



T.C.  
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

# ANKARA ÇANKAYA BELEDİYESİ

## 2021 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2022



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 .....	9
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	10
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ .....	10
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	12
7.	DENETİM BULGULARI.....	12
8.	EKLER.....	39



## TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu .....	3
Tablo 2: 2021 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu .....	4
Tablo 3: 2021 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu .....	4
Tablo 4: 2021 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri.....	5
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri.....	6
Table 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler.....	7
Tablo 8: Tahsil Edilmeyen Sayıştay İlamları Listesi .....	27



## **KISALTMALAR**

**KHK** : Kanun Hükümünde Kararname

**TÜFE** : Tüketici Fiyat Endeksi

**ÜFE** : Üretci Fiyat Endeksi





## BULGU LİSTESİ

### A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik Gereği Düzenlenmesi Gereken Form ve Cetvellerin Düzenlenmemesi Nedeniyle Muhasebe Kayıtlarının Mevcut Durumu Yansıtması
2. İdare Adına Tescilli Taşıtların Mevcutlar İçinde Bulunmaması
3. Sözleşmelere Dayanılarak Girişilen Taahhütlerin Muhasebeleştirilmemesi

### B. Diğer Bulgular

1. Kredi Kartları ile Yapılan Tahsilatın Yasal Süresi İçerisinde Banka Hesaplarına Geçmemesi
2. Bazı İşletmelerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyette Bulunmaları
3. Bazı İşyerlerinden Çevre Temizlik Vergisi Tahakkuk ve Tahsilatının Yapılmaması
4. İlan ve Reklam Vergisi Mükellefi Bazı İşletmeler İçin İlan ve Reklam Vergisi Tahakkuklarının Yapılmaması
5. Emlak Vergisi Tahakkuk İşlemlerinin Mevzuata Göre Tam Yapılmaması
6. Elektrik ve Hava Gazı Tüketim Vergisinde Usulsüzlük Cezasının Uygulanmaması
7. Hakedişlerden Kesintisi Yapılan Asgari Ücret Destek Tutarlarının İlgili Muhasebe Müdürlüğüne Gönderilmemesi
8. Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Alınmaması
9. Sayıştay İlamlarının İnfaz Edilmemesi
10. Taşınmaz Kira Bedellerinin Günün Emsal ve Rayiç Bedellerine Göre Güncellenmemesi
11. Ecrimisilin Bir Taşınmaz Yönetim Biçimi Haline Gelmesi
12. Sokak Hayvanlarının Verdiği Zararlar Nedeniyle Şikayetlerin Artması ve Açılan Davaların Belediyeye Mali Yük Getirmesi
13. Sosyal Denge Sözleşmesine Konusu Dışında Hüküm Konulması

14. İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmaması

15. Kent Temizliği Araç Kiralama Hizmet Alım İhalelerinde Sözleşme Damga Vergisi Oranının Hatalı Belirlenmesi

16. Bütçe İçi ve Belediye Şirketlerine İlişkin Faaliyet İzleme ve Değerlendirme Raporu Hazırlanmaması

---

## 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.

Çankaya 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

---

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

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

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

## **1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları**

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

Çankaya Belediyesinin karar organı olan Çankaya Belediye Meclisi, biri Belediye Başkanı olmak üzere kırkaltı 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.

Çankaya Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı üç birim belirlenmiştir. Bunlar Özel Kalem Müdürlüğü, Teftiş Kurulu Müdürlüğü ve İç Denetim Birimidir. Başkana bağlı memurlar arasından atanan üç başkan yardımcısı, meclis üyeleri arasından görevlendirilen iki başkan yardımcısı bulunmaktadır. Belediyenin yirmi altı 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	1593	1176
Sözleşmeli Personel	-	26
Kadrolu İşçi	635	540
Geçici İşçi	-	-
<b>Toplam</b>	<b>2228</b>	<b>1742</b>
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan		2890

Belediyenin doğrudan hissedarı olduğu altı 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 Çankaya Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

Çankaya Belediyesinin 2021 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

**Tablo 2: 2021 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu**

E-Kod	Giderin Türü	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Eklenen / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	233.511.000,00	4.745.120,00	238.256.120,00	231.195.199,07	7.060.920,93
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	36.912.000,00	4.797.080,00	41.709.080,00	39.598.236,86	2.110.843,14
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	423.943.000,00	45.826.621,79	469.769.621,79	429.679.113,30	40.090.508,49
04	Faiz Giderleri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
05	Cari Transferler	31.937.000,00	3.042.000,00	34.979.000,00	31.801.324,50	3.177.675,50
06	Sermaye Giderleri	123.197.000,00	36.871.178,21	160.068.178,21	135.133.147,57	24.935.030,64
07	Sermaye Transferleri	500.000,00	18.000,00	518.000,00	517.208,43	791,57
08	Borç Verme	20.000.000,00	-15.858.000,00	4.142.000,00	3.916.000,00	226.000,00
09	Yedek Ödenek	80.000.000,00	-79.442.000,00	558.000,00	0,00	558.000,00
<b>Toplam</b>		<b>950.000.000,00</b>	<b>0,00</b>	<b>950.000.000,00</b>	<b>871.840.229,73</b>	<b>78.159.770,27</b>

Çankaya Belediyesinin 2021 mali yılı bütçesi ile 950.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup yıl içinde eklene ve düşülen ödenekle birlikte 2021 yılı ödenek toplamı yine 950.000.000,00 TL olmuştur. Yıl içinde 871.840.229,73 TL bütçe gideri yapılmış, 78.159.770,27 TL ödenek iptal edilmiştir.

**Tablo 3: 2021 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu**

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	464.014.000,00	528.546.644,19	0,00	525.520.633,49	113,91
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	41.760.000,00	50.157.896,60	0,00	49.606.917,52	120,11
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	1.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
05- Diğer Gelirler	401.926.000,00	574.054.866,39	0,00	573.401.410,09	142,83
06- Sermaye Gelirleri	43.300.000,00	33.759.616,61	0,00	33.730.356,61	77,97
09- Red ve İadeler	-2.000.000,00	0,00	4.259.706,08	-4.259.706,08	212,99
<b>Toplam</b>	<b>950.000.000,00</b>	<b>1.186.519.023,79</b>	<b>4.259.706,08</b>	<b>1.182.259.317,71</b>	<b>124,45</b>

Buna göre 2021 yılında net bütçe geliri % 124,45 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirlerinde (%113,91), teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde (%120,11), diğer gelirlerde (%142,83) beklenin üstünde, sermaye gelirlerinde (%77,99) beklenenin altında, gerçekleşme olmuştur. Vergi gelirlerindeki artış alacakların kanun ile yapılandırılmasından, diğer gelirlerdeki artışlar merkezi idareden alınan payların artışından kaynaklanmaktadır.

**Tablo 4: 2021 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu**

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	233.511.000,00	231.195.199,07	99
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	36.912.000,00	39.598.236,86	107,28
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	423.943.000,00	429.679.113,30	101,35
04- Faiz Gideri	0,00	0,00	0,00
05- Cari Transferler	31.937.000,00	31.801.324,50	99,58
06- Sermaye Giderleri	123.197.000,00	135.133.147,57	109,69
07- Sermaye Transferleri	500.000,00	517.208,43	103,44
08- Borç Verme	20.000.000,00	3.916.000,00	19,58
09- Yedek Ödenekler	80.000.000,00	0,00	0,00
<b>Toplam</b>	<b>950.000.000,00</b>	<b>871.840.229,73</b>	<b>91,77</b>

Buna göre 2021 yılında bütçe giderleri % 91,77 seviyesinde gerçekleşmiştir. Borç verme giderlerinde beklenenin altında (%19,58) gerçekleşmiştir.

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

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

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2019 Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	352.306.057,96	410.348.350,54	528.546.644,19	16,47	28,80
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	42.080.913,88	34.876.547,14	50.157.896,60	-17,12	43,82
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Diğer Gelirler	285.491.092,11	401.246.247,07	574.054.866,39	40,55	43,07

Sermaye Gelirleri	8.721.140,56	95.843.655,62	33.759.616,61	998,98	-64,78
Toplam	688.599.204,51	942.314.800,37	1.186.519.023,79	36,85	25,92
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	2.189.200,30	2.882.432,86	4.259.706,08	31,67	47,78
<b>Net Toplam</b>	<b>686.410.004,21</b>	<b>939.432.367,51</b>	<b>1.182.259.317,71</b>	<b>36,86</b>	<b>25,85</b>

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2021 yılında gelirler bir önceki yıla göre 242.826.950,20 TL'lik (%25,85) artış göstermiştir. Bu çerçevede; sermaye gelirlerinde 62.084.039,01 TL (%64,78) azalış olmasına rağmen, vergi gelirlerinde 118.198.293,65 TL (%28,80), teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde 15.281.349,46 TL (%43,82) ve diğer gelirlerde 172.808.619,32 TL (%43,07) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur.

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

Bütçe Giderinin Çeşidi	2019 Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	202.395.373,67	227.921.238,30	231.195.199,07	12,61	1,44
SGK Devlet Prim Giderleri	36.659.846,22	39.742.187,14	39.598.236,86	8,41	-0,36
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	401.180.827,28	366.772.383,00	429.679.113,30	-8,58	17,15
Faiz Giderleri	41.339,98	0,00	0,00	0,00	0,00
Cari Transferler	21.383.719,27	24.290.280,31	31.801.324,50	13,59	30,92
Sermaye Giderleri	52.762.861,65	41.088.701,05	135.133.147,57	-22,13	228,88
Sermaye Transferleri	0,00	0,00	517.208,43	0,00	0,00
Borç Verme	28.450.000,00	69.906.000,00	3.916.000,00	145,72	-94,40
<b>Toplam</b>	<b>742.873.968,07</b>	<b>769.720.789,80</b>	<b>871.840.229,73</b>	<b>3,61</b>	<b>13,27</b>

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2021 yılında 2020 yılına göre 102.119.439,93 TL (%13,27) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2021 yılında personel giderlerinin 3.273.960,77 TL (%1,44), mal ve hizmet alımı giderlerinin 62.906.730,30 TL (%17,15), cari transfer giderlerinin 7.511.044,19 TL (%30,92), sermaye giderlerinin ise 94.044.446,52 TL (%228,88) arttığı görülmektedir.

Bunu yanında sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinde 143.950,28 TL (%0,36), borç verme giderlerinde ise 65.990.000,00 TL (%94,40) azalış olmuştur.



Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2021 yılı Faaliyet Gideri 1.034.743.094,12 TL, Faaliyet Geliri 1.422.404.692,37 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 387.661.598,25 TL olarak gerçekleşmiştir.

Çankaya Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

**Table 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler**

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Çankaya Belde Sosyal Etkinlikler Gıda Temizlik Eğitim Bilişim Sanayi ve Tic. A.Ş.	59.000.000,00	59.000.000,00	% 100
2	Çankaya İmar Proje İnşaat Maden Belde Gereksinimleri Sanayi ve Tic. A.Ş.	41.000.000,00	41.000.000,00	% 100
3	Çankaya Personel A.Ş.	200.000,00	200.000,00	% 100
4	Çankaya Bel-Pet Akaryakıt ve Türevleri Ltd. Şti.	19.000.000,00	19.000.000,00	% 100
5	Sağlık Kaynak Suyu A.Ş.	1.000.000,00	50.000,00	%5
6	Metropol İmar İnşaat Taahhüt Proje San. Ve Tic. A.Ş.	20.000.000,00	48.000,00	%0,24

## 1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

### 1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

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

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

---

---

### **1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi**

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

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

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

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesi gereğince hesap dönemi

---

sonunda Sayıştay Başkanlığına gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuştur:

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

Kamu İdaresinin denetimi; yukarıda belirtilen defter, tablo ve belgeler ile Usul ve Esaslar'ın 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

Denetim görüşü, Kamu İdaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tabloları olan bilanço ve faaliyet sonuçları tablosuna verilmiştir.

## **2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU**

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak yansıtmamasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

## **3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU**

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin

---

---

hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmekle sorumludur.

#### **4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI**

Denetimlerin dayanağı; 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, uluslararası denetim standartları, Sayıştay ikincil mevzuatı ve denetim rehberleridir.

Denetimler, kamu idaresinin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek ve mali rapor ve tablolarının kamu idaresinin tüm faaliyet ve işlemlerinin sonucunu doğru ve güvenilir olarak yansıttığına ilişkin makul güvence elde etmek ve mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek amacıyla yürütülmüştür.

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

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

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

#### **5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ**

İç kontrol, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 55'inci maddesinde; idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, mali bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini teminen idare tarafından oluşturulan süreçler ile iç denetimi kapsayan mali ve diğer kontroller bütünü olarak tanımlanmıştır.

Kamu idarelerince iç kontrol sisteminde uygulanacak yöntem ve standartlar, 5018 sayılı Kanun'un anılan maddesinin ikinci fıkrası uyarınca Hazine ve Maliye Bakanlığınca

---

belirlenecektir. Bu yetkiye istinaden İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar ile Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ile kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla 18 standart ve bu standartlar için gerekli 79 genel şart belirlenmiştir.

Çankaya Belediyesinin iç kontrol sistemi Tebliğ’de öngörülen; kontrol ortamı, risk değerlendirmesi, kontrol faaliyetleri, bilgi ve iletişim ile izleme bileşenleri açısından değerlendirilmiştir.

Çankaya Belediyesinde görev yapan dört iç denetçi olmasına rağmen, 2021 yılı dönemine ilişkin herhangi bir iç denetim faaliyetinin yapılmadığı ve dolayısıyla iç denetim raporunun olmadığı görülmüştür. Dolayısıyla iç denetim birimi iç kontrol sistemi denetimini de yerine getirmemiştir.

Belediye bünyesinde “İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu” oluşturulmuştur. Strateji Geliştirme Birimi iç kontrol strateji belgesi çerçevesinde yıllık olarak hazırlanan iç kontrol eylem planı uygulamaları hakkında 6 aylık İzleme ve Değerlendirme Raporları hazırlayarak üst yönetime sunmuş olmasına rağmen İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu tarafından iç kontrol çalışmalarının değerlendirilmesi ve yönlendirilmesi hususunda bir çalışma yapılmadığı, kurul raporu yazılmadığı, 2021 yılı sonuna kadar İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu Faaliyet Raporu düzenlenmediği görülmüştür.

Kurumda ihtiyaç analizine dayalı hizmet içi eğitim planlamasında ve yürütülmesinde eksiklikler bulunmaktadır.

İdare kurumsal risklerini belirlemiş ancak bunun uygulamaya aktarılmasında eksiklikler mevcuttur. Riskler kurum personelinin katılımıyla belirlenmemiş, risklerin değerlendirmesi yapılmamıştır.

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

Yetki devirlerinin sınırlarının yazılı olarak belirlenmediği görülmüştür.

Belediyenin iç kontrol sistemine ilişkin yürüttüğü faaliyetler ve ulaştığı sonuçlar değerlendirildiğinde; İç Kontrol Uyum Eylem Planında belirlenen bazı faaliyetlerin 2020 yılı

---

sonu itibarıyla tamamlanmış olduğu görülmüştür. Ancak iç kontrol sisteminin mevzuata uygun bir şekilde gelişiminin devamı için yukarıda belirtilen eksikliklerin giderilmesi gerekmektedir.

## 6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Ankara Çankaya Belediyesinin 2021 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

## 7. DENETİM BULGULARI

Raporda yer alan bulgular, denetimler sonucunda tespit edilen hususlara kamu idaresi tarafından verilen cevapların değerlendirilmesi suretiyle düzenlenmiştir.

### A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

#### **BULGU 1: Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik Gereği Düzenlenmesi Gereken Form ve Cetvellerin Düzenlenmemesi Nedeniyle Muhasebe Kayıtlarının Mevcut Durumu Yansıtması**

Belediye tarafından Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik gereğince düzenlenmesi gereken bazı formların ve taşınmaz icmal cetvelinin düzenlenmediği görülmüştür.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik’in “Kayıt şekli” başlıklı 7’nci maddesinde; kamu idarelerinin mülkiyetindeki, tahsisli kullandığı veya tahsis ettiği bütün taşınmazların yönetmelikte belirtilen form ve icmal cetvellerinde gösterileceği belirtilmiştir.

İdarenin envanter kayıtları incelendiğinde, Yönetmelik hükümlerine göre düzenlenmesi gereken Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar Formu, Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar Formu, Orta Malları Formu ve Genel Hizmet Alanları Formunun düzenlenmediği, ilgili formların konsolide edilmesiyle mali hizmetler birimince oluşturulması gereken Taşınmaz İcmal Cetvelinin oluşturulmadığı tespit edilmiştir.

Bu form ve cetvellerin düzenlenmemiş olmasının taşınmazlara ilişkin envanter ve muhasebe kayıtlarının takibatının sağlıklı yapılmasını ve iki kayıt arasında uyumun sağlanmasını zorlaştırdığı düşünülmektedir.

İdare tarafından Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümlerine uygun olarak eksik olan formların düzenlenmesinin ve taşınmaz icmal cetvelinin bu formlar konsolide edilerek oluşturulmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Form ve cetvellerin düzenlenmemesi taşınmazların mali tablolarında eksik görünmesine neden olmaktadır.

Kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta, bilgi işlem müdürlüğü tarafından taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleri ile ilgili bir yazılım programı oluşturulması ve geliştirilmesi ile ilgili çalışmaların sürdürüldüğü, çalışmalar tamamlandığında tüm taşınmazların yönetmeliğe uygun şekilde bu programda izleneceği ifade edilmiştir.

## **BULGU 2: İdare Adına Tescilli Taşıtların Mevcutlar İçinde Bulunmaması**

İdare adına tescilli taşıtlardan 20 adedinin mevcutlar içinde ve envanter kayıtlarında bulunmadığı ve belediyeye ait 2 adet taşıtın ise aynı isimli bir belde belediyesi adına tescil edilmiş olduğu görülmüştür.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin;

5'inci maddesinde; harcama yetkililerinin taşınırların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak edinilmesinden, kullanılmasından, kontrolünden, kayıtlarının bu Yönetmelik'te belirtilen esas ve usullere göre saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasını sağlamaktan sorumlu olduğu,

6'ncı maddesinde, taşınır kayıt yetkililerinin görev ve sorumlulukları arasında kullanımda bulunan dayanıklı taşınırları buldukları yerde kontrol etmek, sayımlarını yapmak ve yaptırmak olduğu, 32'nci maddesinde ise kamu idarelerine ait taşınırların, taşınır kayıt yetkililerinin görevlerinden ayrılmasında, yılsonlarında ve harcama yetkilisinin gerekli gördüğü durum ve zamanlarda harcama yetkilisince, kendisinin veya görevlendireceği bir kişinin başkanlığında taşınır kayıt yetkilisinin de katılımıyla, en az üç kişiden oluşturulacak sayım kurulu tarafından sayımının yapılacağı,

ifade edilmiştir.

Varlıkların kötüye kullanılması ve israfını önlemek ve kayıplara karşı korunmasını sağlamak iç kontrol sisteminin de amaçlarından biridir. İdare kayıtlarında bulunmasına rağmen söz konusu araçların fiilen bulunmaması, ön mali kontrol ve iç kontrol yükümlülüklerinin yeterince yerine getirilmediğini göstermektedir.

Yapılan incelemede; trafik kayıtlarında belediye adına tescilli 20 adet taşıtın mevcut olmadığı, hurdalıklarda yer almadığı ve üzerlerindeki tasarrufların izlenebileceği kanıtlayıcı nitelikte herhangi bilgi ve belge de bulunmadığı, belediyeye ait 2 adet taşıtın ise aynı isimli başka bir belediye adına tescil edilmiş olduğu görülmüştür.

Mevcut olmayan taşıtların akıbeti hakkında gerekli çalışmaların yapılması ve edinilecek sonuçlar çerçevesinde gerekli işlemlerin gerçekleştirilmesi ve aynı isimli başka bir belediye adına tescil edilmiş taşıtların tescil işleminin düzeltilmesi gerekir.

Kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta, araçların durumları hakkında Ankara Emniyet Müdürlüğü ile Türkiye Noterler Birliğinden bilgi ve belgeler istenileceği, kurum arşivinden devir, satış, hurda vb. işlemlere ait kayıtların araştırılacağı ve buna göre işlem yapılacağı ifade edilmiştir.

### **BULGU 3: Sözleşmelere Dayanarak Girişilen Taahhütlerin Muhasebeleştirilmemesi**

Belediyenin sözleşmelere dayanarak giriştiği taahhütlerinin ve bunların yerine getirilen kısımlarının muhasebeleştirilmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 450'nci maddesinde; yılı için geçerli sözleşmeler ile ertesi mali yıl veya yıllara geçerli olmak üzere yapılan sözleşmelere dayanılarak girişilen ve mevzuatı gereğince bunlara ilave edilen taahhüt tutarlarıyla bunlardan yerine getirilenler ve feshedilenlerin sözleşme fiyatlarıyla izlenmesi için 920-Gider Taahhütleri Hesabının kullanılacağı belirtilmekte, hesabın işleyişi ise 451'inci maddede açıklanmaktadır.

Diğer taraftan, adı geçen Yönetmelik'in 452'nci maddesinde ise; 921-Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabının da gider taahhütleri hesabına borç ve alacak yazılan tutarların kaydedilmesi için kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.

Bahsi geçen mevzuat hükümleri kapsamında 920 ve 921 numaralı hesaplara ihale mevzuatına uygun olarak sözleşme yapılan tüm iş ve işlemlerin taahhüt tutarlarının kaydedilmesi gerekmektedir.



---

Yapılan incelemede; Belediyenin ihale mevzuatı kapsamında yaptığı sözleşmeli işlemlerinin taahhüt tutarlarının bahsi geçen hesaplara kaydının yapılmadığı görülmüştür.

Dolayısıyla Belediyece bu mevzuata aykırılığın düzeltilmesi ve bilanço dipnotlarının doğru ve güvenilir bilgiyi sunması sağlanmalıdır.

## **B. DİĞER BULGULAR**

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

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

Kredi kartları ile yapılan tahsilatın yasal süresi olan 20 gün içinde mevduat hesaplarına aktarılması gerekirken 31 ile 61 gün arasında aktarıldıkları tespit edilmiştir.

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

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

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

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

---

Çankaya Belediyesi banka hesap ve kayıtları incelendiğinde; kredi kartları ile yapılan tahsilatın işlemin yapıldığı günü izleyen günden itibaren 31 gün ile 61 gün arasında banka hesabına aktarıldığı görülmüştür.

2021 yılında kredi kartı ile yapılan işlem toplamı 388.278.146,36 TL'dir. Mevcut uygulama ile idare kredi kartı tahsilatından elde ettiği kazançları geç gönderilen süre kadar değerlendirememekte ve kaynaklar üzerinden elde edeceği gelirden mahrum kalmaktadır.

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

## **BULGU 2: Bazı İşletmelerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyette Bulunmaları**

Belediye sınırları içerisinde işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmaksızın faaliyet gösteren işyerleri olduğu tespit edilmiştir.

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

İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in "İşyeri açılması" başlıklı 6'ncı maddesinde; yetkili idarelerden usulüne uygun olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan işyeri açılmayacağı ve çalıştırılmayacağı belirtilmiştir.

Belediye tarafından verilen işyeri açma ve çalışma ruhsatı sayısı ile Çankaya Vergi Dairesi Müdürlüğünden alınan mükellef listesi karşılaştırıldığında vergi mükellefiyet kaydı bulunan bazı işletmelerin işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmadığı görülmüştür.

Sonuç olarak, ruhsatsız faaliyet gösteren işyerlerinin idare nezdinde kayıt altına alınması ve haklarında gerekli işlemlerin yapılmasıyla belediye gelirleri arasında sayılan işyeri açma izin harcının takip ve tahsilatına ilişkin süreçlerin gözden geçirilerek etkinlikle yerine getirilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta, zabıta müdürlüğü tarafından periyodik denetimlerin yapıldığı, ruhsatsız işyerlerinin şikayet üzerine takip altına alındığı, 2022 yılı içinde söz konusu denetimlerin sıklaştırılacağı ifade edilmiştir.

---

---

**BULGU 3: Bazı İşyerlerinden Çevre Temizlik Vergisi Tahakkuk ve Tahsilatının Yapılmaması**

Belediye sınırları içerisinde faaliyet gösteren bazı iş yerleri için çevre temizlik vergisi tahakkukun yapılmadığı ve bu verginin tahsil edilmediği tespit edilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 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. Aynı maddede, verginin mükelleflerinin binayı kullananlar olduğu ve mükellefiyetin binanın kullanıma başlanmasından itibaren başlayacağı hüküm altına alınmıştır.

Aynı maddenin 4 ve 5'inci fıkrasında, çevre temizlik vergisi tarifesi belirtilmiş olup; 8'inci fıkrasında; iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalara ait çevre temizlik vergisi tahakkukunun her yılın ocak ayında yapılacağı ve tahakkuk eden bu verginin her yıl, emlak vergisinin taksit sürelerinde ödeneceği belirtilmiştir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, belediye sınırları içinde yer alan ve belediyenin çevre temizlik hizmetlerinden faydalanan tüm iş yerlerinin çevre temizlik vergisine tabi olduğu sonucuna ulaşılmaktadır.

Mali Hizmetler Müdürlüğünden alınan çevre temizlik vergisi mükellefleri ile Çankaya Vergi Dairesi Müdürlüğünden alınan mükellef listesi karşılaştırıldığında bazı iş yerleri için çevre temizlik vergisi tahakkukunun yapılmadığı dolayısıyla bu kadar iş yerinden bahsi geçen verginin alınmadığı görülmüştür.

Sonuç olarak uygulama, belediyenin bu kaynaktan sağlaması gereken gelirden mahrum kalmasına ve 600-Gelirler Hesabının olması gerekenden düşük görünmesine neden olmaktadır.

Kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta, denetim sonucunda ruhsatsız çalışan işyerleri için yasal işlem yapıldığı ifade edilmiştir. Ancak işyerlerinin tamamına çevre temizlik vergisi tahakkukunun yapılmadığı görülmektedir.

**BULGU 4: İlan ve Reklam Vergisi Mükellefi Bazı İşletmeler İçin İlan ve Reklam Vergisi Tahakkuklarının Yapılmaması**

Belediye sınırları içerisinde bulunan bazı ilan ve reklam vergisi mükelleflerinin ilan ve reklam vergisi tahakkuk kayıtlarının olmadığı görülmüştür.

---

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'na göre belediye ve mücavir alan sınırları içinde yapılan her türlü ilan ve reklamın İlan ve Reklam Vergisine tabi olduğunu belirtmiştir. İlan ve Reklam Vergisinin mükellefi ise ilan ve reklamı kendi adına yapan veya yaptıran gerçek veya tüzel kişilerdir.

Kanun'un "Tarife ve nispet" başlıklı 15'inci maddesinde dükkân, ticari ve sınai müessese ve serbest meslek erbabınca çeşitli yerlere asılan ve takılan her çeşit levha, yazı ve resim gibi tüm sabit ilan ve reklamların beher metrekaresinden yıllık vergi alınması gerektiği ifade edilmiştir. Aynı Kanun'un 16'ncı maddesinde ise; ilan ve reklam işinin mükellefçe yapılması halinde ilan veya reklam işinin yapılmasından önce mükellef tarafından verilecek beyanname üzerine, tarh ve tahakkuk ettirileceği ve belediye meclislerince alınacak karar üzerine iki eşit taksitte ödenebileceği hüküm altına alınmıştır.

Mali Hizmetler Müdürlüğünden alınan ilan ve reklam vergisi mükellef listesi ile Çankaya Vergi Dairesi Müdürlüğünden alınan iş yerleri mükellef listesi karşılaştırıldığında bazı mükelleflerin ilan ve reklam vergisi beyanında bulunmadığı ve bu iş yerleri için ilan ve reklam vergisi tahakkuk kaydının yapılmadığı tespit edilmiştir.

Vergi Dairesi nezdinde kayıtlı mükellefler ile ilan ve reklam vergisi mükellefleri karşılaştırmasında birebir eşleşme beklenemeyecek olsa da idare nezdinde ilan ve reklam vergisi mükellefi olarak tahakkuk yapılmamış işyeri sayısının yüksekliği, verginin tahakkuku takibi ve tahsili konusunda yönetim süreçlerinde kontrol eksikleri bulunduğunu göstermektedir.

Sonuç olarak uygulama, belediyenin bu kaynaktan sağlaması gereken gelirden mahrum kalmasına ve 600-Gelirler Hesabının olması gerekenden düşük görünmesine neden olmaktadır.

Kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta, bu konuda periyodik denetimler sonucunda tespit edilen işletmelerin kayıt altına alındığı, 2022 yılı içinde de çalışmaların artırılacağı ifade edilmiştir. Ancak mükelleflerin tamamının kayıt altına alınmadığı görülmüştür.

#### **BULGU 5: Emlak Vergisi Tahakkuk İşlemlerinin Mevzuata Göre Tam Yapılmaması**

Emlak vergisi tahakkuk işlemlerinde mevzuata uygun yapılmayan hususlar aşağıda belirtilmiştir.

##### **A) Emlak Vergisi Tahakkuk İşlemlerinde Bina İnşaat Sınıflarının Sağlıklı bir Şekilde Belirlenmemesi**

---

Belediye sınırları içerisinde emlak vergisine tabi olan binaların inşaat sınıfları ayrımının inşaat sınıflarının tayinine esas alınacak nitelikler ortaya konulmadan belirlendiği görülmüştür.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun 29'uncu maddesinde; binalar için emlak vergi değerinin, Hazine ve Maliye ile Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlıklarınca müştereken tespit ve ilân edilecek bina metrekare normal inşaat maliyetleri ile arsa veya arsa payı vergi değerinin toplamı olduğu ve bu hususların çıkarılacak bir yönetmelikle hesaplanacağı ifade edilmiştir. 2.7.2018 tarihli ve 700 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin (KHK) 59'uncu maddesiyle, bu maddede yer alan “tüzük” ibaresi “yönetmelik” şeklinde değiştirilmiştir

Emlak Vergisine Matrah Olacak Vergi Değerlerinin Takdirine İlişkin Tüzük'ün “Binaların inşaat sınıflarına göre ayrımı” başlıklı 10'uncu maddesinde; binaların yapılış tarzı, işçiliği, çeşitli kısımlarında kullanılan malzemenin cinsi, kalitesi ve benzeri hususlar dikkate alınarak binalar, lüks inşaat, birinci sınıf inşaat, ikinci sınıf inşaat, üçüncü sınıf inşaat, basit inşaat olmak üzere beş sınıfa ayrılmıştır.

Bahse konu 10'uncu maddenin son fıkrasındaki hükme istinaden Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından 15.12.1982 tarihli ve 17899 sayılı Resmi Gazete'de “Bina İnşaat Sınıflarının Tespitine Dair Cetvel” yayımlanmıştır. Cetvelde; binaların yapılış tarzı, işçiliği, çeşitli kısımlarında kullanılan malzemenin cinsi ve kalitesi gibi özelliklere yer verilmiş, binalar Tüzük'e uygun olarak beş sınıfa ayrılmış ve her sınıf için on adet kriter belirlenmiştir.

Bahsi geçen Tüzük'ün “İnşaat maliyet bedelinin hesaplanması” başlıklı 20'nci maddesine göre; inşaat maliyet bedeli, binanın dıştan dışa yüzölçümü ile metrekare normal inşaat maliyet bedelinin çarpılması suretiyle bulunmaktadır. Metrekare normal inşaat maliyet bedelleri; binaların kullanılış tarzları, inşaat neveleri ve sınıflarına göre Hazine ve Maliye ile Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlıklarınca birlikte belirlenmekte ve uygulanacağı bütçe yılından önce ilan olunmaktadır.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun 29'uncu maddesine göre; binaların vergi değeri bina inşaat maliyet bedeli ile arsa payı değerinden oluşmaktadır. Dolayısıyla bina inşaat sınıflarının doğru tespit edilmesi binaların vergi değerinin tespitinde büyük önem arz etmektedir.

Her bütçe yılından önce yayımlanan Emlak Vergisi Kanunu Genel Tebliğ eklerinde yer verilen “Binaların Metrekare Normal İnşaat Maliyet Bedellerini Gösterir Cetveller” incelendiğinde, metrekare normal inşaat maliyet bedellerinin bina sınıflarına göre belirlendiği görülmektedir. Bina sınıfının, olması gerekenden daha düşük bir sınıf olarak belirlenmesi; inşaat maliyet bedelinin, dolayısıyla bina vergi değerinin olması gerekenden daha az miktarda

---

hesaplanmasına, kurum tarafından daha az miktarda emlak vergisi tahakkuk ve tahsilatı yapılması anlamına gelecektir.

Konuyla ilgili olarak Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan 14 Seri No'lu Emlak Vergisi Kanunu Genel Tebliği'nde; binanın gireceği sınıfın, belirlenen özelliklerden yarıdan fazlasını taşıyıp taşımadığına bakılarak belirleneceği, binada anılan özelliklerden yarıdan fazlası yoksa, bu defa özellikleri itibariyle en yakın olduğu sınıfın beyan edileceği, diğer taraftan, binanın bir alt veya üst sınıftan hangisine gireceği konusunda tereddüde düşülen hallerde, rayiç bedelin beyan edilmesinin esas olduğu da dikkate alınarak, bir üst sınıf bildirilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Tüzük'ün 3'üncü maddesinde; inceleme yetkisine sahip memurların, mükelleflerden emlakın genel durumuna, kullanış tarzına ilişkin gerekli bilgileri isteyebileceği, 4'üncü maddesinde ise; inceleme yetkisine sahip memurların, vergi değeri takdir edilecek bina, arsa ve araziye gezip görebileceği ifade edilmiştir.

Binaların sınıflarının belirlenmesi için binalara ait proje ve yapı kullanma izin belgelerinde binalara ait niteliklerin tam olarak yer almadığı, bunun dışında binaların özelliklerini belirten herhangi bir belgenin veya idarenin vergi değeri takdir edilecek binayı gezip gördüğüne ait bir tutanağın yer almadığı görülmüştür.

Dolayısıyla binalara ait proje ve yapı kullanma izin belgelerinde belirtilen nitelikler bina inşaat sınıflarının belirlenmesi ve ayrılması için yeterli düzeyde olmadığından, belediyenin binanın genel durumuna ilişkin bilgileri istemesi ve personelinin vergi değeri takdir edilecek binayı görüp bina özelliklerini bir tutanakla tespit etmesi gerekmektedir. Binalara ait özellikler tam olarak bilinmeden bina inşaat sınıflarının sağlıklı belirlenmesi mümkün olmayacağı gibi, Belediyenin bu kontrol eksikliği sebebiyle vergi kaybına uğrayacağı açıktır.

Kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta, emlak vergisi tahakkuklarının imar ve şehircilik müdürlüğü tarafından düzenlenen yapı kullanma izin belgelerine uygun olarak yapıldığı, eski yapılarda mevcut olup, tespit edilenlerde ise düzeltme yapıldığı belirtilmiştir. Ancak yapı kullanma izin belgelerinde binaların inşaat sınıflarının tayinine esas alınacak nitelikte bilgiler bulunmamaktadır. Bununla birlikte yapı kullanma izin belgelerinin dayandığı belgelerde de bina inşaatlarının nitelikleri bulunmamaktadır.

## **B) Asansör Tesisatı Sonradan Yapılan Binaların Emlak Vergi Değerine Asansör Tesisatının Dahil Edilmemesi**

Asansör bulunan bazı binaların emlak vergisine matrah olacak vergi değerlerinin tespitinde inşaat maliyetine asansör tesisatının dahil edilmediği görülmüştür.

---

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun 29'uncu maddesine göre; binaların vergi değeri bina inşaat maliyet bedeli ile arsa payı değerinden oluşmaktadır.

Emlak Vergisine Matrah Olacak Vergi Değerlerinin Takdirine İlişkin Tüzük'ün 20'nci maddesinde; inşaat maliyet bedelinin, binanın dıştan dışa yüzölçümü ile metrekare normal inşaat maliyet bedelinin çarpılması suretiyle bulunacağı, hesaplanan metrekare normal inşaat maliyet bedeline, asansör tesisatı için ayrıca %6 oranında ilave yapılacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, mevcut binalara asansör tesisatının sonradan yapıldığı ancak bu binaların emlak vergi değerinin tespitinde asansör tesisatının dahil edilmediği görülmüştür.

Asansör tesisatı sonradan yapılan binaların inşaat maliyetine, asansör tesisatının dahil edilmesi için müdürlükler arasında gerekli bildirim ve kontrollerin oluşturulması gerekmektedir.

Kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta, yapı kullanım izni belgesine göre işlem yapıldığı ve bu konuda eksik kalan yapılar için tahakkuk düzeltmesi yapılacağı ifade edilmiştir. Ancak yapı kullanım izin belgesi alındıktan sonra asansör tesisatının yapıldığı binaların emlak vergi değerinin tespitinde asansör tesisatının yer almadığı görülmektedir.

### **C) İşyeri Olarak Kullanılan Bazı Binaların Mesken Binaları Oranı Üzerinden Vergilendirilmesi**

İşyeri olarak kullanılan bazı binaların mesken binalarına uygulanan vergi oranı üzerinden emlak vergisine tabi tutulduğu görülmüştür.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun 8'inci maddesinin birinci fıkrasında, bina vergisi oranının meskenlerde binde bir, diğer binalarda ise binde iki olduğu, bu oranların 5216 sayılı Kanunu'n uygulandığı büyükşehir belediye sınırları ve mücavir alanları içinde %100 artırımlı uygulanacağı hükme bağlanmıştır.

Aynı Kanunun 37'nci maddesinde, bu Kanun hükümleri saklı kalmak şartıyla, bu Kanuna göre alınacak vergiler hakkında 213 sayılı Vergi Usul Kanunu ile 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerinin uygulanacağı hükmüne yer verilmiştir.

213 sayılı Kanunun 3/B maddesinde; vergilendirmede, vergiyi doğuran olay ve bu olaya ilişkin muamelelerin gerçek mahiyetinin esas alınacağı hüküm altına alınmıştır.

Aynı Kanunun 156'ncı maddesinde de ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyette iş yerinin; mağaza, yazıhane, idarehane, muayenehane, imalathane şube, depo, otel, kahvehane, eğlence ve spor yerleri, tarla, bağ, bahçe, çiftlik, hayvancılık tesisleri, dalyan ve voli mahalleri, madenler, taş ocakları, inşaat şantiyeleri, vapur büfeleri gibi ticari, sınai, zirai veya mesleki bir

---

faaliyetin icrasına tahsis edilen veya bu faaliyetlerde kullanılan yer olduğu hüküm altına alınmıştır.

Bu hükme göre, mükelleflerin ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyetlerini sürdürdükleri yerlerin iş yeri özelliğini taşıyabilmesi için bu yerlerin ticari, sınai, zirai veya mesleki faaliyetin icrasına tahsis edilen veya bu faaliyetlerde kullanılan yer olma özelliği taşıması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, işyeri olarak kullanılan bazı binaların mesken binalarına uygulanan vergi oranı üzerinden emlak vergisine tabi tutulduğu görülmüştür.

Bir faaliyetin icrasına tahsis edilen veya bu faaliyetlerde kullanılan binaların iş yeri sayılmaları ve bu taşınmazlardan alınacak olan bina vergilerinin mesken binaları dışında diğer binalara uygulanan vergi oranı üzerinden hesaplanması gerekmektedir.

Kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta, konu ile ilgili saha çalışmasının yapıldığı, ruhsatsız çalışmakta olan işyerlerinde saha denetimi sonucunda tespit edilenlerin düzeltildiği ifade edilmiştir. Ancak çalışmaların tamamlanmadığı anlaşılmaktadır.

#### **D) Yapı Kayıt Belgesi Alınan Yerlerden Emlak Vergisinin Eksik Alınması**

Yapı kayıt belgesi alınan yerler için emlak beyannamesi verilmemesi nedeniyle emlak vergisinin eksik tahsil edildiği görülmüştür.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun 33'üncü maddesinin birinci fıkrasında, yeni bina inşa edilmesinin (Mevcut binalara ilaveler yapılması veya asansör veya kalorifer tesisleri konulması yeni inşaat hükmündedir.) vergi değerini tadil eden sebep olduğu; 23'üncü maddesinde, bu Kanunun 33'üncü maddesinde (8 numaralı fıkra hariç) yazılı vergi değerini tadil eden nedenlerin bulunması halinde değişikliğin vuku bulduğu bütçe yılı içinde, vergi değerini tadil eden sebep bütçe yılının son üç ayı içinde vuku bulmuş ise olayın vuku bulduğu tarihten itibaren üç ay içinde emlakın bulunduğu yerdeki ilgili belediyeye emlak vergisi bildirimini verilmesinin zorunlu olduğu; 9'uncu maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde, bina vergisi mükellefiyetinin 33'üncü maddede yazılı vergi değerini tadil eden sebeplerin doğması halinde bu değişikliklerin vuku bulduğu tarihi takip eden bütçe yılından itibaren başlayacağı hükme bağlanmıştır.

Emlak Vergisine Matrah Olacak Vergi Değerlerinin Takdirine İlişkin Tüzük'ün 20'nci maddesinde; emlak vergi değerinin hesabında binanın dıştan dışa yüzölçümünün esas alınacağı belirtilmiştir.

18.05.2018 tarih ve 30425 Sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan ve imar barışı olarak bilinen 7143 Sayılı Kanunun 16'ncı maddesi ile, 3194 sayılı İmar Kanununda düzenlemeler



---

yapmıştır. Böylece devlet ile vatandaş arasında uzlaşma sağlanarak 31.12.2017 tarihinden önce ruhsatsız yapıların ruhsatlandırılmasını, kayıt altına alınmasını ve gelir elde edilmesini amaçlamıştır.

Kanunda belirtildiği üzere vatandaşlar kendi beyanları doğrultusunda Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından aldıkları yapı kayıt belgelerinin bir nüshasını belediyelere teslim ederek mülklerini kayıt altına aldırılmışlardır. Yapı kayıt belgesinin belediyeye verilmemesi durumunda herhangi bir yaptırım söz konusu olmamıştır.

Yapı kayıt belgesi alınan yerler için eğer daha önce bina bildirim yapılmış ise ilave alanın beyannameye dahil edilmesi; eğer bildirim yapılmamış ise geriye dönük emlak vergisi alınması gerekmektedir.

Yapılan incelemede; imar barışından faydalanan bazı yapıların yapı kayıt belgeleri ile emlak vergisi bildirimlerinde yer alan metrekare değerlerinin örtüşmediği, bunlar arasında farklar bulunduğu görülmüştür. Bu durum, emlak vergisinin hesaplanmasında binanın gerçek yüzölçümünün esas alınmamasına, dolayısıyla emlak vergisinin eksik tahakkuk ettirilmesine neden olmaktadır.

Açıklanan nedenlerle, imar barışından yararlanan yapı kayıt belgeli yapıların yapım tarihinden itibaren geçmişe yönelik emlak vergilerinin tam olarak alınması için gerekli iş süreçleri oluşturulmalıdır. İmar barışı 2017 yılı öncesi inşa edilmiş binaları kapsamı nedeni ile yapı kayıt belgesi alınan yerler için daha önce emlak beyanname verilmemiş ise geriye dönük; beyanname verilmişse genişletilen alanlarda dâhil edilerek emlak vergisinin tahsili için gerekli çalışmalar yapılarak takip edilmelidir.

Kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta, konu ile ilgili gerekli çalışmaların yapılmaya devam edildiği belirtilmiştir.

#### **BULGU 6: Elektrik ve Hava Gazı Tüketim Vergisinde Usulsüzlük Cezasının Uygulanmaması**

Elektrik ve Hava Gazı Tüketim Vergisi sorumlularının bazılarının beyannamelerini süresinde idareye vermediği halde bunlar hakkında usulsüzlük cezası uygulanmadığı tespit edilmiştir.

2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun Elektrik ve Hava Gazı Tüketim Vergisinin beyan ve ödeme süresini düzenleyen 39'uncu maddesinde; elektrik enerjisini tedarik eden veya

havagazını dağıtan kuruluşların tahsil ettikleri vergiyi, tahsil tarihini takibeden ayın 20'nci günü akşamına kadar belediyeye bir beyanname ile bildirecekleri ve vergiyi aynı sürede ödeyecekleri ifade edilmiştir.

213 sayılı Kanun'un 331'inci maddesinde, vergi kanunları hükümlerine aykırı hareket edenlerin, bu kitapta yazılı vergi cezaları (vergi ziyayı cezası ve usulsüzlük cezaları) ve diğer cezalar ile cezalandırılacağı, 351'inci maddesinde, vergi kanunlarının şekle ve usule müteallik hükümlerine riayet edilmemesinin usulsüzlük cezasını oluşturacağı, 352'nci maddesinde, usulsüzlük cezalarının dereceleri ve bağlı cetvellere göre yapılacak cezalandırmalar hüküm altına alınmıştır. Kanun'un 352'nci maddesinde vergi beyannamelerinin süresinde verilmemesi halinde 1'inci derece usulsüzlük cezasının uygulanacağı belirtilmiştir.

Buna göre vergi beyannamelerinin süresinde verilmediği takdirde 1'inci derece usulsüzlük cezasının uygulanması ve süresinde ödenmeyen vergiler için gecikme zammının alınması gerekir.

Yapılan incelemede; Elektrik ve Hava Gazı Tüketim Vergisi sorumlularının bazılarının beyannamelerini kargo yoluyla belediyeye gönderdikleri, bu beyannamelerin süresinde idareye gelmediği ve bunlar için 1'inci derece usulsüzlük cezasının uygulanmadığı görülmektedir.

Vergi beyannamelerini süresinde idareye bildirmeyenler hakkında gerekli cezanın uygulanması gerekmektedir.

#### **BULGU 7: Hakedişlerden Kesintisi Yapılan Asgari Ücret Destek Tutarlarının İlgili Muhasebe Müdürlüğüne Gönderilmemesi**

Personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımları kapsamındaki işçilikler için ödenen asgari ücret destek tutarları yüklenici hakedişlerinden kesilmiş ancak ilgili muhasebe müdürlüğüne gönderilmeyip 333 Emanetler Hesabında bekletilmiştir.

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun Geçici 68, 71 ve 75'inci maddelerinde 4734 sayılı Kanunun 2 nci maddesinin birinci fıkrasının (a), (b), (c) ve (d) bentlerinde sayılan idareler tarafından ilgili mevzuatı uyarınca yapılan ve sözleşmesinde fiyat farkı ödeneceği öngörülen hizmet alımlarında, ihale dokümanında personel sayısının belirlendiği ve haftalık çalışma saatinin tamamının idarede kullanılmasının öngörüldüğü işçilikler için , Bakanlar Kurulunca tespit edilen günlük tutar ile çarpımı sonucu bulunacak tutarın, Hazine/İşsizlik Sigortası Fonu tarafından karşılanacak tutarların bu idarelerce

---

işverenlerin hak edişinden kesileceği belirtilmiştir.

Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından yayımlanan 2016/4, 2017/9 ve 2018/20 numaralı genelgelerinde; işverenlerin yararlandıkları asgari ücret destek tutarlarının işverenlerin hakedişinden kesileceği, kesilen tutarlar veya emanete alınan tutarların, Sosyal Güvenlik Kurumunun “İdarelerce e-borç sorgulama” ekranından görüntülenerek destek tutarının kesinleşmesinden sonra genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere illerde muhasebe müdürlüklerinin ilçelerde ise mal müdürlüklerinin banka hesaplarına aktarılacağı belirtilmiştir.

Belirtilen mevzuat hükümleri ve açıklamalar birlikte değerlendirildiğinde, haklarında uzun vadeli sigorta kolları hükümleri uygulanan sigortalıları çalıştıran işverenlerce bildirilen sigortalılara ilişkin, işverenlere asgari ücret destek yardımı yapılacağı ve idarelerin hizmet alımı suretiyle çalıştırdığı personel için düzenlemiş olduğu hakedişlerden Hazine ya da İşsizlik Sigortası Fonu tarafından karşılanan asgari ücret destek tutarlarının kesileceği anlaşılmaktadır. Destek tutarının kesinleşmesinden sonra ise hakedişten kesilen ya da emanete alınan tutarların genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere illerde muhasebe müdürlüklerine, ilçelerde ise mal müdürlüklerine aktarılması gerekmektedir.

Bu kapsamda hakedişlerden kesinti yapılan asgari ücret destek tutarı 5.029.355,51 TL'ye ulaşmasına rağmen ilgili tutar ildeki Muhasebe Müdürlüğüne aktarılmamıştır. Bu nedenle mali tablolarda 333 Emanetler Hesabı 5.029.355,51 TL fazla görülmektedir.

#### **BULGU 8: Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Alınmaması**

Belediyenin yetki ve sorumluluk alanı içinde kalan sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerinin takip ve tahsil edilmediği görülmüştür.

5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'nun “Tanımlar ve Kısaltmalar” başlıklı 3'üncü maddesinin (s), (ş) ve (z) fıkralarında; “Geçiş Hakkı”, “Geçiş Hakkı Sağlayıcısı” ve “İşletmeci” tanımlamaları yapılmıştır.

Aynı Kanun'un 22'inci maddesinin birinci fıkrasında “Geçiş hakkının kapsamı” belirlenmiş, 25'inci maddesinde de işletmeci ile geçiş hakkı sağlayıcısının anlaşma serbestisi çerçevesinde geçiş hakkına ilişkin anlaşmalar yapabileceği düzenlenmiştir.

Geçiş hakkı ve bu hakka uygulanacak ücret tarifesine ilişkin usul ve esasların belirlenmesi amacıyla Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı tarafından 27.12.2012 tarih 28510 sayılı Resmi Gazete’de “Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik” yayımlanmıştır.

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

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

Yapılan incelemede, sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerinin takibi için yazı yazıldığı ancak herhangi bir tahakkuk ve tahsilatın gerçekleşmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda belirtilen düzenlemeler ve açıklamalar çerçevesinde, belediye tarafından 2021 yılı içerisinde altyapı geçiş hakkı bedeli olarak herhangi bir tahakkuk ve tahsilatın yapılmaması belediyenin önemli bir gelirden mahrum kalmasına yol açmaktadır. Bu nedenle söz konusu gelirlere yönelik gerekli işlemler yapılmalıdır.

Kamu idaresi cevabında, ilçe belediyelerinin sorumluluk alanlarından elde edilen geçiş hakkı ücretlerinin 2018 yılına kadar Ankara Büyükşehir Belediyesi tarafından tahsil edildiği, bu ücretlerin ilçe belediyelerine aktarılmadığı ve gerekli çalışmaların başlatıldığı ifade edilmiştir.

Gerek Ankara Büyükşehir Belediyesinden gerekse işletmecilerden geçiş hakkı ücretlerinin takip ve tahsil edilmediği görülmüştür.

---

---

### **BULGU 9: Sayıştay İlamlarının İnfaz Edilmemesi**

Çankaya Belediyesinin gelir kayıt ve belgelerinin incelenmesi sonucunda; 2001, 2012, 2015 ve 2017 yıllarına ait kesinleşen muhtelif tutarlı Sayıştay ilamlarının tahsil edilmediği görülmüştür.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 53'üncü maddesinde; Sayıştay ilamlarının kesinleştikten sonra doksan gün içerisinde yerine getirileceği ve ilam hükümlerinin yerine getirilmesinden, kamu idarelerinin üst yöneticilerinin sorumlu olduğu belirtilmiştir.

Buna göre kesinleşen Sayıştay ilamlarının kesinleştikten sonra doksan gün içerisinde tahsil edilmesi gerekir.

Ayrıntısı aşağıda gösterilen toplam 100.645,16 TL'lik kesinleşmiş ilam hükmü tahsil edilmemiştir.

**Tablo 8: Tahsil Edilmeyen Sayıştay İlamları Listesi**

<b>Bütçe Yılı</b>	<b>İlamın Kesinleştiği Yıl</b>	<b>Toplam Tutar (TL)</b>	<b>Tahsil Edilmemiş Tutar (TL)</b>
2001	2004	166.665,40	67.454,70
2012	2015	55.878,70	21.364,86
2015	2017	31.438,08	3.106,54
2017	2019	24.551,17	8.719,06
<b>Toplam</b>			<b>100.645,16</b>

Kamu idaresi cevabında, temyiz sonuçları beklendiği, tazmini istenen tutarların büyük kısmının tahsil edilmiş olduğu ve elektronik ortamda Sayıştay Başkanlığına bildirildiği, terkin edilen tutarların sayıştay internet sitesinde tahsil edilmemiş olarak görüldüğü ifade edilmiştir. Ancak yukarıda yer alan tutarların kesinleşmiş ilamlara ait olduğu ve bu tutarların tahsil edilmediği görülmektedir.

### **BULGU 10: Taşınmaz Kira Bedellerinin Günün Emsal ve Rayiç Bedellerine Göre Güncellenmemesi**

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

Taşınmaz kira dosyalarının incelenmesinde; taşınmazlara ait kira bedellerinin Türkiye İstatistik Kurumunca yayımlanan Tüketici Fiyat Endeksi (TÜFE) esas alınarak tespit edildiği

---

---

ve hesaplanan bedelin yeni yıl kira bedeli olarak uygulandığı, emsal ve rayiç bedel mukayesesinin yapılmadığı anlaşılmıştır.

6098 sayılı Türk Borçlar Kanununun kira bedelinin belirlenmesini düzenleyen 344'üncü maddesine göre kira bedellerinin ilk beş yıl boyunca TÜFE'deki artış oranını geçmemek koşuluyla sözleşmede belirlenen oranda artırılması gerekir.

Aynı maddeye göre beş yıldan uzun süreli veya beş yıldan sonra yenilenen kira sözleşmelerinde ve bundan sonraki her beş yılın sonunda yeni kira yılında uygulanacak kira bedelinin ise, TÜFE'deki artış oranı, kiralananın durumu ve emsal kira bedelleri göz önünde tutularak hâkim tarafından belirlenmesi gerekir.

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

Yapılan incelemede, bazı taşınmazların yeni kira yılında uygulanacak kira bedelinin, taşınmazın konumu, çevresi, niteliği, kullanım şekli ve emsal ve rayiç kira bedellerini göz önünde bulundurulmadan TÜFE oranında artırdığı görülmüştür. İdare taşınmazlarının kiralama başlangıçlarının çok eski yıllara dayanması ve bu tarihe kadar kira sözleşme bedellerinin hiç emsal uygulanmadan sadece TÜFE oranında artırılarak belirlenmiş olması sebebiyle, idareye ait taşınmaz kira bedellerinin emsal ve rayiç kira bedellerine göre çok düşük kalmasına neden olmuştur.

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

---

---

**BULGU 11: Ecrimisilin Bir Taşınmaz Yönetim Biçimi Haline Gelmesi**

İşgalli kullanıldığı tespit edilen Belediyenin bazı taşınmazlarına ilişkin tahliye süreçleri başlatılmaksızın sadece ecrimisil tahakkuk ettirildiği ve bu suretle hukuka uygun olmayan kullanımlara süreklilik kazandırıldığı görülmüştür.

Belediye taşınmazlarının işgalli kullanılması durumunda uygulanacak yaptırımlar, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinde yapılan atıf gereği 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesinde yer alan düzenlemeler çerçevesinde belirlenmektedir. Anılan madde hükmü uyarınca işgalli kullanımın tespit edilmesi halinde; beş yılı geçmemek üzere geçmiş kullanımlar için ecrimisil talep edilmesi ve bu bedelin rızaen ödenmemesi halinde 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre takip ve tahsil edilmesi ve taşınmazın en geç 15 gün içerisinde mülki amirler vasıtasıyla tahliye ettirilmesi gerekmektedir.

Madde hükmünden de anlaşılacağı üzere; ecrimisil geçmişe yönelik kullanım karşılığında alınan bedel, tahliye ise işgalin geleceğe yönelik olarak sona erdirilmesine ilişkin idari bir işlem olduğundan, burada birbirinden bağımsız iki farklı yaptırım mekanizması söz konusudur. Bu nedenle ecrimisilin düzenli aralıklarla tahsil edilmesi, tahliye mekanizmasının işletilmemesine sebep olarak gösterilemeyeceği gibi işgalciye taşınmazı kullanma hakkı da vermeyecektir.

Ancak yapılan incelemelerde; Çankaya Belediyesinin tasarrufunda bulunan ve işgalli kullanıldığı tespit edilen bazı taşınmazların tahliye süreçlerinin başlatılmadığı ve belirli dönemlerde tahakkuk ettirilen ecrimisil karşılığında bunlar üzerindeki hukuka aykırı kullanımların devam etmesine sebep olduğu görülmüştür.

Yukarıda yer verilen yasal düzenlemeler ve açıklamalar çerçevesinde, öncelikle işgale uğrayan taşınmazlar için ilgili mevzuatta belirlenen tahliye mekanizmasının işletilmesi gerekmektedir. Tahliye işlemi gerçekleştirildikten sonra idarece kiraya verilmesi kararlaştırılan taşınmazların 2886 sayılı Kanun kapsamında ihale edilmesinin, bu sayede taşınmaz kullanımlarının sözleşmeye bağlanarak kullanım hakkının sınırlarının çizildiği, kullanım amacı ve şartlarının belirlendiği hukuki bir zeminde yürütülmesinin sağlanması gerekmektedir.

Kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta, ecrimisil uygulamalarının genellikle geçici, süreklilik arz etmeyen (şantiye alanları, vb) işgallere yönelik olarak yapıldığı, ecrimisil

---

uygulanan yerlerde kiralama işlemleri yapılabilmesi için gerekli çalışmalar ve tahliye işlemleri ile ilgili gerekli değerlendirmelerin yapılacağı ifade edilmiştir.

Ancak süreklilik arz eden ve uzun yıllardan beri ecrimisil bedeli karşılığında kullanılan yerler rapora konu edilmiştir. Geçici nitelikte kullanılan yerler rapora konu edilmemiştir.

### **BULGU 12: Sokak Hayvanlarının Verdiği Zararlar Nedeniyle Şikayetlerin Artması ve Açılan Davaların Belediyeye Mali Yük Getirmesi**

Belediye sınırları içinde oluşan köpek saldırıları ve ısırılmaları nedeniyle şikayetlerin arttığı, davalar açıldığı ve belediye aleyhine sonuçlanan bu davaların mali yük oluşturduğu görülmüştür.

5199 sayılı Hayvanları Koruma Kanunu ile hayvanlara rahat yaşam alanı yaratmak, onlara iyi ve uygun muamele edilmesini temin etmek, hayvanların acı, ıstırap ve eziyet çekmelerine karşı en iyi şekilde korunmalarını, her türlü mağduriyetlerinin önlenmesini sağlamak amaçlanmıştır.

Bu kanunun 7'nci maddesi ile belediyeler;

- Sahipsiz veya güçten düşmüş hayvanların toplatılması, kısırlaştırılması, aşılanması, gerekli tıbbî bakımlarının yapılması ve işaretlenmesi, alındığı ortama geri bırakılması, sahiplendirilenlerinin kayıt altına alınmasıyla,
- Sahipsiz hayvanları kayıt defterine kaydederek müşahede altına almakla, gerekli tedavilerin yapılmasını, kısırlaştırıp aşılanmasını ve işaretlenmesini müteakip alındığı ortama bırakmakla,
- Geçici bakımevlerine gelen hayvanların sahiplenilmesi için yerel hayvan koruma görevlileri ve gönüllü kuruluşlar ile işbirliği yapmakla,
- Bölge ve mahallerindeki, özellikle köpekler ve kediler olmak üzere, sahipsiz hayvanların bakımları, aşılarının yapılması, işaretlenmesi ve kayıtlarının tutulmasının sağlanması, kısırlaştırılması, alındığı ortama geri bırakılması ve sahiplendirilmelerinin yapılması için hayvan geçici bakımevlerine gönderilmesi gibi yapılan tüm faaliyetlerde yerel hayvan koruma görevlileri ve gönüllü kuruluşlar ile belediye veteriner hekimlerinin koordinasyonunun sağlanmasıyla,



sorumlu tutulmuşlardır.

5199 sayılı Hayvanları Koruma Kanunu ve Hayvanların Korunmasına Dair Uygulama Yönetmeliği'nin 7'nci maddesinde de Kanundaki gibi sahihsiz veya güçten düşmüş hayvanların toplatılması, kısırlaştırılması, aşılanması, gerekli tıbbî bakımlarının yapılması, işaretlenmesi ve alındığı ortama geri bırakılması, sahiplendirilenlerin kayıt altına alınmasıyla ilgili hususlarda belediyeleri gerekli tedbirleri almakla yükümlü kılmıştır.

Bu düzenlemeler çerçevesinde belediyelerin Veteriner İşleri Müdürlüğü Sokak hayvanları için "Kısırlaştır, Aşıla ve Yerinde Yaşat" çalışması yapmak zorunda kalmakta; belediye sınırları içinde yaşayan ilçe sakinlerinin maruz kaldığı hayvan saldırıları ve ısırılarda etkin mücadele sağlayamamaktadır. Sokak hayvanlarının kısırlaştırılması, aşılanması ve rehabilite edilmelerinden sonra "alındıkları ortama" yani sokağa salıverilmeleri bir kanun hükmü olduğu için belediyelerin bu hayvanları alıkoyma yetkileri bulunmamaktadır.

Sahipsiz sokak hayvanları sorunu belediyelerin en önemli sosyal sorunlarından biri haline gelmiştir. Bu sorunla baş etmede artan köpek popülasyonunun dengelenmesi, mevcut kanundaki eksikliklerin (alındığı ortama bırakılması yerine kamu kurumları ve sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliği içinde uygun ortama bırakılması gibi) giderilmesi, hayvan severlere de yerel yönetimler gibi sorumluluk yüklenilmesi, hayvan edinilmesi ve salıverilmesinin disiplin altına alıcı önlemler alınması zorunluluğu doğduğu müşahede edilmiştir.

Çankaya Belediyesi Veteriner Müdürlüğü bünyesinde bu sorunları gidermeye yönelik çalışmalar yürütülmekle beraber il düzeyinde bütüncül bir mücadele olmadığı için bu çabaların yetersiz kaldığı görülmüştür. Yapılan denetimde sahihsiz sokak köpeği saldırısı ve ısırma vakalarından dolayı şikayet vakalarının arttığı, belediyeye davalar açıldığı; 2015 yılından bu güne kadar belediyenin tazminatlar ödediği görülmüştür.

Sahipsiz sokak hayvanlarının korunması kadar aynı çevrede yaşayan halkın da başıboş sürü halinde gezen hayvanların saldırısından korunmaya; can güvenliği ve huzur içinde yaşamaya hakkı bulunmaktadır. Bu mücadelede gerek Bakanlık gerekse büyükşehir ve ilçe belediyeler arasında karşılıklı iletişim, işbirliği ve koordinasyona dayalı daha etkin bir yöntem geliştirilmesi için gerekli çalışmalar yapılarak, uygulamaya konulması gerektiği düşünülmektedir.

Kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta, Çankaya Belediyesi tarafından 2021 yılı içerisinde yaklaşık 1600 sokak hayvanının, Büyükşehir Belediyesi ile yapılan ortak

---

çalışmalarda ise yaklaşık 3200 sokak hayvanının kanun kapsamında kısırlaştırma işlemine tabi tutulup alındığı bölgeye bırakıldığı, 5199 sayılı Hayvanları Koruma Kanunu'nda düzenleme yapılarak saldıran köpeklerin tekrar alındığı bölgeye bırakılmasının önüne geçilerek çevrede yaşayan halkın can güvenliği noktasında önlem alınabileceği ifade edilmiştir.

Belediye tarafından kısırlaştırma işlemleri yapılmış olmakla birlikte, belediye sınırları içinde oluşan köpek saldırıları ve ısırılmaları nedeniyle şikayetlerin arttığı görülmektedir.

### **BULGU 13: Sosyal Denge Sözleşmesine Konusu Dışında Hüküm Konulması**

Sosyal denge ödenmesine ilişkin sözleşmeye, toplu sözleşmenin konusu olmayan ve 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'na aykırılık oluşturan hükümlerin konulduğu görülmüştür.

4688 sayılı Kanunu'nun "Mahalli İdarelerde Sözleşme imzalanması" başlıklı 32'nci maddenin birinci fıkrasında;

27.6.1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 15'inci maddesi hükümleri çerçevesinde sosyal denge tazminatının ödenmesine belediye başkanının teklifi üzerine belediye 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 belediye başkanı arasında toplu sözleşme sürecinin tamamlanmasını izleyen üç ay içerisinde sözleşme yapılabilir hükmüne yer verilmiştir.

Bu düzenlemede yer alan "*sözleşme döneminde verilecek sosyal denge tazminatı tutarını belirlemek üzere*" ibaresinden de anlaşılacağı üzere imzalanacak toplu sözleşme sosyal denge ödenmesi ile ilgili olmalıdır. Bunun dışında sözleşmeye sosyal denge tazminatı ödemesi ile ilgili olmayan hükümler konulmamalıdır.

Ancak yapılan incelemede, Belediye ile TÜM BEL-SEN arasında imzalanan ve 15.04.2020 - 14.04.2022 tarihlerini kapsayan sosyal denge tazminatı sözleşmesinde, sözleşmenin konusunu ilgilendirmeyen hükümler bulunduğu görülmüştür.

Örneğin, söz konusu Sözleşmenin 11'inci maddesinde;

*"Belediye tüzel kişiliğince çalıştırılan yerlerden/tesislerden çalışanlar, eş ve çocukları indirimli olarak yararlanır.*

---

*Çalışanların talebi halinde hastalanma, cenaze, düğün, taşınma gibi ihtiyaçlarında kurumun araçlarından ücretsiz yararlanır.”*

12’nci maddesinde;

*“...öğle yemeği dışındaki yemek saatlerini ve hafta sonunu kapsayacak şekilde çalışacak Zabıta personeline 1(bir) öğün ücretsiz yemek yardımı yapılır.”*

15’inci maddesinde;

*“İşveren, pandemi ve olağanüstü koşullar altında çalışanların her türlü test, maske, el dezenfektanı v.b. ihtiyaçlarını ilgili mevzuat hükümleri ve bütçe olanakları doğrultusunda karşılar.”*

düzenlemeleri yer almaktadır.

Görüldüğü gibi, yukarıda yer verilen düzenlemelerin sosyal denge tazminatı ile bir ilgisi bulunmamaktadır.

Ayrıca, belediye tüzel kişiliğince çalıştırılan tesislerden yararlanan çalışanlar, eş ve çocuklarının indirimli olarak yararlanacağına ilişkin ifadeler 4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’un 1’inci maddesinde yer alan

*“ ... belediyeler ile bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmeler (...) üretilen mal ve hizmet bedellerinde işletmecilik gereği yapılması gereken ticarî indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanmaz.”* hükmüne de aykırılık teşkil etmektedir.

Bu itibarla, sosyal denge sözleşmesine sosyal denge tazminatı ödemesi dışında ve yasal düzenlemelere aykırı hükümler konulmaması gerekmektedir.

#### **BULGU 14: İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması**

Belediyede çalışan kadrolu işçilerin sosyal hakları olan yıllık ücretli izinlerinin zamanında düzenli olarak kullandırılmadığı 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 ile işverence tutulması zorunlu kayıtların şekline ilişkin hususların ilgili Bakanlık tarafından hazırlanacak bir Yönetmelik ile gösterileceği belirtilmiştir.

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

Aynı Kanun'un 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 iki yüz yirmi Türk Lirası (2021 yılında 555 TL) idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

Ayrıca Cumhurbaşkanlığı'nın 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 yer alan düzenlemelere göre işverenin yıllık izinleri kullandırma yükümlülüğünü yerine getirmemesi ve işçinin de izin hakkından feragat etmesi mümkün değildir. Diğer taraftan işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona

erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları ücrete dönüşmekte ve yıllık izin karşılığı yapılacak olan bu ücret ödemesi de işçinin son ücreti üzerinden yapılacağından yüksek tutarlarda ödeme yapılmasına neden olmaktadır. Ayrıca Anayasal bir hak olan yıllık izinlerin kullandırılmaması durumunda idareler, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 103'üncü maddesi gereğince idari para cezası ile karşı karşıya kalabilmektedir.

Yapılan incelemede Belediyede çalışan kadrolu işçilere yıllık ücretli izinlerin bir kısmının kullandırılmadığı; 2021 yılı sonu itibari ile belediyede çalışan 554 kadrolu işçinin toplam 15961 gün izin hakkının 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.

Belirtilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar çerçevesinde Belediyede çalışan işçilerin yıllık ücretli izinlerinin, mevzuata uygunluk ve belediyeye ek mali külfet getirmemesi amacıyla biriktirilmeden, zamanında ve düzenli olarak kullandırılması sağlanmalıdır.

Belediyede çalışan kadrolu işçilerin yıllık izinlerinin kullandırılması ile ilgili olarak, 2022 yılında genelge çıkartıldığı ve müdürlüklerin bilgilendirildiği ifade edilmiştir.

#### **BULGU 15: Kent Temizliği Araç Kiralama Hizmet Alım İhalelerinde Sözleşme Damga Vergisi Oranının Hatalı Belirlenmesi**

Kent temizliği araç kiralama hizmet alım ihalelerinde sözleşme damga vergisi oranının düşük hesaplandığı görülmüştür.

488 sayılı Damga Vergisi Kanunu'nun 1'inci maddesinde, bu Kanuna ekli (I) sayılı tabloda yazılı kâğıtların damga vergisine tabi olduğu, 3'üncü maddesinde; damga vergisinin mükellefinin kâğıtları imza edenler olduğu, resmi dairelerle kişiler arasındaki işlemlere ait kâğıtların damga vergisini kişilerin ödediği, 8'inci maddesinde, bu kanunda yazılı resmi daireden maksat, genel ve özel bütçeli idarelerle, il özel idareleri, yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıkları, belediyeler ve köylerin olduğu belirtilmiştir.

Ayrıca, anılan Kanun'a ekli (1) sayılı Tablonun "I. Akitlerle ilgili kâğıtlar" başlıklı Bölümünde; kira mukavelenamelerinin binde 1,89 oranında, resmî dairelerin mal ve hizmet alımlarına ilişkin yaptıkları ihalelerde, ihaleyi yapan idare ile düzenlenen sözleşmelerin binde 9,48 oranında damga vergisine tabi olduğu ifade edilmiştir.

---

Yukarıdaki mevzuat hükümlerine göre, Belediye tarafından yapılan kent temizliği araç kiralama hizmet alım ihalelerine ilişkin düzenlenen sözleşmelerin binde 9,48 oranında Damga Vergisine tabi tutulması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, 2018 yılından sonra yapılan beş adet kent temizliği araç kiralama hizmet alım ihalesinin yapıldığı, bu ihalelere ilişkin düzenlenen sözleşmelerden vergi dairesi müdürlüğü tarafından binde 1,89 oranında damga vergisi alındığı görülmüştür.

Damga vergisi oranının tespitinde vergi dairesi müdürlüklerinde uygulama birliğinin olmadığı ve gelir idaresi başkanlıklarının farklı özelemler verdiği görülmüştür.

Söz konusu ihalelere ilişkin sözleşmelerin araç kiralama sözleşmesi olmadığı, kent temizliği araç kiralama hizmet alım sözleşmesi olduğu dikkate alındığında bu sözleşmelerin binde 9,48 oranında damga vergisine tabi tutulması gerekmektedir.

#### **BULGU 16: Bütçe İçi ve Belediye Şirketlerine İlişkin Faaliyet İzleme ve Değerlendirme Raporu Hazırlanmaması**

Belediye bünyesinde yer alan İşletme Müdürlüğüne, işletmelere ilişkin izleme ve değerlendirme raporlarının hazırlanmadığı tespit edilmiştir.

İşletme Müdürlüğüne, belediye, şirket, işletme ve diğer organizasyonlar ile bilgi akışı, danışma, işbirliği, kaynakların kullanımı, planlama, istihdam gibi konularda etkin bir eşgüdümün sağlanması için gerekli her türlü girişimlerde bulunma görevleri verilmiştir.

Çankaya Belediye Meclisinin 07.08.2018 tarihli birleşiminde oybirliğiyle kabul edilen “İşletme Müdürlüğü Teşkilat, Görev, Yetki, Sorumluluk ve Çalışma Esaslarına İlişkin Yönetmelik” ile bu görevlere ilişkin çalışma usul ve esasları belirlenmiştir.

Anılan Yönetmelik’in “Görevleri” başlıklı 5’inci maddesinde;

- *“Faaliyetlerinin mevzuata, belediye politikalarına ve ticari yaşamın gereklerine uygun olup olmadığını izlemek, değerlendirmek ve sonuçlarını raporlamak,*
- *Belediye şirket, işletme ve diğer organizasyonların her türlü faaliyetlerinin halka hizmet, kaynakların optimum kullanımı, gerçek ihtiyaçlara yönelik, etkin, verimli, ekonomik, hızlı, kaliteli ve kolay ulaşılabılır olması için tespit ve öneriler yapmak,*
- *Şirket, işletme ve diğer organizasyonların her türlü iş ve işlemlerinin hesap verebilirlik, şeffaflık ve açıklık (ticari kısıtlar gözetilerek) yönlerinden izlemek,”*

---

Görevlerinin işletme müdürlüğüne verildiği anlaşılmaktadır. Ancak bugüne kadar bu göreve ilişkin bir rapor düzenlenmediği görülmektedir.

İzleme ve değerlendirme süreci, kurumsal öğrenmeyi ve buna bağlı olarak faaliyetlerin sürekli olarak iyileştirilmesini sağlamaya hizmet eden önemli yönetim araçlarından biridir. İzleme ve değerlendirme faaliyetleri sonucunda elde edilen bilgiler kullanılarak planlamalar yapılarak; gerçekçi amaç ve hedefler belirlenebilir. Bu nedenle izleme ve değerlendirme başarılı bir yönetimin vazgeçilmez bir unsurudur ve hesap verme sorumluluğunun yerine getirilmesinde de önemli bir güvence sağlar. İşletmelerin amaç ve hedeflerine ne derece ulaştığı, ne düzeyde ilerleme ya da gerileme yaşandığını takip etmek amacıyla sürekli ve sistematik veri üretilebilmesi için izleme ve değerlendirme görevlerinin ihmal edilmemesi gereklidir.

Her ne kadar İşletme Müdürlüğüne bu görev verilmiş olsa da; bu görevin nasıl yerine getirileceğine ilişkin kurumsal usul ve esaslar belirlenmemiştir. Bu nedenle bu görev alanındaki belirsizlik ve kontrol eksikliği nedeniyle bu alanda bir çalışma yapılmamış olduğu anlaşılmaktadır.

Belediyenin otopark, yüzme havuzu, spor kompleksi, balo ve kokteyl salonu, otomat ve büfe gibi muhtelif bütçe içi işletmeleri ile Belpet Limited Şirketi, Çankaya İmar Anonim Şirketi ve Çankaya Belde Anonim Şirketi olmak üzere üç belediye şirketi bulunmaktadır. Bu işletmelerin her biri faal olarak çalışmakta, birbirinden çok farklı hizmetler sunmaktadır. Bu işletmelerin sunduğu hizmetlerin sürekli iyileşerek bir gelişme süreci yaşayabilmesi için mali ve mali olmayan tüm iş ve işlemlerin dönemsel izleme ve değerlendirmeye tabi tutulması, üst yönetimin kaliteli kararlar almasını sağlayacak veri ve raporların üretilmesi sağlanmalıdır. Ancak işletme müdürlüğü tarafından bu işletmelerin yürüttüğü faaliyetlere ilişkin izleme, değerlendirme ve raporlamaya ilişkin herhangi bir faaliyet gerçekleştirilmediği anlaşılmaktadır.

Açıklanan nedenlerle; gerek bütçe içi işletmelerin gerekse belediye şirketlerinin iyi yönetimini ve hesapverebilirliğini sağlamak için işletme müdürlüğünün bu alandaki görevlerini yerine getirmesi sağlanmalıdır.

Kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta, işletme müdürlüğü tarafından ön hazırlık yapılarak taslak metnin paydaş birimlerin görüşüne sunulduğu, tüm görüşlerin alınmasını müteakip oluşturulacak usul ve esaslar çerçevesinde izleme ve değerlendirme raporlarının hazırlanmasına başlanacağı ifade edilmiştir. Ancak bu aşamada henüz işletmelere ilişkin izleme ve değerlendirme raporları hazırlanmamıştır.

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: ÖNCEKİ YIL/YILLAR SAYIŞTAY DENETİM RAPORUNA İLİŞKİN İZLEME FORMU**

<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>
Hakedişlerden Kesintisi Yapılan Asgari Ücret Destek Tutarlarının İlgili Muhasebe Müdürlüğüne Gönderilmemesi	2020	Yerine Getirilmedi	Bu husus bulgu konusu yapılmış, raporun diğer bulgular bölümünde bulgu 7'de yer almaktadır.
Belediye Tarafından Belirlenen Ücret Tarifelerinde Başkanlık Makamına İndirim Yapma Yetkisi Verilmesi	2020	Yerine Getirilmedi	Bu husus bulgu konusu yapılmış, raporun diğer bulgular bölümünde bulgu 13'te yer almaktadır.
Belediye Tarafından Verilen İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarının Doğru ve Güvenilir Veriler Sunamaması	2020	Yerine Getirilmedi	Bu husus bulgu konusu yapılmış, raporun diğer bulgular bölümünde bulgu 2'de yer almaktadır.
Bütçe İçi İşletme ve Şirketlere İlişkin Faaliyet İzleme ve Değerlendirme Raporu Hazırlanmaması	2020	Yerine Getirilmedi	Bu husus bulgu konusu yapılmış, raporun diğer bulgular bölümünde bulgu 16'da yer almaktadır.

Ecrimisilin Bir Taşınmaz Yönetim Biçimi Haline Gelmesi	2020	Yerine Getirilmedi	Bu husus bulgu konusu yapılmış, raporun diğer bulgular bölümünde bulgu 11'de yer almaktadır.
Sokak Hayvanlarının Verdiği Zararlar Nedeniyle Açılan Davaların Belediyeye Mali Yük Getirmesi	2020	Yerine Getirilmedi	Bu husus bulgu konusu yapılmış, raporun diğer bulgular bölümünde bulgu 12'de yer almaktadır.
Taşınmaz Kayıt İşlemlerinin Tamamlanmaması	2020	Yerine Getirilmedi	Bu husus bulgu konusu yapılmış, raporun denetim görüşünün dayanağı bölümünde bulgu 1'de yer almaktadır.
Yapı Kayıt Belgesi Alınan Yerlerin Emlak Vergisinin Alınmaması	2020	Yerine Getirilmedi	Bu husus bulgu konusu yapılmış, raporun diğer bulgular bölümünde bulgu 5'te yer almaktadır.
Sözleşmelere Dayanılarak Girişilen Taahhütlerin Muhasebeleştirilmemesi	2020	Yerine Getirilmedi	Bu husus bulgu konusu yapılmış, raporun denetim görüşünün dayanağı bölümünde bulgu 3'te yer almaktadır.
Mali Tabloların Taşınmazlara İlişkin Doğru Bilgi Sunmaması	2020	Yerine Getirilmedi	Bu husus bulgu konusu yapılmış, raporun denetim görüşünün dayanağı bölümünde bulgu 1'de yer almaktadır.