



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ANKARA KEÇİÖREN BELEDİYESİ

2023 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2024



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU	9
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	9
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	9
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ.....	10
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ	11
7.	DENETİM BULGULARI	11
8.	EKLER.....	33

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: 2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	3
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	5
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	7
Tablo 8: Vadesine Göre Yapılandırılan Alacak Tutarları ile Muhasebe Kayıtlarının Karşılaştırılması	12
Tablo 9: 2023 Yılı Gelir Tahsilat Oranları	19

KISALTMALAR

BEM BİR SEN : Belediye ve Özel İdare Çalışanları Birliği Sendikası

KHK : Kanun Hükmünde Kararname

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Kurumun Yapılandırılan Alacakları ile Muhasebe Kayıtlarının Uyumsuz Olması
2. Duran Varlıklar İçin Yapılan Değer Artırıcı Harcamaların Doğrudan Gider Kaydedilmesi
3. Türkiye Belediyeler Birliğine Aktarılan Payların Kamu İdareleri Payları Hesabında Muhasebeleştirilmemesi

B. Diğer Bulgular

1. Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi
2. Hakedişlerden Kesilen Asgari Ücret Destek Tutarlarının İlgili Kuruma Gönderilmemesi
3. Bazı Gelir Kalemlerinin Tahsilat Tahakkuk Oranının Düşük Olması
4. Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsat Harcının Gelir Tarifesinde Belirlenmemiş Olması
5. Belediye Meclisince Asansör Periyodik Kontrol Ücretinin Hesaplanmasına Esas Alınacak Fiyatın Belirlenmemesi
6. Aile Cüzdanı Alımlarının Belediye Muhasebe Kayıtlarında Takip Edilmesi
7. İdarenin Tasarrufunda Bulunan Bazı Taşınmazların Ecrimisil Karşılığında Kullanılması
8. Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması
9. İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması
10. Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Belediyeler, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 127'nci maddesinde, belediye halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları seçimlerle oluşturulan kamu tüzel kişileri olarak tanımlanmıştır. Belediyelerin kuruluş, görev ve yetkilerinin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği Anayasa'da hüküm altına alınmıştır.

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

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

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

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

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

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

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

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

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

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

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

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

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

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	1575	636
Sözleşmeli Personel	-	37
Kadrolu İşçi	635	223
Geçici İşçi	-	-
Toplam	2210	896
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	2674	2674

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

1.3. Mali Yapı

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

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

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

Tablo 2: 2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

Bütçe Gider Türü	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Ek Ödenek (TL)	Eklenen/Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)
------------------	-------------------------------	----------------	-----------------------------	---------------------	---------------------------	--------------------------

Personel Giderleri	267.308.285,00	0,00	109.031.200/ 37.508.700	338.830.785,00	334.624.820,61	4.205.964,39
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	48.327.365,00	0,00	7.515.506/ 7.109.851	48.733.020,00	45.248.460,14	3.484.559,86
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	641.035.540,00	414.000.000,00	189.881.550/ 63.532.578	1.181.384.512,00	1.173.010.590,21	8.373.921,79
Faiz Gideri	19.000.000,00	0,00	13.300.000/00	32.300.000,00	32.217.160,57	82.839,43
Cari Transferler	60.338.810,00	15.000.000,00	22.585.943/ 10.546.550	87.378.203,00	85.862.112,83	1.516.090,17
Sermaye Giderleri	423.990.000,00	371.000.000,00	24.159.480/ 107.776.000	711.373.480,00	710.283.303,60	1.090.176,40
Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Yedek Ödenekler	140.000.000,00	0,00	0,00/140.000.000	0,00	0	0,00
Toplam	1.600.000.000,00	800.000.000,00	0,00	2.400.000.000,00	2.381.246.447,96	18.753.552,04

Keçiören Belediyesinin 2023 mali yılı bütçesi ile 1.600.000.000 TL ödenek öngörölmüş olup yıl içinde eklenen 800.000.000 TL ödenekle birlikte 2023 yılı ödenek toplamı 2.400.000.000 TL olmuştur. Yıl içinde 2.381.246.447,96 TL bütçe gideri yapılmış, 18.753.552,04 TL ödenek iptal edilmiştir. 2024 yılına ödenek devretmemiştir.

Tablo 3: 2023 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelir Türü	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	343.730.000,00	330.424.009,36	490.619,76	329.933.389,60	95,99
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	35.335.000,00	56.214.739,40	59.480,59	56.155.258,81	158,92
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	102.160.000,00	109.065.917,18	0,00	109.065.917,18	106,76
05- Diğer Gelirler	1.486.220.000,00	1.434.020.264,85	263.856,43	1.433.756.408,42	96,47
06- Sermaye Gelirleri	434.320.000,00	175.805.305,46	256.000,00	175.549.305,46	40,42
08- Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09- Red ve İadeler(-)	1.765.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	2.400.000.000,00	2.105.530.236,25	1.069.956,78	2.104.460.279,47	87,69

Buna göre 2023 yılında net bütçe geliri % 87,69 seviyesinde gerçekleşmiştir. Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri (%158,92) ile alınan bağış ve yardımlar (%106,76) beklenenin üstünde, sermaye gelirleri ise (%40,42) beklenenin altında gerçekleşmiştir.

Tablo 4:2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Ek Ödenek (TL)	Bütçe (Gerçekleşen) Gideri Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	267.308.285,00	0,00	334.624.820,61	98,76
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	48.327.365,00	0,00	45.248.460,14	92,85
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	641.035.540,00	414.000.000,00	1.173.010.590,21	99,29
04- Faiz Gideri	19.000.000,00	0,00	32.217.160,57	99,74
05- Cari Transferler	60.338.810,00	15.000.000,00	85.862.112,83	98,26
06- Sermaye Giderleri	423.990.000,00	371.000.000,00	710.283.303,60	99,85
07- Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00	0,00
08- Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00
09- Yedek Ödenekler	140.000.000,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	1.600.000.000,00	800.000.000,00	2.381.246.447,96	99,22

Buna göre 2023 yılında bütçe giderleri başlangıç ödeneğine göre %99,22 seviyesinde gerçekleşmiştir.

Belediyenin bütçe gelirleri ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2022 yılının 2021 yılına, 2023 yılının 2022 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

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

Bütçe Gelir Türü	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]
01- Vergi Gelirleri	147.809.015,06	198.627.546,05	330.424.009,36	34,38%	66,35
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	13.542.285,65	21.878.011,71	56.214.739,40	61,55%	156,95
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	26.317.552,54	33.712.149,57	109.065.917,18	28,10%	223,52
05- Diğer Gelirler	425.114.700,55	788.600.625,67	1.434.020.264,85	85,50%	81,84
06- Sermaye Gelirleri	8.490.180,00	98.857.797,50	175.805.305,46	1064,38%	77,84
08- Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00
Toplam	621.273.733,80	1.141.676.130,50	2.105.530.236,25	83,76%	84,42
09- Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	1.317.530,87	725.282,39	1.069.956,78	-44,95%	47,52

Net Toplam	619.956.202,93	1.140.950.848,11	2.104.460.279,47	84,04%	84,45
-------------------	-----------------------	-------------------------	-------------------------	---------------	--------------

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2023 yılında gelirler bir önceki yıla göre 963.509.431,36 TL'lik (%84,45) artış göstermiştir. Bu çerçevede; tutar olarak en büyük paya sahip olan (645.419.639,18 TL) Diğer Gelirler kalemindeki artış (%81,84) toplam artış üzerinde etkili olmuştur.

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

Bütçe Gider Türü	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]
01- Personel Giderleri	101.349.419,90	157.161.952,72	334.624.820,61	55,07%	112,92
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	16.980.732,28	24.558.032,96	45.248.460,14	44,62%	84,25
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	319.669.128,30	612.034.018,49	1.173.010.590,21	91,46%	91,66
04- Faiz Gideri	15.280.904,81	22.463.256,75	32.217.160,57	47,00%	43,42
05- Cari Transferler	23.396.449,74	41.987.517,08	85.862.112,83	79,46%	104,49
06- Sermaye Giderleri	171.896.566,64	279.561.355,44	710.283.303,60	62,63%	154,07
07- Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00
08- Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00
09- Yedek Ödenekler	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00
Toplam	648.573.201,67	1.137.766.133,44	2.381.246.447,96	75,43%	109,29

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2023 yılında 2022 yılına göre 1.243.480.314,52 TL (%109,29) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2023 yılında personel giderlerinin 177.462.867,89 TL (%112,92), mal ve hizmet alım giderlerinin 560.976.571,72 TL (%91,66) sermaye giderlerinin 430.721.948,16 TL (%154,07) arttığı görülmektedir. 2023 yılında azalış gösteren gider kalemi bulunmamaktadır.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2023 yılı Faaliyet Gideri 2.083.252.654,31 TL, Faaliyet Geliri 2.200.698.380,85 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 117.445.726,54 TL olarak gerçekleşmiştir.

Keçiören Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Keçiören Bel. Gıda Tük. Malları Paz. San. Tic. Ltd. Şti.	14.000.000,00	14.000.000,00	100
2	Metropol İmar İnşaat Taahhüt Sanayi ve Ticaret A.Ş.	40.000.000,00	33.000,00	0,085

Keçiören Belediyesinin dolaylı olarak hissedarı olduğu herhangi bir şirket bulunmamaktadır.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1 Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Keçiören Belediyesinin muhasebe kayıt işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Mahalli idarelerin hesap planı, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 46'ncı maddesinde ana hesap grupları, hesap grupları ve hesaplar 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'üncü ve 485'inci maddeleri uyarınca; mali tablolar, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde belirlenen ilkelere ve standartlara uygun olarak hazırlanır ve belirlenen sürelerde ilgililerin bilgisine sunulur. Bu bağlamda, İdarece üretilen cetvel ve temel mali tablolar ile diğer mali tablolar şunlardır:

- Mizan cetveli
- 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 tablolarına 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 değiştirilmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası, tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur. Hassas görevlere ilişkin prosedürler, tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur.

Risk Değerlendirme Standartları

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

Kontrol Faaliyetleri Standartları

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

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

Bilgi ve İletişim Standartları

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

İzleme Standartları

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

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Keçiören Belediyesi'nin 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: Kurumun Yapılandırılan Alacakları ile Muhasebe Kayıtlarının Uyumsuz Olması

Belediyenin çeşitli kanunlar ile yapılandırılmış alacak tutarlarının, 122/222 Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesabında yer alan tutarlarla uyummadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 122/222 Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesabının niteliğini açıklayan 92'nci ve 166'ncı maddelerine göre, mevzuatı gereğince gelirlerden alacaklar veya gelirlerden takipli alacaklar hesabında kayıtlı tutarlardan içinde bulunulan mali yılsonunu geçmeyen bir süre ile tecil veya tehir edilen tutarların 122 Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesabında, bir yılı aşan süreyle tecil veya tehir edilen alacakların ise 222 Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesabında izlenmesi; dönem sonunda ise, tecil veya tehir süresi bir yılın altına inen alacakların bu hesaptan 122 No.lu hesaba aktarılması gerekmektedir.

2023 yılsonu itibarıyla İdarenin yapılandırılmış alacak tutarı ile 122/222 Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesabında yer alan tutarlar aşağıdaki tabloda detaylı olarak gösterilmiştir.

Tablo 8: Vadesine Göre Yapılandırılan Alacak Tutarları ile Muhasebe Kayıtlarının Karşılaştırılması

İlgili Kanun	2024 Yılı İçerisinde Tahsil Edilmesi Gereken Alacak Tutarı (TL)	2025 Yılı ve Sonraki Yıllarda Tahsil Edilmesi Gereken Alacak Tutarı (TL)	Toplam (TL)
7256 (A)	26.347,11	-	26.347,11
7326 (B)	3.247.583,83	1.336.593,74	4.584.177,57
Toplam (C=A+B)	3.273.930,94	1.336.593,74	4.610.524,68
122 Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesabında Yer alan tutar (D)	6.976.204,01	-	6.976.204,01
222 Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesabında Yer alan tutar (D)	-	3.653.177,20	3.653.177,20
Fark (C-D)	3.702.273,07	2.316.583,46	6.018.856,53

Tablodan görüleceği üzere 2024 yılında tahsil edilmesi ve dolayısıyla 122 Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesabında izlenmesi gereken yapılandırılmış alacak tutarı 3.273.930,94 TL olmasına rağmen, bu hesapta kayıtlı alacak tutarı 6.976.204,01 TL'dir. Sonraki yıllarda tahsil edilmesi ve dolayısıyla 222 Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesabında izlenmesi gereken yapılandırılmış alacak tutarı ise 1.336.593,74 TL olmasına rağmen bu

hesapta kayıtlı alacak tutarı 3.653.177,20 TL olarak görünmektedir. Nihai olarak İdarenin 4.610.524,68 TL tutarında yapılandırılmış alacağı bulunmasına rağmen, ilgili hesaplarda toplamda 10.629.381,21 TL olarak izlenmekte, alacak tutarı ile muhasebe kayıtları arasında 6.018.856,53 TL'lik fark bulunmaktadır.

İdare tespitimize iştirak etmiş olup, gerekli işlemlerin tesis edildiğini bildirmiştir.

Sonuç olarak, çeşitli kanunlar ile yapılandırılmış alacakların vadesine göre ilgili hesaplarda tam ve doğru şekilde takip edilmesi, 122/222 Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesaplarının mali tablolarında doğru ve tam olması açısından önem arz etmektedir.

BULGU 2: Duran Varlıklar İçin Yapılan Değer Artırıcı Harcamaların Doğrudan Gider Kaydedilmesi

Belediyenin aktifinde kayıtlı duran varlıkların değerini, kullanım süresini ve hizmet kalitesini artıracak şekilde yapılan harcamalar, duran varlıkların değerine ilave edilmesi gerekirken, bunların doğrudan gider kaydedildiği tespit edilmiştir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Maddi duran varlıklar için yapılan değer artırıcı harcamalar" başlıklı 27'nci maddesinde; maddi duran varlıklar için sonradan yapılan ve o varlığın değerini, kullanım süresini, ürün ve hizmet kalitesini, sağlanan faydayı artıran veya üretilen mal veya hizmetlerin üretim maliyetini azaltan her türlü maliyetin, ilgili maddi duran varlığın kayıtlı değerine ilave edilip amortisman hesaplamasında dikkate alınacağı ve bunların dışında maddi duran varlıklar için yapılan her türlü normal bakım ve onarım harcamalarının gider olarak kaydedileceği ifade edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin Maddi Duran Varlıklar hesap grubuna ilişkin işlemlerin düzenlendiği "Hesap grubuna ilişkin işlemler" başlıklı 187'nci maddesinin ikinci fıkrasının (ç) bendinin ikinci alt bendinde, bir varlık için yapılan harcamaların varlığın iyileştirilmesi, ömrünün uzatılması veya veriminin artırılması sonucunu doğurması durumunda amortisman hesaplamasının varlığın yeni değeri üzerinden yapılması gerektiği belirtilmiştir.

Buna göre, kamu idaresinin kullanımında bulunan duran varlıklar edinme tarihindeki maliyet bedelleri ile duran varlık hesaplarına kaydedilmelidir. Söz konusu varlıkların iyileştirilmesi, ömrünün uzatılması veya veriminin artırılması amacı ile yapılan değer artırıcı harcama tutarlarının da bu varlıkların kayıtlı değerlerine ilave edilmesi gerekmektedir. Söz

konusu varlıkların giderleştirilmesi ise, kendilerinden beklenen yararlanma süresi içerisinde amortisman ayırmak sureti ile yapılmalıdır.

Diğer yandan, amortisman ve tükenme paylarına ilişkin açıklamaların yer aldığı 47 sıra numaralı Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nin 6'ncı maddesinin ikinci fıkrasında; maliyet bedeli, 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelikte yer alan taşınmazlar için 34.000 TL'yi aşmayan duran varlıklar ile tutarına bakılmaksızın Maddi Olmayan Duran Varlıklar ve Özel Tükenmeye Tabi Varlıklar hesap gruplarında izlenen varlıklar için amortisman oranının % 100 olarak belirlendiği; üçüncü fıkrasında ise hesaplarda kayıtlı duran varlıklar için yapılan harcamalardan yukarıda belirtilen limitleri aşanların değer artırıcı harcama olarak kabul edileceği hüküm altına alınmıştır. Yukarıda yer verilen parasal tutar, Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün 31 Ekim 2023 tarihli "Amortisman Limitlerinin Güncellenmesi" başlıklı yazısı ile 114.000 TL olarak güncellenmiştir.

Buna göre, taşınmazlar için yapılan ve 114.000,00 TL'yi aşan harcamaların değer artırıcı harcama olarak kabul edilmesi gerekmektedir. Buna karşın, 2023 yılı içerisinde Belediyeye ait duran varlıklar için ömürlerini uzatacak, verimlerini artıracak veya iyileştirilmesi adı altında bakım-onarım ve sıcak asfalt alımı harcamaları yapılmış olup, harcama tutarlarının ait oldukları varlıkların değeri ile ilişkilendirilmeksizin 630 Giderler hesabına kaydedilerek giderleştirilmesi, mali tablolarda 251 Yeraltı ve yerüstü düzenleri ve 252 Binalar hesaplarının bu tutar kadar noksan; 630 Giderler hesabının ise, aynı tutar kadar fazla görünmesine yol açmaktadır.

İdare tespitimize iştirak etmiş olup, gerekli işlemlerin tesis edileceğini bildirmiştir.

Sonuç olarak ilgili işlemlerde muhasebe kayıtlarının yukarıda yer verilen mevzuata uygunluğu sağlanmalıdır.

BULGU 3: Türkiye Belediyeler Birliğine Aktarılan Payların Kamu İdareleri Payları Hesabında Muhasebeleştirilmemesi

Belediyede, Türkiye Belediyeler Birliğine aktarılan payların 363 Kamu İdareleri Payları Hesabında izlenilmeden doğrudan giderleştirildiği tespit edilmiştir.

5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nun "Birliğin gelirleri başlıklı" 15'inci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde; birlik üyelerinin, birliğin kuruluş ve faaliyet

giderlerine katılma paylarının birliğin gelirlerinden olduğu belirtilmiştir. Türkiye Belediyeler Birliği Tüzüğü'nün "Birliğin gelirleri" başlıklı 20'nci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde ise birlik meclisince belirlenecek oranda üyelik aidatının alınacağı hüküm altına alınmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 363 Kamu İdareleri Payları Hesabına ilişkin "Hesabın niteliği" başlıklı 276'ncı maddesinde; bu hesabın, bütçe geliri olarak nakden veya mahsuben tahsil edilip özel kanunları gereğince diğer kurumlara aktarılmak üzere hesaplanan tutarların izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in "Hesabın işleyişi" başlıklı 277'nci maddesinde ise; bütçe geliri olarak tahsil edilip özel kanunları gereğince diğer kurumlara aktarılmak üzere hesaplanan tutarların bu hesaba alacak; bu hesapta kayıtlı tutarlardan nakden veya mahsuben ödenen tutarların bu hesaba borç kaydedileceği hüküm altına alınmıştır. Bu nedenle, özel kanunları gereğince diğer kurumlara aktarılmak üzere hesaplanan tutarların 363 Kamu İdareleri Payları Hesabına alacak kaydedilmesi ve ödeneceği zaman bu hesaptan çıkışının yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

Yapılan incelemede, 2023 yılında Türkiye Belediyeler Birliğine aktarılan payın öncelikle 363 Kamu İdareleri Payları Hesabına kaydedilip bu hesaptan çıkışının yapılması gerekirken, bu hesap kullanılmaksızın doğrudan 630 Giderler Hesabına kaydedildiği görülmüştür.

İdare tespitimize iştirak etmiş olup, gerekli işlemlerin tesis edileceğini bildirmiştir.

Sonuç olarak, idare tarafından Türkiye Belediyeler Birliğine aktarılacak paylar için 363 Kamu İdareleri Payları Hesabının kullanılması gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

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

Kurumun muhasebe kayıtlarının incelenmesinde; nakit yetersizliğinden dolayı 320

Bütçe Emanetleri Hesabına kaydedilen bütçe giderlerinin ilgililere ödenmesi aşamasında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde belirlenen öncelik sırasına uyulmadığı görülmüştür.

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

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

denilmektedir.

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

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

İdarenin bulgumuza karşılık olarak göndermiş olduğu cevapta kısaca bütçe emanetine alınan tutarların alınma sırasına göre ödeme yapılması halinde sıraya giren büyük ödemelerin bitirilmeden sonrakine geçilemeyeceğinden bazı küçük ödemelerin uzun süre beklemesine neden olacağından bahsedilmiş ve bundan sonraki süreçte söz konusu tutarların ödeme aşamasında daha adil olacağı belirtilmiş olup cevapta verilen gerekçelerin bulgumuzda belirttiğimiz mevzuat hükümleri açısından hiçbir şekilde geçerliliği bulunmamaktadır.

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

BULGU 2: Hakedişlerden Kesilen Asgari Ücret Destek Tutarlarının İlgili Kuruma Gönderilmemesi

Kurum tarafından yüklenicilere yapılan hakediş ödemelerinden kesilen asgari ücret desteği tutarlarının, ilgili kurum hesabına aktarılmadığı tespit edilmiştir.

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'na 12.01.2023 ve 14.07.2023 tarihlerinde (7431 ve 7456 sayılı Kanunlar ile) eklenen geçici 93 ve geçici 96'ncı maddelerinde, madde kapsamına giren işverenlere belli koşulları sağlamaları halinde, 2023 yılı Ocak ila Aralık ayları/dönemleri için asgari ücret desteğinden yararlanma imkânı getirilmiştir. Bu desteğin İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanacağı da yine mezkûr maddede hüküm altına alınmıştır.

5510 Sayılı Kanun'un geçici 93'üncü maddenin dokuzuncu fıkrasında;

“... ”

4734 sayılı Kanununun 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 birinci fıkra uyarınca İşsizlik Sigortası Fonu tarafından karşılanacak tutarlar bu idarelerce işverenlerin hak edişinden kesilerek Türkiye İş Kurumuna iade edilir.” hükmü yer almaktadır.

Bulgu konusu hususla ilgili Sosyal Güvenlik Kurumunca yayımlanan 01.09.2023 tarih ve 2023/25 sayılı “Asgari Ücret Desteği” konulu Genelge'nin “Ortak hükümler” başlıklı 8'inci maddesinde, hakedişten kesilen tutarların nasıl değerlendirileceğine ilişkin olarak; ihale makamlarının destek tutarına ilişkin hakedişlerden yaptıkları kesintilerin İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılıp aktarılmayacağı, aktarılacaksa her ay mı yoksa yılsonunda mı İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılacağı gibi hususlardaki sorularına ilişkin başvuru merciinin Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü olduğu ve belirtilen hususlarda ilgili Kuruma müracaat edilmesi gerektiği açıklanmıştır.

Yukarıda 2023 yılına ilişkin asgari ücret destek kesintileri için açıklanan süreç 2022, 2021, 2020 ve 2019 yıllarında da benzer düzenlemeler ile hayat bulmuştur. 2018 ve 2017 yıllarındaki kesintiler bağlamında ise ilgili tutarın aktarılması gereken kurum Hazine olmak üzere benzer düzenlemeler mevcuttur.

İdare tespitimize iştirak etmiş olup, gerekli işlemlerin tesis edileceğini bildirmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri ve açıklamalar doğrultusunda, Kurum tarafından hakedişlerden kesinti yapılarak emanet hesaplara alınan tutarların dönemine göre Hazine veya

İşsizlik Fonu hesaplarına aktarılması için gerekli işlemlerin yapılması gerekmektedir.

BULGU 3: Bazı Gelir Kalemlerinin Tahsilat Tahakkuk Oranının Düşük Olması

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

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

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun "Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları" başlıklı 61'inci maddesinde gelirlerin ve alacakların tahsili, giderlerin hak sahiplerine ödenmesi, para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm malî işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması işlemlerini muhasebe yetkilisinin yürüteceği; muhasebe yetkilisinin, bu hizmetlerin yapılmasından ve muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından sorumlu tutulacağı; aynı Kanun'un "Gelirlerin toplanması sorumluluğu" başlıklı 38'inci maddesinde de kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk, tahsiliyle yetkili ve görevli olanların, ilgili kanunlarda öngörülen tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumlu oldukları düzenlenmiştir.

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

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

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

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre; amme alacaklarına ilişkin olarak amme borçlusuna bir "ihbarname" düzenlenmeli ve tebliğ edildikten sonra 1 ay içinde ödeme yapılması istenmelidir. Buna rağmen ödeme yapılmazsa borçluya, 15 gün içinde borçlarını ödemesi veya mal bildiriminde bulunması için bir "ödeme emri" düzenlenerek tebliğ edilmelidir. Düzenlenen ödeme emrinde kişiye, borcunu zamanında ödemez veya mal bildiriminde bulunmazsa borcunun cebren tahsil edileceği ve mal

bildiriminde bulununcaya kadar üç ayı geçmemek üzere hapis ile cezalandırılacağı, mal bildirimini gerçeğe aykırı surette yaptığı takdirde ise hapis ile cezalandırılacağı bildirilmelidir. Ödeme emri üzerine hala ödeme yapılmamış ise “Haciz Varakası” düzenlenmeli ve haciz işlemlerine başlanmalıdır. Bununla birlikte istenen bilgileri zamanında vermeyenler için hem adli para cezası hem de hapis cezası öngörülmüş olmakla birlikte, bu suçların takibi için ise idarenin o mahaldeki en büyük memuruna Cumhuriyet Savcılığına ihbar yükümlülüğü getirilmiştir.

Belediyenin 2023 yılı hesabının incelenmesi neticesinde; Bütçe Gelir Kesin Hesap Cetvelinde önemli görülen ancak tahsilat tahakkuk oranı düşük kalarak gelecek yıla devreden bazı gelir kalemleri aşağıda gösterilmiştir.

Tablo 9: 2023 Yılı Gelir Tahsilat Oranları

Açıklama	Devreden Tahakkuk	Yılı Tahakkuku	Toplam Tahakkuk	Toplam Tahsilat	Red ve İadeler	Yılı Net Tahsilatı	Gelecek Yıla Devreden Tahakkuku	Tahsil Oranı(%)
Bina Vergisi	74.891.259,17	162.077.459,08	236.968.718,25	154.407.165,29	121.871,76	154.285.293,53	82.561.552,96	65,11
Arsa Vergisi	23.618.464,41	39.859.811,95	63.478.276,36	39.570.889,05	99.248,88	39.471.640,17	23.907.387,31	62,18
Arazi Vergisi	197.006,99	186.122,19	383.129,18	204.992,47	0	204.992,47	178.136,71	53,5
İlan Reklam Vergisi	1.351.745,42	670.607,06	2.022.352,48	688.020,71	3.635,00	684.385,71	1.334.331,77	33,84
Eğlence Vergisi	216.253,49	101.118,85	317.372,34	94.510,31	0	94.510,31	222.862,03	29,78
Çevre Temizlik	5.984.419,45	5.657.824,88	11.642.244,33	3.977.830,40	8.994,79	3.968.835,61	7.664.413,93	34,09
Diğer İdari Para Cezaları	10.272.614,99	11.805.009,58	22.077.624,57	6.589.509,66	2.165,00	6.587.344,66	15.488.114,91	29,84
Genel Toplam	116.531.763,92	220.357.953,59	336.889.717,51	205.532.917,89	235.915,43	205.297.002,46	131.356.799,62	60,94

İdare tespitimize iştirak etmiş olup, gerekli işlemlerin tesis edileceğini bildirmiştir.

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

BULGU 4: Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsat Harcının Gelir Tarifesinde Belirlenmemiş Olması

Belediyenin 2023 yılı gelir tarifesinde Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsat Harcına ilişkin herhangi bir kaleme yer verilmediği tespit edilmiştir.

394 sayılı Hafta Tatili Hakkında Kanun'un;

1'inci maddesinde;

“On bin veya on binden fazla nüfusu havi şehirlerde alüminyum fabrika, imalathane, tezgah, dükkan, mağaza, yazıhane, ticarethane, sınai ve ticari bilüminyum müessesat ve tevabiinin haftada bir gün tatili faaliyette bulunmaları mecburidir.”

8’inci maddesinde;

“İşbu kanunun ahkâmı istisnaiyesinden istifade etmek isteyen müesseselerin sahip veya müdürü mes’ullerinin mahalli belediye meclislerine müesseselerinin nevi, evsaf ve şeraitini ve istihdam ettikleri memur ve amele miktarını mübeyyin bir beyanname vererek ruhsatname almaları lazımdır. Belediye mıntıklarından hariç bulunan müesseseler en yakın belediyelere müracaat ederler. Ruhsatnameler bir sene için muteberdir.” denilmektedir.

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

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

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

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

Aynı Kanun’un 12’nci maddesinde;

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

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

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

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

1'inci maddesinde;

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

2'inci maddesinde;

“ ...

29 Ekim günü özel işyerlerinin kapanması zorunludur.” Denilmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri gereğince, perakende işletme sıfatına haiz işletme ve müesseseler ulusal bayram günlerinde faaliyetlerine devam etmek istedikleri takdirde buldukları yer belediyesinden ruhsat almaları ve belirlenmiş olan tarifeye göre ilgili dönem veya dönemde belediyeye ödeme yapmaları mecburidir.

Yapılan incelemede, 2023 yılı gelir tarifesinde Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsat harcı ile ilgili olarak herhangi bir tarife belirlenmediği görülmüştür.

İdare tespitimize iştirak etmiş olup, gerekli işlemlerin tesis edileceğini bildirmiştir.

Sonuç olarak, Belediyenin 2023 yılı gelir tarifesinde Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı tarifesine yer verilmesi ve belirlenen tarife üzerinden ilgili işletme ve müesseselerden ilgili harç tutarlarının tahsil edilmesi gerekmektedir.

BULGU 5: Belediye Meclisince Asansör Periyodik Kontrol Ücretinin Hesaplanmasına Esas Alınacak Fiyatın Belirlenmemesi

Periyodik kontrol ücretinin hesaplanmasına esas alınacak olan fiyatın İdarenin karar organı tarafından belirlenmediği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun “Belediyenin yetkileri ve imtiyazları” başlıklı 15'inci maddesinin birinci fıkrasının (s) bendinde; belediye sınırları içerisinde, yapı ruhsatı veya yapı kullanma izni hangi idare tarafından verilmiş olursa olsun, hizmete sunulacak olan asansörlerin tescilini yapmak, ilgili teknik mevzuat çerçevesinde yıllık periyodik kontrollerini yapmak ya da yetkilendirilmiş muayene kuruluşları aracılığıyla yaptırmak, gerekli hâllerde asansörleri hizmet dışı bırakmak belediyenin yetki ve imtiyazları arasında sayılmıştır.

Diğer taraftan Asansör Periyodik Kontrol Yönetmeliği'nin;

“Periyodik kontrol ücreti başlıklı” 10’uncu maddesinde; periyodik kontrol ücretinin hesaplanmasında esas alınacak olan fiyatın EK-1’de belirtilen taban ve tavan fiyat aralığına göre ilgili idarenin karar organı tarafından belirleneceği,

“Periyodik kontrol ücretinin tahsili” başlıklı 23’üncü maddesinde; ilgili idare tarafından talep edilmesi ve protokolde belirtilmesi durumunda EK-1’de yer alan taban ve tavan fiyat aralığında ilgili idarece belirlenen fiyatın azami %10’unun protokol yapılan idareye A tipi muayene kuruluşunca aktarılacağı, ilgili idare payının alınıp alınmayacağı ve ilgili idare payı alınacaksa miktarının protokolde açıkça yer alacağı belirtilmiştir.

Yukarıda açıklandığı üzere periyodik kontrol ücretinin hesaplanmasına esas alınacak olan fiyatın belediye meclisi kararı ile belirlenmesi ve periyodik kontrol ücreti ile eğer alınacaksa ilgili idare payının A tipi muayene kuruluşu ile yapılacak olan protokolde yer alması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, periyodik kontrol ücretinin hesaplanmasına esas alınacak olan fiyatın Yönetmelik ekinde yer alan taban ve tavan fiyatlar arasında belirlenmesi için Belediye Meclisi kararı alınmadığı, fiyat ile ilgili meclis kararı olmadığı halde idare ile A tipi muayene kuruluşu arasında protokol yapıldığı tespit edilmiştir.

İdare tespitimize iştirak etmiş olup, gerekli işlemlerin tesis edileceğini bildirmiştir.

Sonuç olarak Belediye Meclisi tarafından periyodik kontrol ücretinin hesaplanmasına esas alınacak fiyatın belirlenmesine yönelik karar alınması ve belirlenen fiyat baz alınarak A tipi muayene kuruluşu ile protokol yapılması gerekmektedir.

BULGU 6: Aile Cüzdanı Alımlarının Belediye Muhasebe Kayıtlarında Takip Edilmesi

Mal Müdürlüğünden alınan aile cüzdanları için tahsil edilen bedellerin hiçbir şekilde Belediye hesapları ile ilişkilendirilmemesi gerektiği halde alım bedellerinin bütçeden ödenmesi ve bunların satışı sonucu tahsil edilen tutarların bütçeye gelir kaydedilmesi suretiyle Belediye hesaplarında takip edildiği görülmüştür.

Evlendirme Yönetmeliği'nin “Evlendirme memurluğunun görev, yetki ve sorumlulukları” başlıklı 6’ncı maddesinde; evlendirme memurlarına aile cüzdanı düzenleme

görevi verilmiş olup belediye personeli arasından görevlendirilen evlendirme memurlarının belediye başkanına karşı sorumlu oldukları düzenlenmiştir.

Aynı Yönetmelik'in "Aile cüzdanlarının mal sandıklarından alınması" başlıklı 54'üncü maddesinde; aile cüzdanlarının il ve ilçe mal sandıklarınca evlendirme memurlarına kredili olarak verileceği, bu cüzdanların zimmetle verilmesi ve bedelinin tahsili hususlarında Devlet Muhasebesi Muamelat ve Genel Yönetmelik hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir. Bu hüküm ile hem muhasebe yönetmeliklerine atıf yapılmış hem de aile cüzdanlarının ilgili mal müdürlüğü veya defterdarlık muhasebe müdürlüğüne belediye tarafından görevlendirilecek yetkili memurlara zimmetle verilmesi gerektiği hükme bağlanmıştır.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Değerli kâğıtlara ilişkin işlemler" başlıklı 498'inci maddesine göre; değerli kâğıtlar kapsamında olan aile cüzdanları yetkili memurlara, satıldıkça bedeli teslim edilmek üzere zimmetle verilir. Aynı maddenin devamındaki hükme göre ise yetkili memurlar, muhasebe birimlerinden zimmetle aldıkları değerli kâğıtların satış hasılatını en çok on beş günde bir ve her halde mali yılın son iş gününde ilgili mal müdürlüğü veya defterdarlık muhasebe birimi veznesine veya banka hesabına yatırmak zorundadırlar.

Anılan mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; aile cüzdanlarının Belediyenin yetkili memurları tarafından mal müdürlüğünden zimmetle ve bedelsiz alınacağı, söz konusu cüzdanlar satıldıkça tahsil edilen tutarların mevzuatta belirlenen sürelerde ilgili mal müdürlüğüne yine yetkili memurlar tarafından yatırılması gerektiği anlaşıldığından Belediyenin aile cüzdanlarının satın alınması, satılması, muhafaza edilmesi ve muhasebeleştirilmesi ile ilgili herhangi bir yükümlülüğü olmadığı değerlendirilmektedir.

Yapılan incelemede, aile cüzdanı bedellerinin Belediye bütçesinden karşılandığı, cüzdanların ilgililere satışı yapıldıkça tahsil edilen tutarların Belediye bütçesine gelir kaydedildiği ve bunlara ilişkin işlemlerin Belediye muhasebe kayıtlarında izlendiği tespit edilmiştir.

İdare bulgumuza karşılık olarak göndermiş olduğu cevap yazısında Aile Cüzdanlarına ait tahsil edilen paraların emanet işlemine alınması esnasında Aile Cüzdan bedellerinin karşılığında vatandaşlara tahsilat makbuzu verilerek satış işleminin gerçekleştirildiği ve daha sonra ilgili idareye gönderildiği ifade edilmiş olup cevapta verilen gerekçelerin bulgumuzda belirttiğimiz mevzuat hükümleri ve açıklamalar açısından geçerliliği bulunmamaktadır. Zira

bulgumuzun esas noktası aile cüzdanlarına ilişkin bedellerin ne emanet ne de bütçe geliri olacak şekilde muhasebe kayıtlarına alınmamasına yöneliktir.

Sonuç olarak yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri gereği, değerli kâğıt niteliğini haiz aile cüzdanlarına ilişkin yetkili memur eliyle gerçekleşen teslim işlemlerinin zimmetle yapılması, cüzdanların alım ve satışına ilişkin işlemlerin Belediyenin muhasebe kayıtları ile ilişkilendirilmemesi gerekmektedir.

BULGU 7: İdarenin Tasarrufunda Bulunan Bazı Taşınmazların Ecrimisil Karşılığında Kullanılması

İdarenin bazı taşınmazları, kiralama ihalesi yapılmadan ecrimisil alınarak kullanılmaktadır.

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

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

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

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

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

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

Emlak İstimlak Müdürlüğünden temin edilen ecrimisil dosyaları üzerinde yapılan incelemede, 31.12.2023 tarihi itibarıyla idarenin sahip olduğu taşınmazların bir kısmının ecrimisil karşılığı kullandırıldığı, esasında işgal edilen taşınmaz için bir nevi tazminat olan ecrimisilin kira niteliğine dönüştürüldüğü görülmüştür.

Bu itibarla, Belediyenin mülkiyetinde olup işgal altında olan bütün taşınmazlarında ecrimisilin ihalesiz kiralama yöntemi olarak kullanılmasının 2886 sayılı Kanun hükümlerine aykırılık teşkil edeceği açıktır.

İdare tespitimize iştirak etmiş olup, gerekli işlemlerin tesis edileceğini bildirmiştir.

Sonuç olarak, söz konusu taşınmazların tespit edildikten sonra tahliye yoluna gidilerek ihale yoluyla kiraya verilmesi, gerek 2886 sayılı Kanun'da yer alan açıklık ve rekabet ilkelerinin gerçekleştirilmesi gerekse de Belediyenin gelirlerinin artışı açısından önem arz etmektedir.

BULGU 8: Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması

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

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

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

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

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

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

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

İdare tespitimize iştirak etmiş olup, gerekli işlemlerin tesis edileceğini bildirmiştir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri uyarınca, kamu idarelerine ait tapuda kayıtlı olan taşınmazların mevcut kullanım şekilleri ile tapu bilgilerinin uyumlu hale getirilmesi amacıyla detaylı çalışma yapılması suretiyle cins tashihlerinin yapılması gerekmektedir.

BULGU 9: İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması

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

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

Aynı Kanun'un 103'üncü maddesinde ise yıllık ücretli izni bu Kanun'un 56'ncı maddesine aykırı olarak bölen veya hak edilmiş izni kullanmadan iş sözleşmesinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya belirtilen Yönetmelik'in esas ve usullerine aykırı olarak izin kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için yediyüzelli altı Türk Lirası (2023 yılında 1.683 TL) idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

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

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

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

cezasına muhatap olunması ve fazladan mali külfet yüklenilmesi sonucunu doğurmaktadır.

Yapılan incelemede, belediye bünyesinde çalışan 214 sürekli işçiden;

8 işçinin 400-500 gün arasında,

31 işçinin 300-400 gün arasında,

60 işçinin 200-300 gün arasında,

77 işçinin 100-200 gün arasında,

29 işçinin 50-100 gün arasında kullanılmamış yıllık izni bulunduğu tespit edilmiştir. Bu işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları için işçinin son ücreti dikkate alınarak izin ücreti ödeneceğinden idareler açısından öngörülemeyen giderlerin ortaya çıkmasına neden olacaktır.

İdare tespitimize iştirak etmiş olup, gerekli işlemlerin tesis edileceğini bildirmiştir.

Sonuç olarak, belediyede çalışan işçilerin yıllık ücretli izinlerinin, mevzuata uygunluk ve Belediyeye ek mali külfet getirmemesi amacıyla biriktirilmeden, zamanında ve düzenli olarak kullanılması sağlanmalıdır.

BULGU 10: Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması

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

Anayasa'nın "1. Genel ilkeler" başlıklı 128'inci maddesinde memurların ve diğer kamu görevlilerinin hakları ve yükümlülüklerinin, aylık ve ödeneklerinin ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceği ancak, malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümlerinin saklı olduğu hüküm altına alınmıştır. Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'nun 25/8/2021 tarihli kararının "Genel Hükümler" başlıklı birinci kısmının birinci maddesinde bu Kararda düzenlenmeyen mali ve sosyal haklar hakkında ilgili mevzuat hükümlerinin uygulanmasına devam olunacağı belirtilmektedir. Söz konusu Kararın ilgili bölümünde, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'ndaki usul ve esaslar çerçevesinde

ödenebilecek sosyal denge tazminatı tavan tutarına ilişkin düzenlemenin yapıldığı bunun dışında mali ve sosyal haklarla ilgili bir hüküm bulunmadığı görülmüştür.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun "Mahalli idarelerde sözleşme imzalanması" başlıklı 32'nci maddesinin birinci fıkrasına göre 27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin ek 15'inci maddesi hükümleri çerçevesinde sosyal denge tazminatının ödenmesine belediyelerde belediye başkanının teklifi üzerine belediye meclisince, il özel idaresinde valinin teklifi üzerine il genel meclisince karar verilmesi halinde, sözleşme döneminde verilecek sosyal denge tazminatı tutarını belirlemek üzere ilgili mahalli idarede en çok üyeye sahip sendikanın genel başkanı veya sendika yönetim kurulu tarafından yetkilendirilecek bir temsilcisi ile belediyelerde belediye başkanı, il özel idaresinde vali arasında toplu sözleşme sürecinin tamamlanmasını izleyen üç ay içerisinde sözleşme yapılabilmektedir. Bu sözleşme, Kanun'un uygulanması bakımından toplu sözleşme sayılmaz ve bu kapsamda Kamu Görevlileri Hakem Kurulu'na başvurulamaz. Söz konusu düzenlemede yer alan "sözleşme döneminde verilecek sosyal denge tazminatı tutarını belirlemek üzere" ibaresinden de anlaşılacağı üzere imzalanacak toplu sözleşme sosyal denge ödemesi ile ilgili olmalıdır. Bunun dışında sözleşmeye sosyal denge tazminatı ödemesi ile ilgili olmayan hükümler konulmamalıdır.

İdare ile sendika arasında imzalanan sözleşmenin;

"İşverenin hak ve yükümlülükleri" başlıklı 11'inci maddesinde;

- a) *İşveren Sosyal Denge Sözleşmesine aykırı olmamak üzere işin tanzimi, işlerin sevk ve idaresiyle ilgili kararlar almaya yetkilidir.*
- b) *İşverende iş güvenliği ve çalışanların sağlığı açısından gereken her türlü önlemi almakla yükümlüdür.*
- c) *Çalışanların tüm haklarını zamanında ve imkânlar nispetinde yerine getirmekle yükümlüdür.*
- d) *Sendikal çalışmalar konusunda sendikaya ve sendikayı temsil yetkisine sahip çalışanlara her türlü kolaylığı sağlar.*
- e) *İşveren temsilcileri kendi iş birimlerine bildirilen iş güvenliği ve çalışanları ilgilendiren bildirme, servis notu ve talimatları çalışanlara tebliğ eder.*
- f) *Çalışanların görevlerini yaparken özel ve tüzel kişilere zarar vermeleri halinde*

aleyhine açılacak davalarda işveren hukuki destek sağlar.”,

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

“İşveren, sendika ve ilgili şubenin temsilcileri, çalışanları için girişecek sosyal çalışmalarda ve sosyal konulardaki ihtiyaçları için (eğitim, seminer, konferans ve eğitsel toplantılar) salon, araç ve gereçlerden önceden izin alınarak yararlandırılabilir. Bu çalışmalar mümkün olduğu kadar işyerinin çalışma düzenini aksatmayacak şekilde mesai saatinde yapılır.”,

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

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

Sosyal denge sözleşmesinden faydalanamazlar.” hükümleri yer almaktadır.

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

İdare tespitimize iştirak etmiş olup, gerekli işlemlerin tesis edileceğini bildirmiştir.

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

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

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

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi	2022	Yerine Getirilmedi	Söz konusu hususa, “Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi” başlığı altında raporun “Diğer Bulgular” bölümünün 1 No.lu bulgusu olarak yer verilmiştir.
Bazı Gelir Kalemlerinin Tahakkuk Tahsilat Oranının Düşük Olması	2022	Yerine Getirilmedi	Söz konusu hususa, “Bazı Gelir Kalemlerinin Tahsilat Tahakkuk Oranının Düşük Olması” başlığı altında raporun “Diğer Bulgular” bölümünün 3 No.lu bulgusu olarak yer verilmiştir.
Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması	2022	Yerine Getirilmedi	Söz konusu hususa, “Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması” başlığı altında

			raporun “Diğer Bulgular” bölümünün 8 No.lu bulgusu olarak yer verilmiştir.
İdarenin Tasarrufunda Bulunan Bazı Taşınmazların Ecrimisil Karşılığında Kullanılması	2022	Yerine Getirilmedi	Söz konusu hususa, “İdarenin Tasarrufunda Bulunan Bazı Taşınmazların Ecrimisil Karşılığında Kullanılması” başlığı altında raporun “Diğer Bulgular” bölümünün 7 No.lu bulgusu olarak yer verilmiştir.
Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsat Harcının Gelir Tarifesinde Belirlenmemiş Olması	2022	Kısmen Yerine Getirildi	Söz konusu hususa, “Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsat Harcının Gelir Tarifesinde Belirlenmemiş Olması” başlığı altında raporun “Diğer Bulgular” bölümünün 4 No.lu bulgusu olarak yer verilmiştir.
İşçilerin Kanunda Belirtilen Yıllık İzinlerinin Kullanılmaması	2022	Yerine Getirilmedi	Söz konusu hususa, “İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması” başlığı altında raporun “Diğer

			Bulgular” bölümünün 9 No.lu bulgusu olarak yer verilmiştir.
Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması	2022	Yerine Getirilmedi	Söz konusu hususa, “Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması” başlığı altında raporun “Diğer Bulgular” bölümünün 10 No.lu bulgusu olarak yer verilmiştir.