 m²) konut teslim yükümlülüğüne girildiği görülmüştür. Ne var ki, yapılan araştırmalarda Kurum mülkiyetine geçen taşınmazların da bahsi geçen yükümlülüklerin de muhasebe kayıtlarının yapılmadığı, bu nedenle söz konusu taşınmazların ve yükümlülüklerin mali tablolarda yer almadığı tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Alanı" başlıklı 73'üncü maddesinde; büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde kentsel dönüşüm ve gelişim projesi alanı ilan etmeye büyükşehir belediyelerinin yetkili olduğu, kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanlarında bulunan yapıların boşaltılması, yıkımı ve kamulaştırılmasında anlaşma yolunun esas olduğu belirtilmiş, kentsel dönüşüm ve gelişim alanı ilan edilen yerlerde belediyelere ait gayrimenkuller ile belediyelerin anlaşma sağladığı veya kamulaştırdıkları gayrimenkuller üzerindeki inşaatların tamamının belediyeler tarafından yapılacağı veya yaptırılacağı ifade edilmiştir.

Ankara Büyükşehir Belediyesi tarafından da yukarıda yer alan hükümler uyarınca çeşitli tarihlerde ve çeşitli bölgelerde kentsel dönüşüm projeleri başlatılmış, 10.000'in üzerinde hak

sahibi ile sözleşme imzalanarak birer adet daire karşılığı bu kişilere ait taşınmaz mülkiyet hakları kamulaştırılmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 188'inci maddesinde 250-Arazi ve Arsalar Hesabının kamu idarelerinin her türlü arazi ve arsalarının izlenmesi için kullanılacağı açıkça belirtilmiştir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde ise mali tabloların zamanında, doğru, muhasebenin temel kavramları ve genel kabul görmüş bütçe ve muhasebe ilkeleri çerçevesinde, uluslararası standartlara uygun olarak hazırlanması temel amaç olarak öngörülmüştür.

Yönetmelik'in "Temel Kavramlar" başlıklı 5'inci maddesinde; muhtemel risk ve olaylar için karşılık ayrılması "İhtiyatlılık" kavramı içerisinde tanımlanmış, aynı maddede önemli hesap kalemleri, mali olaylar ve diğer hususların mali tablolarda yer almasının zorunlu olduğu belirtilmiştir.

Yönetmelik'in 6'ncı maddesinde bilanço tarihinde var olan ve sonucu belirsiz bir ya da birkaç olayın gelecekte ortaya çıkıp çıkmamasına bağlı durumları ifade eden, muhtemel olaylar ve yükümlülüklerden kaynaklanan, gerçeğe yakın olarak tahmin ve hesap edilebilen giderlerin tahakkuk ettirilerek faaliyet sonuçları tablosuna yansıtılacağı belirtilmiş, 8'inci maddesinde ise belli bir tarihte kamu idaresinin mali durumunun ilgililer için saydam ve gerçeğe uygun olarak yansıtılması bilanço ilkelerinin amaçlarından biri olarak ifade edilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in "Yabancı Kaynaklara İlişkin İlkeler" başlıklı 10'uncu maddesinde, kamu idarelerinin bilinen ve tutarları tahmin ve hesap edilebilen bütün yabancı kaynaklarının kaydedileceği ve bilançoda gösterileceği hüküm altına alınmış; "Yöneticilerin Sorumluluğu" başlıklı 349'uncu maddesinde ise muhasebe birimlerinin ve kamu idarelerinin yöneticilerinin borçlar ve diğer mali yükümlülükler ile ileride yükümlülük doğurabilecek taahhüt ve garantilerin kaydı, izlenmesi ve kamuoyuna açıklanması konularında gerekli tedbirleri alacakları ifade edilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinden de açıkça görüleceği üzere; muhasebedeki en temel ilkelerden bir tanesi muhtemel yükümlülüklerden kaynaklanan ve gerçeğe yakın olarak tahmin edilebilen giderlerin de tahakkuk ettirilerek mali tablolarda gösterilmesidir. Bedelleri tahmin edilebilen muhtemel yükümlülüklerin bile mali tablolarda gösterilmesi zorunlu tutulmuş iken kesinleşmiş yükümlülüklerin mali tablolarda yer almaması muhasebenin temel ilkelerine ve uluslararası standartlara uygun değildir.

Kurum tarafından kentsel dönüşüm kapsamında hak sahipleriyle sözleşme yapmak suretiyle edinilen taşınmazlar 250-Arazi ve Arsalar Hesabına kaydedilmediği gibi mezkûr sözleşmeler dolayısıyla girilen yükümlülüklerle ilişkin muhasebe kayıtları da yapılmamış, mali tabloların hem duran varlıklar yönünden hem de yükümlülükler yönünden hatalı gösterilmesine sebebiyet verilmiştir.

Yapılan incelemede, Yeni Mamak, Dikmen ve Hıdırlıktepe Kentsel Dönüşüm Projeleri kapsamında yapılacak konutlardan daire vermek üzere, proje alanı içerisindeki tapuların Kurum adına devralındığı görülmüştür. Bahsi geçen 3 adet kentsel dönüşüm projesinde toplamda 11.138 adet konutun hak sahiplerine henüz teslim edilmediği ve Kurum yükümlülüklerinin henüz sonlandırılmadığı tespit edilmiştir.

Yeni Mamak Kentsel Dönüşüm Projesi kapsamında bir kısım hak sahipleri için 2021 yılında ihale ve protokol düzenlenmiş ve 4.479 adet konutun yapımına başlanmıştır. Bahsi geçen konutların ihale ve protokol sonucunda oluşan yaklaşık maliyet bedellerinin daire başına 1.150.000,00 TL olduğu nazara alınırsa, teslim edilmeyen 11.138 adet konuta ilişkin Kurum yükümlülüğünün yaklaşık 13 milyar TL'nin üzerinde olduğu rahatlıkla anlaşılabacaktır. Bir başka ifadeyle, Kurumun kesin olarak yükümlülük altına girdiği yaklaşık 13 milyar TL bulunmakta ve bu yükümlülük ve bu yükümlülük kapsamında edinilen taşınmazlar mali tablolarda gözükmemektedir. Bu durum mali tablolarda 250-Arazi ve Arsalar ile 499-Diğer Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklar hesaplarının eksik ve hatalı gösterilmesine sebebiyet vermektedir.

Söz konusu husus 2021 yılı denetim raporunda da bulgu konusu edilmiş olmasına rağmen İdare tarafında gerekli düzeltici işlemler yapılmamış ve bulgunun gereği yerine getirilmemiştir.

Bu itibarla, mali tabloların tam ve doğru bilgi sunmasını teminen kentsel dönüşüm projeleri kapsamında Kurum mülkiyetine geçen taşınmazların ve girilen yükümlülüklerin ilgili varlık ve yükümlülük hesaplarında tam ve eksiksiz bir şekilde muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 4: Kurum Tarafından Yapılan Sözleşmelerden Bir Kısımının Gider Taahhütleri Hesabına Kaydedilmemesi

Kurum mali tablolarında yer alan taahhüt hesaplarının incelenmesi sonucunda;

- 2022 yılının son aylarında sözleşmesi imzalanan bazı mal ve hizmet alımları ile

yapım işlerinin 920-Gider Taahhütleri Hesabına kaydedilmediği,

▪ 2022 yılında sözleşmesi imzalanan veya daha önceki yıllarda sözleşmesi imzalanıp da 2022 yılında ödemesi gerçekleşen ve “Cari Transfer” ekonomik kodu üzerinden giderleştirilen işlerin 920-Gider Taahhütleri Hesabında takip edilmediği tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin “92 Taahhüt hesapları” başlıklı 448'inci maddesinde, bu hesap grubunun yılı için geçerli sözleşmeler ile ertesi mali yıl veya yıllara geçerli olmak üzere yapılan sözleşmelere dayanılarak girişilen gider taahhütlerinin sözleşme fiyatlarıyla izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir. Söz konusu hesap grubunun incelenmesi sonucunda aşağıda detayları ile belirtilen hatalı uygulamalar tespit edilmiştir.

a) Yılın Son Aylarında Yapılan Sözleşmelerden Bir Kısımının Gider Taahhütleri Hesabına Kaydedilmemesi

Taahhüt hesapları üzerinde yapılan incelemelerde, 2022 yılının özellikle son aylarında yapılan ve 2022 yılında herhangi bir ödemesi gerçekleşmeyen sözleşmelerden bir kısmının 920-Gider Taahhütleri Hesabına kaydedilmediği görülmüştür.

Yukarıda adı geçen Yönetmelik'in 449'uncu maddesinde; sözleşmelere dayanılarak girişilen taahhütlere ilişkin detaylı bilgilerin yer aldığı taahhüt kartının sözleşmenin imzalanmasından itibaren en geç üç iş günü içinde ilgili tahakkuk dairesi tarafından muhasebe birimine gönderileceği belirtilmiştir. Aynı maddede ayrıca, bu kartlardan yararlanılarak gider taahhütlerine ilişkin gerekli kayıtların yapılacağı ve gider taahhütleri kayıtlarının yapıldığı muhasebe işlem fişine taahhüt kartının onaylı bir örneğinin ekleneceği de ifade edilmiştir.

Yönetmelik'in ilerleyen maddelerinde mezkûr hesap grubunda yer alan 920-Gider Taahhütleri Hesabı ve 921-Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabının niteliği ve işleyişi anlatılmış, söz konusu hesaplara yapılacak borç ve alacak kayıtları detaylı bir şekilde belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere; taahhüt kartının hazırlanması, bu kartta yer alan bilgilere göre gider taahhüt kayıtlarının yapılması herhangi bir şart ve ödeme işlemine bağlanmamış, sözleşmenin imzalanmasını müteakip en geç üç iş günü içerisinde ilgili tahakkuk dairesi tarafından muhasebe biriminin bilgilendirilmesi ve gerekli kayıtların yapılması öngörülmüştür.

2022 yılının Kasım ve Aralık aylarında sözleşmesi imzalanan mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinden 20 ihale konusu iş örnekleme yöntemiyle seçilmiş, yapılan incelemelerde

toplam bedeli 154.829.029,00 TL olan 9 işin (Örnek: Sinyalizasyon ve Elektrik Altyapı Yapım İşİ, Yenimahalle İlçesi Orman Çiftliği Mahallesi 2104 Ada 30 Parsel Çevre Düzenleme Yapım İşİ, Güvenlik Cihazları Yenileme Lisans ve Destek Alımı İşİ, Sayfa Başı Baskı Hizmet Alımı İşİ) taahhüt kayıtlarının İdare tarafından yapılmadığı tespit edilmiştir. Söz konusu durum mali tablolarda 920-Gider Taahhütleri Hesabı ile 921-Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabının belirtilen tutar kadar eksik görünmesine sebebiyet vermiştir.

b) Cari Transfer Kapsamında Gider Kayıtları Yapılan Mal ve Hizmet Alımları ile Yapım İşlerinin Gider Taahhüt Kayıtlarının Yapılmaması

Kurum tarafından bazı mal ve hizmetler ile yapım işleri sözleşmeye bağlı olarak üçüncü şahıslardan satın alınmakta, söz konusu hizmetler “Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler” veya “Hane Halkına Yapılan Transferler” kapsamında değerlendirilerek “cari transfer” ekonomik kodu üzerinden giderleştirilmekte ve buna karşın söz konusu gider taahhütlerine ilişkin muhasebe kaydı yapılmamaktadır.

Her ne kadar, bahsi geçen hizmetler sonuç itibariyle hane halkına veya kâr amacı gütmeyen kuruluşlara menfaat sağlasa da, bu husus söz konusu mal ve hizmet alımı ile yapım işinin bir sözleşmeye dayanılarak ve bir taahhüde girilerek üçüncü şahıslardan temin edildiği gerçeğini değiştirmemektedir.

Yapılan incelemelerde; ortak alanlarda sunulan mobil internet hizmet alım işlerinin, ortak hizmet alanlarına ilişkin (cami, okul, köy konağı vs.) yapım, bakım ve onarım işlerinin, tarımsal hibe amacıyla satın alınan tohum ve damızlık hayvan işlerinin, sokak sağlıklılaştırmasına ilişkin çeşitli işlerin, sosyal yardım amacıyla yapılan işlerin (ekmek, kömür, süt, hasta bezi, tekerlekli sandalye, ev eşyası ve gıda alımı gibi) bir sözleşmeye bağlı olarak yüklenicilerden temin edildiği görülmüştür. Bir başka deyişle söz konusu hizmetler için bir taahhüde girilmiş ve bu taahhüde göre ödemeler gerçekleştirilmiştir.

Ne var ki, bahsi geçen sözleşmeler Kurum tarafından gider taahhütleri kapsamında değerlendirilmemiş ve ilgili bedeller 920-Gider Taahhütleri Hesabına kaydedilmemiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 448 ile 457'nci maddeleri arasında taahhüt hesaplarının nitelik ve işleyişleri detaylı bir şekilde anlatılmış, sözleşmeye bağlı olarak üçüncü şahıslardan satın alınan ancak “cari transfer” olarak değerlendirilen işlerin gider taahhütleri hesabına kaydedilmeyeceğine ilişkin herhangi bir istisnaya yer verilmemiştir.

Bu bağlamda, İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde toplam bedeli 131.984.299,31 TL olan 25 adet cari transfer niteliğindeki mal ve hizmet alımı ile yapım işinin (*Örnek: Muhtelif İlçe ve Mahallelerde Cami, Mezarlık, Köy Konağı, Okul vb. Bina ve Tesislerde Yapım, Tamir, Tadilat ve Onarım Yapım İş, Ekmek ve Glutensiz Ekmek Alım İş, Tarımsal Sulama Borusu Mal Alım İş, Sünnet Organizasyonu Hizmet Alım İş, Npk'lı Sıvı Organomineral Gübre ve Sıvı Mikrobiyal Gübre Mal Alım İş, Ankara İli İç Kale 2. Etap Sokak Sağlıklaştırma Projeleri Yapım İş, Plastik Masa ve Sandalye Mal Alım İş*) taahhüt kayıtlarının İdare tarafından yapılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında hatalı uygulama konusunda çalışma yapılacağı belirtilmişse de 2022 yılına ilişkin mali tablolardaki hatanın giderilmesine ilişkin bir bilgi sunulmamıştır.

Sonuç olarak; hangi ekonomik kod üzerinden giderleştirildiğine bakılmaksızın sözleşmesi yapılan ve üçüncü şahıslara karşı taahhüt altına girilen işlerin gider taahhütleri kapsamında değerlendirilmesi ve ilgili bedellerin 920-Gider Taahhütleri Hesabına kaydedilmesi gerekmektedir. Bu husus, mali tabloların gerçek durumu yansıtması, Kuruma ait taahhütlerin Kurumun muhatapları açısından tam ve doğru olarak değerlendirilebilmesi açısından önem arz etmektedir.

BULGU 5: Taşınmazların Kaydına İlişkin İşlemlerin Yerine Getirilmemesi ve Fiili Duruma Göre Muhasebe Kayıtlarının Düzeltilmemesi

Kurum taşınmazlarına ilişkin muhasebe kayıtlarının incelenmesi sonucunda; Kurumun mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazlara ilişkin taşınmaz formlarının usulüne uygun olarak oluşturulmadığı, taşınmaz icmal cetvelinin hazırlanmadığı, taşınmazlara ilişkin bedel belirleme çalışmalarının tamamlanmadığı ve muhasebede yer alan taşınmaz kayıtlarının fiili duruma göre düzeltilmediği tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda taşınmazların kamu kaynağı olduğu belirtilmiş, kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların bu kaynakların muhasebeleştirilmesinden ve raporlanmasından sorumlu oldukları ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorunda oldukları hüküm altına alınmıştır.

Kanun'un "Malî hizmetler birimi" başlıklı 60'ıncı maddesinde, idarenin mülkiyetinde veya kullanımında bulunan taşınmazlara ilişkin icmal cetvellerini düzenleme görevi mali hizmetler birimine tevdi edilmiştir.

Aynı Kanun'un "Taşınır ve taşınmaz işlemleri" başlıklı 44'üncü maddesinde, taşınmazların kaydına ilişkin usul ve esaslar konusunda Cumhurbaşkanına (02.07.2018 öncesi Bakanlar Kurulu) yetki verilmiş, bu kapsamda hazırlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik 02.10.2006 tarih ve 26307 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Söz konusu Yönetmelik'te belediyelerin de içinde yer aldığı genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların kaydının ve icmal cetvellerinin bu Yönetmelik uyarınca yapılacağı belirtilmiştir.

Yönetmelik'in ekinde taşınmazların cinslerine göre oluşturulmuş kayıt planına yer verilmiş, "Kayıt şekli" başlıklı 7'nci maddesinde ise, "Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar", "Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar", "Orta Malları", "Genel Hizmet Alanları" ve "Sınırlı Aynî Haklar ile Kişisel Haklar ve Tahsisler" için Yönetmelik'in ekinde ayrı ayrı formlar bulunduğu, kamu idarelerinin taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerince söz konusu formların hazırlanacağı, mali hizmetler birimine gönderileceği, mali hizmetler birimince bu formların konsolide edilerek taşınmaz icmal cetvellerinin oluşturulacağı hüküm altına alınmıştır.

Yönetmelik'in "Kayıt ve kontrol işlemleri" başlıklı 5'inci maddesinin ikinci fıkrasında ise taşınmaz bedelinin her bir taşınmaz için nasıl tespit edileceği ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiş, bu kapsamda tapuda kayıtlı olan taşınmazların maliyet bedeli üzerinden, bunun belirlenememesi durumunda ise sırasıyla rayiç bedel veya iz bedeli üzerinden kayıtlara alınacağı belirtilmiştir. Diğer taşınmazlar için ise maliyet bedeli ve rayiç bedel konusunda bir düzenleme yapılmamış, bu taşınmazların kaydında doğrudan doğruya iz bedelinin esas alınacağı ifade edilmiştir.

Maliyet bedeli ve rayiç bedelin belirlenmesinde yaşanan sıkıntılardan dolayı Yönetmelik'in Geçici 1'inci maddesinde 2014 yılında değişikliğe gidilerek söz konusu değerler belirleninceye kadar emlak vergi değerleri üzerinden fiili envanterlerin ve icmal cetvellerinin hazırlanması öngörülmüş, bu işlemin en geç 30.09.2014 tarihine kadar tamamlanması zorunlu tutulmuştur. Aynı maddede muhasebe birimine de çeşitli yükümlülükler getirilmiş, icmal cetvellerinin hazırlanması üzerine muhasebe birimi tarafından muhasebede kayıtlı taşınmazların 01.10.2014 tarihine kadar ilgili hesaplardan çıkarılıp aynı tarihte fiili envanter bilgileri üzerinden yeni muhasebe kayıtlarının yapılması gerektiği hüküm altına alınmıştır. Maddenin ikinci fıkrasında ise maliyet bedeli ve rayiç değer konusunda yapılacak çalışmanın

en geç 31.12.2017 tarihine kadar tamamlanması gerektiği vurgulanmıştır.

Yönetmelik'in Geçici 1'inci maddesinde yapılan düzenleme ile kamu idarelerine daha önceden muhasebe kayıtlarına giren hatalı taşınmaz kayıtlarını fiili duruma göre tamamen düzeltme imkânı getirilmiş, 2014 yılının ekim ayına kadar bu işlemin emlak vergi değerleri üzerinden yapılma kolaylığı da sağlanmıştır. Maliyet bedeli ve rayiç değer belirlenmesi için 2017 yılının sonuna kadar 3 yıllık ilave bir süre daha tanınmış, tüm işlemlerin ve muhasebe kayıtlarının Yönetmelik'e uygun hale getirilmesi için kurumlara önemli bir fırsat verilmiştir.

Yapılan incelemelerde, Kurum tarafından 2014 yılı ekim ayı ve 2017 yılının sonuna kadar yerine getirilmesi gereken zorunluluklara uyulmadığı, Kurum taşınmazlarına ilişkin formların, icmal cetvellerinin ve muhasebe kayıtlarının Yönetmelik'in amir hükümlerine uygun hale getirilmediği görülmüştür. 2014 yılının üzerinden yaklaşık 8 yıl, 2017 yılının üzerinden ise yaklaşık 5 yıl geçmesine rağmen bahsi geçen işlemler hakkında Kurum tarafından 2022 yılı sonu itibariyle de gerekli çalışmaların henüz tamamlanmadığı, Kurum taşınmaz icmal cetvelinin olmadığı, muhasebe kayıtları ile fiili durum arasında bağlantının kurulmadığı tespit edilmiştir.

Kurum taşınmazlarının kayıt ve kontrol işlemleri Emlak ve İstimlak Dairesi Başkanlığı tarafından yerine getirilmektedir. Söz konusu Daire Başkanlığı tarafından Kurumun mülkiyetinde ve tasarrufunda olan taşınmazlara ilişkin çalışmalar yapılmış ve taşınmaz bilgi sistemi oluşturulmuştur. Ancak, taşınmaz bilgi sisteminde yer alan taşınmaz bedelinin hangi esasa göre belirlendiği; maliyet bedelinin mi, rayiç bedelin mi yoksa emlak vergi değerinin mi hesaplamaya esas alındığı tam olarak anlaşılamamıştır.

Bununla birlikte, Yönetmelik ekinde yer alan taşınmaz formları da usulüne uygun olarak hazırlanmamış, bu formlarda yer alan tapu detay bilgileri, mevcut kullanım şekli, edinme şekli gibi önemli sütunlar boş bırakılmıştır. Taşınmaz icmal cetvellerini hazırlamakla görevli Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığı tarafından yukarıda bahsi geçen icmal cetvelleri hazırlanmamış, muhasebe kayıtlarında fiili duruma göre bir düzeltme yapılmamıştır. Bir başka deyişle, Yönetmelik uyarınca yapılması gereken işlemler yerine getirilmediği için "Taşınmaz Bilgi Sistemi" ile "Muhasebe Bilgi Sistemi" arasında sistematik bir bağlantı kurulamamıştır.

Bu nedenle, mali tablolarda yer alan ve taşınmaz kayıtlarını gösteren 250-Arazi ve Arsalar Hesabının, 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabının, 252-Binalar Hesabının Kurumun mülkiyetindeki tüm taşınmazları kapsayıp kapsamadığının, söz konusu hesaplara

dâhil olan taşınmazların olması gereken değerleri ile kaydedilip kaydedilmediğinin anlaşılması mümkün olamamaktadır.

Bulguya esas konuya 2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunda da değinilmiş olunmasına rağmen Kurum taşınmazlarının kaydına ilişkin işlemler tam anlamıyla yerine getirilememiş ve Yönetmelik uyarınca yapılması gereken diğer iş ve işlemler de henüz tamamlanamamıştır.

Sonuç olarak; Kurum taşınmazlarının kayıt ve kontrol işlemleri ile görevli birim tarafından vakit kaybetmeksizin fiili envanter çalışmaları tamamlanmalı, tapuda kayıtlı taşınmazlar için maliyet bedelleri (bunun mümkün olmaması durumunda sırasıyla rayiç bedel veya iz bedeli), diğer taşınmazlar için ise iz bedelleri esas alınarak taşınmaz formları eksiksiz bir biçimde oluşturulmalıdır. Hazırlanacak bu formlar esas alınarak mali hizmetler birimi tarafından icmal cetvellerinin hazırlanması, mali tablolarda yer alan taşınmaz kayıtları - Yönetmelik'te belirtilen işlem zamanında yapılmadığı için bir defaya mahsus olacak şekilde bu yeni bilgilere göre güncellenerek fiilî durumla kaydı durumun eşitliğinin sağlanması gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: İktisadi Faaliyet Konusu Olmayan Giderlere İlişkin Katma Değer Vergisinin İndirim Konusu Yapılması

Büyükşehir Belediyesinin iktisadi faaliyetleri dışında yürüttüğü hizmetler kapsamında yapmış olduğu giderlere ilişkin Katma Değer Vergisinin, giderleştirilmesi veya aktifleştirilmesi gerekirken indirim konusu yapıldığı ve bu durumun geçmiş dönemlerde de denetim raporlarına konu edilmesine rağmen gereğinin yerine getirilmediği tespit edilmiştir.

3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nun (1/3-g) maddesinde, belediyelerin ticari, sınai, zirai ve mesleki nitelikteki teslim ve hizmetlerinin KDV'ye tabi olduğu hüküm altına alınmıştır.

Katma Değer Vergisi Genel Uygulama Tebliği'nin verginin konusuna ilişkin "Kamu Kurum ve Kuruluşları, Dernek ve Vakıflar ile Mesleki Kuruluşların Vergilendirilmesi" başlıklı

(I/B-2) bölümünde ise 3065 sayılı Kanunun (1/3-g) maddesinde sayılan idarelerin ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyet kapsamına girmeyen, kuruluş amaçlarına uygun teslim ve hizmetlerinin vergiye tabi olmadığı belirtilmiştir. Anılan hüküm gereğince belediyelerin kuruluş amaçlarına uygun olan ve ticari niteliği bulunmayan faaliyetlerinin söz konusu verginin konusuna dâhil edilmemesi gerekmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 153'üncü maddesinde, mahalli idarelerin bir bedel karşılığı satmak üzere ürettikleri mal veya hizmetin üretim girdisi olarak satın aldıkları mal veya hizmete ilişkin olarak ödemiş oldukları KDV'yi indirim konusu yapacakları, bunun dışında kurumun satışa konu olmayan kamu hizmeti üretiminde nihai tüketici olarak kullanmak veya tüketmek üzere satın alınmış mal veya hizmet için ödenen KDV'nin ise indirim konusu yapılmayacağı ve bu tutarların ilgili gider veya varlık hesabının maliyet bedeline ilave edileceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri gereğince; belediyelerin kuruluş amaçlarına uygun faaliyetlerinin verginin konusuna dâhil edilmemesi, ancak ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyet niteliğindeki iş ve işlemlerinin verginin konusuna dâhil edilmesi gerekmektedir. Dolayısıyla Belediyenin satışa konu olmayan mal ve hizmet alımları ile yapım işleri için ödediği KDV'nin indirim konusu yapılmaması, indirim konusu yapılmayacak bu tutarların 630 Giderler Hesabına ya da ilgili varlık veya stoklar hesabının maliyetine eklenerek kaydedilmesi gerekmektedir.

Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün, Ankara Büyükşehir Belediyesine verdiği 18.02.2014 tarih ve 90192509-210.05.02-1650 sayılı görüş yazısında "KDV tahsilatını gerektiren" faaliyetlere ilişkin olarak alınan taşınırlara ödenen KDV'lerin indirim konusu yapılabileceğinden bahsedilmekte olup anılan görüş yazısı bulgumuzda yapılan açıklamaları desteklemektedir.

Yapılan incelemeler neticesinde; 2022 yılı ve öncesinde gerçekleştirilen ve ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyet niteliğinde olmayan tüm alımların katma değer vergisinin İdare tarafından indirim konusu yapılarak 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabında muhasebeleştirildiği tespit edilmiştir.

Söz konusu durum bir taraftan faaliyet sonuçları tablosunda 630-Giderler Hesabı'nın olması gerekenden daha düşük görünmesine, diğer taraftan söz konusu KDV aktifleştirilecek bir unsura ilişkin ise ilgili hesabın (150-İlk Madde ve Malzeme Hesabı, 254-Taşıtlar Hesabı,

255-Demirbaşlar Hesabı vs.) bilançoda eksik görünmesine sebebiyet vermiştir. Önceki yıllardan süregelen bu hatalı uygulama sonucunda 190-Devreden Katma Değer Vergisi Hesabı'nın borç bakiyesi de dönem sonu itibarıyla 5.618.607.312,96 TL tutara ulaşmıştır.

Ayrıca bu uygulama ile KDV'nin indirim konusu yapılabileceği iktisadi faaliyet alanı oldukça dar olan Büyükşehir Belediyesinde, ay sonlarında, hesaplanan katma değer vergisi tutarının, devreden katma değer vergisi ile indirilecek katma değer vergisi toplamından fazla olmasının imkânının kalmadığı ve böylece bazı ay sonlarında vergi dairesine ödenmesi gerekebilecek tahsil edilmiş KDV tutarlarının da Büyükşehir Belediyesi kaynakları arasında yer aldığı görülmüştür.

Ankara Büyükşehir Belediyesinin daha önceki yıllara ilişkin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde düzenlenen 2019, 2020 ve 2021 yılı Sayıştay Denetim Raporlarında söz konusu husus bulgu konusu edilmesine rağmen bu Raporlar dikkate alınmayarak İdare tarafından gerekli düzeltme işlemleri yapılmamış, üstüne söz konusu hatalı uygulamaya aynen devam edilmiştir.

Sonuç olarak, gerek 2022 yılında gerekse de önceki yıllarda bulgu konusu edilen söz konusu hatalı uygulamaya son verilerek İdarenin iktisadi faaliyetleri dışında yürüttüğü hizmetler kapsamında yapmış olduğu giderlere ilişkin Katma Değer Vergisinin indirim konusu yapılmaması gerekmektedir.

BULGU 2: İşçilerin 15-31 Aralık Dönemine İsbet Eden Ücretlerinin Muhasebeleştirilmesinde Dönemsellik İlkesine Riayet Edilmemesi

Belediyede çalışan işçilerin 15-31 Aralık dönemine isabet eden ücret ödemelerinin cari yılın mali tablolarında gösterilmediği tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 320-Bütçe Emanetleri Hesabını açıklayan "Hesabın işleyişi" başlıklı 250'nci maddesinde; 15-31 Aralık tarihlerine ilişkin hesaplanan işçi ücretlerinin bu hesaba alacak, 630-Giderler Hesabına borç; diğer taraftan 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedileceği hüküm altına alınmıştır. Dolayısıyla yılsonlarında söz konusu yevmiye kaydının yapılması gerekmektedir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde 2021 ve 2022 yıllarında işçi ücretlerinin ödenmesinde dönemsellik ilkesi gereği 320-Bütçe Emanetleri Hesabına

kaydedilmesi gereken 15-31 Aralık dönemine isabet eden işçi ücretlerinin ilgili olduğu yılın gideri olarak raporlanmadığı tespit edilmiştir.

2021 yılına ait 15-31 Aralık dönemi işçi ücretlerinin 2022 yılında muhasebeleştirilmesi 630-Giderler Hesabının 2.110.719,15 TL fazla görünmesine sebep olmuştur.

Aynı şekilde 2022 yılına ait 15-31 Aralık dönemi işçi ücretlerinin 2023 yılında muhasebeleştirilmesi ise 630-Giderler Hesabı ile 320-Bütçe Emanetleri Hesabının 2.655.021,75 TL eksik görünmesine sebebiyet vermiştir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde tanımlanan dönemsellik kavramı, idarelerin faaliyet sonuçlarının yıllar itibariyle doğru ve gerçekçi bir biçimde tespit edilebilmesi açısından büyük önem arz etmektedir. Söz konusu kavram ile idareler faaliyet dönemlerinde elde etmiş oldukları gelir ve giderlerini daha sağlıklı bir şekilde takip edebilmekte ve her dönemin faaliyet sonuçlarını ayrı ayrı diğer dönemlerden bağımsız olarak izleyebilmektedirler.

Bu nedenle Belediyede işçi statüsünde çalışan personelin 15-31 Aralık dönemine isabet eden ücret ödemelerinin, dönemsellik ilkesi gereğince ait olduğu yılın mali tablolarında yer alacak şekilde muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Tesisler Hesabında İzlenmesi Gereken Taşınırların Hatalı Muhasebeleştirilmesi

İdarenin, taşınır mal kapsamında yer alan telefon santralleri, kameralı güvenlik sistemleri ve personel/ziyaretçi turnike geçiş sistemlerini 253-Tesis, Makine ve Cihazlar Hesabı yerine diğer varlık hesaplarında izlediği görülmüştür.

Taşınır Mal Yönetmeliği'ne göre tesis; bir makine veya cihazın ürettiği enerjiyi, sesi, görüntüyü ve benzerini ileten, dağıtan veya bir makine veya cihazın gördüğü işi uzağa taşıyan ya da uzaktaki verileri toplayan, kaydeden, makine veya cihazlar arasındaki düzeni sağlayan, birbiriyle entegre makine ve cihazlardan oluşan, gerektiğinde başka yere taşınabilen ve kullanılamaz hale gelene kadar sanal ambar kayıtlarında takip edilen sistemleri ifade etmektedir.

Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin muhasebe hesap planında yer alan 253 Tesis, Makine ve Cihazlar ana hesabının yalnızca taşınır malları kapsayacak şekilde yeniden sınıflandırılması ve taşınır mal kapsamındaki tesislere ilişkin taşınır ikinci düzey kodları ve alt detay kodlarının belirlenmesi amacıyla 39 sıra No.lu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel

Tebliğ hazırlanmıştır. Söz konusu Tebliğ'in 5'inci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde binalarda kurulu bulunan elektronik veya mekanik telefon santrallerinin 253.01.01 İletişim/Haberleşme Tesisleri hesap koduna; (c) bendinde ise kamu binalarında kurulu bulunan kameralı güvenlik sistemleri ile personel ve ziyaretçi için turnikeli-kameralı geçiş sistemlerinin 253.01.03 Görüntüleme, Bilgi Toplama ve Takip Sistemleri hesap koduna kaydedilmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Belediyenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde farklı tarihlerde Devlet Malzeme Ofisinden alınan toplam 2.809.502,90 TL tutarındaki kameralı güvenlik sisteminin 150-İlk Madde ve Malzeme Hesabında muhasebeleştirildiği tespit edilmiştir. Ayrıca dönem sonu itibariyle 255-Demirbaşlar Hesabında kayıtlı 158.712,65 TL elektronik veya mekanik telefon santrali, 3.014.712,54 TL kameralı güvenlik sistemi ve 486.241,49 TL personel/ziyaretçi turnike geçiş sistemi bulunduğu görülmüştür.

Yapılan hatalı muhasebeleştirmeler sebebiyle bu durum mali tablolarda 255-Demirbaşlar Hesabının 3.659.666,68 TL, 150-İlk Madde ve Malzeme Hesabının ise 2.809.502,90 TL fazla; 253-Tesis, Makine ve Cihazlar Hesabının ise 6.469.169,58 TL eksik görünmesine yol açmıştır.

Kamu idaresi cevabında hatalı uygulama konusunda çalışma yapılacağı belirtilmişse de 2022 yılına ilişkin mali tablolardaki hatanın giderilmesine ilişkin bir bilgi sunulmamıştır.

Bu itibarla, mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi sunmasını sağlamak için tesis, makine ve cihaz kapsamında edinilen taşınır varlıkların ilgili mevzuat hükümleri dikkate alınarak tam ve doğru bir şekilde muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 4: Yatırım Amacı Taşımayan Bazı Mal Alımlarına İlişkin Harcamaların Hatalı Muhasebeleştirilmesi

İdare tarafından yatırım amacı taşımayan bazı mal alımlarına ilişkin farklı tarihlerde yapılan harcamaların 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında muhasebeleştirildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı ile ilgili 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, diğer

hallerde ise işin fiilen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği tarihte ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılincaya kadar izlenmesi için kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.

Aynı Yönetmelik'in "15 Stoklar" başlıklı 113'üncü maddesinde ise; bu hesap grubunun kurumun ambar ve atölyelerinde; satılmak veya diğer faaliyetlerde kullanılmak ya da tüketilmek üzere edinilen mallar ile artık ve hurda gibi bir yıl veya faaliyet dönemi içinde kullanılacak veya paraya çevrilebilecek varlıkların izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere bir maddi duran varlığın yapımı için gerçekleştirilen her türlü madde ve malzeme, işçilik ve genel giderlerin 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlenmesi gerekirken; satılmak veya diğer faaliyetlerde kullanılmak ya da tüketilmek üzere edinilen varlıkların ise ilgili oldukları stok hesabında muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde 2021 ve 2022 yıllarında farklı tarihlerde gerek ihale gerekse de doğrudan temin yöntemiyle gerçekleştirilen ve yatırım niteliğinde olmayan bazı mal alımlarının ilgili stok hesabı yerine 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında muhasebeleştirildiği tespit edilmiştir.

Bu bağlamda, yaklaşık tutarı toplamda 3.000.000,00 TL olan kış koşullarıyla mücadele için göl tuzu mal alımı, baskı makinesi için folyo ve boya alımı, hırdavat malzeme alımı, bisiklet yolu için düşey trafik işaretleri malzeme alımı, omega levha direği alımı, Ankara mücavir alan sınırları içerisinde kullanılmak üzere cadde-sokak tabelası ve tabela kelepçesi mal alımı ile dijital stüdyo sistemi ve dijital alan malzeme alımı söz konusu hatalı uygulamaya örnek olarak gösterebilir. Bu durum İdarenin mali tablolarında 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının olması gerekenden fazla, ilgisine göre stok hesaplarının veya gider hesabının ise daha az görünmesine sebebiyet vermektedir.

Bu itibarla, bir maddi duran varlığın yapımına ait olmayan daha çok diğer faaliyetlerde kullanılmak ya da tüketilmek üzere edinilen varlıkların ilgili stok veya gider hesabında muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 5: Süresi Geçmiş Teminat Mektuplarının Muhasebe Kayıtlarından Düşülmemesi

Kurum tarafından teminat olarak alınan mektuplardan süresi geçmiş ve işlevi bitmiş olanların muhasebe biriminde gereksiz olarak bekletildiği ve muhasebe kayıtlarından

düşülmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 434, 435 ve 436'ncı maddelerinde 910-Alınan Teminat Mektupları Hesabının niteliği, hesaba ilişkin işlemler ve hesabın işleyişi açıklanarak teminat mektuplarının hangi hallerde alınacağı ve ne şekilde muhasebeleştirileceği izah edilmiştir.

Anılan maddelerde teminat olarak alınan değerlerin muhasebe biriminde gereksiz olarak bekletilmesini önlemek için; alınan teminata ait işin sonuçlandırılıp sonuçlandırılmadığının, mevzuatındaki süreler de dikkate alınarak muhasebe birimince takip edileceği ve her mali yıl sonunda teminata ilişkin belgeler hakkında ilgili birimden yeni bilgi alınacağı ve alınan bilgi doğrultusunda söz konusu mektup ve belgelerin ilgisine veya ilgili bankaya iade edileceği belirtilmiştir.

2021 yılı denetim raporunda mali hizmetler birimi uhdesinde bulunan kayıtlı teminat mektuplarının 992 adedinin süresinin geçmiş olduğu, bu teminat mektuplarının toplam tutarının ise 21.950.552,78 olduğu belirtilmiştir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde, 2022 yılı içerisinde toplam tutarı 7.947.090,42 TL olan 52 adet teminat mektubunun Mali Hizmetler Daire Başkanlığı tarafından kayıttan düşülerek ilgili birimlerine iadesinin yapıldığı tespit edilmiş ancak toplam tutarı 14.003.462,36 TL olan 940 adet teminat mektubunun halen muhasebe kayıtlarından düşülmediği görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında hatalı uygulama konusunda çalışma yapılacağı belirtilmişse de 2022 yılına ilişkin mali tablolardaki hatanın giderilmesine ilişkin bir bilgi sunulmamıştır.

Süresi geçmiş teminat mektuplarının muhasebe biriminde gereksiz olarak bekletilmesi, bilanço dipnotlarında hatalı bilgi sunulması ile mali tabloların, muhasebenin temel kavramları ve genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri çerçevesinden uzaklaşmasına sebep olmaktadır.

Bu itibarla, ilgili mevzuat hükümleri ve denetim raporlarında yer alan açıklamalar da dikkate alınarak süresi geçmiş ve işlevi bitmiş olan teminat mektuplarının muhasebe kayıtlarından düşülmesi gerekmektedir.

BULGU 6: Alışveriş Merkezleri İçinde Yer Alan İşyerlerinden İlan ve Reklam Vergisi Alınması

Alışveriş merkezleri içinde yer alan işyerlerinin ilan ve reklamlarına ait ilan ve reklam vergilerinin ilçe belediyeleri tarafından tahsil edilmesi gerekirken Büyükşehir Belediyesi tarafından tahsil edildiği tespit edilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Konu" başlıklı 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 belediyelerin görevleri arasında sayılmıştır. Anılan 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.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, Kanun'un lafzından büyükşehir belediyelerinin Kanun'da belirtilen alanlar ile bu alanlara cephesi bulunan binalar üzerindeki her türlü ilan ve reklamların vergilerini ve asma, tahsis, bakım ücretlerini almaya yetkili olduğu anlaşılmaktadır.

Öte yandan Danıştay 9'ncü Dairesi, bina içlerine asılan ilan ve reklamların vergisinin tahakkuk ve tahsiline ilişkin işlemlerde hangi belediyenin yetkili olduğuna dair vermiş olduğu 10.04.2019 tarihli 2019/1527 sayılı kararında; 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 belediyelerince alınması gerektiğini belirtmiştir.

Yapılan incelemelerde, Ankara ilinde bulunan bazı alışveriş merkezlerinin içerisinde yer alan ilan ve reklamlara ait ilan ve reklam vergisi gelirlerinin tahakkuk ve tahsilinin Ankara Büyükşehir Belediyesi tarafından yapıldığı tespit edilmiştir.

Bu nedenle yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri uyarınca söz konusu ilan ve reklam vergisi gelirlerinin tahakkuk ve tahsil işlemlerinin ilgili ilçe belediyeleri tarafından yapılması gerekmektedir.

BULGU 7: Altyapı Kazı Çalışmalarından Elde Edilen Zemin Tahrip Bedeli ve Ruhsat Harçlarının İlçe Belediyelerine Aktarılmaması

İdarenin gelir hesapları üzerinde yapılan incelemelerde, ilçe belediyelerinin sorumluluk alanlarındaki yerlerde yapılan kazı çalışmalarından elde edilen zemin tahrip bedeli ve ruhsat harcının bazı ilçe belediyelerine aktarılmadığı tespit edilmiştir.

2020 yılının Aralık ayındaki değişiklikten önce, Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin "Hesabın oluşumu ve geliri" başlıklı 14'üncü maddesinin üçüncü fıkrasında; büyükşehir ve ilçe belediyeleri cadde, bulvar, meydan ve sokaklarında yapılacak tüm kazılardan elde edilecek gelirlerin büyükşehir belediyesi bünyesinde açılacak altyapı yatırım hesabında toplanacağı ve sokakların kazısından elde edilen gelirlerin ilgili belediyeye aktarılacağı belirtilmiş idi. 24.12.2020 tarihinde yapılan değişiklik ile birlikte, ilçe belediyelerinin sorumluluğuna bırakılan yerlerde yapılacak kazılardan elde edilecek gelirlerin doğrudan ilgili ilçe belediyesince gelir olarak kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Bununla birlikte, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlü tarafından 26.03.2021 tarihinde yayımlanan "Altyapı kazı izni ve harcı" konulu 2021/4 sayılı genelge ile bazı durumlarda ilçe belediyeleri sorumluluk alanlarında yapılacak kazıya ilişkin harçları tahsil etme yetkisi, söz konusu tutarları 15 gün içinde ilgili ilçe belediyesine göndermek şartıyla Büyükşehir Belediyesine verilmiştir.

İlgili mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere 24.12.2020 tarihinden önce doğrudan ve bu tarihten sonra da 2021/4 sayılı genelge hükümleri doğrultusunda ilçe belediyelerinin sorumluluk alanına giren yerlere ilişkin olarak Büyükşehir Belediyesi hesaplarına yatırılmış bulunan zemin tahrip bedelleri ve ruhsat harçlarının ilgili ilçe belediyelerine aktarılması yasal bir zorunluluktur.

Yapılan incelemeler sonucunda Çankaya, Etimesgut, Keçiören, Sincan, Altındağ, Polatlı, Haymana gibi ilçelerin yüksek tutarda gönderilmeyen zemin tahrip bedelleri ile ruhsat harçlarının olduğu, 2022 yılı içerisinde İdare tarafından ilgi ilçe belediyelerine herhangi bir aktarım yapılmadığı ve söz konusu bedellerin ilgili ilçe belediyelerinin çevre temizlik vergisi alacaklarından mahsup edilmesi veya Büyükşehir Belediyesinin İller Bankası payından

kesilmesi suretiyle ödemesinin sağlandığı tespit edilmiştir. Ancak bu durum söz konusu payların ilgili ilçe belediyelerine gönderilmemesi için bir mazeret sayılamayacağı gibi bu bedellerin mevzuatına uygun bir şekilde gönderilmemesi İdareyi birikmiş bir mali külfete sokmaktadır.

Söz konusu hususa 2021 yılı denetim raporunda da değinilmiş ancak halen Büyükşehir Belediyesi tarafından 2022 yılsonu itibari ile tüm ilçe belediyelerine gönderilmesi gereken toplam 114.586.603,94 TL tutarında zemin tahrip ve ruhsat harcı payı bulunmaktadır.

Kamu idaresi cevabında bütçe imkanları doğrultusunda altyapı kazı çalışmalarından elde edilen zemin tahrip bedeli ve ruhsat harçlarının ilçe belediyelerine aktarılma işlemlerinin yapılmaya devam edildiği belirtilmiştir.

Sonuç olarak, İdare tarafında ilçe belediyelerinin sorumluluk alanlarına ilişkin olarak tahsil edilmiş bulunan zemin tahrip bedelleri ile ruhsat harçlarının, mevzuat gereği ilgili ilçe belediyelerine zamanında ve eksiksiz olarak aktarılması gerekmektedir.

BULGU 8: Eğlence Vergisi Paylarının İlçe Belediyelerine Düzenli Olarak Gönderilmemesi

Büyükşehir Belediyesi tarafından at yarışı müşterek bahisleri dolayısıyla tahsil edilen eğlence vergisinden, ilçe belediyeleri için ayrılan payların, ilgili belediyelere düzenli olarak aktarılmadığı anlaşılmıştır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir belediyesinin gelirleri" başlıklı 23'üncü maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde; 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda yer alan oran ve esaslara göre büyükşehir belediyesince tahsil olunacak at yarışları dahil müşterek bahislerden elde edilen Eğlence Vergisinin % 20'sinin müşterek bahislere konu olan yarışların yapıldığı yerin belediyesine, %30'unun ise nüfuslarına göre dağıtılmak üzere diğer ilçe belediyelerine aktarılacağı hüküm altına alınmıştır.

Mezkur maddenin son fıkrasında ise, büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyelerinin; tahsil ettikleri vergilerden, birbirlerine ödemeleri gereken payları zamanında yatırmadıkları takdirde, ilgili belediyenin talebi üzerine söz konusu tutarın, İller Bankası tarafından, yükümlü belediyenin genel bütçe vergi gelirleri payından kesilerek alacaklı belediyenin hesabına aktarılacağı belirtilmiş ve bu tür bir gecikmeden kaynaklanacak faiz ve benzeri her türlü zararın tazmininden de ilgili belediye başkanı ve muhasebe yetkilisi şahsen sorumlu tutulmuştur.

İdarenin gelir kalemleri üzerinde yapılan incelemeler neticesinde Ankara Büyükşehir Belediyesi tarafından ilçe belediyelerine aktarılması gereken eğlence vergisi payı toplam tutarının 76.924.357,38 TL olduğu, bu tutarın ilçe belediyelerinin Büyükşehir Belediyesine göndermesi gereken çevre temizlik vergisi payından mahsup edildiği ancak mahsuplaşma sonrası kalan toplam 10.724.778,58 TL tutarındaki eğlence vergisi payının ise henüz ilgili ilçe belediyelerine gönderilmediği tespit edilmiştir.

Söz konusu mahsuplaşma işleminin geçmiş yıllardan süregelen bir uygulama şekline dönüştüğü anlaşılmış olup mahsuplaşma sonrası Büyükşehir Belediyesi tarafından gönderilmesi gereken eğlence vergisi paylarının süresinde gönderilmemesi İdareyi gecikme faizi gibi ek bir mali külfete katlanmak zorunda bırakacaktır.

Kamu idaresi cevabında bütçe imkânları doğrultusunda eğlence vergisi paylarının ilçe belediyelerine düzenli olarak gönderilmeye devam edileceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak, İdareyi ek bir mali külfete maruz bırakmamak için Büyükşehir Belediyesi tarafından at yarışı müşterek bahisleri dolayısıyla tahsil edilen eğlence vergisinden ilçe belediyeleri için ayrılan payların yasal süresinde ilgili belediyelere gönderilmesi gerekmektedir.

BULGU 9: Bazı İşyerlerinin İlan ve Reklamlarına Ait Vergi Gelirlerinin Takip ve Tahsilinin Yapılmaması

Belediyenin sorumluluk alanı içerisinde faaliyette bulunan bazı işyerlerinin ilan ve reklam vergisi mükellefiyetlerinin tesis edilmediği ve vergi tahakkuk kayıtlarının yapılmadığı anlaşılmıştır.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 12 ve 13'üncü maddelerinde; belediye sınırları ile mücavir alanlar içinde yapılan her türlü ilan ve reklamın ilan ve reklam vergisine tabi olduğu ifade edilmiş, ilan ve reklamı kendi adına yapan veya yaptıran gerçek veya tüzel kişilerin ise verginin mükellefi olduğu belirtilmiştir.

Diğer yandan, aynı Kanun'un 16'ncı maddesinde, söz konusu verginin, ilan ve reklam işinin mükellefçe yapılması halinde bu işin yapılmasından önce mükellef tarafından; ilan ve reklam işinin bu işi mutad meslek olarak ifa edenler tarafından yapılması halinde ise işi yapanlarca ilan veya reklamın yapıldığı ayı takip eden ayın 20'nci günü akşamına kadar verilecek beyanname üzerine, tarh ve tahakkuk ettirileceği hüküm altına alınmıştır.

Belediyenin yetki alanı içerisinde kalan ve faaliyetine devam eden 355 adet işyeri ile Belediye mülkiyetinde bulunup kiraya verilen 275 adet işyeri seçilerek, ilan ve reklam vergisi yönünden, zabıta ve gelir yoklama memurları aracılığıyla fiili denetim yaptırılmıştır. Yapılan denetim sonucunda 630 işyerinden 456 adet işyerinin, ilan ve reklam içeren tabelaları mevcut olmasına rağmen, ilan ve reklam vergisi mükellef kayıtlarının bulunmadığı tespit edilmiştir. Söz konusu işyerlerinin mükellef kayıtlarının bulunmaması da bu işyerleri için ilan ve reklam vergisi yönünden tahakkuk kayıtlarının yapılamamasına neden olmuştur.

Denetimimiz sırasında örnekleme yapılmak suretiyle seçilen işyerlerinden yaklaşık %72'sinin ilan ve reklam vergisi mükellefiyetinin bulunmaması tüm popülasyonda mükellefiyet kaydı bulunmayan çok daha fazla işyerinin olabileceğini göstermektedir. Büyükşehir Belediyesi için temel gelir kalemlerinden olan ilan ve reklam vergisi gelirlerindeki bu orandaki kayıp Belediyenin önemli bir gelirinden mahrum kalmasına sebebiyet vermektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin gelirleri" başlıklı 59'uncu maddesinde; kanunlarla gösterilen vergi, resim, harç ve katılım payları belediye gelirleri arasında sayılmış; aynı Kanun'un "Belediye başkanının görev ve yetkileri" başlıklı 38'inci maddesinde ise; belediyenin gelir ve alacaklarının takip ve tahsilini sağlama yetkisi belediye teşkilâtının en üst amiri olarak belediye başkanına verilmiştir.

Bu itibarla, söz konusu düzenlemeler çerçevesinde belediye yönetimi tarafından ilan ve reklam vergisi gelirlerinin takip, tahakkuk ve tahsilat süreçlerinde yeterli etkinliğin sağlanması için gerekli önlemlerin alınması gerekmektedir.

BULGU 10: Büyükşehir Belediyesi Tarafından Elde Edilen Otopark Gelirlerinin İlçe Belediyelerine Aktarılmaması

Büyükşehir Belediyesi tarafından işlettirilmek veya kiraya vermek suretiyle elde edilen otopark gelirlerinin %50'sinin nüfusları oranında ilgili ilçe belediyelerine dağıtılmadığı anlaşılmıştır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde; karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek büyükşehir belediyesinin görevleri arasında olduğu belirtilmiş; "Büyükşehir belediyesinin gelirleri" başlıklı 23'üncü maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde ise söz konusu park yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirin %50'sinin ilçe

belediyelerine nüfuslarına göre dağıtılacağı hüküm altına alınmıştır.

Mezkur Kanun'un 23'üncü maddesinin son fıkrasında ise: büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyelerinin; tahsil ettikleri vergiler ve benzeri malî yükümlülüklerden birbirlerine ödemeleri gereken payları zamanında yatırmamaları halinde, ilgili belediyenin talebi üzerine söz konusu tutarın, İller Bankası tarafından, yükümlü belediyenin genel bütçe vergi gelirleri payından kesilerek alacaklı belediyenin hesabına aktarılacağı belirtilmiştir. Ayrıca gecikmeden kaynaklanacak faiz ve benzeri her türlü zararın tazmininden, ilgili ilçe büyükşehir belediye başkanı ve saymanının şahsen sorumlu olduğu, bu hükmün aynı zamanda ilçe belediyeleri hesabına yapılacak her türlü aktarmaları zamanında yapmayan büyükşehir belediye başkanı ve saymanları hakkında da uygulanacağı ifade edilmiştir.

Büyükşehir Belediyesi, mülkiyetindeki otoparkları kendi işletmek yerine 3. kişilere işletme hakkını kiraya vermek suretiyle bu yerlerin işletilmesini sağlamaktadır. Dolayısıyla söz konusu otoparkların işletme hakkının 3. kişilere kiralanmasından elde edilen gelirin Belediye açısından otopark geliri olduğu değerlendirilmektedir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde 2022 yılsonu itibariyle kiraya vermek suretiyle elde edilen otopark gelirin toplam 19.690.897,75 TL olduğu ve söz konusu gelirin yarısının nüfuslarına göre ilgili ilçe belediyelerine dağıtılmadığı görülmüştür.

Bu itibarla, Büyükşehir Belediyesinin yukarıda açıklanan mevzuat hükümlerine uygun hareket ederek otoparklardan elde etmiş olduğu gelirin %50'sini ilgili ilçe belediyelerine göndermesi gerekmektedir.

BULGU 11: Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisinin Tahakkuk ve Tahsilatının Yapılmaması

Büyükşehir Belediyesinin sorumluluk alanında bulunan yerler için elektrik ve havagazı tüketim vergisinin tahakkuk ve tahsilat işlemlerinin düzenli bir şekilde yapılmadığı tespit edilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 34'üncü maddesinde, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde elektrik ve havagazı tüketiminin elektrik ve havagazı tüketim vergisine tabi olduğu; 35'inci maddesinde, elektrik ve havagazı tüketenlerin bu vergiyi ödemekle mükellef oldukları, 20/02/2001 tarihli ve 4628 sayılı Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'a göre elektrik enerjisini tedarik eden ve havagazını

dağıtan kuruluşların satış bedeli ile birlikte bu verginin tahsilinden ve ilgili belediyeye yatırılmasından sorumlu oldukları; 39'uncu maddesinde de tahsil edilen verginin, tahsil tarihini takip eden ayın 20'nci günü akşamına kadar belediyeye bir beyanname ile bildirilmek ve aynı sürede ödenmek zorunda olduğu hükme bağlanmıştır.

Öte yandan, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir belediyesinin gelirleri" başlıklı 23'üncü maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde; büyükşehir belediyesine bırakılan sosyal ve kültürel tesisler, spor, eğlence ve dinlenme yerleri ile yeşil sahalar içinde tahsil edilecek her türlü belediye vergi, resim ve harçlarının büyükşehir belediyesinin gelirleri arasında olduğu belirtilmiştir.

Buna göre, büyükşehir belediyesine bırakılan sosyal ve kültürel tesisler, spor, eğlence ve dinlenme yerleri ile yeşil sahalar içinde, elektrik enerjisini tedarik eden veya havagazını dağıtan kuruluşlarca tahsil edilen elektrik ve havagazı tüketim vergisinin, tahsil tarihini takip eden ayın 20'nci günü akşamına kadar bir beyanname ile büyükşehir belediyesine bildirmesi ve aynı sürede ödenmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde, Büyükşehir Belediyesinin sorumluluk alanı içerisinde yer alan söz konusu yerlere ilişkin olan elektrik ve havagazı tüketim vergisinin tahakkuk ve tahsilinin yapılmadığı tespit edilmiştir. Bu durum bir taraftan İdarenin söz konusu gelirden mahrum kalmasına yol açmıştır.

Kamu idaresi cevabında ilgili elektrik dağıtım şirketiyle yazışmaların yapıldığı ve gerekli tahsilatlarının sağlanması için çalışmaların devam ettiği belirtilmiştir.

Sonuç olarak, Belediye'nin gelir kaybına uğratılmaması için ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde Belediye yönetimi tarafından Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisinin takip, tahakkuk ve tahsilat süreçlerinde yeterli etkinliğin sağlanması gerekmektedir.

BULGU 12: Büyükşehir Belediyesi Tarafından Kiraya Verilen İşletmelerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmaksızın Faaliyette Bulunması

Belediye sınırları ve mücavir alan içerisinde yer alan ve Büyükşehir Belediyesinin yetkisi altında bulunan bazı işletmelerin işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmaksızın faaliyette bulunduğu görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde; büyükşehir belediyesi tarafından yapılan veya işletilen alanlardaki işyerlerine ve

büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek yerlere ruhsat verme ve denetleme görevinin büyükşehir belediyelerine ait olduğu ifade edilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "İşyeri açma izni harcı" başlıklı 81'inci maddesinde ise; belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde yer alan bir işyerinin açılmasının işyeri açma izni harcına tabi olduğu belirtilmiştir.

İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde; büyükşehir belediyesi sınırları ve mücavir alanlar içinde yetkili idarenin, büyükşehir belediyesinin yetkili olduğu konularda büyükşehir belediyesi, bunların dışında kalan hususlarda ise büyükşehir ilçe belediyesi olduğu ifade edilmiş, aynı Yönetmelik'in "İşyeri açılması" başlıklı 6'ncı maddesinde ise yetkili idarelerden usulüne uygun olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan herhangi bir işyerinin açılmayacağı ve çalıştırılmayacağı hüküm altına alınmıştır.

Büyükşehir Belediyesinin mülkiyetinde bulunan ve işyeri mahiyetinde olan taşınmazlardan üçüncü kişilere kiraya verilen yerler İdarenin sorumluluğu altında bulunmaktadır. Bu nedenle kiralanan söz konusu işyerlerinin gerek ruhsatlandırma gerekse de denetim faaliyetine yönelik işlemler Büyükşehir Belediyesi tarafından yerine getirilmelidir. Diğer bir ifadeyle Büyükşehir Belediyesinin sorumluluğu altından bulunan ve üçüncü kişilere kiralanan mezkur Yönetmelik kapsamındaki işyerlerinin açılıp faaliyet gösterebilmesi için Büyükşehir Belediyesinden işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınması gerekmektedir.

Büyükşehir Belediyesi tarafından kiraya verilen 2.000'e yakın işyerinden 275 adet işyeri örnekleme yapılmak suretiyle seçilerek ruhsat yönünden zabıta memurları aracılığıyla fiili denetime tabi tutulmuştur. Bu işyerlerinden 52 adedinin işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmaksızın faaliyette bulunduğu tespit edilmiştir. Bu durum İdare açısından ruhsatsız çalıştığı tespit edilen işyeri sayısı kadar işyeri açma izni harcının tahsil edilememesine ve dolayısıyla Belediyenin gelir kaybına uğramasına sebep olmaktadır.

Büyükşehir Belediyesinin yetki ve görev alanında aktif olarak faaliyet gösteren ve işyeri açma ve çalışma ruhsatı almak zorunda olan söz konusu 52 adet işyeri gerekli işlemler yapılarak ruhsatlandırılmalı ve buna bağlı olarak da işyeri açma izni harcı tahsil edilerek Belediye gelir kaybına uğratılmamalıdır.

Sonuç olarak, yılsonu itibarıyla Büyükşehir Belediyesi tarafından kiraya verilen yaklaşık 2.000'e yakın işyeri olduğu göz önünde bulundurulduğunda İdare tarafından daha

geniş kapsamlı bir saha çalışması ile söz konusu işyerlerinin tamamının ruhsat yönünden denetimleri yapılmalıdır. Yapılacak denetimler sonucunda ruhsatsız olduğu tespit edilen işyerlerinin ruhsatlandırılması ve bu işyerlerinden 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu uyarınca işyeri açma izni harcının tahsil edilmesi gerekmektedir.

BULGU 13: Ulusal Bayram Günlerinde Faaliyet Gösteren İşyerlerinden Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsat Harcı Alınmaması

İdarenin kendi sorumluluk alanı içerisinde ulusal bayram günlerinde faaliyet gösteren işyerleri bulunmasına rağmen bu işyerlerinden Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsat Harcının tahsil edilmediği görülmüştür.

2429 sayılı Ulusal Bayram ve Genel Tatiller Hakkında Kanun'un 1'inci maddesinde; Cumhuriyetin ilan edildiği 29 Ekim gününün Ulusal Bayram olduğu ve bu bayramın 28 Ekim günü saat 13.00'te başlayıp 29 Ekim günü de devam ettiği belirtilmiştir.

01.07.2017 tarih ve 30111 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 7033 sayılı Sanayinin Geliştirilmesi ve Üretim Desteklenmesi Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 1'inci maddesiyle; 02.01.1924 tarihli ve 394 sayılı Hafta Tatili Hakkında Kanun yürürlükten kaldırılmış, 12'nci maddesiyle de 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 58'inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan "Hafta tatili ve ulusal" ibaresi "Ulusal" şeklinde değiştirilmiştir.

Söz konusu madde metninde değişiklik yapılmadan önce "Hafta tatili ulusal bayram günlerinde çalışmaları belediyelerce izne bağlı işyerlerine ruhsat verilmesi, Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcına tabidir." şeklinde iken bahse konu değişiklikle birlikte hafta tatili ibaresi metinden çıkarılmış ve "Ulusal bayram günlerinde çalışmaları belediyelerce izne bağlı işyerlerine ruhsat verilmesi, Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcına tabidir." şeklinde değiştirilmiştir. Yapılan değişik sonrasında işyerlerince hafta tatili ve genel tatil günlerinde çalışılması durumunda Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcına tabi olunmayacak, ancak ulusal bayram günlerinde çalışılması halinde ise söz konusu harca tabi olunmaya devam edilecektir.

Yapılan incelemelerde Büyükşehir Belediyesinin sorumluluk alanında bulunup ulusal bayram günlerinde faaliyet gösteren herhangi bir işyerine tatil günlerinde çalışma ruhsatı verilmediği tespit edilmiş olup, İdare tarafından söz konusu günlerde faaliyette bulunan işyerleri için gerekli ruhsatlandırma işlemlerinin yapılmaması söz konusu harcin tahsilatının

yapılamamasına ve İdarenin gelir kaybına uğramasına sebep olmuştur.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Mükellef" başlıklı 59'uncu maddesinde; Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcının mükellefinin kendisine çalışma ruhsatı verilen işyerleri olduğu belirtilmiş olup, Büyükşehir Belediyesinin sorumluluk alanı içinde söz konusu günlerde faaliyet gösteren işyerlerinin tespiti yapılarak bu harcın tahsilinin sağlanması ve İdarenin gelir kaybına uğratılmaması gerekmektedir.

BULGU 14: Yol Harcamalarına Katılma Payına İlişkin İşlemlerde Hatalı Uygulamalar Yapılması

Kurum gelir hesapları üzerinde yapılan incelemelerde; yol harcamalarına katılma payı tahakkuk işlemlerinin gerçekleştirilmesinde mükellefiyet hususunda hatalar yapıldığı, tahakkuku yapılan payların tahsilat işlemlerinde zamanaşımı olgusunun tam olarak takip edilmediği, yapılan bir kısım hataların düzeltilmesi amacıyla tahsilatların uzunca bir süre durdurulduğu ve tapuda yer alan kısıtlılık kararlarının kaldırılarak mezkûr payların tahsilatının zorlaştırıldığı tespit edilmiştir.

a) Mükellefiyet Hususunda Hata Yapılması

Harcamalara katılma paylarının neler olduğu, hangi durumlarda alınacağı, hesaplamının nasıl yapılacağı gibi hususlar 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Harcamalara Katılma Payları" başlıklı Üçüncü Kısmında ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir.

Kanun'un "Tahakkuk zamanı" başlıklı 91'inci maddesinde harcamalara katılma paylarının hizmetin tamamlanarak halkın istifadesine sunulmuş olmasından sonra tahakkuk ettirileceği ifade edilmiştir.

Yukarıda da belirtildiği üzere kanun koyucu, hizmet götürüldüğü esnada bu hizmetten yararlanacak veya gayrimenkullerinin değerinde artış olacak mülk sahiplerince söz konusu maliyetlere katlanılmasını öngörmüş ve kanun sistematliğini bu esas üzerine inşa etmiştir.

Danıştay 9. Dairesi tarafından verilen çeşitli kararlarda da bu doğrultuda bir değerlendirme yapılmış, yol harcamalarına katılma payı tahakkukunun asfalt çalışmasının tamamlanarak halkın istifadesine sunulmuş olmasından sonra yapılacağı vurgulanarak söz konusu tarih geçtikten sonra taşınmaz mülkiyetini alan şahsa yapılan tahakkukun hukuka uygun olmadığı belirtilmiştir.

Yapılan incelemelerde, 2004-2014 yıllarında inşa ve tamir edilen yollar nedeniyle yapılan katılma payı tahakkuk işlemlerinin yol yapım işlemi tamamlanıp geçici kabulün yapılmasından çok uzun süre sonra gerçekleştirildiği görülmüştür. Söz konusu tahakkuklar yapılırken de ilgili tarihteki mülk sahibi yerine tahakkuk tarihinde gayrimenkulün sahibi olan kişiler üzerinden işlemlerin gerçekleştirildiği, bu suretle mükellefiyet hususunda çeşitli hataların yapıldığı tespit edilmiştir. Nitekim bu suretle Belediye aleyhine açılmış bazı davalar da bahsedilen husus sebebiyle kaybedilmiş ve tahakkuk kaydının terkin edilmesi gerekmiştir.

Böyle bir durumda geçmiş tarihli tahakkuk kayıtlarının tekrardan gözden geçirilmesi, ilgili mahalde yapılan imalat dolayısıyla geçici kabul tarihinde mülk sahibi olan kişilere tahakkuk kayıtlarının açılması gerekmekte ise de aradan uzunca bir süre geçtiğinden yeni yapılacak kayıtların birçoğunda tahakkuk zamanaşımı meselesi gündeme gelecek ve söz konusu payların tahakkuk ve tahsili mümkün olamayacaktır.

Kurum mali tablolarında yer alan 121-Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabında bulunan yol harcamalarına katılma payı 2022 yılında 285.570.299,18 TL bakiye vermiştir. Bu husus, Kurum bilançosunda tahsil edilebilir alacak olarak gözüken yüksek bir tutarın aslında ne kadarının gerçekten doğru ve tahsil edilebilir olduğu konusunda şüpheye sebebiyet vermektedir.

Söz konusu bulgumuza esas konu 2019, 2020 ve 2021 yılı Sayıştay raporlarında da Kuruma bildirilmiş ve zaman geçirilmeksizin dosya bazında gerekli çalışmaların yapılarak hatalı mükellefiyet işlemlerinin düzeltilmesi istenmiştir. Ancak aradan geçen uzun zamana rağmen mezkûr hususta Kurum tarafından herhangi düzeltici bir işlem yapılmamıştır.

Bu nedenle; Sayıştay raporları dikkate alınarak mali tablolarda yer alan mezkûr tutarların vakit geçirilmeksizin gözden geçirilmesi ve hatalı kayıtların düzeltilmesi; yeni yapılacak işlemlerde katılma payı mükellefiyetinin doğru belirlenmesi; Kurum gelirlerinin tam ve zamanında alınması ve mali tabloların gerçeği tam olarak yansıtmasını sağlayacak işlemlerin yapılması gerekmektedir.

b) Tahsilatın Zamanında Yapılmaması, Tahsilata Ara Verilmesi ve Katılma Payı Ödenmeden Tapu İntikaline İzin Verilmesi

Yapılan incelemelerde, 2014 yılı öncesi dönemde tahakkuku yapılan bazı katılma payı alacaklarında zamanaşımı hususunun sistematik olarak kontrol edilmediği, 06.05.2019 tarihli Başkanlık emri ile daha önceden tahakkuk eden katılma paylarının tahsilatının durdurulduğu

ve tahsilat olmaksızın tapudaki kısıtlamaların kaldırıldığı görülmüştür.

Kanun'un "Yol harcamalarına katılma payı" başlıklı 86'ncı maddesinin birinci fıkrasında yer alan ve yol harcamalarına katılma payının alınmasını zorunlu tutan "alınır" ifadesi 06.12.2012 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun'un 28'inci maddesi ile "alınabilir" olarak değiştirilmiştir.

Yapılan değişiklik ile inşa, tamir ve genişletilmeye tabi tutulan yollar için önceleri zorunlu olarak tahsil edilen katılma payının alınıp alınmaması hususu belediye meclisinin takdirine bırakılmıştır.

6360 sayılı Kanun'da, değişikliğin yürürlüğe girdiği 06.12.2012 tarihinden önceki döneme ilişkin de düzenleme yapılmış ve Kanun'un Geçici 1'inci maddesinin (27) numaralı fıkrasında; bu Kanun'un yürürlüğe girdiği tarihten önce yolların inşa, tamir ve genişletilmesi nedeniyle 2464 sayılı Kanun'un 86'ncı maddesi uyarınca tarh edilmemiş harcamalara katılma paylarının belediye meclisi kararıyla alınmayabileceği belirtilmiştir.

Geçici madde ile yapılan düzenlemeyle önceki dönem tahakkuk ve tahsilat işlemleri için belediye meclislerine bir yetki verilmiş ise de bu yetki sadece söz konusu tarihe kadar henüz tarh edilmemiş katılma payları için tanımlanmıştır. Dolayısıyla bu tarihten önce tarh ve tahakkuk işlemleri tamamlanmış ve tahsil aşamasına geçilmiş katılma payı alacakları için terkin, tahsilattan vazgeçme veya tahsilatın durdurulması gibi işlemlerin yapılması mümkün değildir.

Kanun'un "Tahsil şekli" başlıklı 93'üncü maddesinde harcamalara katılma payına tabi gayrimenkullerin listesinin belediyelerce ilgili tapu dairelerine bildirileceği, bu gayrimenkullerin satış, hibe ve trampaları halinde tapu dairesi tarafından payın tahsilini sağlamak üzere belediyenin haberdar edileceği ve pay ödenmedikçe intikal işleminin yapılamayacağı hüküm altına alınmıştır.

Katılma payı, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un 1 ve 3'üncü maddeleri gereği bir amme alacağıdır ve tahsilinin nasıl yapılacağı, zamanaşımına ilişkin sürelerin neler olduğu da bu Kanun'da düzenlenmiştir.

Yukarıda da bahsedildiği üzere, 6360 sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği 06.12.2012 tarihinden önce tahakkuk kayıtları yapılmış katılma paylarının terkin veya tahsilatlarından vazgeçilmesi hususunda ne belediye başkanına ne de belediye meclisine verilmiş bir yetki

bulunmaktadır. Bu nedenle söz konusu tahsil işlemlerinin 2464 sayılı Kanun’da yer alan usul ve 6183 sayılı Kanun’da belirtilen zamanaşımı süreleri göz önünde bulundurularak gerçekleştirilmesi, tahsilat işlemleri tamamlanıncaya kadar da tapu kayıtlarında intikal işlemlerinin durdurulması mevzuat gereği bir zorunluluktur.

Yapılan incelemelerde, tahakkuk işlemlerindeki hata riskinden dolayı Özel Kalem Müdürlüğünün 06/05/2019 tarihli E.233 sayılı yazısı ile daha önceden tahakkuk eden katılma paylarının tahsilatının durdurulduğu ve tahsilat olmaksızın tapudaki kısıtlamaların kaldırıldığı görülmüştür.

Mevzuata aykırı olarak yapılan söz konusu bu işlem 2019, 2020 ve 2021 yıllarında Sayıştay Raporunda bulgu konusu edilmiş, bunun üzerine konuyla ilgili olarak Belediyenin ilgili birimleri arasında yazışma yapılmıştır. Ancak yapılan yazışmalara rağmen hatalı olduğu düşünülerek tahsilatı durdurulan tahakkuk kayıtlarının düzeltilerek gerçek mükelleflerin tespitine yönelik herhangi bir işlem tesis edilmemiş, kısıtlılık şerhleri de tekrardan koyulmamıştır. Tapu kısıtlamalarının kaldırılması ve aradan yaklaşık 4 yıl gibi uzun bir zamanın geçmesi tahakkuk eden bir gelirin tahsil kabiliyetini zorlaştırmakta, hatta zamanaşımı ve benzeri nedenlerle imkânsız hale getirmektedir.

Bu itibarla, bahsi geçen tahakkuk kayıtlarında varsa hatalı kayıtların geciktirilmeksizin düzeltilmesi, düzeltilen kayıtlara ilişkin tahsilatların zamanaşımına uğratılmadan gerçekleştirilmesi ve bu süre zarfında tapu daireleri bilgilendirilerek intikal işlemlerinin durdurulması gerekmektedir.

BULGU 15: Müze Giriş Ücretlerinden Elde Edilen Payların İlçe Belediyelerine Gönderilmemesi

Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisinde bulunan müzelerin giriş ücretlerinden elde edilen paylardan ilgili ilçe belediyelerine gönderilmesi gereken tutarların bir kısmının henüz gönderilmediği anlaşılmıştır.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun “Müze giriş ücretleri ile madenlerden belediyelere pay” başlıklı mükerrer 97’nci maddesinin (a) bendinde; Cumhurbaşkanlığına bağlı milli saraylar hariç olmak üzere belediye ve mücavir alan sınırları içindeki gerçek ve tüzel kişilerce işletilen her türlü müzelerin giriş ücretlerinin yüzde 5’inin belediye payı olarak ayrılacağı, ayrılan bu payın tahsilini takip eden ayın 15’inci günü akşamına kadar müzenin bulunduğu büyükşehir belediyesine ödeneceği ve büyükşehir belediyelerince tahsil edilen bu

payın yüzde 75'inin de nüfusları oranında ilgili ilçe belediyelerine dağıtılacağı hüküm altına alınmıştır.

İdarenin gelir kalemleri üzerinde yapılan incelemeler neticesinde 2022 yılı öncesi için Büyükşehir Belediyesi tarafından tahakkuk ettirilerek ilgili ilçe belediyelerine gönderilmesi gereken müze payı toplamının 497.968,68 TL olduğu, bu tutarın 328.478,07 TL kısmının ödendiği ancak 169.490,61 TL tutarlık kısmının ise ilgili ilçe belediyelerine ödenmediği tespit edilmiştir. 2022 yılı için ise İdare tarafından toplam 582.284,02 TL müze payı ayrılarak ilgili hesaplara alınmış ancak söz konusu bu tutardan ilgili ilçe belediyelerine henüz herhangi bir pay gönderilmemiştir.

Bununla birlikte Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 363-Kamu İdareleri Payları Hesabına ilişkin "Hesabın niteliği" başlıklı 276'ncı maddesinde; bu hesabın, bütçe geliri olarak nakden veya mahsuben tahsil edilip, özel kanunları gereğince diğer kurumlara aktarılacak üzere hesaplanan tutarların izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir. Ancak yapılan incelemelerde ilçe belediyelerine gönderilmek üzere ayrılarak 363-Kamu İdare Payları Hesabında muhasebeleştirilmesi gerekirken bu payların 362-Fonlar veya Diğer Kamu İdareleri Adına Yapılan Tahsilat Hesabında muhasebeleştirildiği görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında bütçe imkanları doğrultusunda müze giriş ücretlerinden elde edilen payların ilçe belediyelerine aktarılma işlemlerinin yapılmaya devam edileceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak, anılan mevzuat hükmü gereğince Büyükşehir Belediyesi tarafından gönderilmesi gereken müze giriş ücret paylarının düzenli ve eksiksiz bir şekilde ilgili ilçe belediyelerinin hesaplarına aktarılması ve ayrılacak bu payların doğru hesapta muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 16: Belediyenin Sorumluluğu Altında Bulunan ve Üçüncü Şahıslar Tarafından İşgal Edilen Bazı Yerlerden Ecrimisil Alınmaması

Büyükşehir Belediyesinin hüküm ve tasarrufu altında bulunan ve üçüncü şahıslar tarafından işgal edilen yol, meydan, park, kaldırım gibi bazı yerler için işgalcilerden ecrimisil bedeli alınmadığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinde; belediye mallarına karşı suç işleyenlerin Devlet malına karşı da suç işlemiş

sayılacağı ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı hükmü yer almaktadır.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Ecrimisil ve tahliye" başlıklı 75'inci maddesine göre; ecrimisil, kusurlu olup olmadığı aranmaksızın, bir malın zilyetliğini, yetkili idarenin izni, sahibinin rızası veya muvafakati dışında eline geçiren, elinde tutan veya her ne şekilde olursa olsun bu malı kullanan veya tasarrufunda bulunduran gerçek veya tüzel kişilere işgalci (fuzuli şagil) olarak işgal etmesi mukabilinde işletilen hukuki süreçtir.

Belediyenin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin idarenin izni olmaksızın işgalli kullanılması durumunda uygulanacak yaptırımlar, bahsi geçen 75'inci maddede düzenlenmiş olup, buna göre idarenin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malların gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden ecrimisil istenilmesi gerekmektedir. Aynı maddede ecrimisil talep edilebilmesi için, idarenin işgalden dolayı bir zarara uğramış olmasının gerekmediği ve fuzuli şagilin kusurunun aranmadığı, işgal edilen taşınmaz malın idarenin talebi üzerine bulunduğu yer mülki amiri tarafından tahliye ettirilerek idareye teslim edileceği hüküm altına alınmıştır.

Buna göre fuzuli şagilin tahliyesi ve bunun yanı sıra kamu malını haksız olarak işgal etmesi nedeniyle işgal süresince ecrimisil alınması mevzuat gereğidir. Ancak bu durum, kamu mallarının sürekli ecrimisil alınarak idare edilebileceği, ecrimisilin kira niteliğine dönüştürülebileceği şeklinde yorumlanmamalıdır. Ecrimisil hukuka aykırı bir yararlanmadan dolayı ilgiliden alınan bir tazminattır. Kamu idaresinin mülkiyet veya kullanımında bulunan taşınmaza yönelik olarak ecrimisil alınmak suretiyle işgalin devamına müsaade edilmemeli, kamu malının boşaltılmasına yönelik mevzuat uygulanmalıdır.

Danıştay 10'uncu Dairesinin 31.01.2007 tarih ve 2007/255 No.lu kararında, büyükşehir belediyesinin yetki ve sorumluluğu altında bulunan caddelerin üzerinde işgal söz konusu olduğunda ecrimisil alınması gerektiği hükme bağlanmıştır.

Sayıştay Temyiz Kurulunun 21.11.2018 tarihli ve 45343 tutanak No.lu kararında da, belediyenin hüküm ve tasarrufu altında olup uzun süreli işgal edilen yerlerden ecrimisil alınması gerektiğine karar verilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri ve mahkeme kararlarında da ifade edildiği üzere büyükşehir belediyesinin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerin uzun süreli işgal edilmesi durumunda ecrimisil alınması gerektiği açıktır.

Söz konusu duruma ilişkin olarak örnek seçilmek suretiyle belirlenen Büyükşehir Belediyesinin sorumluluğu altındaki 14 cadde, 2 bulvar ve 1 meydan üzerinde yaptırılan incelemelerde 105 adet işyerinin, Belediyenin mülkiyetinde olup kiraya verdiği işyerleri arasından seçilen 275 işyerinden de 53 işyerinin, Büyükşehir Belediyesinin hüküm ve tasarrufu altında olan ve genel hizmetlere ayrılmış yol, meydan, park, kaldırım gibi yerler üzerinde uzun süreli işgalde bulunduğu ve bu işgalin sonucunda Belediye tarafından herhangi bir ecrimisil tahakkuk veya tahsilatının yapılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında Emlak ve İstimlak Dairesi Başkanlığınca ecrimisil komisyonu kurulduğu, ecrimisile konu olan yerlere ecrimisil ihbarnamelerinin gönderildiği ve aynı zamanda tahsilat işlemlerinin yapılmakta olduğu belirtilmiştir.

Sonuç olarak, büyükşehir belediyesinin hüküm ve tasarrufu altında bulunan genel hizmetlere ayrılmış yol, meydan, park ve kaldırım gibi yerlerin işgal edilmesi durumunda ecrimisil bedellerinin tahakkuk ve tahsil işlemlerinin yapılması ve fuzuli şağilin tahliyesinin mevzuatta belirtilen hükümlere göre yapılması gerekmektedir.

BULGU 17: E-Skuter İşletmeciliği Yapan Yetki Belgesi Sahibi Bazı Firmalara Yasal Sınırlamaya Uyulmadan E-Skuter İzni Verilmesi

Ankara'nın farklı ilçelerinde paylaşımlı elektrikli skuter (e-skuter) faaliyetlerinde bulunan bazı şirketlere e-skuter izni verilirken mevzuatta belirtilen sınırlamalara uyulmadığı görülmüştür.

Elektrikli Skuter Yönetmeliği'nin "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde e-skuter; hızı en fazla 25 km/saate ulaşan, tekerlekli, fren mekanizmasına sahip, ayak tahtası ve tutamağı olabilen, dikey bir direksiyon mekanizması içerebilen ve ayakta kullanılan elektrikli taşıt olarak tanımlanmıştır.

Yönetmelik'in "Paylaşımlı e-skuter izni verecek merciler" başlıklı 10'uncu maddesinde; Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığından yetki belgesi almış olan gerçek veya tüzel kişilerin paylaşımlı e-skuter faaliyetlerinde kullandırabilecekleri e-skuterler için büyükşehir belediyesi kurulu bulunan illerde Büyükşehir Belediyesi Ulaşım Koordinasyon Merkezleri (UKOME)'den izin alması gerektiği belirtilmiştir.

Mezkur Yönetmelik'in "Paylaşımlı e-skuter izni verilmesine ilişkin esaslar" başlıklı 11'inci maddesinde ise paylaşımlı e-skuter izni verilmesine ilişkin esaslar açıklanmış olup söz

konusu maddede; büyükşehirlerde her bir ilçe için izin verilebilecek azami e-skuter sayısının o ilçedeki nüfusun en fazla 200’de biri kadar olabileceği, her bir yetki belgesi sahibi işletmeciye de her bir ilçe için verilebilecek azami e-skuter sayısının beşte birini geçmeyecek şekilde e-skuter izni verilebileceği hüküm altına alınmıştır.

Yine aynı Yönetmelik’in “Paylaşımlı e-skuter izni verilmesi” başlıklı 12’nci maddesinde; e-skuter izin başvurularının büyükşehir belediyesi kurulu illerde UKOME’ye yapılacağı ve söz konusu başvuruların her bir belediye için ayrı ayrı değerlendirileceği belirtilmiştir. Yapılan değerlendirme sonucunda talep edilen e-skuter izin sayısının, verilebilecek e-skuter izin sayısının üstünde olduğu durumlarda yetki belgesi sahibi başvurucular arasında talep ettikleri sayılar ile orantılı olarak eşit şekilde e-skuter izni verileceği; altında olduğu durumlarda ise e-skuter izni düzenlemesini müteakip 6 ay içerisinde ilgisine göre UKOME veya il trafik komisyonlarınca varsa ilave taleplerin alınacağı, e-skuter izni alan yetki belgesi sahipleri haricinde yeni talep olmaması durumunda ise, 11’inci maddenin beşinci fıkrasındaki kısıtlamaya bakılmaksızın izin alan yetki belgesi sahiplerinin ilave e-skuter izni taleplerinin talep ettikleri sayılar ile orantılı olarak eşit şekilde karşılanacağı hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, UKOME tarafından yetki belgesi sahibi gerçek veya tüzel kişilere, anılan Yönetmelik’in 11’inci maddesindeki beşte bir sınırlamasına bakılmaksızın e-skuter izni verilebilmesi için sırasıyla; yetki belgesi sahibi kişiler tarafından talep edilen e-skuter izin sayısının, verilebilecek e-skuter izin sayısından düşük olması, e-skuter düzenlemesinin yapıldığı tarihten itibaren 6 ay içerisinde UKOME tarafından ilave taleplerin alınması ve ilk dağıtımda e-skuter izni alan yetki belgesi sahipleri dışında başka bir yetki belgesi sahibinden ilave yeni bir talep olmaması gerekmektedir. Bu üç şart birlikte sağlanmadığı sürece beşte bir sınırlamasının aşılması mümkün değildir.

Yapılan incelemeler neticesinde 10.09.2021 tarih ve 2021/53 sayılı UKOME kararı ile Altındağ, Çankaya, Etimesgut, Gölbaşı, Keçiören, Mamak, Sincan ve Yenimahalle ilçeleri için azami olarak verilebilecek e-skuter sayıları belirlenmiş, ilk dağıtımda yetki belgesi sahibi 5 firma tarafından UKOME’ye başvuruda bulunulmuştur. Yapılan başvurular her bir ilçe için değerlendirilerek firma bazında izin verilebilecek e-skuter sayıları her ilçe için ayrı ayrı karara bağlanmıştır. Ayrıca yapılan ilk dağıtımda bazı ilçeler için yetki belgesi sahibi firmalar tarafından talep edilen izin sayısı verilebilecek e-skuter izin sayısının altında kaldığı görülmüştür. Yapılan bu dağıtımdan sonra 14.06.2022 tarihli 2022/44 sayılı UKOME kararı

ile iki firmanın faaliyette bulunmaması sebebiyle bu firmaların e-skuter izinleri iptal edilmiştir.

Gerek ilk dağıtımda bazı ilçeler için talep edilen izin sayısının, izin verilebilecek e-skuter izin sayısının altında kalması gerekse de iki firmanın UKOME tarafından izinlerinin iptal edilmesi sonucunda yeni izin talepleri için yer açılması sebebiyle yeni bir dağıtım yapılarak ilave taleplerin alınma ihtiyacı doğmuştur. Bunun üzerine ilk dağıtımdan yaklaşık 11 ay sonra 04.08.2022 tarihinde 8 ilçe için ilave e-skuter izin talepleri alınmıştır. Talepte bulunan firmalar arasında ilk dağıtımda yer alan firmalar olduğu gibi 1 adet yeni bir firma da izin talebinde bulunmuştur.

Yapılan yeni dağıtımda, ilk dağıtımda talepte bulunan firmalar haricinde yeni bir firmanın e-skuter izin talebinde bulunmasına ve e-skuter düzenlemesinin üzerinden 6 aydan daha uzun bir zaman geçmesine rağmen Altındağ, Çankaya, Keçiören ve Yenimahalle ilçeleri için beşte bir sınırlaması dikkate alınmadan dağıtım yapıldığı ve yapılan bu yeni dağıtımda bazı firmalara talep ettiklerinden daha fazla e-skuter izni verildiği tespit edilmiştir. Bu durum paylaşımlı e-skuter faaliyetinde bulunan firmalar arasında haksız rekabet ortamı oluşturarak bazı firmaların bazı ilçelerde tekelleşmesine neden olacaktır.

Bu itibarla, ilgili mevzuat hükümlerinde yer alan sınırlamalar ve açıklamalar dikkate alınarak yetki belgesi sahibi firmalara e-skuter izni verilmesi ve böylece piyasada oluşabilecek bir tekelleşmenin de önüne geçilmesi gerekmektedir.

BULGU 18: İlçe Belediyelerince Yapı Ruhsatı Verilen Yerlerden Hafriyat Harcının Alınmaması

Kurum gelir hesaplarının incelenmesi neticesinde, ilçe belediyeleri tarafından ruhsatlandırılan inşaatlardan toprak hafriyatı harcı alınmadığı ve bazı ilçe belediyelerinin söz konusu harcın kapsamına girecek herhangi bir iş ve işlemde bulunmamasına rağmen söz konusu harcı yapı ruhsatı aşamasında tahsil ettikleri tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinin birinci fıkrasının (o) bendinde, hafriyat toprağı ve moloz döküm alanlarını belirlemek ve bu alanlarda çevre kirliliğı oluşmaması için gereken tedbirleri almak yetkisi belediyelere verilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (i) bendinde, hafriyat

depolama alanlarını belirlemenin, hafriyatın yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetleri yerine getirmenin, bu amaçla tesis kurmak, işletmek veya işlettirmenin büyükşehir belediyelerinin yetki ve görevi olduğu belirtilmiş, ilçe belediyelerine ise hafriyat ile ilgili herhangi bir yetki ve görev tevdi edilmemiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "İmar ile ilgili harçlar" başlıklı 80'inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde; yapım ve yıkım artığı malzeme ile toprak kazısının taşınması için belediyelerce yer gösterilmesi ile bu yerlerin tesviyesinin toprak hafriyatı harcına tabi olduğu hüküm altına alınmıştır.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun Çeşitli Harçlarla İlgili Hükümlerinin Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik'in imar ile ilgili harçlarda yer alan ifadelerden ne anlaşılması gerektiğini açıklayan 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinde, toprak hafriyatı, "*Temel kazısı ile inşaat sahasında daha önceden mevcut olup da bu inşaat sebebiyle kaldırılması gereken yıkım artığı malzemenin belediyece gösterilecek yere dökülmesi ve bu yerlerin tesviyesi faaliyetlerinin bütünüdür.*" şeklinde tanımlanmıştır.

Tüm bunların yanı sıra harçlar, kamu kurumları tarafından sunulan bazı hizmetlerden yararlananların, söz konusu hizmeti sunan kamu kurumuna ödediği yasal tutarlar olarak tanımlanabilir. Bu tanımdan yola çıkıldığında, toprak hafriyat harcının konusunu oluşturan hafriyat ve molozlar için döküm yeri gösterilmesi ve bu yerlerin tesviyesi hizmetlerinden yararlananlarca ilgili hizmeti sunan kamu kurumuna söz konusu harcın ödenmesi gerektiği açıktır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri ile açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, büyükşehir belediyesi olan yerlerde hafriyat toprağı ve moloz döküm alanlarını belirlemek ve hafriyatın yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetleri yerine getirmek yetki ve görevi büyükşehir belediyelerindedir. Kanun koyucu döküm yeri gösterilmesi ve bu yerlerin tesviyesi hizmetlerinin yerine getirilmesi karşılığında, bu hizmetten yararlananların toprak hafriyat harcı ödemesini öngörmüştür. Söz konusu harcın, büyük şehirlerde bu hizmetleri sunan büyükşehir belediyelerine ödenmesi gerektiği noktasında tereddüt bulunmamaktadır.

Yapılan denetimlerde, ilçe belediyeleri tarafından yapı ruhsatı verilen inşaat alanlarından çıkan hafriyat toprağı ile yıkım artığı malzeme için ABB tarafından toprak hafriyat harcı alınmadığı, bazı ilçe belediyelerince, harç konusu hizmet ile ilgili herhangi bir görev ifa

edilmemesine rağmen söz konusu harcın ruhsat verme aşamasında kendi gelirleri gibi tahsil edildiği tespit edilmiştir. Bu durum idarenin söz konusu harçtan elde edeceği gelirden mahrum kalmasına sebebiyet vermektedir. Söz konusu tespiti 2021 Yılı Sayıştay Denetim Raporunda da yer verilmiş olmasına rağmen idare tarafından söz konusu harcın tahsiline yönelik herhangi bir işlem tesis edilmemiştir.

Kamu idaresi cevabında, bulgu konusu hususta gerekli işlemlerin yapılmaya başlandığı belirtilmiştir.

Sonuç olarak, ABB tarafından sunulan hafriyat toprağı ve inşaat atıkları için döküm yerlerinin gösterilmesi ve bu yerlerin tesviyesi hizmetinden yararlananların ödemek zorunda olduğu toprak hafriyatı harcının Kurum tarafından takip ve tahsilinin sağlanması gerekmektedir.

BULGU 19: Geliştirme Alanı Vasfı Taşımayan Bölgelerde Yapılan Binalardan Teknik Altyapı Bedeli Alınması

Kurum gelir hesapları üzerinde yapılan incelemelerde; geliştirme alanı olup olmadığı hali hazırda yeni bir yol inşası yapıлып yapılmadığı dikkate alınmadan Büyükşehir Belediyesi tasarrufundaki yollara cephesi olan yerlerde yapılacak yeni binalardan Meclis Kararı ile belirlenen hesaplama göre “Stabilize Yol Teknik Altyapı Bedeli” tahsil edildiği tespit edilmiştir.

3194 sayılı İmar Kanunu’nda yapı ruhsatı konusunda açıklamalara yer verilmiş, Kanun’un 21 ve 22’nci maddelerinde yapı ruhsatı ve ruhsat alma şartları ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Söz konusu maddelerde yapı ruhsatı almak isteyen ilgililerden teknik alt yapı bedelinin tahsil edileceğine ilişkin herhangi bir hükme yer verilmemiştir.

Bir sonraki madde olan “Geliştirme alanlarında yapı ruhsatı” başlıklı 23’üncü maddesinde ise özel ve istisnai bir düzenleme yapılmış ve iskân hudutları içinde olup da “*imar planında beldenin inkişafına ayrılmış bulunan sahalarda yapı izni verilebilmesi*” için gereken şartlar detaylı bir şekilde düzenlenmiştir.

Söz konusu maddede, mezkûr sahalarda yapı izni verilebilmesi için ilgili sahanın yol, pis ve içme suyu şebekeleri gibi teknik alt yapısının yapılmış olması zorunlu tutulmuştur. Teknik alt yapısı henüz tamamlanmamış olan yerlerde ise; ancak belli şartlar dâhilinde yapı izni verilebileceği belirtilmiş, bu kapsamda ya ilgili idarenin izni ve ilgili idarece hazırlanacak

projeye uygun olarak teknik alt yapının ilgili kişilerce yaptırılması ya da parselleri hizasına rastlayan ve hissesine düşen teknik alt yapı bedelinin Kuruma ödenmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Görüldüğü üzere İmar Kanunu'nun 23'üncü maddesinde yapı ruhsatı alınırken yol ve kanalizasyon yapımı için "Teknik Altyapı Bedeli" alınması öngörülmüş ancak bu bedel "Geliştirme Alanları" ve "Bu alanlarda hali hazırda yol ve kanalizasyon tesisi bulunmayan yerler" ile sınırlandırılmış, teknik alt yapısı tamamlanmış yerleşik alanlar kapsam içerisinde zikredilmemiştir.

Dolayısıyla geliştirme alanı olup olmadığına, söz konusu alanda hali hazırda teknik alt yapı bulunup bulunmadığına bakılmaksızın belediyenin sorumluluğunda bulunan tüm alanlarda inşa edilecek yeni yapılardan İmar Kanunu'na göre teknik alt yapı bedeli alınması doğru bir uygulama değildir.

Söz konusu bedelin Belediye Meclis Kararları uyarınca hesaplanıp tahsil ediliyor olması da işlemi hukuka uygun hale getirmek için yeterli değildir. Zira tüm kamu kurumları gibi belediyeler de ancak kanunlarda izin verilen durumlarda gelir toplayabilirler. Kanuni dayanağı olmadan veya kanunlarda belirtilen sınırların aşılarak gelir toplanması mali mevzuat açısından uygun değildir.

Şayet belediye tarafından yeni bir yol açılmış, mevcut bir yol tamir edilmiş veya genişletilmiş ise söz konusu masrafların ilgililerden nasıl tahsil edileceği 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Harcamalara katılma payları" başlıklı Üçüncü kısmında detaylı bir şekilde düzenlenmiştir.

Mezkûr Kanun'un "Yol harcamalarına katılma payı" başlıklı 86'ncı maddesinde bu konuya ilişkin açıklamalar yapılmış, yeni yol açılması, mevcut yolun genişletilmesi, mevcut yola asfalt yapılması durumunda söz konusu katılma payının alınacağı hususu ayrı ayrı zikredilmiştir.

Kanun koyucu, hizmet götürüldüğü esnada bu hizmetten yararlanacak veya gayrimenkullerinin değerinde artış olacak mülk sahiplerince söz konusu maliyetlere katlanılmasını öngörmüş ve kanun sistematüğini de bu esas üzerine bina etmiştir. Nitekim Danıştay tarafından verilen birçok kararda da bu husus vurgulanmış ve yol çalışmasının tamamlanarak halkın istifadesine sunulmuş olmasından sonra tahakkuk kayıtlarının yapılacağı, söz konusu tarih geçtikten sonra taşınmaz mülkiyetini alan şahsa yapılan tahakkukun hukuka

uygun olmadığı belirtilmiştir.

Yapılan incelemelerde; Kurum tasarrufunda olan yollara cephesi bulunan yerler için bina inşaat ruhsatı alacak yapı sahiplerinden bölgenin geliştirme alanı olup olmadığına, hali hazırda yeni bir yol inşası yapıp yapılmadığına bakılmaksızın “Stabilize Yol Teknik Altyapı Bedeli” alındığı, bu suretle 2022 yılında toplamda 293 milyon TL’nin üzerinde tahakkuk kaydı yapıldığı tespit edilmiştir.

Şayet alınan bedel ilgili yolun ilk yapıldığında alınması gereken bedellerin alınmaması sebebiyle alınıyorsa yukarıda detaylı bir surette açıklandığı üzere uygulama yine de hatalıdır. Zira böyle bir durumda, yol ilk yapıldığında 2464 sayılı Kanun’a göre katılma paylarının hesaplanıp hizmetin götürüldüğü sırada mülk sahibi olanlara ilgili tutarların dağıtılması gerekmektedir. Aksi bir uygulama katılma payını gerçekten ödemesi gereken mükellef yerine bir başka kişiden söz konusu maliyetlerin alınmaya çalışılması anlamına gelecektir.

Kurum tarafından yapılan uygulamanın hatalı olduğu; 2019, 2020 ve 2021 yılı Sayıştay Raporlarında konu edilmiş, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından 10.03.2020 tarihinde hazırlanan 10.03.2020 tarih ve 14399437-010.06.02-E.60063 sayılı yazıda açıkça belirtilmiş, Kurumun taraf olduğu ve Danıştay tarafından verilen E.2106/12034 ve K.2018/10246 sayılı Karar’da hüküm altına alınmıştır.

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından yazılan ve yukarıda tarih ve sayısı belirtilen yazıda aynen; “...teknik altyapısı tamamlanmış meskun sahalarda 3194 sayılı Kanun’un 23 üncü maddesine dayanılarak teknik altyapı bedelinin alınmaması gerektiği...” belirtildiği gibi yine yukarıda belirtilen Danıştay Kararı’nda da aynen; “...uyuşmazlık konusu alanın yapılaşmış bir alan olup teknik ve sosyal alt yapısı mevcut olduğundan 3194 sayılı İmar Kanununun 23. maddesi uyarınca alt yapı katılım bedeli alınamayacağı, mevcutta var olan teknik ve sosyal alt yapının tevsii ve yenilenmesi gerekmesi halinde 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu kapsamında harcamalara katılma payı alınabileceği açıktır” ifadelerine yer verilmiştir.

Gerek Sayıştay raporları gerekse de Bakanlık ve Danıştay Kararı’nda, yapılan işlemin hatalı olduğu tüm açıklığıyla ortaya konulmasına rağmen Kurum tarafından hatalı uygulama devam ettirilmiş ve düzeltici herhangi bir işlem tesis edilmemiştir.

Kamu İdaresi tarafından verilen cevapta tekrardan söz konusu bedelin Meclis Kararıyla alındığı, yapı ruhsatı alınmasının istisnai durumlar hariç bütün yapılar için zorunlu olduğu

belirtilmiş, geliştirme alanı ve yerleşik alan tanımlarına yer verilerek bu kapsamda tüm yapılar için söz konusu bedelin alınması gerektiği belirtilmiştir. Yukarıda detaylı bir şekilde anlatıldığı üzere İmar Kanunu'nun 23'üncü maddesinde özel bir düzenleme bulunmaktadır. Bu düzenlemeye göre geliştirme alanlarında bulunan ve teknik altyapısı olmayan yapılar için ruhsat başvurusunda bulunan kişilerden alınması öngörülen bir bedelin teknik altyapısı tamamlanmış alanlar için de uygulanması mümkün değildir. Zira geliştirme alanı içinde yer alan ve teknik altyapısı tamamlanmış bir alanda bile söz konusu bedelin alınması mümkün değilken tüm altyapısı tamamlanmış yerleşik alanlardan söz konusu bedelin istenilmesi düşünülemez.

Sonuç olarak; İmar Kanunu'nun 23'üncü maddesi uyarınca alınacak teknik alt yapı bedellerinin sadece maddede açıkça belirtilen "Geliştirme alanları" ve "bu alanlarda teknik alt yapısı olmayıp yapı ruhsatı alınmak istenen yerler" ile sınırlı tutulması, Kurum tarafından uygulanan program dâhilinde yeni yapılan yollar için 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda yer alan katılma payı hükümlerinin tatbik edilmesi, yapılan işlemlerin hukuka uyarlılığı açısından önem arz etmektedir.

BULGU 20: Şirket Personelinin Herhangi Bir Sözleşme Olmadan Ankara Büyükşehir Belediyesinde İstihdam Edilmesi

Büyükşehir Belediye Şirketlerinde çalışan 73 kişinin herhangi bir sözleşme, protokol, ihale vb. olmadan ve bütçeden herhangi bir gider yapılmadan Büyükşehir Belediyesinin farklı birimlerinde çalıştırıldığı tespit edilmiştir.

Kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan personelin bu kurumlar arasında geçiş yapabilmesine veya geçici görevlendirilmesine ilişkin yasal düzenlemeler bulunmasına karşın, Türk Ticaret Kanunu'na tabi, kurumlar vergisi mükellefi olan, bu kapsamda gelir ve giderini tam olarak beyan etme yükümlülüğü bulunan ve kar amacı güden belediye şirketlerinde görevli personelin başka kurum, kuruluş ve şirketlerde bedelsiz çalışabileceğine ilişkin herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır.

Belediye şirketleri, 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'na tabi şirketlerdir. Türk Ticaret Kanunu'nun 16 ve 18'inci maddelerinde belirtildiği üzere belediye tarafından ticari şekilde işletilmek üzere kurulan kuruluşlar da tacirdir ve her tacirin, ticaretine ait bütün faaliyetlerinde basiretli bir tüccar gibi davranması gerekmektedir.

Bu doğrultuda Büyükşehir Belediyesi, iştiraki olduğu bir şirketin personelini kendi bünyesinde çalıştırmak istiyorsa, 696 sayılı KHK ile 375 sayılı KHK'ya eklenen Ek Madde 20

uyarınca doğrudan hizmet alma suretiyle bu işlemi gerçekleştirmelidir. Aksi bir uygulama, hukuki dayanaktan yoksun olarak personel istihdamına sebebiyet vermektedir.

Yapılan incelemelerde, 2022 yılında toplam maliyeti 10.939.768,05 TL olan 73 şirket personelinin ağırlığı Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Dairesi Başkanlığı ile Özel Kalem Müdürlüğü olmak üzere Büyükşehir Belediyesinin çeşitli birimlerinde görevlendirildiği, bu kişiler için Büyükşehir Belediyesince doğrudan hizmet alımı ve sözleşme yapılmadığı gibi ilgili personelin sosyal hakları dahil tüm masraflarının şirket hesaplarından karşılandığı tespit edilmiştir.

Herhangi bir sözleşme, protokol, ihale vb. olmadan bir belediye şirketinin personelinin Belediye bünyesinde çalıştırılması, mevzuatta açıkça izin verilmeyen bir işlemin gerçekleştirilmesine sebebiyet verdiği gibi Belediye giderlerinin mevzuata aykırı bir şekilde azalmasına ilgili Şirket'in ise ciddi manada gelir kaybına uğramasına sebebiyet vermektedir.

Bu itibarla, şirket personelinin herhangi bir sözleşme, protokol, ihale vb. olmadan Belediyede çalıştırılmaması, Belediye şirketlerinden personel istihdam edilmek istendiğinde ise doğrudan hizmet alım yönteminin kullanılması gerekmektedir.

BULGU 21: İşçilerin Kanunda Belirtilen Yıllık İzinlerinin Kullanılmaması

Büyükşehir Belediyesinde çalışan işçilerin sosyal hakları olan yıllık ücretli izinlerinin zamanında düzenli olarak kullanılmadığı ve bu nedenle birikmiş yıllık izin sürelerinin bulunduğu görülmüştür.

Anayasa'nın "Çalışma şartları ve dinlenme hakkı" başlıklı 50'nci maddesinde; dinlenmenin çalışanların hakkı olduğu belirtildikten sonra bu hak ve bu hakkın kullanım şartlarının kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

4857 sayılı İş Kanunu'nun 53'üncü maddesinde, işçilere yıllık izin verileceği ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği; 56'ncı maddesinde yıllık iznin 53'üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu; 59'uncu maddesinde iş sözleşmesinin herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretin, sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceği; 60'ıncı maddesinde yıllık ücretli izinlerin, yürütülen işlerin niteliğine göre yıl boyunca hangi dönemlerde kullanılacağı, izinlerin ne suretle ve kimler tarafından verileceği veya sıraya bağlı tutulacağı, yıllık iznin faydalı

olması için işveren tarafından alınması gereken tedbirler ve izinlerin kullanılması konusuna ilişkin usuller ile işverence tutulması zorunlu kayıtların şekline ilişkin hususların ilgili Bakanlık tarafından hazırlanacak bir Yönetmelik ile gösterileceği belirtilmiştir.

Bu Kanun hükmüne istinaden 03.03.2004 tarih ve 25391 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği’nde de yıllık izinlerin kullanımı ile ilgili olarak İş Kanunu’na benzer düzenlemeler yapılmıştır.

Aynı Kanun’un “Yıllık ücretli izin hükümlerine aykırılık” başlıklı 103’üncü maddesinde ise yıllık ücretli izni bu Kanununun 56’ncı maddesine aykırı olarak bölen veya hak edilmiş izni kullanmadan iş sözleşmesinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya belirtilen Yönetmelik’in esas ve usullerine aykırı olarak izin kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için ikiyüzyirmi Türk Lirası (2022 yılında 755,00 TL) idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

Yukarıda yer alan düzenlemelere göre işverenin yıllık izinleri kullandırma yükümlülüğünü yerine getirmemesi ve işçinin de izin hakkından feragat etmesi mümkün değildir. Diğer taraftan işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları ücrete dönüşmekte ve yıllık izin karşılığı yapılacak olan bu ücret ödemesi de işçinin son ücreti üzerinden yapılacağından yüksek tutarlarda ödeme yapılmasına neden olunmaktadır. Ayrıca Anayasal bir hak olan yıllık izinlerin kullandırılmaması durumunda idareler, 4857 sayılı İş Kanunu’nun 103’üncü maddesi gereğince idari para cezası ile karşı karşıya kalabilmektedir.

Yapılan incelemede Büyükşehir Belediyesinde görev alan kadrolu 275 işçiden 77’sinin 100 ile 200 gün arasında, 73’ünün 200 ile 300 gün arasında, 30’unun 300 ile 400 gün arasında, 10’unun 400 ile 500 gün arasında, 3’ünün ise 500 ile 600 gün arasında kullanmadığı izinlerinin olduğu tespit edilmiştir. Bu işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde, kullanmadıkları yıllık izin gün sayısı kadar işçinin son yevmiyesi dikkate alınarak izin ücreti ödeneceğinden idareler açısından öngörülemez giderlerin ortaya çıkmasına neden olmaktadır.

Kamu idaresi cevabında Belediyenin ilgili birimlerine konu ile ilgili Genelge gönderildiği beyan edilmiştir.

Belirtilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar çerçevesinde Belediyede çalışan işçilerin yıllık ücretli izinlerinin, mevzuata uygunluk ve belediyeye ek mali külfet getirmemesi

amacıyla biriktirilmeden, zamanında ve düzenli olarak kullanılması sağlanmalıdır.

BULGU 22: Devlet Memurları Kanunu'nda Belirlenen Sayıda Engelli Personel İstihdamının Sağlanmaması

İdare tarafından 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda belirlenen sayıda engelli personel çalıştırılmadığı tespit edilmiştir.

657 sayılı Kanun'un "Engelli personel çalışma yükümlülüğü" başlıklı 53'üncü maddesine göre kurum ve kuruluşlar anılan Kanun'a göre çalıştırdıkları personele ait kadrolarda %3 oranında engelli personel çalıştırmak zorundadır. Kanunda belirtilen oranın hesaplanmasında ilgili kurum veya kuruluşun toplam dolu kadro sayısının dikkate alınması gereklidir.

Anılan Kanun'un 53'üncü maddesine dayanılarak hazırlanan Engelli Kamu Personel Seçme Sınavı ve Engellilerin Devlet Memurluğuna Alınmaları Hakkında Yönetmelik'in "Kadroların tahsisi" başlıklı 10'uncu maddesinin birinci fıkrasına göre engellilerin atanmasına tahsis edilecek kadro sayısının tespitinde, ilgili kamu kurum veya kuruluşunun toplam dolu memur kadro sayısının %3'ünün dikkate alınacağı belirtilmiştir.

Ayrıca aynı maddenin ikinci fıkrasında kamu kurum ve kuruluşlarının, hizmet gereklerine göre engellilerin atanmasına tahsis edecekleri münhal kadrolarını, EKPSŞ sonuçlarına veya kura usulüne göre yerleştirme yapılmasını sağlayacak şekilde farklı eğitim düzeyi, hizmet sınıfları ve unvanlar itibarıyla hazırlanmasının esas olacağı düzenlenmiştir.

Yapılan incelemelerde, Büyükşehir Belediyesinde memur kadrolarında toplam 3852 personel istihdam edildiği, istihdam edilen toplam memur sayısının %3'ü dikkate alındığında çalıştırılması gereken engelli memur sayısının 116 olduğu ancak İdarede 90 kişinin engelli memur kadrosunda çalıştırıldığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından bulgu konusu hususa ilişkin gerekli çalışmaların devam ettiği bildirilmiştir.

Sonuç olarak, yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri uyarınca Belediyede çalıştırılması gereken sayıda engelli memur istihdamının sağlanması gerekmektedir.

BULGU 23: Avukatlık Vekâlet Ücretlerinin Dağıtımında Belediye Bütçesine Gelir Kaydedilmesi Gereken Tutarların Takibinin Yapılmaması

659 sayılı Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararname ve Vekâlet Ücretlerinin Dağıtımına Dair Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümleri uyarınca Ankara Büyükşehir Belediyesi bütçesine gelir kaydedilmesi gereken tutarların gelir kaydına konu edilmediği tespit edilmiştir.

a) Dağıtımı Yapılmayan Avukatlık Vekâlet Ücretlerinin Üçüncü Bütçe Yılı Sonunda Gelir Kaydedilmemesi

İdare lehine sonuçlanan dava ve icra takipleri nedeniyle elde edilen vekâlet ücretlerinin ilgili personele dağıtımından sonra arta kalan tutarın üçüncü bütçe yılı sonunda idare bütçesine gelir kaydedilmediği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Avukatlık ücretinin dağıtımı" başlıklı 82'nci maddesinde; belediye lehine sonuçlanan dava ve icra takipleri nedeniyle hükme bağlanarak karşı taraftan tahsil olunan vekâlet ücretlerinin dağıtımı hakkında 1389 sayılı Kanun hükümlerinin kıyas yolu ile uygulanacağı hükme bağlanmıştır.

659 sayılı KHK'nın 18'inci maddesinde ise; 1389 sayılı Kanun'un yürürlükten kaldırıldığı, diğer mevzuatta 1389 sayılı Kanun'a yapılan atıfların bu KHK'ya yapılmış sayılacağı belirtilmiştir.

Bu kapsamda 659 sayılı KHK'nın 14'üncü maddesinde vekâlet ücretine hükmedilmesi ve dağıtılması hususu düzenlenmiş; bu maddeye dayanılarak hazırlanan Vekâlet Ücretlerinin Dağıtımına Dair Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik ile de vekâlet ücretinin dağıtımına ilişkin usul ve esaslar tespit edilmiştir.

Mezkûr Yönetmelik'in 4'üncü maddesinde, idareler lehine karara bağlanan ve tahsil edilen vekâlet ücretlerinin bir emanet hesabında toplanacağı belirtilmiş ve 6'ncı maddesinde de ödenecek vekâlet ücretinin limiti ve dağıtım şekli gösterilmiştir.

Ayrıca vekâlet ücreti ödenen ve limitini dolduramayan hukuk birim amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü ve avukatlara ödenecek tutarların, mali yılı takip eden Ocak ayı sonuna kadar tahakkuka bağlanmak suretiyle emanet hesabındaki limit dışı vekâlet ücretinden ödeneceği de Yönetmelik'in "Limit dışı vekâlet ücretinin dağıtımı" başlıklı 7'nci maddesinde

açıklanmıştır.

Aynı Yönetmelik'in "Bütçeye gelir kaydedilmesi" başlıklı 8'inci maddesinde ise emanet hesabında toplanan ve dağıtımı yapılamayan vekâlet ücretlerinin, tahsilini takip eden üçüncü bütçe yılının sonunda gelir kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, İdare lehine neticelenen dava ve icra takipleri nedeniyle elde edilen vekâlet ücretlerinin dağıtımı sonucunda 2018 yılından arta kalan ve 333-Emanetler Hesabında izlenen toplam 336.988,37 TL'lik tutarın üçüncü bütçe yılı sonunda idarenin bütçesine gelir kaydedilmediği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında 333-02-05 Avukatlık Ücretleri Hesabına N-1, N-2 ve N-3 yıllarını belirtir yardımcı hesap kodları açıldığı belirtilmiş olmasına rağmen bulguda konu edilen 336.988,37 TL'lik tutarın gelir kaydedilmesine ilişkin herhangi bir açıklamada bulunulmamıştır.

Sonuç olarak, vekâlet ücretlerinin dağıtımı sonucunda arta kalan tutarların takibinin yapılması ve üçüncü bütçe yılı sonunda mevzuat hükümlerine riayet edilerek gelir kaydedilmesi gerekmektedir.

b) Avukatlık Vekâlet Ücretlerinin %5'lik Kısımının Bütçeye Gelir Kaydedilmemesi

İdare lehine sonuçlanan dava ve icra takipleri nedeniyle hükme bağlanarak karşı taraftan tahsil edilen vekâlet ücretlerinin %5'lik kısmının bütçeye gelir kaydedilmediği görülmüştür.

659 sayılı KHK'nın "Davalardaki temsilin niteliği ve vekâlet ücretine hükmedilmesi ve dağıtımı" başlıklı 14'üncü maddesinin ikinci fıkrasında, vekâlet ücretinin %55'inin dava ve icra dosyasını takip eden hukuk birim amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü veya avukata, %40'ının dağıtımın yapıldığı yıl içerisinde altı aydan fazla süreyle hukuk biriminde fiilen görev yapmış olmak şartıyla, bu birimdeki hukuk birim amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü ve avukatlara eşit olarak ödeneceği ifade edilmiş ancak geriye kalan %5'lik kısmın kullanımına ilişkin bir düzenleme getirilmemiştir.

Bu kapsamda 659 sayılı KHK hükümlerine istinaden 08.07.2012 tarih ve 28347 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Vekâlet Ücretlerinin Dağıtımına Dair Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik ile vekâlet ücretlerinin %5'lik kısmının kullanımına açıklık getirilmiştir.

Yönetmelik'in "Ödenecek vekâlet ücretinin limiti ve dağıtım şekli" başlıklı 6'ncı

maddesinin birinci fıkrasının (c) bendi;

“Dağıtımı yapılmayan %5’lik kısım muhasebe birimince Hazineye gelir kaydedilir.” şeklinde düzenlenmiştir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine göre; İdare lehine sonuçlanan dava ve icra takipleri nedeniyle hükme bağlanarak karşı taraftan tahsil edilen vekâlet ücretlerinin 333-Emanetler hesabında muhasebeleştirilmesi, toplanan vekâlet ücretlerinin %55’inin dava ve icra dosyasını takip eden hukuk birim amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü veya avukata, %40’ının dağıtımın yapıldığı yıl içerisinde altı aydan fazla süreyle hukuk biriminde fiilen görev yapmış olmak şartıyla, bu birimdeki hukuk birim amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü ve avukatlara eşit olarak ödenmesi, geriye kalan %5’lik kısmının ise muhasebe birimince gelir kaydedilmesi gerekmektedir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; Belediye lehine sonuçlanan dava ve icra takipleri nedeniyle elde edilen vekâlet ücretlerinden dağıtımı yapılmayan %5’lik kısımlara ilişkin son 5 yıllık verilere göre sadece 2018 yılında tahsil edilen 1.603.378,58 TL tutarın %5’lik kısmı olan 80.168,93 TL’nin gelir kaydedildiği diğer yıllara ilişkin toplam 322.733,97 TL olan %5’lik kısımların muhasebe birimince gelir kaydedilmediği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında 13.06.2023 tarihli 21632 nolu muhasebe işlem fişi ile 333.02.05 Avukatlık Vekalet Ücretleri Hesabında bulunan tutarın %5’inin bütçeye gelir olarak kaydedildiği belirtilmiş olmasına rağmen söz konusu muhasebe işlem fişi ile gelir kaydı yapılan tutarın sadece 2022 yılında tahsili yapılan vekâlet ücretinin %5’i olduğu, diğer yıllara ait kısmın ise gelir kaydının yapılmadığı anlaşılmıştır.

Sonuç itibarıyla; İdare lehine sonuçlanan dava ve icra takipleri nedeniyle hükme bağlanarak karşı taraftan tahsil edilen vekâlet ücretlerinin %95’inin mevzuatta belirtilen usul ve esaslara uygun olarak dağıtılması, geriye kalan %5’lik kısmının ise muhasebe birimince her yıl gelir kaydedilmesi gerekmektedir.

BULGU 24: Performans Kriteri Belirlemeksizin Belediye Personeline İkramiye Ödenmesi

Memur kadrosunda bulunan bazı personele herhangi bir objektif kriter ve performans ölçütü olmadan ikramiye ödendiği tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye başkanının görev ve yetkileri" başlıklı 38'inci maddesine göre, Belediye Başkanı, personelin performans ölçütlerini hazırlamak, uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları da meclise sunmakla görevlidir.

Yine aynı Kanun'un "Meclisin görev ve yetkileri" başlıklı 18'inci maddesinde, belediye meclisinin görevlerinden birisinin, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek olduğu belirtilmiştir.

Ayrıca 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Personel istihdamı" başlıklı 22'nci maddesinin son fıkrasında belediye memurlarına, başarı durumlarına göre toplam memur sayısının % 10'unu ve Devlet memurlarına uygulanan aylık katsayının (30.000) gösterge rakamı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarı geçmemek üzere çalıştıkları sürelerle orantılı olarak büyükşehir belediye encümeni kararıyla yılda en fazla iki kez ikramiye ödenebileceği hüküm altına alınmıştır.

Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2022 ve 2023 Yıllarını Kapsayan 6'ncı Dönem Toplu Sözleşme ile belediye memurlarına yapılacak ikramiye ödemelerinin hesabında esas alınacak 30.000 gösterge rakamı 36.000 olarak değiştirilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere; belediyelerde, personelin performansını ölçmek üzere bir sistemin oluşturulması gerekmekte ve bu sistemden alınan verilere göre objektif bir şekilde başarılı olduğu tespit edilen memurlara encümen kararı ile ikramiye ödenebilmektedir. Söz konusu performans sisteminin kurulmadığı bir ortamda, yöneticilerin sübjektif değerlendirmeleri neticesinde belirlenen memurlara ikramiye ödenmesi durumu ortaya çıkacaktır.

Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin 2022 yılı iş ve işlemlerinin incelenmesi sonucunda, ilgili daire başkanlığı tarafından hazırlanan ve genel sekreter oluru alınarak encümene sunulan listelerde yer alan 8 farklı daire başkanlığında çalışan 225 memur personele toplam 3.386.206,26 TL ikramiye ödendiği, encümen kararlarında söz konusu personelin mesai mefhumu gözetmeksizin özverili çalışmaları gibi genel ifadeler ve sübjektif değerlendirmelere binaen ikramiye ödemesine hak kazandığının belirtildiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından, objektif bir performans değerlendirme sistemi kurulmasına yönelik somut adımlar atılması amacıyla gerekli çalışmalara başlandığı bildirilmiştir.

Sonuç olarak, kurum bünyesinde mevzuatın öngördüğü şekilde performans kriterlerinin belirlenmesi, bu performans kriterlerine dayanarak personelin başarı ölçümünün gerçekleştirildiği bir sistemin kurulması ve bulguda bahsi geçen ikramiyelerin objektif kriterlere göre başarılı bulunan personele ödenmesi gerekmektedir.

BULGU 25: Taşınmaz Kiralamalarından Bir Kısımında Kira Süresi Sona Ermesine Rağmen Süre Uzatımı Yolu ile Taşınmazların Kullandırılmaya Devam Edilmesi

Belediye tarafından kiraya verilen taşınmazlardan bir kısmının kira sözleşmelerinde belirtilen süreler ve bu sürelerden sonra başlayan 10 yıllık uzama süreleri dolmasına rağmen tahliye işlemlerinin tamamlanmadığı ve söz konusu taşınmazların 2886 sayılı Kanun gereğince yeniden ihalesinin yapılmadığı, bunun yerine mevcut sözleşmelerin sürelerinin uzatılarak ecrimisil alınmak suretiyle kiracılık ilişkisinin sürdürüldüğü tespit edilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde, belediyelerin satım, kira ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi gibi işlerinin bu Kanun'a göre yapılacağı hüküm altına alınmıştır. Mezkûr Kanun'un "Kiralarda sözleşme süresi" başlıklı 64'üncü maddesinde, kiraya verilecek taşınmaz malların kira süresinin on yıldan çok olamayacağı belirtilmiş, süre uzatımı ile ilgili herhangi bir hükme ise yer verilmemiştir.

Aynı Kanun'un "Ecrimisil ve tahliye" başlıklı 75'inci maddesinde; kira sözleşmesinin bitim tarihinden itibaren işgalin devam etmesi halinde ecrimisil alınacağı ve işgal edilen taşınmaz malın, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülki amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek idareye teslim edileceği belirtilmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinde yapılan düzenleme ile yukarıda yer alan hükümlerin belediye taşınmazları için de uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

01.07.2012 tarihinde yürürlüğe giren 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu ile kiralama işlemleri hakkında yeni ve genel düzenlemeler getirilmiş, Kanun'un 339'uncu maddesinde kamu kurum ve kuruluşlarının hangi usul ve esaslarla yapılmış olursa olsun konut ve çatılı işyeri kiralamalarında Türk Borçlar Kanunu hükümlerine tabi olacakları belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un "Konut ve çatılı işyeri kiralarında sözleşmenin sona ermesi" başlıklı 347'nci maddesinde kiraya verenin, sözleşme süresinin bitimine dayanarak sözleşmeyi sona erdiremeyeceği, ancak on yıllık uzama süresi sonunda bu süreyi izleyen her uzama yılının bitiminden en az üç ay önce bildirimde bulunmak koşuluyla sözleşmeye son verebileceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinin birlikte değerlendirilmesi sonucunda; kiraya verilen taşınmaz hakkında 2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesi uygulanacaksa sürenin bitiminde derhal tahliye işlemlerinin başlatılması gerektiği; şayet 6098 sayılı Kanun'a tabi bir taşınmazın tahliyesi gündeme gelecekse bu sefer de kira sözleşmesinde belirtilen süre sonunda 10 yıllık uzama süresinin tamamlanması ile birlikte tahliye işlemlerinin gerçekleştirilmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemelerde Kurum mülkiyetinde olan bazı taşınmazların 2886 sayılı Kanun uyarınca, bazı taşınmazların ise çok eski tarihli adi kira sözleşmeleri ile kiraya verildiği görülmüştür. Söz konusu taşınmazlardan bir kısmının kira başlangıç tarihleri 1980 hatta 1970'li yıllara kadar dayanmaktadır.

Türk Borçlar Kanunu'nun yürürlüğe girdiği 01.07.2012 tarihinde mezkûr işyerlerinin birçoğunun on yıllık uzama süreleri zaten sona ermiş idi. Borçlar Kanunu'nun uygulanmasına ilişkin hükümler içeren 6101 sayılı Kanun'da bu durumda olan işyerleri için öngörülen iki yıllık uzama süresi ise 2014 yılı tarihi itibarıyla bitmiştir.

Yasal tüm süreleri biten mezkûr taşınmazlar için tahliye ihtarnameleri gönderilmişse de 2022 yılı sonu itibarıyla fuzuli şağil konumunda bulunan kişilerin bahsi geçen taşınmazlardan tahliyeleri henüz tamamlanamamıştır. Bunun yerine bu kişilere ecrimisil tahakkukları yapılarak kiracılık ilişkileri mevzuata aykırı olarak devam ettirilmiştir.

Kamu idaresi tarafından, sözleşme süresi biten ve 10 yılı tamamlayan kiracılara ilişkin ihtarnamelerin gönderildiği, bulgu konusu diğer hususlara ilişkin ise çalışmaların devam ettiği bildirilmiştir.

Sonuç olarak, 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre ihalesi yapılan kira sözleşmelerinde süre uzatımı verilmesi mümkün değildir. Kira süresi sözleşmenin temel öğelerinden biridir ve hukuk prensiplerine göre kanunlarda özel düzenleme bulunmadıkça söz konusu sürenin değiştirilmesi bütüncül işlemin değiştirilmesi ile aynı usule tabidir. Bu nedenle belli bir süreyle ve belli şartlarla ihalesi yapılan bir kiralama işlemi, sözleşme süresi ve 6098 sayılı Kanun uyarınca beklenilmesi gereken uzama süresinin bitiminde sonlandırılmalı, söz konusu yer için 2886 sayılı Kanun uyarınca tekrar ihaleye çıkılarak, rekabet ve eşit muamele sağlanmalıdır.

BULGU 26: Kurumun Tasarrufunda Bulunan Bazı Yerlerin Herhangi Bir İhale Olmaksızın Ecrimisil Karşılığında Üçüncü Kişilere Kullandırılması

Kuruma ait taşınmazlar ile yol, yeşil alan, sosyal donatı gibi sebeplerle tapuda kamuya terk edilen ve Kurumun yetki ve görev sınırları içerisinde yer alan bir kısım yerlerin incelenmesi neticesinde; Ankara Büyükşehir Belediyesinin tasarrufunda olan bazı yerlerin bir kısım kişi ve şirketler tarafından işgal edildiği, bu işgalcilerin mezkûr yerlerden çıkarılmadığı, bunun yerine geçmişe dönük olarak tespit edilen ecrimisillerin kira uygulamasına dönüştürülerek işgallerin devam ettirildiği tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinde 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Ecrimisil ve tahliye" başlıklı 75'inci maddesinde; devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malların gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden ecrimisil isteneceği ayrıca işgal edilen taşınmaz malın, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edileceği belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, ecrimisil bir kiralama yöntemi olmadığı gibi olağan bir taşınmaz yönetim sistemi de değildir. İşgale uğrayan kamuya ait taşınmaz mal için fuzuli şagilden bunun bedelinin adeta bir tazminat suretinde alınmasıdır. Maddenin dördüncü fıkrasında da belirtildiği üzere işgal edilen taşınmaz mal için mülkiye amirine talepte bulunulması ve mülkiye amirince söz konusu taşınmazın 15 gün içinde tahliye ettirilmesi esastır. Aksi bir uygulama, yani işgal eden kişinin ödemesi için tespit edilen ecrimisil bedelinin kira ödemesi gibi esas alınarak ileriye doğru devam ettirilmesi, 2886 sayılı Kanun'un her türlü satış ve kiralamada ihale yoluna gidilmesi gerektiğini ifade eden amir hükümlerine aykırı olacaktır, Ayrıca bu tarz uygulamalar, idare malını haksız ve hukuksuz bir şekilde işgal edenin ödüllendirmesi sonucunu da doğuracaktır.

Yukarıda açıklandığı üzere, Kuruma ait olan veya Kurumun yetki ve sorumluluk bölgesinde bulunup da kamuya terkini yapılan taşınmazlarda herhangi bir işgal vuku bulduğunda bunlar için hem ecrimisil tespit edilerek geriye doğru 5 yılı geçmeyecek şekilde bu ecrimisiller tahsil edilmeli hem de 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75'inci maddesinin dördüncü fıkrası uyarınca konu mülki amire intikal ettirilerek söz konusu taşınmazın tahliyesi

sağlanmalıdır.

Kurum taşınmaz işlemlerinin incelenmesi sonucunda, Ankara'nın değişik birçok mahallinde bulunan çeşitli taşınmazların fuzuli şagiller tarafından işgal edildiği, Kurumun bunları tahliye yoluna gitmediği, bunun yerine ecrimisil uygulamasının kira uygulamasına dönüştürülerek aylık ecrimisiller alındığı ve işgallerin bu suretle devam ettirildiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından, bulgu konusu hususa ilişkin gerekli çalışmaların devam ettiği bildirilmiştir.

Sonuç olarak, Kurum tasarrufunda bulunan yerlerdeki haksız işgaller için geçmişe yönelik ecrimisil tahakkukları yapılmalı, söz konusu işgallerin vakit kaybetmeksizin sonlandırılması sağlanmalıdır.

BULGU 27: Ticari Minibüs Hatlarına İlişkin Toplu Taşıma Hakkının Süresiz Olarak Kullanılması

Ankara Büyükşehir Belediye sınırları içerisinde belirlenen güzergâhlarda çalışan 2.231 adet (J plaka) ticari hatlı minibüse ait işletme hakkının İl Trafik Komisyon Kararları ile süresiz olarak ve ihale yapılmaksızın verildiği görülmüştür. Yapılan incelemelerde; söz konusu uygulamanın hatalı olduğu Sayıştay raporları ile Kuruma bildirilmiş olmasına rağmen, bu hatanın sonlandırılması için Kurum tarafından herhangi bir önlem alınmadığı, ilgililerin iptal işlemine uyumunu sağlayacak geçiş sürecine ilişkin bir planlamanın da yapılmadığı tespit edilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (p) bendinde büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek, işlettirmek; büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksit ve servis araçları dâhil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları arasında sayılmıştır.

Aynı Kanun'un 10'uncu maddesinde 5393 sayılı Belediye Kanunu uyarınca tanınan imtiyazların ilgisine göre büyükşehir belediyelerini de kapsayacağı belirtilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde, 5216 sayılı Kanun'da belirtilen hükme paralel bir hükme yer verilmiş, aynı maddenin beşinci fıkrasında; belediyelerin bu hizmetleri Danıştay'ın

görüŖü ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının kararıyla süresi kırk dokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebileceği, toplu taşıma hizmetlerini imtiyaz veya tekel oluşturmayacak şekilde ruhsat vermek suretiyle yerine getirebileceği, toplu taşıma hatlarını kiraya verebileceği veya hizmet satın alma yoluyla yerine getirebileceği ifade edilmiştir.

Yukarıda detaylı bir şekilde yer verilen mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere toplu taşıma hizmeti, büyükşehir belediyeleri için hem bir görev hem de bir imtiyaz hakkıdır. Söz konusu vazife hizmet satın alınması yoluyla yerine getirilebileceği gibi, ruhsat verme, kiralama veya imtiyaz verilmesi suretiyle de gördürülebilir. Şayet söz konusu hakkın kullanımı başkalarına bırakılacaksa bu tahsis işleminin yetkilendirme süresi belirlenmeli, rekabet ortamı oluşturacak bir şekilde ihale yoluyla yetkilendirme işlemi yapılmalıdır.

Kanun koyucu tarafından belediyeye tanınmış bu hakkın süresiz ruhsat verilmesi tarzında bir başka kişi veya kuruma devredilmesi ise mümkün değildir. Böyle bir uygulama Kanun'da açıkça belediyelere tanınmış bir imtiyaz hakkının sınırsız ve süresiz olarak devri anlamını taşıyacaktır ki bu da hukuken mümkün değildir. Yapılan işlem karşılığında her sene ruhsat harcı alınması da verilen hak karşılığında bir bedel alındığı anlamına gelmez. Zira ruhsat harcı, ruhsat verme işleminde kamu tarafından kişilere sunulan hizmetin karşılığıdır, verilen toplu taşıma hakkının bedeli değildir.

Nitekim Danıştay 13. Dairesinin E:2015/985, K:2015/3164 numaralı Kararı'nda yukarıda yer verilen hükümlere paralel şekilde imtiyaz devri ve kiralama yolunun seçilmesi durumunda uyulması gereken şartlar belirtilmiş; toplu taşıma hizmetlerinin ruhsat vermek suretiyle yerine getirilmesi durumunda ruhsat verilecek sürenin açık bir şekilde ortaya konularak söz konusu ihalenin Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yapılması gerektiği, ruhsatın süresiz bir şekilde verilemeyeceği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemelerde İl Trafik Komisyonu tarafından alınan 01.02.1996 tarih ve 1996/21 sayılı Kararla 2.231 adet şehir içi minibüs plakası tanımlanmış ve başka kişilere verilen söz konusu plakaların süresiz bir şekilde kullanılması sağlanmıştır.

Her ne kadar Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin 29'uncu maddesinde; "*Büyükşehir belediyeleri dâhilinde daha önce il trafik komisyonları veya valiliklerce alınan karar veya izinlerle elde edilmiş haklar saklıdır*" denilmekte ise de kazanılmış hakkın varlığından söz edebilmek için, bu hakkın yürürlükteki hukuk kurallarına uygun olarak tesis edilen bir işlemle elde edilmiş olması gerektiği açıktır.

Nitekim Eskişehir 1. İdare Mahkemesinin 28.11.2013 tarih ve E:2013/86, K:2013/1019 sayılı Kararı'nda davacı kooperatifin İl Trafik Komisyonu kararları ile kazanılmış haklarının bulunduğuna yönelik iddiası, toplu taşıma hatlarını işletme ve işletirme imtiyazına sahip olan belediyelere imtiyaz hakkı bedeli veya kira ücreti ödemededen, il trafik komisyonlarının verdiği kararların kazanılmış hak oluşturamayacağı gerekçesiyle reddedilmiştir. Söz konusu Karar Danıştay 13. Dairesinin E:2014/1735, K:2014/2859 Kararı ile onanarak kesinleşmiştir. Söz konusu hususa benzer başka birçok Danıştay kararı da bulunmaktadır.

04.05.2021 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesi Kararı'nda ise "*belediyenin minibüs hattı tahsisini iptal etmesi*" hakkında Anayasa Mahkemesi (AYM) tarafından tüm tarafların haklarını korumayı amaçlayan kapsayıcı bir karara yer verilmiştir.

AYM, toplu taşıma hakkının verilmesinin üzerinden uzun bir süre geçtiği ve bu hakkın iptal edilmesinin öngörülemez bir husus olduğundan yola çıkarak hakkın bir mülkiyet hakkı olduğuna karar vermiş ve işin esasını görüşmüştür. Daha sonra Mahkeme tarafından Belediye Kanunu'nda düzenleme bulunduğu bahisle yapılan müdahalenin kanuni olduğu, kamu yararı bulunduğu için de müdahalenin meşru bir amaca yöneldiği değerlendirilmiştir. Ölçülebilirlik ilkesi yönünden yapılan incelemede; bu ilkenin alt ilkeleri olan elverişlilik, gereklilik ve orantılılık üzerinden ayrıntılı değerlendirmelerde bulunulmuş; müdahale ile ulaşılmak istenen amacı gerçekleştirmenin mümkün olduğundan bahisle müdahalenin elverişli olduğu; daha hafif bir yöntemle müdahalenin yapılmasının pek mümkün olmadığından bahisle ise müdahalenin gerekli olduğu belirtilmiştir. Kişilerin mülkiyet hakkının sınırlandırılması ile kamu yararı arasındaki adil denge (orantılılık ilkesi) yönünden yapılan değerlendirmede ise; kamu idarelerinin uygun zamanda, uygun yöntemle ve tutarlı hareket etmeleri, kendi hatalarının sonuçlarını bireylere yüklememeleri gerektiği ifade edilmiş, idarelerin kişilere yüklediği külfet için katlanabilir kolay çözümler üretmesinin gerekliliği belirtilmiştir.

Karar'da ayrıca; rekabet ortamı sağlanmadan, önemli sayılabilecek bir bedel ödenmeden, ihalesiz bir şekilde imtiyaz verilmesi sonucunda 49 yıllık sürenin beklenmeyeceğinin tartışmasız olduğu, bu kapsamda imtiyazın sona erdirilmesinin genel anlamda haklı bir dayanağı bulunduğu, ancak ilgililerin bu işleme uyumu için telafi edici önlemlerin alınması, karşı tarafın öngörülemez zararlarının karşılanması, geçiş süresi ve benzeri uygulamalara gidilmesi gerektiği, aksi halde ilgililere ağır bir külfetin yükleneceği ve adil dengenin ilgililer aleyhine bozulacağı ifade edilmiştir.

Belediyenin yürütmekle yükümlü olduğu bir hizmeti bizzat yerine getirmeyip, başka

kişilere gördürebilmesi mümkün olmakla birlikte, bu husus söz konusu hizmetin bir kamu hizmeti olma niteliğini ve belediyenin sorumluluğunu ortadan kaldırmamaktadır. Bu niteliği gözetildiğinde, belediyenin görevine giren bir hizmetin süresiz olarak başka kişilere devredilmesi hukuken mümkün değildir. Mevzuata aykırı olarak tesis edilen işlemlerin ilgililer yönünden kazanılmış hak doğurması ise düşünülemez.

Söz konusu hatalı uygulama 2019, 2020 ve 2021 yılı Sayıştay raporlarında detayları ile konu edilmiş olmasına, Anayasa Mahkemesi tarafından konu hakkında kapsayıcı bir karar alınmasına rağmen Kurum tarafından herhangi bir işlem yapılmamıştır.

Kamu idaresi cevabında, faaliyet süresi sona eren 199 özel halk otobüsünün bir yıl süre ile çalışmalarına devam etmesi yönünde alınan Belediye Meclis kararının iptaline yönelik Ankara 7. İdare Mahkemesinde açılan davanın ve görülen bu dava sonucunda anılan Mahkeme kararına karşı yapılan istinaf başvurusunun İdare lehine sonuçlandığından bahsedilmiş olsa da söz konusu mahkeme kararları münferit nitelikte olup gerek Danıştay 13. Dairesi Kararı gerekse de Anayasa Mahkemesi Kararları göz önünde bulundurularak geçiş süreci ve geçiş önlemleri belirlenip orantılı bir şekilde düzenleme yapılmak suretiyle Belediyeye ait bir imtiyaz hakkının bazı kişilerde süresiz olarak kalmasına müsaade edilmemeli ve bu hakkın başka kişilere ihale edilerek kullandırılması sağlanmalıdır.

BULGU 28: Kentsel Dönüşüm Uygulamalarında Kurum Hataları Sebebiyle Mali Külfet ve Risklerin Oluşması

Kurum tarafından Dikmen vadisi 4 ve 5'inci Etaplarda 2005-2006 yıllarında başlatılan Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Projesinde çeşitli uygulama hataları yapılmış, proje için gerekli işlemler zamanında tamamlanmamış ve bu sebeplerle hem projenin tamamlanması makul sürelerde gerçekleşmemiş hem de Kurum ciddi bir mali külfet ve risk altına girmiştir. Söz konusu hususa ilişkin olarak 2019, 2020 ve 2021 yılı Sayıştay raporlarında tüm açıklamalar ve hatalı yönler detayları ile belirtilmiş olmasına rağmen 2022 yılında da mezkûr husus çözüme kavuşturulamamış ve hak sahipleri için verilmesi gereken dairelerin inşaatı dahi başlatılamamıştır.

Söz konusu proje 04.01.2005 tarihinde ilgili alanın Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Proje Alanı ilan edilmesi ile başlamış, 17.02.2006 tarihinde projeye ilişkin detaylı uygulama esasları belirlenmiştir.

Projenin başlamasının, birçok hak sahibi ile sözleşme imzalanmasının ve bu kişiler

tarafından sözleşme yükümlülüklerinin (tahsis ücretinin ödenmesi, yapının tahliyesi vb.) yerine getirilmesinin üzerinden yaklaşık 10 yıl gibi uzun bir süre geçtikten sonra Kurum tarafından 16.06.2016 tarihinde kat karşılığı yapım işi ihalesine çıkmıştır. Ne var ki, bu ihale yapılırken ilgili alanda kaçak yapıların tamamı temizlenmemiş, anlaşma sağlanması gereken hak sahipleri ile anlaşmalar tamamlanmamıştır. Söz konusu hususlar tamamlanmadan yapım işinin ihale edilmesi yüklenici firma tarafından “işe başlamama sebebi” olarak devamlı öne sürülmüş, bununla ilgili yüklenici tarafından 2016, 2017 ve 2018 yıllarında tespit davaları açılmıştır. Bölgenin yapılardan tamamen temizlenmesi ise 2018 yılının Kasım ayını bulmuştur.

İmar plan ve uygulamaları açısından da proje olması gerektiği gibi devam etmemiş, yapılan imar planları idari yargıda birçok defa iptal edilmiştir. İlk defa 08.03.2017 tarihinde iptal edilen imar planları Kurum tarafından revize edilmiş, ancak tekrardan yapılan planlar da benzer gerekçelerle mahkemeler tarafından iptal edilmiştir. Yukarıda bahsedilen iptal kararları nedeniyle belli dönemlerde yapılaşmanın başlaması hukuki olarak imkânsız hale gelmiş ve sürecin uzamasına sebebiyet verilmiştir.

2020, 2021 ve 2022 yıllarında da yukarıda bahsedilen hususlarda ciddi bir değişiklik olmamıştır. Bu süreçte, yeniden hazırlanan ve onaylanan imar planı üzerine yüklenicinin çalışmadığı günler için (imar planlarının iptal olduğu ve alanın tamamen temizlenemediği dönem) 30 aylık ek süre verilmiş, ne var ki henüz herhangi bir yapılaşma gerçekleşmeden söz konusu imar planının yürütmesi yeniden -daha önceki iptal kararlarında verilen aynı gerekçelerle- durdurulmuştur. Yürütmeyi durdurma kararları daha sonradan kaldırılmışsa da yüklenici firma tarafından yine işe başlanılmamış, bunun üzerine Kurum tarafından yükleniciye ihtarname çekilmiştir. Bu aşamada, imar planlarının iptali için açılan davalar mahkemeler tarafından tekrardan kabul edilmiş ve yapım işinin başlaması yine hukuki olarak imkânsız hale gelmiştir.

Bununla birlikte, Ankara Büyükşehir Belediye Meclisinin 09.11.2022 tarih ve 2082 sayılı kararıyla kesinleşen Dikmen Vadisi Son Etap 1. Kısım 1/1000 Ölçekli Uygulama İmar Planı'nın 8'inci maddesi doğrultusunda sahada her türlü güvenlik tedbirleri alınarak inşaat çalışmalarına ivedilikle başlanması için İdare tarafından yüklenici firmaya 20.12.2022 tarih ve E.1050 sayılı yazı gönderilmiştir. Ancak söz konusu yazıya rağmen yüklenici firma inşaat çalışmalarına henüz başlamamıştır.

Yukarıda açıklanan sebeplerden ötürü hak sahiplerinden önemli bir kısmına 16-17 yıldır Büyükşehir Belediyesi tarafından kira yardımı yapılmaya devam edilmektedir. Sürecin uzaması

sadece hak sahiplerine ödenen kira tutarlarının artmasına neden olmamakta aynı zamanda sürecin uzamasından rahatsız olan bir kısım hak sahiplerinin sözleşmeden dönmek istemesine, bir kısmının ise ifayı ret ve müspet zararın tazmini amacıyla dava açmalarına sebebiyet vermektedir. Söz konusu davalar belediye aleyhine sonuçlanmakta ve kesinleşmektedir. Bu davalar nedeniyle ödenen/ödenecek ana tutarlar yanında yargılama gideri, vekâlet ücreti gibi ödemeler de belediye açısından ciddi bir maddi külfet oluşturmaktadır.

Söz konusu tutarların toplamı sadece bir davada yaklaşık bir milyon TL civarındadır. Mezkûr yapılar tamamlandı hak sahiplerine verilmedikçe 1.000'in üzerinde olan hak sahipleri tarafından belediye aleyhine açılacak dava sayısı nazara alınırsa belediyenin karşı karşıya olduğu mali riskin ne kadar yüksek olduğu rahatlıkla anlaşılacaktır.

Yukarıda açıklanan sebeplerle, bu denli büyük çaplı kentsel dönüşüm projelerinde vakit kaybetmeksizin ilgili alanın yapılardan temiz hale getirilmesi, kanunların amir hükümlerine uymayanlar hakkında gerekli yaptırımların geciktirilmeksizin cebren uygulanması, imar planlarının yasa ve şehircilik ilkelerine uygun yapılarak kesinleşmesinin beklenmesi, daha sonra bu planlarda değişikliğe gidilmemesi, yapım ihalesinin bu süreçlerden sonra gerçekleştirilmesi ve ihalede yükleniciye tevdi edilen yükümlülüklerin tam olarak takibinin sağlanması önem arz etmektedir. Ayrıca mahkemeler tarafından iptal edilen imar planları sonrasında yeniden yapılacak imar planlarında mahkemelerin iptal gerekçeleri dikkate alınmalı ve mevzuata uygun imar planları yapılmalıdır. Söz konusu hususlara riayet edilmesi; kamuya güvenerek kentsel dönüşüm sürecine dâhil olan ve sözleşme imzalayan hak sahiplerinin haklarının korunması açısından önemli olduğu gibi Kurumun ileriki süreçlerde çok büyük mali külfetler ile karşılaşmasını da engelleyecektir.

Kamu idaresi cevabında söz konusu işlerin yüklenicisinin sözleşmeden kaynaklanan yükümlülüklerini yerine getirmemesi nedeniyle mezkur sözleşmenin 07.02.2023 tarihli 04713 yevmiye numaralı Ankara 12. Noterliğince çekilen fesih ihtarnamesiyle fesih edilerek tek taraflı olarak sonlandırıldığı, yarım kalan kentsel dönüşüm projeleri kapsamındaki konut imalatlarının tamamlanabilmesi için Portaş Proje İnş. Taah. Asfalt San. ve Tic. A.Ş. arasında "Dikmen Vadisi Son Etap Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Proje Alanında Arsa Payı Karşılığı (Kat Karşılığı) İnşaat Yapım İş Uygulama Protokolü"nü 01.06.2023 tarihinde imzalandığı ve proje kapsamındaki konut imalatlarına ilişkin iş ve işlemlerin anılan protokol kapsamında yürütülerek hak sahiplerine konutlarının teslim edileceği ifade edilmiştir.

BULGU 29: Taksi Duraklarının Herhangi Bir İhale Olmadan Tahsis Yöntemi ile Esnaf Odasına Kiralanması

Büyükşehir Belediyesinin tasarrufu altında olan ve Ankara ili sınırları içerisinde yer alan tüm taksi durakları ihalesiz bir şekilde, karşılıklı imzalanan bir protokol ve tahsis yöntemi kullanılarak Ankara Umum Otomobilciler ve Şoförler Esnaf Odasına kiralandığı tespit edilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde; taksi sayılarını belirleme, durak yerlerini tespit etme, işletme, işletirme veya kiraya verme yetkisinin büyükşehir belediyelerinde olduğu açıkça belirtilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde, belediyelerin kiralama işlemlerinin mezkûr Kanun hükümlerine tabi olduğu ifade edilmiş, aynı Kanun'un 4'üncü maddesinde "*taşınır ve taşınmaz malların ve hakların kiralanması veya kiraya verilmesi*", "*Kira*" tanımı içerisinde yer almıştır.

Yapılan incelemelerde, Kurum ile Ankara Umum Otomobilciler ve Şoförler Esnaf Odası arasında 01.06.2012 tarihinde Protokol imzalandığı, bu Protokol kapsamında Kurumun tasarrufunda bulunan şehrin muhtelif yerlerindeki 259 adet taksi durağının, durak başı 50 TL (her sene ÜFE oranında artacak şekilde) bedelle mezkûr Esnaf Odasına tahsis edildiği, bu tarihten sonra yapılan duraklarla birlikte toplam durak sayısının 500 adete yaklaştığı, Protokol tarihinden sonra yapılan duraklar için yukarıda yer alan tahsis bedelinin dahi tahakkuk ettirilmediği görülmüştür. Bununla birlikte yapılan araştırmalarda Esnaf Odasının söz konusu Protokol yükümlülüklerine uymadığı, yapılan kiralama sebebiyle Kuruma 3.151.213,59 TL tutarında borcu olduğu ve uzun bir süredir de bu borçlarını ödemediği anlaşılmıştır.

Ayrıca bulgu konusu husus 2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunda da yer almasına ve bulgu cevabında anılan Esnaf Odası ile yapılan Protokolün fesih işlemlerinin başladığı belirtilmiş olmasına rağmen, mevzuata aykırı gerçekleştirilen söz konusu kiralama işlemi düzeltmeye yönelik İdare tarafından herhangi bir işlem tesis edilmemiştir.

5216 ve 2886 sayılı kanunların yukarıda yer alan hükümleri uyarınca, usulüne göre dokümanı hazırlanmış, ilanı yapılmış ve rekabete açık hale getirilmiş bir ihale olmadan, Kurumun uhdesinde bulunan böyle bir hakkın, kiralama işlemine konu edilmesi mümkün değildir. Aynı şekilde söz konusu hakkın Esnaf Odasına tahsis edilme olanağı da bulunmamaktadır. Zira belediyenin yetki ve imtiyazında olan söz konusu hakkın tahsisine

ilişkin ilgili mevzuatta herhangi bir düzenleme yapılmamıştır.

Taksi duraklarının “taşınmaz” olarak değerlendirilip taşınmaz tahsisi kapsamında söz konusu yerlerin Esnaf Odasına kullandırılması da mümkün değildir. Zira Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelik’te meslek kuruluşlarına kamu taşınmazlarının veya kamu haklarının tahsis edilebileceğine ilişkin herhangi bir hükme yer verilmemiştir.

Belediye taşınmazlarının tahsisi hakkında düzenlemelerin yer aldığı 5393 sayılı Kanun’un 75’inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde de belediye taşınmazlarının mahalli idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsisine ilişkin hükümlere yer verilmiş, meslek kuruluşlarına taşınmaz tahsisine cevaz veren herhangi bir ifadeye ilgili bentte yer verilmemiştir. Söz konusu maddenin birinci fıkrasının (c) bendinde, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, “ortak hizmet projesi gerçekleştirilebilecek kuruluşlar” arasında sayılmasına rağmen aynı fıkranın taşınmaz tahsisine ilişkin hükümlerinin yer aldığı (d) bendinde bahsi geçen kuruluşların zikredilmemesi kanun koyucunun açık iradesini göstermesi açısından önemlidir.

Kamu idaresi tarafından, bulgu konusu hususa ilişkin gerekli çalışmalara başlanıldığı bildirilmiştir.

Sonuç olarak; Ankara sınırları içerisinde yer alan taksi duraklarının işletilmesi, işlettirilmesi ve kiraya verilmesine ilişkin yetki ve imtiyaz hakkı 5216 sayılı Kanun uyarınca münhasıran Kuruma aittir. Söz konusu hakkın Kurum tarafından bir başka kişiye kiralanması ancak 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nda yer alan hükümlere göre yapılabilir. Bu hakkın tahsis veya başka isimlerle herhangi bir ihale olmaksızın kişi, şirket veya kuruluşlara kullandırılması ise mümkün değildir. Bu nedenle yaklaşık 11 yıldır yapılan hatalı uygulamanın düzeltilmesi, söz konusu yetkinin ya bizzat Kurum tarafından kullanılması ya da rekabete açık bir ihale ortamı sonucunda süresi ve bedeli belli olacak şekilde kiralanması gerekmektedir.

BULGU 30: Bütün Riskler Sigortasında Bazı Risk Kalemlerinde Muafiyet Oranlarının Yüksek Belirlenmesi

Yapım işlerinde yükleniciler tarafından yaptırılan inşaat sigortalarına ait (bütün risk/all risk) bazı risk kalemlerine %2’den fazla muafiyet uygulandığı görülmüştür.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu’nun “İş ve işyerinin sigortalanması”

başlıklı 9'uncu maddesine göre; yapım işlerinde yüklenicinin, ihale dokümanında belirtilen süre ve şartlara uygun olarak işyerlerindeki her türlü aracı, malzemeyi, ihzaratı, iş ve hizmet makinelerini, taşıtları ve tesisleri oluşabilecek deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı sigorta yaptırması gerekmektedir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesinin "İş ve işyerlerinin korunması ve sigortalanması" başlıklı 9'uncu maddesine göre; sigorta poliçesinde tüm riskler için uygulanabilecek muafiyet oranı azami %2 ve deprem, sel, su baskını, toprak kayması ve terör riskleri için uygulanabilecek koasürans oranı azami %20'dir. Bunun dışında kalan riskler için koasürans uygulanmaz. Muafiyet ve koasürans kısmına isabet eden hasarların karşılanması yüklenicinin sorumluluğundadır.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere; yapım işlerinin inşaat sigortası (bütün riskler/all risk) poliçelerindeki bazı risk unsurlarına azami %2 muafiyet uygulanmalıdır. Sigorta poliçelerindeki muafiyet oranlarının %2'lik orandan fazla olması yüklenicinin nihai sorumluluğunu kaldırmamakla birlikte, karşılaşılabileceği riski artırması bakımından önem arz etmektedir. Dolayısıyla Yapım İşleri Genel Şartnamesinin ilgili hükmünde belirtildiği üzere tüm riskler için uygulanabilecek muafiyet oranı azami %2 olmalıdır.

2021 yılı Sayıştay Raporunda bazı ihale konusu yapım işlerine ait sigorta poliçelerinde bazı risk unsurları için mevzuata aykırı olarak %2 oranının üzerinde tenzili muafiyet oranının uygulandığı belirtilmiştir. Raporda bulgu konusu edilen hususa benzer duruma bu yıl 2022/493958 ihale kayıt numaralı "Etimesgut Aile Yaşam Merkezi Yapım İşİ" ile 2022/192085 ihale kayıt numaralı "Batıkent Rekreasyon Alanı Yapım İşİ"nde rastlanılmış olup, 2022/493958 İKN'li işe ait sigorta poliçesinde hırsızlık, yangın, bakım ve diğer doğal afetler için %10, iksa, kazık, ankraj işleri ve 3. şahıs hasarları için %20 oranında; 2022/192085 İKN'li işe ait sigorta poliçesinde heyelan, sel, terör, diğer doğal afetler, hırsızlık, yangın, bakım, ve 3. şahıs hasarları için ise %10 oranında tenzili muafiyet oranı uygulandığı görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında, "Etimesgut Aile Yaşam Merkezi Yapım İşİ" ne ilişkin olarak muafiyet oranlarının 2022 yılı içerisinde zeyilname ile düzeltildiği belirtilmiş, ancak bulgu metninde yer alan "Batıkent Rekreasyon Alanı Yapım İşİ"ne ilişkin herhangi bir açıklamaya yer verilmemiştir.

Sonuç olarak, istenmeyen risk unsurlarının gerçekleşmesi durumunda sigortacı,

sigortalı, idare ve üçüncü kişiler arasında oluşabilecek hukuki ve mali ihtilafların önüne geçmek adına yapım işlerine ait inşaat sigortalarında %2'den fazla muafiyet uygulanmaması gerekmektedir.

BULGU 31: İdarenin Onayı Olmaksızın Altyüklenici Çalıştırılması

Kurum tarafından ihale edilen bazı yapım işlerinde, İdare onayı olmaksızın alt yüklenici çalıştırıldığı ve bu suretle mevzuatta alt yükleniciler için konulmuş olan kurallara uygunluğun tam ve sağlıklı olarak denetlenemediği görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Alt yüklenicilerin çalıştırılması ve sorumlulukları" başlıklı 20'nci maddesinde, idare tarafından onaylanan alt yükleniciler ile işe başlamadan önce sözleşme yapılması ve bu sözleşmenin bir örneğinin idareye verilmesi gerektiği belirtildikten sonra İdarece onaylanmayan alt yüklenicilerin hiçbir suretle söz konusu işte çalışamayacağı hüküm altına alınmıştır.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Alt yüklenicilerin çalıştırılması ve sorumlulukları" başlıklı 20'nci maddesinde; "4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 10 uncu maddesinin dördüncü fıkrası uyarınca ihale dışı bırakılacak olanlar, 11 inci maddesi uyarınca ihaleye katılamayacak olanlar, 58 inci maddesi uyarınca ihalelere katılmaktan yasaklı olanlar ve 53 üncü maddesinin (b) bendinin 8 inci alt bendi gereğince alınacak Cumhurbaşkanlığı Kararında belirtilen yabancı istekliler ile 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun 26 ncı maddesi uyarınca yasaklı olanlar alt yüklenici olamazlar." hükmüne yer verilerek, alt yüklenici olamayacak olanlar ayrıntılı bir biçimde sayılmıştır.

Yine ilgili genel şartnamede, idare kontrol elemanları, alt yüklenici tarafından istihdam edilen işçilerin ücretlerinin tam ve zamanında ödenip ödenmediğini her ay resen kontrol etmekle yükümlü tutulmuş ve bu konuda bazı yetkiler ile donatılmışlardır.

YİĞŞ'nin 20'nci maddesinin devamında, işin tamamının alt yüklenicilere yaptırılamayacağı, tek bir alt yükleniciye yaptırılacak iş bölümlerinin toplam bedelinin sözleşme bedelinin %30'unu; alt yüklenicilere yaptırılacak işlerin toplam bedelinin ise sözleşme bedelinin %50'sini geçemeyeceği hüküm altına alınmıştır.

Ayrıca 4735 sayılı Kanun'un "Yapım işlerinde yüklenicilerin ve alt yüklenicilerin sorumluluğu" başlıklı 30'uncu maddesi, alt yüklenicileri de yüklenici ile beraber kesin kabul tarihinden sonraki on beş yıl boyunca ortaya çıkabilecek zarar ve ziyandan sorumlu tutmuştur.

Yine 4735 sayılı Kanun'un "İdarenin sözleşmeyi feshetmesi" başlıklı 20'nci maddesi ile yüklenicinin taahhüdünü ihale dokümanı ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirmemesi, idarenin sözleşmeyi feshedebileceği durumlar arasında sayılmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, idarelerden onay alınmaksızın alt yüklenici çalıştırılması mümkün değildir. Söz konusu onay alınmadan alt yüklenici çalıştırılması durumunda, mevzuatın öngördüğü birçok hususun idareler tarafından kontrol edilebilme imkânının azalacağı, alt yüklenici olması yasaklanmış gerçek veya tüzel kişilerin bu durumlarının tespit edilemeyeceği, alt yüklenici işçi ücretlerinin denetlenemeyeceği, yapım işleri bağlamında alt yüklenicilere yaptırılacak iş bölümlerinin mevzuatta belirtilen sınırlara uygunluğunun kontrolünün güçleşeceği, ilgili yapım işinde ortaya çıkabilecek zarar ve ziyandan sorumlu olan bu kişilerin tespit edilemeyeceği ve yüklenicilerin sözleşmenin feshi gibi ağır yaptırımlarla karşılaşabileceği açıktır.

Tüm bu açıklamalar ışığında yapılan denetimler sırasında, Kurum tarafından gerçekleştirilen bazı yapım işi ihalelerinde İdarenin onayı alınmaksızın alt yüklenici çalıştırıldığı görülmüştür. Söz konusu ihalelere 2022/493928 kayıt numaralı Etimesgut ve Gölbaşı İlçelerinde Heyelan Önleme Amaçlı İstinat Duvarları, Altyapı ve Diğer İnşaat İşleri Yapım İşleri ile 2022/686629 kayıt numaralı Ankara Geneli Dere Yataklarında Köprüler ve Menfezler İmalatı Yapım İşleri örnek olarak verilebilir.

Kamu idaresi cevabında, bulgu konusu hususta gerekli işlemlerin yapılacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak, ihale yüklenicilerinin, ilgili iş kapsamında çalıştırdıkları alt yüklenicileri ve bunlarla imzaladıkları sözleşmeleri Kurumun onayına sunmaları ve Kurum tarafından bu durumun Sosyal Güvenlik Kurumu ile yapılacak yazışmalar aracılığıyla takip edilmesi, mevzuattan kaynaklanan sorumlulukların yerine getirilebilmesi anlamında son derece önemlidir.

BULGU 32: Yapım İşlerinden Bir Kısımında İşin Kontrolü İçin Temin Edilen Araçlarda Takip Sisteminin Bulunmaması

Fen İşleri Dairesi Başkanlığı tarafından ihale edilen ve 2022 yılı içerisinde ödemeleri devam eden bazı yapım işi ihalelerinde, işin kontrolü amacına ilişkin olarak yükleniciler tarafından temin edilen binek araçların amaç dışı kullanımının önlenmesine dönük herhangi bir denetim mekanizmasının bulunmadığı tespit edilmiştir.

Yapım İşleri Uygulama Yönetmeliği'nin "Tesis, makine, teçhizat ve diğer ekipmana ilişkin belgeler" başlıklı 41'inci maddesinde, ihale konusu işin yürütülmesi için işyerinde bulundurulması öngörülen tesis, makine, teçhizat ve diğer ekipmana ilişkin bilgilere sözleşme tasarısında yer verileceği belirtilerek ihale konusu işin yürütülmesi amacını aşan taleplerin mevzuata uygun olmadığı vurgulanmıştır.

Yine Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Yapım işinin yürütülmesinde ihtiyaç duyulan araç, gereç ve malzemelerin yüklenicilere aldırılması" başlıklı 49'uncu maddesinde ise, ihale konusu iş kapsamında yer almayan hususların yerine getirilmesinin yükleniciden istenilemeyeceği, ihale konusu işin yürütülmesi ile doğrudan ilgili olması, kullanım süre ve şekillerinin ihale dokümanında belirtilmesi kaydıyla, ihale dokümanında araç, gereç ve malzemelerin yüklenici tarafından temin edileceğine ilişkin düzenleme yapılmasının mümkün olduğu belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, kamu idareleri, kullanım süre ve şekillerinin ihale dokümanında belirtilmesi kaydıyla araç, gereç ve malzemelerin yükleniciler tarafından temin edileceğine ilişkin düzenlemeler yapabilecek ancak bu araç gereç ve malzemelerin ihale konusu dışında kullanılmamasının sağlanması için gerekli tedbirleri alarak, yüklenicilere ihale konusu işin kapsam ve niteliğiyle bağdaşmayan ek külfetler yüklemeyecektir.

Yapılan incelemelerde, Fen İşleri Dairesi Başkanlığı tarafından gerçekleştirilen bazı yapım işi ihalelerinde, işin yürütülmesi ve kontrolü amacıyla yüklenicilerden çok sayıda binek araç talep edildiği, ancak bu araçların ihale konusu iş kapsamı dışında kullanımını kısıtlayacak herhangi bir tedbir ve denetim mekanizmasının İdare tarafından oluşturulmadığı görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında, bulgu konusu hususta gerekli işlemlerin yapılacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak, ihale konusu işin yürütülmesi ve kontrolü amacı ile yakıtı dahi yüklenici tarafından karşılanan bu araçların kullanımının denetlenebilir olmasının sağlanması için söz konusu araçlara Belediye araç takip sistemi ile uyumlu takip cihazlarının takılması ve bu suretle yüklenicilerin menfaatlerinin korunması gerekmektedir.

BULGU 33: Belediye Şirketine Devredilen Yerlerin İhalesiz Bir Şekilde Kiraya Verilmesi

Ankara Büyükşehir Belediyesi tarafından 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu

hükümlerine uygun olarak Belediye Şirketine devredilen bazı otoparkların, söz konusu Şirket tarafından 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine uyulmaksızın üçüncü kişilere kiraya verildiği tespit edilmiştir.

2886 sayılı Kanun'un "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde; genel bütçeye dâhil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin kiralama işlemlerinin bu Kanun hükümlerine göre yürütüleceği ifade edilmiştir.

5216 sayılı Kanun'un "Şirket kurulması" başlıklı 26'ncı maddesinde ise;

"(...) Büyükşehir belediyesi, mülkiyeti veya tasarrufundaki hafriyat sahalarını, toplu ulaşım hizmetlerini, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçelerini işletebilir; ya da bu yerlerin belediye veya bağlı kuruluşlarının % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, 8/9/1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebilir. Ancak, bu yerlerin belediye şirketlerince üçüncü kişilere devri 2886 sayılı Kanun hükümlerine tabidir." denilmektedir.

Yukarıdaki Kanun hükümlerinden anlaşılacağı üzere belediye şirketleri 2886 sayılı Kanun kapsamında yer almamaktadır. Ancak 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesi kapsamında, büyükşehir belediyesi tarafından belediye şirketine ihalesiz olarak devredilen yerlerin, belediye şirketince üçüncü kişilere devrinde 2886 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir.

Yapılan inceleme neticesinde, Ankara Büyükşehir Belediye Meclisinin 12.02.2021 tarih ve 387 numaralı kararı ile mülkiyeti veya tasarrufu ABB'ye ait olan tüm otopark alanlarının işletme haklarının 25 yıl süre ile BELTAŞ şirketine devredildiği ve bu otoparklardan Çankaya ilçesindeki iki alışveriş merkezi önünde bulunan 357 (275+82) araç kapasiteli alanların herhangi bir ihale yapılmaksızın Şirket tarafından belirlenen bedel karşılığında üçüncü kişilere kiralandığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak Büyükşehir Belediyesi mülkiyeti veya tasarrufunda olup da 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesi kapsamında belediye şirketine devredilen yerlerin üçüncü kişilere kiralanması işlemlerinin 2886 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde yapılması gerekmektedir.

BULGU 34: Bitüm Alımının İhale Mevzuatına Uygun Yapılmaması

Ankara Büyükşehir Belediyesi hizmetlerinde kullanılan bitümün, ihale mevzuatına

uygun olmayan bir şekilde, iki şirketten temin edildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 2'nci maddesinde, belediyelerin kullanımında bulunan her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işleri ihalelerinin bu Kanun hükümlerine göre yürütüleceği, "İstisnalar" başlıklı 3'üncü maddesinde hangi idarelerin ne tür alımlarının bu Kanun hükümlerine tabi olmadığı, "Temel ilkeler" başlıklı 5'inci maddesinde ise açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulünün temel usuller olduğu ve diğer ihale usullerinin Kanunda belirtilen özel hallerde kullanılabileceği açıkça belirtilmiştir.

Ayrıca Mezkûr Kanunun "Doğrudan temin" başlıklı 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde, ihtiyacın sadece gerçek veya tüzel tek kişi tarafından karşılanabileceğinin tespit edilmesi halinde söz konusu ihtiyacın ilân ve ihale yapılmaksızın doğrudan temin edilebileceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinin "bitüm malzemesi alımı" açısından incelenmesi neticesinde, 4734 sayılı Kanunun 3'üncü maddesi ile belediyelere bu tür bir alıma ilişkin istisna hakkı tanınmadığı ve ülkemizde bitüm tedarikini sağlayacak birden fazla şirketin varlığı açık olduğundan dolayı belediyelerin bitüm teminlerinin de anılan Kanun hükümleri çerçevesinde temel ilkelere uygun olarak edinilmesi gerekmektedir.

Bu bağlamda EKAP üzerinden yapılan araştırmalar neticesinde, bazı idarelerde, bitüm alım ihalelerinin gerek açık ihale usulü ve gerekse pazarlık usulü kullanılarak 4734 sayılı Kanuna uygun bir şekilde gerçekleştirilebildiği tespit edilmiştir. Bu tespitlere konu ihaleleri kazanan yüklenicilerin, ABB'nin doğrudan alım yaptığı şirketler olmadığı ve bazılarının bitüm ithal etme yetkisine haiz olduğu incelemeler sırasında görülmüştür.

Tüm bu bilgiler ışığında Ankara Büyükşehir Belediyesinde gerçekleştirilen denetimlerde, belediye hizmetlerinde kullanılan bitümün herhangi bir ihale yapılmaksızın, başkanlık oluru ile iki farklı şirketten temin edildiği ve bu şirketler tarafından bitüm fiyatı olarak hangi fiyat belirlenirse o fiyat üzerinden ürün almak zorunda kalındığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak mevzuata uygunluğun sağlanabilmesi, gerekli rekabet ortamının oluşturulabilmesi ve belediye bütçesinin ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılabilmesi için bitüm alımlarının 4734 sayılı Kanunda belirtilen esaslara uygun bir şekilde yine Kanunda yer alan satın alma usullerine göre yapılması gerekmektedir.

BULGU 35: İhale Sözleşmelerinin Mevzuatta Öngörülen Süre Beklenilmeksizin İmzalanması

Kültür ve Sosyal İşler Dairesi Başkanlığı tarafından 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendi uyarınca parasal limitler dâhilinde gerçekleştirilen pazarlık ihalelerinin bir kısmında, mezkûr Kanunda belirtilen sürelere riayet edilmeksizin sözleşme imzalandığı tespit edilmiştir.

Kanun'un "Kesinleşen ihale kararlarının bildirilmesi" başlıklı 41'inci maddesinin son fıkrasında, ihale sonucunun bütün isteklilere bildiriminden itibaren; 21'inci maddenin (f) bendine göre yapılan ihalelerde on gün geçmedikçe sözleşme imzalanamayacağı hüküm altına alınmıştır.

Yine Kanun'un "İhalelere yönelik başvurular" başlıklı 54'üncü maddesinde ihale sürecindeki hukuka aykırı işlem veya eylemler nedeniyle bir hak kaybına veya zarara uğradığını veya zarara uğramasının muhtemel olduğunu iddia eden isteklilerin, Belediye'ye şikâyet ve KİK'e itirazın şikâyet başvurusunda bulunabilecekleri düzenlenmiştir. Burada bahsi geçen "istekli" ifadesinden, ihaleye teklif veren hizmet sunucularının anlaşılması gerektiğine de mevzuatta yer verilmiştir.

Bununla birlikte Mezkûr Kanun'un "İdareye şikâyet başvurusu" başlıklı 55'inci maddenin son fıkrasında idareye şikâyet başvurusunda bulunulması halinde, başvuru üzerine alınan kararın son bildirim tarihini, süresi içerisinde bir karar alınmaması halinde ise bu sürenin bitimini izleyen tarihten itibaren on gün geçmeden ve itirazın şikâyet başvurusunda bulunulmadığı hususuna ilişkin sorgulama yapılmadan veya itirazın şikâyet başvurusunda bulunulması halinde ise Kurum tarafından nihai karar verilmeden sözleşme imzalanamayacağı belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere ihale kararının tüm isteklilere bildiriminden itibaren on gün geçmeden sözleşme imzalanmaması, bu on gün içinde isteklilerden birinin şikâyet başvurusunda bulunması durumunda ise mevzuatla belirlenmiş sürelerin beklenmesi gerekmektedir.

Bu açıdan bakıldığında ilgili Daire Başkanlığının gerçekleştirdiği aşağıdaki ihalelerde söz konusu mevzuat hükümlerine uyulmadığı görülmüştür.

1-) 08.09.2022 tarihinde gerçekleştirilen 2022/904629 kayıt numaralı hizmet alım

ihalesine ilişkin sözleşmenin ihale tarihinden itibaren dördüncü gün olan 12.09.2022 tarihinde imzalandığı ve ihale konusu işin teknik şartnamede de öngörüldüğü üzere 14.09.2022 tarihinde gerçekleştirildiği görülmüştür. Verilen tarihlerden de anlaşılacağı üzere ihale kararı mümkün olan en kısa sürede alınarak tüm isteklilere gönderilse dahi 18.09.2022 tarihinden önce sözleşme imzalanmasının mümkün olmadığı ihaleye çıkış aşamasında dahi öngörülebilecek bir durumdur. İdare yasal düzenlemeler çerçevesinde 18.09.2022 tarihinden önce sözleşme imzalanmasının mümkün olmadığını bildiği halde bu sözleşme kapsamında 14.09.2022 tarihinde iş yaptıracağına dair ihale dokümanına hükümler koymuştur. Bunun yanı sıra ihale kararının tebliğinden itibaren on gün içinde (18.09.2022 tarihine kadar) İdareye şikâyet başvurusunda bulunma hakkı olan başka istekli firmalar da bulunmaktadır ve bu firmaların söz konusu haklarını kullanabilecekleri süre içerisinde hem sözleşme imzalanmış ve hem de iş tamamlanmıştır. Özetle İdarenin, henüz ihaleye çıkmadan dahi bu işe ilişkin sözleşmeyi mevzuatın öngördüğü sürelerle uymaksızın imzalama iradesi taşıdığı ve söz konusu ihalede kendisine herhangi bir şikâyet başvurusunda bulunulmayacağına dönük risk aldığı tespit edilmiştir.

2-) 30.03.2022 tarihinde gerçekleştirilen 2022/300190 kayıt numaralı hizmet alım ihalesine ilişkin sözleşmenin ihale tarihinden itibaren ikinci gün olan 01.04.2022 tarihinde imzalandığı ve ihale konusu işin bir kısmının ihale tarihinden itibaren 10 gün içinde gerçekleştirildiği ve (a) bendinde yaşanan sürece benzer durumların yaşandığı tespit edilmiştir.

3-) 01.02.2022 tarihinde gerçekleştirilen 2022/61908 kayıt numaralı hizmet alım ihalesine ilişkin sözleşmenin ihale tarihinden itibaren üçüncü gün olan 04.02.2022 tarihinde imzalandığı ve ihale konusu işin bir kısmının ihale tarihinden itibaren 10 gün içinde gerçekleştirildiği ve (a) bendinde yaşanan sürece benzer durumların yaşandığı tespit edilmiştir.

4-) 2021/844240, 2022/414119, 2022/777961 kayıt numaralı hizmet alım ihalelerine ilişkin sözleşmelerin de mevzuatın öngördüğü sürelerden önce imzalandığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından işlerin yoğunluğu ve aciliyeti ile personelin sehven yaptığı hatalar sonucu bulgu konusu hususların yaşandığı belirtilmiş ve bundan sonra ihale iş ve işlemlerinde gerekli özenin gösterileceği bildirilerek bulgu konusu hususa iştirak edilmiştir.

Sonuç olarak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını sağlamakla sorumlu olan Belediyenin, mevzuatta öngörülen süreleri beklemezsizin sözleşme imzalamaması, isteklilerin

şikâyet hakkını kullanmasına engel olabilecek tutumlardan kaçınması ve ihale dokümanını mevzuata uygun olarak hazırlaması gerekmektedir.

BULGU 36: Bazı Yapım İşlerinde Geçici Kabul İşlemlerinin Mevzuatta Belirtilen Sürelere Uygun Olarak Gerçekleştirilmemesi

Ankara Büyükşehir Belediyesi tarafından ihale edilen yapım işlerine ait ihale işlem dosyalarının incelenmesi sonucunda, bazı işlerin geçici kabullerinin mevzuat hükümlerine aykırı olarak süresi içerisinde gerçekleştirilmediği görülmüştür.

04.03.2009 tarih ve 27159 mükerrer sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Yapım İşleri Muayene ve Kabul Yönetmeliği’nin ‘Geçici kabul başvurusu’ başlıklı 6’ncı maddesinde; taahhüt edilen işin, sözleşme ve eklerinde yer alan hükümlere uygun olarak tamamlanmasını takiben yüklenicinin idareye geçici kabulün yapılması için yazılı olarak başvuruda bulunacağı, bu başvuru tarihinden itibaren en geç on gün içinde işin, yapı denetim görevlisi tarafından ön incelemeye tabi tutulacağı, inceleme sonucu işin sözleşme ve eklerine uygun olarak tamamlandığının ve kabul işleminin yapılmasında Yapım İşleri Genel Şartnamesine göre bir engel bulunmadığının anlaşılması durumunda, yapı denetim görevlisinin “Geçici Kabul Teklif Belgesi”ni düzenleyerek yetkili makama göndereceği ve yetkili makamın, en geç on gün içinde Geçici Kabul Komisyonunu oluşturacağı hüküm altına alınmıştır.

Geçici kabul komisyonunun, kurulmasından itibaren en geç on gün içinde işyerine giderek yüklenici tarafından gerçekleştirilen işleri inceleyeceği, muayene edeceği ve geçici kabule engel bir durum bulunmadığı takdirde, işin geçici kabulünü yapacağı ise mezkûr Yönetmeliğin “Muayene ve kabul komisyonlarının görevleri” başlıklı 4’üncü maddesinde belirtilmiştir. Aynı maddenin son fıkrasında söz konusu sürenin, gerekmesi halinde yetkili makam tarafından uzatılabileceği de düzenlenmiştir.

Tüm bu hükümlerden anlaşılacağı üzere normal şartlar altında geçici kabul işlemlerinin, yüklenicinin başvurusundan itibaren en geç 30 gün içinde tamamlanması gerekmektedir. İdarenin ise bazı yapım işlerinde, yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine uygun davranmadığı ve geçici kabul sürecini herhangi bir uzatma kararı veya zorlayıcı neden bulunmaksızın 30 günü aşan zamanlarda tamamladığı görülmüştür.

Söz konusu duruma aşağıda bilgileri verilen yapım işleri örnek gösterilebilir;

- 17.02.2022 tarihinde bitirilen ve yüklenici tarafından aynı tarihte başvuru dilekçesi

verilen 2020/483389 ihale kayıt numaralı yapım işinin geçici kabul onay tarihi, işin bitiminden yaklaşık 114 gün sonra yani 10.06.2022 tarihidir.

- 29.11.2021 tarihinde bitirilen 2020/652540 ihale kayıt numaralı yapım işinin geçici kabul onay tarihi, işin bitiminden yaklaşık 120 gün sonra yani 27.04.2022 tarihidir.

Sonuç olarak, geçici kabule sürecine ilişkin olarak mevzuat ile belirlenmiş bulunan sürelerle uyulması gerekmektedir. Aksi takdirde yüklenicilere zımni olarak süre uzatımı verilmesi ya da belli tarih kısıtlamaları nedeniyle yüklenicilerin faydalanamayacağı ek fiyat farkı gibi düzenlemelerden yararlanılmasının önünün açılacağı durumlar ortaya çıkabilecektir.

BULGU 37: Kredi Kartı ile Yapılan Tahsilatların Mevzuatta Belirtilen Süre İçinde Kurumun Banka Hesabına Aktarılmaması

Kredi kartı ile yapılan tahsilatların Kurumun kamu sermayeli banka hesaplarına aktarılmasında, mevzuatında belirlenen süreye riayet edilmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 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.

08.03.2019 tarih ve 30708 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu Haznedarlığı Yönetmeliği'nin "Amaç" başlıklı 1'inci maddesinde; Yönetmelik'in amacının, kapsamda yer alan kurumların mali kaynaklarının etkin ve verimli kullanılmasını ve izlenebilmesini teminen Kamu Haznedarlığı uygulamasına ilişkin usul ve esasları belirlemek olduğu hükmüne yer verilmiştir.

Anılan Yönetmelik'in "Uygulama ve kullanılacak araçlar" başlıklı 5'inci maddesinin üçüncü fıkrasında ise; gerçekleştirilen tahsilat tutarlarının, özel kanunların verdiği yetki kapsamında yapılan düzenlemelerde yer alan hükümler saklı kalmak kaydıyla takip eden iş günü içinde, yurt içinde yerleşik tüm bankalar aracılığıyla kredi kartları ile yapılan tahsilatın ise azami 20 gün içerisinde ilgili kurumun kamu sermayeli bankadaki hesabına aktarılmasının zorunlu olduğu belirtilmiştir.

Bu çerçevede Kurumun; kredi kartı ile gerçekleştirdiği tahsilatlarının, mali kaynaklarının etkin ve verimli kullanılmasını teminen azami 20 gün içerisinde kamu sermayeli

bankadaki hesabına aktarılması zorunludur.

Yapılan incelemelerde, Kurumun iki banka aracılığıyla kredi kartı ile tahsilatlar yaptığı ancak bankalardan birinin pos cihazı ile gerçekleştirilen kredi kartı tahsilatlarını, 30 gün veya daha uzun sürelerle İdarenin kamu sermayeli banka hesaplarına aktardığı tespit edilmiştir.

Bu uygulama ile Kurum; söz konusu tahsilatlara ilişkin nakdini, 20 günü geçen gün sayısı kadar süreyle değerlendirememekte ve elde edeceği gelirden mahrum kalmaktadır. Bu durum Yönetmelik'in düzenlenme amacına aykırılık teşkil etmektedir.

Kamu idaresi cevabında, bulgu konusu hususta gerekli işlemlerin yapılacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak, Kurum tarafından kredi kartı ile yapılan tahsilatların mevzuatta belirtilen azami süre dikkate alınarak kamu sermayeli banka hesabına aktarılması için gerekli tedbirler alınmalıdır.

BULGU 38: Büyükşehir Belediye Meclisi Tarafından Spor Tesislerindeki Sorumluluğa İlişkin Karar Alınmaması

Ankara Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından, Ankara ili sınırları içerisinde yer alan spor tesislerinden hangilerinden Büyükşehir Belediyesinin hangilerinden ilçe belediyelerinin sorumlu olduğuna dair herhangi bir usul ve esas belirlenmediği anlaşılmıştır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Belediyeler arası hizmet ilişkileri ve koordinasyon" başlıklı 27'nci maddesinde; büyükşehir belediyelerinde meydan, bulvar, cadde, yol, sokak, park, spor ve kültürel tesislerin büyükşehir belediyesi ile büyükşehir kapsamındaki diğer belediyeler arasında dağılımına ilişkin esasların büyükşehir belediye meclisi tarafından belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

Anılan Kanun'un büyükşehir belediyesinin gelirlerinin sayıldığı 23'üncü maddesinde ise; büyükşehir belediyesine bırakılan sosyal ve kültürel tesisler, spor, eğlence ve dinlenme yerleri ile yeşil sahalar içinde tahsil edilecek her türlü belediye vergi, resim ve harçları büyükşehir belediyesinin gelirleri arasında sayılmıştır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere; başta spor tesisleri olmak üzere meydan, bulvar, cadde, yol, sokak ve parkların büyükşehir belediyesi ile diğer belediyeler arasındaki dağılımına yönelik esaslar büyükşehir belediye meclisi tarafından

belirlenmektedir. Bu dağılım sonunda büyükşehir belediyesine bırakılan spor ve eğlence yerleri içinden tahsil edilecek her türlü vergi, resim ve harç büyükşehir belediyesinin bir geliridir. Dolayısıyla Büyükşehir Belediyesine bırakılan spor tesisi yerleri içinden ilgili mevzuat gereği alınacak vergi, resim ve harçlar Büyükşehir Belediyesi tarafından takip ve tahsil edilmelidir.

Yapılan incelemelerde; Ankara il sınırları içerisinde bulunan Eryaman Stadyumu, Cebeci İnönü Stadyumu, Ankara Spor Salonu gibi spor tesislerinin sorumluluğunun hangi belediyeye ait olduğuna dair Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından herhangi bir karar alınmadığı tespit edilmiştir.

Ankara ili sınırları içerisinde yer alan spor tesislerindeki sorumluluğun hangi belediyede olduğuna dair Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından bir karar alınmamış olması her türlü belediye vergi, resim ve harçlarının takip ve tahsilini zorlaştırmakta ve alınacak karara göre Büyükşehir Belediyesi veya ilgili ilçe belediyesinin gelir kaybına uğramasına sebebiyet vermektedir.

Kamu idaresi cevabında Belediye Meclisi tarafından spor tesislerindeki sorumluluğa ilişkin karar alınması ve konunun mecliste görüşülmesi amacıyla 15.06.2023 tarihli ve 717401 sayılı Başkanlık Olur'u alındığı ve söz konusu Olur'un 06.07.2023 tarihli ve 912562 sayılı yazı ile Meclis'te görüşülmek üzere Yazı İşleri ve Kararlar Dairesi Başkanlığına gönderildiği beyan edilmiştir.

Sonuç olarak, ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde Ankara ili sınırları içerisinde yer alan spor tesislerinin Büyükşehir Belediyesi ile ilgili ilçe belediyeleri arasında yetki ve sorumluluk dağılımının Ankara Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından yapılması ve söz konusu yerlerden mevzuatı gereği alınması gereken vergi, resim ve harcın takip ve tahsilinin sağlanması gerekmektedir.

BULGU 39: Elektronik Ortamda Gönderilmesi Gereken Verilerin Zamanında Sayıştay'a Gönderilmemesi

Kurum tarafından 2022 yılı hesap dönemine ait mali işlemleri içeren defter, mali tablo, belge ve bilgilerin mevzuatın öngördüğü yol ve yöntemler ile süresi içinde elektronik ortamda Sayıştay'a gönderilmediği tespit edilmiştir.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 8'inci maddesinde, kamu idarelerinin hesaplarına ilişkin defter, kayıt ve belgelerden Sayıştay'a sunulacak olanların çeşitleri, verilme yeri, süresi

ve usullerinin Sayıştay tarafından belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

Bu bağlamda yayımlanan Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştay'a Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 7'nci maddesine göre, İdareler aylık olarak birleştirilmiş veriler defterini ve hesap dönemi sonunda ise 5'inci maddede sayılan diğer defter, tablo ve belgeleri elektronik olarak imzalayarak web portal aracılığıyla Sayıştay'a göndermek zorundadır. Sayıştay tarafından, söz konusu verilerin elektronik ortamda sunulmasına yönelik olarak Birleşik Veri Aktarım Sistemi (BVAS) adlı bir web portal oluşturulmuştur.

Yine mezkûr Usul ve Esaslar'ın "Geçiş hükümleri" başlıklı geçici 1'inci maddesinde, verilerin elektronik ortamda imzalanarak verilmesini temin edecek teknik altyapı veya yazılımın kullanıma açılmasına kadar, söz konusu verilerin 7'nci maddede belirtilen elektronik veri transfer yöntemiyle, elektronik imzaya ilişkin hükümler uygulanmadan Sayıştay'a gönderileceği ve bu durumda, kamu idarelerinin yevmiye defterinin kapanış kayıtlarını içeren son sayfası veya sayfaları ile mali tablo, belge ve bilgilerini imzalı ve mühürlü olarak ayrıca Sayıştay'a gönderecekleri hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, kamu idareleri hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak ve denetim yetkililerine gerekli bilgileri sunabilecek muhasebe sistemleri oluşturmak ve bu sistemden elde edilen defter, mali tablo ve belgelerden bazılarını elektronik ortamda web portal üzerinden Sayıştay'a sunmak zorundadır.

2022 yılına ilişkin Usul ve Esaslar'da yer verilen defter, mali tablo ve belgeler her ne kadar denetimler sırasında fiziki olarak tarafımıza sunulmuş olsa da Sayıştay Veri Analiz Sistemi üzerinden yapılan sorgulamada Kurumun ilk beş aya ilişkin mali verilerinin 2022 yılının Ağustos ayında BVAS'ye yüklendiği, diğer aylar içinde yasal sürelerle uyulmadığı tespit edilmiştir. Ayrıca Kurumun dönem sonu bilançosu ve faaliyet sonuçları tablosunun da 28.02.2023 tarihi itibarıyla elektronik ortamda sisteme yüklenmediği anlaşılmıştır.

Bu durum birleştirilmiş veriler defterinin her ay düzenli olarak BVAS'ye yüklenmediğini ve mali tablo ve belgelerin süresinde Sayıştay'a gönderilmediğini göstermektedir. Söz konusu durum ilgili mevzuata aykırılık oluşturduğu gibi yıl içerisinde yapılacak denetimlerde, özellikle denetimin planlama aşamasında, Kuruma ilişkin mali nitelikteki verilerin zamanında ve tam olarak analizinin yapılamamasına neden olmaktadır.

Kamu idaresi cevabında Sayıştay'a elektronik verilerin zamanında gönderilmesinde

yaşanan gecikmelerle ilgili olarak harcama birimlerine gerekli uyarı ve bilgilendirmelerin yapıldığı beyan edilmiştir.

Sonuç olarak, hesap verme ve denetim süreçlerinin etkili çalışmasını temin etmek üzere mevzuatın öngördüğü verilerin, fiziki ortamda sunulduğu gibi zamanında ve usulüne uygun bir biçimde elektronik olarak da Sayıştay'a gönderilmesi önem arz etmektedir.

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
Yapım İşlerinden Bir Kısımında İşin Kontrol Amacını Aşacak Şekilde Binek Araç Temin Şartı Getirilmesi	2021	Kısmen Yerine Getirildi	Bulguda belirtilen mevzuata aykırı hususların bir kısmı yerine getirilmiş olup bir kısmına ilişkin düzeltici işlemler henüz tamamlanmadığından bulgunun gereği İdare tarafından kısmen yerine getirilmiştir. Bu nedenle söz konusu bulgu içeriği revize edilerek Diğer Bulgular bölümünün 32'nci bulgusu olarak Raporda yeniden bulgu konusu edilmiştir.
Temel ve Bitümlü Sathi Kaplama Yapım İşinin Pazarlık Usulü ile Gerçekleştirilmesi, İşin Tümüyle Alt Yüklenicilere Yaptırılması	2021	Kısmen Yerine Getirildi	Bulgu konusu edilen yapım işinin pazarlık usulü ile ihale edilmesi 2021 yılını ait olup, 2022 yılında bulgu konusu edilmemiştir. Ancak işin tümüyle alt yüklenicilere yaptırılması hususuna 2022 yılında başka ihale örneklerinde de görüldüğü için Diğer Bulgular bölümünün 31'inci bulgusu olarak "İdarenin Onayı Alınmaksızın Altyüklenici Çalıştırılması" başlığı altında yeniden bulgu konusu edilmiştir.
Bütün Riskler Sigortasında Bazı Risk Kalemlerinde Muafiyet Oranlarının Yüksek Belirlenmesi	2021	Yerine Getirilmedi	Yıl içerisinde yapılan denetimlerde bazı yapım işi ihalelerindeki All Risk Sigortalarında yer alan muafiyet oranlarında bulguya esas konuya ilişkin

			benzer durumlara rastlanılmış olduğundan bulgunun gereği yerine getirilmemiştir. Bu nedenle söz konusu husus Diğer Bulgular bölümünün 30'uncu bulgusu olarak Raporda yeniden bulgu konusu edilmiştir.
İdarenin Onayı Alınmaksızın Altyüklenici Çalıştırılması	2021	Yerine Getirilmedi	Kurum tarafından herhangi bir düzeltici işlem yapılmadığından bulgunun gereği yerine getirilmemiştir. Bu nedenle söz konusu husus Diğer Bulgular bölümünün 31'inci bulgusu olarak Raporda yeniden bulgu konusu edilmiştir.
Geliştirme Alanı Vasfı Taşımayan Bölgelerde Yapılan Binalardan Teknik Altyapı Bedeli Alınması	2021	Yerine Getirilmedi	Kurum tarafından herhangi bir düzeltici işlem yapılmadığından bulgunun gereği yerine getirilmemiştir. Bu nedenle söz konusu husus Diğer Bulgular bölümünün 19'uncu bulgusu olarak Raporda yeniden bulgu konusu edilmiştir.
İlçe Belediyelerince Yapı Ruhsatı Verilen Yerlerden Hafriyat Harcının Alınmaması	2021	Yerine Getirilmedi	Kurum tarafından herhangi bir düzeltici işlem yapılmadığından bulgunun gereği yerine getirilmemiştir. Bu nedenle söz konusu husus Diğer Bulgular bölümünün 18'inci bulgusu olarak Raporda yeniden bulgu konusu edilmiştir.
Herhangi Bir Sözleşmeye Dayanmadan Belediye Şirket Personelinin Belediyede İstihdam Edilmesi	2021	Yerine Getirilmedi	Kurum tarafından herhangi bir düzeltici işlem yapılmadığından bulgunun gereği yerine getirilmemiştir. Bu nedenle

			söz konusu husus Diğer Bulgular bölümünün 20'nci bulgusu olarak Raporda yeniden bulgu konusu edilmiştir.
İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmaması	2021	Yerine Getirilmedi	Kurum tarafından herhangi bir düzeltici işlem yapılmadığından bulgunun gereği yerine getirilmemiştir. Bu nedenle söz konusu husus Diğer Bulgular bölümünün 21'inci bulgusu olarak Raporda yeniden bulgu konusu edilmiştir.
Taksi Duraklarının Herhangi Bir İhale Olmadan Tahsis Yöntemi ile Esnaf Odasına Kiralanması	2021	Yerine Getirilmedi	Kurum tarafından herhangi bir düzeltici işlem yapılmadığından bulgunun gereği yerine getirilmemiştir. Bu nedenle söz konusu husus Diğer Bulgular bölümünün 29'uncu bulgusu olarak Raporda yeniden bulgu konusu edilmiştir.
Kentsel Dönüşüm Uygulamalarında Kurum Hataları Sebebiyle Mali Külfet ve Risklerin Oluşması	2021	Yerine Getirilmedi	Kurum tarafından herhangi bir düzeltici işlem yapılmadığından bulgunun gereği yerine getirilmemiştir. Bu nedenle söz konusu husus Diğer Bulgular bölümünün 28'inci bulgusu olarak Raporda yeniden bulgu konusu edilmiştir.
Taşınmaz Kiralamalarından Bir Kısmında Kira Süresi Sona Ermesine Rağmen Süre Uzatımı Yolu ile Taşınmazların Kullanılmaya Devam Edilmesi	2021	Kısmen Yerine Getirildi	Taşınmaz kiralamalarına ilişkin tespit edilen mevzuata aykırı işlemlere yönelik çalışmalar yapılmaya başlanmış olsa da birçok taşınmaz için söz konusu hatalı uygulamaya halen devam edildiğinden bulgunun gereği kısmen yerine getirilmiştir. Bu nedenle söz konusu husus

			Diğer Bulgular bölümünün 25'inci bulgusu olarak Raporda yeniden bulgu konusu edilmiştir.
Kurumun Tasarrufunda Bulunan Bazı Yerlerin Herhangi Bir İhale Olmaksızın Ecrimisil Karşılığında Üçüncü Kişilere Kullandırılması	2021	Kısmen Yerine Getirildi	Bulguya esas konuya ilişkin çalışmalar yapılmaya başlanmış olsa da birçok taşınmaz için hatalı uygulamaya halen devam edildiğinden bulgunun gereği kısmen yerine getirilmiştir. Bu nedenle söz konusu husus Diğer Bulgular bölümünün 26'ncı bulgusu olarak Raporda yeniden bulgu konusu edilmiştir.
Ticari Minibüs Hatlarına İlişkin Toplu Taşıma Hakkının Süresiz Olarak Üçüncü Kişilere Kullandırılması	2021	Yerine Getirilmedi	Kurum tarafından herhangi bir düzeltici işlem yapılmadığından Bulgu'nun gereği yerine getirilmemiş olup söz konusu Bulgu Diğer Bulgular bölümünün 27'nci bulgusu olarak Raporda yeniden bulgu konusu edilmiştir.
Alt Yapı Kazı Çalışmalarından Elde Edilen Zemin Tahrip Bedellerinin İlçe Belediyelerine Aktarılmaması	2021	Yerine Getirilmedi	Kurum tarafından bazı ilçe belediyelerine halen gönderilmeyen zemin tahrip bedelleri bulunduğu bulgunun gereği yerine getirilmemiştir. Bu nedenle söz konusu husus Diğer Bulgular bölümünün 7'nci bulgusu olarak Raporda yeniden bulgu konusu edilmiştir.
Yol Harcamalarına Katılma Payına İlişkin İşlemlerde Hatalı Uygulamalar Yapılması	2021	Yerine Getirilmedi	Kurum tarafından herhangi bir düzeltici işlem yapılmadığından bulgunun gereği yerine getirilmemiştir. Bu nedenle söz konusu husus Diğer Bulgular bölümünün

			14'üncü bulgusu olarak Raporda yeniden bulgu konusu edilmiştir.
Süresi Geçmiş Teminat Mektuplarının Muhasebe Kayıtlarından Düşülmemesi	2021	Kısmen Yerine Getirildi	Süresi geçen teminat mektuplarından bazıları kayıtlardan düşülmüş olsa da halen kayıtlardan düşülmeyen 940 adet süresi geçmiş teminat mektubu bulunmaktadır. Bu nedenle bulgunun gereği kısmen yerine getirilmiş olup söz konusu husus Diğer Bulgular bölümünün 5'inci bulgusu olarak Raporda yeniden bulgu konusu edilmiştir.
Kentsel Dönüşüm Projeleri Kapsamında Kurum Mülkiyetine Geçen Taşınmazların ve Bu Kapsamdaki Kurum Yükümlülüklerinin Mali Tablolarda Yer Almaması	2021	Yerine Getirilmedi	Özel Projeler ve Dönüşüm Daire Başkanlığı tarafından Mali Hizmetler Daire Başkanlığına Kentsel Dönüşüm Projeleri kapsamındaki kamulaştırılan taşınmaz ve girişilen yükümlülüklerle ilişkin herhangi bir bilgi verilmediğinden bulgunun gereği yerine getirilmemiştir. Söz konusu husus Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular bölümünün 3'üncü bulgusu olarak Raporda yeniden bulgu konusu edilmiştir.
İktisadi Faaliyet Konusu Olmayan Giderlere İlişkin KDV'nin İndirim Konusu Yapılması	2021	Yerine Getirilmedi	Kurum tarafından herhangi bir düzeltici işlem yapılmadığından bulgunun gereği yerine getirilmemiştir. Bu nedenle söz konusu husus Diğer Bulgular bölümünün 1'inci bulgusu olarak Raporda yeniden bulgu konusu edilmiştir.

İdare Tarafından Tahsis Edilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması	2021	Kısmen Yerine Getirildi	Yıl içerisinde tahsise konu edilen taşınmazların kayıtları yapılmasına rağmen amortisman kayıtları yapılmadığından bulgunun gereği kısmen yerine getirilmiştir. Bu nedenle söz konusu husus Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular bölümünün 1'inci bulgusu olarak Raporda yeniden bulgu konusu edilmiştir.
Kurum Tarafından Yapılan Sözleşmelerden Bir Kısmının Gider Taahhütleri Hesabına Kaydedilmemesi	2021	Yerine Getirilmedi	Kurum tarafından herhangi bir düzeltici işlem yapılmadığından bulgunun gereği yerine getirilmemiştir. Bu nedenle söz konusu husus Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular bölümünün 4'üncü bulgusu olarak Raporda yeniden bulgu konusu edilmiştir.
Taşınmazların Kaydına İlişkin İşlemlerin Yerine Getirilmemesi ve Fiili Duruma Göre Muhasebe Kayıtlarının Düzeltilmemesi	2021	Kısmen Yerine Getirildi	Kurum taşınmazlarına ilişkin tespit edilen mevzuata aykırı iş ve işlemlere yönelik çalışmalara başlanılmış olsa da 2022 yılı sonu itibarıyla taşınmazların kayıt ve yönetimine ilişkin eksikler devam etmektedir. Bu nedenle bulgunun gereği kısmen yerine getirilmiş olup söz konusu husus Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular bölümünün 5'inci bulgusu olarak Raporda yeniden bulgu konusu edilmiştir.