T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

İSTANBUL ÇEKMEKÖY BELEDİYESİ

www.balioglu.net

2020 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2021

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 13
7. DENETİM BULGULARI 13
8. EKLER 33

www.balioglu.net

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1 : Personel Durumu 3
Tablo 2 : 2020 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu 3
Tablo 3 : 2020 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu 4
Tablo 4 : 2020 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu 5
Tablo 5 : Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri 5
Tablo 6 : Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri 6
Tablo 7 : Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler 7
Tablo 8: Geçiş Hakkına Konu Taşınmazlara İlişkin Tarife 26

www.balioglu.net

KISALTMALAR

BEM-BİR-SEN	**:**	Belediye ve Özel İdare Çalışanları Birliği Sendikası
EPDK	**:**	Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu

www.balioglu.net

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. Diğer Bulgular

1. Sosyal Denge Sözleşmesine Mevzuatında Belirtilenin Dışındaki Konularla İlgili Hükümlerin Konulması

2. İşçilere Yıllık İzinlerinin Mevzuata Uygun Olarak Kullandırılmaması

3. Sözleşmeli Statüde Çalışan Personellerin Müdür Olarak Görevlendirilmesi

4. Bazı İşletmelerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmaksızın Faaliyette Bulunması, Buna Bağlı Olarak İşyeri Açma İzni Harcının Tahsil Edilmemiş Olması ve Bunlara Yasal Müeyyidelerin Uygulanmaması

5. Elektrik Alımlarında Serbest Tüketici Sıfatıyla İhale Yapılmaması

6. İstanbul Büyükşehir Belediyesi Tarafından İdareye Aktarılması Gereken Kazı Bedellerinin Takip Edilmemesi

7. Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Belirlenmemesi Nedeniyle Herhangi Bir Tahsilatın Yapılamaması

8. Maden Payının Kontrolünün Sağlanmaması

9. Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi

10. Ecrimisilin Olağan Bir Taşınmaz Yönetim Şekline Dönüştürülmesi

www.balioglu.net

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.

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

www.balioglu.net

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, temiz su atık su tesisleri kurup işletmek, ulaşım hizmetlerini görmek, ticari hayata katkı sağlamak gibi yetki ve imtiyazlar sayılmıştır.

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

www.balioglu.net

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

Çekmeköy Belediyesinin karar organı olan Çekmeköy Belediye Meclisi, Belediye Başkanı dahil olmak üzere 38 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 adet belediye meclis üyesini belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirebilmektedir.

Çekmeköy Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı 2 adet birim

belirlenmiştir. Bunlar Özel Kalem Müdürlüğü ile Teftiş ve Denetim Müdürlüğüdür. Başkana bağlı 5 adet memur başkan yardımcısı, 2 adet meclis üyesi başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin 23 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	677	216
Sözleşmeli Personel	-	65
Kadrolu İşçi	233	84
Geçici İşçi	-	6
Toplam	**910**	**371**
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel		**766**

1.3. Mali Yapı

www.balioglu.net

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

Çekmeköy Belediyesinin 2020 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir:

Tablo 2 : 2020 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod1	Giderin Türü	Geçen Yıldan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Eklenen / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri		39.790.000,00	1.868.914,96	41.658.914,96	40.005.837,66	1.653.077,30	

02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri		6.425.000,00	266.411,40	6.691.411,40	6.202.591,15	488.820,25	
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri		158.000.000,00	7.679.478,24	165.679.478,24	151.140.759,61	14.538.718,63	
04	Faiz Giderleri							
05	Cari Transferler	155.972,00	6.930.000,00	891.800,00	7.977.772,00	7.006.384,86	130.002,14	841.385,00
06	Sermaye Giderleri	634.142,46	42.950.000,00	4.334.895,40	47.919.037,86	47.116.242,09	802.795,77	
07	Sermaye Transferleri		905.000,00	-41.500,00	863.500,00	863.453,68	46,32	
08	Borç Verme							
09	Yedek Ödenek		15.000.000,00	-15.000.000,00				
Toplam		**790.114,46**	**270.000.000,00**	**0,00**	**270.790.114,46**	**252.335.269,05**	**17.613.460,41**	**841.385,00**

Çekmeköy Belediyesinin 2020 mali yılı bütçesi ile 270.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup önceki yıldan devreden 790.114,46 TL ödenekle birlikte 2020 yılı ödenek toplamı 270.790.114,46 TL olmuştur. Yıl içinde 252.335.269,05 TL Bütçe Gideri yapılmış, 17.613.460,41 TL ödenek iptal edilmiş, kalan 841.385,00 TL ödenek ise 2021 yılına devretmiştir.

www.balioglu.net

Tablo 3 : 2020 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	63.423.000,00	62.351.188,48	236.705,81	62.114.482,67	98
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	62.200.000,00	50.792.002,15	729.258,76	50.062.743,39	80
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	3.000.000,00	6.431.305,53	0,00	6.431.305,53	214
05- Diğer Gelirler	81.877.000,00	96.356.557,74	225.259,53	96.131.298,21	117
06- Sermaye Gelirleri	60.050.000,00	53.897.856,91	0	53.897.856,91	90
08-Alacaklardan Tahsilat					
09- Red ve İadeler (-)	-550.000,00	0	0	0	
Toplam	**270.000.000,00**	**269.828.910,81**	**1.191.224,10**	**268.637.686,71**	**99**

Buna göre 2020 yılında net bütçe geliri %99 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri (%.98) ve teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%.80), sermaye gelirleri ise (%90) seviyesinde gerçekleşmiştir.

Tablo 4 : 2020 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	39.790.000,00	40.005.837,66	101
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	6.425.000,00	6.202.591,15	97
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	158.000.000,00	151.140.759,61	96
04- Faiz Gideri	0	0	
05- Cari Transferler	6.930.000,00	7.006.384,86	101
06- Sermaye Giderleri	42.950.000,00	47.116.242,09	110
07- Sermaye Transferleri	905.000,00	863.453,68	95
08- Borç Verme	0	0	
09- Yedek Ödenekler	15.000.000,00	0	
Toplam	**270.000.000,00**	**252.335.269,05**	**93**

Buna göre 2020 yılında bütçe giderleri %93 seviyesinde gerçekleşmiştir.

Belediyenin bütçe gelirler ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2019 yılının 2018 yılına, 2020 yılının 2019 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır:

Tablo 5 : Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2018 Yılı (TL) (A)	2019 Yılı (TL) (B)	2020 Yılı (TL) (C)	2019-2018 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2020-2019 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	43.814.405,61	50.352.981,70	62.114.482,67	15	23
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	49.044.922,44	46.363.513,06	50.062.743,39	-5	8
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	4.088.161,36	3.000.000,00	6.431.305,53	-27	114
Diğer Gelirler	79.705.983,94	81.250.087,78	96.131.298,21	2	18
Sermaye Gelirleri	927.359,00	10.466.524,88	53.897.856,91	1029	415
Toplam	177.580.832,35	191.433.107,42	268.637.686,71	9	40

www.balioglu.net

Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	0	0	0		
Net Toplam	**177.580.832,35**	**191.433.107,42**	**268.637.686,71**	**8**	**40**

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2020 yılında gelirler bir önceki yıla göre 77.204.579,29 TL'lik (%40) artış göstermiştir. Bu çerçevede; alınan bağış ve yardım ile özel gelirlerde 3.431.305,53 TL (%114) artış, vergi gelirlerinde 11.761.500,97 TL (%23), diğer gelirlerde 14.881.210,43 TL (%18) ve sermaye gelirlerinde 43.431.332,03 TL (%415) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur.

Tablo 6 : Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri

Bütçe Giderinin Çeşidi	2018 Yılı (TL) (A)	2019 Yılı (TL) (B)	2020 Yılı (TL) (C)	2019-2018 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2020-2019 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	31.414.990,72	36.429.515,11	40.005.837,66	16	10
SGK Devlet Prim Giderleri	4.920.833,51	5.647.787,67	6.202.591,15	15	10
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	129.779.458,61	139.113.701,54	151.140.759,61	7	9
Faiz Giderleri					
Cari Transferler	11.472.312,05	11.162.710,32	7.006.384,86	-3	-37
Sermaye Giderleri	45.800.734,42	32.864.847,40	47.116.242,09	-28	43
Sermaye Transferleri	0	1.169.458,08	863.453,68		-26
Toplam	**223.388.329,31**	**226.388.020,12**	**252.335.269,05**	**1**	**11**

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2020 yılında 2019 yılına göre 25.947.248,93 TL (%11) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2020 yılında personel giderlerinin 3.576.322,55 TL (%10), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 554.803,48 TL (%10) arttığı görülmektedir. Cari Transferlerde 4.156.325,46 TL'lik (%37) ve sermaye transferlerinde 306.004,40 TL'lik (%26) azalış olmuş, buna karşın Mal alım ve hizmet giderlerinde 12.027.058,07 TL'lik (%9), sermaye giderlerinde 14.251.394,69 TL'lik (%43) artış olmuştur.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2020 yılı Faaliyet Gideri 351.995.253,59 TL, Faaliyet Geliri 408.943.361,76 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 56.948.108,17 TL olarak gerçekleşmiştir.

Çekmeköy Belediyesinin doğrudan ve/veya dolaylı hissedarı olduğu şirket aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

www.balioglu.net

Tablo 7 : Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	YEDİTEPE YAPI DANIŞMANLIK İNŞ SAN TİC AŞ	250.000,00	250.000,00	100

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Çekmeköy 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 ve Şehircilik Bakanlığı yetkilidir.

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

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

a) Mizan cetveli

b) Temel mali tablolar

1) Bilanço

2) Faaliyet sonuçları tablosu

3) Nakit akış tablosu

www.balioglu.net

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.

www.balioglu.net

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

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

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

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

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak 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.

www.balioglu.net

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 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 prosedürünün belirlenmesine esas olmak üzere, mali tabloların üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilmiştir.

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

İç kontrol sistemi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Beşinci kısmında düzenlenmiştir. İç kontrol; idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür.

www.balioglu.net

Görev ve yetkileri çerçevesinde, malî yönetim ve kontrol süreçlerine ilişkin standartlar ve yöntemler Hazine ve Maliye Bakanlığınca, iç denetime ilişkin standartlar ve yöntemler ise İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenir, geliştirilir ve uyumlaştırılır. Bunlar ayrıca, sistemlerin koordinasyonunu sağlar ve kamu idarelerine rehberlik hizmeti verir.

31.12.2005 tarihli ve 26040 (3. Mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesinde, iç kontrol standartlarının, merkezi uyumlaştırma görevi çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından belirlenip yayımlanacağı, kamu idarelerinin, malî ve malî olmayan tüm işlemlerinde bu standartlara uymakla ve gereğini yerine getirmekle yükümlü bulunduğu, ayrıca Kanun'a ve iç kontrol standartlarına aykırı olmamak koşuluyla, idarelerce görev alanları çerçevesinde her türlü yöntem, süreç ve özellikli işlemlere ilişkin standartlar belirlenebileceği belirtilmiştir.

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanarak 26.12.2007 tarihli ve 26738 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ile kamu idarelerinde iç

kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla 18 standart ve bu standartlar için gerekli 79 genel şart belirlenmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve ilgili diğer mevzuat uyarınca, Çekmeköy Belediyesi tarafından Kamu İç Kontrol Sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi çalışmaları ile Belediyenin yönetim sorumluluğu kapsamında iç kontrol sisteminin mevcut durum analizi yapılmış, müdürlüklerle iç kontrol eylem belirleme toplantıları yapılmış ve 2020 Yılı Kamu İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planı hazırlanmıştır.

Bu kapsamda İdarenin iç kontrol sistemi değerlendirilmiştir. İdarede, Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan ve kurumlara gönderilen Kamu İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planı Rehberi de dikkate alınarak, etkin bir iç kontrol sisteminin kurulması ve uygulanmasının sağlanması çalışmaları devam etmektedir. Belediye Strateji Geliştirme Müdürlüğü bünyesinde bulunan İç Kontrol Birimince iç kontrol eylem planı hazırlanmış ve izlenmiştir. İç Kontrol Sistemi çalışmalarını destekleyici şekilde ISO 9001:2015 Kalite Yönetim Sistemi, OHSAS 18001:2007 İş Sağlığı ve Güvenliği Yönetim Sistemi, ISO 14001:2015 Çevre Yönetim Sistemi, ISO 10002:2014 Müşteri Memnuniyeti Yönetim Sistemi ve ISO 27001:2013 Bilgi Güvenliği Yönetim Sistemini kapsayan Entegre Yönetim Sistemi çalışmaları yapılmaktadır.

www.balioglu.net

Kurum organizasyon yapısı içerisinde tüm personelin ve müdürlüklerin görev, yetki ve sorumlulukları açık bir şekilde belirlenmiş olup personel görev tanımları yapılmış ve Belediye Otomasyon Programında bulunan Entegre Yönetim Sistemi Modülü üzerinden tüm personelin kullanımına açılmıştır. 07.08.2015 tarihli ve 1925 sayılı Başkanlık Onayı ile İmza Yetkileri Yönergesi hazırlanmış ve uygulamaya alınmıştır. Yetkiler ve yetki devrinin sınırları açıkça ve yazılı olarak belirlenmesine ilişkin çalışmalar devam etmektedir.

Kurumun tüm müdürlüklerine ait çalışma yönetmelikleri hazırlanmıştır. Bu yönetmeliklerle uyumlu şekilde güncel organizasyon şemaları mevcut olup müdürlüklerin çalışma alanlarına ilişkin işlerin süreç kontrolünü sağlamak amacıyla tüm birimlerde iş akış şemaları hazırlanmıştır. Tüm süreçler Belediye Otomasyon Programında bulunan Entegre Yönetim Sistemi Modülü üzerinden personelin kullanımına açılmıştır.

Stratejik Plan, Belediyenin kendi birimleri ve personelinin katkılarıyla Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik ve Belediyeler İçin Stratejik Planlama Rehberi doğrultusunda mevzuata uygun olarak hazırlanmış ve

09.10.2019 tarihli ve 102 sayılı Belediye Meclis Kararı ile uygun bulunmuştur. İdarenin yürüteceği program, faaliyet ve projeleri ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren Performans Programı hazırlanmış ve 09.10.2019 tarihli ve 103 sayılı Meclis Kararı ile kabul edilmiştir.

İdare bütçesi hazırlanırken Belediyede kullanılan Otomasyon Programı üzerinden stratejik plan-performans programı ve bütçe ilişkisi kurulduğu ve bu Program üzerinden etkin şekilde takip edildiği görülmüştür.

Belediyede stratejik amaç ve hedeflerle ilişkili süreç bazlı Kurumsal Risk Yönetim Sistemi kurulmuş ve müdürlüklerle yapılan toplantılar sonucunda iç ve dış riskler belirlenmiş, riskler değerlendirilmiş ve riskleri gidermek için eylemler öngörülmüştür. Bu eylemlerin gerçekleşme durumları izlenmiştir.

Yönetimin ihtiyaç duyduğu gerekli bilgileri ve raporları üretecek, analiz yapma imkânı sunacak bir Yönetim Bilgi Sistemi bulunmaktadır. Belediyede kullanılan Otomasyon Programında yönetimin ihtiyaç duyduğu bilgi ihtiyacını karşılayacak raporlar üretilmektedir. Müdürlükler tarafından sunulan hizmetlerin dijitalleştirilme çalışmaları yapılmaktadır. İmar ve Şehircilik Müdürlüğü, Yapı Kontrol Müdürlüğü ve Sosyal Yardım İşleri Müdürlüğü hizmetlerine ilişkin süreçler Belediyede kullanılan Otomasyon Programı üzerinden sunulmakta ve süreç adımlarının işleyişi üst yönetim tarafından izlenebilmektedir. Yönetim Bilgi Sistemi etkinliğini artırmak için çalışmalar devam etmektedir. Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'in ekinde yer alan Birim ve İdare Faaliyet Raporlarının Şekli, III- Faaliyetlere İlişkin Bilgi ve Değerlendirmeler bölümüne uygun şekilde, faaliyet sonuçları ve değerlendirmeler 10.07.2020 tarihli ve 66 sayılı Meclis Kararı ile kabul edilmiş olan İdare Faaliyet Raporunda gösterilmiş ve İdare Faaliyet Raporu Kamu İdaresinin web sayfasında yayımlanmıştır.

Belediyenin; personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik bir insan kaynakları politikasının bulunmadığı tespit edilmiştir.

İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu, 12.11.2014 tarihli ve 100 sayılı üst yöneticinin onayı ile görevlendirilmiştir. Ancak, Entegre Yönetim Sistemi ve İç Kontrol Sistemi bütünlüğünü sağlamak amacıyla 30.01.2018 tarihli ve 24 sayılı Başkanlık Oluru ile İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu ile Entegre Yönetim Sistemi Yürütme Kurulu birleştirilmiştir. İdarenin tüm birimleri iç kontrol sistemini İç Kontrol Sistemi Soru Formları

www.balioglu.net

yoluyla değerlendirmiş ve sonuçlar Entegre Yönetim Sistemi Yürütme Kuruluna raporlanmıştır. Söz konusu Kurul bu raporları değerlendirerek sonuçlarına İç Kontrol Eylem Planında yer vererek üst yöneticinin onayına sunmuştur. Ancak, raporlar üst yöneticinin onayına doğrudan sunulmamıştır.

Kamu idaresinde iç kontrol birimi mevcuttur ve 3 iç denetçi kadrosu mevcut olup bu kadrolara herhangi bir atama yapılmadığı tespit edilmiştir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

İstanbul Çekmeköy Belediyesinin 2020 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan, geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

www.balioglu.net

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Sosyal Denge Sözleşmesine Mevzuatında Belirtilenin Dışındaki Konularla İlgili Hükümlerin Konulması

İdare ile BEM-BİR-SEN arasında akdedilen sosyal denge sözleşmesinde, mevzuatında yer almayan gıda yardımı, ikramiye/ödül konularında düzenleme yapılmıştır.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 32'nci maddesine göre; 27.6.1989 tarihli ve 375 sayılı KHK'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 yapılabilecektir.

375 sayılı KHK'nin Ek 15'inci maddesinde ise; sosyal denge tazminatının ödenebilecek aylık tutarının, 4688 sayılı Kanun'a göre yapılan Toplu Sözleşme'de belirlenen tavan tutarı geçmemek üzere ilgili belediye ve il özel idaresi ile ilgili belediye ve il özel idaresinde en çok üyeye sahip kamu görevlileri sendikası arasında yapılabilecek sözleşmeyle belirleneceği belirtilmiştir.

4688 sayılı Kanun uyarınca imzalanan Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2018 ve 2019 Yıllarını Kapsayan 4. Dönem Toplu Sözleşme'nin Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme bölümünün "Sosyal denge tazminatı" başlıklı 1'inci maddesinin (1) numaralı fıkrasında ise;

"*Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine, 4688 sayılı Kanunun 32 nci maddesinde yer alan usul ve esaslar çerçevesinde ödenebilecek sosyal denge tazminatı aylık tavan tutarı en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dahil) %100'üdür. Sosyal denge tazminatının verilmesi yönünde yapılabilecek sözleşmelerde, tavan tutarı aşmamak kaydıyla ödenebilecek tazminatın aylık tutarı, görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre farklı olarak belirlenebilir*." denilmektedir.

Yukarıda belirtilen yasal düzenlemeden de görüleceği üzere, sosyal denge sözleşmesinde sadece; görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre tavan tutarı aşmamak kaydıyla ödenebilecek tazminatın aylık tutarı düzenlenebilecektir. Sosyal denge sözleşmelerine, sözleşmenin adı farklı dahi olsa, farklı ödemelere ve hususlara ilişkin hükümler konulması mevzuatına açıkça aykırı olacaktır.

İdarenin sosyal denge tazminatı ödemelerinin incelenmesi neticesinde; İdare ile BEM-BİR-SEN arasında akdedilen sosyal denge tazminatı konulu toplu iş sözleşmesinde, gıda yardımı ve ikramiye/ödül konularında mevzuatına aykırı hususların yer aldığı tespit edilmiştir. Şöyle ki:

www.balioglu.net

Belediye ile BEM-BİR-SEN arasında akdedilen ve 01.01.2020-31.12.2020 döneminde geçerli olan Toplu İş Sözleşmesi'nin;

"Sosyal Denge Tazminatı" başlıklı 13'üncü maddesinde;

"...

h) Sözleşmeli Personel dahil yılda bir defa olmak üzere (ramazan ayı başında) gıda yardımı yapılır.

ı) Sözleşmeli Personel dahil Belediye Başkanınca uygun görülen başarılı personele/personellere, tutarı yine Belediye Başkanınca belirlenen miktarda ikamiye/ödül verilebilir. Kurumun perfomans sonuçları (Genel Performans Değerlendirmesi, Kurumsal Yapının Geliştirilmesi, Kentsel Gelişimin Sağlanması ve Toplumsal Gelişimin Sağlanması gibi durumlar) değerlendirilerek ikramiye/ödül tüm personele de verilebilir. Verilecek ikramiye/ödül miktarı işbu sözleşmenin 13. maddesinin (a), (b), (c), (d) ve (e) bendlerinde belirtilen personel (sözleşmeli personel dahil) için aynı veya ayrı miktarda belirlenebilir." hükümleri yer almaktadır.

www.balioglu.net

Denetim tespiti sonrasında İdare tarafından, Belediye ile ilgili sendika arasında akdedilen sosyal denge sözleşmesinin geçerli olduğu, sözleşme hükümlerinin de 31.12.2020 tarihine kadar geçerliliğini koruyacağı, sosyal denge sözleşmesinde yer alan hükümlerde tavan ücret altında kalan ödemeler dışında herhangi bir değişiklik yapılmadığı, sosyal denge sözleşmesinde gıda yardımına ilişkin madde bulunmuş olsa da personele gıda yardımı yapılmadığı belirtilmiştir.

Her ne kadar İdare tarafından sosyal denge sözleşmesinin geçerli olduğu savunulmuş olsa da, bulguda sosyal denge sözleşmesinin geçersiz olmasına ilişkin bir eleştiri bulunmamaktadır. Bulguda konu edilen husus, sosyal denge sözleşmesine mevzuatında belirtilenin dışındaki konularla ilgili hüküm konulmasıdır. Ayrıca, İdare tarafından sosyal denge sözleşmesinde yer alan gıda yardımı maddesinin uygulamaya konulmamış olması, İdareye sosyal denge sözleşmesine konusu dışında hüküm koyma serbestisini getirmemektedir. Nitekim başarılı personele ödül verilmesi ile ilgili madde mali yılda uygulama alanı bulmuştur ve bulguda da açıklandığı üzere sosyal denge sözleşmesine konusu dışında hüküm konulmasına ilgili mevzuat izin vermemektedir.

Esas itibariyle, sosyal denge sözleşmeleri, kendiliğinden çok çeşitli sosyal ve mali hakları düzenleyen ya da düzenlemesi gereken toplu sözleşme niteliğinde bir metin değildir. İşçi dışındaki çalışanların sosyal ve mali haklarının iç mevzuatımıza uygun olarak düzenlendiği metin, 4688 sayılı Kanun uyarınca dönemler itibariyle akdedilen Toplu Sözleşmelerdir.

2020 ve 2021 Yıllarını Kapsayan Toplu Sözleşme incelendiğinde, işçi dışındaki kamu görevlileri için farklı konuları içeren çok sayıda ödeme kalemlerinin düzenlendiği ve bu kalemlerden birinin de "sosyal denge tazminatı" olduğu görülecektir. İlgili bütün mevzuata göre; ilave olarak yapılan söz konusu ödeme, herhangi bir tereddüte mahal vermeyecek şekilde bir tazminat olup ödeme unsuru olarak tek kalemden oluşmaktadır.

Sosyal denge sözleşmesi yeni bir sendikal hakkın kullanımını içermediği ve hukuk sistemimizde toplu iş sözleşmesi ya da toplu sözleşme statüsünde olmadığı için, dönemler itbariyle akdedilen Toplu Sözleşmeler ile kendisine çizilen sınırın dışında bir düzenlemenin taşıyıcısı olma hakkına ve yetkisine sahip değildir. Bu nedenle, sadece sosyal denge tazminatının düzenlenme metni olması gereken sosyal denge sözleşmesinde, sosyal yardımların veya faaliyetlerin de düzenlenmesi; ister mali yükümlülük içersin isterse de içermesin Anayasa, personel kanunları ve sendikal hak olarak dönemler itibariyle akdedilen Toplu Sözleşmelere aykırıdır.

www.balioglu.net

Sonuç olarak; Belediye başkanı ile yetkili sendika temsilcisi arasında imzalanan sosyal denge sözleşmesinde yer alan yukarıdaki düzenlemeler söz konusu mevzuata aykırıdır. Sosyal denge sözleşmelerinde, mevzuatında yer almayan hususların düzenlenmemesi gerekmektedir.

BULGU 2: İşçilere Yıllık İzinlerinin Mevzuata Uygun Olarak Kullandırılmaması

İdarece işçilerin yıllık izinleri mevzuata uygun şekilde kullandırılmamakta ve bu nedenle yıllık izinler birikmektedir. Bu durumda, işçilerin yıllık izinlerini kullanmak yerine, emekli olduklarında son ücretleri üzerinden karşılığını almayı tercih etmeleri nedeniyle İdareye ek mali külfet oluşmaktadır:

4857 sayılı İş Kanunu'nun 53'üncü maddesinde işçilere yıllık izin verileceği ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği; 56'ncı maddesinde yıllık iznin 53'üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu; 59'uncu maddesinde iş sözleşmesinin, herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretin sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti

üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceği; 60'ıncı maddesinde yıllık ücretli izinlerin, yürütülen işlerin niteliğine göre yıl boyunca hangi dönemlerde kullanılacağı, izinlerin ne suretle ve kimler tarafından verileceği veya sıraya bağlı tutulacağı, yıllık iznin faydalı olması için işveren tarafından alınması gereken tedbirler ve izinlerin kullanılması konusuna ilişkin usuller ve işverence tutulması zorunlu kayıtların şekli Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı tarafından hazırlanacak bir yönetmelikte gösterileceği belirtilmiştir.

03.03.2004 tarihli ve 25391 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nde de, yıllık izinlerin kullanımı konusunda Kanun'a paralel bir düzenleme yapılmıştır.

Ayrıca, 4857 sayılı Kanun'un "Yıllık ücretli izin hükümlerine aykırılık" başlıklı 103'üncü maddesinde; 59'uncu madde gereğince hak edilmiş izni kullanmadan iş akdinin sona ermesi halinde, bu izne ait ücreti ödemeyen veya 60'ıncı maddede belirtilen yönetmeliğin esas ve usullerine aykırı olarak izni kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için beşyüzdokuz TL idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

www.balioglu.net

Yukarıda belirtilen yasal düzenlemeye göre, işçiler yıllık izin haklarından feragat edemezler. İdarelerin de düzenli olarak yıllık izinleri kullandırmaları gerekmektedir.

İşçilerin emekli olmaları halinde veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuatı gereği yıllık izin hakları ücrete dönüşmektedir. Kullanılmayan yıllık izinlerin karşılığı olarak yapılacak ödeme en son ücreti üzerinden olacağı için, işçiye yüksek miktarda ücret ödemesi yapılacaktır. Bu uygulama da işçilerin yıllık izinlerini kullanmak yerine son ücretleri üzerinden karşılığını almayı tercih etmelerine neden olmaktadır. Ancak belirtilen uygulama, idarelerin daha fazla mali külfet yüklenmeleri anlamına gelmektedir: Zira, anayasal bir hak olan yıllık izinlerin kullandırılmaması durumunda, idareler, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 103'üncü maddesi gereğince idari para cezası ödeyebilecek; ayrıca, biriken yıllık izinlerin ücrete dönüşmesi halinde idareler açısından yüksek miktarda ödeme yapma söz konusu olacaktır.

İdarenin 2020 yılı hesabının incelenmesi neticesinde; işçilerin yıllık izinlerinin mevzuata uygun şekilde kullandırılmadığı ve bu nedenle de İdare bünyesinde çalışan 27 işçinin kişi başı toplam 100 gün ve üzerindeki sürelerle kullanılmamış yıllık izni bulunduğu tespit edilmiştir.

Denetim tespiti sonrasında İdare tarafından, iş yoğunluğu nedeniyle izinlerin tamamının hak edilen yıllarda kullandırılamadığı, hak edilen yıl içerisinde izin kullanımlarının sağlanması hususunda gerekli çalışmalara başlandığı ve işçi personelin yıllık izinleri kullandırılmadan emekliye sevk edilmediğinden bu durumun idareye ek mali külfet oluşturmadığı belirtilmiştir.

Netice olarak, hem mevzuata uygunluk açısından hem de İdareye ek mali külfet getirmemesi amacıyla yıllık izinlerin kullandırılması gerekmektedir.

BULGU 3: Sözleşmeli Statüde Çalışan Personellerin Müdür Olarak Görevlendirilmesi

İdare tarafından sözleşmeli olarak istihdam edilen personel müdür olarak görevlendirilmiştir.

Belediye ve bağlı kuruluşlarında sözleşmeli personel çalıştırılması 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49'uncu maddesinin üçüncü fıkrasında düzenlenerek norm kadroya uygun olarak çevre, sağlık, veterinerlik, teknik, hukuk, ekonomi, bilişim ve iletişim, planlama, araştırma ve geliştirme, eğitim ve danışmanlık alanlarında avukat, mimar, mühendis, şehir ve bölge plancısı, çözümleyici ve programcı, tabip, uzman tabip, ebe, hemşire, veteriner, kimyager, teknisyen ve tekniker gibi uzman ve teknik personelin yıllık sözleşme ile çalıştırılabilmesine cevaz verilmiştir.

www.balioglu.net

Mevzuat hükmünden anlaşılacağı üzere, sözleşmeli personelin uzman ve teknik personel olarak yıllık sözleşme ile çalıştırılabileceği belirtilmiş, ayrıca söz konusu hüküm ile sözleşmeli olarak istihdam edilecek personelin unvanları da tespit edilmiştir. Ancak müdürlük kadro ve ünvanı bu tespitte sayılmamıştır. Esas itibariyle, mevzuatında da belirtildiği üzere, sözleşmeli personel yıllık sözleşme ile çalıştırılmaktadır. Bu nedenle, sözleşme ile yıllık olarak istihdam edilen personelin, sürekliliği beklenen ve asli bir görev olan yönetici pozisyonunda müdür olarak çalıştırılması söz konusu değildir. Ayrıca, 28.06.1978 tarihli ve 16330 Sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar'ın 6'ncı maddesiyle ilgililerin sözleşmelerinde belirtilen görev dışında başka bir işte çalıştırılması yasaklanmış, benzer hükme ilgililerle imzalanan sözleşme metninde de yer verilmiştir.

Müdürlük, asli ve sürekli bir kamu görevidir dolayısıyla memur kadrosuna ilişkindir ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanun'u ile bu Kanun'un görevde yükselmeyi düzenleyen alt

mevzuatına tabidir**.** 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin eki (I) ve (III) sayılı cetvellerde yer alan kadrolar ile il özel idareleri ve belediyeler ile bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmelere ait memur kadrolarına müdür ve daha alt görevlerde yapılacak görevde yükselme mahiyetindeki asaleten atamalar Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Genel Yönetmelik ile düzenlenmiştir. Ayrıca Belediyeler ve bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmeler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlardaki personel için Çevre ve Şehircilik Bakanlığının, bu Yönetmelik'in kapsamına giren görevlere atanacaklarda aranacak şartları ve yapılacak sınavlara ilişkin usul ve esaslar ile diğer hususları bu Yönetmelik'e aykırı olmamak üzere çıkaracakları yönetmelikle düzenleneceği tespit edilmiştir. Bu doğrultuda Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik yayımlanmış ve bu Yönetmelik'le görevde yükselme ve unvan değişikliğine tabi kadrolar, görevde yükselme suretiyle atanacaklarda aranacak genel şartlar, görevde yükselme sınavına tabi olarak atanacaklarda aranacak özel şartlar, görevde yükselme sınavına ilişkin esaslar ile görevde yükselme suretiyle atanmaya ilişkin hususlar düzenlenmiştir. Buna göre, müdürlük asaleten yürütülen ve ataması belli şartlara ve usüle tabi olan memurlar için geçerli üst bir kadrodur.

www.balioglu.net

Bununla birlikte müdürlüklere vekâleten atanma hususu 657 sayılı Kanun'un 86'ıncı maddesinde ayrıca düzenlenerek asilde aranan şartları taşıyanların söz konusu kadrolarda ne şartlarda ve nasıl görevlendirileceği tespit edilmiştir. Bu düzenlemelerde, sözleşmeli personelin müdürlük kadrosuna vekâleten yada tedviren atanabileceğine dair doğrudan ya da dolaylı bir icazet mevcut değildir.

Yapılan incelemede; Hukuk İşleri, İmar ve Şehircilik, Plan ve Proje, Bilgi İşlem, Gençlik ve Spor Hizmetleri ile Yapı Kontrol müdürlüklerine, sözleşmeli personelin müdür olarak görevlendirildiği tespit edilmiştir.

Denetim tespiti sonrasında İdare tarafından, nitelikli memur personel eksikliği nedeniyle sözleşmeli personeller arasından müdür görevlendirilmesi yapıldığı, nitelikli personel eksikliği giderildikçe müdür görevlendirmelerinin memur personeller arasından yapılması için gerekli çalışmaların yapılacağı belirtilmiştir.

Netice itibariyle, sözleşmeli personelin müdürlük kadrosuna asaleten atanması mümkün olmadığı gibi vekaleten, tedviren ya da başka bir ad ve usulle görevlendirme suretiyle çalıştırılması da mümkün değildir.

BULGU 4: Bazı İşletmelerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmaksızın Faaliyette Bulunması, Buna Bağlı Olarak İşyeri Açma İzni Harcının Tahsil Edilmemiş Olması ve Bunlara Yasal Müeyyidelerin Uygulanmaması

Belediye sınırları içerisinde işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmadan faaliyet yürüten işletmeler bulunmaktadır.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "İşyeri Açma İzni Harcı" başlıklı 81'inci maddesinde; belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir iş yerinin açılmasının "İşyeri Açma İzni Harcına" tabi olduğu belirtilmiştir.

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 açılamaz ve çalıştırılamaz. İşyerlerine bu Yönetmelikte belirtilen yetkili idareler dışında diğer kamu kurum ve kuruluşları ile ilgili meslek kuruluşları tarafından özel mevzuatına göre verilen izinler ile tescil ve benzeri işlemler bu Yönetmelik hükümlerine göre ruhsat alma mükellefiyetini ortadan kaldırmaz. İşyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan açılan işyerleri yetkili idareler tarafından kapatılır...*" denilmektedir.

3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun'un 2'nci maddesinde ise, bu Kanun hükümlerinden muaf tutulan iş yerleri düzenlenmiştir.

Diğer yandan, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun "Emre aykırı davranış" başlıklı 32'nci maddesinin birinci fıkrası;

"*Yetkili makamlar tarafından adlî işlemler nedeniyle ya da kamu güvenliği, kamu düzeni veya genel sağlığın korunması amacıyla, hukuka uygun olarak verilen emre aykırı hareket eden kişiye yüz Türk Lirası idarî para cezası verilir. Bu cezaya emri veren makam tarafından karar verilir*." hükmünü içermektedir.

Yukarıda belirtilen yasal düzenlemeye göre, bir işletmenin, işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmaksızın faaliyette bulunması mümkün değildir. Ruhsatsız çalıştığı tespit edilen işletmelere mevzuatta düzenlenen müeyyidelerin uygulanması gerekmektedir.

www.balioglu.net

Sarıgazi Vergi Dairesi Müdürlüğü kayıtlarına göre; belediye sınırları dâhilinde toplam 7.876 adet iş yeri bulunmaktadır. Buna karşın belediye kayıtlarına göre ruhsatlı iş yeri sayısı 3.756 adet olup, toplam 4.120 adet iş yerinin ruhsatsız olarak faaliyetlerine devam ettiği anlaşılmıştır.

Ayrıca belediye zabıta ekiplerince ruhsatsız çalışan işyerleri tespit edildiğinde, bu işyerlerine 3 ila 7 gün arasında süre tanınarak ihtar verilmektedir. Yukarıda yer verilen Yönetmelik'in "*İşyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan açılan işyerleri yetkili idareler tarafından kapatılır.*" hükmü dikkate alındığında, belediyenin ruhsatsız çalışan iş yerlerine süre tanıyarak ihtar vermesi mümkün görünmemektedir.

Denetim tespiti sonrasında İdare tarafından, Vergi Dairesinden ilçe sınırları içerisinde faaliyet gösteren iş yerlerinin listesinin istenildiği, yeni listeye istinaden daha detaylı bir çalışma yapılacağı, ruhsatsız faaliyette bulunduğu tespit edilen iş yerlerinin mühürlendiği, mühürleme sürecinde ihtar verilmeyeceği ve mühürlemeye ek olarak para cezası uygulamasının yapılacağı belirtilmiştir.

www.balioglu.net

Sonuç olarak; İdarenin yetki ve görev alanındaki işletmelerin, işyeri açma ve çalışma ruhsatından muaf olanları da dikkate alarak, işyeri açma ve çalışma ruhsatlarının bulunup bulunmadığının takibinin sağlanması, ruhsatsız çalıştığı tespit edilen iş yerlerine güncellenmiş yılı idari para cezasının uygulanarak süre tanınmadan kapatılması ve işyeri açma izni harcının tahsil edilmesi gerekmektedir.

BULGU 5: Elektrik Alımlarında Serbest Tüketici Sıfatıyla İhale Yapılmaması

İdare, serbest tüketici olma hakkına sahip olmasına rağmen elektrik ihtiyacını, elektrik dağıtım şirketinden ihale yapmaksızın karşılamıştır.

6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun "Tanımlar ve kısaltmalar" başlıklı 3'üncü maddesi (1) numaralı fıkrasının (cc) bendinde aynen;

"*cc) Serbest tüketici: Kurul tarafından belirlenen elektrik enerjisi miktarından daha fazla tüketimi bulunduğu veya iletim sistemine doğrudan bağlı olduğu veya organize sanayi bölgesi tüzel kişiliğini haiz olduğu için tedarikçisini seçme hakkına sahip gerçek veya tüzel kişiyi, ifade eder* " denilmektedir.

Elektrik Piyasası Tüketici Hizmetleri Yönetmeliği'nin "Serbest tüketici kapsamı" başlıklı 20'nci maddesinde yer alan;

"(1) Aşağıdaki koşulları sağlayan tüketiciler serbest tüketici olarak kabul edilir;

a) İletim sistemine doğrudan bağlı olan tüketiciler,

b) Bir önceki takvim yılında veya içinde bulunulan yılda, serbest tüketici limitini aşan miktarda elektrik tüketilen kullanım yerinin kullanım hakkına sahip ya da kullanım hakkını edinen tüketiciler," düzenlemesi ile de, serbest tüketicinin kapsamı belirlenmiştir.

Diğer yandan, 17.06.2011 tarihli ve 2011/DK.D-105 sayılı Kamu İhale Kurulu Kararında ise;

"*Serbest Tüketici olan idarelerin elektrik ihtiyaçlarını, 4734 sayılı Kanun çerçevesinde mal alım ihalesi olarak temin etmeleri gerekmektedir*." denilmektedir.

Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu (EPDK) tarafından her yıl Ocak ayında belirlenen serbest tüketici limiti 2020 yılı için 1.400 kilovatsaat(kwh)'tir. Bu limitten daha fazla elektrik tüketenler, serbest tüketici olarak kabul edilebilecektir.

www.balioglu.net

İdare tarafından yapılan elektrik alımlarının incelemesi sonucunda; 2020 yılında toplam 93.189,50 kilovatsaat elektrik alımı yapıldığı ve bu alımların 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na göre ihale yolu ile gerçekleştirilmediği tespit edilmiştir.

Denetim tespiti sonrasında İdare tarafından, üçüncü şahıs tüketicilere öngörülen birim fiyatlardan daha ucuz birim fiyata alım sözleşmesi yapıldığı, kamu kaynaklarının daha etkin kullanıldığı ve 4734 sayılı Kanun'a göre ihale yapılması hazırlıklarına başlanılacağı belirtilmiştir.

Ancak; bahsi geçen elektrik alım sözleşmesinin avantajlı olup olmadığı, serbest rekabet ortamında ihale yapılarak fiyatların belirlenmesi durumunda anlaşılabilecektir ve bulguda yer verilen mevzuatın uygulanması idareler açısından zorunlu bulunmaktadır.

Sonuç olarak yukarıda açıklandığı üzere; EPDK tarafından belirlenen limit üzerinde bir elektrik tüketimi olan İdare serbest tüketici konumunda olduğundan elektrik alımlarını 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında ihale usulü ile yapması gerekmektedir.

BULGU 6: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Tarafından İdareye Aktarılması Gereken Kazı Bedellerinin Takip Edilmemesi

Büyükşehir Belediyesi tarafından toplanan kazı bedellerinden ilçe belediyesi sokaklarında yapılan kazılardan alınan kazı bedelleri İdareye gönderilmemiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun mükerrer 79'uncu maddesinde;

"*... Altyapı kazı alanı ile kazı sırasında diğer altyapı tesislerine zarar verilmesi halinde bu tesisler kazıyı yapan tarafından eski haline getirilir. Altyapı kazı alanı, alan tahrip tutarının peşin yatırılması veya alan tahrip tutarı kadar teminat verilmesi halinde belediyece de kapatılabilir. İzinsiz altyapı kazısı yapanlara veya altyapı kazı alanını usulüne uygun kapatmayanlara belediye encümenince alan tahrip tutarının beş katına kadar idari para cezası verilir. İdari para cezası, ilgilisine tebliğ tarihinden itibaren bir ay içinde ödenir. Bu yerlerin alan tahrip tutarı, varsa teminatı düşülerek ayrıca tahsil edilir.*" hükmü yer almaktadır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Altyapı hizmetleri" başlıklı 8'inci maddesi ve "Ulaşım hizmetleri" başlıklı 9'uncu maddesine dayanılarak hazırlanan Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin "Alt yapı yatırım hesabının oluşumu ve geliri" başlıklı 14'üncü maddesinde ise;

"*(1) Alt yapı yatırım hesabı, ortak programa alınan altyapı hizmetlerinin amaca uygun bir şekilde gerçekleştirilmesi için belediye ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının bütçelerine konulan ödeneklerden bu hesaba yapılacak aktarım ile kazılardan elde edilen gelirlerden oluşur.*

(2) Alt yapı koordinasyon merkezinin bütçesi büyükşehir belediye bütçesi içinde yer alır. Ayrıca, belediye ve diğer bütün kamu kurum ve kuruluşlarının bütçelerine konulan ödeneklerden, alt yapı koordinasyon merkezi bünyesinde oluşturularak alt yapı yatırım hesabına aktarılacak tutarlar da gelir bütçesinin ilgili bölümünde gösterilir ve bu gelirler amacının dışında harcanamaz.

(3) Büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyeleri cadde, bulvar, meydan ve sokaklarında yapılacak tüm kazılardan elde edilecek gelirler büyükşehir belediyesi bünyesinde açılacak alt yapı yatırım hesabında toplanır. Sokakların kazısından elde edilen gelirler ilgili belediyeye aktarılır. Bu paralar büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyeleri tarafından sadece cadde,

www.balioglu.net

bulvar, meydan ve sokakların asfalt ve kaldırımların yapımında kullanılır. Bu gelirler amacı dışında kullanılamaz." denilmektedir.

Yukarıda yer verilen düzenlemelerden; Altyapı kazı alanı ile kazı sırasında diğer altyapı tesislerine zarar verilmesi halinde bu tesislerin kazıyı yapan tarafından eski haline getirilmesi, altyapı kazı alanı, alan tahrip tutarının peşin yatırılması veya alan tahrip tutarı kadar teminat verilmesi halinde belediyece de kapatılabileceği, alt yapı yatırım hesabında kazılardan elde edilen gelirlerin takip edileceği, Büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyeleri cadde, bulvar, meydan ve sokaklarında yapılacak tüm kazılardan elde edilecek gelirlerin büyükşehir belediyesi bünyesinde açılacak alt yapı yatırım hesabında toplanacağı, sokakların kazısından elde edilen gelirlerin ilgili belediyeye aktarılacağı ve bu tutarların büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyeleri tarafından sadece cadde, bulvar, meydan ve sokakların asfalt ve kaldırımların yapımında kullanılabileceği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede; Çekmeköy ilçesi sınırları dahilindeki sokakların kazısından elde edilen kazı bedellerinin 2020 yılında Büyükşehir Belediyesi tarafından İdareye aktarılmadığı ve bu tutarların takip edilmediği tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

Denetim tespiti sonrasında İdare tarafından, kazı bedellerinin takip ve tahsiline yönelik gerekli çalışmaların başlatıldığı ve bu kapsamda İstanbul Büyükşehir Belediyesine yazı yazıldığı belirtilmiştir.

Sonuç olarak; kazı bedellerinin Büyükşehir Belediyesinden takip ve tahsiline yönelik işlemlerin yapılması gerekmektedir.

BULGU 7: Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Belirlenmemesi Nedeniyle Herhangi Bir Tahsilatın Yapılamaması

İdarenin yetki ve sorumluluk alanı içinde kalan sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerine belediye gelir tarifesinde yer verilmemiş, dolayısıyla da söz konusu gelir kaleminin takip ve tahsili yapılamamıştır.

5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'nun "Tanımlar ve Kısaltmalar" başlıklı 3'üncü maddesine göre;

Geçiş hakkı: İşletmecilere, elektronik haberleşme hizmeti sunmak için gerekli şebeke ve altyapıyı kurmak, kaldırmak, bakım ve onarım yapmak gibi amaçlar ile kamu ve özel

mülkiyet alanlarının altından, üstünden, üzerinden geçmeleri için tanınan hakları,

Geçiş hakkı sağlayıcısı: Geçiş hakkına konu olan kamuya ait ya da kamunun ortak kullanımında olan taşınmazlar da dahil olmak üzere, taşınmaz sahipleri ve/veya taşınmaz üzerindeki hak sahiplerini,

İşletmeci: Yetkilendirme çerçevesinde elektronik haberleşme hizmeti sunan ve/veya elektronik haberleşme şebekesi sağlayan ve altyapısını işleten şirketi,

İfade etmektedir.

Mezkûr Kanun'un "Anlaşma serbestisi" başlıklı 25'inci maddesindeki düzenleme gereği de, işletmeci ile geçiş hakkı sağlayıcısı, ilgili mevzuata ve Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunun düzenlemelerine aykırı olmamak koşulu ile geçiş hakkına ilişkin anlaşmaları 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu hükümleri saklı kalmak üzere serbestçe yapabilmektedirler.

Öte yandan, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı tarafından, geçiş hakkı ve bu hakka uygulanacak ücret tarifesine ilişkin usul ve esasların belirlenmesi amacıyla, Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik çıkarılmıştır.

www.balioglu.net

Bu Yönetmelik'in "Geçiş hakkına ilişkin anlaşma" başlıklı 8'inci maddesine göre işletmeci ve geçiş hakkı sağlayıcısı; geçiş hakkına ilişkin anlaşmaları serbestçe yapabilmektedirler. Ayrıca "Geçiş hakkı ücretleri" başlıklı 9'uncu maddesinde; "*Geçiş hakkı kullanımında gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerine ait mülkiyet alanları dışında kalan yerler için Geçiş Hakkı Sağlayıcısı tarafından, geçiş hakkını kullanan işletmeciden talep edilen geçiş hakkı ücreti, Geçiş Hakkı Ücret Tarifesinde belirtilen fiyatları aşamaz*." düzenlemesi yer almaktadır.

Ayrıca Yönetmelik'in "Geçiş hakkı ücretleri" başlıklı 9'uncu maddesinde;

"(1) Geçiş hakkı kullanımında gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerine ait mülkiyet alanları dışında kalan yerler için Geçiş Hakkı Sağlayıcısı tarafından, geçiş hakkını kullanan işletmeciden talep edilen geçiş hakkı ücreti, Geçiş Hakkı Ücret Tarifesinde belirtilen fiyatları aşamaz.

(2) Tapuda kamu kurum ve kuruluşları adına kayıtlı taşınmazlar için belirtilen ücret üst sınırı hariç olmak üzere, Geçiş Hakkı Ücret Tarifesinde yer alan üst sınırları belirten fiyatlar,

her mali yılın başında Türkiye İstatistik Kurumunca yayımlanan Üretici Fiyatları Endeksi (ÜFE) oranında artırılarak tespit edilir.

(3) İlk yıldan sonraki geçiş hakkı ücretleri; bir önceki yıl geçiş hakkı ücretine en fazla Türkiye İstatistik Kurumunca yayımlanan Üretici Fiyatları Endeksi (ÜFE) oranında artırım yapılması suretiyle tespit edilir." düzenlemesi yer almaktadır.

Söz konusu düzenlemeye istinaden Yönetmelik ekinde yer alan tabloda aşağıda belirtilen şekilde tarife belirlenmiştir:

Tablo 8: Geçiş Hakkına Konu Taşınmazlara İlişkin Tarife

Geçiş Hakkına Konu Taşınmazların ve Yerlerin Niteliği	Ücret Üst Sınırı (Yıllık)
Tapuda kamu kurum ve kuruluşları adına kayıtlı taşınmazlar	Metrekaresi, taşınmazın emlak vergisine esas asgari metrekare birim değerinin yüzde 2'si
Büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde kalan ve büyükşehir belediyelerinin tasarrufunda ve/veya sorumluluğunda olan yerler	Metresi 1,00.-TL
Büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde kalan ve ilçe belediyelerinin tasarrufunda ve/veya sorumluluğunda olan yerler	Metresi 0,70.-TL

www.balioglu.net

Yukarıda belirtilen mevzuat gereği belediyeler tarafından, tarifede tavan olarak belirtilen miktarlara da riayet edilmek suretiyle belediye mülkiyetinde, tasarrufunda veyahut sorumluluğunda olan taşınmazlardan geçiş hakkı talep eden telekomünikasyon firmalarından tahsil edilmek üzere geçiş hakkı ücreti belirlenmesi gerekmektedir.

İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde; Belediyenin yetki ve sorumluluk alanı içinde sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerinin Büyükşehir Belediyesi tarafından tahsil edildiği, geçiş hakkı ücretlerine belediye gelir tarifesinde yer verilmediği ve dolayısıyla da söz konusu gelir kaleminin takip ve tahsilinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Denetim tespiti sonrasında İdare tarafından, Meclis Kararı ile geçiş hakkı bedelinin belirlendiği ve bu bedelin takip ve tahsiline yönelik gerekli çalışmalara başlanıldığı belirtilmiştir.

Sonuç olarak; İdarenin gelir kaybının önlenmesi için altyapı geçiş hakkı bedellerinin takip ve tahsil edilmesine yönelik işlemlerin yerine getirilmesi kamu yararına olacaktır.

BULGU 8: Maden Payının Kontrolünün Sağlanmaması

İdare sınırları içinde faaliyet gösteren maden işletmelerinden İdare maden payı sadece mükellefin beyanı doğrultusunda tahakkuk ve tahsil edilmekte, ancak, mükellef beyanının doğru olup olmadığına ilişkin herhangi bir teyit işlemi yapılmamaktadır.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun mükerrer 97'nci maddesinin (b) fıkrasında;

"*Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde faaliyet gösteren maden işletmelerince, 3213 sayılı Maden Kanununun 14 üncü maddesinde yer alan paylara ilaveten yıllık satış tutarının % 0,2'si nispetinde belediye payı ayrılır. Bu pay, Devlet hakkının Hazineye ödenmesi sırasında ruhsat sahibi tarafından ilgili belediyeye ödenir.*" denilmektedir.

213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun 1'inci maddesinde;

"*Bu kanun hükümleri ikinci maddede yazılı olanlar dışında, genel bütçeye giren vergi, resim ve harçlar ile il özel idarelerine ve belediyelere ait vergi, resim ve harçlar hakkında uygulanır...*"

"Vergi Dairesi" başlıklı 4'üncü maddesinde;

"*Vergi dairesi mükellefi tesbit eden, vergi tarh eden, tahakkuk ettiren ve tahsil eden dairedir...*" hükümleri yer almaktadır.

Diğer yandan, 2464 sayılı Kanun'un "Vergi Usul Kanununun Uygulanması" başlıklı 102'nci maddesi;

"*213 sayılı Vergi Usul Kanununda belirtilen vergi inceleme yetkisi hariç olmak üzere;*

1. Belediye Gelir Şube Müdürü, Gelir Şube Müdürü olmayan yerlerde Belediye Hesap İşleri Müdürü, Hesap İşleri Müdürü olmayan yerlerde Muhasebeci, Vergi Dairesi Müdürü sıfat ve yetkisini haizdir.

2. Vergi Usul Kanununda mahallin en büyük mal memuruna verilmiş görev ve yetkiler, Belediye Gelirleri Kanunu uygulaması yönünden Belediye Başkanı tarafından kullanılır." hükümlerini içermektedir.

Yukarıda bahsedilen yasal düzenlemelerden; Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde faaliyet gösteren maden işletmelerinin yıllık satış tutarının %0,2'si oranında idareye

www.balioglu.net

maden payı ödemesi gerektiği, vergi inceleme yetkisi hariç olmak üzere mali hizmetler müdürünün vergi dairesi müdürü sıfat ve yetkisini haiz olduğu anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede; İdare tarafından, maden payının tahakkuk ve tahsilinin sadece mükellefin beyanı doğrultusunda gerçekleştirildiği, doğrulayıcı işlemlerin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Denetim tespiti sonrasında İdare tarafından; Maden ve Petrol İşleri Genel Müdürlüğü ile bağlı Vergi Dairesi müdürlüklerinden yıllık satış tutarlarını gösterir satış bilgi formu ve buna istinaden düzenlenen beyannamelerin örneklerinin talep edildiği, cevabi yazılar geldiğinde tahakkuk ve tahsil edilen maden paylarının doğruluğunun kontrol edilerek, beyanda bulunmayan işletmeler bulunması halinde bu işletmelerin yıllık satış tutarlarının %0,2'si nispetinde maden payının tahakkuku ve tahsili yoluna gidileceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak; maden payının tahakkuk ve tahsili işlemlerinin sadece mükellefin beyanı doğrultusunda yapılmaması aynı zamanda doğrulayıcı işlemlerin de yerine getirilmesi kamu yararına olacaktır.

www.balioglu.net

BULGU 9: Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi

Bütçe Emanetleri Hesabından yapılan ödemeler, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre yapılmamıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun "Ödenemeyen giderler ve bütçeleştirilmiş borçlar" başlıklı 34'üncü maddesi uyarınca; kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması halinde giderler, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödenir. Ancak, sırasıyla kanunları gereğince diğer kamu idarelerine ödenmesi gereken vergi, resim, harç, prim, fon kesintisi, pay ve benzeri tutarlara, tarifeye bağlı ödemelere, ilama bağlı borçlara, ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçlara ve ödenmesi talep edilen emanet hesaplarındaki tutarlara öncelik verilmesi gerekmektedir.

Mezkûr Kanun'un "*Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları*" başlıklı 61'inci maddesinin altıncı fıkrasında da;

"*Muhasebe yetkilileri, 34 üncü maddenin ikinci fıkrasındaki ödemeye ilişkin hükümler ile bu maddenin üçüncü fıkrasında belirtilen ödemeye ilişkin kontrol yükümlülüklerinden dolayı sorumludur.*" hükmü yer almaktadır.

Diğer yandan, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 248 ve 249'uncu maddelerinde 320-Bütçe Emanetleri Hesabının niteliği ve hesaba ilişkin işlemler düzenlenmiştir. Yönetmelik'te, 320-Bütçe Emanetleri Hesabı için, mali yıl içerisinde veya sonunda ödeme emri belgesine bağlandığı halde, nakit yetersizliği veya diğer sebeplerle ilgililerine ödenemeyen tutarların izlenmesi için kullanılacağı; yapılacak ödemelerde söz konusu tutarların muhasebe kayıtlarına alınma sırasının gözetileceği belirtilmiştir.

Mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, idarenin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamaması nedeniyle emanet hesaplarına alınan tutarların mevzuatında belirtilen ödemelere öncelik vermek şartıyla muhasebe kaydına alınma sırasına göre ödenmesi gerekmektedir. Bununla birlikte emanet hesaplarda izlenen söz konusu tutarların kayda alınma sırasına göre ödenmesinden muhasebe yetkilisinin sorumlu olacağı açıktır.

www.balioglu.net

İdarenin hesap ve işlemleri kapsamında, 320- Bütçe Emanetleri Hesabının ayrıntısının incelenmesi neticesinde, söz konusu hesaptan yapılan ödemelerin, yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine aykırı olarak, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre yapılmadığı tespit edilmiştir.

Denetim tespiti sonrasında İdare tarafından, 320-Bütçe Emanetleri Hesabında kayıtlı tutarların ilgili mevzuatta öngörüldüğü şekilde, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödenmesine ve kanunları gereğince diğer kamu idarelerine ait borçlara öncelik verilerek ödeme işlemlerinin gerçekleştirilmesine özen gösterileceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak; 320-Bütçe Emanetleri Hesabındaki tutarların, İdare aleyhine bir durumun oluşmaması için mevzuatında belirtilen esas ve usullerde ödenmesi uygun olacaktır.

BULGU 10: Ecrimisilin Olağan Bir Taşınmaz Yönetim Şekline Dönüştürülmesi

İdarenin bazı taşınmazları, kira süresi bitmesine rağmen yeniden kiralama ihalesi yapılmadan ecrimisil alınarak kullandırılmaktadır.

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

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

"Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malları ve Vakıflar Genel Müdürlüğü ile idare ve temsil ettiği mazbut vakıflara ait taşınmaz malların, gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden, bu Kanunun 9 uncu maddesindeki yerlerden sorulmak suretiyle, idareden taşınmaz ve değerleme 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, Hazinenin işgalden dolayı bir zarara uğramış olması gerekmez ve fuzuli şagilin kusuru aranmaz. ... Kira sözleşmesinin bitim tarihinden itibaren, işgalin devam etmesi halinde, sözleşmede hüküm varsa ona göre hareket edilir. Aksi halde ecrimisil alınır. İşgal edilen taşınmaz mal, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edilir." denilmektedir.

Diğer yandan, 5393 sayılı Kanun'un 15'inci maddesinde, 2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı belirtildiğinden İdare taşınmazlarının işgal edilmesi, ecrimisil alınması ve taşınmazın tahliyesi hakkında da söz konusu 75'inci maddesi uygulanmalıdır.

www.balioglu.net

Yukarıda belirtilen yasal düzenlemeye göre, taşınmazların ihale yapılarak kiraya verilmesi mümkündür. Kira süresi biten taşınmazlar için yeniden kiralama ihalesine çıkılması gerekmektedir. Kira süresi sonunda işgal devam ederse, işgal süresi için bir tazminat olarak ecrimisil alınmalı; işgalin devam etmesi durumunda taşınmazın tahliyesi için ilgili mülki amire talepte bulunulmalıdır. Bu durumda, ecrimisilin bir kiralama yöntemine ve olağan bir taşınmaz yönetim şekline dönüştürülmesinin mevzuata aykırı olduğu açıktır.

İdarenin taşınmaz işlemlerinin incelenmesi neticesinde; bazı taşınmazların kira süresinin bitmesine rağmen yeniden kiralama ihalesi yapılmadığı, ecrimisil alınarak kullandırıldığı, bazı taşınmazların ise ihale yapılmadan ecrimisil alınması suretiyle kullandırıldığı tespit edilmiştir.

Denetim tespiti sonrasında İdare tarafından; taşınmazların şehir merkezine uzak konumda olan köy statüsünden mahalle statüsüne geçmiş yerlerde olması nedeniyle, kira ihalelerine katılımın olmaması ve taşınmazların bulundukları mahallelerde yaşayan vatandaşın ihtiyaçlarına yönelik şekilde kullanılması gibi nedenlerle ecrimisil işlemlerinin yapılmış olduğu ve ihale çalışmalarının başlatıldığı belirtilmiştir.

Sonuç olarak; kira süresi biten taşınmazların mevzuatında belirtilen şekliyle yeniden ihale suretiyle kiraya verilmesi, kira sözleşmesinin yapılması; ecrimisilin kiralama yöntemine ve olağan bir taşınmaz yönetim şekline dönüştürülmemesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

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

www.balioglu.net

8. EKLER

EK 1: İZLEME

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	**Yıl/Yıllar**	**İdare Tarafından Yapılan İşlem**	**Açıklama**
Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Belediye İçin Ayrılan Payın Hatalı Hesaplanması	2016	Tam Olarak Yerine Getirildi	Bulgu karşılığı işlemler yerine getirilmiştir. İdare tarafından bu konu ile ilgili dava açılmış, Ankara Bölge İdare Mahkemesi 2019/467 esas ve 2019/623 karar no ile idare aleyhine karar vermiştir.
Kurum Tarafından Alınması Gereken Evsel Katı Atık Ücretine Ait Takip ve Tahsil İşlemlerinin Tam Olarak Uygulanmaması	2016	Tam Olarak Yerine Getirildi	Bulgu karşılığı işlemler yerine getirilmiştir. 2020 yılında bulgu konusu bulunmamaktadır.
Belediyeye Ait Park ve Yeşil Alan Olarak Kullanılması Gereken Taşınmazların Özel Kişiler Tarafından Hukuka Aykırı Biçimde Kullanılması	2016	Tam Olarak Yerine Getirildi	Bulgu karşılığı işlemler yerine getirilmiştir. Mahkeme

www.balioglu.net

			kararıyla bulguda bahsi geçen taşınmazlar vatandaşın kullanımına açılmıştır.
Belediye Sınırları İçindeki Bazı İşletmelerin, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyette Bulunmaları	2016	Yerine Getirilmedi	Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında "Bazı İşletmelerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmaksızın Faaliyette Bulunması, Buna Bağlı Olarak İşyeri Açma İzni Harcının Tahsil Edilmemiş Olması ve Bunlara Yasal Müeyyidelerin Uygulanmaması" başlığıyla 4 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Sosyal Denge Sözleşme Ödeme Kaleminin Belirli Olmayan Tutarda Düzenlenmesi	2016	Yerine Getirilmedi	Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında "Sosyal Denge Sözleşmesine

www.balioglu.net

			Mevzuatında Belirtilenin Dışındaki Konularla İlgili Hükümlerin Konulması" başlığıyla 1 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Sosyal Yardım Ödemelerinde Gelir Vergisi ve Sosyal Güvenlik Matrahlarının Tespit Edilememesi	2016	Tam Olarak Yerine Getirildi	Bulgu karşılığı işlemler yerine getirilmiştir. 22.05.2017 tarihinde imzalanan ek protokolle toplu iş sözleşmesinden bulguda yer verilen hususlar çıkartılarak gereği yerine getirilmiştir.
Gecekondu Fonu Hesabının Takibinin Yapılmaması	2016	Tam Olarak Yerine Getirildi	Bulgu karşılığı işlemler yerine getirilmiştir. 2020 yılında bulgu konusu bulunmamaktadır.

www.balioglu.net

Kıdem Tazminatı Karşılıkları Hesaplarının Kullanılmaması	2016	Tam Olarak Yerine Getirildi	Bulgu karşılığı işlemler yerine getirilmiştir. 2020 yılında bulgu konusu bulunmamaktadır.
Yapım İşlerinde %5'lik Teminat Kesintisi İşleminin Hatalı Uygulanması	2016	Tam Olarak Yerine Getirildi	Bulgu karşılığı işlemler yerine getirilmiştir. 2020 yılında bulgu konusu bulunmamaktadır.
Ambalaj ve Cam Atıklarının Toplanması ve Değerlendirilmesi İşleminden Gelir Elde Edilmemesi	2016	Tam Olarak Yerine Getirildi	Bulgu karşılığı işlemler yerine getirilmiştir. İdare bu konu ile ilgili 10.12.2019 tarihinde ihale yapmıştır.
Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Takip ve Tahsil Edilmemesi	2016	Yerine Getirilmedi	Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında " Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Belirlenmemesi

www.balioglu.net

			Nedeniyle Herhangi Bir Tahsilatın Yapılamaması" başlığıyla 7 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.

www.balioglu.net