



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ANKARA KAHRAMANKAZAN BELEDİYESİ

2023 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2024



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	9
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	10
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	10
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	11
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	14
7.	DENETİM BULGULARI.....	14
8.	EKLER.....	30

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	4
Tablo 2: Bütçe Gelirleri Tablosu.....	4
Tablo 3: Bütçe Giderleri Tablosu.....	5
Tablo 4: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık Seyri Tablosu.....	6
Tablo 5: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık Seyri Tablosu.....	6
Tablo 6: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler Tablosu	7
Tablo 7: Mevzuata Göre Uygulanması Gereken Çeşitli Harçlara İlişkin Tablo	21
Tablo 8: Doğrudan Temin Usulü ile Mal Alımlarında %10 Limiti Aşan Tutarlar Tablosu	25

KISALTMALAR

A.Ş.	: Anonim Şirketi
BKK	: Bakanlar Kurulu Kararı
EBYS	: Elektronik Bilgi Yönetim Sistemi
LTD.ŞTİ.	: Limited Şirketi
KDV	: Katma Değer Vergisi
TL	: Türk Lirası
Yİ-ÜFE	: Yurt İçi Üretici Fiyat Endeksi

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Devreden Katma Değer Vergisi Hesabının Gerçek Durumu Yansıtmaması
2. Mevduat Faiz Gelirlerinin Brüt Tutarlar Üzerinden Muhasebeleştirilmemesi
3. Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının Doğru Kullanılmaması

B. Diğer Bulgular

1. Tarife Cetvelinde Bazı Harçların Mevzuatta Öngörülen Azami Tutarların Üzerinde Belirlenmesi
2. Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Takip ve Tahsil Edilmemesi
3. Doğrudan Temin Yöntemi ile Yapılan Mal Alımlarında Belirlenen Üst Sınırın Aşılmış Olması
4. Mal ve Hizmet Alımlarının Kısımlara Bölünerek Doğrudan Temin Yoluyla Yapılmış Olması
5. Yapım İşlerinde Mevzuata Uymayan Süre Uzatım Kararlarının Verilmiş Olması

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.

Kahramankazan 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 Belediye Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun verdiği yetki ve sorumluluklar çerçevesinde yürütmektedir. Belediye, büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan bir ilçe belediyesidir ve belediyenin sınırları, bulunduğu ilçenin mülki sınırlarıdır.

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

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

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

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

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

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

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

Kahramankazan Belediyesinin karar organı olan Belediye Meclisi, biri Belediye Başkanı olmak üzere 26 üyeden oluşmaktadır.

Belediye teşkilâtında; norm kadro esaslarına uygun olarak yazı işleri, mali hizmetler, fen işleri ve zabıta müdürlüğü dâhil 20 adet birim bulunmaktadır. Beldenin nüfusu, fiziki ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak, norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak gerektiğinde sağlık, itfaiye, imar, insan kaynakları, hukuk işleri ve ihtiyaca göre diğer birimler kurulabilmektedir. Bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi belediye meclisinin yetkisi dâhilindedir.

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

Kahramankazan Belediyesinin teşkilat yapısında başkana bağlı memurlar arasından atanan üç başkan yardımcısı ve özel kalem müdürü bulunmaktadır. Belediyenin 20 adet hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili başkan yardımcılıklarına bağlıdır.

Belediye bünyesinde çalıştırılan personele ilişkin bilgiler ayrıntılı olarak aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 1: Personel Durumu Tablosu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	270	123
Sözleşmeli Personel	-	-
Kadrolu İşçi	133	48
Geçici İşçi	-	-
Toplam	403	171
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	349

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. Belediyenin bütçe işlemleri, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümleri çerçevesinde 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 Kahramankazan Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile gerçekleştirmektedir.

Belediyenin 2023 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 1: Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

Giderin Türü	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Alınan Özel Ödenek (TL)	Eklenen/Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
Personel Giderleri	56.136.009,00	36.130.000,00	4.831.300,00/ 3.448.300,00	93.649.009,00	67.922.394,39	25.726.614,61
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	9.963.991,00	1.070.000,00	502.000,00/ 185.000,00	11.350.991,00	8.058.250,61	3.292.740,39
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	196.700.902,00	177.200.000,00	26.853.906,50/ 5.042.906,50	395.711.902,00	368.609.891,10	27.102.010,90
Faiz Giderleri	15.175.000,00	5.000.000,00	4.000.000,00/ 0,00	24.175.000,00	23.118.310,45	1.056.689,55
Cari Transferler	10.450.100,00	9.700.000,00	1.786.000,00/ 1.170.000,00	20.766.100,00	18.334.374,19	2.431.725,81
Sermaye Giderleri	124.803.998,00	80.900.000,00	1.138.000,00/ 14.915.000,00	191.926.998,00	94.880.132,95	97.046.865,05
Sermaye Transferleri	20.000,00	0,00	0,00	20.000,00	0,00	20.000,00
Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Yedek Ödenek	21.750.000,00	0,00	0,00/ 14.350.000,00	7.400.000,00	0,00	7.400.000,00
Toplam	435.000.000	310.000.000	0,00	745.000.000	580.923.353,69	164.076.646,31

Tabloya göre 2023 yılında 435.000.000 TL olarak verilen bütçe, alınan 310.000.000 TL ek ödeneklerle beraber 745.000.000 TL'ye ulaşmıştır. Bu toplam ödeneğin 580.923.353,69 TL si bütçe giderine dönüşmüş olup geriye kalan 164.076.646,31 TL si da ertesi yıla devreden ödenek olarak kaydedilmiştir. Önceki yıldan gelen ve yıl içinde iptal edilen ödenek bulunmamaktadır.

Bütçe giderleri içinde en büyük iki kalemi 368.609.891,10 TL ile mal ve hizmet alımları ve 94.880.132,95 TL ile sermaye giderleri oluşturmaktadır. Personel giderlerinin oranı ise, bütçe giderleri içinde %12 düzeyindedir.

Kurumun 2023 yılı bütçe geliri tahminleri ve gerçekleşme oranları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 2: Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	261.219.570,00	119.232.778,51	336.665,16	118.896.113,35	46
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	6.868.814,00	12.646.016,62	5.290,00	12.640.726,62	184
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	173.800.003,00	52.749.823,23	0,00	52.749.823,23	30

05- Diğer Gelirler	177.661.608,00	128.795.883,60	48.676,48	128.747.207,12	73
06- Sermaye Gelirleri	125.500.005,00	7.548.936,00	0,00	7.548.936,00	6
08-Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	-
09- Red ve İadeler(-)	-50.000,00	0,00	0,00	0,00	-
Toplam	745.000.000,00	320.973.437,96	390.631,64	320.582.806,32	43

2023 yılı bütçe geliri tahmini 745.000.000 TL olup, bu tahmin %43 oranında gerçekleşmiş, net tahsilat 320.582.806,32 TL düzeyinde kalmıştır. Vergi gelirleri tahmininde önemli bir sapma olmuştur. Bu durum arsa ve arazi vergilerinde tahakkuk tahsilat oranlarının düşük olmasından kaynaklanmıştır. Teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde gerçekleşme oranı yüksek olsa da, tahsilat miktarı bütçe gelirleri içinde önemli bir yer tutmamaktadır. Hedeflenen taşınmaz satışlarının gerçekleşmemiş olması nedeniyle sermaye gelirleri de beklenenin çok altında kalmıştır. Gelir bütçesinde esas sapma, alınacak bağış ve yardımlar kaleminde olmuştur. Bu kalemden isabetli tahmin yapılamamış, 173.800.003,00 TL gelir beklendiği halde %30 oranında gerçekleşme ile 52.749.823,23 TL tahsilat sağlanmıştır. Bütün bunların sonucunda da bütçe gelirleri %43 gibi düşük bir oranda gerçekleşmiştir.

Bu değerlere bakıldığında gelir bütçesi tahminlerinin gerçekçi yapılamadığı görülmektedir.

Kurumun 2023 yılında ekonomik kod sınıflandırmada bütçe giderlerinin gerçekleşme durumları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 3: Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	93.649.009,00	67.922.394,39	73
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	11.350.991,00	8.058.250,61	71
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	395.711.902,00	368.609.891,10	93
04- Faiz Gideri	24.175.000,00	23.118.310,45	96
05- Cari Transferler	20.766.100,00	18.334.374,19	88
06- Sermaye Giderleri	191.926.998,00	94.880.132,95	49
07- Sermaye Transferleri	20.000,00	0,00	-
08- Borç Verme	0,00	0,00	-
09- Yedek Ödenekler	7.400.000,00	0,00	-
Toplam	745.000.000,00	580.923.353,69	78

2023 yılında alınan ek bütçeyle beraber toplam 745.000.000 TL ödenek alınmış ve

580.923.353,69 TL bütçe gideri yapılmıştır. Alınan ödenekler %78 oranında bütçe giderine dönüşmüştür. Personel giderleri ve sosyal güvenlik kurumu prim giderlerinde önemli bir sapma olmamıştır. Bütçe ile verilen ödenekler, mal ve hizmet alımlarında %93, cari transferlerde %88, faiz giderlerinde %96 oranlarında kullanılmıştır. Sermaye giderlerinde gerçekleşme oranı %49 olup bu durum yeterince yatırım yapılmadığını göstermektedir.

Belediyenin bütçe gelirlerinin üç yıllık seyri aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 4: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık Seyri Tablosu

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2021 Yılı (TL) (A)	2022 Yılı (TL) (B)	2023 Yılı (TL) (C)	2021-2022 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2022-2023 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	49.116.147,59	77.528.877,22	118.896.113,35	58	53
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	1.954.796,36	8.803.885,31	12.640.726,62	350	44
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	4.105.381,74	7.983.378,26	52.749.823,23	95	560
Diğer Gelirler	49.774.928,10	105.583.049,19	128.747.207,12	112	22
Sermaye Gelirleri	38.869.849,46	32.903.383,60	7.548.936,00	-15	-77
Toplam	143.821.103,25	232.802.573,58	320.582.806,32	62	38
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	257.265,78	277.682,58	390.631,64	8	41
Net Toplam	143.563.837,47	232.524.891,00	316.631.454,69	62	36

Tabloya göre vergi gelirlerinde düzenli bir artış gözlemlenmektedir. Ancak artış oranları düşük kalmıştır. Teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde 2022 yılında önemli bir artış yaşanmıştır. Bu durum taşınmaz kira gelirlerindeki artıştan kaynaklanmıştır. Yıl içinde alınan bağış ve yardımlarda önemli bir artış yaşanmıştır. Sermaye gelirlerinde sürekli azalma olduğu görülmektedir. Diğer gelirler ise, merkezi idare vergi gelirlerinden alınan paylar, yol harcamalarına katılım payı ve mevduat faiz gelirleri nedeniyle artış göstermiştir. Toplam bütçe gelirlerindeki artış oranı 2021-2022 yılları arasında %62 iken 2022-2023 yılları arasında bu artış oranı korunamamış %36 düzeyinde kalmıştır.

Belediye bütçe giderlerinin üç yıllık seyri aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 5: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık Seyri Tablosu

Bütçe Giderinin Çeşidi	2021 Yılı (TL) (A)	2022 Yılı (TL) (B)	2023 Yılı (TL) (C)	2021-2022 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2022-2023 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	18.482.222,68	33.116.442,72	67.922.394,39	79	105
SGK Devlet Prim Giderleri	2.992.512,38	4.906.397,92	8.058.250,61	64	64
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	75.929.910,36	175.586.160,30	368.609.891,10	131	110

Faiz Giderleri	5.930.511,27	14.437.947,19	23.118.310,45	143	60
Cari Transferler	5.349.879,01	8.557.319,28	18.334.374,19	60	114
Sermaye Giderleri	14.206.123,15	33.901.531,84	94.880.132,95	139	180
Sermaye Transferleri	2.000.000,00	0,00	0,00	-	-
Borç Verme	0,00	0,00	0,00	-	-
Yedek Ödenekler	0,00	0,00	0,00	-	-
Toplam	124.891.158,85	270.505.799,34	580.923.353,69	117	115

Ekonomik sınıflandırma koduna göre bütçe giderleri 2021-2022 yılları arasında %117 oranında, 2022-2023 yılları arasında %115 oranında bir artış göstermiştir. Personel giderleri ve sosyal güvenlik kurumu devlet primi giderlerindeki artış personel sayısındaki ve ücretlerdeki artışa paralel bir seyir izlemektedir. Personel giderlerindeki artış oranının farklı olması tazminat ödemelerinden kaynaklanmıştır. Borçlanmaya bağlı olarak faiz giderlerinde bir artış olmuştur. Cari transferler, sosyal harcamalara ayrılan bütçeyi göstermektedir. Mal ve hizmet alım giderlerindeki artışın kaynağı ise büyük oranda müteahhitlik hizmetleri ile temsil, ağırlama, tören organizasyon giderleridir.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2023 yılı faaliyet gideri 546.660.382,87 TL, faaliyet geliri 338.215.446,23 TL olup dönem olumsuz faaliyet sonucu ise 208.444.936,64 TL olarak gerçekleşmiştir.

Belediyenin doğrudan hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiş olup, dolaylı hissedarı olduğu şirket bulunmamaktadır.

Tablo 6: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler Tablosu

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Hisse Oranı (%)
1	Kazanbel Sınav ve Belgelendirme İnş.Turz.San. ve Tic.Ltd.Şti	200.000,00	200.000,00	100
2	Kazanbel Beton İnşaat Sanayi Ticaret Limited Şirketi Kazanbel Beton İnşaat Sanayi Ticaret Limited Şirketi	3.500.000,00	3.500.000,00	100
3	Kazanbel Net İletişim Bilgi Teknolojileri Ticaret Limited Şirketi	3.500.000,00	3.500.000,00	100

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Kahramankazan 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 Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştay Başkanlığına gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuştur:

-Birleştirilmiş veriler defteri,

-Geçici ve kesin mizan,

-Bilanço,

-Faaliyet sonuçları tablosu,

-İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetim hesabı icmal cetveli.

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. Raporda yer alan mali tablolara enflasyon düzeltmesi uygulanmıştır.

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 yansıtmamasından 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 Yönetim 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, mali bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan mali ve diğer kontroller bütünüdür.

Kontrol Ortamı

Kurumun misyonu, misyonun gerçekleşmesini sağlamak üzere tüm birimlerce yürütülecek görevler yazılı olarak belirlenmiş, tüm birimlere duyurularak personelin bilgilenmesi sağlanmıştır.

İş akış süreçleri oluşturulmuş, yetki devirleri, üst yönetici tarafından belirlenen esaslar çerçevesinde devredilen yetkinin sınırlarını gösterecek şekilde yazılı olarak yapılmış ve ilgililere bildirilmiştir. İş akış süreçleri ve yetki devirlerine ilişkin esaslar belirlenirken görevler ayrılığı ilkesine uyulmuştur. Ancak uygulamada bazı birimler arasında yetki ve görev dağılımı konusunda koordinasyon sıkıntısı yaşandığı tespit edilmiştir. Bu durumun kontrol ortamının zayıflamasına sebep olabileceği değerlendirilmektedir.

İdarede Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri konusunda ve diğer alanlarda eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yapılmaktadır. Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur.

Kurum faaliyetlerinin yürütülmesinde dikkate alınması gereken hassas görevlerin neler olduğu belirlenmiş, her düzeydeki yöneticilere verilen görevlerin sonucunu izlemeye yönelik mekanizmaların da oluşturulduğu görülmüştür.

Risk Değerlendirmesi

Kurumun stratejik planı, paydaş görüşleri alınarak birimlerin ve personelinin

katkılarıyla mevzuata uygun bir şekilde hazırlanmış, idarenin yürüteceği program, faaliyet ve projeleri ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren performans programı oluşturulmuş ve zamanında yayınlanmıştır.

Kurumsal risk yönetim çalışmaları yapılmış olup her yıl güncellenmektedir. Amaç ve hedeflerin gerçekleşmesini engelleyebilecek iç ve dış riskleri azaltmak için gerekli önlemler belirlenmiştir. Stratejik plan hazırlanırken riskler değerlendirilmiş ve plan içerisinde yer verilmiştir. Misyon, vizyon, stratejik amaç, performans hedef ve faaliyetlerinin gerçekleşmesini engelleyecek riskler kurum personelinin katkılarıyla doğru olarak belirlenmiş, olası etkileri hesaplanmış ve alınacak önlemler, önem düzeyleri sorumluları açıklanmıştır

Kontrol Faaliyetleri

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla İç Kontrol ve Ön Malî Kontrole İlişkin Usul ve Esaslarda Öngörülen mali işlem süreç akış şemaları hazırlanmış ve personele duyurulmuştur. Yetki devirleri mevzuatına uygun yapılmış, görevler ayrılığı prensibine uyulmuştur.

İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri ve sorumluları belirlenmiştir.

Bu konuda kendine ait bir yönerge olmasa da, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'a uygun olarak bir ön mali kontrol sistemi oluşturulmuşsa da uygulamada aksayan bazı yönleri itibarıyla geliştirilmesi gerekmektedir.

Kurum tarafından mali kararlara yönelik çalışma başlatıldığı görülmüş olup bu doğrultuda Ön Mali Kontrol Yönergesi hazırlanmıştır. Mali karar ve işlemlerin ön mali kontrole tabi tutulduğu ancak ön mali kontrol sürecinde yer alan görevlilerin mali işlem sürecinde de yer aldığı görülmüştür

Kurumda 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.

Bilgi ve İletişim

Bilgi ve iletişim, raporlama, kayıt ve dosyalama sistemi, hata, usulsüzlük ve

yolsuzlukların bildirilmesi standartlarının sağlanmasına yönelik olarak; idare hedeflerini, stratejilerini, varlıklarını ve yükümlülükleri gösteren performans programlarını web sayfasında yayımlayarak kamuoyuna açıklamaktadır. Faaliyet sonuçları ve değerlendirmeler, içerik olarak mevzuata uygun hazırlanan idare faaliyet raporunda gösterilerek kamuoyuna duyurulmaktadır.

İdarenin Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı mevcuttur ve içerik olarak Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'ne uygundur.

Birimler bazında alınan görüşler konsolide edilerek Kamu İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planı hazırlanmıştır. Bu çerçevede; iç kontrol sisteminin kurulması ve işleyişi konusunda gerekli çalışmalar yapılmaya devam edilmektedir.

İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu kurulmuştur ve ilgili üst yöneticinin onayı ile görevlendirilmiştir. Yönetimin ihtiyaç duyduğu gerekli bilgileri ve raporları üretecek ve analiz yapma imkanı sunacak bir yönetim bilgi sistemi bulunmaktadır. Programlar ile ihtiyaç duyulan raporlar ve analizler yapılmaktadır.

Kayıt ve dosyalamanın yapılabilmesi için; Elektronik Belge Yönetim Sistemi (EBYS) 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, bu anlamda sistemin yönetici ve personel tarafından ulaşılabilir ve izlenebilir durumda olduğu anlaşılmaktadır.

Muhasebe işlemleri, her türlü gelir, taşınır, hakediş uygulamaları, evrak takip işlemleri bilgisayar sistemi ortamında yapılmakla beraber sistemin güvenilirliği üst düzeyde bulunmamaktadır.

İzleme

Kurumda, iç kontrolün değerlendirilmesi ve iç denetim standartlarının sağlanmasına yönelik olarak çalışmalar da yapılmıştır. İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu, üst yöneticinin onayı ile görevlendirilmiştir. İç kontrol sistemi, idarenin tüm birimlerince yılda en az bir kez değerlendirilmekte ve İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kuruluna raporlama yapılmaktadır. Oluşturulan iç kontrol sistemi ve kurumsal risk yönetimi üst yönetim ve kurum personeli tarafından sahiplenilmiştir.

Kurumda bir iç denetim birimi kurulmamış, iç denetçi ataması yapılmamıştır. Ancak Kurum periyodik olarak İçişleri Bakanlığı ve Sayıştay tarafından denetlenmektedir. Bunun

yansıra kurumda etkili bir ön mali kontrol birimi oluşturulmuş olup faaliyetini sürdürmektedir.

Muhasebe yetkilisi görevinin, sertifika sahibi bir personel tarafından yürütülmemesi önemli bir eksiklik olsa da, belediye bünyesinde iç kontrol sisteminin kurulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi yönünde önemli çalışmalar yapıldığı ve iç kontrol mevzuatı gereklerinin büyük ölçüde yerine getirildiği görülmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Ankara Kahramankazan Belediyesinin 2023 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: Devreden Katma Değer Vergisi Hesabının Gerçek Durumu Yansıtması

Belediye'nin iktisadi faaliyetleri dışında yürüttüğü hizmetler kapsamında yapmış olduğu giderlere ilişkin olarak ödenen Katma Değer Vergilerinin giderleştirilmesi veya aktifleştirilmesi gerekirken indirim konusu yapıldığı görülmüştür.

3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu 1'nci maddesi hükümlerine göre, Türkiye'de yapılan ticari, sınai, zirai faaliyet ve serbest meslek faaliyeti çerçevesinde yapılan teslim ve hizmetler, Katma Değer Vergisi'nin konusunu teşkil etmektedir. Genel ve katma bütçeli idarelere, il özel idarelerine, belediyeler ve köyler ile bunların teşkil ettikleri birliklere, üniversitelere, dernek ve vakıflara, her türlü mesleki kuruluşlara ait veya tabi olan veyahut

bunlar tarafından kurulan veya işletilen müesseseler ile döner sermayeli kuruluşların veya bunlara ait veya tabi diğer müesseselerin ticari, sınai, zirai ve mesleki nitelikteki teslim ve hizmetleri Katma Değer Vergisine tabidir:

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmelik'inin 191 İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabının niteliğini düzenleyen 153'üncü maddesinde ;

“(2) Mahalli idareler, bir bedel karşılığı satmak üzere ürettikleri mal veya hizmetin üretim girdisi olarak satın aldıkları mal veya hizmetlere ilişkin olarak ödemiş oldukları Katma Değer Vergisini indirim konusu yaparlar. Bunun dışında kurumun satışa konu olmayan kamu hizmeti üretiminde nihai tüketici olarak kullanmak veya tüketmek üzere satın alınmış mal veya hizmet için ödenen Katma Değer Vergisi indirim konusu yapılmaz ve bu tutarlar ilgili gider hesabı veya varlık hesabına yapılacak muhasebe kaydında maliyet bedeline ilave edilir.” Hükmü bulunmaktadır.

191 İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabının işleyişini düzenleyen 154'üncü maddesinde de;

“(1) Kurumların katma değer vergisi tahsilatı yaptıkları faaliyetleri ile ilgili mal ve hizmet alımları nedeniyle yapılan giderin, Katma Değer Vergisi hariç tutarı 630-Giderler Hesabına veya aktifleştirilecek bir unsur ise ilgili hesaba borç..... kaydedilir.” Denilmektedir.

Belediyelerin kamu hizmetleri faaliyeti kapsamındaki mal ve hizmet satın alma işlemleri ile yapım işleri Gelir Vergisi Kanunu veya Türk Ticaret Kanunu esasları çerçevesinde yürütülen bir ticari faaliyet olarak kabul edilemeyeceğinden, bu işler nedeniyle ödenen Katma Değer Vergileri indirilecek KDV niteliğinde olmayıp, doğrudan gider olarak veya ilgili varlık hesabına dahil edilerek kaydedilmelidir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmelik hükümlerine göre, belediyenin iktisadi faaliyetleri kapsamında olmak üzere ay içerisinde mal ve hizmet alımları dolayısıyla ödenen KDV'nin, mal ve hizmet satışı dolayısıyla tahsil edilen KDV'den fazla olması durumunda aradaki farkın 190 Devreden KDV Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmelik'inin 151'inci maddesinde; bir dönemde indirilemeyen ve izleyen döneme devreden katma değer vergisinin 190 Devreden Katma Değer Vergisi Hesabında izleneceği ve Katma Değer Vergisinin indirilinceye kadar bu hesapta bekletileceği ifade edilmektedir.

Kurumda, yapılan mal ve hizmet alımlarında indirim konusu yapılmayacak Katma Değer Vergisi tutarlarının indirim konusu yapıldığı görülmüştür. Belediye tüm mal ve hizmet alımları ile yapım işlerine ilişkin olarak KDV ödemekte ve KDV tahsil etmektedir. Ancak bu ödenen veya tahsil edilen KDV'lerin ne kadarının Katma Değer Vergisine tabi faaliyetlerden kaynaklandığı hesaplanmamıştır. Mahiyetlerine bakılmadan, ödenenler 191 İndirilecek KDV, tahsil edilenler ise 391 Hesaplanan KDV olarak değerlendirilmiş ve öyle kaydedilmiştir.

Muhasebe kayıtlarında, Katma Değer Vergisine tabi ticari bir faaliyet olmayan mal ve hizmet alımları ile yapım işleri nedeniyle ödenen ve gider yazılması gerekirken 191 İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabına kaydedilen tutarlardan kaynaklanan toplam 46.601.340,23 TL bulunmaktadır. Bu tutar 2018 yılından önce yapılan kayıtlardan kaynaklanmış olup, bu tarihten itibaren KDV hesaplarına hatalı kayıt yapılmamıştır. Bu tarihten itibaren, sadece indirim konusu yapılabilecek olan katma değer vergileri indirim konusu yapılmış ve bu tutar zaman içinde azalmıştır.

Yıl içinde de sadece KDV konusu olabilecek satışlar nedeniyle tahsil edilen 1.558.810,49 TL Katma Değer Vergisi indirilmiştir. Ancak geriye kalan kısım Devreden KDV olarak kalmıştır.

Bunun nedeninin de geçmiş yıllarda indirim konusu yapılmaması gereken Katma Değer Vergisi tutarlarının indirim konusu yapılması dolayısıyla Devreden Katma Değer Vergisi tutarlarının sürekli olarak artması olduğu anlaşılmaktadır. Güncel durumu gösteren 190 Devreden KDV hesabında bulunan tutar 2018 tarihi öncesine ait olan tutardır. Çünkü, bu tarihten itibaren 190 devreden KDV hesabındaki tutardan 391 Hesaplanan KDV tutarının aylık tahsilatı kadar mahsup edilmektedir. Önceki yıllarda yapılmış olan kayıtlara ilişkin olan bu tutar, yılı mali tablolarında 190 Devreden Katma Değer Vergisi Hesabında yer almaktadır.

Kamu İdaresi cevabında da, KDV hesaplarının yanlış kullanımının 2018 yılı Sayıştay denetimine konu edildiği, bu tarihten itibaren hatalı KDV kaydının yapılmadığı, güncel durumu gösteren 190 devreden KDV hesabında bulunan tutarın 2018 tarihi öncesine ait tutar olduğu ifade edilmektedir.

Kurumda, 2018 yılından itibaren bu hatalı kayıt işlemi düzeltilmiştir. 2023 yılı içinde de herhangi bir hatalı kayıt yapılmamıştır. Bilançodaki durumu gösteren 190 devreden KDV hesabında bulunan tutar 2018 tarihi öncesine ait olan tutardır. Bu tarihten itibaren 190 devreden KDV hesabındaki tutardan 391 hesaplanan KDV tutarının aylık tahsilatı kadar mahsup

edilmiştir.

Yıl içinde yapılan satışlar nedeniyle tahsil edilen ve 391 Hesaplanan (Tahsil Edilen) KDV Hesabına kayıtlı tutar olan 1.558.810,49 TL'nin indirilmesiyle 45.042.529,74 TL devreden KDV olarak muhasebe kayıtlarında kalmaya devam etmiştir. 391 Hesaplanan KDV ve 191 İndirilecek KDV Hesaplarında herhangi bir bakiye bulunmamakla beraber, 190 Devreden KDV Hesabında bulunan ve hatalı kayıt işlemlerinden kaynaklanan 45.042.529,74 TL ise gerçek durumu yansıtmadığı anlaşılmaktadır. Bu durum 2023 yılı mali rapor ve tablolarını etkilemektedir.

BULGU 2: Mevduat Faiz Gelirlerinin Brüt Tutarlar Üzerinden Muhasebeleştirilmemesi

Vadeli mevduat hesaplarından elde edilen faiz gelirlerinin brüt tutar üzerinden 600 Gelirler Hesabına kaydedilmesi gerekirken net tutar üzerinden kaydedildiği ve faiz gelirlerinden yapılan tevkifatın 630 Giderler Hesabında izlenmediği görülmüştür.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Gayrisafilik ilkesi" başlıklı 39'uncu maddesinde, gelir ve giderlerin, herhangi bir düzenleme veya standart ile aksi kararlaştırılmadıkça netleştirilmeden kaydedileceği hükmü yer almaktadır.

Aynı Yönetmelik'in "Faaliyet sonuçları tablosu ilkeleri" başlıklı 6'ncı maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde, kamu idarelerinin faaliyetlerine ilişkin gelir ve gider işlemlerinin, tahakkuk esasına dayalı olarak gelir ve gider hesaplarında izleneceği; gelir ve gider hesaplarının, bütçe ile ilgili olsun veya olmasın, genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri gereği tahakkuk eden her türlü gelir ve giderin kaydına mahsus olduğu belirtilmektedir.

Ayrıca Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 57'nci maddesinin altıncı fıkrasında ise faiz gelirin ilişkin yapılması gereken muhasebe kaydı düzenlenmiştir. Anılan hüküm uyarınca, muhasebe birimlerinin hesaplarının bulunduğu bankalarca tahakkuk ettirilerek banka hesabına aktarılan faiz tutarlarının 102 Bankalar Hesabına, tevkifat tutarlarının 630 Giderler Hesabına borç, faiz tutarının içinde bulunulan aya ait kısmının 600 Gelirler Hesabına, geçmiş aylara ait kısmının ise 181 Gelir Tahakkukları Hesabına alacak kaydedilmesi gerekmektedir. Ayrıca, aynı fıkarda Banka hesabına aktarılan tutarın tamamının aynı zamanda 805 Gelir Yansıtma Hesabına borç, 800 Bütçe Gelirleri Hesabına alacak kaydedileceği belirtilmektedir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine göre, vadeli mevduat hesabına tahakkuk eden faiz gelirlerinin stopaj kesintisi yapılmadan önceki brüt tutarının 600 Gelirler Hesabında, brüt tutar üzerinden yapılan gelir vergisi tevkifatının ise 630 Giderler Hesabında muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde, Belediyenin vadeli banka hesaplarına tahakkuk eden brüt faiz gelirlerini net tutarlar üzerinden 600 Gelirler Hesabına kaydettiği, buna ilişkin gelir vergisi tevkifatını ise muhasebe kayıtlarında hiç göstermediği tespit edilmiştir. 2024 yılından itibaren mevduat faiz gelirlerinin brüt tutarlar üzerinden muhasebeleştirilmesi işlemlerine başlanılmıştır. Ancak, yılı geçtikten sonra yapılan bu kayıtlar 2023 yılı mali tablolarını etkilemediğinden söz konusu hata devam etmiştir.

Kamu İdaresi cevabında mevduat faiz gelirlerinin brüt tutarlar üzerinden muhasebeleştirilmesi işlemlerine başlanıldığı belirtilmektedir. Ancak yılı geçtikten sonra yapılan bu işlem 2023 yılı mali tablolarını etkilemediğinden bulgu konusu hata devam etmiştir.

Sonuç olarak, yılı içinde yapılan mevduat faiz gelirlerinin net tutarlar üzerinden muhasebeleştirilmesi işlemi, 2023 yılı mali tablolarında 600 Gelirler Hesabı ve 630 Giderler Hesabının noksan görünmesine yol açmıştır. Bu bakımdan, mali tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerebilmesini teminen mevduat faiz gelirlerinin yukarıda bahsi geçen mevzuat hükümleri uyarınca brüt tutarlar üzerinden muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının Doğru Kullanılmaması

Kamu İdaresi tarafından 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı'nda takip edilen yapım işleri tutarlarının, işin geçici kabulü yapılmasına rağmen ilgili maddi duran varlık hesaplarına aktarılmadığı ayrıca yıl içerisinde bu hesapta izlenmesi gereken yapım işlerine ait hakediş tutarlarının ise doğrudan ilgili maddi duran varlık hesaplarına kaydedildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının niteliğini açıklayan 204'üncü maddesinde bu hesabın yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderlerin; geçici ve kesin kabul usulüne tabi olan hallerde geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı tarihte, diğer hallerde işin fiilen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği tarihte, ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılincaya kadar izlenmesi için kullanılacağı ifade

edilerek bu hesabın yapımı süren yatırımlar için yapılan giderleri izlemek amacıyla kullanılacağı belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in "Hesabın işleyişi" başlıklı 205'inci maddesinin (b) bendinde de, tamamlanıp geçici kabulü yapılan işlere ilişkin tutarların bu hesaba alacak, ilgili maddi duran varlık hesabına borç kaydedilmek suretiyle hesaptan çıkarılma yöntemi açıklanmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri uyarınca Kamu İdaresinin maddi duran varlık yapımına ilişkin hakediş tutarlarının, 258 no.lu Hesaba borç kaydedilmesi; yapımın tamamlanıp geçici kabulünün gerçekleşmesi ile birlikte 258 no.lu Hesapta izlenen tutarların, ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, 258 no.lu Hesapta kayıtlı bulunan önceki yıllara ait 18.425.859,50 TL tutarındaki yatırımların tamamlanıp geçici kabulü yapılmış olmasına rağmen henüz ilgili duran varlık hesaplarına aktarılmadığı ayrıca 2023 yılı içerisinde bir adet devam eden ve iki adet geçici kabulü yapılmış, sözleşme bedelleri toplamı 117.662.500,00 TL olan yapım işlerine ait hakediş tutarlarının ise 258 no.lu Hesapta izlenmesi gerekirken doğrudan ilgili maddi duran varlık hesaplarına kaydedildiği tespit edilmiştir.

Yıl içerisinde yapılan işlerde 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı kullanılmış olmakla beraber, bu uygulama yapılan tüm işleri kapsamamıştır. Yılı geçtikten sonra hatalı uygulama düzeltilmiş olsa da, 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına kaydedilmesi gereken 117.662.500,00 TL tutarın bu Hesaba yazılmamış olması nedeniyle 2023 yılı mali tablolarının bu tutar kadar etkilendiği anlaşılmaktadır.

Geçici kabulü gerçekleştirilen yapım işi tutarlarının ilgili varlık hesaplarına aktarılmaması bilançoda 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının 18.425.859,50 TL fazla; bu yatırımların tamamlanarak aktarılması gereken ilgili varlık hesaplarının da olduğundan düşük görünmesine neden olmaktadır. Bu durum, mali tabloların doğruluğunu ve güvenilirliğini etkilemektedir.

Kurum cevabında 2023 yılı içerisinde yapılan işlerde 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının çalıştırıldığı belirtilmiş olsa da, bu uygulama yıl içinde yapılan tüm işleri kapsamamıştır. Denetim esnasında tespit edilen ve bulgu metninde de yer verilen 2023 yılı içerisinde bir adet devam eden ve iki adet geçici kabulü yapılmış, yapım işlerine ait hakediş tutarlarının 258 no.lu Hesapta izlenmediği tesbit edilmiştir.

Diğer taraftan 258 no.lu Hesapta kayıtlı bulunan önceki yıllara ait 18.425.859,50 TL tutarındaki yatırımların tamamlanıp geçici kabulü yapılmış olmasına rağmen henüz ilgili duran varlık hesaplarına aktarılmadığı görülmektedir. Ayrıca 2023 yılı içerisinde bir adet devam eden ve iki adet geçici kabulü yapılmış, sözleşme bedelleri toplamı 117.662.500,00 TL olan yapım işlerine ait hakediş tutarları da 258 no.lu Hesaba kaydedilmemiş, doğrudan ilgili maddi duran varlık hesaplarına kaydedilmiştir.

Bu itibarla, muhasebenin bilgi verme ve izleme fonksiyonu ile tam açıklama kavramı gereğince bahsedilen kayıtların yukarıda yer alan Yönetmelik hükümlerine uygun olarak yerine getirilmesi gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Tarife Cetvelinde Bazı Harçların Mevzuatta Öngörülen Azami Tutarların Üzerinde Belirlenmesi

İdarenin 2023 yılı gelir tarife cetveli üzerinde yapılan incelemeler neticesinde, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'na göre tahakkuk ve tahsil edilen bazı harçların Bakanlar Kurulu Kararı ile tespit edilen tutarların üzerinde belirlendiği görülmüştür.

Belediyelerin gelir kaynaklarından olan harçlara ilişkin detaylı belirlemeler 2464 sayılı Kanun'un ikinci kısmında yer almış, söz konusu kısmın mükerrer yedinci bölümünde "Bina inşaat harcı" ve yine bu kısmın sekizinci bölümünde "Çeşitli harçlar" ile ilgili kapsamlı düzenlemeler yapılmıştır. Bu bağlamda Kanun'un ek 6'ncı maddesi ile 84'üncü maddesinde söz konusu harçlara ilişkin olarak uygulanabilecek en az ve en çok tutarlar belirlenmiştir.

Mezkûr Kanun'un 95'inci maddesinde belediyelerin nüfusları ile ekonomik ve sosyal gelişme durumlarına göre Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığının görüşü alınarak Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca (önceleri İçişleri Bakanlığı) beş gruba ayrılacağı ve söz konusu hususun Resmi Gazete'de ilan olunacağı ifade edilmiştir.

Bu kapsamda Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca 03.08.2022 tarih ve 31912 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2022/1 seri numaralı Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliği ile Kahramankazan Belediyesi’nin 1’inci grupta yer alacağı belirtilmiştir.

2464 sayılı Kanununun 96’ncı maddesinde ise aynen; “*Cumhurbaşkanı, bu Kanunda en az ve en çok miktarları gösterilen vergi ve harçların tarifelerini belediye grupları itibarıyla tayin ve tespit eder*” hükmüne yer verilerek Kanun’da en az ve en çok tutarları belirlenen vergi ve harçların belediye grupları itibarıyla uygulama tutarlarının bizzat Cumhurbaşkanı tarafından (önceleri Bakanlar Kurulu) tespit edileceği açıkça belirtilmiş, bu kapsamda belediye meclisleri ile belediyenin diğer birimlerinin tutar tespiti konusunda herhangi bir yetkileri olmadığı zımnen ifade edilmiştir.

Mezkûr hükme dayanarak Bakanlar Kurulu tarafından çeşitli tarihlerde kararlar yayımlanmış, Kanun’da asgari ve azami tutarları belirlenen vergi ve harçların belediye grupları itibarıyla uygulanacak tutarları tespit edilmiştir.

Kurum gelir hesapları ve tarife cetvelleri üzerinde yapılan incelemelerde “Bina inşaat harcı”, “Yapı kullanma izni harcı”, “İlk parselasyon harcı”, “İfraz ve tevhit harcı” ve “Plan ve proje tasdik harcı” tespitinde Bakanlar Kurulu Kararı ile tespit edilen tutarlara dikkat edilmediği, bu tutarların üzerinde tahakkuk ve tahsilatlar yapıldığı görülmüştür. Düzeltmesi için de herhangi bir işlem yapılmamış, girişimde bulunulmamıştır.

Aşağıdaki tabloda 13.04.2005 tarih ve 2005/8730 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile 1’inci grupta yer alan belediyeler için tespit edilen ve uygulanması gereken harç tutarları ile İdare tarafından 2023 yılı tarifesinde belirlenen hatalı tarifeye yer verilmiştir:

Tablo 7: Mevzuata Göre Uygulanması Gereken Çeşitli Harçlara İlişkin Tablo

Harcın Adı	BKK ile Tespit Edilen ve Uygulanması Gereken Tutar (1. Grup)	İdare Tarafından 2023 Yılı Gelir Tarifesinde Belirlenen Tutar
Bina inşaat harcı (Konut) (100m ² ye kadar)	0,75	1,35
Bina inşaat harcı (İşyeri) (25m ² ye kadar)	3	5,25
Yapı kullanma izni harcı (Ticaret) (beher m ² için)	0,11	0,15
İlk parselasyon harcı (Ticaret) (beher m ² için)	0,12	0,15
İfraz ve tevhit harcı (Ticaret) (beher m ² için)	0,12	0,15
Plan ve proje tasdik harcı (Ticaret) (beher m ² için)	0,12	0,15

Kanun'da en az ve en çok hadleri belirtilen ve belediye grupları itibariyle alınacak tutarların doğrudan Cumhurbaşkanınca tespit edildiği harçların, belediye meclis kararı ile belirtilen değerlerin üzerine çıkarılması mümkün değildir. Kurum tarafından kanuni dayanağı olmadan gelir toplanamayacağı gibi kanunlar ve kanunların verdiği yetkiye dayanılarak Cumhurbaşkanı (önceleri Bakanlar Kurulu) tarafından belirlenen değerlerin aşarak gelir toplanması da mümkün değildir.

Kamu İdaresi cevabında Belediyece alınan tüm harç ve payların, ilgili tarife cetveline göre tahakkuk ettirildiği belirtilmiştir. Fakat esas olan bu tarife oranlarının yüksek olarak belirlenmiş olmasıdır. Bazı harçların mevzuatta öngörülen tutarların üzerinde tahakkuk ve tahsil edilmesine devam edildiği anlaşılmakta olup, tarife oranlarıyla ilgili olarak herhangi bir işlem henüz yapılmamış bulunmaktadır.

Bu nedenle hatalı uygulamalara son verilerek tarife cetvellerinin tümüyle gözden geçirilmesi, kanuni düzenlemelere ve daha önceden yayımlanmış Bakanlar Kurulu Kararlarına aykırı hususların düzeltilmesi, Kurum tarafından gerçekleştirilen tahakkuk ve tahsilatların hukuka uyumluluğu açısından önem arz etmektedir.

BULGU 2: Telekomünikasyon Altyapısı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Takip ve Tahsil Edilmemesi

Belediye mücavir alanı içinde kalan sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerinin tahsil ve takibinin yapılmadığı görülmüştür.

5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'nun "Tanımlar ve Kısaltmalar" başlıklı 3'üncü maddesinin birinci fıkrasının (s), (ş) ve (z) bendlerinde; "Geçiş Hakkı", "Geçiş Hakkı Sağlayıcısı" ve "İşletmeci" tanımlamaları yapılmıştır. Aynı Kanun'un 22'inci maddesinin birinci fıkrasında "Geçiş hakkının kapsamı" belirlenmiş, 25'inci maddesinde de işletmeci ile geçiş hakkı sağlayıcısının anlaşma serbestisi çerçevesinde geçiş hakkına ilişkin anlaşmalar yapabileceği hüküm altına alınmıştır.

655 sayılı Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'ye istinaden çıkarılan Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik 27.12.2012 tarih ve 28510 Sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Yönetmelik'te işletmeci ve geçiş hakkı sağlayıcısının geçiş hakkına ilişkin anlaşmaları, belirlenen ilkeler doğrultusunda serbestçe yapabileceği, anlaşma yapmaya ve geçiş hakkına ait ücretlerin tahsiline ise geçiş hakkına konu olan taşınmazın sahibi veya taşınmaz üzerinde hak sahibi olanların yetkili olduğu ifade edilmiştir. 01.01.2014 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere geçiş hakkı ücretleri tarifesi Yönetmelik'e eklenmiş olup geçiş hakkı ücretinin Geçiş Hakkı Ücret Tarifesi'nde belirtilen fiyatları aşamayacağı ve bu fiyatların her mali yılın başında Türkiye İstatistik Kurumunca yayımlanan Yurt İçi Üretici Fiyatları Endeksi (Yi-ÜFE) oranında artırılacağı belirtilmiştir.

Bu Yönetmelik hükümlerine göre işletmeciler, elektronik haberleşme hizmeti sunmak için gerekli şebeke ve altyapıyı kurmak, kaldırmak, bakım ve onarım yapmak gibi amaçlarla kamu ve özel mülkiyet alanlarının altından, üstünden ve üzerinden geçmeleri için tanınan haklar karşılığında, bu Yönetmelik'te belirtilen tarifeler esas alınarak geçiş hakkı sağlayıcısına ücret ödemek durumundadırlar. Bu amaçla işletmelerle, mülkiyet sahibi geçiş hakkı sağlayıcıları arasında anlaşma yapılacağı ve geçiş hakkına ait ücretlerin ödeme şeklinin de geçiş hakkına ilişkin anlaşmada yer alacağı yine aynı Yönetmelik'te ifade edilmektedir.

Belediye mücavir alanı içinde kalan sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerine Belediye Meclisinde belirlenen Gelir Tarifesinde yer verilmemiştir.

Kamu İdaresi cevabında bu konuda gerekli işlemlerin başlatıldığı belirtilmiştir. Söz konusu belediye gelirinin takip ve tahsili için gerekli işlemlere başlanılmış olsa da henüz sonuçlandırılmamıştır.

Sonuç olarak Belediye tarafından mevzuatta tavan olarak belirtilen miktarlara da riayet edilmek suretiyle geçiş hakkı talep eden telekomünikasyon firmalarından tahsil edilmek üzere geçiş hakkı ücreti belirlenmesi ve bu ücretlerin geçiş hakkını kullanan işletmecilerden tahsil edilmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Doğrudan Temin Yöntemi ile Yapılan Mal Alımlarında Belirlenen Üst Sınırın Aşılması

Doğrudan temin usulü ile yapılan mal alımlarında, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (1) bendinde öngörülen %10'luk sınırın aşılması olmasına rağmen, aşan kısım için Kamu İhale Kurulundan uygun görüş alınmamıştır.

Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idareler, il özel idareleri ve belediyelerin kullanımında bulunan her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihaleleri 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine göre yürütülmektedir.

Bu Kanun'nun 22'nci maddesi hükümlerine göre idarelerin, belirlenen sınırlar dahilinde mal ve hizmet alımları ile yapım işlerini ihale yetkilisince görevlendirilecek kişi veya kişiler tarafından piyasada fiyat araştırması yapılarak karşılamaları mümkün bulunmaktadır. Ancak, "İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (1) bendinde, "Pazarlık usulü" başlıklı 21'inci maddesi ve "Doğrudan temin" başlıklı 22'nci maddesindeki parasal limitler dahilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamının, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin % 10'unu Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamayacağı ifade edilmektedir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "4734 sayılı Kanunun 62'nci maddesinin (1) bendinin uygulanmasına ilişkin açıklamalar" başlıklı 21'inci maddesinde madde metni daha ayrıntılı olarak ele alınmış olup özetle; kurumların 21 (f) pazarlık ve 22 (d) doğrudan temin usulü (temsil ağırlama faaliyetleri kapsamındaki alımlar hariç) ile yapacakları harcamalardaki % 10'luk sınırın hesaplamasında, yıllık bütçelerinde belirlenen toplam ödenek miktarının dikkate alınacağı ve kurum ve kuruluşların, mal alımı, hizmet alımı veya yapım işleri için bütçelerine konulan yıllık toplam ödenekleri üzerinden her biri için ayrı ayrı % 10 oranını hesaplayacakları belirtilmiştir.

Ayrıca Kanun kapsamındaki kurum ve kuruluşların, ihale ve harcama yapmaya yetkili birimlerinin pazarlık ve doğrudan temin kapsamında yaptıkları harcamalarının, toplam ödeneklerinin % 10 oranını aşıp aşmadıklarını takip etmeleri gerektiği ve kurumların mal ve hizmet alımı ile yapım işleri ödeneklerinin aktarılması ile ilgili işlemleri yaparken veya bunların harcamalarını belirlerken bu durumu göz önünde bulundurması gerektiği hususu da hükme bağlanmıştır.

Yukarıda ifade edilen mevzuat hükümleri çerçevesinde, kurumların pazarlık usulü ve temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak harcamalar hariç doğrudan temin usulü ile yapacakları alımların yıllık toplamının, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmaksızın bütçelerine bu amaçla konulan ödeneklerin % 10'unu aşmaları mümkün bulunmamaktadır.

Aşağıdaki tabloda, belediyenin 2023 yılında mal alımları için belirlenen başlangıç ödeneği, doğrudan temin yöntemiyle mal alımı için yapılan harcama tutarları ve bu tutarlardan

%10'luk sınırı aşan kısım gösterilmiştir. Söz konusu hesaplama yapılırken mal alımlarının 830.03.01 Üretime Yönelik Mal ve Malzeme Alımları, 830.03.02 Tüketime Yönelik Mal ve Malzeme Alımları, 830.03.07 Menkul Mal, Gayrimaddi Hak Alımları ve 830.06.01 Mamul Mal Alımları ayrıntı kodlarında izlendiği değerlendirilmiştir.

Tablodan da görüleceği üzere, 4734 sayılı Kanun'a göre Belediyenin Kamu İhale Kurulundan izin alınmaksızın mal alımları için doğrudan temin yöntemiyle harcama yapılabilecek sınırın 11.749.846,45TL olduğu görülmektedir. Ancak Kurum tarafından yıl içinde doğrudan temin usulü kapsamında 114.108.926,00TL tutarında mal alımı yapılarak bütçeye bu amaçla konulan ödeneğinin %10'unu 102.359.079,55TL kadar aştığı anlaşılmaktadır.

Tablo 8: Doğrudan Temin Usulü ile Mal Alımlarında %10 Limiti Aşan Tutarlar Tablosu

Mal Alım Giderleri	
Başlangıç Ödeneği (ek bütçe dahil) (TL)	117.498.464,51
Başlangıç Ödeneğinin %10'u	11.749.846,45
Doğrudan Temin Mal Alımı toplamı (TL)	114.108.926,00
Sınırı Aşan Tutar (TL)	102.359.079,55

Kamu İdaresi cevabında, bulgu konusu mevzuata aykırı uygulama kabul edilmiş olup, doğrudan temin usulü ile mal alımlarında %10 limitinin aşılması konusunda birim müdürlüklerine gerekli uyarıların yapıldığı belirtilmiştir.

Belediye ihtiyaçları için doğrudan temin usulü ile mal alımlarında bütçeye bu amaçla konulan ödeneğin %10'unu aşan kısım için Kamu İhale Kurulundan izin alınmaması nedeniyle ilgili mevzuat hükümlerine aykırı hareket edilmiştir.

BULGU 4: Mal ve Hizmet Alımlarının Kısımlara Bölünerek Doğrudan Temin Yoluyla Yapılmış Olması

4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nda belirtilen parasal limitlerin üzerinde olması nedeniyle Kanunda öngörülen ihale usulleriyle yapılması gereken ve aynı ihale konusu içinde yer alabilecek olan bazı mal ve hizmet alımları, kısımlara bölünerek doğrudan temin usulü ile yapılmıştır.

Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idareler, il özel idareleri ve

belediyelerin kullanımında bulunan her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihaleleri 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 2'nci maddesi hükümleri gereği bu Kanun hükümlerine göre yürütülmektedir.

Kanun'un uygulanmasında uyulması gereken temel ilkeler 5'nci maddesinde açıklanmıştır. Buna göre; yapılacak ihalelerde saydamlığın, rekabetin, eşit muamele ve güvenilirliğin, gizliliğin, kamuoyu denetiminin, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasının ve kaynakların verimli kullanılmasının sağlanması esas olup, aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri bir arada ihale edilemeyecek, eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işleri kısımlara bölünemeyecektir. Bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usullerdir. Ancak belli şartların oluşması durumunda diğer usullere başvurmak da mümkün bulunmaktadır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Uygulanacak ihale usulleri" başlıklı 18'nci maddesinde; açık ihale, belli istekliler arasında ihale, pazarlık usulü ihale usulleri olarak sayılmış ancak doğrudan temin suretiyle satın alma bir ihale usulü olarak sayılmamıştır.

4734 sayılı Kanun'un "Doğrudan temin" başlıklı 22'nci maddesine göre idarelerin her yıl belirlenen tutar dahilindeki mal ve hizmet alımları ile yapım işleri, ilân yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın ihale yetkilisince görevlendirilecek kişi veya kişiler tarafından piyasada fiyat araştırması yapılarak karşılanabilmektedir. (2023 yılında büyükşehir belediyesi sınırında olan idareler için belirlenen tutar 431.810 TL)

Doğrudan temin yöntemi, Kanun'da ihale usulleri için öngörülen kuralların uygulanma zorunluluğunun bulunmadığı, istisnai bir alım yöntemidir. Bu yöntemle, ihale komisyonu kurma ve Kanun'un 10'uncu maddesinde sayılan yeterlik kurallarını arama zorunluluğu bulunmaksızın, ihale yetkilisince görevlendirilecek kişi veya kişiler tarafından piyasada fiyat araştırması yapılarak ihtiyaçlar temin edilebilmektedir.

Ancak, belirlenen değerlerin altında kalmak amacı ile mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin kısımlara bölünmesi, yukarıda açıklanan Kanun hükümlerine göre mümkün bulunmaktadır.

Doğrudan temin bir alım yöntemidir, ancak Kanun'un 4'üncü maddesindeki "ihale" tanımına uygun katılıma ve rekabete açık bir ihale usulü değildir. Bu nedenle idareler bu yola ancak istisnai durumlarda başvurmalı, mümkün olduğu ölçüde Kanundaki ihale usulleri

uygulanmalıdır.

Bu hükümlere rağmen, parasal limitleri aşan mal ve hizmet alımları ile küçük bakım, onarım ve yapım işleri bazan kısımlara bölünerek, 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22/d maddesi uyarınca doğrudan temin usulü ile karşılanmış bulunmaktadır.

Kamu idaresi cevabında, bundan sonraki mal ve hizmet alımlarında bulgu konusu hatalı uygulamanın giderileceği belirtilmektedir.

Sonuç olarak, söz konusu alımların parçalara bölünerek doğrudan temin yolu ile yapılmış olması, aynı ihale konusu içinde yer alabilecek nitelikte olmasından dolayı açıklanan mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 5: Yapım İşlerinde Mevzuata Uymayan Süre Uzatım Kararlarının Verilmiş Olması

Bazı yapım işlerinde, işin bitirilmesini geciktirecek hususlar açıklığa kavuşturulmadan süre uzatımları verilmiştir.

Kamu İhale Kanununa göre yapılan ihalelere ilişkin sözleşmelerin düzenlenmesi ve uygulanması ile ilgili esas ve usuller 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nda düzenlenmiştir.

Bu Kanun'un 7'nci maddesi hükmüne göre ise işin süresi ve sözleşme eki dokümanların idare ile yüklenici arasında düzenlenen sözleşmede yer alması gerekmektedir. Yapım İşleri Genel Şartnamesi de sözleşme eki dokümanlar arasında bulunmaktadır.

Bu Şartname'nin "İşin süresi ve sürenin uzatılması" başlıklı 29'uncu maddesinde açıklandığı üzere,

İşin veya kısmi kabul öngörülen hallerde iş kısımlarının, sözleşmede belirlenen bitim tarihinde veya süre uzatımı verilmiş ise süre uzatımına göre belirlenen tarihte tamamlanıp geçici kabule hazır hale getirilmemesi durumunda, gecikilen her gün için sözleşmesinde öngörülen günlük gecikme cezası uygulanır.

Mücbir sebepler ve/veya idarenin sebep olduğu hallerden dolayı, işte sorumluluğu yükleniciye ait olmayan gecikmelerin meydana gelmesi halinde, durum idarece incelenerek işi engelleyici sebeplere ve yapılacak işin niteliğine göre işin bir kısmına veya tamamına ait süre uzatılır. Yüklenicinin, sürenin uzatılmasını gerektiren hallerin meydana geldiği tarihi izleyen

yirmi gün içinde, idareye yazılı olarak bildirimde bulunması ve yetkili merciler tarafından usulüne göre düzenlenmiş belgelerle mücbir sebebin meydana geldiğini tevsik etmesi zorunludur.

Yüklenici bildiriminde, iş üzerinde gecikmeye yol açtığını düşündüğü sebeplerin ayrıntılarını, işin süresinin ne kadar uzatılması gerektiğini belirtecektir. Uzatılacak sürenin tespiti o anda mümkün değilse bunun da sebeplerini ayrıca belirtecek, durumun netlik kazanmasından sonra istediği süre uzatımını da ayrı bir yazı ile derhal bildirecektir. Ancak idarenin sebep olduğu süre uzatımını gerektiren gecikmelerde, yüklenicinin yirmi gün içinde yazılı bildirimde bulunma şartı aranmaz.

İdare tarafından ihale edilerek sözleşmeye bağlanan bazı yapım işlerinde, idareden kaynaklanan nedenlerden dolayı yüklenici süre uzatımı talebinde bulunmuştur. Ancak, süre uzatımı istenilen tarihte gecikmeye ilişkin olay henüz ortaya çıkmamıştır ve uzatılacak sürenin ne kadar olacağı da netlik kazanmamıştır. Daha sonra da herhangi bir açıklama yapılmamış ve gerekçe belirtilmemiştir. Buna rağmen yüklenicinin süre uzatılmasına ilişkin talepleri yerine getirilmiştir.

Örnek olarak;

Kahramankazan Sokak Hayvanları Bakım ve Rehabilitasyon Merkezi Yapım İşi'nde kurum görüşlerinin istenilmesi nedeniyle idareden kaynaklanan ve işle ilgili yapıma engel teşkil edecek süre olan (26.05.2023-23.10.2023 tarihleri arasındaki) 150 gün süre uzatımına ilişkin yüklenici talebi 10.01.2023 tarihinde onaylanmıştır.

Yine, Kahramankazan Kent Meydanı Yapım İşi'nde malzeme tedarik ve depremden kaynaklanan işgücü sıkıntıları nedenleri ile (20.06.2023-17.12.2023 tarihleri arasındaki) 180 günün süre uzatımı olarak verilmesi talebi 20.03.2023 tarihli yazı ile onaylanmıştır.

Kamu İdaresi cevabında, ilgili yapım işlerindeki süre uzatım kararlarının mevzuata uygun olmadığı hususunun gerekli yerlere iletildiği belirtilerek, konu ile alakalı alınması gereken önlemlerin alınacağı ve gerekli düzeltmelerin yapılacağı açıklanmıştır.

Söz konusu süre uzatım karar yazılarından yazıların onaylandığı tarihte verilecek sürenin netlik kazanmamasına karşın süre uzatım kararlarının verildiği anlaşılmaktadır. Oysa, yapım işlerinde gecikmeye neden olabilecek olayların açıklığa kavuşmasından sonra uzatılacak sürenin belirlenmesi yukarıda açıklanan mevzuat hükümlerine daha uygun olacaktır.

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
Doğrudan Temin Yöntemi ile Yapılan Mal Alımlarında Belirlenen Üst Sınırın Aşılması	2022	Yerine Getirilmedi	Doğrudan temin usulü ile yapılan mal alımlarında belirlenen üst sınır aşılması olduğundan aynı husus, raporun "diğer bulgular" bölümünde tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
Mal ve Hizmet Alımlarının Kısımlara Bölünerek, Doğrudan Temin Yoluyla Yapılmış Olması	2022	Yerine Getirilmedi	Mal ve hizmet alımlarının kısımlara bölünerek doğrudan temin yöntemiyle karşılanması işlemine sıkça başvurulmuş olması nedeniyle, raporun "diğer bulgular" bölümünde tekrar bulgu konusu yapılmıştır.

Devreden Katma Değer Vergisi Hesabının Gerçek Durumu Yansıtması	2022	Yerine Getirilmedi	Önceki yıllarda yapılan kayıtlar nedeniyle oluşan hata 2023 yılında devam ettiği için raporun "denetim görüşünün dayanağı" bölümünde tekrar bulgu konusu yapılmıştır.
---	------	--------------------	---