



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ANKARA KEÇİÖREN BELEDİYESİ

2022 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2023



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU	9
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	9
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	9
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	10
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ	11
7.	DENETİM BULGULARI	11
8.	EKLER.....	35

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu.....	3
Tablo 2: 2022 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu.....	4
Tablo 3: 2022 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu.....	4
Tablo 4: 2022 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri	5
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler.....	6
Tablo 8: 2022 Yılı Gelir Tahsilat Oranları	17

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. Diğer Bulgular

1. Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi
2. Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunması Katkı Payının İlgili İdareye Aktarılmaması
3. Belediye Sınırları İçerisinde Bunulan Bazı İşyerlerinden Çevre Temizlik Vergisi Alınmaması
4. Bazı Gelir Kalemlerinin Tahakkuk Tahsilat Oranının Düşük Olması
5. İdare Tarafından Kiraya Verilen İş Yerlerinin Bazıları İçin Çevre Temizlik Vergisinin Tahakkuk Ettirilmemesi
6. Büyükşehir Belediyesi Tarafından İşletilen Otoparklardan Elde Edilen Gelirlerden Alınması Gereken Payların Takip Ve Tahsilinin Yapılmaması
7. Ön Ödeme Kapsamında Açılan Kredilerden Bir Kısmının Olağan Giderler İçin Kullanılması
8. Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması
9. İdarenin Tasarrufunda Bulunan Bazı Taşınmazların Ecrimisil Karşılığında Kullanılması
10. Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsat Harcının Gelir Tarifesinde Belirlenmemiş Olması
11. Belediye Tarafından Sunulan Çeşitli Hizmetlerde Bazı Meslek Gruplarına Ücretsiz Tarife Uygulanması
12. İşçilerin Kanunda Belirtilen Yıllık İzinlerinin Kullanılmaması
13. Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması

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.

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

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

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

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

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

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

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

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

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

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

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

Keçiören Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı 2 birim belirlenmiştir. Bunlar Özel Kalem Müdürlüğü ve İç Denetim Birimi Başkanlığı'dır. Başkana bağlı memurlar arasından atanan üç, meclis üyeleri arasından görevlendirilen bir olmak üzere dört başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin 24 hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili başkan yardımcılığına bağlıdır.

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

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	1575	386
Sözleşmeli Personel		270
Kadrolu İşçi	635	276
Geçici İşçi	-	-
Toplam	2210	932
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	2427	2427

Belediyenin doğrudan ve/veya dolaylı hissedarı olduğu toplam 2 şirket bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

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

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

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

Tablo 2: 2022 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod1	Giderin Türü	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Ek Ödenek (TL)	Eklenen / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	112.119.901,00	0,00	48.858.150,00 / 3.800.503,00	157.177.548,00	157.161.952,72	15.595,28
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	22.806.039,00	0,00	3.366.310,00 / 1.590.751,00	24.581.598,00	24.558.032,96	23.565,04
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	362.258.060,00	231.665.000,00	107.535.018,00 / 89.130.141,00	612.327.937,00	612.034.018,49	293.918,51
04	Faiz Giderleri	13.500.000,00	0,00	8.963.300,00	22.463.300,00	22.463.256,75	43,25
05	Cari Transferler	27.726.000,00	4.250.000,00	17.810.820,00 / 7.798.698,00	41.988.122,00	41.987.517,08	604,92
06	Sermaye Giderleri	171.590.000,00	153.400.000,00	8.205.720,00 / 52.419.225,00	280.776.495,00	279.561.355,44	1.215.139,56
07	Sermaye Transferleri	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
09	Yedek Ödenek	40.000.000,00	0,00	0,00 / 40.000.000,00	0,00	0,00	0,00
Toplam		750.000.000,00	389.315.000,00	0,00	1.139.315.000,00	1.137.766.133,44	1.548.866,56

Keçiören Belediyesinin 2022 mali yılı bütçesi ile 750.000.000 TL ödenek öngörölmüş olup yıl içinde eklenen 389.315.000,00 TL ödenekle birlikte 2022 yılı ödenek toplamı 1.139.315.00 TL olmuştur. Yıl içinde 1.137.766.133,44 TL bütçe gideri yapılmış, 1.548.866,56 TL ödenek iptal edilmiştir. 2023 yılına ödenek devretmemiştir.

Tablo 3: 2022 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	221.485.000,00	198.627.546,05	495.716,09	198.131.829,96	89,45
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	10.230.000,00	21878011,71	91.163,29	21.786.848,42	212,97
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	42.500.000,00	33.712.149,57	0,00	33.712.149,57	79,32
05- Diğer Gelirler	676.760.000,00	788.600.625,67	53.403,01	788.547.222,66	116,51
06- Sermaye Gelirleri	189.840.000,00	98.857.797,50	85.000,00	98.772.797,50	52,02
08-Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09- Red ve İadeler	-1.500.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	1.139.315.000,00	1.141.676.130,50	725.282,39	1.140.950.848,11	100,14

Buna göre 2022 yılında net bütçe geliri % 100,14 seviyesinde gerçekleşmiştir. Teşebbüs

ve Mülkiyet Gelirleri (%212,97) beklenenin çok üstünde, alınan bağış ve yardımlar (%79,32) ile sermaye gelirleri ise (%52,02) beklenenin altında gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2022 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	157.177.548,00	157.161.952,72	99,99
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	24.581.598,00	24.558.032,96	99,90
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	612.327.937,00	612.034.018,49	99,95
04- Faiz Gideri	22.463.300,00	22.463.256,75	99,99
05- Cari Transferler	41.988.122,00	41.987.517,08	99,99
06- Sermaye Giderleri	280.776.495,00	279.561.355,44	99,57
07- Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0
08- Borç Verme	0,00	0,00	0
09- Yedek Ödenekler	40.000.000,00	0,00	0
Toplam	1.139.315.000,00	1.137.766.133,44	99,86

Buna göre 2022 yılında bütçe giderleri başlangıç ödeneğine göre %99,86 seviyesinde gerçekleşmiştir.

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

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

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2020 Yılı (TL) (A)	2021 Yılı (TL) (B)	2022 Yılı (TL) (C)	2021-2020 Değişim Oranı (%) [D=(B/A)-1]	2022-2021 Değişim Oranı (%) [E=(C/B)-1]
Vergi Gelirleri	129.563.524,27	147.809.015,06	198.131.829,96	14,08	34,05
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	10.682.360,95	13.542.285,65	21.786.848,42	26,77	60,88
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	24.291.852,07	26.317.552,54	33.712.149,57	8,34	28,10
Diğer Gelirler	318.940.426,11	425.114.700,55	788.547.222,66	33,29	85,49
Sermaye Gelirleri	44.899.547,42	8.490.180,00	98.772.797,50	-81,09	1063,38
Toplam	528.377.710,82	621.273.733,80	1.140.950.848,11	17,58	83,65
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	709.460,90	1.317.530,87	725.282,39	85,71	-44,95
Net Toplam	527.668.249,92	619.956.203,13	1.140.950.848,11	17,49	84,04

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2022 yılında gelirler bir önceki yıla göre

520.994.644,98 TL'lik (%84,04) artış göstermiştir. Bu çerçevede; tutar olarak en büyük paya sahip olan (363.432.522,11 TL) Diğer Gelirler kalemindeki artış (%85,49) toplam artış üzerinde etkili olmuştur.

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

Bütçe Giderinin Çeşidi	2020 Yılı (TL) (A)	2021 Yılı (TL) (B)	2022 Yılı (TL) (C)	2021-2020 Değişim Oranı (%)[D=(B/A)-1]	2022-2021 Değişim Oranı (%)[E=(C/B)-1]
Personel Giderleri	93.763.506,71	101.349.419,90	157.161.952,72	8,09	55,06
SGK Devlet Prim Giderleri	15.748.685,86	16.980.732,28	24.558.032,96	7,82	44,62
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	288.047.798,40	319.669.128,30	612.034.018,49	10,98	91,46
Faiz Giderleri	17.971.302,04	15.280.904,81	22.463.256,75	-14,97	47,00
Cari Transferler	17.940.706,38	23.396.449,74	41.987.517,08	30,41	79,46
Sermaye Giderleri	90.454.239,95	171.896.566,64	279.561.355,44	90,04	62,63
Sermaye Transferleri	-	-	-	-	-
Toplam	523.926.239,34	648.573.201,67	1.137.766.133,44	23,79	75,43

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2022 yılında 2021 yılına göre 489.192.931,77 TL (%75,43) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2022 yılında personel giderlerinin 55.812.532,82 TL (%55,06), mal ve hizmet alım giderlerinin 292.364.890,19 TL (%91,46) sermaye giderlerinin 107.664.788,80 TL (%62,63) arttığı görülmektedir. 2022 yılında azalış gösteren gider kalemi bulunmamaktadır.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2022 yılı Faaliyet Gideri 972.309.761,35 TL, Faaliyet Geliri 1.241.772.253,65 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 269.462.492,30 TL olarak gerçekleşmiştir.

Keçiören Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Sermaye Payı (%)
1	Keçiören Bel. Gıda Tük. Malları Paz. San. Tic. Ltd. Şti.	14.000.000,00	14.000.000,00	100
2	Metropol İmar İnşaat Taahhüt Sanayi ve Ticaret A.Ş.	40.000.000,00	44.000,00	0,11

Keçiören Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğu şirketler tablosunda yer alan kurumun sahip olduğu toplam sermaye tutarı ile 2022 yılı bilançosunda yer alan 241 Mal ve

Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı tutarı arasında 11.000,00 TL tutarındaki farkın sistemsal bir hatadan kaynaklandığı ve 2023 yılı içerisinde muhasebe sisteminde gerekli düzeltme işleminin yapıldığı görülmüştür.

Keçiören Belediyesinin dolaylı olarak hissedarı olduğu herhangi bir şirket bulunmamaktadır.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1 Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Keçiören 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'üncü 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 yürütölüp 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 yansıtmışından 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 yürütölmüştür.

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Kontrol Ortamı Standartları

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları tam ve açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmiştir. İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yeterlidir. Personelin işe alınması, yer değiştirilmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası, tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur. Hassas görevlere ilişkin prosedürler, tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur.

Risk Değerlendirme Standartları

Stratejik plan, zamanında yayımlanmıştır ve içerik açısından mevzuata uygundur. İdare performans programı içerik olarak mevzuata uygun şekilde hazırlanmış ve zamanında yayımlanmıştır. İdare iç kontrol risklerini tam ve doğru şekilde belirlemiştir. Risklerin değerlendirilmesine yönelik (risklerin gerçekleşme ihtimali-olası etkisi belirlenerek önem düzeyine karar verme) çalışma yapılmıştır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmıştır ve personele duyurulmuştur. İdare tarafından yetki devirleri mevzuata uygun yapılmıştır. İdarede

yapılan görevlendirmelerde, görevler farklı kişiler arasında dağıtılarak “görevler ayrılığı” ilkesine uyulmuştur. İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri ve sorumluları belirlenmiştir. Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar’a uygun olarak kurulmuştur. Kamu idaresinin ayrıca düzenlenmiş ön mali kontrol yönergesi bulunmayıp mali hizmetler müdürlüğü yönergesi içinde ön mali kontrol düzenlenmiştir.

Bilgi ve İletişim Standartları

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır. İdarenin Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı mevcuttur ve içerik olarak Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği’ne uygundur.

İzleme Standartları

İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi, yılda en az bir kez değerlendirilmekte ve değerlendirme sonuçları İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kuruluna raporlanmaktadır. Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmuş olup 5 iç denetçi kadrosu bulunmaktadır. Bu kadrolardan 2’si doludur. İç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin denetim ve raporlama çalışmaları mevcuttur.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Keçiören Belediyesi'nin 2022 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının 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

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi

Kurumun muhasebe kayıtlarının incelenmesinde; nakit yetersizliğinden dolayı 320-Bütçe Emanetleri Hesabına kaydedilen bütçe giderlerinin ilgililere ödenmesi aşamasında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde belirlenen öncelik sırasına uyulmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kanun'un “Ödenemeyen giderler ve bütçeleştirilmiş borçlar” başlıklı 34'üncü maddesinde;

“Kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderler, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödenir.”

denilmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 320-Bütçe Emanetleri Hesabına ilişkin işlemleri düzenleyen 249'uncu maddesinde de benzer bir düzenleme yapılarak, bütçe emanetlerine alınan tutarlar muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ilgililerine ödeneceği hükme bağlanmıştır.

Ancak yapılan incelemede 320-Bütçe Emanetleri Hesabından yapılan ödemelerin, yukarıdaki mevzuat hükümlerine aykırı olarak, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre yapılmadığı anlaşılmıştır.

Kamu kaynaklarının hukuka uygun bir şekilde kullanılmasını ve alacaklıların olası bir hak kaybı yaşamamasını teminen nakit yetersizliği dolayısıyla ilgililerine ödenemeyen ve bütçe emanetlerine alınan tutarların muhasebe kayıtlarına alındığı sıraya göre ödenmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi tarafından bulgu konusu edilen hususa ilişkin olarak belediyenin içerisinde bulunduğu net nakit akış nedeniyle bütçe emaneti hesaplarında kayıtlı alacaklıların tamamına ait ödenmesi gereken tutarlardan her hafta belli bir yüzde oranıyla rızaen ödeme

yapıldığı; Belediyeden alacaklı şahıs kurum ve kuruluşların bu şekilde mağduriyetlerinin de giderildiği; Belediyenin mali disiplin ve imkanlarının müsait olması halinde bulguda belirtildiği şekilde ve 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde bahsedilen sıraya uyularak ödeme yapılmasına çalışılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak yukarıda belirtilen açıklamalar çerçevesinde bütçe emanetlerine alınan tutarların muhasebe kayıtlarına alındığı sıraya göre ödenmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunması Katkı Payının İlgili İdareye Aktarılmaması

İdare tarafından emlak vergisi mükelleflerinden emlak vergisinin %10'u nispetinde ek tahakkuk yapılarak tahsil edilen taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ilişkin katkı payının, mevzuatında hüküm altına alınan sürelerde ilgili idareye ödenmediği tespit edilmiştir.

2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun "Taşınmaz kültür varlıklarının onarımına yardım sağlanması ve katkı payı" başlıklı 12'nci maddesinin altıncı fıkrasında;

"Belediyelerin ve il özel idarelerinin görev alanlarında kalan kültür varlıklarının korunması ve değerlendirilmesi amacıyla kullanılmak üzere 29/7/1970 tarihli ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununun 8 inci ve 18 inci maddeleri uyarınca mükellef hakkında tahakkuk eden emlak vergisinin % 10'u nispetinde Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payı tahakkuk ettirilir ve ilgili belediyesince emlak vergisi ile birlikte tahsil edilir." hükmü yer almaktadır.

Aynı maddenin dokuzuncu ve onuncu fıkralarında ise; *"Yukarıdaki hükümlere göre, taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payı olarak tahsil olunan miktarlar tahsil edildiği ayı takip eden ayın onuncu günü akşamına kadar il özel idarelerine bir bildirim ile beyan edilerek aynı süre içinde ödenir. Tahsil ettikleri katkı payını yukarıda belirtilen süre içinde il özel idarelerine yatırmayan belediyelerden, bu katkı payları 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre gecikme zammı tatbik edilerek tahsil edilir.*

Belediye başkanları, belediyelerin tahsil ettikleri paylardan il özel idarelerine ödemeleri gereken taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı paylarının, zamanında ve

tam olarak ödenmesini sağlamakla yükümlüdür. Ödenmeyen paylar, ilgili il özel idaresinin talebi üzerine ilgili belediyenin İller Bankasından aldığı genel bütçe vergi gelirleri payından kesilerek talep eden özel idareye gönderilir.” hükümleri yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde belediye tarafından 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu uyarınca mükellefler hakkında tahakkuk eden emlak vergisinin %10'u nispetinde tahakkuk ettirilen katkı payının, tahsil edildiği an 362 Fonlar veya Diğer Kamu İdareleri Adına Yapılan Tahsilat Hesabına kaydedilerek takip eden ayın onuncu günü akşamına kadar ilgili idareye beyan edilmesi ve aynı süre içinde ödenmesi gerekmektedir. Zamanında ve tam olarak ilgili idareye ödenmesinden Belediye Başkanının sorumlu olduğu katkı payı, 2863 sayılı Kanun'da hükmedilen sürelerde ödenmemesi halinde 6183 sayılı Kanun'a göre tahsil edilebilmektedir.

İdarenin yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine uymaması nedeniyle kültür varlıkları katkı payı olarak ilgili kuruma 8.122.353,40 TL tutarında borcunun oluştuğu tespit edilmiştir. Gecikme zammına maruz kalınmaması adına söz konusu tutarların ödemesinin yasal sürelerde yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi bulgu konusu edilen tutarın belediyenin mali imkânları nedeniyle ödenemediğini ve gerekli ödemenin gerçekleştirileceğini belirtmiştir.

Sonuç olarak, bulgu konusu edilen kültür varlıkları katkı payının yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri ve açıklamalar doğrultusunda ilgili kuruma gönderilmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Belediye Sınırları İçerisinde Bunulan Bazı İşyerlerinden Çevre Temizlik Vergisi Alınmaması

Belediyenin yetki ve sorumluluk alanı içindeki bazı iş yerlerinin Çevre Temizlik Vergisi tahakkuku ve tahsilatının yapılmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun “ Çevre temizlik vergisi ” başlıklı Mükerrer 44'üncü maddesinde; belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binaların çevre temizlik vergisine tabi olduğu belirtilmiştir. İş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalara ait çevre temizlik vergisi, belediyelerce binaların tarifedeki derecelere intibak ettirilmesi üzerine her yılın ocak ayında yıllık tutarı itibarıyla tahakkuk etmiş sayılacağı ve emlak vergisinin taksit sürelerinde ödeneceğinden bahsedilmiştir.

Aktarılan mevzuat hükmü uyarınca belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde yer alan iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binaların çevre temizlik vergisine tabi olduğu belirtilmiştir. Söz konusu verginin her yılın ocak ayında Belediye tarafından tahakkuk ettirilerek emlak vergisi ödeme zamanlarında tahsil edilmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükmü değerlendirildiğinde, belediye sınırları içinde yer alan ve belediyenin çevre temizlik hizmetlerinden faydalanan tüm iş yerlerinin çevre temizlik vergisine tabi olduğu sonucuna ulaşılmaktadır. Belediyenin vergi gelirlerinin incelenmesi kapsamında, Keçiören Vergi Dairesi Müdürlüğü'nden Keçiören ilçesinde aktif olarak faaliyet gösteren iş yerleri listesi alınmış olup bu verilere göre Keçiören ilçe sınırları içinde 28.465 faal işyeri bulunmakta iken Zabıta Müdürlüğünden alınan aktif ruhsatlı işyeri sayısı 12.633'dür. Mali Hizmetler Müdürlüğü verilerine göre çevre temizlik vergisi mükellefi sayısı ise 13.069'dur.

Vergi Dairesi nezdinde kayıtlı mükellefler ile çevre temizlik vergisi mükellefleri karşılaştırmasında birebir eşleşme beklenemeyecek olsa da idare nezdinde çevre temizlik vergisi mükellefi olarak tahakkuk yapılmamış işyeri sayısının yüksekliği verginin tahakkuku, takibi ve tahsili konusundaki yönetim süreçlerinde kontrol eksikleri bulunduğunu göstermektedir. Uygulama Belediyenin bu kaynaktan sağlaması gereken gelirden mahrum kalmasına ve 600 Gelirler Hesabı ile 800 Bütçe Gelirleri Hesabının olması gerekenden düşük görünmesine neden olmaktadır.

Kamu idaresi bulguya iştirak etmiş olup ilçede faaliyet gösteren işyerlerinden "Çevre Temizlik Vergisine" kaydı olmayanlar için idare tarafından gerekli inceleme ve araştırma yapılarak işyerlerinin kendi rızaları ile beyanen veya resen kayıtlarının yapılacağını belirtmiştir.

BULGU 4: Bazı Gelir Kalemlerinin Tahakkuk Tahsilat Oranının Düşük Olması

Kurum tarafından tahakkuk kayıtları yapılan bazı gelirlerin tahsilat oranlarının düşük olduğu görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye Başkanının görev ve yetkileri" başlıklı 38'inci maddesinin (f) bendinde, Belediye başkanı belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmekle görevli ve yetkili kılınmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun "Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları" başlıklı 61'inci maddesinde gelirlerin ve alacakların tahsili, giderlerin hak sahiplerine ödenmesi, para ve parayla ifade edilebilen değerler

ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm malî işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması işlemlerini muhasebe yetkilisinin yürüteceği, muhasebe yetkilisinin, bu hizmetlerin yapılmasından ve muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından sorumlu tutulacağı, Aynı Kanun'un "Gelirlerin toplanması sorumluluğu" başlıklı 38'inci maddesinde de kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk, tahsiliyle yetkili ve görevli olanların, ilgili kanunlarda öngörülen tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumlu oldukları düzenlenmiştir.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un "Ödeme zamanı ve önce ödeme" başlıklı 37'nci maddesinde; amme alacaklarının hususi kanunlarında belli edilen zamanlarda ödeneceği, hususi kanunlarında ödeme zamanı tespit edilmemiş amme alacaklarının ise Maliye Vekâletince belirtilecek usule göre yapılacak tebliğden itibaren bir ay içinde ödeneceği ifade edilmiştir.

Aynı Kanun'un "Ödeme emri" başlıklı 55'inci maddesinin 1'inci fıkrasında;

"Amme alacağını vadesinde ödemeyenlere, 15 gün içinde borçlarını ödemeleri veya mal bildiriminde bulunmaları lüzumu bir "ödeme emri" ile tebliğ olunur." denilmektedir.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre; amme alacaklarına ilişkin olarak amme borçlusuna bir "ihbarname" düzenlenmeli ve tebliğ edildikten sonra 1 ay içinde ödeme yapılması istenmelidir. Buna rağmen ödeme yapılmazsa borçluya, 15 gün içinde borçlarını ödemesi veya mal bildiriminde bulunması için bir "ödeme emri" düzenlenerek tebliğ edilmelidir. Düzenlenen ödeme emrinde kişiye, borcunu zamanında ödemez veya mal bildiriminde bulunmazsa borcunun cebren tahsil edileceği ve mal bildiriminde bulununcaya kadar üç ayı geçmemek üzere hapis ile cezalandırılacağı, mal bildirimini gerçeğe aykırı surette yaptığı takdirde ise hapis ile cezalandırılacağı bildirilmelidir. Ödeme emri üzerine hala ödeme yapılmamış ise "Haciz Varakası" düzenlenmeli ve haciz işlemlerine başlanmalıdır. Bununla birlikte istenen bilgileri zamanında vermeyenler için hem adli para cezası hem de hapis cezası öngörülmüş, bu suçların takibi için ise idarenin o mahaldeki en büyük memuruna Cumhuriyet Savcılığına ihbar yükümlülüğü getirilmiştir.

Belediyenin 2022 yılı hesabının incelenmesi neticesinde; Bütçe Gelir Kesin Hesap Cetvelinde önemli görülen ancak tahakkuk tahsilat oranı düşük kalarak gelecek yıla devreden bazı gelir kalemleri aşağıda gösterilmiştir.

Tablo 8: 2022 Yılı Gelir Tahsilat Oranları

Açıklama	Devreden Tahakkuk	Yılı Tahakkuku	Toplam Tahakkuk	Toplam Tahsilat	Red ve İadeler	Yılı Net Tahsilatı	Gelecek Yıla Devreden Tahakkuku	Tahsil Oranı(%)
Bina Vergisi	59.937.997,82	106.960.620,37	166.898.618,19	92.007.359,02	108.594,25	91.898.764,77	74.891.259,17	55,06
Arsa Vergisi	20.032.673,64	26.793.835,22	46.826.508,86	23.208.044,45	102.592,97	23.105.451,48	23.618.464,41	49,34
Arazi Vergisi	167.125,76	168.358,98	335.484,74	138.477,75	75,00	138.402,75	197.006,99	41,25
İlan Reklam	1.173.015,73	624.015,46	1.797.031,19	445.285,77	60,00	445.225,77	1.351.745,42	24,78
Eğlence Vergisi	205.991,60	66.009,61	272.001,21	55.747,72	0,00	55.747,72	216.253,49	20,50
Çevre Temizlik Vergisi	4.869.774,51	3.015.047,74	7.884.822,25	1.900.402,80	1.331,51	1.899.071,29	5.984.419,45	24,09
Diğer İdari Para Cezaları	8.205.034,45	8.772.380,66	16.977.415,11	6.704.800,12	1.794,00	6.703.006,12	10.272.614,99	39,48
Genel Toplam	94.591.613,51	146.400.268,04	240.991.881,55	124.460.117,63	214.447,73	124.245.669,90	116.531.763,92	51,64

Tahsilat oranlarının azami düzeyde gerçekleşmesini teminen kamu kaynağının elde edilmesinde görevli ve yetkili olanların gelirlerin takip ve tahsil hususunda yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri doğrultusunda hareket etmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi bulguya yönelik olarak bulguda belirtilen bazı vergilere ait tahsilat oran düşüklüğünün ekonomik gelir kısıtlılığı olan mükelleflere ait olduğunu belirtmiş ve tahsilat oranlarının yükseltilmesine yönelik gerekli çalışmaların yapılacağını ifade etmiştir.

Sonuç olarak, kamu kaynağının takibi ve tahsili hususunda yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri ve açıklamalar çerçevesinde işlem yapılması gerekmektedir.

BULGU 5: İdare Tarafından Kiraya Verilen İş Yerlerinin Bazıları İçin Çevre Temizlik Vergisinin Tahakkuk Ettirilmemesi

İdare tarafından kiraya verilen iş yerlerinin bir kısmı için çevre temizlik vergisinin tahakkuku ve tahsilatı yapılmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Çevre temizlik vergisi" başlıklı mükerrer 44'üncü maddesinin birinci fıkrasında belediye sınırları içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binaların çevre temizlik vergisine tabi olduğu, üçüncü fıkrasında verginin mükellefinin binaları kullananlar olduğu ve mükellefiyetin binanın kullanımı ile başladığı belirtilmektedir.

Mezkûr maddenin sekizinci fıkrasında ise, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalara ait çevre temizlik vergisinin, belediyelerce binaların tarifiedeki derecelere intibak ettirilmesi üzerine her yılın Ocak ayında yıllık tutarı itibarıyla tahakkuk etmiş sayılacağı; tahakkuk eden verginin, bir defaya mahsus olmak üzere, belediyelerin ilan mahallerinde bir ay süreyle topluca ilan edileceği; iş yeri ve diğer şekilde kullanılan binalarla ilgili olarak tahakkuk eden bu verginin, her yıl, emlak vergisinin taksit sürelerinde ödeneceği hüküm altına alınmıştır.

İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde; Belediye tarafından kiraya verilen 99 adet iş yerinden 47 tanesi için çevre temizlik vergisi tahakkuk kaydı yapıldığı, geriye kalan 52 adet iş yeri için herhangi bir tahakkuk işlemi tesis edilmediği, dolayısıyla söz konusu verginin tahsilatının yapılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi bulguya iştirak etmiş olup belediye tarafından kiraya verilen işyerlerini kiralayan şahıs veya şirketlere ulaşılarak Çevre Temizlik Vergisine kaydedilmesinin talep edildiği, vergi beyanı vermeyenlerin işlemleri ise resen yapıldığını belirtmiştir.

Sonuç olarak, idarenin gelir kaybına uğramaması açısından kiraya vermiş olduğu taşınmazlar için Çevre Temizlik Vergisi tahakkuk kayıtlarını yapması gerekmektedir.

BULGU 6: Büyükşehir Belediyesi Tarafından İşletilen Otoparklardan Elde Edilen Gelirlerden Alınması Gereken Payların Takip Ve Tahsilinin Yapılmaması

Büyükşehir Belediyesi tarafından araç park yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirlerden ilçe belediyelerine gönderilmesi gereken paya ilişkin alacağın tahsili için gerekli takip ve başvuru yollarının kullanılmadığı görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 7'nci ve 23'üncü maddelerinde; karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde tespit edilen otopark yerlerinin Büyükşehir Belediyesi tarafından işletilmesinden elde edilen gelirlerin, nüfuslarına göre %50'sinin ilçe belediyelerine dağıtılacağı ve kalan %50'sinin ise büyükşehir belediyelerinin geliri olacağı ifade edilmiştir.

Ayrıca anılan Kanun'un 23'üncü maddesinin ikinci fıkrasında;

"Büyükşehir belediyeleri ve bağlı kuruluşları ile ilçe (...)⁽¹⁾ belediyeleri; tahsil ettikleri vergiler ve benzeri malî yükümlülüklerden birbirlerine ödemeleri gereken paylar ile su, atık su ve doğalgaz bedellerini zamanında yatırmadıkları takdirde, ilgili belediye veya bağlı kuruluşun talebi üzerine söz konusu tutar, İller Bankası tarafından, yükümlü belediyenin genel bütçe vergi

gelirleri payından kesilerek alacaklı belediyenin hesabına aktarılır. (Değişik ikinci cümle: 21/4/2005-5335/28 md.) Gecikmeden kaynaklanacak faiz ve benzeri her türlü zararın tazmininden, ilgili ilçe (-) ⁽²⁾ belediye başkanı ve sayman şahsen sorumludur. Bu fıkra hükmü, ilçe (-)⁽¹⁾ belediyeleri hesabına yapılacak her türlü aktarmaları zamanında yapmayan büyükşehir belediye başkanı, bağlı kuruluş genel müdürleri ve saymanları hakkında da uygulanır” hükmüne yer verilmiştir.

Buna göre; karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etme ve işletme, işletirme veya kiraya verme görevlerinin büyükşehir belediyelerine ait olduğu ve buraların işletilmesinden elde edilen gelirlerin %50'sinin Büyükşehir Belediyesi tarafından ilçe belediyelerine nüfusları oranında aktarılması gerektiği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede; Büyükşehir Belediyesi tarafından işletilen açık ve kapalı otoparklar ile cadde ve sokaklardaki park yerlerinin otopark olarak işletilmesinden dolayı elde edilen gelirlerden İdareye verilmesi gereken payın aktarıldığına dair herhangi bir gelire rastlanmamış olup Belediyenin bu alacağına ilişkin Büyükşehir Belediyesi ile mahsuplaşma veya tahsil yoluna başvurusu gerekmektedir.

Kamu idaresi bulgu konusu edilen hususa ilişkin olarak Büyükşehir Belediyesine yazı yazıldığını ve alacağın takibi için gerekli işlemlerin yapılacağını belirtmiştir.

Sonuç olarak Büyükşehir Belediyesi tarafından araç park yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirlerden aktarılması gereken ilçe payının tahsili/mahsubu ile ilgili olarak Belediye tarafından gerekli takibin yapılması, bu işlemlerden sonuç alınamaması durumunda ise Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin genel bütçe vergi gelirleri payından tahsilatın sağlanması için gerekli işlemlerin yapılması gerekmektedir.

BULGU 7: Ön Ödeme Kapsamında Açılan Kredilerden Bir Kısımının Olağan Giderler İçin Kullanılması

Belediye bünyesinde yapılan incelemeler neticesinde, zorunlu ve ivedi olmayan giderler için kredi açılmak suretiyle mal ve hizmetin alındığı ve mutemetlerin kredi ödeme talimatı düzenlemeden ödemeyi elden ödeyerek gerçekleştirdikleri görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun “Ön Ödeme” başlıklı 35'inci maddesinde; 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 yapılabileceği düzenlenmiştir. Maddenin devamında ön ödemelere ilişkin usul ve esasların çıkarılacak bir yönetmelik ile belirleneceği ifade edilmiş olup bu kapsamda Ön Ödeme Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik yayımlanmıştır.

Söz konusu Yönetmelik'in "Ön Ödeme Şekilleri ve Uygulaması" başlıklı 5'inci maddesinde kredilerin, mutemetler adına banka veya aynı idareye hizmet veren muhasebe birimi nezdinde açtırılabileceği, mutemetlerin imza örneğinin, nezdinde kredi açılan banka veya muhasebe birimine gönderileceği, "Açılan Kredilerin İlgililere Ödenmesi" başlıklı 8'inci maddesinde de nezdinde mutemet adına kredi açılan bankanın veya muhasebe biriminin, mutemedin vereceği kredi ödeme talimatında gösterilen yere veya alacaklıya doğrudan ödeme yapacağı ifade edilmiştir. Mutemet tarafından, nezdinde kredi açılan banka veya muhasebe birimine hitaben bir kredi ödeme talimatı düzenleneceği ve düzenlenecek kredi ödeme talimatının aşağıda yer alan bilgileri içerecek şekilde imzalandıktan sonra hak sahibine verileceği belirtilmiştir:

- a) Kredi banka nezdinde açılmış ise hesap numarası, muhasebe birimi nezdinde açılmış ise muhasebe biriminin adı,
- b) Ödemenin yapılacağı kişinin adı (tüzel kişilerde unvanı), vergi kimlik numarası ve varsa banka hesap numarası,
- c) Ödenecek tutar,
- d) Mutemedin adı, soyadı, unvanı, dairesi ve düzenlenme tarihi.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Hesaba İlişkin İşlemler" başlıklı 125'inci maddesinde; kredi işlemleri detaylı olarak anlatılmış olup "Ön Ödemeler" başlıklı 123'üncü maddesinde de; ön ödemeler ile ilgili olarak bu Yönetmelikte hüküm bulunmayan hallerde 5018 sayılı Kanunun 35'inci maddesinde belirtilen yönetmelik hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir. Buna göre kredi işlemleri için Yönetmelik'te:

"Mutemetler için tespit olunan avans sınırlarını aşan giderler için, yeterli ödeneği bulunmak koşulu ile dairesinin göstereceği lüzum üzerine mutemetler adına herhangi bir banka veya muhasebe birimi nezdinde kredi açtırılabilir. ..." hükmü yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre kredi verilmesi için ilgili kanunlarda

öngörülen bir halin bulunması veya gerçekleştirme işlemlerinin tamamlanması beklenilemeyecek ivedi veya zorunlu bir giderin olması gerekmektedir. Yapılan incelemede kredi verilen mal ve hizmet alımlarının bir kısmının kredi verilmesini gerektirmeyen rutin mal ve hizmet alımları olduğu ve mutemedin kredi ödeme talimatı düzenlemeden ilgili kişilere ödemeyi bizzat yaptığı anlaşılmıştır.

Kamu idaresi bulgu konusuna iştirak etmekle birlikte gelen taleplere anında cevap verilebilmesi, değişiklik gösteren alım miktarlarının her ay revize edilmesi gibi nedenlerle ön ödeme usulünün kullanıldığını ayrıca kredilerin ivedi veya zorunlu giderler için verilmesi, mutemetlerin kredi ödeme talimatı düzenlemesi, bu talimat üzerine ödemenin muhasebe birimi veya banka tarafından gerçekleştirilmesi hususlarında ilgili birimlere gerekli uyarı ve bilgilendirmelerin yapıldığını belirtmiştir.

Bulgumuzda yer verilen mevzuat hükümlerinden görüleceği üzere ön ödemelerin şekilleri, ön ödeme yapılabilecek gider türleri ve ön ödeme uygulaması ilgili yönetmelikte düzenlenmiştir. Ön ödeme usulünün kullanılması durumunda ilgili mevzuat hükümlerine riayet edilmesi gerektiği tabidir.

Sonuç olarak kurum tarafından verilecek kredilerin ivedi veya zorunlu giderler için verilmesi ve mutemetlerin kredi ödeme talimatı düzenleyerek bu talimat üzerine ödemenin mutemet yerine muhasebe birimi veya banka tarafından gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 8: Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması

Belediyenin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların cins tashihlerinin yapılmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun 44'üncü maddesine göre genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine ait taşınır ve taşınmaz malların kaydı ile mal yönetim hesabının verilmesine ilişkin usul ve esaslar yönetmelikte belirlenmektedir.

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

Aynı Yönetmelik'in "Cins tashihlerinin yapılması" başlıklı 10'uncu maddesinde;

“(1) Kamu idareleri; mülkiyetlerinde, yönetimlerinde ve kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, tapu kayıtlarında cins tashihinin yapılması için gerekli işlemleri yaparlar.

(2) Tahsis edilen ve üzerinde irtifak hakkı tesis edilen taşınmazlar açısından bu yükümlülük kullanan idarenin veya gerçek veya tüzel kişilerin durumu tespit eden yazısı üzerine taşınmaz maliki idareye aittir. Ancak cins tashihine ilişkin gerekli belgeler ile buna ilişkin mali yükümlülükler kullanıcılar tarafından karşılanır.” denilerek taşınmazların cins tashihlerinin yapılması gerektiği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, belediyenin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında olduğu taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kayıtlarındaki durumlarının birbiri ile uyumlu olmasına yönelik herhangi bir çalışma yapılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi bulgumuza iştirak etmiş olup bulgu konusu ile ilgili olarak İmar ve Şehircilik ile Emlak İstimlak Müdürlüğüne gerekli bilgilerin verildiği ve idareye ait taşınmazların cins tashihinin yapılması hakkında gerekli çalışmaların titizlikle yapılacağı idare tarafından ifade edilmiştir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri uyarınca, kamu idarelerine ait tapuda kayıtlı olan taşınmazların mevcut kullanım şekilleri ile tapu bilgilerinin uyumlu hale getirilmesi amacıyla detaylı çalışma yapılması suretiyle cins tashihlerinin yapılması gerekmektedir. Taşınmazların, cins tashihi yapılmaması ilgili maddi duran varlık hesaplarında ve kurum bilançosunda hataya sebebiyet verdiğinden buna ilişkin çalışmaların gecikmeksizin gerçekleştirilmesi ve kurum mali tablolarında ilgili hesapların gerçek değerleri ile yer almasının sağlanması gerekmektedir.

BULGU 9: İdarenin Tasarrufunda Bulunan Bazı Taşınmazların Ecrimisil Karşılığında Kullandırılması

İdarenin bazı taşınmazları, kiralama ihalesi yapılmadan ecrimisil alınarak kullandırılmaktadır.

Belediyelerin kira, trampa ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi gibi işleri 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamındadır. Bu nedenle gerek mülkiyeti doğrudan belediyelere ait olan gerekse de mülkiyeti belediyelere ait olmamakla birlikte tasarruf hakkı kanunlarla bu kurumlara bırakılan taşınmazların kiralanmasına ilişkin işlemler 2886 sayılı Kanun'da yazılı amir

hükümlere uygun olarak gerçekleştirilmelidir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun “Kapsam” başlıklı 1'inci maddesinde; genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun'da yazılı hükümlere göre yürütüleceği ifade edilmiştir.

2886 sayılı Kanun'un “Ecrimisil ve Tahliye” başlıklı 75'inci maddesinde ise;

“Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malları ve Vakıflar Genel Müdürlüğü ile idare ve temsil ettiği mazbut vakıflara ait taşınmaz malların, gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden, bu Kanunun 9 uncu maddesindeki yerlerden sorulmak suretiyle, idareden taşınmaz ve değerlendirme konusunda işin ehli veya uzmanı üç kişiden oluşan komisyonca tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve takdir edilecek ecrimisil istenir. Ecrimisil talep edilebilmesi için, Hazinesin işgalden dolayı bir zarara uğramış olması gerekmez ve fuzuli şagilin kusuru aranmaz. ... Kira sözleşmesinin bitim tarihinden itibaren, işgalin devam etmesi halinde, sözleşmede hüküm varsa ona göre hareket edilir. Aksi halde ecrimisil alınır. İşgal edilen taşınmaz mal, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edilir.” denilmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanun'un 15'inci maddesinde, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı belirtilmiştir.

Yukarıda belirtilen yasal düzenlemelere göre, ecrimisil bir kiralama yöntemi olmadığı gibi olağan bir yöntem de değildir. İşgale uğrayan ve sonradan tespit edilen kamuya ait taşınmaz mal için fuzuli şagilden bunun bedelinin adeta bir tazminat suretinde alınmasıdır. Maddenin dördüncü fıkrasında da belirtildiği üzere işgal edilen taşınmaz mal için mülkiye amirine talepte bulunulması ve mülkiye amirince söz konusu taşınmazın 15 gün içinde tahliye ettirilmesi esastır. Aksi bir durum, yani işgal eden kişinin ödemesi için tespit edilen ecrimisil bedelinin kira ödemesi gibi esas alınarak ileriye doğru devam ettirilmesi, 2886 sayılı Kanun'un her türlü satış ve kiralama gibi hususlarda ihale yoluna gidilmesi gerektiğini ifade eden amir hükümlerine aykırı olacaktır. Ayrıca mevzuata aykırı bu gibi bir uygulama idare malını işgal edenin ödüllendirilmesi sonucunu doğuracaktır.

Emlak İstimlak Müdürlüğünden temin edilen ecrimisil dosyaları üzerinde yapılan

incelemede, 31.12.2022 tarihi itibarıyla idarenin sahip olduğu taşınmazların bir kısmının ecrimisil karşılığı kullandırıldığı, esasında işgal edilen taşınmaz için bir nevi tazminat olan ecrimisilin kira niteliğine dönüştürüldüğü görülmüştür.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından verilen cevapta; bazı Belediye taşınmazlarının ecrimisil karşılığında kullandırılmasının bir kiralama biçimi değil, kamu malının hiçbir izin alınmadan kaçak olarak kullanılmasının tespiti halinde geriye dönük süreyi kapsayan bir ücretlendirme biçimi olup bütün kamu idareleri tarafından uygulanan kamu taşınmaz mallarının kullanım bedeli ve kamu taşınmazları üzerinden izinsiz ticari faaliyet gösterilmesi sonucu gelir elde edilmesi suretiyle haksız kazanç sağlanmasının önlenmesi biçimi olduğu; Belediye taşınmazlarının talep halinde kanunlara göre ihale ile kiralamalarının yapıldığı; idare tarafından kamu yerlerinin kaçak kullanımını tespit etmesi halinde 15 gün içinde boşaltılması için tebligat çekildiği, eğer boşaltılmazsa “2886 ve 5393 sayılı Kanunların” ilgili maddelerine göre kiralama işlemi yapıldığı; bazı taşınmazların ecrimisil karşılığında kullandırılması ile ilgili görüşe dayanan konuda “2886 sayılı İhale Kanununu” hükümlerine göre ihalesi biten ve yenilenen yerlerin ihalesi yapılana kadarki sürede işgal ettikleri sürelerle ecrimisil uygulaması işlemi tesis edildiği, aksi taktirde devamlı bir ecrimisil uygulaması cihetine gidilmediği ifade edilmiştir.

Her ne kadar idare tarafından gönderilen cevapta ihalesi biten ve yenilenen taşınmazların ihalesi yapılana kadarki sürede işgal ettikleri sürelerle ecrimisil uygulaması tesis edildiği ifade edilse de bu şekilde bir uygulamanın da mevzuat hükümlerinde yeri yoktur. Yapılması gereken; kira sözleşmesinin bitim tarihinden itibaren, işgalin devam etmesi halinde, sözleşmede hüküm varsa ona göre hareket edilmesi aksi halde ecrimisil alınması ve işgal edilen taşınmaz malın, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edilmesidir.

Sonuç itibarıyla, mülkiyetleri Belediyeye ait olup işgal altında olan bütün taşınmazların tespit edilerek tahliye yoluna gidilmesi ve ecrimisilin bir kiralama yöntemi olarak kullanılmayıp kuruma ait taşınmazların 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında ihale yapılmak suretiyle kiralanması gerekmektedir.

BULGU 10: Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsat Harcının Gelir Tarifesinde Belirlenmemiş Olması

Belediyenin 2022 yılı gelir tarifesinde Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsat Harcına ilişkin

herhangi bir kaleme yer verilmediği tespit edilmiştir.

394 sayılı Hafta Tatili Hakkında Kanun'un;

1'inci maddesinde;

“On bin veya on binden fazla nüfusu havi şehirlerde alelumum fabrika, imalathane, tezgah, dükkan, mağaza, yazıhane, ticarethane, sınai ve ticari bilumum müessesat ve tevabiinin haftada bir gün tatili faaliyet etmeleri mecburidir.”,

8'inci maddesinde;

“İşbu kanunun ahkamı istisnaiyesinden istifade etmek isteyen müesseselerin sahip veya müdiri mes'ullerinin mahalli belediye meclislerine müesseselerinin nevi, evsaf ve şeraitini ve istihdam ettikleri memurin ve amele miktarını mübeyyin bir beyanname vererek ruhsatname almaları lazımdır. Belediye mıntıkalarından hariç bulunan müesseseler en yakın belediyelere müracaat ederler. Ruhsatnameler bir sene için muteberdir.” denilmekteydi.

29.01.2015 tarih ve 29251 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 6585 sayılı Perakende Ticaretin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un “Uygulanmayacak Hükümler” başlıklı 25'inci maddesinde ise;

“2/1/1924 tarihli ve 394 sayılı Hafta Tatili Hakkında Kanun hükümleri perakende işletmeler hakkında uygulanmaz.” Hükmü yer almaktaydı.

01.07.2017 tarih 30111 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 7033 sayılı Sanayinin Geliştirilmesi ve Üretimin Desteklenmesi Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 1'inci maddesinde;

“2/1/1924 tarihli ve 394 sayılı Hafta Tatili Hakkında Kanun yürürlükten kaldırılmıştır.” Denilmektedir.

Aynı Kanun'un 12'nci maddesinde;

“26/5/1981 tarihli ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun 58 inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan “Hafta tatili ve ulusal” ibaresi “Ulusal” şeklinde değiştirilmiş ve 14/1/2015 tarihli ve 6585 sayılı Perakende Ticaretin Düzenlemesi Hakkında Kanunun 25 inci maddesi yürürlükten kaldırılmıştır.” Hükmü yer almaktadır.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun “Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı” başlıklı üçüncü bölümünde söz konusu harcın konusu, mükellefi, tarifesi ve ödeme dönemleri açıklanmıştır. Söz konusu kanunun 58'inci maddesinde;

“Ulusal bayram günlerinde çalışmaları belediyelerce izne bağlı işyerlerine ruhsat verilmesi, Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcına tabidir.” Denilmektedir.

2429 sayılı Ulusal Bayram ve Genel Tatiller Hakkında Kanun’un;

1’inci maddesinde;

“1923 yılında Cumhuriyetin ilan edildiği 29 Ekim günü Ulusal Bayramdır. Türkiye'nin içinde ve dışında Devlet adına yalnız bugün tören yapılır. Bayram 28 Ekim günü saat 13.00'ten itibaren başlar ve 29 Ekim günü devam eder.”,

2’inci maddesinde;

“ ...

29 Ekim günü özel işyerlerinin kapanması zorunludur.” Denilmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri gereğince, perakende işletme sıfatına haiz işletme ve müesseseler ulusal bayram günlerinde faaliyetlerine devam etmek istedikleri takdirde bulundukları yer belediyesinden ruhsat almaları ve belediyenin belirlemiş olduğu tarife göre ilgili dönem veya dönemde belediyeye ödeme yapmaları mecburidir.

Yapılan incelemede, Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsat harcı ile ilgili olarak belediye tarafından 2022 gelir tarifesinde herhangi bir tarife belirlenmediği görülmüştür.

Kamu idaresi bulguya iştirak etmiş olup Ulusal Bayram Günlerinde çalışmak isteyen işyerleri için Zabıta Müdürlüğünce gerekli çalışmanın yapılarak konu hakkında tatil günlerinde çalışma ruhsat harcının belirlenmesi için Belediye Meclisinden tarife kararı alınacağı ve tatil günlerinde çalışma ruhsatı verilerek harcın tahsili yoluna gidileceğini belirtmiştir.

Sonuç olarak Belediyenin, mevzuat hükümleri doğrultusunda Belediye Meclisi tarafından belirlenecek tarife üzerinden ilgili işletme ve müesseselerden ilgili harç tutarlarını tahsil etmesi gerekmektedir.

BULGU 11: Belediye Tarafından Sunulan Çeşitli Hizmetlerde Bazı Meslek Gruplarına Ücretsiz Tarife Uygulanması

Belediye gelir hesapları ve tarife cetvellerinin incelenmesi sonucunda; Kurum tarafından sunulan çeşitli hizmetlerden öğretmenlerin ve sağlık çalışanlarının mevzuata aykırı olarak ücretsiz yararlandığı tespit edilmiştir.

08.01.2002 tarih ve 4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen hizmet bedelleri hakkında köklü değişiklikler yapılmış, bir kısım kişi ve kurumların kamu hizmetlerinden faydalanmada diğer kişi ve kurumlardan daha avantajlı olmasının önüne geçilmiştir.

Kanun'un 1'inci maddesinin birinci fıkrasında belediye ve bağlı kuruluşların da içinde bulunduğu kamu kurum ve kuruluşlarınca üretilen mal ve hizmet bedellerinde herhangi bir kişi veya kurum lehine indirimli veya ücretsiz tarife uygulanamayacağı belirtilmiş, altıncı fıkrasında ise birinci fıkra hükmünden muaf tutulacak kişi ve kurumları tespit etmeye Cumhurbaşkanının (4736 sayılı Kanun'da 02.07.2018 tarih ve 698 sayılı KHK ile yapılan değişikliğin yürürlük tarihinden önce Bakanlar Kurulunun) yetkili olduğu ifade edilmiştir.

Kanun'un yayımı tarihinden itibaren birçok Bakanlar Kurulu kararı çıkarılmış ve çeşitli kişi ve kurumlara muafiyetler tanınmıştır. 4736 sayılı Kanun sonrasında çıkarılan Bakanlar Kurulu kararları her işlem için ayrıntılı şekilde düzenlenmiş, Kanun'a ilişkin uygulamanın tam olarak yerine getirilebilmesi için hizmetten yararlanmada kamu-özel ayrımı bile yapılmamıştır.

Kanun'un yayımı tarihinden itibaren Bakanlar Kurulunca çıkarılan muafiyet kararlarında öğretmenler ile sağlık çalışanlarına özgü genel bir muafiyet kararı bulunmamaktadır.

Bu nedenle Kurum tarafından hazırlanacak tarife cetvellerinde sadece genel nitelikte çıkarılan muafiyet kararları ile diğer kanunlarda belirtilen muafiyet hükümlerinin uygulanabilmesi mümkündür. Mesela şehit ve gazi, dul ve yetimleri, özürllüler, öğrenciler ve 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun kapsamındaki kişiler için ücretsiz veya indirimli tarife uygulanması mevzuata aykırı değildir. Zira mezkûr kişiler hakkında gerek 4736 sayılı Kanun'un 1'inci maddesinde gerekse de 2002/3654 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'nda genel muafiyet hükmü tanınmış ve bu kişilere her türlü işlemde indirimli ve ücretsiz tarife uygulanabilmesinin önü açılmıştır. Ancak haklarında herhangi bir muafiyet hükmü bulunmayan kişilerin ücretsiz yararlandırılması veya bu kişi ve kurumlar için indirimli tarife belirlenmesi mümkün değildir.

2022 Yılı Belediye Vergi ve Ücret Tarifesi üzerinde yapılan incelemelerde;

Destek Hizmetleri Müdürlüğüne ilişkin ücret tarifesinde; Keçiören Belediyesi sınırları içerisinde görev yapan veya mukim(ikamet eden) olan öğretmenler ve sağlık çalışanları için

belge ibraz etmek şartı ile spor tesislerinden faydalanmanın ücretsiz olduğu belirtilmiştir.

Kamu kurumları dahi kendileri hakkında muafiyet hükmü olmaksızın diğer kamu kurumlarınca üretilen mal ve hizmetlerden indirimli veya ücretsiz yararlanamazken bazı meslek gruplarının bu haktan faydalandırılması mümkün değildir. Bu nedenle; herhangi bir muafiyet hükmü olmadan yukarıda bahsedilen hizmetlerin Belediye Meclisi tarafından belirlenen bir ücret tarifesi uyarınca indirimli veya ücretsiz sunulması hem mevzuata aykırılık oluşturmakta hem de belediye gelirlerinde azalmaya sebebiyet vermektedir.

Kamu idaresi bulguya iştirak etmiş olup bulguda bahsi geçen meslek grupları ile ilgili olarak idare tarafından gerekli araştırmanın yapılacağını belirtmiştir.

Sonuç olarak, bazı meslek gruplarına özel olarak uygulanan indirimli/ücretsiz tarife uygulamalarının yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri ve açıklamalar çerçevesinde sonlandırılması gerekmektedir.

BULGU 12: İşçilerin Kanunda Belirtilen Yıllık İzinlerinin Kullanılmaması

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

Anayasa'nın "*Çalışma şartları ve dinlenme hakkı*" başlıklı 50'nci maddesinde; dinlenmenin çalışanların hakkı olduğu ve bu haklar ile şartlarının kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

4857 sayılı İş Kanunu'nun 53'üncü maddesinde işçilere yıllık izin verileceği ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği; 56'ncı maddesinde yıllık iznin 53'üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu; 59'uncu maddesinde iş sözleşmesinin, herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretin sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceği; 60'ıncı maddesinde yıllık ücretli izinlerin, yürütülen işlerin niteliğine göre yıl boyunca hangi dönemlerde kullanılacağı, izinlerin ne suretle ve kimler tarafından verileceği veya sıraya bağlı tutulacağı, yıllık iznin faydalı olması için işveren tarafından alınması gereken tedbirler ve izinlerin kullanılması konusuna ilişkin usuller ve işverence tutulması zorunlu kayıtların şeklinin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanacak bir Yönetmelik ile gösterileceği belirtilmiştir.

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

Aynı Kanun'un 103'üncü maddesinde ise yıllık ücretli izni bu Kanun'un 56'ncı maddesine aykırı olarak bölen veya hak edilmiş izni kullanmadan iş sözleşmesinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya belirtilen Yönetmelik'in esas ve usullerine aykırı olarak izin kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için yediyüzellialtı Türk Lirası (2022 yılında 756 TL) idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

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

Yukarıda belirtilen düzenlemelere göre, işçiler yıllık izin haklarından feragat edemezler. İdareler de düzenli olarak yıllık izinleri kullandırmak durumundadır.

İşçilerin emekli olmaları halinde veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuatı gereği yıllık izin hakları işçinin en son ücreti üzerinden ödemeye dönüşmektedir. Bu uygulama işçilerin yıllık izinlerini kullanmak yerine son ücretleri üzerinden karşılığını almayı tercih etmelerine neden olmakla birlikte idareler açısından İş Kanunu uyarınca idari para cezasına muhatap olunması ve fazladan mali külfet yüklenilmesi sonucunu doğurmaktadır.

Yapılan incelemede, belediye bünyesinde çalışan 274 sürekli işçiden;

5 işçinin 400-500 gün arasında,

33 işçinin 300-400 gün arasında,

72 işçinin 200-300 gün arasında,

103 işçinin 100-200 gün arasında,

41 işçinin 50-100 gün arasında kullanılmamış yıllık izni bulunduğu tespit edilmiştir. Bu işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat

hükümleri gereği yıllık izin hakları işçinin son ücreti dikkate alınarak izin ücreti ödeneceğinden idareler açısından öngörülemeyen giderlerin ortaya çıkmasına neden olacaktır.

Belediyede çalışan işçilerin yıllık ücretli izinlerinin, mevzuata uygunluk ve belediyeye ek mali külfet getirmemesi amacıyla biriktirilmeden, zamanında ve düzenli olarak kullandırılması sağlanmalıdır.

Kamu idaresi bulguya iştirak etmiş olup idarede çalışan 4857 sayılı İş Kanununa tabi işçi statüsünde görevli personelin birikmiş yıllık izinlerinin kullanılması ile ilgili olarak İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü tarafından genelge yayımlandığını, sözkonusu genelgenin ilgili Müdürlüklere tebliğ edilerek izin planlarının istenildiğini ve işçi izin kullanım durumlarının takibine başlandığını belirtmiştir.

Sonuç olarak yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar çerçevesinde işçilerin yıllık izinlerinin belediyeye ek mali külfet getirilmemesi amacıyla biriktirilmeden, zamanında ve düzenli olarak kullandırılması gerekmektedir.

BULGU 13: Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması

Keçiören Belediyesi ile Belediye ve Özel İdare Çalışanları Birliği Sendikası (BEM-BİR-SEN) arasında akdedilen ve 2022-2023 yıllarını kapsayan sosyal denge tazminatı ödenmesine ilişkin sözleşmeye sözleşmenin konusu olmayan ve 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'na aykırılık oluşturan hükümler konulmuştur.

Anayasa'nın "1. Genel ilkeler" başlıklı 128'inci maddesinde memurların ve diğer kamu görevlilerinin hakları ve yükümlülüklerinin, aylık ve ödeneklerinin ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceği ancak, malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümlerinin saklı olduğu hüküm altına alınmıştır. Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun 28/8/2019 tarihli ve 2019/1 karar numaralı kararının "Genel Hükümler" başlıklı birinci kısmının birinci maddesinde bu kararda düzenlenmeyen mali ve sosyal haklar hakkında ilgili mevzuat hükümlerinin uygulanmasına devam olunacağı belirtilmektedir. Söz konusu kararın ilgili bölümünde, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'ndaki usul ve esaslar çerçevesinde ödenebilecek sosyal denge tazminatı tavan tutarına ilişkin düzenlemenin yapıldığı bunun dışında mali ve sosyal haklarla ilgili bir hüküm bulunmadığı görülmüştür.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun "Mahalli idarelerde sözleşme imzalanması" başlıklı 32'nci maddesinin birinci fıkrasına göre 27/6/1989

tarıhli ve 375 sayılı Kanun Hükümünde Kararname'nin ek 15'inci maddesi hükümleri çerçevesinde sosyal denge tazminatının ödenmesine belediyelerde belediye başkanının teklifi üzerine belediye meclisince, il özel idaresinde valinin teklifi üzerine il genel meclisince karar verilmesi halinde, sözleşme döneminde verilecek sosyal denge tazminatı tutarını belirlemek üzere ilgili mahalli idarede en çok üyeye sahip sendikanın genel başkanı veya sendika yönetim kurulu tarafından yetkilendirilecek bir temsilcisi ile belediyelerde belediye başkanı, il özel idaresinde vali arasında toplu sözleşme sürecinin tamamlanmasını izleyen üç ay içerisinde sözleşme yapılabilmektedir. Bu sözleşme, Kanun'un uygulanması bakımından toplu sözleşme sayılmaz ve bu kapsamda Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'na başvurulamaz. Söz konusu düzenlemede yer alan “sözleşme döneminde verilecek sosyal denge tazminatı tutarını belirlemek üzere” ibaresinden de anlaşılacağı üzere imzalanacak toplu sözleşme sosyal denge ödemesi ile ilgili olmalıdır. Bunun dışında sözleşmeye sosyal denge tazminatı ödemesi ile ilgili olmayan hükümler konulmamalıdır.

İdare ile sendika arasında imzalanan sözleşmenin;

“İşverenin hak ve yükümlülükleri” başlıklı 11'inci maddesinde;

a) *İşveren Sosyal Denge Sözleşmesine aykırı olmamak üzere işin tanzimi, işlerin sevk ve idaresiyle ilgili kararlar almaya yetkilidir.*

b) *İşverende iş güvenliği ve çalışanların sağlığı açısından gereken her türlü önlemi almakla yükümlüdür.*

c) *Çalışanların tüm haklarını zamanında ve imkânlar nispetinde yerine getirmekle yükümlüdür.*

d) *Sendikal çalışmalar konusunda sendikaya ve sendikayı temsil yetkisine sahip çalışanlara her türlü kolaylığı sağlar.*

e) *İşveren temsilcileri kendi iş birimlerine bildirilen iş güvenliği ve çalışanları ilgilendiren bildirge, servis notu ve talimatları çalışanlara tebliğ eder.*

f) *Çalışanların görevlerini yaparken özel ve tüzel kişilere zarar vermeleri halinde aleyhine açılacak davalarda işveren hukuki destek sağlar. ”,*

“Sosyal çalışmalarda yardımcı olmak” başlıklı 13'üncü maddesinde;

“İşveren, sendika ve ilgili şubenin temsilcileri, çalışanları için girişecek sosyal

çalışmalarda ve sosyal konulardaki ihtiyaçları için (eğitim, seminer, konferans ve eğitsel toplantılar) salon, araç ve gereçlerden önceden izin alınarak yararlanılabilir. Bu çalışmalar mümkün olduğu kadar işyerinin çalışma düzenini aksatmayacak şekilde mesai saatinde yapılır.”,

“Sosyal Denge Yardımına Engel Haller” başlıklı 21’inci maddesinde ise;

- a) *Bir ay içerisinde mazeretsiz olarak 2 kez veya bir yıl içerisinde 6 kez işe geç kalınması veya işten erken ayrılması halinde 1 ay,*
- b) *Uyarma cezası alması halinde 4 ay,*
- c) *Kınama cezası alması halinde 5 ay,*
- d) *Maaş kesimi cezası alması halinde 6 ay,*
- e) *Kademe ilerlemesi cezası alması halinde, aldığı ceza süresi kadar,*
- f) *Geçici olarak görevden uzaklaştırılanlar ile ücretsiz izin alanlar, görevden uzak kaldıkları süre içerisinde,*
- g) *Bir mali yıl içerisinde birden fazla ceza alanlar, 19. maddede belirtilen mali haklardan da yararlanamaz.*

Sosyal denge sözleşmesinden faydalanamazlar.” Hükmü yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesi maddeleri incelendiğinde, ilgili hükümlerin sosyal denge tazminatı ödenmesiyle ilgili olmadığı ve 4688 sayılı Kanun'a aykırılık oluşturduğu görülmektedir. Kanun hükmünden açıkça anlaşılacağı üzere, belediye başkanı ile sendika temsilcisi sadece ödenecek olan sosyal denge tazminat tutarını kanuni sınırlarda tespit etmek üzere yetkilendirilmiştir. Bunun dışında sözleşme hakkını toplu sözleşme gibi düşünmek ve sözleşme metnine yetkilendirilen husus dışında başkaca hükümler koymak mümkün bulunmamaktadır. Zira 4688 sayılı Kanun'un 32'nci maddesinde mahalli idarelerle imzalanan sözleşmenin Kanun'un uygulanması bakımından toplu sözleşme sayılamayacağı açıkça belirtilmiştir.

Kamu idaresi bulgu konusu edilen hususa ilişkin olarak bundan sonraki dönemlerde sosyal denge tazminatı sözleşmeleri hazırlanırken mevzuat hükümlerine azami ölçüde dikkat edileceğini belirtmiştir.

Sonuç olarak, yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine göre imzalanacak toplu sözleşmenin konusu, memur ve sözleşmeli personele yapılacak sosyal denge tazminatı ödemesi tutarının belirlenmesi olup, sosyal denge ödemesiyle ilgili olmayan ve 4688 Kanun hükümlerine aykırılık oluşturacak düzenlemelere sözleşmede yer verilmemelidir.

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
Kurum Tarafından Sunulan Çeşitli Hizmetlerde Bazı Meslek Gruplarına Ücretsiz Tarife Uygulanması	2021	Yerine Getirilmedi	Bulguya konu hususun denetim dönemi olan 2022 yılı içerisinde de devam ettiği görülmüş olup söz konusu husus Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünün 11. Bulgusu olarak tekrar rapora alınmıştır.
Ön Ödeme Kapsamında Açılan Kredilerin Olağan Giderler İçin Kullanılması	2021	Yerine Getirilmedi	Bulguya konu hususun denetim dönemi olan 2022 yılı içerisinde de devam ettiği görülmüş olup söz konusu husus Sayıştay Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünün 7. Bulgusu olarak tekrar rapora alınmıştır.

İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmaması	2021	Kısmen Yerine Getirildi	Bulguda tespit edilen hususa ilişkin olarak 12.05.2022 tarihli ve 1075144 sayılı 2022/1 no'lu genelge çıkarılarak tüm birimlere izin planlamalarının yapılması ve yıllık izinlerin kullanılması hususları bildirilmiştir. Ancak işçilerin kullanılmamış toplam yıllık izinlerine bakıldığında denetim dönemi olan 2022 yılı içerisinde bulgu konusu hususun devam ettiği görülmüş olup söz konusu husus Sayıştay Denetim Raporunun "Diğer Bulgular" bölümünün 12. Bulgusu olarak tekrar rapora alınmıştır.
Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması	2021	Yerine Getirilmedi	Bulguya konu hususun denetim dönemi olan 2022 yılı içerisinde de devam ettiği görülmüş olup söz konusu husus Sayıştay

			Denetim Raporunun “Diğer Bulgular” bölümünün 13. Bulgusu olarak tekrar rapora alınmıştır.
--	--	--	---