



T.C.  
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

# ANKARA ALTINDAĞ BELEDİYESİ

## 2022 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

**Kasım 2023**



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



[www.sayistay.gov.tr](http://www.sayistay.gov.tr)  
[sayistay@sayistay.gov.tr](mailto: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.....	15
7.	DENETİM BULGULARI.....	15
8.	EKLER.....	29



## TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu Tablosu .....	3
Tablo 2:2022 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu .....	4
Tablo 3:2022 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu .....	4
Tablo 4: 2022 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık Seyri Tablosu.....	6
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık Seyri Tablosu .....	7
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler Tablosu .....	8



## KISALTMALAR

<b>ASBÜ</b>	: Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi
<b>A.Ş.</b>	: Anonim Şirketi
<b>EBYS</b>	: Elektronik Bilgi Yönetim Sistemi
<b>Ltd. Şti.</b>	: Limited Şirketi
<b>TOKİ</b>	: Toplu Konut İdaresi Başkanlığı





## **BULGU LİSTESİ**

### **A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular**

1. Bütçe İçi İşletme Faaliyetlerinin Saymanlıklar Arası İşlem Olarak Kaydedilmiş Olması
2. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca Gönderilen Afet Yardımı Ödeneklerinin Gelir Olarak Kaydedilmiş Olması
3. Tahakkuk Etmemiş Olan İller Bankası Kredi Faizlerinin Gider Tahakkukları Hesabına Kaydedilmiş Olması
4. Kuruma Ait Taşınmazların Değer Tespit Çalışmalarının Tamamlanmamış Olması

### **B. Diğer Bulgular**

1. Mal ve Hizmet Alımlarında Avans ve Kredi Kullanımı İşlemlerine Sık Başvurulmuş Olması
2. Süresi Geçtiği Halde İdare Tarafından Kesin Kabulü Yapılmamış Yapım ve Onarım İşlerinin Bulunması

## 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.

Altındağ 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 açıklanmıştır.

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.

Altındağ Belediyesinin karar organı olan Altındağ Belediye Meclisi, biri Belediye Başkanı olmak üzere 38 üyeden oluşmaktadır.

Belediye teşkilâtı; norm kadro esaslarına uygun olarak yazı işleri, mali hizmetler, fen işleri ve zabıta müdürlüğü dâhil 17 adet birimden oluşmaktadır. Beldenin nüfusu, fiziki ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak, norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak gerektiğinde sağlık, itfaiye, imar, insan kaynakları, hukuk işleri ve ihtiyaca göre diğer birimler kurulabilmektedir. Bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi belediye meclisinin yetkisi dâhilindedir.

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

Altındağ Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı 3 adet birim belirlenmiştir. Bunlar Özel Kalem Müdürlüğü, Hukuk İşleri Müdürlüğü ve İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü' dür. Başkana bağlı memurlar arasından atanan üç başkan yardımcısı bulunmaktadır. Belediyenin 17 adet hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili başkan yardımcılıklarına bağlıdır.

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

**Tablo 1: Personel Durumu Tablosu**

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilen Norm Kadro	Dolu Kadro
Memur	904	253
Sözleşmeli Personel	142	112
Kadrolu İşçi	450	58
Geçici İşçi	0	0
<b>Toplam</b>	<b>1496</b>	<b>423</b>
696 sayılı. KHK Uyarınca Çalışan	1332	1027
<b>Genel Toplam</b>	<b>2828</b>	<b>1450</b>

### 1.3. Mali Yapı

Genel Yönetim kapsamında bulunan mahalli idarelerin bütçe ve mali işlemleri 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu esasları çerçevesinde yürütülmektedir. Bu Kanun'nun 12'nci maddesine göre genel yönetim kapsamında gösterilen belediye bütçeleri, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre hazırlanıp uygulanmaktadır.

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 Altındağ Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

Belediyenin 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 - Kod1	Giderin Türü	Geçen Yılandan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Ek Bütçe	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	0,00	51.364.822,00	24.518.764,00	78.076.766,00	75.009.591,44	3.067.174,56	0,00
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	7.685.908,00	3.660.689,00	11.625.114,00	10.647.167,20	977.946,80	0,00
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	3.797.240,62	248.774.650,00	209.952.876,63	458.524.767,25	410.238.192,85	28.999.981,98	19.286.592,42
04	Faiz Giderleri	0,00	2.421.000,00	0,00	2.971.000,00	2.968.490,70	2.509,30	0,00
05	Cari Transferler	536.100,00	22.586.261,00	107.833.872,70	191.992.533,70	110.701.091,26	62.321.531,91	18.969.910,53
06	Sermaye Giderleri	12.917.160,06	156.167.359,00	230.613.944,85	400.480.763,91	349.682.652,32	17.077.215,75	34.340.627,36
07	Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
08	Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09	Yedek Ödenek	0,00	30.000.000,00	34.500.000,00	3.659.703,00	0,00	3.659.703,00	0,00
<b>Toplam</b>		17.250.500,68	519.000.000,00	611.080.147,18	1.147.330.647,86	959.247.185,77	116.106.063,30	72.597.130,31

Belediyenin 2022 yılı gider bütçesi, geçen yıldan 17.250.500,68 TL devreden ödenek ile beraber toplam 1.147.330.647,86 TL olarak belirlenmiştir. Bu tutarın 116.106.063,30 TL' si iptal edilmiş olup, 72.597.130,31 TL' si de ertesi yıla devredilmiştir. Yıl içi gerçekleşen toplam bütçe gideri tutarı 959.247.185,77 TL olmuştur.

2022 yılında en büyük iki gider kalemi olan mal ve hizmet alımları için 410.238.192,85 TL, sermaye giderleri için de 349.682.652,32 TL bütçe gideri yapılmıştır.

Belediyenin 2022 yılına ilişkin tahmin edilen ve gerçekleşen bütçe gelirleri aşağıdaki tabloda gösterilmektedir.

**Tablo 3:2022 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu**

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Bütçe Gelir Tahmini (Ek Bütçeli) (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	186.565.000,00	242.001.000,00	193.920.187,49	166.950,93	193.753.236,56	80
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	62.785.000,00	158.785.000,00	125.949.060,25	185.776,86	125.763.283,39	79
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	23.000.000,00	45.500.000,00	52.516.467,28	117.137,41	52.399.329,87	115

05- Diğer Gelirler	215.965.000,00	369.559.353,00	365.835.835,97	186.553,06	365.649.282,91	99
06- Sermaye Gelirleri	31.000.000,00	205.500.000,00	114.214.872,39	0,00	114.214.872,39	56
09- Red ve İadeler (-)	-315.000,00	-315.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Toplam</b>	<b>519.000.000,00</b>	<b>1.021.030.353,00</b>	<b>852.436.423,38</b>	<b>656.418,26</b>	<b>851.780.005,12</b>	<b>83</b>

Tabloya göre 2022 yılı bütçe geliri tahminlerinin %83 düzeyinde gerçekleştiği görülmektedir. Teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde görülen düşük gerçekleşme oranı, kiraya verilen taşınmazların kira bedeline ilişkin alacaklardan kaynaklanmaktadır. Alınan bağış ve yardımlar tahmin edilenin üzerinde gerçekleşirken, sermaye gelirlerinin gerçekleşme oranı düşük kalmıştır.

2022 yılı Bütçe Giderleri tahmini ve gerçekleşme oranları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

**Tablo 4: 2022 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu**

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe (Ek Bütçeli) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	51.364.822,00	78.076.766,00	75.009.591,44	96
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	7.685.908,00	11.625.114,00	10.647.167,20	91
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	248.774.650,00	458.524.767,25	410.238.192,85	89
04- Faiz Gideri	2.421.000,00	2.971.000,00	2.968.490,70	100
05- Cari Transferler	22.586.261,00	191.992.533,70	110.701.091,26	58
06- Sermaye Giderleri	156.167.359,00	400.480.763,91	349.682.652,32	87
07- Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00	0
08- Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0
09- Yedek Ödenekler	30.000.000,00	3.659.703,00	0,00	0
<b>Toplam</b>	<b>519.000.000,00</b>	<b>1.147.330.647,86</b>	<b>959.247.185,77</b>	<b>83</b>

Buna göre 2022 yılında bütçe giderleri %83 seviyesinde gerçekleşmiştir. Cari transferler %58 ile beklenenin altında kalmıştır.

Personel giderleri, sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri ile mal ve hizmet alım giderleri kalemlerinde tahmin edilen ve gerçekleşen değerler arasında önemli bir sapma olmamıştır.

Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

**Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık Seyri Tablosu**

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2020 Yılı (TL) (A)	2021 Yılı (TL) (B)	2022 Yılı (TL) (C)	2020-2021 Değişim Oranı (%) [D=(B- A)/A]	2021-2022 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	103.246.465,01	129.917.056,73	193.920.187,49	26	49
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	59.249.464,76	71.203.740,80	125.949.060,25	20	77
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	10.715.951,41	16.186.574,65	52.516.467,28	51	224
Diğer Gelirler	139.923.807,16	192.313.624,98	365.835.835,97	37	90
Sermaye Gelirleri	29.082.089,18	43.207.894,60	114.214.872,39	49	164
<b>Toplam</b>	342.217.777,52	452.828.891,76	852.436.423,38	32	88
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	1.086.607,28	822.534,76	656.418,26	-24	-20
<b>Net Toplam</b>	341.131.170,24	452.006.357,00	851.780.005,12	33	88

Tabloya göre, bir önceki yıl 452.006.357,00 TL olan bütçe gelirleri %88 oranında bir artış göstererek 2022 yılında 851.780.005,12 TL olmuştur. Diğer gelirler kalemi %90 oranında artış göstermiş olup bu artış merkezi idare vergi gelirlerinden alınan paylardaki artıştan kaynaklanmıştır. Vergi gelirlerinde %49, teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde %77 oranında bir artış yaşanmıştır. 2022 yılında, merkezi yönetim bütçesine dahil idarelerden alınan bağış ve yardımlar %224 oranında artmıştır.

Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

**Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık Seyri Tablosu**

Bütçe Giderinin Çeşidi	2020 Yılı (TL) (A)	2021 Yılı (TL) (B)	2022 Yılı (TL) (C)	2020-2021 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2021-2022 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	40.868.566,69	44.862.909,47	75.009.591,44	10	67
SGK Devlet Prim Giderleri	6.072.164,82	6.561.279,50	10.647.167,20	8	62
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	182.956.992,75	210.032.991,57	410.238.192,80	14	95
Faiz Giderleri	2.957.320,85	3.463.070,23	2.968.490,70	17	-14
Cari Transferler	20.737.162,39	23.781.911,16	110.701.091,20	15	365
Sermaye Giderleri	97.438.830,25	144.800.687,10	349.682.652,30	49	141
Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00	0	0
Borç Verme	62.000,00	24.000,00	0,00	-61	-100
<b>Toplam</b>	<b>351.093.037,75</b>	<b>433.526.849,03</b>	<b>959.247.185,77</b>	<b>23</b>	<b>121</b>

Önceki yıl 44.862.909,47 TL olan personel giderleri, memur maaşlarındaki artışa paralel olarak %67 oranında artarak 75.009.591,44 TL olmuş ve aynı şekilde Sosyal Güvenlik Kurumu prim giderleri de artmıştır. Kredi kullanımındaki düşüş nedeniyle faiz giderleri azalış göstermiştir. Önceki yıl 210.032.991,57 TL olan mal ve hizmet alım giderleri %95 artış ile 410.238.192,80 TL olmuştur. Bu kalem içinde, tüketime yönelik mal ve malzeme alımları, enerji alımları, müşavir firma ve kişilere yapılan ödemeler önemli yer tutmaktadır. Cari transferler kalemindeki %365 oranındaki artışın esas kaynağı ise, hane halkına yapılan sosyal amaçlı ödemelerdir. Sermaye giderlerinde 2022 yılında, önceki yıla göre % 141 oranında bir artış gözlenmiştir. Bu durum yatırımların artmış olmasından kaynaklanmıştır.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2022 yılı Faaliyet Gideri 801.960.971,61 TL, Faaliyet Geliri 849.271.696,30 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 47.310.724,69 TL olarak gerçekleşmiştir.

Altındağ Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiş olup, dolaylı olarak sermayesine ortak olduğu şirket ise bulunmamaktadır.



**Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler Tablosu**

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Altın-Bel İnş. ve Mad. Yay.Tem.San.Tic.Ltd.Şti.	7.165.000,00	7.132.175,00	99
2	Altındağ Belediyesi Personel Ltd.Şti.	1.000.000,00	1.000.000,00	100
3	Metropol İmar A.Ş.	30.000.000,00	36.000,00	0,12
4	ASBÜ Sosyakerent Teknoloji Geliştirme Bölgesi Yönetici Şirketi	1.000.000,00	50.000,00	5

## 1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

### 1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

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

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

### 1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

- a) Mizan cetveli
- b) Temel mali tablolar
  - 1) Bilanço

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

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

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

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

Kurumların muhasebe ve mali işlemleri ile mali raporlarının güvenilirliği, büyük ölçüde etkili bir iç kontrol sisteminin varlığına bağlıdır. Bu amaçla, iç kontrol ve iç denetim birimlerinin oluşturulması, kontrol faaliyetlerinin yürütülmesi, iç denetim faaliyetleri ve denetim sonuçlarının değerlendirilmesi, bilişim sisteminin güvenilirliği için gerekli tedbirlerin alınması, mali işlem süreçleriyle ilgili olarak her türlü bilgi iletişiminin kolaylıkla sağlanması, üst yönetimce de kontrol faaliyetlerinin izlenmesi ve desteklenmesi büyük önem taşımaktadır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre, 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.

Maliye ve Hazine Bakanlığınca 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 belirtilmiş olup, Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ile de kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla standartlar ve genel şartlar belirlenmiştir.

Bu kapsamda olmak üzere iç kontrol ortamı değerlendirilmiştir:

## **Kontrol Ortamı**

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. Etik değerler ve dürüstlük, misyon, organizasyon ve görevler, personelin yeterliliği ve performansı ile yetki devri standartlarının sağlanması hususları ise kontrol ortamının temel unsurlarıdır.

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

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 Değerlendirme**

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

Kurumun stratejik planı, idarenin paydaş görüşleri alınarak birimlerinin ve personelinin katkılarıyla mevzuata uygun bir şekilde hazırlanmıştır. İdarenin yürüteceği program, faaliyet ve projeleri ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren

performans programı oluşturulmuş ve zamanında yayınlanmıştır.

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**

Kontrol faaliyetleri, mevcut olan ya da gerçekleşmesi öngörülen riskleri ortadan kaldırmak, etki ve ihtimalini azaltmak üzere planlanarak uygulanan tüm eylemlerdir. Kontrol faaliyetinin başarısı ise büyük oranda belirlenen risk ile uyumlu olmasına bağlıdır. Bu kapsamda olmak üzere, kontrol stratejileri ve yöntemleri, prosedürlerin belirlenmesi ve belgelendirilmesi, görevler ayrılığı, hiyerarşik kontroller faaliyetlerin sürekliliği, bilgi sistemleri kontrolleri standartlarının sağlanmasına yönelik olarak yapılan çalışmalar önemli hale gelmektedir.

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri 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 Esaslara uygun olarak bir ön mali kontrol sistemi oluşturulmuştur.

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**

Kurumun belirlenen amaç ve hedeflerine ulaşması için yürütülen faaliyetler ile söz konusu faaliyetlere yönelik tespit edilen risklerin, belirlenen kontrol faaliyetlerinin ilgili tüm görevlilere zamanında, uygun bir şekilde aktarılması iç kontrol sisteminin önemli bir unsurudur.

Bilgi ve iletişim, raporlama, kayıt ve dosyalama sistemi, hata, usulsüzlük ve yolsuzlukların bildirilmesi standartlarının sağlanmasına yönelik olarak; İdare 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.

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.

### **İzleme**

Kurumda oluşturulan iç kontrol sisteminin ve sürecinin performansını, etkinliğini ve verimliliğini tespit etmek amacıyla, belirlenen uygun aralıklarla düzenli olarak izlenmesi, değerlendirilmesi de sistemin başarısı için büyük önem taşımaktadır.

Bu kapsamda iç kontrol faaliyetleri uygun şekilde belirlenen araçlar ile izlenir ve belirli aralıklarla değerlendirmeler yapılır. Söz konusu değerlendirme sonucunda tespit edilen eksiklikler belirlenerek ilgililere iletilir.

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

Sonuç olarak; 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 Altındağ 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: Bütçe İçi İşletme Faaliyetlerinin Saymanlıklar Arası İşlem Olarak Kaydedilmiş Olması**

Kurum mülkiyetinde bulunan taşınmazların satışı ve kiraya verilmesi işlemlerinin yürütülmesi için oluşturulan bütçe içi işletmenin bu kapsamdaki faaliyetleri, saymanlıklar arası işlem olarak değerlendirilmiş ve bu şekilde de belediye muhasebe kayıtlarına alınmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanun'un “İşletme tesisi” başlıklı 71’nci maddesi hükmüne göre belediyelerin, özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının izniyle bütçe içinde işletme kurarak yapabilmeleri mümkün bulunmaktadır. Bütçe içi işletme kurulmasına Belediye Meclisi karar vermektedir. Kurulan bütçe içi işletmeler, kuruluş amacına yönelik olan gelir ve gider faaliyetlerini yürütürler. Bu işlemler de belediyenin bütçe ve muhasebe işlemleri dışında olarak ayrıca muhasebeleştirilir.

İlçe belediyelerinde İşletme Müdürlüğü veya İşletme ve İştirakler Müdürlüğü şeklinde ayrı bir hizmet birimi olarak kurulabileceği gibi, mevcut bir hizmet birimi içinde de kurulabilecek olan bütçe içi işletmelerin kuruluş, işleyiş ve muhasebelerine ilişkin esaslar, Mahalli İdareler Bütçe İçi İşletme Yönetmeliğinde düzenlenmiştir.



Bu Yönetmeliğin 4'ncü ve devam eden maddeleri hükümlerine göre, görevlendirilmiş ayrı harcama yetkilisi ve gerçekleştirme görevlisi bulunan işletmenin bütçesi, kurumsal sınıflandırmada işletme mahalli idare teşkilat şemasında ana hizmet birimi olarak yer alıyorsa kendi kodunda, herhangi bir hizmet birimi içinde yer alıyorsa o hizmet birimi altında kodlanmaktadır. Adına ayrılan ödenekler, fonksiyonel sınıflandırmada ekonomik işler ve hizmetler kodunda gösterilmektedir. İşletmenin iktisadi, ticari işlerine ilişkin giderler dışında kalan personel giderleri, sosyal güvenlik kurumuna devlet primi giderleri, mal ve hizmet alımı giderleri ve sermaye giderleri ile transferleri mahalli idare bütçesinden yapılmaktadır.

İşletme ödeneğinin iktisadi ve ticari işler için nakit sermaye olarak kullanılacak kısmının ekonomik sınıflandırmada borç verme kodunda gösterileceği, bu ödeneğin işletme adına açılmış bir özel hesaba aktarılacak suretiyle kullanılacağı, işletme ödeneğinden kullanılmayan kısmın yılsonunda iptal edileceği hususu ile işletme faaliyetlerinden sağlanan gelir fazlası veya kârın mahalli idare bütçesine gelir kaydedileceği hususu da yine aynı Yönetmelikte hüküm altına alınmıştır.

Bütçe içi işletmenin harcamalarında ise Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği hükümleri uygulanmakta, mahalli idarenin muhasebe hizmetlerini yürüten muhasebe yetkilisi işletmenin de muhasebe yetkilisi olarak görev yapmaktadır. İşletme faaliyetlerinin muhasebe işlemleri de Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre mahalli idarenin muhasebe biriminde tutulmaktadır.

Aynı Yönetmeliğin 9 ve 10'ncü maddesi hükümlerine göre, bütçe içi işletmenin Kurumlar Vergisine tabi faaliyetleri, hesap planı bakımından, sadece bütçe işlemlerinin muhasebeleştirilmesi ve raporlanmasına ilişkin olarak Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine tabidir. Kurumlar Vergisine tabi ticari mal ve hizmet alım satımlarına ilişkin faaliyetleri için 213 sayılı Vergi Usul Kanununun 175 inci ve mükerrer 257'nci maddeleri hükümleri uyarınca belirlenen muhasebe standartları, tek düzen hesap planı ve mali tabloların çıkarılmasına ilişkin usul ve esaslar çerçevesinde defter tutulması gerekmektedir.

Bu şekilde tutulan İşletmenin hesabı, muhasebe yetkilisi tarafından, mahalli idare kesin hesabına dahil edilerek ilgili mercilere verilmelidir.

Mahalli İdareler Bütçe İçi İşletme Yönetmeliğinin yukarıda açıklanan hükümlerinden anlaşılacağı üzere, işletme ödeneğinin iktisadi ve ticari işler için nakit sermaye olarak kullanılacak kısmı mahalli idare bütçesinden borç olarak verilir ve ekonomik sınıflandırmada borç verme kodunda gösterilmektedir.

İşletmenin iktisadi, ticari işlerine ilişkin giderler dışında kalan personel giderleri, sosyal güvenlik kurumuna devlet primi giderleri, mal ve hizmet alımı giderleri ve sermaye giderleri

ile transferleri mahalli idare bütçesinden yapılmaktadır.

İşletme faaliyetlerinden sağlanan gelir fazlası veya kâr mahalli idare bütçesine gelir kaydedilir. İşletmenin Kurumlar Vergisine tabi faaliyetleri, hesap planı bakımından, sadece bütçe işlemlerinin muhasebeleştirilmesi ve raporlanmasına ilişkin olarak Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine tabidir. Kurumlar Vergisine tabi ticari mal ve hizmet alım satımlarına ilişkin faaliyetleri için, 213 sayılı Vergi Usul Kanununun 175 inci ve mükerrer 257'nci maddeleri hükümleri uyarınca belirlenen muhasebe standartları, tek düzen hesap planı ve mali tabloların çıkarılmasına ilişkin usul ve esaslar çerçevesinde defter tutulmalıdır.

Bu esaslara göre muhasebe işlemleri yapılan ve dönem sonu mali tabloları oluşturulan işletmenin dönem sonunda elde ettiği kar veya zararın belediye bütçesine gelir veya gider olarak kaydedilmesi gerekmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 349'ncü maddesi hükmüne göre, 511 Muhasebe Birimleri Arası İşlemler Hesabı, il özel idaresi merkez ve ilçe muhasebe birimlerinin birbirlerine gönderdikleri para ve kıymetler ile birbirleri adına nakden veya mahsuben yaptıkları tahsilat ve ödemelerin izlenmesi için kullanılmaktadır. İl özel idaresi merkez muhasebe birimi ile ilçe özel idaresi muhasebe biriminin birbirine nakden gönderdikleri tutarlar, nakdi alan birimce bu hesaba alacak, 100- Kasa Hesabı veya 102- Banka Hesabına borç kaydedilmelidir.

Belediye bünyesinde kurulan bütçe içi işletmeler, ayrı bir bütçesi, geliri, gideri ve mali işlemleri olan birimlerdir. Bu nedenle, bütün mali ve muhasebe kayıtları açıklanan mevzuat çerçevesinde belediye bütçesinden ayrı olarak, kendi içinde tutulmalıdır. Sadece faaliyet dönemi sonunda kar veya zarar durumu bakımından belediye bütçesi ve muhasebesiyle ilişkilendirilmelidir. Her bir dönem sonunda işletme faaliyetleri sonucu elde edilen kar gelir, zarar ise gider olarak belediye bütçesine kaydedilmesi gerektiğinden, yıl içinde işletmenin her mali işleminin belediye muhasebe sistemine kaydedilmesine gerek bulunmamaktadır.

Belediyede Kurum mülkiyetinde bulunan taşınmazların satışı ve kiralama faaliyetlerini yürütmek üzere bir bütçe içi iktisadi işletme kurulmuştur. Bütçe içi işletmenin taşınmaz kiralama ve diğer işlemleri kendi muhasebe sisteminde kaydedilmiş olmakla birlikte, belediye envanterinde bulunan taşınmazların satışında kayıtlı değerleri üzerinden ilgili hesaplara alacak 511-Muhasebe Birimleri Arası İşlemler Hesabına borç kaydedilmektedir.

Bütçe içi işletmesi tarafından gerçekleştirilen arsa satışlarında öncelikle 250 Arsalar Hesabına kayıtlı değer üzerinden alacak ve karşılığında 511 Muhasebe Birimleri Arası İşlemler Hesabına borç kaydedildiği; tahsilat gerçekleştiğinde ise 102 Bankalar Hesabına borç, 511

Muhasebe Birimleri Arası İşlemler Hesabına arsanın kayıtlı değerinin ve satış ile kayıtlı değer arasındaki farkın ise 333 Emanetler Hesabına alacak kaydedildiği görülmüştür. Bu uygulama işletme ödeneğinin nakit sermaye olarak kullanılacak kısmının Belediye bütçesinden borç verme kodu altında borç olarak verilmemesi nedeni ile taşınmaz satışlarının işletme aracılığı ile satılması durumunda yapılmaktadır. İşletme tarafından satışı yapılan ilgili taşınmazın belediye kayıtlarındaki tutarı işletmenin kayıtlarına alınmak suretiyle işletmeye borç sermaye olarak verilmektedir.

Arsa satışından elde edilen kar ise 600 Gelirler Hesabı yerine 333 nolu hesaba kaydedilmiştir. Ayrıca 800 Bütçe Gelirleri Hesabına arsa satışından elde edilen tahsilat değil sadece taşınmazın defter değeri kaydedilmiştir.

Yıl içinde 511 Saymanlıklar Arası İşlemler Hesabına yapılan kayıtlar yıl sonunda kapatılmış olup, mali tablolarda bir değer olarak yer almamıştır. Bu durum ise sözkonusu kayıtların gereksiz yapıldığı anlamına gelmektedir. Taşınmaz satışlarına ait kayıtların 511 Saymanlıklar Arası İşlemler Hesabında izlenmesi uygulamasına son verilmiş olmakla birlikte, 2022 yılı mali tablolarında yer alan 333 Emanetler Hesabında gelir ve bütçe hesaplarına kaydedilmeyen 500.000,00 TL arsa satış karı bulunduğu anlaşılmaktadır.

Bütçe içi işletmenin faaliyetlerinin muhasebeleştirilmesinde il özel idareleri tarafından kullanılması gereken 511 Muhasebe Birimleri Arası İşlemler Hesabının kullanılması, taşınmaz satışlarından elde edilen karın ise 600 Gelirler Hesabı yerine 333 Emanetler Hesabına kaydedilmesi ve bu tutarın da ayrıca 800 Bütçe Gelirleri Hesabına kaydedilmemesi yukarıda açıklanan mevzuat hükümlerine aykırılık oluşturduğu gibi, ilgili hesapların yıl sonu mali tablolarda hatalı olarak yer almasına da yol açmaktadır.

## **BULGU 2: Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca Gönderilen Afet Yardımı Ödeneklerinin Gelir Olarak Kaydedilmiş Olması**

Afet bölgesinde bulunan ve tahliye edilmesi gereken binalarda oturanlar için Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından gönderilen kira yardımı tutarının emanet hesaplara alınması yerine doğrudan belediyenin geliri olarak kaydedildiği görülmüştür.

Afet riski altındaki alanlar ile bu alanlar dışındaki riskli yapıların bulunduğu arsa ve arazilerde, fen ve sanat norm ve standartlarına uygun, sağlıklı ve güvenli yaşama çevrelerini teşkil etmek üzere iyileştirme, tasfiye ve yenilemelere dair usul ve esasları belirlemek üzere

2012 yılında 6306 sayılı Kanun çıkarılmıştır.

Bu Kanun'nun 3'ncü maddesi hükümlerine göre riskli yapıların tespiti, Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca hazırlanacak yönetmelikte belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde yapı malikleri veya kanuni temsilcileri tarafından, Bakanlıkça lisanslandırılan kurum ve kuruluşlara yaptırılarak sonuçları Bakanlığa veya belediyeye bildirilmesi gerekmektedir.

Kanun'un 5'nci maddesi hükümlerine göre ise, riskli yapıların yıktırılmasında ve bunların bulunduğu alanlar ile riskli alanlar ve rezerv yapı alanlarındaki uygulamalarda, öncelikli olarak malikler ile anlaşma yoluna gidilmesi esastır. Anlaşma ile tahliye edilen yapıların maliklerine veya malik olmasalar bile kiracı veya sınırlı ayni hak sahibi olarak bu yapılarda ikamet edenlere veya bu yapılarda işyeri bulunanlara geçici konut veya işyeri tahsisi ya da kira yardımı yapılabilir.

6306 sayılı Kanun'un Uygulama Yönetmeliğinin 16'ncı maddesinde de uygulamaya ilişkin açıklamalar yapılmış olup buna göre, anlaşma ile tahliye edilen uygulama alanındaki yapıların maliklerine tahliye veya yıkım tarihinden itibaren Bakanlıkça kararlaştırılacak aylık kira yardımı yapılacaktır. Aylık kira bedeli Bakanlıkça belirlenerek uygulama alanında talebin uygulamayı yapan İdare veya TOKİ tarafından uygun görülmesi ve onaylanmak üzere Bakanlığa gönderilmesi üzerine, ilgililerine ödenmek üzere ilgili idare veya TOKİ'nin hesabına, doğrudan riskli yapı maliklerinin hesap numaralarına veya ilgililerine ödenmek üzere idarenin hesabına yatırılacaktır.

Bu çerçevede olmak üzere, Aydınlikevler Seyfi Demirsoy Mahallesi'nde bulunan riskli alandaki evleri yıkılan hak sahiplerine kira yardımı olarak ödenmek üzere Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından gönderilen 73.600,00 TL 333 Emanetler Hesabına hesabı yerine 600 Gelirler Hesabına alınarak belediyenin geliri olarak kaydedilmiştir. Bu tutardan ilgilere kira ödemeleri yapılırken de 630 Giderler Hesabı kullanılarak, ödenen kira bedelleri belediyenin bir gideri olarak kaydedilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinde "Bütçe geliri" tanımlanmıştır. Burada yapılan tanıma göre bütçe geliri, kurumun bütçesinde ve diğer mevzuatla gelir olarak tanımlanan her türlü işlemi, gelir ise ilk defa hesaplara alınacak varlıklar dışında öz kaynaktan artışa neden olan her türlü işlemi ifade etmektedir.

5018 sayılı Kanun'un "Tanımlar" başlıklı 3'ncü maddesinde de "Kamu geliri"

tanımlanmış olup, buradaki tanıma göre de, bir kaynağın kuruma ait bir gelir kalemi olarak kabul edilebilmesi için Kanuni dayanağının olması gerektiği belirtilmektedir. Bakanlık tarafından belediyeye, riskli yapılarda oturanlara kira yardımı olarak ödenmek üzere gönderilen emanet niteliğindeki bir parayı bu kapsamda değerlendirmek mümkün görünmemektedir.

Bu nedenlerle, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından gönderilen 73.000,00 TL'nin mevzuatı gereğince tahakkuk ettirilen faaliyet alacaklarının kaydedildiği 600-Gelirler Hesabı yerine, emanet olarak nakden veya mahsuben tahsil edilen tutarların izlendiği 333 Emanetler Hesabına kaydedilmesi daha uygun olacaktır. Söz konusu kayıt nedeniyle ilgili hesaplar ile mali tablolarda kayıt yapılan tutar kadar hataya yol açılmıştır.

### **BULGU 3: Tahakkuk Etmemiş Olan İller Bankası Kredi Faizlerinin Gider Tahakkukları Hesabına Kaydedilmiş Olması**

İller Bankasından uzun vadeli olarak alınan krediye ilişkin faiz tutarının, hesaplanarak ödenecek hale gelmediği halde gider tahakkuku yapılarak muhasebe kayıtlarında ve mali tablolarda yer alması sağlanmıştır.

Genel Yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin tüm malî işlemlerinin muhasebeleştirilmesi ve raporlanması hususları 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununda düzenlenmiştir. Bu Kanun'un 49'ncü maddesi hükümlerine göre; Kamu hesapları, idarelerinin gelir, gider ve varlıkları ile malî sonuç doğuran ve öz kaynağın artmasına veya azalmasına neden olan her türlü işlemlerle garantilerin ve yükümlülüklerin belirlenmiş bir düzen içinde hesaplara kaydedilerek, yönetim ve denetim yetkilileriyle kamuoyuna gerekli bilgilerin sağlanması amacıyla tutulmaktadır.

Aynı Kanun'un "Kayıt zamanı" başlıklı 50'nci maddesi hükmüne göre de, bir ekonomik değer yaratıldığında, başka bir şekilde dönüştürüldüğünde, mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirilir. Bütün malî işlemlerin muhasebeleştirilmesi ve her muhasebe kaydının da bir belgeye dayanması şarttır.

Temel muhasebe ilkelerine göre Kamu idarelerinin faaliyetleri, belirli dönemlerde raporlanır ve her dönemin faaliyet sonuçları diğer dönemlerden bağımsız olarak tesbit edilir. Mali tablolar, bu tablolardan yararlanacak olanların doğru karar vermelerine yardımcı olacak ölçüde yeterli, açık ve anlaşılır şekilde düzenlenir.

Belediye tarafından İller Bankasından alınan uzun vadeli kredinin sonraki yıllarda

ödenecek hale gelecek olan faizleri hesaplanıp toplam tutar olarak 481 Gider Tahakkukları Hesabına kaydedilmiş ve mali tablolarda gösterilmiştir. Faaliyet döneminde ödemesi yapılarak düşülen 1.999.065,46 TL faiz tutarı ile beraber bu zamana kadar toplam 5.464.996,08 TL iç borç faiz ödemelerinin borç kaydı yapılarak gider tahakkukları hesabından düşülmüştür. Ancak, 2022 yılı bilançosu 481 Gider Tahakkukları Hesabında toplam 2.774.998,41 TL tutarında bir değer yer almaya devam etmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin “481 Gider tahakkukları hesabı” başlıklı 338’nci maddesinde açıklandığı üzere bu hesap, uzun vadeli iç ve dış mali borçlar hesap gruplarında izlenmeyen, tahakkuk etmiş giderlerden kaynaklanan ancak, içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemlerde ödenebilir duruma gelecek olan borçların izlenmesi için kullanılır. Gider olarak tahakkuk ettirilmiş olup, içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemden sonraki dönemlerde ödenebilir duruma gelecek olan giderlerden kaynaklanan borçlar, ilgili olduğu dönemde ödenmek üzere bu hesapta izlenir. Uzun vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubu içindeki hesaplarda yer alan iç ve dış mali borçlar için ay sonlarında hesaplanan ve içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemden sonraki dönemlerde ödenecek olan işlemiş faiz giderleri bu hesaba kaydedilir. Aralık ayına ait olarak tahakkuk ettirilen faiz gideri borçlarından takip eden faaliyet döneminden sonraki dönemlerde ödenmesi gerekenler geçici mizandan önce bu hesaba kaydedilmelidir.

Tahakkuk etmiş olmakla birlikte, içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemden sonraki dönemlerde ödenebilir duruma gelecek olan giderlerden kaynaklanan borç tahakkukları ay sonlarında bu hesaba alacak, 630-Giderler Hesabına borç kaydedilir. İçinde bulunulan yılı takip eden yılda ödenecek olanlar kısa vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubu içindeki 381-Gider Tahakkukları Hesabına, içinde bulunulan yılı takip eden yıldan sonraki yıllarda ödenecek olanlar bu hesaba alacak, vade sonunda ödenecek olan işlemiş faiz tutarları ise 630-Giderler Hesabına borç kaydedilir.

Görüldüğü üzere ancak tahakkuk ederek sonraki dönemlerde ödenecek hale gelmiş olan borçlar için Gider Tahakkukları Hesabı kullanılabilir. İller Bankasından sağlanan uzun vadeli kredinin faizlerinin hesaplanarak yıllar itibariyle ödenecek taksit tutarlarının belirlenmiş olması söz konusu giderin tahakkuk ettiği anlamına gelmeyecektir. Yıllar itibariyle yapılacak ödeme tutarlarının bir sözleşmeye bağlanmış olması da bu durumu değiştirmeyecektir.

Alınan bir banka kredisinin uzun dönem boyunca ödenecek olan faiz tutarları henüz tahakkuk ederek ödenecek hale gelmiş bir borç niteliğinde olmadığından Gider Tahakkukları Hesabına kaydedilmesine gerek bulunmamaktadır.

481 Gider Tahakkukları Hesabına yapılan söz konusu muhasebe kayıtları nedeniyle mali tablolarda 2.774.998,41 TL hataya yol açılmıştır.

#### **BULGU 4: Kuruma Ait Taşınmazların Değer Tespit Çalışmalarının Tamamlanmamış Olması**

Kurum mülkiyetinde bulunan taşınmazların Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümleri gereği değer tesbit çalışmalarının tamamlanarak mali tablolarda gerçek değerleri ile yer alması sağlanmamıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Muhasebe sistemi" başlıklı 49'maddesi hükümlerine göre, kamu kurumlarının muhasebe sistemleri karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak ve malî raporların düzenlenmesi ile kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak şekilde kurulup yürütülmelidir. Aynı madde hükmüne göre, Kamu hesapları, idarelerin gelir, gider ve varlıkları ile malî sonuç doğuran ve öz kaynağın artmasına veya azalmasına neden olan her türlü işlemlerle garantilerin ve yükümlülüklerin belirlenmiş bir düzen içinde hesaplara kaydedilerek, yönetim ve denetim yetkilileriyle kamuoyuna gerekli bilgilerin sağlanması amacıyla tutulması zorunlu bulunmaktadır.

Kamu idarelerinin taşınır ve taşınmaz mal edinmeleri bu varlıklara ilişkin yapacakları işlemler 5018 sayılı Kanun'un 44 ve 45'nci maddelerinde düzenlenmiştir. Bu maddelerdeki hükümlere göre, Kamu idarelerince, taşınır ve taşınmaz edinilmesi, yönetilmesi, trampası, elden çıkarılması, ecrimisilin tahsil ve takibinde izlenecek yöntem, Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin yönetimi ve korunması, işgalli malların tahliyesi gibi hususlar ilgili kanunlarında, bu malların kaydı ile taşınırın muhafazası, kullanımı, mal yönetim hesabının verilmesi ve mal yönetim sorumlularıyla bunlar adına görev yapacak olanların belirlenmesine ilişkin usûl ve esaslar, çıkarılan yönetmeliklerle belirlenecektir.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmeliğin "Kayıt ve kontrol işlemleri" başlıklı 5'nci maddesine göre, taşınmazların mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilenlerin ve elden çıkarılanların miktar ve değer olarak takip edilmesi amacıyla kayıt altına alınması ve bu kayıtların belgeye dayanması esastır. Tapuda kayıtlı olan taşınmazlar maliyet bedeli üzerinden, bu taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenemeyenler ise rayiç değerleri üzerinden kayıtlara alınır. Taşınmazların kayıtlara alınan değeri, ise Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre güncellenir. Taşınmazların rayiç değeri; maliki kamu idaresince, başka bir kamu idaresinin yönetiminde veya kullanımında olanlar ise bu idarelerce tespit edilir.

Yapılması gereken taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleri idarelerin yetkili ve görevli birimleri veya harcama yetkilileri tarafından görevlendirilecek personele yaptırılacaktır. Yönetmelik'in "Mevcut taşınmazların kaydına ilişkin işlemler" başlıklı Geçici 1'inci maddesinde yapılması gereken işlemlerin 31.12.2017 tarihine kadar tamamlanacağı da belirtilmiştir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ile Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin maddi duran varlıkların kayıt usulünün düzenlendiği 186'ncı 187'nci maddesi hükümlerine göre edinilen maddi duran varlıklar, maliyet bedeli ile hesaplara alınır. Maliyet bedeline varlıkların elde edilmesinde yapılan her türlü gider ilave edilir. Bağış veya hibe olarak edinilen maddi duran varlıklar varsa bilinen değeri, yoksa değerlemesi yapıldıktan sonra tespit edilen değeri ile hesaplara alınır. Dönem sonlarında enflasyon düzeltmesi ve amortismanına tabi tutulan maddi duran varlıkların miktar ve değerlerinde; satılma, başka bir birime devredilme, kaybolma, çalınma, yanma, kırılma, bozulma gibi nedenlerle ortaya çıkan eksilmeler ilgili tahakkuk dairesinin mal sorumlusu ve harcama yetkilisince muhasebe birimine bildirilir. Bunun üzerine muhasebe birimlerince kayıtlar güncellenir.

Yapılan incelemede, kurum mülkiyetinde, yönetiminde ve kullanımında bulunan taşınmazlara ilişkin değer tespit çalışmalarına başlanılmış olsa da henüz tamamlanmadığı, tesbitlere ilişkin ilgili formların düzenlenmediği ve bu durumun neticesinde kurum taşınmazlarının gerçek değerleri ile muhasebe kayıtlarının yapılmadığı görülmüştür.

Mevzuat hükümleri gereği, kurum adına tapuda kayıtlı olan ancak değeri hakkında kurum tarafından herhangi bir çalışma yapılmamış olan taşınmazların, Yönetmelik hükümlerine uygun olarak değerlerinin belirlenmesi, Yönetmelik ekinde yer alan formlara uygun olarak kayıt altına alınması ve Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği gereği de taşınmazların muhasebe kayıtlarının bu değerler üzerinden yapılarak mali tablolarda yer alması sağlanmalıdır.

Sonuç olarak Belediye tarafından kurum adına tapuda kayıtlı olan taşınmazların değer tespiti ve kayıt işlemlerinin Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'e uygun olarak yapılmaması nedeniyle 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ve 252 Binalar Hesabı gerçek değerleri ile mali tablolarda yer almamaktadır.



## **B. DİĞER BULGULAR**

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

### **BULGU 1: Mal ve Hizmet Alımlarında Avans ve Kredi Kullanımı İşlemlerine Sık Başvurulmuş Olması**

Kurum ihtiyaçlarının karşılanması için çeşitli mal ve hizmet alımlarında avans ve kredi kullanımına sık başvurulmuştur.

Genel Yönetim kapsamındaki kamu kurumlarının kendilerine tahsis edilen kaynakların etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılmasını temin için malî yönetimin işleyişine ilişkin hususlar 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda düzenlenmiştir.

Bu Kanun'un "Ön ödeme" başlıklı 35'nci maddesi hükmüne göre; harcama yetkilisinin uygun görmesi ve karşılığı ödeneğin saklı tutulması kaydıyla, ilgili kanunlarda öngörülen haller ile gerçekleştirme işlemlerinin tamamlanması beklenilemeyecek ivedi veya zorunlu giderler için avans vermek veya kredi açmak suretiyle ön ödeme yapılması mümkün bulunmaktadır. Her mutemet ön ödemelerden harcadığı tutara ilişkin kanıtlayıcı belgeleri, ilgili kanunlarında belirtilmemiş olması halinde avanslarda bir ay, kredilerde üç ay içinde muhasebe yetkilisine vermek ve artan tutarı iade etmekle yükümlüdür. Süresi içerisinde mahsup edilmeyen avanslar hakkında 21.7.1953 tarihli ve 6183 sayılı Kanun hükümleri uygulanmaktadır.

Merkezî Yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde ön ödeme şekilleri, devir ve mahsup işlemleri, yapılacak ön ödemelerin idareler ve gider türleri itibarıyla miktarı ve oranlarının belirlenmesi, zorunlu hallerde yapılacak harcamalar için ön ödemenin tutarı ve mahsup süresi, mutemetlerin görevlendirilmesi ve diğer işlemlere ilişkin usul ve esaslar çıkarılan yönetmelikle düzenleneceği hususu da yine aynı madde hükmünde yer almaktadır.

Bu çerçevede çıkarılan Ön Ödeme Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikte de düzenlenmeler yapılmıştır.

Bu Yönetmeliğin 5 ve 6'ncı maddelerinde, ön ödeme uygulamasına ilişkin esaslar ve ön ödeme yapılacak gider türlerine ilişkin hükümler yer almaktadır. Burada açıklanan hükümlere göre, harcama yetkilisinin uygun görmesi ve karşılığı ödeneğin saklı tutulması kaydıyla, ilgili kanunlarında öngörülen haller ile gerçekleştirme işlemlerinin tamamlanması beklenilemeyecek ivedi veya zorunlu giderler için harcama birimlerince avans verilebilmekte, kredi açılabilmektedir.

Dairesinin göstereceği lüzum ve harcama yetkilisinin onayı ile avans üst sınırını aşan

her türlü ihtiyaçların karşılanması için mutemetler adına banka veya muhasebe birimi nezdinde kredi açılması da mümkün bulunmaktadır.

Harcırah, gününden önce ödenmesine karar verilen ücretler ve yılı bütçe kanununda belirlenen tutar kadar mal ve hizmet alımı için avans verilebilmektedir. ( 2022 yılı için belirlenen avans kullanma limiti 2.370 TL) Kredi kullanımını için ise herhangi bir tutar sınır belirlenmemiş olup, dairesinin göstereceği lüzum üzerine harcama yetkilisinin onayı yeterli olmaktadır.

Diğer taraftan, belediyelerin her türlü kaynaktan sağlanan mal veya hizmet alımları ile yapım işleri, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 2'nci maddesi gereğince, bu Kanunun hükümleri çerçevesinde, açık ihale usulü, belli istekliler arasında ihale usulü ve pazarlık usulü yöntemlerinden biriyle ihale edilmek suretiyle ya da doğrudan temini usulüyle karşılanması gerekmektedir. Bir ihale yöntemi olmasa dahi, doğrudan temin yöntemiyle yapılacak alımlarda ihale yetkilisince görevlendirilecek kişi veya kişiler tarafından piyasada fiyat araştırması yapılarak ihtiyaçlar en uygun fiyatlar ile temin edilebilmektedir.

Kredi kullanılması şeklindeki ön ödemeler açıklanan mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, genellikle beklenilmeyecek kadar acil ihtiyaçların karşılanması için başvurulması gereken bir satın alma usulüdür.

Böyle olduğu halde, Kurumda hizmet birimlerinin bu nitelikte olmayan gıda, temizlik malzemesi, kırtasiye, hayvan barınağı için yem, taşınır araç, yedek parça alımları ile tesisat ve araçların bakım onarımları için hizmet alımlarından dolayı toplam 23.231.319 TL tutarında kredi kullanılarak harcama yapılmıştır.

Kredi kullanılması şeklindeki ön ödemelerin zorunlu olmadığı durumlarda, mal ve malzeme alımları ile bakım, onarım işlerinin İhale mevzuatı çerçevesinde en uygun şartlarda karşılanması kurum kaynaklarının verimli kullanılması açısından daha uygun olacaktır.

## **BULGU 2: Süresi Geçtiği Halde İdare Tarafından Kesin Kabulü Yapılmamış Yapım ve Onarım İşlerinin Bulunması**

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na göre ihale edilerek yaptırılan bazı yapım ve onarım işlerinin sözleşmelerinde belirlenen süreler sona erdiği halde yıl sonu itibariyle kesin kabul işlemlerinin yapılmadığı görülmüştür.

Kamu idarelerinin her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihaleleri, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine tabi olup, bu Kanun ile kurulan Kamu İhale Kurumu ise, mevzuatın uygulanmasına ilişkin standart ihale dokümanı, tip

sözleşme, yönetmelik ve tebliğler çıkarmaya yetkili bulunmaktadır.

İhale sözleşmeleri ile ilgili Genel Şartnameler, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu hükümleri gereği çıkarılan tip sözleşmelerin ekinde yer almaktadır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na tabi idareler tarafından ihalesi yapılan ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'na göre sözleşmeye bağlanan yapım işlerinin yürütülmesinde uygulanacak genel esasları belirlemek amacıyla hazırlanan ve sözleşme eki olan Yapım İşleri Genel Şartnamesinin “Kesin kabul” başlıklı 45’inci maddesinde; kesin kabul için belirlenen tarihte, yüklenicinin yazılı müracaatı üzerine, kesin kabul komisyonu oluşturularak geçici kabuldeki esas ve usullerle kesin kabulün yapılacağı, geçici ve kesin kabuller arasında yüklenici tarafından yapılması gereken sürekli bakım niteliğindeki işlerin sözleşme uyarınca yapılıp yapılmadığının kabul komisyonu tarafından incelenerek tespit olunacağı ifade edilmiştir.

Aynı maddenin devamında aynen: “... *Teminat süresi içinde yüklenicinin, bütün yükümlülüklerini yerine getirmiş olduğu ve kendisine yüklenebilecek kesin kabulü engelleyecek bir kusur ve eksiklik görülmediği takdirde kesin kabul tutanağı düzenlenir. Eğer bu süre içinde, sorumluluğu yükleniciye atfedilmeyecek bir kusur veya eksiklik tespit edilmişse bu da tutanakta ayrıca belirtilir. İşin kesin kabulüne engel herhangi bir durum görüldüğü takdirde, kabulü engelleyen kusur ve eksikler kabul komisyonu tarafından bir tutanakla tespit edilir ve kesin kabul işlemi yapılmaksızın kusur ve eksiklerin giderilmesi için bir süre belirlenerek durum idareye bildirilir. İdare bu kusur ve eksiklerin tutanakta belirlenen süre içerisinde giderilmesi hususunu yükleniciye tebliğ eder. Kusur ve eksiklerin yüklenici tarafından giderildiği idarece tespit edildiğinde kabul işlemi sonuçlandırılır. Yüklenici teminat süresi veya yukarıdaki fıkrada söz konusu edilen süre sonunda, idarenin kabul edebileceği gecikmeler dışında, sözleşme ve şartname hükümlerine göre işi kesin kabule elverişli duruma getirmeyerek bir gecikmeye yol açmış ise, idare ya yükleniciye 42’nci maddede belirtilen şekilde ceza uygulayarak eksik ve kusurların giderilmesini bekler, ya da gecikme otuz günü geçerse ceza uygulamasına devam etmekle birlikte kusur ve eksiklikleri yüklenici hesabına kendisi giderir. İdare, gerek kusur ve eksikliklerin yüklenici hesabına giderilmesi bedellerini, gerekse vukuunda belirtilen bekleme cezalarını yüklenicinin hakedişinden, hakedişi kalmamışsa teminatından kesmeye yetkilidir.” İfadeleri yer almaktadır.*

Yapım İşleri Genel Şartnamesinin “Teminat süresi” başlıklı 42’nci maddesinin birinci fıkrasında, geçici kabul ile kesin kabul tarihi arasında geçecek sürenin teminat süresi olduğu; yapım işlerinde teminat süresinin, sözleşmesinde aksine bir hüküm yoksa on iki aydan az

olamayacağı belirtilmiştir.

Ayrıca Yapım İşlerine Ait Tip Sözleşme'nin 20'nci maddesinde, teminat sürelerinin İdarece belirleneceği ve bu sürenin geçici kabul itibar tarihinden sonra başlayacağına ilişkin açıklamalar yapılmıştır.

Mezkûr mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde teminat süresinin on iki aydan az olmayacak şekilde, İdare ile yüklenici arasında düzenlenen sözleşmede belirleneceği, teminat süresinin bitiminden itibaren de kesin kabul işlemlerinin yapılması gerektiği anlaşılmaktadır.

Bu hükümler çerçevesinde; İdare tarafından yapılan yapım ihaleleriyle sözleşme hükümlerinde yer alan teminat sürelerinin incelenmesi sonucunda, geçici kabulü yapılmış bazı işlerin yıl sonu itibarıyla kesin kabul işlemlerinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

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

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

<b>Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu</b>			
<b>Bulgu Adı</b>	<b>Yıl/Yıllar</b>	<b>İdare Tarafından Yapılan İşlem</b>	<b>Açıklama</b>
Bütçe İçi İşletme Faaliyetlerinin Hatalı Muhasebeleştirilmesi	2020	Yerine Getirilmedi	Hatalı kayıt devam etmekte olduğundan tekrar bulgu konusu yapılarak, Raporun "Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular" bölümünde 1'nci madde ile yer almıştır.
Kuruma Ait Taşınmazların Değer Tespitinin Yapılmaması, İlgili Formların Düzenlenmemesi ve Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması	2020	Kısmen Yerine Getirildi	Kuruma ait taşınmazların değer tesbit çalışmalarına başlanılmış ancak bitirilmemiştir. Bu husus raporumuzun "Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular" bölümünün 4'ncü maddesi ile tekrar bulgu konusu yapılmıştır.