



T.C.  
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

# ANKARA YENİMAHALLE BELEDİYESİ

## 2023 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2024



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 .....	11
7.	DENETİM BULGULARI .....	12
8.	EKLER.....	40



## TABLolar LİSTESİ

Tablo 1:Personel Durumu.....	3
Tablo 2:2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu.....	4
Tablo 3:2023 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu.....	4
Tablo 4:2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu .....	5
Tablo 5:Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri .....	6
Tablo 6:Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri .....	6
Tablo 7:Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler.....	7



## **KISALTMALAR**

**KHK:** Kanun Hükmünde Kararname

**SGK:** Sosyal Güvenlik Kurumu





## BULGU LİSTESİ

### A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Taşınmaz İcmal Cetveli Tutarları ile Mali Tabloda Yer Alan Tutarların Uyuşmaması
2. Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının Gerçeği Yansıtmaması
3. Kiraya Verilen Taşınmazlara İlişkin Kira Tutarlarının Peşinen Tahakkuk Ettirilmesi

### B. Diğer Bulgular

1. İlk Madde ve Malzemeler Hesabına Kaydedilen Tüketim Malzemelerinin Tüketilmediği Halde Giderleştirilmesi
2. Bazı İşyerlerine İlişkin Çevre Temizlik Vergisi Tahakkuk ve Tahsilatının Yapılmaması
3. Bazı İşyerlerine İlişkin İlan ve Reklam Vergisi Mükellefiyetine Yönelik Saha Kontrollerinin Yapılmaması
4. Geliştirme Alanı Vasfı Taşımayan Bölgelerde Yapılan Binalardan Teknik Alt Yapı Bedeli Alınması
5. Belediye Sınırları İçinde İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyet Gösteren İşletmelerin Bulunması
6. Ruhsatsız İşyerleri İle İlgili Mevzuata Aykırı Uygulamaların Bulunması
7. Kiraya Verilen Bazı İşyerlerinin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyet Göstermesi
8. Belediye Taşınmazının Ortak Hizmet Sözleşmesi ile Meslek Kuruluşuna Bırakılması ve Sözleşme Şartlarının Yerine Getirilmemesi
9. İdarenin Mülkiyetindeki Bazı Yapıların Yapı Kullanma İzin Belgelerinin Bulunmaması
10. Yeni Birim Fiyat Analizlerinde Ticaret ve/veya Sanayi Odasınca Onaylanmamış Faturaların Yerel Rayiç Olarak Kullanılması
11. Yapım İşlerinde Kesin Kabul Yapılmadan Kesin Hakediş Raporu Düzenlenerek Yüklenicilere Ödeme Yapılması

12. Bütün Riskler (All Risk) Sigorta Poliçelerinin Öngörülen Riskleri Karşılammaması

13. İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması

## 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.

Yenimahalle 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'da Belediye organları; Belediye Meclisi, Belediye Encümeni ve Belediye Başkanı olarak öngörülmüştür.

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.

Yenimahalle Belediyesinin karar organı olan Yenimahalle Belediye Meclisi, biri Belediye Başkanı olmak üzere 45 üyeden oluşmaktadır.

Yenimahalle Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı 3 adet birim

belirlenmiştir. Bunlar; Özel Kalem Müdürlüğü, Teftiş Kurulu Müdürlüğü ve İç Denetim Birimidir. Başkana bağlı memurlar arasından atanan iki, meclis üyeleri arasından görevlendirilen bir başkan yardımcısı olmak üzere üç başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin 27 adet 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	1595	525
Sözleşmeli Personel	-	57
Kadrolu İşçi	635	62
Geçici İşçi	-	-
<b>Toplam</b>	<b>2230</b>	<b>644</b>
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	3486

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

Yenimahalle Belediyesinin 2023 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

**Tablo 2:2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu**

E-Kod1	Giderin Türü	Geçen Yılandan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Ek Bütçe (TL)	Eklene / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)
1	Personel Giderleri	-	172.500.000,00	28.250.000,00	71.052.560,07	271.802.560,07	268.366.368,74	3.436.191,33
2	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	-	20.000.000,00	3.000.000,00	9.015.516,64	32.015.516,64	32.000.608,15	14.908,49
3	Mal Ve Hizmet Alım Giderleri	-	975.000.000,00	200.000.000,00	144.031.880,97	1.319.031.880,97	1.315.606.444,98	3.425.435,99
4	Faiz Giderleri	-	15.000.000,00	-	5.960.502,07	20.960.502,07	20.960.502,07	-
5	Cari Transferler	88.556,45	20.000.000,00	-	13.722.531,98	33.811.088,43	33.811.088,43	-
6	Sermaye Giderleri	3.113.489,03	250.000.000,00	391.000.000,00	-133.325.439,31	510.788.049,72	509.128.729,72	1.659.320,00
7	Sermaye Transferleri	-	20.000.000,00	-	- 207.552,42	19.792.447,58	19.792.447,58	-
8	Borç Verme	-	-	-	-	-	-	-
9	Yedek Ödenekler	-	77.500.000,00	32.750.000,00	-110.250.000,00	-	-	-
<b>Toplam</b>		<b>3.202.045,48</b>	<b>1.550.000.000,00</b>	<b>655.000.000,00</b>	<b>-</b>	<b>2.208.202.045,48</b>	<b>2.199.666.189,67</b>	<b>8.535.855,81</b>

Yenimahalle Belediyesinin 2023 mali yılı bütçesi ile 1.550.000.000,00 TL ödenek öngörülüş, yıl içinde 655.000.000,00 TL ek bütçe yapılmış olup önceki yıldan devreden 3.202.045,48 TL ile birlikte 2023 yılı ödenek toplamı 2.208.202.045,48 TL olmuştur. Yıl içinde 2.199.666.189,67 TL Bütçe Gideri yapılmış, 8.535.855,81 TL ödenek iptal edilmiştir.

Belediyenin 2023 yılına ilişkin tahmin edilen ve gerçekleşen bütçe gelirleri aşağıdaki tabloda gösterilmektedir.

**Tablo 3:2023 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	629.000.000,00	627.186.312,6	696.341,34	626.489.971,26	99,6
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	129.000.000,00	117.883.812,87	189.832,50	117.693.980,37	91,24
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	2.000.000,00	32.727.503,16	0,00	32.727.503,16	1.636,38
05- Diğer Gelirler	1.230.000.000,00	1.188.096.281,59	396.821,36	1.187.699.460,23	96,56
06- Sermaye Gelirleri	88.000.000,00	156.425.253,27	0,00	156.425.253,27	177,76
09- Red ve İadeler	3.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Toplam</b>	<b>2.075.000.000,00</b>	<b>2.122.319.163,49</b>	<b>1.282.995,20</b>	<b>2.121.036.168,29</b>	<b>102,22</b>

Buna göre 2023 yılında net bütçe geliri %102,22 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri %99,6, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri %91,24, alınan bağış ve yardımlar %1.636,38 diğer gelirler %96,56 ve sermaye gelirleri %177,76 olarak gerçekleşmiştir.

2023 yılı Bütçe Giderleri tahmini ve gerçekleşme oranları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

**Tablo 4:2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu**

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç Ödeneği) (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen Tutar) (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	200.750.000,00	268.366.368,74	133,68
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	23.000.000,00	32.000.608,15	139,13
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	1.175.000.000,00	1.315.606.444,98	111,96
04- Faiz Gideri	15.000.000,00	20.960.502,07	139,73
05- Cari Transferler	20.000.000,00	33.811.088,43	169,05
06- Sermaye Giderleri	641.000.000,00	509.128.729,72	79,42
07- Sermaye Transferleri	20.000.000,00	19.792.447,58	98,96
08- Borç Verme	0,00	0,00	00
09- Yedek Ödenekler	110.250.000,00	0,00	00
<b>Toplam</b>	<b>2.205.000.000,00</b>	<b>2.199.666.189,67</b>	<b>99,75</b>

Buna göre 2023 yılında bütçe giderleri % 99,75 seviyesinde gerçekleşmiştir. Başlangıç bütçesinde öngörülen tutar personel giderlerinde %133,68, SGK devlet primi giderlerinde %139,13, mal ve hizmet alımlarında %111,96, faiz giderlerinde %139,73, cari transferlerde %169,05 aşılırken; sermaye giderleri %79,42, sermaye transferleri %98,96 olarak gerçekleşmiştir.

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

**Tablo 5:Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri**

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2021 Yılı (TL) A	2022 Yılı (TL) B	2023 Yılı (TL) C	2022- 2021 Değişim Oranı (%) [D=(B- A)/A]	2023- 2022 Değişim Oranı (%) [E=(C- B)/B]
Vergi Gelirleri	250.552.678,80	354.584.611,52	626.489.971,26	41,52	76,01
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	21.554.786,44	60.960.560,69	107.903.481,25	182,82	77,01
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	250.835,00	424.804,33	32.727.503,16	69,36	7.604,14
Diğer Gelirler	383.147.997,76	699.093.988,2	1.187.699.460,23	82,46	69,89
Sermaye Gelirleri	26.203.769,81	38.001.568,90	156.425.253,27	45,02	311,63
<b>Toplam</b>	<b>681.710.067,81</b>	<b>1.153.065.233,64</b>	<b>2.111.245.669,17</b>	<b>69,14</b>	<b>83,10</b>
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	1.162.871,18	1.539.889,42	0,00	32,42	0,00
<b>Net Toplam</b>	<b>680.547.196,63</b>	<b>1.151.525.344,22</b>	<b>2.111.245.669,17</b>	<b>69,21</b>	<b>83,34</b>

Tabloya göre, bir önceki yıl 1.151.525.344,22 TL olan bütçe gelirleri %83,34 oranında bir artış göstererek 2023 yılında 2.111.245.669,17 TL olmuştur. Diğer gelirler kalemi %69,89 oranında artış göstermiş olup bu artış merkezi idare vergi gelirlerinden alınan paylardaki artıştan kaynaklanmıştır. Vergi gelirlerinde %76,01, teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde %77,01, alınan bağış ve yardım ile özel gelirlerde %7.604,14, sermaye gelirlerinde %311,63 oranında bir artış yaşanmıştır.

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

**Tablo 6:Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri**

Bütçe Giderinin Çeşidi	2021 Yılı (TL) A	2022 Yılı (TL) B	2023 Yılı (TL) C	2022-2021 Değişim Oranı (%) [D=(B- A)/A]	2023-2022 Değişim Oranı (%) [E=(C- B)/B]
Personel Giderleri	121.609.324,74	141.832.043,07	268.366.368,74	16,63	89,21
SGK Devlet Prim Giderleri	12.660.835,38	18.631.819,15	32.000.608,15	47,16	71,75
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	350.593.117,64	607.002.687,08	1.315.606.444,98	73,14	116,74
Faiz Giderleri	9.169.863,73	19.257.798,40	20.960.502,07	110,01	8,84
Cari Transferler	14.286.960,35	15.425.094,86	33.811.088,43	7,97	119,20
Sermaye Giderleri	99.140.206,39	186.706.002,65	509.128.729,72	88,33	172,69
Sermaye Transferleri	16.407.316,91	10.884.798,68	19.792.447,58	-33,66	81,84
Borç Verme	526.107,71	0,00	0,00	0	0
<b>Toplam</b>	<b>624.393.732,85</b>	<b>999.740.243,89</b>	<b>2.199.666.189,67</b>	<b>60,11</b>	<b>120,02</b>

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2023 yılında 2022 yılına göre 1.199.925.945,78 TL (%120,02) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2023 yılında personel giderlerinin



%89,21, sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin %71,75, mal alım ve hizmet giderlerinin %116,74, faiz giderlerinin %8,84, cari transferlerin %119,20, sermaye giderlerinin %172,69, sermaye transferlerinin %81,84 arttığı görülmektedir.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2023 yılı Faaliyet Gideri 2.344.398.134,89 TL, Faaliyet Geliri 3.205.657.953,25 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 861.259.818,36 TL olarak gerçekleşmiştir.

Yenimahalle Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir:

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

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Ye-Pa Yenimahalle Gıda Yayıncılık Temizlik Çevre Düzenleme İnşaat Turizm Sanayi ve Ticaret Limited Şirketi	55.000.000,00	55.000.000,00	100
2	Yenibel Eğitim İnşaat Gıda Sanayi ve Ticaret Limited Şirketi	10.000,00	10.000,00	100

Belediyenin dolaylı olarak hissedarı olduğu şirket bulunmamaktadır.

## 1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

### 1.4.1. Kamu idaresinin muhasebe sistemi

Yenimahalle 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 idaresinin 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 idaresi 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.

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

## **2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU**

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

## **3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU**

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmekle sorumludur.

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

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

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

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

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

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

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

### **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 değiştirmesi, 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 yayımlanmış 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, bunları 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 ön mali kontrol yönergesi mevcuttur.

### **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 kurulmuştur, belediye birimleri iç kontrol sistemine uygun olarak denetlenmektedir. Belediyede bulunan iç denetçi kadrolarının ikisinin dolu olmasına rağmen iç denetçilerden birinin yönetim kademesinde görevli olması nedeniyle fiilen tek iç denetçi vasıtasıyla denetim faaliyeti yürütülmektedir. Bu durumun iç denetimin kapsam ve etkinliğini sınırladığı değerlendirilmektedir.

## **6. DENETİM GÖRÜŞÜ**

Yenimahalle Belediyesinin 2023 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

## 7. DENETİM BULGULARI

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

### A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

#### **BULGU 1: Taşınmaz İcmal Cetveli Tutarları ile Mali Tabloda Yer Alan Tutarların Uyuşmaması**

İdare tarafından hazırlanan taşınmaz icmal cetvellerinde yer alan tutarlar ile mali tabloda taşınmazlara ilişkin tutarların birbiri ile uyumlu olmadığı görülmüştür.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in 5'inci maddesinde; taşınmaz kayıt ve kontrol işlemlerinin, kamu idarelerine ait taşınmazların mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilenlerin ve elden çıkarılanların miktar ve değer olarak takip edilmesi amacıyla kayıt altına alınması olduğu belirtilerek kayıtların belgeye dayanmasının esas olduğu ifade edilmiş olup,

Ek 1'deki Kayıt Planının "Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar" başlığı altında yer alan taşınmazların maliyet bedeli üzerinden, bu taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenemeyenlerin ise rayiç değerleri üzerinden kayıtlara alınacağı belirtilmiştir.

Aşağıda belirtilen taşınmazların ise iz bedeli üzerinden kayıt işlemlerinin gerçekleştirileceği hüküm altına alınmıştır;

- Ek 1'deki Kayıt Planının "Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar" başlığı altında yer alan taşınmazlardan maliyet ve rayiç bedeli belirlenemeyen taşınmazlar,
- Ek 1'deki Kayıt Planının "Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar" başlığı altında yer alan taşınmazlardan sadece ekonomik olarak değerlendirmeye konu olanlar ile kamusal ihtiyaçlarda kullanılan taşınmazlar,
- Ek 1'deki Kayıt Planının "Orta Malları" başlığı altında yer alan taşınmazlar,

ç) Ek 1'deki Kayıt Planının "Genel Hizmet Alanları" başlığı altında yer alan taşınmazlar,

d) Bakanlık tarafından iz bedeli ile takip edilmesine karar verilen taşınmazlar.

Aynı Yönetmelik'in "Kayıt şekli" başlıklı 7'nci maddesinde; kamu idarelerinin taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerince hazırlanan bu formların taşınmaz icmal cetvelleri hazırlanmak üzere mali hizmetler birimine gönderileceği, mali hizmetler birimince bu formların konsolide edilerek Yönetmelik'in ekinde bulunan örneğe uygun şekilde taşınmaz icmal cetvellerinin oluşturulacağı ifade edilmiştir.

Taşınmazlar üzerinde yapılan incelemelerde; taşınmaz icmal cetvellerinde yer alan tutarlar ile mali tabloda 25 Maddi Duran Varlıklar hesap grubunda yer alan taşınmaz tutarlarının birbiri ile uyuşmadığı ayrıca yıl içerisinde satışı gerçekleştirilen taşınmazların icmal cetvellerinde gösterilmediği tespit edilmiştir.

Denetim tespiti sonrasında Kamu İdaresi tarafından bulguda belirtilen hususlara yönelik çalışmaların başlatıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, mevzuata aykırı işlemler nedeniyle bilançoda 25 Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubu gerçeği yansıtmamaktadır.

## **BULGU 2: Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının Gerçeği Yansıtmaması**

Yapımı süren maddi duran varlıklardan bir kısmının geçici kabulü yapıldığı halde ilgili varlık hesaplarına alınmadığı ve diğer kamu kurum ve kuruluşları için üstlenilen tadilat kapsamındaki yapım işlerinin de 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar hesabında takip edildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının niteliğine ilişkin 204'üncü maddesinde; yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan giderlerin, geçici ve kesin kabul usulüne tabi olan hallerde geçici kabul tutanağının idarece onaylandığı tarihte, diğer hallerde ise işin fiilen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği tarihte, ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılincaya kadar izlenmesi için bu hesabın kullanılacağı belirtilmiştir.

Hesabın işleyişine ilişkin takip eden 205'inci maddesinde ise; tamamlanıp geçici kabulü yapılan işlere ilişkin tutarların bu hesaba alacak, ilgili maddi duran varlık hesabına borç kaydedileceği ifade edilmiştir.

Mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, yapımı süren maddi duran varlıkların yapılmakta olan yatırımlar hesabında takip edilmesi, geçici kabul tutanaklarının idare tarafından onaylandıktan sonra da maddi duran varlıkların ilgili hesaplarına aktarılması gerektiği anlaşılmaktadır.

Kurum bünyesinde yapımı devam eden ya da geçici kabulü tamamlanan işler üzerinde yapılan incelemelerde; Fen İşleri Müdürlüğü uhdesinde bulunan yapımı süren maddi duran varlıkların yıl sonu itibarıyla 285.918.305,38 TL olduğu, mali yıla ilişkin Kurum tarafından hazırlanan mali rapor ve tablolarda ise 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının 986.477.890,14 TL olarak yer aldığı ayrıca diğer kamu kurum ve kuruluşları için üstlenilen tadilat kapsamında yapım işlerinin de 258 No.lu hesapta takip edildiği tespit edilmiştir.

Denetim tespiti sonrasında Kamu İdaresi tarafından bulguda belirtilen hususlara yönelik anılan Yönetmelik hükümleri doğrultusunda işlem tesis edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç itibarıyla hatalı muhasebe uygulamaları nedeniyle bilanço ve kesin mizanda, 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı 700.559.584,76 TL tutarında fazla, ilgili maddi duran varlık hesapları 699.934.863,22 TL eksik, faaliyet sonuçları tablosunda ise 630 Giderler Hesabı 624.721,54 TL tutarında eksik görünmektedir.

### **BULGU 3: Kiraya Verilen Taşınmazlara İlişkin Kira Tutarlarının Peşinen Tahakkuk Ettirilmesi**

İdarenin mülkiyetinde ya da tasarrufunda bulunan taşınmazlardan kiraya verilen ya da irtifak hakkı tesis edilenlere ilişkin kira bedellerinin, gelirlerden alacaklar hesaplarına tahakkuk kayıtlarının yapılarak takip edildiği görülmüştür.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde "Tahakkuk Esası" kavramı; bir ekonomik değer yaratıldığında, başka bir şekilde dönüştürüldüğünde, mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirilmesi olarak tanımlanmış olup,



“Temel kavramlar” başlıklı 5’inci maddesinde ise “Dönemsellik” kavramına ilişkin olarak; kamu idarelerinin faaliyetlerinin, belirli dönemlerde raporlanacağı ve her dönemin faaliyet sonuçlarının diğer dönemlerden bağımsız olarak saptanacağı öngörülmüştür.

Anılan Yönetmelik’in “Faaliyet sonuçları tablosu ilkeleri” başlıklı 6’ncı maddesinde; kamu idarelerinin faaliyetlerine ilişkin gelir ve gider işlemlerinin, tahakkuk esasına dayalı olarak gelir ve gider hesaplarında izlenmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabının niteliğini düzenleyen 86’ncı maddesinde; bu hesabın, mevzuatı gereğince tahakkuk ettirilen faaliyet alacakları ile duran varlıklar ana hesap grubu içerisindeki gelirlerden alacaklar hesabında kayıtlı tutarlardan dönem sonunda vadesi bir yılın altına inenler ile bunlardan yapılan tahsilat ve terkinlerin izlenmesi için kullanılacağı,

220 Gelirlerden Alacaklar Hesabının niteliğini düzenleyen 164’üncü maddesinde ise; bu hesabın mevzuatı gereğince tahakkuk ettirilen ve bir yıldan daha uzun bir sürede tahsili gereken gelirlerden alacakların izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik’in 600 Gelirler Hesabının niteliğine ilişkin 368’inci maddesinde; bu hesabın, bütçe ile ilgili olsun veya olmasın Devlet Muhasebesi Standartları Kurulu tarafından belirlenen uluslararası genel kabul görmüş muhasebe ilkelerine göre tahakkuk eden her türlü gelirin izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin “Nazım hesaplara ilişkin ilkeler” başlıklı 12’nci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde;

*“Kamu idarelerinin varlık, kaynak, gelir ve gider hesaplarının dışında, muhasebenin bilgi verme ve izleme görevi yüklediği işlemleri, muhasebe disiplini altında toplanması istenen işlemleri ile gelecekte doğması muhtemel hak ve yükümlülüklerine ilişkin işlemlerini izlemek üzere nazım hesaplar kullanılır.”* hükmü yer almakta olup,

Aynı Yönetmelik’in “993 Maddi Duran Varlıkların Kira Ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabı” başlıklı 306/U maddesinde ise; bu hesabın, kamu idarelerine ait maddi duran varlıklardan kiraya verilen veya üzerinde irtifak hakkı tesis edilenlere ilişkin olarak sözleşmelerinde yer alan kira ve irtifak hakkı gelirlerinin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Her ne kadar Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde 993 Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabına yer verilmemiş olsa da aynı Yönetmelik'in 45'inci maddesinin üçüncü fıkrası gereğince çıkarılan Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planında yer aldığından bu hesabın mahalli idareler tarafından kullanılması gerekmektedir.

Anılan mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; bir gelir kaleminin ancak tahakkuk ettiğinde varlık ve faaliyet gelirleri hesabına kaydedilebileceği, tahakkuk etmemiş gelirlerin, gelirlerden alacaklar hesaplarına tahakkuk kayıtlarının yapılmaması gerektiği, bilanço ile faaliyet hesaplarında izlenemeyen ve gelecekte doğması muhtemel hak ve yükümlülüklerle ilişkin işlemlerin takip edilebilmesi için nazım hesapların kullanılması gerektiği anlaşılmaktadır.

Kira ve irtifak hakkı gelirleri de muhteviyatı gereği, taraflarca akdedilen sözleşme doğrultusunda süreye bağlı olarak tahakkuk eden bir gelir kalemidir. Aksi halde sözleşmede öngörülen şartlar gerçekleşmeden sözleşme bedelinin önceden tahakkuk ettirilmesi, gelirlerin ait olmadığı dönemlerdeki mali tablolarda görünmesine sebep olarak muhasebenin temel ilkelerine aykırılık teşkil edecektir.

Ancak kira ve irtifak hakkı gelirlerine ilişkin bilgilerin muhasebe sisteminde takibi adına nazım hesaplarda yer alan 993 Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri ile 999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı hesapları hesap planına eklenmiş olup, idarelerin kira ve irtifak hakkı sözleşmelerinde öngörülen tahakkuk etmemiş olan gelirlerini bu hesaplarda takip etmeleri gerekmektedir.

Mali tablo, hesap ve işlemleri üzerinde yapılan incelemelerde; kira ve irtifak hakkı sözleşmelerinde öngörülen bedeller için toplu olarak 120 Gelirlerden Alacaklar ve 220 Gelirlerden Alacaklar hesapları ile 600 Gelirler Hesabına tahakkuk kayıtlarının yapıldığı, dönem sonu işlemleri kapsamında 220 No.lu hesaptan 120 No.lu hesaba devir kayıtlarının gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

Denetim tespiti sonrasında ve mali tabloların çıkmasının akabinde Kamu İdaresi tarafından söz konusu hesaba yönelik düzeltici muhasebe kayıtlarının gerçekleştirildiği ifade edilmiş ise de,

Mevzuata aykırı uygulama sebebiyle kesin mizan ve bilançoda;

120 Gelirlerden Alacaklar Hesabı 7.364.400 TL,

220 Gelirlerden Alacaklar Hesabı 50.000 TL,

Faaliyet sonuçları tablosunda ise 600 Gelirler Hesabı 7.414.400 TL tutarında fazla gösterilmekte olup, İdarenin gelirlerine yönelik mali rapor ve tablolar doğru ve güvenilir bilgi sunmamaktadır.

## **B. DİĞER BULGULAR**

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

### **BULGU 1: İlk Madde ve Malzemeler Hesabına Kaydedilen Tüketim Malzemelerinin Tüketilmediği Halde Giderleştirilmesi**

İdarenin 150 İlk Madde ve Malzemeler Hesabına kaydedilen malzemelerinin tüketilmediği halde 630 Giderler Hesabı kullanılarak giderleştirildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 116'ncı maddesinde 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabının işleyişi ve kayıtların nasıl yapılması gerektiği ayrıntılı biçimde ifade edilmiştir. Buna göre; satın alınan veya üretilen ilk madde ve malzemeler bir taraftan maliyet bedelleri ile bu hesaba borç, 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak kaydedilir. Ayrıca tüketilmek amacıyla kamu idaresinin ilgili birimlerine verilen veya kullanılan ilk madde ve malzemeler bu hesaba alacak, 630- Giderler Hesabına borç kaydedilir.

Diğer taraftan Taşınır Mal Yönetmeliğinin ilgili maddelerinde çıkışların tüketim, bağış, satış, devir yöntemleriyle yapılması gerektiği ifade edilmektedir.

Taşınır Mal Yönetmeliğinin "Taşınır giriş ve çıkış işlemlerinin muhasebe birimine bildirilmesi" başlıklı 30'uncu maddesinde; üç ayı geçmemek üzere üst yöneticiler tarafından belirlenen sürede, kullanılmış tüketim malzemelerinin taşınır II nci düzey detay kodu bazında düzenlenen onaylı bir listesinin, en geç ilgili dönemin son iş günü mesai bitimine kadar muhasebe birimine gönderileceği ifade edilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerine göre, giriş kaydı yapılan mal ve malzemelerin muhasebe kayıtlarından hangi hallerde çıkarılacağı ayrıntılı olarak belirtilmiştir. Genel

itibariyle tüketilmek amacıyla ilgili birimlere gönderilen ya da kırılma bozulma vb. suretiyle tüketilemeyecek duruma gelen ya da hurdaya ayrılan ilk madde ve malzemeler kayıtlardan çıkarılmaktadır. Ancak ilgili maddede bahsedilen hususlar gerçekleşmeden hesaplardan çıkış yapılması veya bu hususlar gerçekleşmesine rağmen çıkış yapılmaması kurumun ambarında bulunan stoklar ile muhasebe kayıtları arasında uyumsuzluk olmasına neden olmaktadır. Bu durum kurum için risk oluşturmakta aynı zamanda da mali tabloların hatalı olmasına sebep olmaktadır.

Yapılan incelemede, idarenin ambarlarında mevcut olan mal ve malzemelerin, kullanıma verilip verilmediğine bakılmaksızın kayıtlardan çıkartıldığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında, bulgu konusu hususta gerekli işlemlerin yapılacağı ifade edilmiştir.

Tüketim malzemesi olarak kayıtlara giren mal ve malzemelerin mevzuata uygun olarak çıkış işlemlerinin yapılması gerekmektedir.

## **BULGU 2: Bazı İşyerlerine İlişkin Çevre Temizlik Vergisi Tahakkuk ve Tahsilatının Yapılmaması**

İdare hizmet sınırları içerisinde faaliyet gösteren işyerleri ya da diğer şekillerde kullanılan binalardan bir kısmına ilişkin çevre temizlik vergisi tahakkuk ve tahsilatının yapılmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun mükerrer 44'üncü maddesinde, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, işyeri ve diğer şekillerde kullanılan binaların çevre temizlik vergisine tabi olduğu belirtilmiş olup, verginin mükelleflerinin ise binayı kullananlar olduğu ve mükellefiyetin binanın kullanıma başlanmasından itibaren başlayacağı hüküm altına alınmıştır.

Aynı maddenin dört ve beşinci fıkrasında çevre temizlik vergisi tarifesi belirtilmiş olup sekizinci fıkrasında ise; işyeri ve diğer şekillerde kullanılan binalara ait çevre temizlik vergisinin belediyelerce binaların tarifedeki derecelere intibak ettirilmesi üzerine her yılın Ocak ayında yıllık tutarı itibarıyla tahakkuk etmiş sayılacağı hükmü ile işyeri ve diğer şekilde kullanılan binalarla ilgili olarak tahakkuk eden bu verginin her yıl, emlak vergisinin taksit sürelerinde ödeneceği belirtilmiştir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, belediye sınırları içinde yer alan ve belediyenin çevre temizlik hizmetlerinden faydalanan tüm konut, işyerleri ve diğer şekillerde kullanılan binaların çevre temizlik vergisi mükellefi olması gerekmektedir.

Hesap ve işlemler ile Ankara Vergi Dairesi Başkanlığından temin edilen veriler üzerinde yapılan incelemelerde; Yenimahalle ilçe sınırları içerisinde 61.185 aktif vergi mükellefi üzerinden 19.600 kişiye yönelik çevre temizlik vergisi mükellefiyeti sorgulaması yapılmış olup çevre temizlik vergisi mükellefi olmayan 2.500 kişi ya da kuruluşun bulunduğu ancak bunlara ilişkin tahakkuk ve tahsilat işlemlerinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Denetim tespiti sonrasında Kamu İdaresi tarafından çevre temizlik vergisi mükellefi olmayan işyerlerine yönelik kayıtların bir kısmının gerçekleştirildiği ve işyerlerinin mükellefiyetine yönelik işlemlerin devam ettiği ifade edilmiştir.

İdare tarafından gerçekleştirilen hizmetlerin aksamadan yürütülmesi konusunda önemli bir gelir kalemi olan çevre temizlik vergisi ile ilgili işyerleri ya da diğer şekillerde kullanılan binalar için mükellefiyetin sağlanarak tahakkuk ve tahsilat işlemlerinin tamamlanması gerekmektedir.

### **BULGU 3: Bazı İşyerlerine İlişkin İlan ve Reklam Vergisi Mükellefiyetine Yönelik Saha Kontrollerinin Yapılmaması**

İdare hizmet sınırları içerisinde faaliyet gösteren işyerlerinden bir kısmına ilişkin mükellefiyetin sağlanmayarak ilan ve reklam vergisi tahakkuk ve tahsilatının yapılmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun ilan ve reklam vergisinin konusunu düzenleyen 12'nci maddesinde; belediye sınırları ile mücavir alanları içinde yapılan her türlü ilan ve reklamın, vergiye tabi olduğu ifade edilmiş olup,

“Mükellef ve Sorumlu” başlıklı 13'üncü maddesinde ise; ilan ve reklam vergisinin mükellefinin, yurt dışından gönderilen ilan ve reklamlar dahil olmak üzere, ilan ve reklamı kendi adına yapan veya yaptıran gerçek veya tüzelkişiler olduğu, ilan ve reklam işlerini mutat meslek olarak ifa edenlerin, başkaları adına yaptıkları ilan ve reklamlara ait vergileri, mükellefler adına ilgili belediyeye yatırmaktan sorumlu oldukları belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un 15'inci maddesinde, dükkan, ticari, sınai müesseseler ile serbest meslek erbaplarınca çeşitli yerlere asılan ve takılan levha, yazı, resim gibi her çeşit sabit ilan ve

reklamlar ile ışıklı veya projeksiyonlu ilan ve reklamların metre karesinden yıllık olarak alınabilecek taban ve tavan tutarlara ilişkin belirleme yapılmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde, belediye sınırları içerisinde faaliyet gösteren ve sorumluluk sahasında bulunan işyerleri tarafından asılan tabela, levha, ışıklı tabela vb. aracılığıyla yapılan her çeşit ilan ve reklamlardan m<sup>2</sup> başına ilan ve reklam vergisi alınması gerekmektedir.

Ankara Vergi Dairesi Başkanlığı ile Mali Hizmetler Müdürlüğünden temin edilen veriler üzerinde yapılan incelemelerde; Yenimahalle ilçe sınırları içerisinde 61.185 adet aktif vergi mükellefi olduğu, İdare bünyesinde 8.821 adet ilan ve reklam vergisi mükellefinin bulunduğu, işyerlerinin bir kısmının büyükşehir belediyesi sorumluluğunda olan meydan, bulvar, cadde ve anayollar üzerinde olduğu görüldüğünde, İdare hizmet sınırları içerisinde faaliyet gösteren ve vergi mükellefi olduğu halde ilan ve reklam vergisi mükellefi olmayan kişi ya da kuruluşlara yönelik İdare tarafından saha kontrollerinin gerçekleştirilmediği ve mevcut ilan ve reklam vergisi mükelleflerinin beyanlarının ise eski tarihlerde verilen beyanlar olduğu, söz konusu ilan ve reklam vergisi unsurlarının değişmesine yönelik de saha kontrollerinin yapılmadığı ve eski beyanlar üzerinden tahakkuk kayıtlarının gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

Denetim tespiti sonrasında Kamu İdaresi tarafından saha kontrollerine başlandığı, ilan ve reklam vergisi mükellefiyetine esas beyanların kontrol edileceği ifade edilmiştir.

İdare tarafından sunulan hizmetlerin finansmanı için önemli bir gelir kaynağı olan ilan ve reklam vergisine ilişkin gerekli saha çalışmaları yapılmak suretiyle mükellefiyetlerin sağlanarak tahakkuk ve tahsilat işlemlerinin tamamlanması gerekmektedir.

#### **BULGU 4: Geliştirme Alanı Vasfı Taşımayan Bölgelerde Yapılan Binalardan Teknik Alt Yapı Bedeli Alınması**

Belediye sınırları içerisinde geliştirme alanı olup olmadığı dikkate alınmadan yapı ruhsatı başvuru sahiplerinden Meclis Kararı ile belirlenen tarifeye göre “Stabilize Yol Teknik Altyapı Bedeli” tahsil edildiği görülmüştür.

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

Anılan Kanun'un "Geliştirme alanlarında yapı ruhsatı" başlıklı 23'üncü maddesinde ise; özel ve istisnai bir düzenleme yapılmış ve iskân hudutları içinde olup da "imar planında beldenin inkişafına ayrılmış bulunan sahalarda yapı izni verilebilmesi" için gereken şartlar detaylı bir şekilde düzenlenmiştir.

Söz konusu maddede, mezkûr sahalarda yapı izni verilebilmesi için ilgili sahanın yol, pis ve içme suyu şebekeleri gibi teknik alt yapısının yapılmış olması zorunlu tutulmuştur. Teknik alt yapısı henüz tamamlanmamış olan yerlerde ise; ancak belli şartlar dâhilinde yapı izni verilebileceği belirtilmiş, bu kapsamda ya ilgili idarenin izni ve ilgili idarece hazırlanacak projeye uygun olarak teknik alt yapının ilgili kişilerce yaptırılması ya da parselleri hisasına rastlayan ve hissesine düşen teknik alt yapı bedelinin kuruma ödenmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır.

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

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

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

Kanun koyucu, hizmet götürüldüğü esnada bu hizmetten yararlanacak veya gayrimenkullerinin değerinde artış olacak mülk sahiplerince söz konusu maliyetlere katlanılmasını öngörmüş ve kanun sistematüğini de bu esas üzerine bina etmiştir.

Ayrıca konuya ilişkin 81 il valiliği aracılığıyla tüm belediyelere gönderilen Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının "Teknik Altyapı Bedeli Hakkında" 10.03.2020 tarih ve 14399437-010.06.02-E.60063 sayılı yazısında; teknik altyapısı tamamlanmış meskun sahalarda 3194 sayılı Kanun'un 23'üncü maddesine dayanılarak teknik altyapı bedelinin

alınmaması gerektiği mevcutta var olan teknik ve sosyal alt yapının tevsii ve yenilenmesinin gerekmesi halinde Belediye Gelirleri Kanunu kapsamında harcamalara katılma payı alınabileceğinin açık olduğu ifade edilmiştir.

Yapılan incelemelerde; İdarenin tasarrufunda bulunan yerler için bina inşaat ruhsatı alacak yapı sahiplerinden bölgenin geliştirme alanı olup olmadığına ve teknik altyapısı tamamlanıp tamamlanmadığına bakılmaksızın “Stabilize Yol Teknik Altyapı Bedeli” alınmasına yönelik Meclis Kararı alındığı ve söz konusu Karar dayanak gösterilerek 2023 yılı içerisinde 13.323.442,41 TL tahakkuk ve tahsilat yapıldığı tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 8’inci maddesinde; her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorunda olduğu açıklanmıştır.

5018 sayılı Kanun’un “Gelirlerin dayanakları” başlıklı 37’nci maddesinde; genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelirlerine yönelik kanuni dayanakların bütçelerinde gösterileceği belirtilmiştir.

Yenimahalle Belediye Başkanlığı da 5018 sayılı Kanun doğrultusunda genel yönetim kapsamında olup Kuruma ait 2023 yılı Bütçesi’ne bakıldığında teknik alt yapı bedeline ilişkin kanuni bir dayanağın bulunmadığı görülmüştür.

Denetim tespiti sonrasında Kamu İdaresi tarafından verilen cevapta özetle; yol stabilize teknik altyapı bedelinin, İmar Kanunu’nun 23’üncü maddesine göre, yapı ruhsatına esas teşkil edilecek bir bedel olup, bu bedel tahsil edilmeden yapı ruhsatı işlemlerinin tamamlanamadığı, aynı Kanun’un 23’üncü maddesinde; *“Şu kadar ki, bir yolun iki tarafındaki parsel sahipleri bahis konusu yol bedellerini ve bir kanalizasyon şebekesinden istifade eden veya etmesi gereken parsel sahipleri teknik alt yapı bedellerini ilgili idareye vermedikçe ilgili idarenin bu tesisleri inşa ve ikmali mecburiyeti yoktur.”* hükmü gereği söz konusu stabilize teknik altyapı bedeli tahsil edilmeden herhangi bir işlemin yapılamadığı,

*“İmar planları ilke kararları ile yoğunluk ve yapı düzeninde düzeltme ve yenileme getirilen yerleşik alanlardaki uygulamada mevcut şehirselleme teknik ve sosyal altyapısının tevsii ya da yenilenmesi gereken durumlarda, şehirselleme hizmetlerin yerine getirilmesi ile ilgili olarak kanunlarda belirtilen katılma payları bu hizmetlerden yararlanacak arsa, yapı ya da bina*



---

*sahiplerinden usulünce alınır.*” hükmü gereği yerleşik (yerleşme) alanlarından “Stabilize Yol Teknik Altyapı Bedeli”nin 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda yer alan yol harcamalarına katılma payı ile ilgisi bulunmadığı ve Belediye tarafından her yıl alınan meclis kararları doğrultusunda 3194 sayılı Kanun'un 23'üncü maddesine istinaden tahsil edildiği,

Daha önce yapılaşması tamamlanmış parsellerden yapı ruhsatı verildiği sırada hissesine düşen teknik altyapı bedeli alınıp, sonradan yapılaşmaya giden parsellerden ise yapı ruhsatı alındığı sırada bölgede yapılaşmanın tamamlanmış olduğu gerekçesiyle teknik altyapı bedeli alınmamasının eşitlik ilkesiyle bağdaşmayacağı, hukuka uygun bulunan bu işlem nedeniyle davacılara ödenmesi gereken bir bedel bulunmadığı yönünde idari yargı kararların bulunduğu ifade edilmiştir.

Öncelikle belirtmek gerekirse bulgu konusu husus geliştirme alanları dışında kalan ve yolu, pis ve içme suyu şebekesi tamamlanmış bölgelerde yapı ruhsatı başvuru sahiplerinden "Stabilize Yol Teknik Altyapı Bedeli" adı altında bir bedelin ödenmesinin ruhsat verilmesinin ön koşul olarak sunulmasıdır.

Kamu İdaresi tarafından "Stabilize Yol Teknik Altyapı Bedeli"ne yönelik meclis kararı alındığı ifade edilmiş olup bahsi geçen meclis kararına bakıldığında dayanak olarak Belediye Gelirleri Kanunu gösterilmiştir.

Daha açık bir anlatımla İdare tarafından sadece İmar Kanunu'nun 23'üncü maddesinde detaylı olarak izah edilen ve yalnızca geliştirme alanlarında ve yolu, pis ve içme suyu şebekeleri gibi teknik alt yapısı tamamlanmamış alanlara yönelik yapı ruhsatı başvuru sahiplerinden "Stabilize Yol Teknik Altyapı Bedeli" istenebilecek olup geliştirme alanı vasfı taşımayan ve teknik alt yapısı tamamlanmış bölgelere yönelik söz konusu bedelin yapı ruhsatı verilmesi için ön koşul olarak öne sürülmesi ve buna dayanak olan Belediye meclis kararı açıkça hukuka aykırıdır.

Kamu İdaresi tarafından söz konusu bedelin hukuka uygun olarak alındığına ilişkin ilk derece yargı kararları olduğu ifade edilmiş ise de kamu kurum ve kuruluşları, yapacakları iş ve işlemlerin hukuka uygunluğuna yönelik üst derece yargı kararlarını referans olarak almaları gerekmekte olup bu kapsamda; Danıştay 6. Dairesinin E.2016/12034 ve K.2018/10246 sayılı Kararı'nda aynen; “...uyuşmazlık konusu alanın yapılaşmış bir alan olup teknik ve sosyal alt yapısı mevcut olduğundan 3194 sayılı İmar Kanununun 23. maddesi uyarınca alt yapı katılım bedeli alınamayacağı, mevcutta var olan teknik ve sosyal alt yapının tevsii ve yenilenmesi

*gerekmesi halinde 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu kapsamında harcamalara katılma payı alınabileceği açıktır.”* denilmek suretiyle konuya açıklık getirilmiş ve ilk derece mahkeme kararının bozulmasına hükmetmiştir.

Yukarıda detaylı bir şekilde anlatıldığı üzere; İmar Kanunu’nun 23’üncü maddesinde özel bir düzenleme bulunmaktadır. Bu düzenlemeye göre geliştirme alanlarında bulunan ve teknik alt yapısı olmayan alanlar için ruhsat başvurusunda bulunan kişilerden alınması öngörülen bir bedelin teknik alt yapısı tamamlanmış alanlar için de uygulanması mümkün değildir.

Bu itibarla; teknik alt yapısı tamamlanmış meskun sahalarda 3194 sayılı Kanun’un 23’üncü maddesine dayanılarak teknik alt yapı bedeli alınamayacağı ayrıca yerleşik alanlarda 2464 sayılı Kanun’un yukarıda sayılan maddeleri çerçevesinde bir işlem tesis edilmesi halinde bu Kanun gereğince harcamalara katılma payı alınabileceği, yerleşik alanlarda yapı ruhsatı verilmesi aşamasında teknik alt yapı bedeli şeklinde bir bedelin İdarece ön koşul olarak öne sürülemeyeceği yapılan işlemlerin hukuka uyarlığı açısından önem arz etmektedir.

Sonuç olarak, yapı ruhsatı başvurularına yönelik İdare tarafından 5018 sayılı Kanun’un; kaynakların hukuka uygun olarak elde edilmesi hükmüne göre işlem tesis edilmesi gerekmektedir.

#### **BULGU 5: Belediye Sınırları İçinde İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyet Gösteren İşletmelerin Bulunması**

Belediye sınırları içinde işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmaksızın faaliyette bulunan işletmelerin mevcut olduğu ve bu işletmelerden alınması gereken işyeri açma izin harcının tahsil edilmediği görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun “Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları” başlıklı 7’nci maddesinin üçüncü fıkrasının (c) bendinde; sıhhi işyerleri, 2 ve 3’üncü sınıf gayrisihhi müesseseler, umuma açık istirahat ile eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek görevinin ilçe belediyelerinin uhdesinde olduğu belirtilmiştir.

İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik’in “İşyeri açılması” başlıklı 6’ncı maddesinin birinci fıkrasında ise; yetkili idarelerden usulüne uygun olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan işyeri açılmayacağı ve çalıştırılmayacağı ifade edilmiş olup işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan açılan işyerlerinin kapatılacağı hüküm altına alınmıştır.

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

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri uyarınca Belediye sınırları içerisinde açılacak işyerlerinin İdare tarafından ruhsatlandırılması ve bu işyerlerinden söz konusu harcın tahsil edilmesi gerekmektedir.

Ankara Vergi Dairesi Başkanlığı verilerine göre İdare sınırları içinde aktif olarak faaliyette bulunan işyerlerinin listesi ile Ruhsat ve Denetim Müdürlüğü verileri karşılaştırılmıştır. Buna göre 61.185 aktif işyerinden örnekleme usulüyle seçilen 1.746 adet işyeri üzerinde yapılan incelemede; İdarenin ruhsat verme yetkisi kapsamındaki 387 adet işyerinin açma ve çalışma ruhsatı olmaksızın faaliyet gösterdiği tespit edilmiştir.

Denetim tespiti sonrasında Kamu İdaresi tarafından işyerlerine yönelik ruhsatlandırma çalışmalarının devam ettiği ifade edilmiştir.

İşyeri açma ve çalışma ruhsatı olmaksızın faaliyet gösteren bu işletmeler, Belediyenin etkin bir denetim görevi yürütememesine, işyeri açma izin harcının tahsil edilememesine ve Belediye Gelirleri Kanunu kapsamındaki diğer gelirlerin de tespit edilememesine neden olmaktadır.

Bu itibarla, ruhsatsız olarak faaliyet yürüten işletmelere yönelik gerekli saha çalışmalarının başlatılması ve 2464 sayılı Kanun kapsamında tahsil edilmesi gereken işyeri açma izni harcına yönelik tahsilat süreçlerinin işletilmesi gerekmektedir.

#### **BULGU 6: Ruhsatsız İşyerleri İle İlgili Mevzuata Aykırı Uygulamaların Bulunması**

İdarenin yetki alanında bulunan ruhsatsız işyerlerine ilişkin mevzuatın öngördüğü idari yaptırımların uygulanmadığı görülmüştür.

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 belirtildikten sonra bu ruhsatı almadan açılan işyerlerinin yetkili idareler tarafından kapatılacağı hüküm altına alınmıştır.

Gerek 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinin birinci fıkrasının (c)

bendine gerekse mezkûr Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesine göre belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bahsi geçen yetkili idare belediyelerdir.

1608 sayılı Umuru Belediyeye Müteallik Ahkâmı Cezaiye Hakkında 16 Nisan 1340 Tarih ve 486 Numaralı Kanun'un Bazı Maddelerini Muaddil Kanun'un 1'inci maddesinin birinci fıkrası şöyledir: "*Belediye meclis ve encümenlerinin kendilerine kanun, nizam ve talimatnamelerin verdiği vazife ve salahiyet dairesinde ittihaz ettikleri kararlara muhalif hareket edenlerle belediye kanun ve nizam ve talimatnamelerinin men veya emrettiği filleri işleyenlere veya yapmayanlara belediye encümenince Kabahatler Kanununun 32 nci maddesi hükmüne göre idarî para cezası ve yasaklanan faaliyetin menine karar verilir...*".

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, belediye sınırları içinde işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmaksızın açılmış işyerlerinin, mezkûr Yönetmelik'in "İşyerlerinde aranacak genel şartlar" başlıklı 5'nci maddesinde belirtilen sağlık, güvenlik, genel asayiş, bazı işyerleri için alınması gereken izin ve raporlar ile ilgili şartları taşıyıp, taşımadığı noktada riskli konumda bulunmasından dolayı kapatılması ayrıca İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik ile alınması zorunlu tutulan ruhsatı almaksızın işyeri açanlara, Encümen tarafından idari para cezası verilmesi gerekmektedir.

Ruhsatsız işyerlerine ilişkin Ruhsat ve Denetim Müdürlüğünden temin edilen veriler üzerinde yapılan incelemelerde, ilgili Yönetmelik kapsamında ruhsatsız olarak faaliyette bulunan işyerlerine ilişkin Zabıta Müdürlüğü tarafından tutulan tutanakların yerinde ilgililere tebliğ edildiği ve söz konusu tutanaklarda 15 (on beş) gün süre verildiği ve ruhsat almaya gelmeyen ya da çeşitli kriterleri sağlamayan işletmelere yönelik Ruhsat ve Denetim Müdürlüğü tarafından kapatma yaptırımının uygulanmadığı ve söz konusu ruhsatsız işyerlerine idari para cezası uygulanmasına yönelik bilgi ve belgelerin Encümene sunulmadığı tespit edilmiştir.

Öncelikle ifade etmek gerekirse ruhsatsız işyerlerine yönelik Belediye birimleri tarafından yapılan tespite binaen Belediye organlarından hiçbirinin gerek Zabıta Müdürlüğü gerekse Encümenin, ruhsatsız işyeri sahibine ruhsat alması için süre verme yönünde bir takdir yetkisi bulunmamakta olup mezkûr Kanun hükmünden, ruhsatsız işyerine yönelik idari para cezasının uygulanması ve faaliyetin meni yönünde karar verilmesi haricinde başka karar verilmesi imkanının bulunmadığı anlaşılmaktadır.

Denetim tespiti sonrasında Kamu İdaresi tarafından bulguda belirtilen hususlara riayet edileceği ifade edilmiştir.

Yukarıda zikredilen mevzuat hükümleri ve açıklamalar çerçevesinde ruhsatsız olarak faaliyette bulunan işyerlerine ilişkin kapatma yaptırımı ile idari para cezasının uygulanmasına ilişkin mevzuatın amir hükmü doğrultusunda işlem tesis edilmesi gerekmektedir.

### **BULGU 7: Kiraya Verilen Bazı İşyerlerinin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyet Göstermesi**

İdare tarafından kiraya verilen bazı işyerlerinin işyeri açma ve çalışma ruhsatları olmadan faal olarak çalıştıkları görülmüştür.

10.08.2005 tarih ve 25902 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in 2'nci maddesinde;

*“Bu Yönetmelik, sıhhî ve gayrisıhhî işyerleri ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerinin ruhsatlandırılması ve denetlenmesine dair iş ve işlemleri kapsar.”* denilmektedir.

4'üncü maddenin a ve n bentlerinde;

*“a) Yetkili idare: Belediye sınırları ve mücavir alanlar dışı ile kanunlarda münhasıran il özel idaresine yetki verilen hususlarda il özel idaresini, büyükşehir belediyesi sınırları içinde büyükşehir belediyesinin yetkili olduğu konularda büyükşehir belediyesini, bunların dışında kalan hususlarda büyükşehir ilçe belediyesini, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde belediyeyi, organize sanayi bölgesi sınırları içinde organize sanayi bölgesi tüzel kişiliğini, endüstri bölgesi sınırları içinde Sanayi ve Teknoloji Bakanlığını ve teknoloji geliştirme bölgesi yönetici şirketi ile bölgede yer alan AR-GE ve tasarım faaliyetinde bulunan firmalar için Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı il müdürlüklerini,*

....

*n) İşyeri açma ve çalışma ruhsatı: Yetkili idareler tarafından bu Yönetmelik kapsamındaki işyerlerinin açılıp faaliyet göstermesi için verilen izni,...”* hükümleri yer almaktadır.

Aynı Yönetmelik'in “İşyeri açılması” başlıklı 6'ncı maddesinin 1'inci fıkrasında ise;

*“Yetkili idarelerden usulüne uygun olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan işyeri açılmaz ve çalıştırılmaz....”* denilmektedir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde; işyeri açma ve çalışma ruhsatının, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde yetkilendirilmiş idari birimler tarafından verileceği, yetkili idareden alınan ruhsat olmadan iş yerinin açılıp çalıştırılmayacağı ifade edilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "İşyeri açma izni harcı" başlıklı 81'inci maddesinde;

*"Belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir işyerinin açılması "İşyeri Açma İzni Harcına" tabidir."* hükmü yer almaktadır.

İdare tarafından kiraya verilen taşınmazlara yönelik yerinde yapılan denetimlerde; kiraya verilen 61 adet işyerinin işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmadan faaliyet gösterdiği ve yukarıda yer verilen Yönetmelik hükümlerinin uygulanması noktasında İdarenin gerekli dikkati göstermediği tespit edilmiştir.

Denetim tespiti sonrasında Kamu İdaresi tarafından bulguda belirtilen hususlara yönelik çalışmaların başlatıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, İdare tarafından kiraya verilen işyerlerine yönelik anılan Yönetmelik hükümleri doğrultusunda ruhsatlandırma işlemlerinin tamamlanması ve bahsi geçen ruhsat harcına ilişkin tahakkuk ve tahsilat işlemlerinin yerine getirilmesi gerekmektedir.

### **BULGU 8: Belediye Taşınmazının Ortak Hizmet Sözleşmesi ile Meslek Kuruluşuna Bırakılması ve Sözleşme Şartlarının Yerine Getirilmemesi**

Mülkiyeti İdareye ait olan arsa üzerinde ortak hizmet projesi kapsamında kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu tarafından öğrenci yurdu ve sosyal tesis yapıldığı ve ortak hizmet projesi hükümlerine aykırı olarak binaların Belediyeye şartlı bağışı gerçekleşmeden taşınmaz üzerinde Kuruluş lehine 30 yıllık intifa hakkı tesis edildiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinin (h) bendinde; mahallî müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde taşınmaz almak, kamulaştırmak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, trampa etmek, tahsis etmek, bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesis etmek belediyenin yetki ve imtiyazları arasında sayılmıştır.

Yine aynı maddenin son bentlerinde; belediyelerin meclis kararıyla, sağlık, eğitim, sosyal hizmet ve turizmi geliştirecek projelere Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği

Bakanlığının onayı ile ücretsiz veya düşük bir bedelle amacı dışında kullanılmamak kaydıyla taşınmaz tahsis edebilecekleri hüküm altına alınmıştır.

Anılan Kanun'un 18'inci maddesine göre, belediye meclisinin görevleri arasında taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde tahsisin kaldırılmasına; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar vermek bulunmaktadır.

5393 sayılı Kanun'un "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75'inci maddesinde ise;

*"Belediye, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda; ...*

*c) Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, Cumhurbaşkanınca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve 7/6/2005 tarihli ve 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar Meslek Kuruluşları Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir. Diğer dernek ve vakıflar ile gerçekleştirilecek ortak hizmet projeleri için mahallin en büyük mülki idare amirinin izninin alınması gerekir.*

*d) Kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebilir veya süresi yirmibeş yılı geçmemek üzere tahsis edebilir. Bu taşınmazlar aynı kuruluşlara kiraya da verilebilir. Bu taşınmazların, tahsis amacı dışında kullanılması hâlinde, tahsis işlemi iptal edilir. Tahsis süresi sonunda, aynı esaslara göre yeniden tahsis mümkündür"* hükmü yer almaktadır.

Yükseköğrenim öğrencilerine barınma hizmeti sunmak amacıyla gerçek veya tüzel kişiler tarafından özel barınma kurumu açılmasına, işletilmesine ve denetimine ilişkin usul ve esasları düzenlemek amacıyla 09.09.2022 tarih ve 31948 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Yükseköğrenim Özel Barınma Hizmetleri Yönetmeliği'nin "Kapsam" başlıklı 2'nci maddesinde; "yükseköğrenim öğrencilerine her ne ad altında olursa olsun barınma hizmeti sunmak amacıyla açılan ve işletilen kurumların ve bu kurumlarda çalışan personel ile barınan öğrencilere ilişkin iş ve işlemlerin bu Yönetmelik hükümlerine tabi olacağı" belirtilmiştir. Aynı Yönetmelik'in "Temel esaslar" başlıklı 5'inci maddesinde ise; "kurum açma izni ile işyeri açma ve çalışma ruhsatı düzenlenmeden her ne ad altında olursa olsun yükseköğrenim

*öğrencilerine barınma hizmeti veren yerler ile öğrenci ibaresi kullanılarak faaliyet gösteren barınma yerleri açılmaz ve işletilemez” hükmüne yer verilmiştir.*

Yukarıdaki mevzuat hükümlerine göre, Belediye ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu arasında ortak hizmet projesi yapılması mümkün ancak, belediye mülkiyetinde olan bir taşınmazın ihalesiz olarak, ortak hizmet projesi kapsamında meslek kuruluşuna 30 yıllık intifa hakkı tesis edilerek verilmesi veya tahsis edilmesi mümkün değildir.

5393 sayılı Kanun'da belediye meclisinin görev ve yetkileri arasında bulunan taşınmaz mal alımı, satımı, takası, tahsisi, üç yıldan fazla kiralanması ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı ayni hak tesis edilmesi işlemlerinin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nda yazılı hükümlere göre yapılması gerekmektedir.

Diğer taraftan, Belediye mülkiyetindeki bir taşınmazın meslek kuruluşuna ücretsiz veya düşük bir bedelle tahsis edilebilmesi yalnızca 5393 sayılı Kanun'un 15'inci maddesi kapsamında hazırlanan; sağlık, eğitim, sosyal hizmet ve turizmi geliştirecek bir projenin Belediye Meclisi ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının onayından geçmesi durumunda mümkün olmaktadır.

Yapılan incelemede, Yenimahalle Belediyesi ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu arasında imzalanan 13/02/2012 tarihli ortak hizmet projesi kapsamında; imar planında kentsel servis alanı olarak ayrılmış bulunan ve mülkiyeti Yenimahalle Belediyesine ait olan taşınmaz üzerinde Belediye tarafından uygun görülecek projeye göre meslek kuruluşu tarafından öğrenci evi ve sosyal tesis alanı yaptırılarak Yenimahalle Belediyesine şartlı bağışının gerçekleştirilmesi ve buna karşılık Yenimahalle Belediyesince taşınmaz üzerinde Kuruluş lehine 30 yıl süreli intifa hakkının tapuya şerh edilmesine karar verildiği görülmüştür.

Söz konusu protokolün 4'üncü maddesinde; *“yapımı gerçekleştirilen öğrenci evi ve sosyal tesisin protokol hükümlerine göre yapı kullanma izin belgesinin alınmasından sonra en geç bir ay içinde Belediyeye şartlı bağışının gerçekleşmesi, aksi takdirde Kuruluş lehine intifa hakkı tesis edilmemesi”* hükmü yer almasına karşın yapı kullanım izin belgesinin alındığı 08/11/2013 tarihinden günümüze kadar taşınmazların Belediyeye bağışı gerçekleşmemiş ve Belediye tarafından Kuruluş lehine tesis edilen intifa hakkı sona erdirilmemiştir.

Ayrıca Kuruluş tarafından yapılan ve işletilen öğrenci evi ve sosyal tesisin kurum açma izni ile işyeri açma ve çalışma ruhsatı düzenlenmeden faaliyetini sürdürdüğü görülmüştür. Yükseköğretim Özel Barınma Hizmetleri Yönetmeliği'nin ilgili maddesinde yükseköğretim



öğrencilerine her ne ad altında olursa olsun barınma hizmeti sunmak amacıyla açılan ve işletilen kurumların bu Yönetmelik hükümlerine göre faaliyet sürdürecekleri ifade edilmiş olmakta iken Kuruluş tarafından işletilen öğrenci evi ve sosyal tesisin ilgili makamların izni olmadan faaliyet göstermesi Yönetmelik'te belirtilen denetim faaliyetlerinin de yerine getirilememesine neden olmaktadır.

Diğer taraftan öğrenci evi ve sosyal tesisin işletilmesine ilişkin esasları içeren 03/01/2014 tarihli ek protokol hükümlerine göre intifa hakkı süresince yurt kapasitesinin %10'u Belediye kullanımına bırakılmış ancak Belediye tarafından bu hakkın etkin bir şekilde kullanımı ve takibi yapılmamıştır. Belediye Kanunu'nda belediyelerin görev ve sorumlulukları belde sakinlerinin mahalli müşterek ihtiyaçlarının giderilmesi çerçevesinde tanımlanmıştır. Dolayısıyla belediyelerin, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda yapacakları ortak hizmet projelerinin hazırlanması ve yürütülmesi aşamalarında belediyenin hak ve menfaatlerinin gözetilmesi yanında belde sakinlerinin ihtiyaçlarını giderecek hükümleri de dikkate alması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında, ilgili meslek kuruluşuyla yapılan yazışmalarda protokol kapsamında yer alan yükümlülükler ile hukuki eksikliklerin ivedi bir şekilde yerine getirilmesinin istendiği aksi takdirde protokol hükümlerine aykırı hareket edilmiş sayılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; Belediye, Belediye Meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda; kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile Belediyenin hak ve menfaatlerini de gözeterek şekilde ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir. Ancak, bu projeler mevzuat hükümlerine uygun olarak hazırlanıp, yürütülmeli, gerekli izleme ve kontrol süreçleri ile proje şartlarına uygun olarak faaliyetlerin gerçekleştirilmesi garanti altına alınmalıdır. Şartlı bağış gerçekleşmeden kuruluşa intifa hakkı verilmesi imzalanan akde aykırılık yanında Belediye hak ve menfaatlerine zarar vermektedir. Sözleşme yükümlülüklerinin yerine getirilmemesi halinde yine sözleşmede öngörülen yaptırımların uygulanması zorunludur.

#### **BULGU 9: İdarenin Mülkiyetindeki Bazı Yapıların Yapı Kullanma İzin Belgelerinin Bulunmaması**

İdarenin mülkiyetinde olup aktif olarak kullanılan bazı yapıların yapı kullanma izin belgelerinin bulunmadığı görülmüştür.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 5'inci maddesinde yapı; "*Karada ve suda, daimi veya muvakkat, resmi ve hususi yeraltı ve yerüstü inşaatı ile bunların ilave, değişiklik ve tamirlerini içine alan sabit ve müteharrik tesisler*" olarak tanımlanmıştır.

Anılan Kanun'un "Yapı ruhsatı" başlıklı 21'inci maddesinde; Kanun'un kapsamına giren bütün yapılar için 26'ncı maddede belirtilen istisna dışında belediye veya valiliklerden yapı ruhsatı alınmasının mecburi olduğu ifade edilmiş,

"Yapı kullanma izni" başlıklı 30'uncu maddesinde ise; yapı tamamen bittiği takdirde tamamının, kısmen kullanılması mümkün kısımları tamamlandığı takdirde bu kısımlarının kullanılabilmesi için inşaat ruhsatını veren ilgili belediye ve valilik bürolarından; 27'nci maddeye göre ruhsata tabi olmayan yapıların tamamen veya kısmen kullanılabilmesi için ise ilgili belediye ve valilikten izin alınmasının mecburi olduğu, mal sahibinin müracaatı üzerine yapının ruhsat ve eklerine uygun olduğu ve kullanılmasında fen bakımından mahzur görülmediğinin tespitinin gerektiği belirtilmiştir.

Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği'nin "Genel İlkeler" başlıklı 5'inci maddesinin dokuzuncu fıkrasında; kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılacak veya yaptırılacak yapılara; imar planlarında o maksada tahsis edilmiş olmak, plan ve mevzuata aykırı olmamak üzere mimari, statik, tesisat fenni mesuliyeti ve her türlü sorumlulukların bu kamu kurum ve kuruluşlarınca üstlenilmesi ve mülkiyetin belgelenmesi kaydıyla avan projeye göre yapı ruhsatı, ilgili kamu kurumlarının geçici kabulünü müteakip yapı kullanma izin belgesinin talep üzerine ilgili idaresince düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri gereğince, mevzuat kapsamında istisna tutulan yapılar hariç olmak üzere tüm yapılar için yapı kullanma izin belgesi alınması gerekliliği bulunmaktadır.

Taşınmazlar üzerinde yapılan incelemelerde; İdarenin mülkiyetinde bulunan ve aktif olarak kullanılan 6 adet yapının yapı kullanma izin belgelerinin bulunmadığı tespit edilmiştir.

Denetim tespiti sonrasında Kamu İdaresi tarafından bulguda belirtilen hususlara yönelik çalışmaların başlatıldığı ifade edilmiştir.

Bu itibarla; söz konusu yapılara yönelik yapı kullanma izin belgelerinin alınmasına ilişkin mevzuat hükümleri doğrultusunda gerekli çalışmaların tamamlanması gerekmektedir.

---

---

## **BULGU 10: Yeni Birim Fiyat Analizlerinde Ticaret ve/veya Sanayi Odasınca Onaylanmamış Faturaların Yerel Rayiç Olarak Kullanılması**

Kamu İhale Kanunu kapsamında ihale edilen yapım işlerinde sözleşmede bulunmayan veya fiyatı belirli olmayan işlerin fiyatının fatura/proforma faturaya dayalı olarak oluşturulduğu ancak faturaların yerel rayiçlere uygun olduğuna ilişkin ticaret ve/veya sanayi odasının onayının alınmadığı görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 22'nci maddesinde; yeni fiyatın tespitinde iş kalemi veya iş grubunun niteliğine göre Genel Şartname'de belirtilen sıralamaya uyularak oluşturulan analizlerden birinin kullanılacağı ve iş kalemi veya iş grubunun niteliğine uygun olarak Genel Şartname'de belirtilen analizlere, kaynakların verimli kullanılması gözetilerek yine Genel Şartname'de belirtilen rayiçlerden biri, birkaçı veya tamamının uygulanabileceği ifade edilmiş ve idarece kabul edilmek şartıyla, ticaret ve/veya sanayi odasınca onaylanmış uygulama ayına ait yerel rayiçler bu rayiçlerden biri olarak sayılmıştır.

Oda Muamele Yönetmeliği'nin "Faturaların Rayice Uygunluğunun Onayı" başlıklı 38'inci maddesinde;

*"Faturaların rayice uygunluğunun onayı; faturaya konu mal veya hizmetle iştirak eden en az üç işletmeden belgelendirilmek suretiyle alınacak fiyatların ortalaması veya alınan fiyatlardan birbirine en yakın olanlar dikkate alınarak yapılır. ... Onay işlemi, fatura asılları üzerine yapılır.*

*Proforma faturalar ile birim fiyatı belirlemek için düzenlenen faturalar alım satım akdi hukuken gerçekleşmediğinden onaylanmaz. Ancak, birim fiyatı belirlemek için düzenlenen faturalarda işin tamamının belirtilmesi halinde bu faturaların onaylanması mümkündür. ..."* denilmektedir.

İdare uhdesinde bulunan yapım işleri üzerinde yapılan incelemelerde; sözleşmede bulunmayan veya fiyatı belirli olmayan işler için yeni birim fiyat tespiti yapılırken firmalardan alınan fatura/proforma faturaların ticaret ve/veya sanayi odasına onaylatılmadan fiyatların oluşturulduğu tespit edilmiştir.

Bu durumda Genel Şartname'de düzenlenen "Faturaların Rayice Uygunluğunun Ticaret ve/veya Sanayi Odasınca Onayı" aranmayarak, ticaret ve sanayi odasınca güncel rayiçlerin belirlenmesinde kullanılan yöntemlerden kaçınılarak işlem yapılmış olmaktadır.

Denetim tespiti sonrasında Kamu İdaresi tarafından bulguda belirtilen hususlara riayet edileceği ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri ve açıklamalar çerçevesinde, yapım işlerine yönelik yeni birim fiyatların tespitinde firmalardan alınan fatura/proforma faturaların ticaret ve/veya sanayi odasına onaylatılması ve Genel Şartname uyarınca işlem tesis edilmesi gerekmektedir.

### **BULGU 11: Yapım İşlerinde Kesin Kabul Yapılmadan Kesin Hakediş Raporu Düzenlenerek Yüklenicilere Ödeme Yapılması**

İdare tarafından ihale edilen yapım işlerinde kesin kabul tutanağının İdarece onaylanmadığı halde geçici kabulden sonra kesin hakediş raporunun düzenlenerek yükleniciye ödeme yapıldığı görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Amaç" başlıklı 1'inci maddesinde; bu Genel Şartname'nin, 5/1/2002 tarihli ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununa göre sözleşmeye bağlanan yapım işlerinin yürütülmesinde uygulanacak genel esasları belirlemek amacıyla hazırlandığı belirtilmiş olup,

"Kesin hakediş raporu ve hesap kesilmesi" başlıklı 40'ıncı maddesinde;

Birim fiyat esaslı sözleşmelerde, işin geçici kabulü yapıldıktan sonra, kesin hakediş raporunun düzenlenmesine esas olacak kesin metraj ve hesapların tamamlanmasına başlanacağı, yüklenicinin kesin hakediş raporunun düzenlenmesinde geçici hakediş raporlarındaki rakamlara itibar edilmeyeceği ve kesin metraj ve hesaplar sonucunda bulunan miktarların esas alınacağı,

Anahtar teslimi götürü bedel sözleşmelerde, kesin hakediş raporu düzenlenmesine işin geçici kabulü yapıldıktan sonra başlanacağı ve sözleşme ve eklerinde öngörülen hükümler çerçevesinde kesin hesap işlemlerinin gerçekleştirileceği,

İdarelerin teslim aldıkları kesin hesapları, teslim tarihinden başlamak üzere en çok altı ay içinde inceleyip onaylayacakları, aksi halde yüklenicinin, varsa itirazlarında haklı sayılacağı gibi, işin kesin kabulü yapılmış olmak şartı ile, kesin hakediş raporunun düzenlenmesini de isteyebileceği,

Kesin hesapların ve kesin kabul tutanağının idarece onaylanmasından sonra, bunlara ilişkin onay tarihlerinin sonuncusundan başlamak üzere en çok otuz gün içinde, idarece onaylanmış kesin hesaplara dayalı olarak, yapı denetim görevlisi tarafından kesin hakediş raporunun düzenleneceği,

“Kesin kabul” başlıklı 44’üncü maddesinde; kesin kabul için belirlenen tarihte, yüklenicinin yazılı müracaatı üzerine, kesin kabul komisyonunun oluşturularak geçici kabuldeki esas ve usullerle kesin kabulün yapılacağı, yüklenicinin belirlenen tarihte kesin kabul başvurusunda bulunmaması halinde idarece re’sen kesin kabul işlemlerine başlanabileceği,

Kesin kabul tutanağının yetkili makam tarafından onaylanması ile kesin kabul işleminin tamamlanmış olduğu ifade edilmiştir.

İdare tarafından gerçekleştirilen yapım işleri üzerinde yapılan incelemelerde; geçici kabule hazır hale gelmiş yapım işlerinde yüklenicilerin geçici kabul yapılmasına yönelik dilekçelerinde kesin hakedişin de düzenlenmesini istedikleri, İdare tarafından yapım işi ile ilgili kesin kabul tutanağının onaylanmadığı halde geçici kabulden hemen sonra kesin hakediş raporunun düzenlenerek yükleniciye ödeme yapıldığı tespit edilmiştir.

Denetim tespiti sonrasında Kamu İdaresi tarafından bulguda belirtilen hususlara riayet edileceği ifade edilmiştir.

Kesin hakediş raporu, yüklenici ile olan hesabın nihai anlamda kesilmesi niteliğinde olduğundan kesin kabul tutanağı İdare tarafından onaylanmadığı sürece yükleniciye kesin hakediş raporu düzenlenerek ödeme yapılması mevzuata aykırılık teşkil etmekte olup yapım işlerine yönelik gerçekleştirilen iş ve işlemlerde mevzuat hükümleri doğrultusunda hareket edilmesi gerekmektedir.

## **BULGU 12: Bütün Riskler (All Risk) Sigorta Poliçelerinin Öngörülen Riskleri Karşılammaması**

İdare tarafından ihale edilerek sözleşmeye bağlanan yapım işleri ile ilgili all risk sigorta poliçelerinin Yapım İşleri Genel Şartnamesi’nin öngördüğü içerikte hazırlanmadığı ve bu haliyle olası riskleri karşılamadığı görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi’nin 9’uncu maddesinin üçüncü fıkrasında; kıymetlerin sigortalanmasında muafiyet ve koasürans uygulamalarına ilişkin belirlemeler yapılmış olup,

- Tüm riskler için uygulanabilecek muafiyet oranının azami % 2,

- Deprem, sel, su baskını, toprak kayması ve terör riskleri için uygulanabilecek koasürans oranının azami %20 olduğu, bunlar dışında kalan riskler için koasürans uygulanmayacağı,

Ayrıca muafiyet ve koasürans kısmına isabet eden hasarların karşılanmasının yüklenicinin sorumluluğunda olduğu belirtilmiştir.

Beşinci fıkrasında ise; sigortalara ilişkin poliçelerin, idarenin yazılı izni dışında; genişletilmiş bakım devresi teminatı hariç, poliçenin geçici kabul tarihinden önce iptal edilemeyeceği ve süresinin kısaltılamayacağı, genişletilmiş bakım devresi teminatının ise kesin kabul tarihinden önce iptal edilemeyeceği hükmünü taşıması ve ilk hakediş raporunun düzenlenip tahakkuka bağlanmasından önce idareye verilmesi gerektiği, aksi halde hakediş tutarı ve öngörülmiş ise avansın ödenmeyeceği, sigorta primlerinin ödendiğine ve sigorta sözleşmesinin yürürlükte olduğuna dair sigortacıdan alınacak bir belgenin her hakedişin tahakkuka bağlanmasından önce idareye sunulmasının zorunlu olduğu ifade edilmiştir.

Yapım işlerine yönelik all risk poliçeleri üzerinde yapılan incelemelerde; poliçelerin bir kısmının ilgili bentte belirtilen azami muafiyet oranından daha yüksek muafiyetler içerdiği, (b) bendinde belirtilen riskler için öngörülen koasürans oranının üzerinde koasürans oranları belirlendiği, ayrıca poliçelerin Genel Şartname uyarınca taşıması gereken hükümleri karşılamadığı, bu halleri ile Kanun ve Genel Şartname’de detaylı olarak anlatıldığı şekilde iş ve işyerleri ile içinde bulunan değerleri ifade edilen risklere karşı gerektiği gibi sigorta teminatı kapsamına almadığı tespit edilmiştir.

Denetim tespiti sonrasında Kamu İdaresi tarafından bulguda belirtilen hususlara riayet edileceği ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri ve açıklamalar çerçevesinde, işyeri ve diğer kıymetlerin sigortalanması konusunda düzenlenen ilgili mevzuat hükümlerine uyulması ve bu doğrultuda işlem tesis edilmesi gerekmektedir.

### **BULGU 13: İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması**

İdarede çalışan 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 izninin 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 2023 yılında 1.683 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; İdarede görev alan kadrolu 68 işçiden 16'sının 300 ile 520 gün arasında, 20'sinin 200 ile 300 gün arasında, 20'sinin 100 ile 200 gün arasında, 12'sinin 35 ile 100 gün arasında kullanmadığı izinlerinin olduğu tespit edilmiştir. Bu işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları için işçinin son ücreti dikkate alınarak izin ücreti ödeneceğinden idareler açısından öngörülemeyen giderlerin ortaya çıkmasına neden olacaktır.

Denetim tespiti sonrasında Kamu İdaresi tarafından bulguda belirtilen hususlara riayet edileceği ifade edilmiştir.

Bu itibarla, belirtilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar çerçevesinde, İdare bünyesinde çalışan işçilerin yıllık ücretli izinlerinin, mevzuata uygunluk ve İdareye ek mali külfet getirmemesi amacıyla biriktirilmeden, zamanında ve düzenli olarak kullandırılması sağlanmalıdır.



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

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

<b>Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu</b>			
<b>Bulgu Adı</b>	<b>Yıl/Yıllar</b>	<b>İdare Tarafından Yapılan İşlem</b>	<b>Açıklama</b>
Belediye Taşınmazının Ortak Hizmet Sözleşmesi ile Meslek Kuruluşuna Bırakılması ve Sözleşme Şartlarının Yerine Getirilmemesi	2022	Yerine Getirilmedi	Yerine getirilmeyen söz konusu husus, Raporumuzun "Diğer Bulgular" bölümünde "Belediye Taşınmazının Ortak Hizmet Sözleşmesi ile Meslek Kuruluşuna Bırakılması ve Sözleşme Şartlarının Yerine Getirilmemesi" başlığı ile bulgu konusu edilmiştir.
Belediye Sınırları İçinde Yer Alan Bazı İşyerlerine İlişkin Çevre Temizlik Vergisinin Tahakkuk Ettirilmemesi	2022	Yerine Getirilmedi	Yerine getirilmeyen söz konusu husus, Raporumuzun "Diğer Bulgular" bölümünde "Bazı İşyerlerine İlişkin Çevre Temizlik Vergisi Tahakkuk ve Tahsilatının Yapılmaması"

			başlığı ile bulgu konusu edilmiştir.
İdare Sınırları İçinde İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyet Gösteren İşletmelerin Bulunması	2022	Yerine Getirilmedi	Yerine getirilmeyen söz konusu husus, Raporumuzun "Diğer Bulgular" bölümünde "Belediye Sınırları İçinde İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyet Gösteren İşletmelerin Bulunması" başlığı ile bulgu konusu edilmiştir.
İlan ve Reklam Vergisi Tahakkuku Yapılmayan Mükelleflerin Bulunması	2022	Yerine Getirilmedi	Yerine getirilmeyen söz konusu husus, Raporumuzun "Diğer Bulgular" bölümünde "Bazı İşyerlerine İlişkin İlan ve Reklam Vergisi Mükellefiyetine Yönelik Saha Kontrollerinin Yapılmaması" başlığı ile bulgu konusu edilmiştir.