T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

www.balioglu.net

İSTANBUL KARTAL BELEDİYESİ

2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu

Aralık 2020

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ 1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU 10
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU 10
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI 10
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ 11
6. DENETİM GÖRÜŞÜ 12
7. DENETİM BULGULARI 12
8. EKLER 51

www.balioglu.net

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: Bütçe Gider Tahmin ve Gerçekleşen Tutar 8
Tablo 2: Bütçe Gelir Tahmin ve Gerçekleşen Tutar 8

www.balioglu.net

KISALTMALAR

KDV	: Katma Değer Vergisi
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
SGB	: Strateji Geliştirme Birimi
TAKBİS	: Tapu ve Kadastro Bilgi Sistemi
TÜM YEREL-SEN	: Tüm Yerel Yönetim Çalışanları Sendikası

www.balioglu.net

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanakları

1. Sayıştay İlamıyla Hüküm Altına Alınan İdare Alacağının Kişilerden Alacaklar Hesabına Kaydedilmemesi

2. Gider Hesapları Yerine Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının Kullanılması

3. İdarece Üretilen ve Satılan Hizmet Karşılığı Elde Edilen Gelirlerde Katma Değer Vergisinin Eksik Tahakkuk Ettirilmesi

4. Yazılım ve Lisans Alımlarının Doğrudan Giderleştirilmesi

5. Gecekondu Fonunda Toplanan Paraların Gelirler Hesabı Yerine Fonlar Adına Yapılan Diğer Kesintiler Hesabında Muhasebeleştirilmesi

6. Gider Taahhütleri ve Gider Taahhütleri Karşılığı Hesaplarının Yıl İçerisinde Kullanılmaması

7. İlk Defa Muhasebe Kaydı Yapılan ve Maliyet Bedeli Belli Olmayan (Bazı) Taşınmazların Rayiç Değerleriyle Muhasebeleştirilmemesi ve Taşınmazların Muhasebede Kayıtlı Değerlerinin Güncellenmemesi

www.balioglu.net

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Şirketlere Yapılan Sermaye Artırımlarının Hatalı Ekonomik Kodda Muhasebeleştirilmesi

2. Mevzuatta Aranan Şartlar Sağlanmadığı Halde Bazı Çalışanların Taşeron Firmadan Belediye Şirketine İşçi Statüsünde Geçirilmesi

3. A: Sosyal Denge Sözleşmesinde Sosyal Denge Tazminatı İçin Belirlenen Tutarın Mevzuatta Belirlenen Tavan Tutarı Aşması

4. Yevmiye Defterinde Boş Yevmiye Kayıtlarının Bulunması

5. İdare Taşınmazlarının Kiralanmasında Pazarlık Usulünün (51/g) Kullanılması

6. Yıllar İtibarıyla Gelir Tahakkuklarının Tahsilat Takibinin Yapılmaması

7. Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Yapılan Kamulaştırmaların Tapu Müdürlüğü Nezdinde Takibinin Yapılmaması

8. Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına Gönderilmemesi

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

10. Gecekondu Fonunda Toplanan Paraların İdare Bütçesinin İlgili Bölümlerinde Fon Geliri Ayrıntı Koduyla Gösterilmemesi ve Fona Ait Ödenek Tertibinin Bulunmaması

11. Gecekondu Fonundaki Paraların Amacı Dışında İdarenin Diğer Harcamalarında Kullanılması

12. Sözleşmeli Olarak İstihdam Edilirken Programcı ve Çözümleyici Kadrolarına Atanan Personelin Mevzuatta Öngörülen Şartları Taşımamaları

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

14. Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması

www.balioglu.net

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

1.1.1. Kamu İdaresinin Tabi Olduğu Mevzuat

İlçe Belediyesi tüm hizmetlerini temel olarak 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'na göre gerçekleştirmektedir.

Bu kanunların dışında hizmet alanlarına göre İdare faaliyetlerinin tabi olduğu temel kanunlar:

-5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu,

-6085 sayılı Sayıştay Kanunu,

-4734 sayılı Kamu İhale Kanunu,

-4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu,

-2886 sayılı Devlet İhale Kanunu,

-1319 Emlak Vergisi Kanunu,

-2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu,

-3194 sayılı İmar Kanunu,

-4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun,

-3572 İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun,

-775 sayılı Gecekondu Kanunu,

-657 sayılı Devlet Memurları Kanunu,

-4857 sayılı İş Kanunu,

-775 sayılı Gecekondu Kanunu,

-6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun,

-5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay

www.balioglu.net

Verilmesi Hakkında Kanun,

-6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun,

-4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu.

İdare faaliyetlerinin tabi olduğu bazı kararnameler:

- 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname,

-1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi.

İdare faaliyetlerinin tabi olduğu bazı genel yönetmelikler:

-Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği,

-Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği,

-Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği,

-Belediye Arsaları Üzerinde Toplu Konut ve Kentsel Çevre Üretimi ve Kredilendirilmesine Dair Yönetmelik,

-Arazi ve Arsa Düzenlemeleri Hakkında Yönetmelik,

-Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği,

-Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği,

-Karayolları Kenarında Yapılacak ve Açılacak Tesisler Hakkındaki Yönetmelik,

-6306 sayılı Kanunun Uygulama Yönetmeliği,

- İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik,

-Taşınır Mal Yönetmeliği,

-Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliği,

-Belediye Zabıta Yönetmeliği,

- Kamu Haznedarlığı Yönetmeliği,

-Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik.

www.balioglu.net

İdare faaliyetlerinin tabi olduğu bazı tebliğler ile usul ve esaslar:

-Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Sözleşmeleri Kapsamında Çalıştırılmakta Olan İşçilerin Sürekli İşçi Kadrolarına veya Mahalli İdare Şirketlerinde İşçi Statüsüne Geçirilmesine İlişkin 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Geçici 23 ve Geçici 24'üncü Maddelerinin Uygulanmasına Dair Usul ve Esaslar Genel Tebliği,

-Tahsilat Genel Tebliği,

-Kamu İhale Genel Tebliği,

-Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliği,

-İç Kontrol ve Ön Malî Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar.

1.1.2. Kamu İdaresinin Görevleri

İlçe Belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14'üncü maddesi ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'nci maddelerinde düzenlenmiştir. Büyükşehir ilçe belediyeleri; bazı mahalli müşterek nitelikli hizmetleri sunmasının yanı sıra ulaşım, alt yapı, imar ve bütçe gibi birçok konuda büyükşehir belediyesinin denetimi ve koordine edici yetkisi altında bulunmaktadır.

www.balioglu.net

Diğer yandan, 5216 sayılı Kanun'un 10'uncu maddesinde, yetki ve imtiyazlarla ilgili olarak; "B*üyükşehir ve ilçe belediyeleri; görevli oldukları konularda bu Kanunla birlikte Belediye Kanunu ve diğer mevzuat hükümleri ile ilgisine göre belediyelere tanınan yetki, imtiyaz ve muafiyetlere sahiptir*" hükmü yer almaktadır.

Buna göre, ana başlıklar itibarıyla, ilçe belediyelerinin yetki, görev ve sorumlulukları şunlardır:

İmar, kentsel alt yapı, coğrafî ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor orta ve yükseköğrenim öğrenci yurtları; kadınlar ve çocuklar için konukevleri açma; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; gıda ile ilgili olanlar dâhil birinci sınıf gayrisıhhî müesseseleri ruhsatlandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Gıda bankacılığı yapabilir. Her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapabilir, sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar,

gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütebilir, geliştirebilir ve bu amaçla sosyal tesisler kurabilir, meslek ve beceri kazandırma kurslarını açabilir, işletebilir veya işlettirebilir.

Belediyeler sahip oldukları yasal yetkiler neticesinde yönetmelik çıkarmak, emir vermek, belediye yasakları koymak ve uygulamak ve kanunlarda verilen cezaları uygulamak ile yetkilidirler. Gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri ile ilgili olarak kanunlarda belirtilen izin ya da ruhsatların verilmesi de belediyenin yetki ve görevidir.

Belediyeye ait olan vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarının tarh, tahakkuk ve tahsilinin yapılması özel kanunlara göre belediyelere aittir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminden sonra İçişleri Bakanlığına bağlı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü; Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü adı altında, 10.07.2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan (1) sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bünyesine dahil edilmiştir.

www.balioglu.net

Mahalli idarelere yönelik olarak görevden uzaklaştırma, soruşturma izni verilmesi, teftiş, denetim, inceleme, ön inceleme gibi hususlar ile onay ve izin gibi idari vesayetten kaynaklanan yetkiler İçişleri Bakanlığındadır. Dolayısıyla belediyelere ilişkin teknik konularda yetkili makam Çevre ve Şehircilik Bakanlığı iken, vesayet yetkisinin kullanımında İçişleri Bakanlığının görev ve yetkileri devam etmektedir.

Ayrıca, (1) sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Yerel Yönetim Politikaları Kurulu kurulmuştur.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

1.2.1. Kamu İdaresinin Teşkilat Yapısı

5393 sayılı Kanun'a göre, İlçe Belediyesinin organları belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır.

Belediye teşkilâtı; norm kadroya uygun olarak yazı işleri, malî hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşur.

Beldenin nüfusu, fizikî ve coğrafî yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak, norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak gerektiğinde diğer birimler oluşturulabilir. Bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi belediye meclisinin kararıyla olur.

Belediyenin teşkilat yapısında, doğrudan başkana bağlı 5 adet birim belirlenmiştir. Bunlar; özel kalem müdürlüğü, iç denetim birim başkanlığı, teftiş kurulumüdürlüğü, mali hizmetler müdürlüğü ve emlak istimlak müdürlüğüdür. Başkana bağlı 7 adet başkan yardımcısı bulunmaktadır.

İdarenin birimleri aşağıdadır:

Yazı işleri, fen işleri, zabıta, mali hizmetler, temizlik işleri, özel kalem, basın yayın ve halkla ilişkiler, bilgi işlem, çevre koruma ve kontrol, destek hizmetleri ve işletme iştirakler, emlak ve istimlak, hukuk işleri, huzurevi, imar ve şehircilik, insan kaynakları ve eğitim, iç denetim birimi, kentsel dönüşüm, kreş, kültür ve sosyal işler, muhtarlık işleri, park ve bahçeler, ruhsat denetim, sağlık işleri, strateji geliştirme, sosyal yardım işleri, spor işleri, teftiş kurulu, veteriner işleri, yapı kontrol müdürlükleri ve sivil savunma uzmanlığıdır.

1.2.2. Kamu İdaresinin İnsan Kaynakları

İlçe belediyelerindeki tüm kadrolara yapılacak olan atamalar kanun ve yönetmeliklerde belirtilen kriterlere uygun olarak belediye başkanınca yapılır.

www.balioglu.net

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Norm kadro ve personel istihdamı" başlıklı 49'uncu maddesinin 7'nci fıkrası gereği; norm kadrosunda belediye başkan yardımcısı bulunan belediyelerde norm kadro sayısına bağlı kalınmaksızın; diğer bir ifadeyle, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi belediye başkan yardımcıları dışında, belediye başkanı, zorunlu gördüğü takdirde, nüfusu 50.000'e kadar olan belediyelerde bir, nüfusu 50.001-200.000 arasında olan belediyelerde iki, nüfusu 200.001-500.000 arasında olan belediyelerde üç, nüfusu 500.000 ve fazla olan belediyelerde dört belediye meclis üyesini belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirebilir.

İdare, ilçe nüfusu itibariyle, norm kadrosuna bağlı kalmaksızın 3 belediye meclis üyesini belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirebilir. İdarenin norm kadroya göre beş belediye başkan yardımcısı kadrosu bulunmaktadır. İdarede, meclis üyeleri arasından 3 belediye başkan yardımcısı ve norm kadroya göre dört belediye başkan yardımcısı görevlendirilmek suretiyle, toplamda yedi belediye başkan yardımcısı bulunmaktadır.

Belediyede istihdam edilen 520 personelin 327'si memur, 83'ü işçi ve 110'u ise sözleşmeli personelden oluşmaktadır.

1.2.3. Kamu İdaresinin Ortağı Olduğu Şirketler ve Bütçe İçi İşletmeleri

İlçe Belediyesi ve şirketlerinin birlikte ya da ayrı ayrı %50'den fazla hisseye sahip oldukları ortaklıklar aşağıdadır:

Kartansaş Kartal Halk Pazarı Gıda Sağlık Ve Eğitim Hizm. San. ve Tic. A.Ş.

Şirket 1991 yılında kurulmuş olup Kartal Belediyesi'nin sahip olduğu sermaye payı %99,9 olarak belirtilmiştir.

Şirketin faaliyet gösterdiği alanlar turnuvalar, festivaller, konserler, atölye etkinlikleri, tiyatro etkinlikleri, sinema gösterileri, satranç etkinlikleri organize etmek ya da düzenlemek şeklinde karşımıza çıkmaktadır.

Karyapsan Kartal Yapı ve İnşaat Sanayi ve Tic. A.Ş.

Şirket 1991 yılında kurulmuş olup Kartal Belediyesi'nin sahip olduğu sermaye payı %99,99795 olarak belirtilmiştir.

Şirketin faaliyet gösterdiği alanlar asfalt üretim ve uygulama, yapı inşaatı, yapı analizi ve beton üretimi olarak karşımıza çıkmaktadır.

www.balioglu.net

Kartursaş Kartal Ulaşım Turizm Sağlık ve Eğitim Hizm. San. ve Tic. A.Ş.

Şirket 1991 yılında kurulmuş olup Kartal Belediyesi'nin sahip olduğu sermaye payı %83,69008885 olarak belirtilmiştir.

Şirketin faaliyet gösterdiği alanlar turizm, hizmet, inşaat yapımı, eğitim, ulaşım ve sağlık olarak karşımıza çıkmaktadır.

İlçe Belediyesi ve şirketlerinin birlikte ya da ayrı ayrı %50'den az hisseye sahip oldukları ortaklıklar bulunmamaktadır.

İlçe Belediyesinin bütçe içi işletmesi bulunmamaktadır.

1.3. Mali Yapı

1.3.1. Kamu İdaresinin Bütçe Yapısı

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 12'nci maddesine göre, genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri içinde mahallî idareler bütçeleri de sayılmıştır. Buna göre, mahallî idare bütçesi, mahallî idare kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesi olarak belirtilmiştir.

Mahalli idareler bütçesi analitik bütçe sistemine uygun olarak hazırlanmaktadır. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne göre, bütçe; gider, gelir ve finansmanın ekonomik sınıflandırması bölümlerinden oluşmaktadır. Gider bütçesi; kurumsal, fonksiyonel, finansman tipi ve ekonomik sınıflandırma olmak üzere dört bölüme ayrılır. Finansman tipi sınıflandırma tek düzeyden, diğer sınıflandırmalar dört düzeyden oluşur. Gelir bütçesi ve finansmanın ekonomik sınıflandırması cetvelleri de dört düzeyden oluşur.

1.3.2. Kamu İdaresinin Kullandığı Kaynaklar

Belediye gider ve harcamalarını gerçekleştirirken aşağıdaki kaynakları kullanmaktadır:

a) 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 59'uncu maddesinde sayılan kaynaklar:

-Kanunlarla gösterilen belediye vergi, resim, harç ve katılma payları

-Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay

-Genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler

-Taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler

-Belediye Meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler

-Faiz ve ceza gelirleri

-Bağışlar

-Her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler

-Diğer gelirler

b) 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 68'inci maddesinde belirtildiği üzere borçlanma suretiyle kaynak yaratılabilir.

c) İlçe Belediyesinin kullandığı diğer bir kaynak da 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'un 2'nci maddesi gereği Belediye için genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylardır.

www.balioglu.net

1.3.3. Gelir ve Gider Bütçesi ve Gerçekleşmeleri

Tablo 1: Bütçe Gider Tahmin ve Gerçekleşen Tutar

Hes Kod.	Eko. Kod	Gider Türü	Bütçe	Ek Bütçe	İlave/ Eksiltme	Bütçe Toplamı	Gerçekleşen	Gerçekleşme Oranı %
830	01	Personel Giderleri	60.468.466,00	-	10.343.676,18	70.812.142,18	66.320.106,96	110
830	02	S.G.K Dev.Prim. Giderleri	9.246.436,00	-	381.049,92	9.627.485,92	8.586.485,63	93
830	03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	317.468.189,00	-	10.987.534,00	328.455.723,00	263.112.294,94	83
830	04	Faiz Giderleri	12.500.000,00	-	6.700.000,00	19.200.000,00	18.772.983,24	150
830	05	Cari Transferler	20.871.300,00	-	-5.315.000,00	15.556.300,00	8.975.837,66	43
830	06	Sermaye Giderleri	151.956.288,71	-	-4.270.000,00	147.686.288,71	26.951.824,91	18
830	07	Sermaye Transferleri	6.000.000,00	-	0	6.000.000,00	4.202.525,30	70
830	08	Borç Verme	0,00	-	0	0,00	0,00	0
900	09	Yedek Ödenekler	36.489.320,29	-	-18.827.260,10	17.662.060,19	0,00	0
TOPLAM			**615.000.000,00**			**-**	**396.922.058,64**	**65**

www.balioglu.net

Tablo 2: Bütçe Gelir Tahmin ve Gerçekleşen Tutar

Hesap Kodu	Eko. Kod.	Gelir Türü	Bütçe	Ek Bütçe	Toplam Bütçe	Gerçekleşen	Gerçekleşme Oranı %
800	01	Vergi Gelirleri	252.737.002,00	-	252.737.002,00	136.017.557,34	54
800	03	Teşeb. Ve Mülkiyet Gelirleri	80.806.004,00	-	80.806.004,00	43.810.119,06	54
800	04	Alınan Bağış Ve Yardımlar	21,00	-	21,00	101.461,80	483151
800	05	Diğer Gelirler	180.800.009,00	-	180.800.009,00	136.634.562,60	76
800	06	Sermaye Gelirleri	101.656.964,00	-	101.656.964,00	3.707.748,50	4
800	09	Red Ve İadeler(-)	-1.000.000,00	-	-1.000.000,00	0,00	0
TOPLAM			**615.000.000,00**	**-**	**615.000.000,00**	**320.271.449,30**	**52**

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

İlçe Belediyesinin muhasebe kayıt sistemi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile getirilen tahakkuk esaslı devlet muhasebesi olup; kayıt işlemleri Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği çerçevesinde düzenlenerek 27.05.2016 tarihli ve 29724 (M) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümleri doğrultusunda gerçekleştirilmektedir.

1.4.2. 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 sunulmuş olup denetim bu defter, tablo ve belgeler ile Usul ve Esaslar'ın 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- Birleştirilmiş veriler defteri
- Geçici ve kesin mizan
- Bilanço
- Kasa sayım tutanağı
- Banka mevcudu tespit tutanağı
- Alınan çekler sayım tutanağı
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı
- Teminat mektupları sayım tutanağı
- Değerli kâğıtlar sayım tutanağı
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetimi hesabı icmal cetveli
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu
- Faaliyet sonuçları tablosu

Denetim görüşü, kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tabloları olan bilanço, faaliyet sonuçları tablosu ve bütçelenen ve gerçekleşen tutarların karşılaştırma tablosuna verilmiştir.

www.balioglu.net

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 gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmekle sorumludur.

www.balioglu.net

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 Kami 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 Kami 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 Kami Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve ilgili diğer mevzuat uyarınca, Kartal Belediyesi tarafından Kamu İç Kontrol Sisteminin oluşturulması, uygulanması,

izlenmesi ve geliştirilmesi çalışmaları ile Belediyenin yönetim sorumluluğu kapsamında müdürlüklerle ortak çalışma yapılarak Kamu İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planı hazırlanmamıştır.

İdare iç kontrol risklerini belirlememiştir. İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulunun uygun gördüğü ve üst yönetici tarafından onaylanan riskler tespit edildikten sonra Kamu İç Kontrol Rehberinin ekindeki "Risk Kayıt Formu" ve "Konsolide Risk Raporu" doldurularak kayıt altına alınmalıdır. İdare tarafından, Kamu İç Kontrol Rehberi'ne uygun olarak iç kontrol risklerinin belirlenmesi İdarenin birimlerinde, faaliyet/iş süreçlerinde ortaya çıkabilecek belirsizlikleri asgari düzeye indirmede önem arz etmektedir.

İdare tarafından, tüm birimlerinin iç kontrol sistemi değerlendirilmemekte ve İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kuruluna raporlanmamaktadır.

İdarenin iç denetim birimi bulunduğu halde, 2019 yılında denetim planı ve programı yapılmamış olup ve bunun sonucunda iç denetim raporu da üretilmemiştir.

Bu haliyle değerlendirildiğinde etkin bir iç kontrol ve risk değerlendirme sisteminin varlığından söz etmek mümkün değildir.

www.balioglu.net

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

İstanbul Kartal Belediyesi 2019 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, "Denetim Görüşünün Dayanakları" 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 DAYANAKLARI

BULGU 1: Sayıştay İlamıyla Hüküm Altına Alınan İdare Alacağının Kişilerden Alacaklar Hesabına Kaydedilmemesi

Sayıştay İlamlarıyla hüküm altına alınan İdare alacaklarından bazıları muhasebe kayıtlarına alınmamıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 111 ve 112'inci maddelerinde, 140 Kişilerden Alacaklar Hesabının muhasebeleştirilmesine ilişkin ayrıntılı açıklamalar yapılmıştır.

Yukarıda belirtildiği üzere, Sayıştay İlamlarıyla hüküm altına alınan İdare alacaklarının 140-Kişilerden Alacaklar Hesabına kaydedilmesi gerekmektedir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde;

* Belediyenin 2014 yılı hesabına ilişkin yargılamaya esas raporun Sayıştay 5. Dairesi tarafından yargılandığı ve 373 no.lu İlamın düzenlendiği; söz konusu İlam ile kamu zararı olarak değerlendirilen 20.052,93 TL'nin tazminine hükmedildiği;

* Belediyenin 2015 yılı hesabına ilişkin yargılamaya esas raporun Sayıştay 5. Dairesi tarafından yargılandığı ve 327 no.lu İlamın düzenlendiği; söz konusu İlam ile kamu zararı olarak değerlendirilen 19.734,00 TL'nin tazminine hükmedildiği;

* Belediyenin 2016 yılı hesabına ilişkin yargılamaya esas raporun Sayıştay 5. Dairesi tarafından yargılandığı ve 181 no.lu İlamın düzenlendiği; söz konusu İlam ile kamu zararı olarak değerlendirilen 151.454,73 TL'nin tazminine hükmedildiği;

* Belediyenin 2017 yılı hesabına ilişkin yargılamaya esas raporun Sayıştay 5. Dairesi tarafından yargılandığı ve 207 no.lu İlamın düzenlendiği; söz konusu İlam ile kamu zararı olarak değerlendirilen 2.635.473,22 TL'nin tazminine hükmedildiği,

Ancak tazminine hükmedilen toplam 2.826.714,88 TL'nin 140-Kişilerden Alacaklar Hesabı ile 600-Gelirler Hesabına kaydedilmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespitine binaen, İdare tarafından; ilgili yıllara ait ilamlara ilişkin temyiz süreçlerinin sonuçlanmadığı ve kesinleşen sonuca göre işlem tesis edileceği ifade edilmiştir.

www.balioglu.net

Ancak, yasal düzenleme gereği, Sayıştay İlamlarıyla hüküm altına alınan İdare alacaklarının 140-Kişilerden Alacaklar Hesabına kaydedilmesi için Temyiz Kurulu Kararını beklemeye gerek bulunmamaktadır. Bunun yapılmaması sonucunda Sayıştay İlamlarında yer alan 2.826.714,88 TL'nin 140-Kişilerden Alacaklar Hesabı ve 600-Gelirler Hesabına kaydedilmemesi nedeniyle hem İdare alacağının takip edilmemesine hem de mali tablolarda söz konusu hesapların eksik bilgi içermesine sebep olunmuştur.

BULGU 2: Gider Hesapları Yerine Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının Kullanılması

İdare, aşağıda ayrıntısı belirtilen ve yatırım harcamaları ile ilişkisi bulunmayan cari harcamalarını 630-Giderler Hesabı yerine 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına kaydetmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 204 ve 372'inci maddelerinde sırasıyla 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı ve 630 Giderler Hesabının muhasebeleştirilmesine ilişkin ayrıntılı açıklamalar yapılmıştır.

www.balioglu.net

Fen İşleri Müdürlüğünün yatırım harcamaları incelenmesi neticesinde;

* "Depolanan Moloz ve Hafriyat Atığının Döküm Yerine Nakli Hizmet Alım" işine ait 1.973.321,63 TL'lik hakediş ödemeleri,

* "Yol Yapım Amirliği Bünyesinde İşçi Çalıştırılması Hizmet Alımı İşi"ne ait 5.643.147,23TL'lik hakediş ödemeleri,

630-Giderler Hesabı yerine 258 -Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına kaydedildiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespitine binaen, idare tarafından; 2020 yılı itibariyle gerekli sistem düzeltmelerinin yapıldığı ve 14.05.2020 tarihli ve 5809/1 yevmiye numaralı Muhasebe İşlem Fişi ile ilgili gider kalemlerinin 630-Giderler Hesabında muhasebeleştirildiği ifade edilmiştir. Ancak, bulgumuzda belirtilen muhasebe kaydının yılı içinde yapılmaması nedeniyle 2019 yılı mali tablolarındaki 630-Giderler Hesabı ile 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında 7.616.468,86 TL'lik hatalı bilgi içermesine sebep olunmuştur.

BULGU 3: İdarece Üretilen ve Satılan Hizmet Karşılığı Elde Edilen Gelirlerde Katma Değer Vergisinin Eksik Tahakkuk Ettirilmesi

İdare tarafından sunulan bazı hizmetler için Katma Değer Vergisi (KDV) tahakkuk ettirilmemiştir.

3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nun 1'inci maddesinde; Türkiye'de yapılan ticari, sınai, zirai faaliyet ve serbest meslek faaliyeti ile diğer faaliyetlerden doğan teslim ve hizmetlerin katma değer vergisinin konusunu oluşturduğu, söz konusu verginin ise mal teslimi ve hizmet ifası hallerinde, malın teslimi veya hizmetin yapılması anında doğacağı belirtilmiştir.

2019 yılı içerisinde İdare tarafından verilecek hizmetlere ilişkin ücret tarifesi 08.06.2018 tarih ve 2018/101 sayılı Kartal Belediyesi Meclis Kararıyla belirlenmiştir. Bu Karar'da, söz konusu tutarlara KDV'nin dâhil olduğu belirtilmiştir.

Yapılan inceleme neticesinde; İdare tarafından 2019 yılı içerisinde 40.585.562,18 TL tutarında hizmet geliri tahakkuk ettirildiği, fakat söz konusu gelirler için tahakkuk ettirilen KDV tutarının ise 6.191.017,95 TL yerine 1.411.217,86 TL olduğu görülmüştür.

www.balioglu.net

Bu itibarla, İdare tarafından verilen hizmetlere ilişkin elde edilen tutarların tamamına KDV tahakkuk ettirilmediğinden, 391-Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabının olması gerekenden 4.779.800,09 TL tutarında eksik, 600-Gelirler Hesabının ise olması gerekenden 4.779.800,09 TL tutarında fazla olarak göründüğü tespit edilmiştir.

Ayrıca Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde 190 Devreden KDV Hesabına ilişkin düzenleme bulunmaktadır.

İdarenin Devreden Katma Değer Vergisi Hesabının borç bakiyesi toplamı, Hesaplanan Katma Değer Vergisi hesabının alacak bakiyesinden fazla olduğu için yılsonu bilançosunda sadece 190-Devreden Katma Değer Vergisi Hesabı bulunmaktadır. Dolayısıyla 391-Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabında olması gereken 4.779.800,09 TL'lik tutarın, bilançodaki 190-Devreden Katma Değer Vergisi Hesabına yansıması gerekmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespitine binaen, İdare tarafından; 2020 yılı İdarenin ücret tarifesinde KDV oranının ayrıca belirtildiğini ve hizmetlere ilişkin KDV tutarlarının ayrıca tahsil edildiği ifade edilmiştir. Ancak bulgumuzda belirtilen işlemin yılı içinde yapılmaması nedeniyle 2019 yılı mali tablolarındaki 391-Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabının olması gerekenden 4.779.800,09 TL eksik olmasına ve yılsonu bilançosunda 190-Devreden Katma

Değer Vergisi Hesabının olması gerekenden 4.779.800,09 TL fazla gösterilmesine sebep olunmuştur.

BULGU 4: Yazılım ve Lisans Alımlarının Doğrudan Giderleştirilmesi

İdare, aşağıda ayrıntısı belirtilen yazılım harcamalarını 260-Haklar Hesabı yerine doğrudan 630 -Giderler Hesabına kaydetmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 210, 214 ve 372'inci maddelerinde sırasıyla 260 Haklar Hesabının, 268 Birikmiş Amortismanlar Hesabının, 630 Giderler Hesabının muhasebeleştirilmesine ilişkin ayrıntılı açıklamalar yapılmıştır.

Bilgi İşlem Müdürlüğünün yazılım alımları harcamaları incelenmesi neticesinde;

* "Elektronik Belge Yönetim Sistemi Güncelleme ve Bakım Hizmeti Alımı" işine ait 1.031.152,44 TL'lik hakediş ödemeleri,

* "Diyos E-İhale Programının Güncellme ve Kullanım Hakkı Temini"ne ait 12.000,00 TL'lik hakediş ödemleri,

* "Amp Program Alımı "na ait 23.790,00 TL'lik hakediş ödemleri,

* "Coğrafi Bilgi Sistemleri Lisans Güncelleme ve Bakım Hizmet Alımı"na ait 590.000,00 TL'lik hakediş ödemleri,

* "Sağlık Bilgi Sistemi Ek Lisans Modül Alımı"na ait 41.842,80 TL'lik hakediş ödemleri,

* "Kütüphane Otomasyon Programı Güncellenmesi ve Bakımı Hizmet Alımı"na ait 12.390,00 TL'lik hakediş ödemleri,

* "Yapı Belgeleri Uygulaması Bakım ve Güncelleme Alımı"na ait 11.000,00 TL'lik hakediş ödemleri,

* "Uygulama Performans İzleme Yazılımı Lisans Güncelleme ve Bakımı" İşine ait 36.000,00 TL'lik hakediş ödemleri,

260-Haklar Hesabı yerine doğrudan 630-Giderler Hesabına kaydedildiği tespit edilmiştir.

Öncelikle yazılım alımları 260-Haklar Hesabına kaydedilmeli, tükenme sürelerine göre

www.balioglu.net

630-Giderler Hesabı ile 268-Birikmiş Amortismanlar Hesabı birlikte çalışarak yazılım bedelleri yok edilmelidir. 260-Haklar Hesabının kullanılmaması neticesinde, yazılım bedellerinin, kullanılabilecekleri süre içerisinde yok edilmesini izlemek için 268-Birikmiş Amortismanlar Hesabıda kullanılmamıştır.

Yukarıda yer alan denetim tespitine binaen, İdare tarfından; 2020 yılı itibariyle gerekli hesap çalışmalarına başlandığını ve sistemsel çalışmaların devam ettiğini belirtmişlerdir. Ayrıca bundan sonraki süreçte bulgudaki tespit ve tavsiyeler dikkate alınarak işlemlerin mevzuatın vaz ettiği esaslara göre yapılması hususunda hassasiyetle hareket edileceği ifade edilmiştir. Ancak; bulgumuzda belirtilen muhasebe kaydının yılı içinde yapılmaması nedeniyle 2019 yılı mali tablolarındaki 260-Haklar Hesabı ile 268-Birikmiş Amortismanlar Hesabında 1.758.175,24 TL'lik hatalı bilgi oluşmuştur.

BULGU 5: Gecekondu Fonunda Toplanan Paraların Gelirler Hesabı Yerine Fonlar Adına Yapılan Diğer Kesintiler Hesabında Muhasebeleştirilmesi

www.balioglu.net

İdarenin belli amaca tahsisli geliri niteliğinde olan gecekondu fonu gelirleri 600 Gelir Hesabı yerine 362.01.99 Fonlar Adına Yapılan Diğer Kesintiler Hesabında muhasebeleştirilmiştir.

775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 12'nci maddesinde gecekondu fonunun gelirleri sayılmıştır. Diğer yandan, gecekondu fonunun idaresi ile bu fona ait her türlü hak ve görevler ilgili Belediyeye aittir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Belirli Bir Amaca Tahsisli Gelirler ve Alınan Paylar" başlıklı 18'inci maddesinin (2) numaralı fıkrasında ise; 20.07.1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 12'nci maddesi gereği kurulan fonda toplanacak paraların gelir bütçesinin ilgili bölümüne gelir kaydedileceği ve diğer taraftan gider bütçesinin ilgili tertibine tahsis amacı doğrultusunda kullanılmak üzere ödenek konulacağı ifade edilmiştir.

Yönetmelik'te belirtildiği üzere; gecekondu fonundaki paralar, İdarenin belirli amaca tahsisli geliridir. Dolayısıyla bu gelirler, yardımcı hesap kodlarıyla takip edilmek üzere 600-Gelirler Hesabı ve 800-Bütçe Gelirleri Hesabında muhasebeleştirilmelidir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; gecekondu fonu gelirlerinin Fonlar Adına Yapılan Diğer Kesintiler Hesabında muhasebeleştirildiği tespit edilmiştir.

Halbuki, söz konusu paralar, İdarenin belli amaca tahsisli geliri olması nedeniyle gelir hesaplarında muhasebeleştirilmesi gerekirdi.

Yukarıda yer alan denetim tespitine binaen, İdare tarafından; 2020 yılı için gerekli çalışmalara başlandığı ifade edilmiştir.

Ancak, gecekondu fonu gelirlerinin hatalı muhasebeleştirilmesi nedeniyle, 2019 yılı mali tablolarında 600-Gelirler Hesabı, 800-Bütçe Gelirleri Hesabı ile 362-Fonlar Adına Yapılan Diğer Kesintiler Hesabında 1.956.919,96 TL hatalı bilgi oluşmasına neden olunmuştur.

BULGU 6: Gider Taahhütleri ve Gider Taahhütleri Karşılığı Hesaplarının Yıl İçerisinde Kullanılmaması

İdare, yılı için geçerli sözleşmeler ile ertesi mali yıl veya yıllara geçerli olmak üzere yapılan sözleşmelere dayanılarak girişilen taahhütlerini 920-Gider Taahhütleri Hesabı ve 921-Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabında izlememektedir.

www.balioglu.net

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 449'uncu maddesinde, ihale işlemleri tamamlanarak mal ve hizmet alımı ve yapım işleri için yapılan sözleşmelere ilişkin gider taahhütleri hesabının muhasebeleştirilmesine ilişkin ayrıntılı açıklamalar yapılmıştır.

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

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

Mezkur Yönetmelik'in ilgili maddelerinden anlaşıldığı üzere, İdare ihale sonucunda sözleşme imzaladığı zaman giriştiği taahhüt tutarını söz konusu hesaplara kaydetmelidir. Ancak, İdarenin 2019 yılı içerisinde toplam 100.878.743,35 TL tutarında olan taahhütlerinin hiç birini bu hesaplara kaydetmediği, mali tablolarında yer alan 920-Gider Taahhütleri ve 921-Gider Taahhütleri Karşılığı hesaplarının 2019 yılı açılış kayıtlarından gelen 13.245827,95 TL olduğu ve söz konusu tutarların yılsonunda aynen devrettiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespitine binaen, İdare tarafından; 2020 yılı itibariyle gerekli hesap çalışmalarına başlandığı ifade edilmiştir.

Netice olarak; mevzuat açıklamalarından anlaşılacağı üzere yılı için geçerli sözleşmeler ile ertesi mali yıl veya yıllara geçerli olmak üzere yapılan sözleşmelere dayanılarak girişilen taahhütlerin kaydedilmemesi sonucunda, 920-Gider Taahhütleri Hesabı ve 921-Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabında 100.878.743,35 TL'lik hatalı bilgi oluşmuştur.

BULGU 7: İlk Defa Muhasebe Kaydı Yapılan ve Maliyet Bedeli Belli Olmayan (Bazı) Taşınmazların Rayiç Değerleriyle Muhasebeleştirilmemesi ve Taşınmazların Muhasebede Kayıtlı Değerlerinin Güncellenmemesi

Envanteri yapıldıktan sonra ilk defa muhasebe kaydı yapılan ve maliyet bedeli belli olmayan (bazı) taşınmazlar, piyasa rayiç değeri araştırması yapılmadan İdarenin takdir ettiği bedel ile muhasebeleştirilmiş ve bütün taşınmazların muhasebede kayıtlı değerleri ise mevzuatında belirtilmiş olmasına rağmen güncellenmemiştir.

www.balioglu.net

Taşınmazların yönetimi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 44, 45, 47 ve 60'ıncı maddelerinde düzenlenmiştir. Hazine ve Maliye Bakanlığınca; 5018 sayılı Kanun'un 44, 45 ve 60'ıncı maddelerine dayanılarak Kanun kapsamında olan kurum ve kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmallerinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemek üzere Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik çıkarılmıştır.

Yönetmelik'in "Kayıt ve kontrol işlemleri" başlıklı 5'inci maddesinde, "Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar"ın maliyet bedeli üzerinden, bu taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenemeyenlerin ise rayiç değerleri üzerinden kayıtlara alınacağı; taşınmazların rayiç değerlerinin maliki kamu idaresince, başka bir kamu idaresinin yönetiminde veya kullanımında olanların ise bu idarelerce belirleneceği; taşınmazların muhasebede kayıtlara alınan değerinin de Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre güncelleneceği ifade edilmiştir. Ayrıca aynı Yönetmelik'te, iz bedeli üzerinden kayıtlara alınacak taşınmazlar da ayrıntılı olarak sayılmıştır.

Yönetmelik'in geçici 1'inci maddesinde ise, bütün bu işlemlerin 31.12.2017 tarihine kadar tamamlanması hüküm altına alınmıştır.

Diğer taraftan, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 08.01.2018 tarihli ve 2018/11321 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı eki Yönetmelik ile değiştirilen ve 01.01.2018 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere yürürlüğe giren "Maddi duran varlıkların kayıt değerleri" başlıklı 26'ncı maddesinde; gerek yatırım ve gerekse kullanım amacıyla edinilen maddi duran varlıkların maliyet bedeliyle, herhangi bir maliyet yüklenilmeksizin edinilen maddi duran varlıkların da gerçeğe uygun değeriyle muhasebeleştirileceği, varlığın gerçeğe uygun değeri bilinemiyorsa idarece tespit edilen değerinin esas alınacağı belirtilmiştir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 4'üncü maddesine göre gerçeğe uygun değer; piyasa koşullarında muvazaasız bir işlemde, bilgili ve istekli taraflar arasında bir varlığın el değiştirmesi veya bir borcun ödenmesi için belirlenen tutardır.

Yasal düzenlemede belirtildiği üzere, maliyet bedeli belli olmayan taşınmazların rayiç değerleri, rayiç değerleri belirlenemiyorsa kayda esas değerleri; maliki kamu idaresince, başka bir kamu idaresinin yönetiminde veya kullanımında olanlarınki ise bu idarelerce tespit edilmeli, ayrıca, taşınmazların muhasebede kayıtlı değerleri güncellenmelidir.

www.balioglu.net

İdarenin taşınmaz işlemlerinin incelenmesi neticesinde; daha önceden muhasebede kayıtlı olmayan ve envanteri yapılan 698 adet taşınmazın piyasa rayiç değeri araştırması yapılmadan İdarenin takdir ettiği bedel üzerinden muhasebeleştirildiği, ayrıca, bütün taşınmazların muhasebede kayıtlara alınmış değerlerinin mevzuatında belirtilmesine rağmen 31.12.2017 tarihine kadar güncellenmediği ve belirtilen hatalı işlemlerin hâlihazırda da devam ettiği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespitine binaen, idare tarafından; taşınmazların piyasa rayiçleri doğrultusunda değerlemesi işlemlerinin 2020 yılı içinde yapılacağı ifade edilmiştir.

Ancak; 2019 yılı içinde, Belediyeye ait taşınmazlardan maliyet bedeli belli olmayanların rayiç değerleriyle muhasebeleştirilmemesi ve taşınmazların muhasebede kayıtlı değerlerinin güncellenmemesi nedenleriyle; 2019 yılı mali tablolarında 250-Arsa ve Araziler Hesabı, 251 - Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ve 252-Binalar Hesabı ve 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabı açısından hatalı bilgi oluşmasına neden olunmuştur.

B. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Şirketlere Yapılan Sermaye Artırımlarının Hatalı Ekonomik Kodda Muhasebeleştirilmesi

İdarenin pay sahibi olduğu şirketlerin sermaye artırım kararlarına iştirak edildiği, ancak söz konusu işlemlerin muhasebeleştirmelerinde 830-Bütçe Giderleri Hesabının ekonomik kodunun birinci düzeyinde "08. Borç Verme" yerine "07- Sermaye Transferleri" kullanılmıştır.

İdarelerin 2018-2020 dönemi bütçe hazırlıklarında esas alınacak Analitik Bütçe Sınıflandırmasına İlişkin Rehber'in "IV. Giderin Ekonomik Kodlarının Açıklamaları" başlıklı bölümünün "08- Borç Verme" alt başlıklı bölümünde; bahsedilen ekonomik kodun bir mali hakka dayanan veya Devletin teşebbüs mülkiyetinde hisse (sermaye) katılımına neden olan ve likidite yönetimi veya kazanç sağlama amaçları dışında kamusal amaçlarla yapılan ödemeleri kapsadığı ifade edilmektedir.

www.balioglu.net

Aynı Rehber'in anılan başlığı altında yer alan "07- Sermaye Transferleri" alt başlıklı bölümünde ise; bu kodun bütçe dışına sermaye birikimi amaçlayan veya sermaye nitelikli mal ve hizmetlerin finansmanı amacıyla yapılan karşılıksız ödemeleri içerdiği belirtilmiştir.

Aktarılan mevzuat hükümleri doğrultusunda Belediyenin, ortak olduğu şirketlerin sermaye artırımlarına katılım sağladığı takdirde bu ödemeleri; karşılıksız bir ödemeymiş gibi sermaye transferi kodundan bütçe gideri yapmak yerine, hisse katılımı sağlama mahiyetleri nedeniyle borç verme kodundan bütçe gideri yapması gerekmektedir.

Söz konusu denetim tespitine binaen, İdare tarafından; sermaye artırımları ile oluşan muhasebe kayıtlarında ödeme konusu olan tutarların herhangi bir borca karşılık olarak değil, belediye meclis kararına istinaden karşılıksız olarak yapıldığından dolayı Sermaye Transferleri kodunun kullanıldığı ifade edilmiştir.

Ancak, yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri doğrultusunda Belediyenin, ortak olduğu şirketlerin sermaye artırımlarına katılımı sağladığı takdirde bu ödemeleri; karşılıksız bir ödemeymiş gibi sermaye transferi kodundan bütçe gideri yapmak yerine, hisse katılımı sağlama mahiyetleri nedeniyle borç verme kodundan bütçe gideri yapması gerekmektedir. Çünkü, İdarenin, bu sermaye artırımı karşılığında şirkette bulunana hissesi ya korunmakta ya da artmaktadır. Bundan dolayı sermaye artırımının bir karşılığı bulunmaktadır.

Netice olarak; İdare, %50'den fazla pay sahibi olduğu Karyapsan AŞ ve Kartursaş AŞ'nin sermaye artırımlarına 2019 yılı içerisinde toplam 4.202.525,30 TL tutarında katılım sağlamış ve bu işlemlerin muhasebeleştirmelerinde ilgisine göre 830.08 Borç Verme Hesabının alt detay kodunun kullanılması yerine hatalı olarak 830.07.01.09.04 Kamu Ortaklarına Hesabının kullanılması sonucunda 830-Bütçe Giderleri Hesabının ekonomik birinci düzey kodlarında hatalı bilgi oluşmuştur.

BULGU 2: Mevzuatta Aranan Şartlar Sağlanmadığı Halde Bazı Çalışanların Taşeron Firmadan Belediye Şirketine İşçi Statüsünde Geçirilmesi

İdarenin, 2016/61791 ihale kayıt numaralı *"Belediyemiz Hizmetlerinde Kullanılmak Üzere Emre Amade Çeşitli Sınıfta Sürücü Belgeli Sürücü, İş Makine Operatörü Çeşitli Araç ve İş Makinası Temini Hizmet Alımı"* işinde çalıştırılan kişilerin mevzuatta aranan şartları taşımadığı halde belediye şirketine işçi statüsüne geçirilmesi işlemi tesis edilmiştir.

www.balioglu.net

696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 83'üncü maddesiyle getirilen düzenlemede, personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı; 4734 sayılı Kanun ve diğer mevzuattaki hükümler uyarınca ihale konusu işte çalıştırılacak personel sayısının ihale dokümanında belirlendiği, bu personelin çalışma saatlerinin tamamının idare için kullanıldığı, yaklaşık maliyetinin en az %70'lik kısmının asgari işçilik maliyeti ile varsa ayni yemek ve yol giderleri dahil işçilik giderinden oluştuğu ve niteliği gereği süreklilik arz eden işlere ilişkin hizmet alımlarını ifade eder şeklinde tanımlanmıştır. Yaklaşık maliyetin en az %70'lik kısmının asgari işçilik maliyeti ile varsa ayni yemek ve yol giderleri dahil işçilik giderinden oluşması şartı sadece park ve bahçe bakım ve onarımı ile çöp toplama, cadde, sokak, meydan ve benzerlerinin temizlik işlerine ilişkin alımlarda istisna tutulmuştur.

Aynı Kanun Hükmünde Kararname'nin 127'nci maddesiyle 27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye eklenen "Geçici Madde 24" belediyelerde personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı yoluyla istihdam edilenlerin belediye şirketine işçi statüsünde geçirilmesini düzenlemektedir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kapsamında mahalli idarelerin personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı yoluyla istihdam edilen personeline belediye şirketinde sürekli işçi statüsüne geçiş imkanı getirilmiştir. Kanun Hükmünde Kararname'de ifade edildiği gibi, bir işin personel çalıştırılmasına dayalı

hizmet alımı olarak kabul edilebilmesi için yaklaşık maliyetin en az %70'lik kısmının asgari işçilik maliyeti ile varsa ayni yemek ve yol giderleri dahil işçilik giderinden oluşması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Kartal Belediyesi'nde 2016/61791 ihale kayıt numaralı "Belediyemiz Hizmetlerinde Kullanılmak Üzere Emre Amade Çeşitli Sınıfta Sürücü Belgeli Sürücü, İş Makine Operatörü Çeşitli Araç ve İş Makinası Temini Hizmet Alımı" işinin yaklaşık maliyetinin toplam 30.244.132,43 TL olduğu, bu yaklaşık maliyetin içerisinde asgari işçilik maliyetinin 14.635.512 TL tutar ile yaklaşık %48,4'lük bir orana karşılık geldiği ve bu haliyle ihalenin personel çalıştırılmasına dayalı olmadığı görülmüştür. Diğer taraftan bahsedilen iş 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ve ilgili mevzuatı uyarınca istisna sayılan işler arasında da yer almamaktadır.

Yukarıda yer alan denetim tespitine binaen. İdare tarafından; bulguda belirtilen "Belediyemiz Hizmetlerinde Kullanılmak Üzere Emre Amade Çeşitli Sınıfta Sürücü Belgeli Sürücü, İş Makina Operatörü Çeşitli Araç ve İş Makinası Temini Hizmet Alımı" ihalesinin adından da anlaşılacağı üzere personel temini ve araç kiralanması hizmet alımı işi olduğu, her ne kadar birlikte ihaleye çıkılmış olsa da söz konusu işin şoförlü araç kiralama hizmet alımı işi olmadığı, nitekim bunun araç sayısı ve personel sayısının denk olmamasından da anlaşılacağı ifade edilmektedir. Ayrıca bu hususa ek olarak şartname ve birim fiyat teklif cetvelinde ihtiyaç kalemlerinin ayrı ayrı belirtilmiş olduğuna, personele ait kısımda tüm işçilik hesaplamalarının (ücret, yol, yemek, fazla mesai v.s.) yapıldığına yer verilmektedir. Diğer yandan bulguda yer alan ihale ile araç kiralama ihalesinin ayrı ayrı uzmanlık gerektiren işler olduğu, buna örnek olarak ayrı ayrı ihaleye çıkılan işlerin mevcut olduğu denilmekte olup bulgu konusu tespiti ilgilendiren mevzuat hükümlerinden;

- 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 83'üncü maddesinde yer alan "*3) Kurum, hizmet alımının personel çalıştırılmasına dayalı olup olmadığı ya da niteliği itibarıyla bu sonucu doğurup doğurmadığı hususunda (2) numaralı alt bentte sayılan kriterleri ayrı ayrı ya da birlikte dikkate almak suretiyle usul ve esaslar belirlemeye yetkilidir.*" hükmüne,

- 01.01.2018 tarih ve 30288 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Sözleşmeleri Kapsamında Çalıştırılmakta Olan İşçilerin Sürekli İşçi Kadrolarına veya Mahalli İdare Şirketlerinde İşçi Statüsüne Geçirilmesine İlişkin 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Geçici 23 ve Geçici 24 üncü Maddelerinin Uygulanmasına Dair Usul ve Esaslar'ın 29'uncu

www.balioglu.net

maddesinin üçüncü fıkrasındaki "*Hizmet alım sözleşmesi kapsamında niteliği birbirinden farklı hizmet türlerinin bulunması halinde, personel çalıştırılmasına dayalı olup olmama yönünden her bir hizmet türü için ayrı ayrı değerlendirme yapılır. Örneğin, bir hizmet alımında malzemeli yemek ve temizlik işinin birlikte ihale edilmesi durumunda, malzemeli yemek ve temizlik işleri birinci fıkradaki kriterler bakımından ayrı ayrı değerlendirilir." hükmü ve beşinci fıkrasındaki "İşçi statüsüne geçirilmede dayanak alınan ihalenin, geçici 23 ve geçici 24 üncü maddelerdeki düzenlemeler ile bu Usul ve Esaslar çerçevesinde personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı olup olmadığının belirlenmesine ilişkin görev, yetki ve sorumluluk idarelere veya idarelerin şirketlerine aittir."* hükmüne, vurgu yapılmaktadır.

Bu kapsamda, İdarenin cevap metninin sonuç kısmında; mevzuat hükümleri uyarınca feshedilmesi gereken sözleşmelerin sadece personele dayalı hizmet alımları olduğunun açık ve net olduğu, bulguda bahsedilen ihalenin personel çalıştırılmasına dayalı olmayan kısmı için iş eksilişi yapıldığı ve kadroya geçiş işlemleri tamamlanıncaya kadar mevcut sözleşmenin uzatıldığı ve bulgu konusu tespitlerin aksine mevzuata aykırı bir işlem tesis edilmediği ileri sürülmüştür.

www.balioglu.net

Ancak, kamu idaresi değerlendirmesinde her ne kadar bulgu konusu tespitlerin mevzuata aykırılık taşımadığı ileri sürülmüşse de;

Bulguda belirtilen ihalenin konusunun şoförlü araç kiralaması olmadığı, bunun araç ve personel sayısının denk olmamasından anlaşılabileceği iddia edilmesine karşın işin Teknik Şartnamesi'nin 5.3. numaralı maddesindeki *"Şoförler ile araç sayıları aynı sayıda belirtilmemiş olup ihalede şoför havuzu olarak görevlendirilmektedir. Şoförler ihalede istenilen araçların ehliyetlerine uygun olacak şekilde İdarenin sevk ve idaresi doğrultusunda araç kullanacaklardır. Bir şoförün bir araça tahsisi söz konusu olmadığı gibi bir aracı kullanan şoförün ihtiyaç duyulması halinde ehliyet sınıfına ait başka bir aracı kullanmasıda mümkündür."* düzenlemelerinden söz konusu ihalede istihdam edilen şoförler ile temini sağlanan araçların birlikte çalıştırılmasının amaçlandığı, araç ve şoför sayısının denk olmayıp şoför sayısının fazla olmasının ise, yukarıda belirtildiği üzere, ihalede kullanılacak araçlar için "şoför havuzu" oluşturma maksadıyla belirlendiği anlaşılmaktadır.

Ayrıca ihale dokümanında, 237 sayılı Taşıt Kanunu'nun 12'nci maddesi uyarınca yürürlüğe konulan Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usuller'in "Genel Esaslar" başlıklı 6'ncı maddesinin ikinci fıkrasındaki,

"Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile bu idarelere bağlı döner sermayelerin (Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ile TBMM Genel Sekreterliği hariç) hizmetleri için ihtiyaç duyulan binek, station-wagon, arazi binek, kaptı kaçtı, panel ve pick-up tipi taşıtların (fiilen arazi üzerinde çalışan arazi binek ve pick-up'lar hariç) hizmet alımı yöntemiyle ediniminde;

...

b) Şoför giderleri dahil yapılan taşıt kiralamalarında aylık kiralama bedeli, (a) bendine göre tespit edilecek tutara yürürlükteki brüt asgari ücretin yüzde elli artırımlı tutarının ilave edilmesi suretiyle hesaplanacak tutarı aşmayacaktır.

..." hükümlerine riayet etmek suretiyle, işin İdari Şartnamesi'nin; 25.3.1. numaralı maddesindeki "Teklif fiyata dahil olan giderler" başlığı altında binek araç şoförü (otomobil-kamyonet- minibüs) 115 kişi için asgari ücretin %50 fazlası belirlenmiş, "Diğer hususlar" başlıklı 47 numaralı maddesinde ise anılan Esas ve Usuller'in hükümlerinin uygulanacağı düzenlenmiştir. Dolayısıyla da bahsi geçen ihalenin "şoför giderleri dahil taşıt kiralaması" statüsünde olduğu İdarece hazırlanan dokümandan dahi anlaşılabilmektedir.

Yine öne sürülenin aksine, ihale şartnameleri ve birim fiyat teklif cetvelinde ihtiyaç kalemlerinin ayrı ayrı belirtilmiş olması ve personele ait kısımda tüm işçilik hesaplamalarının yapılmış olması işin şoförlü araç kiralama statüsüne aykırılık teşkil etmemektedir.

Diğer taraftan cevap metninde ifade edilen bulgu konusu ihale ile araç kiralama ihalelerinin ayrı ayrı uzmanlık gerektiren işler olduğu tezi, yukarıda aktarılan Usul ve Esaslar'daki araç kiralama ihalelerinde şoför giderlerini ilgilendiren düzenlemeler ve ihale dokümanında Usul ve Esaslar'a yapılan atıflar göz önüne alındığında soyut ve mesnetsiz kalmaktadır.

İdare tarafından yapılan işlemlerin mevzuata uygun olduğuna dayanak gösterilen hükümler birlikte ele alındığında;

Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Sözleşmeleri Kapsamında Çalıştırılmakta Olan İşçilerin Sürekli İşçi Kadrolarına veya Mahalli İdare Şirketlerinde İşçi Statüsüne Geçirilmesine İlişkin 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Geçici 23 ve Geçici 24 üncü Maddelerinin Uygulanmasına Dair Usul ve Esaslar'ın 4'üncü maddesindeki *"(2) Bir sözleşmenin personel çalıştırılmasına dayalı hizmet*

www.balioglu.net

alım sözleşmesi olarak kabul edilebilmesi için;

a) 4734 sayılı Kanun ve diğer mevzuattaki hükümler uyarınca ihale konusu işte çalıştırılacak personel sayısının ihale dokümanında belirlenmiş olması,

b) Bu personelin çalışma saatlerinin tamamının idare için kullanılması,

c) Yaklaşık maliyetin en az %70'lik kısmının asgari işçilik maliyeti ile varsa ayni yemek ve yol giderleri dahil işçilik giderinden oluşması,

ç) Yıl boyunca devam eden ve niteliği gereği süreklilik arz eden işlere ilişkin hizmet alımı niteliğinde olması,

şartlarının birlikte gerçekleşmesi gerekir." hükmü açıktır. Böylece 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 83'üncü maddesindeki "ayrı ayrı ya da birlikte dikkate almak suretiyle usul ve esaslar belirlemeye ilişkin yetki" yukarıda yer verilen hüküm ile şartların birlikte gerçekleşmesine yönelik kullanılmıştır. Dolayısıyla taşeron personelin belediye şirketine işçi statüsünde geçirilmesi sürecinde esas alınacak bir personel çalıştırmasına dayalı hizmet alım sözleşmesinin "yaklaşık maliyetin en az %70'lik kısmının asgari işçilik maliyeti ile varsa ayni yemek ve yol giderleri dahil işçilik giderinden oluşması" kriterini sağlaması yahut bu kriterden istisna sayılmış işlerden sayılması gerekmektedir. Nitekim istisna sayılmış işler; park ve bahçe bakım ve onarımı işleri, çöp toplama işleri ve cadde, sokak meydan ve benzerlerinin temizlik işleri olarak sayılmış olup bulgu konusu ihalenin şoförlü araç kiralama işi olması göz önünde bulundurulduğunda herhangi bir istisnai durumu haiz olmadığı ortadadır.

Mezkur Usul ve Esaslar'ın 29'uncu maddesinin üçüncü fıkrasındaki hizmet alım sözleşmesi kapsamında niteliği birbirinden farklı hizmet türlerinin bulunması halinde, personel çalıştırılmasına dayalı olup olmama yönünden her bir hizmet türü için ayrı ayrı değerlendirme yapılacağı ve buna ilişkin örneğin, bir hizmet alımında malzemeli yemek ve temizlik işinin birlikte ihale edilmesi durumunda, malzemeli yemek ve temizlik işleri birinci fıkradaki kriterler bakımından ayrı ayrı değerlendirileceği hükmü bulgu konusu ihale için uygulanabilir mahiyette değildir. Zira konu edilen ihale aynı sözleşmede malzemeli yemek ve temizlik işleri gibi niteliği birbirinden farklı hizmetleri değil, şoför ve araç gibi birbirini tamamlayıcı unsurları ihtiva etmektedir. Yukarıda izah edildiği gibi, aynı ihalede şoför istihdamının ve araç temininin öngörüldüğü, ihale dokümanında şoförlerin araçlarda çalıştırılacağının belirlendiği ve taşıt mevzuatı hükümlerine uygun hareket edildiği halde, şoför istihdamı ve araç kiralamasının aynı sözleşmede ayrı ayrı hizmet alımı niteliği taşıdığı iddiası soyut ve mesnetsizdir. Öte yandan

www.balioglu.net

bahsi geçen maddenin beşinci fıkrası idarelere görev, yetki ve sorumluluk yüklemektedir. Bu hususta mevzuat hükümlerinin tesis edilmesinde keyfi uygulamalara cevaz verilmemektedir.

Bu itibarla, aktarılan hususlar dikkate alındığında, söz konusu ihale kapsamında istihdam edilen personelin mevzuat hükümlerine aykırılık taşımasına rağmen taşeron firmadan belediye şirketine işçi statüsünde geçirilmesi ve geçiş işlemleri tamamlanıncaya kadar sözleşmenin dayanaksız olarak uzatılması işlemleri bulguda tespit edildiği halleriyle devam etmektedir.

Kamu İdaresince 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye eklenen "Geçici Madde 24"ün ikinci fıkrasındaki;

"Geçici 23 üncü maddenin ikinci, üçüncü, yedinci, sekizinci, dokuzuncu, onuncu, onikinci ve onaltıncı fıkraları hükümleri bu madde kapsamında yer alanlar hakkında da kıyasen uygulanır." hükmü ve ifade edilen Geçici 23'üncü maddenin onikinci fıkrasındaki;

"Şartları taşımadığı halde bu madde hükümlerinden yararlandırıldıkları tespit edilenlerin herhangi bir tazminat ödenmeksizin istihdamına son verilir. Yanıltıcı bilgi ve belge sunmak suretiyle bu madde hükümlerinden yararlandığı tespit edilenlere istihdam süresince yapılan ödemeler genel hükümlere göre tahsil edilir. Şartları taşımayanları, bu madde hükümlerinden yararlandıranların sorumlulukları saklıdır." hükmü uyarınca işlem tesis edilmesinin ve söz konusu kadroların iptalinin gerektiği değerlendirilmektedir.

www.balioglu.net

Netice itibarıyla, söz konusu işte çalıştırılan kişilerden, Kanun Hükmünde Kararname'de belirtilen %70'lik sınırın altında kalındığı halde bu oran sağlanıyormuş gibi, mevzuata göre hak sahipliği açısından gerekli şartları sağlayanların Kartursaş'ta (Kartal Ulaşım Turizm Sağlık ve Eğitim Hizm. San. ve Tic. AŞ) sürekli işçi statüsüne geçirilmesi mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 3: A: Sosyal Denge Sözleşmesinde Sosyal Denge Tazminatı İçin Belirlenen Tutarın Mevzuatta Belirlenen Tavan Tutarı Aşması

İdare ile TÜM YEREL-SEN arasında akdedilen sosyal denge sözleşmesinde, mevzuatın belirlediği tavan tutarın üzerinde sosyal denge tazminatı düzenlenmiştir:

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 da; sosyal denge tazminatının aylık tavan tutarı en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dahil) %100'ü olarak belirlenmiştir.

www.balioglu.net

Yukarıda belirtilen yasal düzenlemeden de görüleceği üzere, sosyal denge sözleşmesinde düzenlenen tazminatın 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 belirlenebilecek, ancak, mevzuatında belirtilen tavan tutarı aşamayacaktır.

Diğer yandan; 4688 sayılı Kanun'un geçici 14'üncü maddesinde, 15.03.2012 tarihinden önce 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 15'inci maddesi kapsamındaki idareler ile ilgili sendikalar arasında toplu iş sözleşmesi, toplu sözleşme, sosyal denge sözleşmesi ve benzeri adlar altında imzalanan ve 11.04.2012 tarihinde de yürürlükte olan sözleşmelerin uygulanmasına, söz konusu sözleşmelerde öngörülen sürelerin sonuna kadar devam edilebileceği; bu tarih itibariyle yürürlükte bulunan sözleşmeler uyarınca unvanlar itibariyle ödenebilecek aylık ortalama tutarların 4688 sayılı Kanun'a göre yapılan Toplu Sözleşme'de belirlenen tavan tutarı geçmesi durumunda eski sözleşmede unvanlar itibarıyla ilgili personele ödenen ortalama aylık tutarların, mevzuatında belirtilen tarihe kadar tavan tutar olarak esas alınabileceği hüküm altına alınmıştır. Dolayısıyla, yeni imzalanacak sosyal denge sözleşmelerinde yukarıda belirtilen şekilde, 15.03.2012 tarihinden önce imzalanan ve

11.04.2012 tarihinde de yürürlükte olan sözleşmelerdeki personel lehine olan hükümler dikkate alınabilecektir.

Yukarıda da belirtildiği üzere; 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" başlıklı dördüncü bölümünün 1'inci maddesinin (1) numaralı fıkrasında belediyelerin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine, ödenebilecek sosyal denge tazminatının aylık tavan tutarı, en yüksek devlet memuru aylığının (ek gösterge dâhil) %100'ü olarak belirlenmiş ve tazminatın bu tutarı aşmamak kaydı ile ödenebileceği karara bağlanmıştır.

Buna göre; şayet 15.03.2012 tarihinden önce imzalanan ve 11.04.2012 tarihinde de yürürlükte olan bir sözleşme var ise, bu sözleşme uyarınca unvanlar itibariyle ödenebilecek aylık ortalama tutarlar ile 4688 sayılı Kanun'a göre yapılan Toplu Sözleşme'de belirlenen tavan tutar (en yüksek Devlet memuru aylığının-ek gösterge dâhil %100'ü) kıyaslanacak ve yeni sözleşmede belirtilmek şartıyla hangisi yüksek ise unvanlar itibariyle ödemeye esas alınabilecektir.

www.balioglu.net

İdarenin sosyal denge tazminatı ödemelerinin incelenmesi neticesinde; İdare ve personel arasında 15.03.2012 tarihinden önce imzalanmış ve 11.04.2012 tarihinde de yürürlükte olan sosyal denge sözleşmesi olduğu ancak, en son sözleşmenin mevzuatında belirtilen şekliyle düzenlenmediği ve personelin tazminat tavan tutarının mevzuatına göre tespit edilmediği; İdare tarafından 2019 yılında personele ödenen sosyal denge tazminat tutarlarının tespitinde yukarıda belirtilen kıyaslama ve mevzuat hükümlerine aykırı olarak gerek eski sözleşmede gerekse de Toplu Sözleşme'de yer alan tavan tutarların aşıldığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespitinden sonra; İdare tarafından Sözleşmenin ILO'nun 98 sayılı Örgütlenme ve Toplu Görüşme Hakkı Sözleşmesi, Anayasa'nın 53' üncü maddesi ve 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu hükümlerine uygun yapıldığı,

Sözleşmenin belediye meclisinin yetki ve sorumluluğunda olan bütçe hakkına uygun olarak düzenlendiği ve bulgunun bu hususu dikkate almadığı,

Bu sözleşme ile yapılan ödemede, 5393 sayılı Belediye Kanununun 49'uncu maddesi gereği tespit edilen, personel giderlerinin bütçe gelirleri ile oranlaması neticesi yüzde 40 sınırı aşılamayacağı,

4688 sayılı Kanun'un 32'inci maddesi ile Toplu Sözleşme dönemi içerisinde yapılacak sözleşmelerle ilgili herhangi bir tavan getirilmediği, Kanun'un Geçici 14' üncü maddesi ile 15.3.2012 tarihinden önce yapılan sözleşmelerin 31.12.2019 tarihine kadar yine 32' inci madde çerçevesinde herhangi bir şarta bağlı olmaksızın sözleşme yapabilme-yenileyebilme olanağı sağlandığı, değişen mevzuat geçmişe uygulanamayacağından, geçmiş sözleşmeler ile belirlenen ödemeler hakkında en azından 31/12/2019 tarihine kadar işlem yapılamayacağı,

Sayıştay 5. Dairesinin 02.02.2016 tarih ve 148 sayılı kararı ile 13.04.2016 tarih ve 138 sayılı kararı çerçevesinde bu bağlamda belediye ile sendika arasında imzalanan Toplu İş Sözleşmesinin iyileştirme zammına ilişkin düzenlenen hususun 4688 sayılı Kanunun 28'inci maddesinde düzenlenen ödemeler kapsamında bir düzenleme olduğundan bu durumun adı geçen Kanuna aykırılık teşkil etmediği kararları bulunduğu,

Sayıştay Genel Kurulunun 5189/1 sayı ve 14.06.2007 tarihli kararında da vurgulandığı üzere mevzuata aykırı karar, işlem ve eylemle zarar arasında illiyetin olması gerekirken söz konusu illiyetin de mevcudiyetinden söz edilemeyeceği ifade edilmiştir.

www.balioglu.net

Ancak, kamu idaresinin değerlendirmesi sosyal denge sözleşmelerinin hukuki statüsü ile uyumlu değildir. Şöyle ki:

Uluslararası sözleşmelere göre, kamu emekçilerinin toplu sözleşme yapma hakları vardır. Ülkemizde, kamu çalışanlarının; ekonomik ve sosyal haklarını korumak ve geliştirmek için sendika kurması, işverenleri ile eşit koşullarda ve özgür biçimde toplu pazarlık yapıp sözleşme imzalamasına ilişkin uluslararası sözleşmelerin gereği hem Anayasa hem de 4688 sayılı Kanun çerçevesinde yapılmış, dolayısıyla, sendika kurma ve toplu sözleşme haklarının kullanılması için yapılan yasal düzenlemelerde bahsi geçen antlaşmalar dikkate alınmıştır. Bu bağlamda, 4688 sayılı Kanun'un ilgili maddelerinde Toplu Sözleşme'nin tanımı ve süreçleri ayrıntılı olarak ifade edilmiştir. Ayrıca, Anayasa'nın 128'inci maddesinde Toplu Sözleşme hükümlerinin bağlayıcı olduğu belirtilmiştir. Toplu Sözleşme; uluslararası sözleşmelerde bir hak olarak yer alan ve ülkemizce de kabul edilip anayasa ve yasa düzeyinde düzenlemesi yapılan toplu görüşme, pazarlık ve sözleşme haklarının kullanıldığı hukuki bir metin olup tarafları bağlamaktadır.

Uluslarası sözleşmelere dayanarak sosyal denge sözleşmesi kurulması mümkün değildir. Çünkü uluslararası sözleşmelere uygun olarak iç hukukumuzda düzenlemeler yapılmış ve halihazırda yürürlükte olan bu düzenlemeler çerçevesinde Toplu Sözleşmeler

akdedilmektedir. Sosyal denge ödemelerinin usul ve esasları da Toplu Sözleşme'de yer almaktadır. Dolayısıyla, sosyal denge sözleşmesinde; uluslararası sözleşmelere göre oluşturulmuş iç mevzuatımız bağlamında akdedilen Toplu Sözleşme uyarınca bir ödemenin düzenlenmesi söz konusudur.

Sosyal denge sözleşmesinde düzenlenen tazminatın 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 belirlenebilecek, ancak, mevzuatında belirtilen tavan tutarı aşamayacaktır. Mevzuat hükümleri gereği 15.03.2012 tarihinden önce imzalanan ve 11.04.2012 tarihinde de yürürlükte olan bir sözleşme var ise, bu sözleşmede unvanlar itibarıyla ilgili personele ödenen ortalama aylık tutarlar ile 4688 sayılı Kanun'a göre yapılan Toplu Sözleşme'de belirlenen tavan tutar (en yüksek Devlet memuru aylığının-ek gösterge dâhil %100'ü) kıyaslanacak ve yeni sözleşmede belirtilmek şartıyla hangisi yüksek ise unvanlar itibariyle ödemeye esas alınabilecektir. Dolayısıyla sosyal denge ödemeleri belirtilen sınırlar dahilinde yapılabilecektir. Diğer yandan, sosyal denge sözleşmesini, ILO sözleşmeleri ile Anayasa'da yer alan düzenlemelere göre kıyaslamanın kabulü mümkün değildir. Çünkü, sosyal denge sözleşmeleri toplu sözleşme olmayıp mevcut toplu sözleşmenin uygulama metnidir. Toplu sözleşme ise, belli dönemler itibariyle uluslararası sözleşmelere ve iç mevzuatımıza uygun olarak imzalanmaktadır.

www.balioglu.net

Netice olarak; sosyal denge sözleşmelerinin mevzuatına uygun kurulması ve sosyal denge tazminatı ödemelerinde mevzuatında belirtilen tavan tutarlara uyulması gerekmektedir.

B: Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun Geçici 14'üncü Maddesindeki İcazetin Kazanılmış Hak Gibi Değerlendirilmesi

İdare ile TÜM YEREL-SEN arasında akdedilen ve 31.03.2019-31.12.2020 tarihleri arasında geçerli olan sosyal denge sözleşmesi, Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2018 ve 2019 Yıllarını Kapsayan 4'üncü Dönem Toplu Sözleşme hükümlerine göre düzenlenmiş, ancak, personele yapılan ödemelerde 15.03.2012 tarihinden önce imzalanan ve 11.04.2012 tarihinde de yürürlükte olan sözleşme hükümleri dikkate alınmıştır:

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; belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine, 4688 sayılı Kanun'un 32'nci maddesinde yer alan usul ve esaslar çerçevesinde ödenebilecek sosyal denge tazminatının aylık tavan tutarı en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dahil) %100'ü olarak belirlenmiştir.

Diğer yandan, 4688 sayılı Kanun'un geçici 14'üncü maddesinde:

15.03.2012 tarihinden önce 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 15'inci maddesi kapsamındaki idareler ile ilgili sendikalar arasında toplu iş sözleşmesi, toplu sözleşme, sosyal denge sözleşmesi ve benzeri adlar altında imzalanan sözleşmelerin uygulanmasına, söz konusu sözleşmelerde öngörülen sürelerin sonuna kadar devam edilebileceği;

Anılan sözleşmelerin uygulanmasına devam edildiği dönem için 32'nci madde hükümleri çerçevesinde ayrıca sözleşme yapılamayacağı;

Söz konusu sözleşmeleri 31.12.2015 tarihinden önce sona eren veya mevcut sözleşmeleri bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten sonra karşılıklı olarak feshedilen kapsama dahil idarelerin, sözleşmelerinin sona eriş veya fesih tarihini izleyen bir ay içinde sözleşmelerin sona erdiği veya feshedildiği tarih ile bu Kanun'da öngörülen Toplu Sözleşme dönemi sonuna

www.balioglu.net

kadarki dönemle sınırlı olmak üzere üçüncü fıkra hükümleri dikkate alınmaksızın 32'nci madde hükümleri çerçevesinde sözleşme yapabileceği;

Ancak, 32'nci madde uyarınca Toplu Sözleşme'de belirlenen tavan tutarın, unvanlar itibarıyla ilgili personele söz konusu sözleşmeler uyarınca yapılmakta olan ortalama aylık ödemenin altında kalması halinde; üçüncü fıkra hükümleri dikkate alınmaksızın 32'nci madde hükümleri esas alınarak 31.12.2015 tarihine kadar uygulanabilecek sözleşmelerde bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihte uygulanan sözleşme uyarınca unvanlar itibarıyla ilgili personele ödenen ortalama aylık tutarın tavan olarak esas alınabileceği;

Bu şekilde yapılacak ödemelerin kazanılmış hak sayılmayacağı;

İfade edilmiştir.

Ayrıca, Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2018 ve 2019 Yıllarını Kapsayan 4'üncü Dönem Toplu Sözleşme'nin "Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme" başlıklı dördüncü bölümünün "Sosyal denge tazminatı süre uzatımı" başlıklı 7'nci maddesinin (1) fıkrasında; *"4688 sayılı Kanunun geçici 14 üncü maddesinde yer alan "31/12/2015" ibaresi "31/12/2019" şeklinde uygulanır."* denilmektedir. Dolayısıyla, geçici maddede belirtilen tarih 31.12.2019 olarak değiştirilmiş olup idarelere tanınan kıyaslama izni belirtilen tarihe kadar uzatılmıştır.

www.balioglu.net

4688 sayılı Kanun'un geçici 14'üncü maddesinde belirtildiği üzere; şayet 15.03.2012 tarihinden önce imzalanan ve 11.04.2012 tarihinde de yürürlükte olan bir sözleşme var ise, bu sözleşmede yer alan tavan tutarlar ile 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'na göre yapılan Toplu Sözleşme'de belirlenen tavan tutar (*en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dâhil) %100'ü*) kıyaslanacak, hangisi yüksek ise unvanlar itibariyle ödemeye esas alınabilecektir. Ancak, söz konusu kıyaslamanın en son imzalanan sosyal denge sözleşmesinde düzenlenmiş olması gerekmektedir. Zira, yasal düzenlemede söz konusu kıyaslamanın kazanılmış hak gibi her halükarda yapılacağı/ bunun zorunlu olduğu belirtilmemekte; idareye tercih hakkı sunulmaktadır. Bu durumda ise, İdare tercih hakkını nasıl kullandığını yeni sözleşmede düzenleyecektir. Dolayısıyla, yeni imzalanan sözleşmedeki tazminat sınırının; Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2018 ve 2019 Yıllarını Kapsayan 4'üncü Dönem Toplu Sözleşme'nin Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme bölümünde yer alan hükümlere göre

belirlenmesi durumunda, idarenin ödeme yaparken eski sözleşmeyle kıyaslama yapma yetkisi olmayacaktır.

İdarenin sosyal denge tazminatı ödemelerinin incelenmesi neticesinde; 31.03.2019-31.12.2020 tarihleri arasında geçerli olan sosyal denge sözleşmesinin Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2018 ve 2019 Yıllarını Kapsayan 4'üncü Dönem Toplu Sözleşme hükümlerine göre düzenlendiği, ancak personele yapılan ödemelerde 15.03.2012 tarihinden önce imzalanan ve 11.04.2012 tarihinde de yürürlükte olan sözleşme hükümlerinin dikkate alındığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; 31.03.2019 – 31.12.2020 tarihlerini kapsayan sözleşmenin 01/01/2012 tarihinde yapılan toplu sözleşmenin devamı niteliğinde olduğu ve 15.03.2012 tarihinden önce mevcut olan sözleşmelerin devamı niteliğindeki sözleşmelerde de cevapta örnek olarak yapılan hesaplama dikkate alındığında bu oran ve belirlenen tavanın aşılmadığı ifade edilmiştir.

www.balioglu.net

Ancak, Bulguda da belirtildiği üzere; idarelere tanınan icazet, 15.03.2012 tarihinden önce imzalanan ve 11.04.2012 tarihinde de yürürlükte olan sözleşmeler uyarınca ödenen ortalama aylık tutarların tavan olarak dikkate alınabilmesidir. Geçici 14'üncü maddenin istisna düzenlemelerine ilişkin son tarihlerin sürekli uzatılması, eski sözleşmelerin hem konu hem de rakamsal olarak sürekli yenilenmesi anlamına gelmemektedir. Ancak, idareler söz konusu icazeti geniş bir imkan hükmünde yorumlamış ve eski sözleşmelerdeki tavan tutarları yıllar itibariyle kendi tasarruflarına göre güncellemişler ve tazminat oranlarını mevcut mevzuatın düzenlemesine aykırı olarak sürekli arttırmışlardır. Bu durumda, ödenen tutarlar; 15.03.2012 tarihinden önce imzalanan ve 11.04.2012 tarihinde de yürürlükte olan sözleşmeler uyarınca ödenen ortalama aylık tavan tutarlar olmadığı gibi, dönemler itibariyle yapılan Toplu Sözleşmelerdeki tavan tutarlar ile Geçici 14'üncü maddedeki icazetle de uyarlı olmamıştır.

Sosyal denge sözleşmesi; toplu iş sözleşmesi ya da toplu sözleşme statüsünde olmayıp Toplu Sözleşmelerin sosyal denge tazminatına ilişkin hükmünün uygulama metnidir. Bu nedenle, sosyal denge sözleşmelerinin uluslararası sözleşmelere göre akdedilmesi gerektiğinin savunulması hukuken kabul edilebilir değildir.

Geçici 14'üncü maddede idarelere geniş bir icazet verilmemektedir; bu nedenle, kıyaslamada idareler 15.03.2012 tarihinden önce imzalanan ve 11.04.2012 tarihinde de

yürürlükte olan sözleşmelerde düzenlenen mali haklar ve bu sözleşmeler uyarınca ödenen ortalama aylık tavan tutarlar/rakamlar ile bağlıdır.

Netice olarak; Sosyal denge sözleşmesinin Toplu Sözleşme hükümlerine göre kurulması durumunda, 4688 sayılı Kanun'un Geçici 14'üncü maddesindeki icazetin kazanılmış hak gibi değerlendirilmemesi; 15.03.2012 tarihinden önce imzalanan ve 11.04.2012 tarihinde de yürürlükte olan sözleşme hükümlerinin dikkate alınması isteniyorsa, sosyal denge sözleşmesinin buna göre düzenlenmesi ve imzalanması gerekmektedir.

BULGU 4: Yevmiye Defterinde Boş Yevmiye Kayıtlarının Bulunması

İdarenin 2019 yılı yevmiye defterinde toplam 278 adet yevmiye numarası boş bırakılmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 43'üncü maddesinde yevmiye sistemi, muhasebeleştirme belgeleri ve açılış kayıtlarına ilişkin ayrıntılı açıklamalar yapılmıştır.

www.balioglu.net

Aynı Yönetmelik'in 44'üncü maddesinde ise yevmiye defterine kayıtların müteselsil olarak yapılması ve her bir işleme ayrı bir yevmiye numarası verilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

İdarenin 2019 yılı yevmiye defterinde mevzuat hükümlerine aykırı olarak toplam 278 adet yevmiye numarasının boş bırakıldığı tespit edilmiştir.

Yevmiye numaralarının düzenli ve müteselsil olmaması ortaya iki ihtimalli bir durum çıkarmaktadır. Birinci ihtimal; sistemin hiçbir müdahale yapılmaksızın kendiliğinden söz konusu boşlukları bırakması durumudur ki, bu durum bilişim sisteminin hatalı kurgulandığını gösterir. İkinci ihtimal ise; bilişim sistemin elle müdahaleye açık hale getirilerek yevmiye numaralarında boşlukların bilinçli bir şekilde bırakılması durumudur ki, bu durum bilişim sisteminin elle müdahaleye müsaade ederek muhasebe sisteminde risk oluşturduğunu gösterir.

Yukarıda yer alan denetim tespitine binaen, İdare tarafından; boş kayıtların sebebinin, hatalı olduğu tespit edilen ödeme emri ve muhasebe işlem fişlerinde aynı gün ters kayıt alınması yerine ödeme emirlerinin veya muhasebe işlem fişlerin silinmesi olduğu ifade edilmiştir. Ancak, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Kayıt yanlışlıklarının düzeltilmesi" başlıklı 503'üncü maddesinin (1) numaralı fıkrasında;

"Kurumsal, fonksiyonel ve finansman tipi sınıflandırma kodlarında yapılan kayıt

hatalarının düzeltilmesi durumu hariç olmak üzere, yevmiye kayıtlarında meydana gelebilecek her türlü yanlışlık ancak muhasebe kaydıyla düzeltilir." ifadesi yer almaktadır.

Netice olarak; İdarenin, hatalı muhase kayıtlarını silmek yerine ters muhasebe kaydıyla düzeltmesi gerekmektedir.

BULGU 5: İdare Taşınmazlarının Kiralanmasında Pazarlık Usulünün (51/g) Kullanılması

İdarenin taşınmaz kiralamalarında, sıklıkla 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 51/g maddesi kullanılmaktadır.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 2'nci maddesinde, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması esas olacağı belirtilmiştir.

Anılan Kanun'un 36'ncı maddesinde ihalelerde kapalı teklif usulünün esas olduğu belirtilmiş ancak, 44 üncü maddede gösterilen işler belli istekliler arasında kapalı teklif usulüyle, 45 inci maddede gösterilen işler açık teklif usulüyle, 51 inci maddede sayılan işler pazarlık, 52 nci maddede gösterilen işler de yarışma usulüyle yaptırılabileceği ifade edilmiştir.

www.balioglu.net

Aynı Kanun'un 51/g maddesi; Devletin özel mülkiyetindeki taşınır ve taşınmaz malların kiralanması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralanması ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisine izin vermekte ve dolayısıyla Belediyelerin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazlar için söz konusu hüküm doğrultusunda pazarlık ihalesi yapılmasına ise imkân vermemektedir. Bahsi geçen "Devletin özel mülkiyetindeki" ve "Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler" ifadeleri ile; Belediyelerin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazların değil, bilakis Hazineye ait olan taşınmazların tarif edildiği açıktır.

Yukarıda aktarılan mevzuat hükümlerinden; ihalede açıklık ve rekabetin sağlanmasının, Kanun'un temel ilke ve prensiplerinden olduğu ve bu ilke ve prensibin gereği olarak, Kanun'un 36'ncı maddesinde yer alan kapalı teklif usulünün esas usul, diğer usullerin ise belirli şartlar dahilinde uygulanacak istisnai usuller olduğu anlaşılmaktadır.

Nitekim Danıştay 13' üncü Dairesinin 21.10.2008 tarih ve E:2007/4476, K: 2008/6874 sayılı Kararı'nda; belediyelere ait taşınmazların "devletin özel mülkü" ve "devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yer" lerden olmadığı, bu nedenle 2886 sayılı Yasa'nın 51/g maddesi

kapsamında kiralanmasının, trampasının ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi yoluyla devrinin, olanaklı olmadığı gerekçesiyle, iptal eden mahkeme kararının hukuka uygun olduğu" belirtilmiştir.

Söz konusu denetim tespitine binaen, İdare tarafından; 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre ihaleye çıkılarak kiralanan taşınmazların kira süresi sonunda; 20.10.2005 tarih ve 25972 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 300 Sıra Sayılı Milli Emlak Genel Tebliği'nin İhale Usulü konu başlıklı X. maddesinin 7. fıkrasındaki "Sözleşmeden doğan yükümlülüklerini yerine getiren eski kiracısı tarafından kiralanması talep edilen taşınmazlar (otoparklar hariç)" hükmü kıyas edilerek sözleşmeden doğan yükümlülüklerini yerine getiren eski kiracısı tarafından kiralanması talep edilen taşınmazlar 2886 sayılı Kanunun 51/g maddesi hükümlerine göre Pazarlık Usulü ile ihaleye çıkıldığı, aksi takdirde taşınmaz boş olarak teslim alınıp yeniden 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre ihaleye çıkıldığı ifade edilmiştir.

Ancak; bulgumuzda da ifade edildiği üzere, 2886 sayılı Kanun'un 51/g maddesi; Devletin özel mülkiyetindeki taşınır ve taşınmaz malların kiralanması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralanması ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisine izin vermekte ve dolayısıyla Belediyelerin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazlar için söz konusu hüküm doğrultusunda pazarlık ihalesi yapılmasına ise imkân vermemektedir. Bahsi geçen "Devletin özel mülkiyetindeki" ve "Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler" ifadeleri ile belediyelerin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazların değil, bilakis Hazineye ait olan taşınmazların tarif edildiği açıktır. Kamu idaresi cevabında da ileri sürüldüğü gibi Hazine taşınmazlarına ilişkin mevzuat hükümleri belediye taşınmazlarına uygulanamaz.

Yukarıda sayılan nedenlerle, 2886 sayılı Kanunun 51'inci maddesinin (g) bendinde belirtilen Devletin özel mülkiyetindeki taşınmaz kavramının, hazinenin özel mülkiyetinde olan taşınmazları ifade ettiğini kabul etmek gerekir. Dolayısıyla belediyelerin söz konusu maddeden yararlanarak pazarlık usulü ile kendi mülkiyetinde yer alan taşınmazları kiraya vermesi veya üzerlerinde gayri ayni hak tesis etmesi hukuka aykırıdır.

BULGU 6: Yıllar İtibarıyla Gelir Tahakkuklarının Tahsilat Takibinin Yapılmaması

Belediyenin geçmiş yıllarda tahakkuk eden gelir kalemlerinin tahakkuk tahsilât oranları düşük düzeyde kalmış ve toplam tahakkuk tutarının önemli bir kısmı gelecek yıla devredilerek tahsilat takibi yapılmamıştır.

www.balioglu.net

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 38'inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde "belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek" belediye başkanının görev ve yetkileri arasında sayılmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 60'ıncı maddesinin (e) bendinde ise, ilgili mevzuatı çerçevesinde idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütmek mali hizmetler biriminin görevleri arasında sayılmış; mezkûr Kanun'un 61'inci maddesinde muhasebe yetkilisinin, 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 ile muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından sorumlu olduğu belirtilmiştir.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un, 37'nci maddesinde; amme alacaklarının hususi kanunlarında belli edilen zamanlarda ödeneceği, hususi kanunlarında ödeme zamanı tespit edilmemiş amme alacaklarının ise Maliye Vekâletince belirtilecek usule göre yapılacak tebliğden itibaren bir ay içinde ödeneceği, 55'inci maddesinin birinci fıkrasında, amme alacağını vadesinde ödemeyenlere, yedi gün içinde borçlarını ödemeleri veya mal bildiriminde bulunmaları lüzumu bir ödeme emri ile tebliğ olunacağı düzenlenmiştir.

www.balioglu.net

Belediyelerin tahakkuk tahsilat oranını artırabilmeleri için; Mali Hizmetler Müdürlüğünün borcunu ödemeyen kişiler hakkında borcun ödenmesi ve yasal işlemlerin başlatılabilmesi için ödeme emirlerini zamanında düzenleyip daha sonra bu borçluları Hukuk birimine havale etmesi gerekmektedir.

İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde; İdarenin Gelir Kesin Hesap Cetvelini oluşturan kimi gelir kalemlerinin tahakkuk tahsilât oranlarının düşük düzeyde kaldığı ve toplam tahakkuk tutarı olan 296.437.815,21TL'den 126.863.123,93TL'nin gelecek yıla devredilerek tahsil edilemediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespitine binaen, idare tarafından; istenilen tahsilat oranlarına ulaşılamasa da yasaların izin verdiği ölçüde zaman aşımına uğramaksızın takip, icra ve ilan işlemlerinin yapıldığı ifade edilmiştir. Ancak, bulgumuzda da belirtildiği üzere, gelir tahsilat oranları düşük gerçekleşmiştir. Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde finansman sıkıntısı yaşanmaması için, yasal düzenlemede yetki ve görev olarak verilen gelirlerin toplanmasının zamanında yapılması önemlidir.

Netcie olarak; tahsilat oranının düşük gerçekleşmesi tahsil ve takip hususunda yeterli özenin gösterilmesini ve yukarıda mezkûr mevzuat hükümlerine uygun hareket edilmesini gerektirmektedir.

BULGU 7: Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Yapılan Kamulaştırmaların Tapu Müdürlüğü Nezdinde Takibinin Yapılmaması

Belediye sınırları içerisinde yapılmış olan kamulaştırmalar Kartal İlçesi Tapu Müdürlüğü tarafından Belediyeye bildirilmemektedir.

2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu ile 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu, belediyeler tarafından tahsil edilen ve önemli bir gelir kalemi olan emlak vergisini güvence altına almak amacıyla, tapu idarelerine; kamulaştırma işlemleri ve devir gibi mülkiyet değişimlerini ilgili belediyeye bildirme zorunluluğu getirmiştir. Bu zorunluluk bir vergi güvenlik önlemidir.

2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 10'uncu maddesinde; kamulaştırma kaynaklı tescil ve terkin işlemi sırasında mal sahiplerinin bu taşınmaz mal nedeniyle vergi ilişkisi aranmayacağı; ancak, tapu dairesinin durumu ilgili vergi dairesine bildireceği hükme bağlanmıştır.

www.balioglu.net

2942 sayılı Kanun'un 39'uncu maddesinde; kamulaştırılan taşınmazın kamulaştırıldığı yıla ait emlak vergisi tarhının nasıl olacağı hükme bağlanmıştır.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun 23, 30 ve 33'üncü maddelerinde, emlak vergisinin bildirim verme ve süresi, emlak vergisi değerini tadil eden sebepler, emlak vergisinin ödenme süresi hükme bağlanmıştır.

İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde; Kartal ilçesi içinde yapılan kamulaştırmalara ait bilgilerin düzenli olarak Belediyeye gönderilmediği tespit edilmiştir.

Kamulaştırma işlemlerinin, mevzuat gereği ilgili belediyeye bildirilmemiş olması durumunda: Gayrimenkule ilişkin daha önceden beyanname verilip verilmediği, emlak vergisi ödenip ödenmediği bilinmediğinden bu hatanın düzeltilmeden devam edeceği; gayrimenkule ilişkin daha önceden gelen emlak vergisi borçlarının bulunup bulunmadığı bilinmediğinden herhangi bir düzeltme işlemi yapılamayacağı; ek emlak vergisinin beyan edilmediği ve bildirim yapılmamış olduğundan bu hatanın düzeltilmeden devam edeceği; eski malik adına vergi tahakkuku yapılmaya devam edeceği; bildirim yapılmamış olduğundan bu hatalar sonucu

ortaya çıkan emlak vergisi kaybından kamulaştırmayı yapmış olan kamu kurumunun da müteselsil sorumluluğunun devam edeceği açıktır.

Yukarıda açıklanan gerekçelerden dolayı, tapu idaresinin özellikle Kamulaştırma Kanunu ve Emlak Vergisi Kanunu kapsamındaki işlemler konusunda ilgili belediyeleri bilgilendirmesi; ilgili mevzuatı çerçevesinde veri paylaşımı sağlaması; bu bilgilendirme ve paylaşımın TAKBİS sistemi kapsamında gerekli teknolojik altyapı kullanılarak sistemli ve zamanlı olması; Belediye tarafından bilgilendirme ve paylaşım takibinin yapılarak emlak vergisi gelirlerinin ve mali tablolarının güvenceye kavuşturulması gerekmektedir.

BULGU 8: Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına Gönderilmemesi

İdarece emlak vergileriyle beraber tahsil edilen taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ait katkı payı ilgili idareye aktarılmamıştır.

2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun 12'nci maddesinin altıncı fıkrasında; belediyelerin ve il özel idarelerinin görev alanlarında kalan kültür varlıklarının korunması ve değerlendirilmesi amacıyla kullanılmak üzere 29.7.1970 tarihli ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun 8'inci ve 18'inci maddeleri uyarınca mükellef hakkında tahakkuk eden emlak vergisinin % 10'u nispetinde taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payının tahakkuk ettirileceği ve ilgili belediyesince emlak vergisi ile birlikte tahsil edileceği hüküm altına alınmıştır.

2863 sayılı Kanun'a dayanılarak çıkarılan Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payına Dair Yönetmelik'in 5'inci maddesinde katkı payının tarh, tahakkuk ve tahsiline ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. Aynı Yönetmelik'in 6'ncı maddesinde belediyelerce katkı payı olarak tahsil olunan tutarların, tahsil edildiği ayı takip eden ayın onuncu günü akşamına kadar il özel idarelerine veya yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarına bir bildirim ile beyan edilerek aynı süre içinde katkı payı hesabına yatırılacağı; tahsil edilen katkı payının süresi içinde katkı payı hesabına aktarılmasından belediye başkanı ve hesap işleri müdürünün birlikte sorumlu olduğu; tahsil edilen katkı payının süresi içinde katkı payı hesabına aktarılmaması veya katkı payının başka amaçla kullanılması halinde sorumlular hakkında yasal işlem yapılacağı belirtilmiştir. Diğer yandan, 2863 sayılı Kanun'da; ilgili belediyece tahsil edilen katkı paylarının zamanında ilgili kuruma gönderilmemesi halinde bu katkı paylarına 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre gecikme zammı tatbik edileceği ifade edilmiştir.

www.balioglu.net

İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde, yılsonu itibari ile tahsil edilen 19.109.463,37 TL tutarında taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ait katkı payının ilgili idareye gönderilmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespitine binaen, İdare tarafından; 2019 yılı Kasım sonu itibariyle bakiyenin 19.109.463,37 TL tutarında olduğu ve bu tutarın İller Bankası payından mahsup edileceğini ve sonraki dönemlere ait herhangi bir ödeme yapılamadığı ifade edilmiştir.

Netice olarak; taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına mevzuatında belirtilen sürede gönderilmesi kamu yararına olacaktır.

BULGU 9: Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Belirlenmemesi Nedeniyle Herhangi Bir Tahsilatın Yapılamaması

www.balioglu.net

Belediyenin 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 3'üncü maddesinde, geçiş hakkı, geçiş hakkı sağlayıcısı, işletmecinin ne olduğuna ilşkin tanımlara yer verilmiştir.

Mezkûr Kanun'un 25'inci maddesindeki düzenleme ile, 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, Denizcilik ve Haberleşme 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.

Bu Yönetmelik'in 8'inci maddesine göre; işletmeci ve geçiş hakkı sağlayıcısı, geçiş hakkına ilişkin anlaşmaları serbestçe yapabilmektedirler. Ayrıca yönetmelik'in 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 aşamayacağı düzenlemesi yer almaktadır.

Söz konusu düzenlemeye istinaden Yönetmelik ekinde Geçiş Hakkına Konu Taşınmazlara İlişkin Tarife belirlenmiştir.

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 ücretlerine belediye gelir tarifesinde yer verilmediği ve dolayısıyla da söz konusu gelir kaleminin takip ve tahsilinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

Yukarıda yer alan denetim tespitine binaen, idare tarafından; İstanbul Büyükşehir Belediyesi ile yazışma yapıldığını, İBB Telekomünikasyon Alt Yapı Tesislerinin Kurulması ve Bu Tesislerin Ortak Kullandırılması İçin Katılım ve Güzergah Bakım Bedellerinin Tespiti ile Geçiş Haklarına İlişkin Yönetmelik'in 6' ncı madde kapsamında değerlendirildiği, bu konunun Belediye Altyapı Koordinasyon Müdürlüğü'nün asli sorumluluğunda olduğu ve buna istinaden herhangi bir tahsilat yoluna gidilemediği ifade edilmiştir.

Ancak, kamu idaresi cevabında, kendi yetki ve sorumluluk alanı içinde sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerinin tahsilinin Büyükşehir Belediyesi olduğunu iddia etmiştir. Bulgumuzda belirtildiği üzere Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik ekinde yer alan Geçiş Hakkına Konu Taşınmazlara İlişkin Tarifede; "Büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde kalan ve büyükşehir belediyelerinin tasarrufunda ve/veya sorumluluğunda olan yerler" ile "Büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde kalan ve ilçe belediyelerinin tasarrufunda ve/veya sorumluluğunda olan yerler" için ayrı ayrı sütun açılmıştır. Burada büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri, kendi yetki ve sorumluluk alanı içindeki geçiş hakkı bedellerini ayrı ayrı olarak tahsil etmeye yetkilidir.

Netice olarak; İdarenin gelir kaybının önlenmesi için altyapı geçiş hakkı bedellerinin belirlenmesi, takip ve tahsil edilmesine yönelik düzenlemenin yapılması kamu yararına olacaktır.

BULGU 10: Gecekondu Fonunda Toplanan Paraların İdare Bütçesinin İlgili Bölümlerinde Fon Geliri Ayrıntı Koduyla Gösterilmemesi ve Fona Ait Ödenek Tertibinin Bulunmaması

Gecekondu fonu gelirleri İdare bütçesinin ilgili bölümlerinde fon geliri ayrıntı koduyla gösterilmemiş ve ilgili tertibe de bu gelirlerin mevzuatında belirtilen işlerde kullanılmasını temin edecek şekilde ödenek kaydedilmemiştir.

775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun "Fonların Teşkili ve Kullanılması" başlıklı 12'nci maddesinde; bu maddede belirtilen kaynaklardan sağlanacak gelirlerin, ilgili belediyeler adına açılacak özel hesapta (banka hesabı) toplanacağı ve aynı Kanun'un 13'üncü maddesinde ise, bu fonun hangi amaçlar için kullanılacağı belirtilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Belirli Bir Amaca Tahsisli Gelirler ve Alınan Paylar" başlıklı 18'inci maddesinin (2) numaralı fıkrasında ise; 20.07.1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 12'nci maddesi gereği kurulan fonda toplanacak paraların gelir bütçesinin ilgili bölümüne gelir kaydedileceği ve diğer taraftan gider bütçesinin ilgili tertibine tahsis amacı doğrultusunda kullanılmak üzere ödenek konulacağı ifade edilmiştir.

775 sayılı Kanun'da belirtilen gelirlerden oluşan ve belediyelerin yönetiminde olan gecekondu fonu için, sadece bu fona ilişkin mali işlemleri takip etmek amacıyla, özel bir banka hesabı açılmalı; fonda toplanan paralar bütçede ilgili bölümlere gelir, diğer yandan gider bütçesine özel ödenek olarak kaydedilmelidir. Diğer bir ifade ile; gecekondu fonu gelirlerinin, belli bir amaca tahsisli gelir olması nedeniyle, hem gelir bütçesinde hem de gider bütçesinde mevzuatın amacına uygun kodlanması gerekmektedir.

İdare bütçesinin incelenmesi neticesinde; gecekondu fonu gelirlerinin ilgili bölümlerde fon geliri ayrıntı koduyla kodlanmadığı ve belirtilen gelirlerin tahsis amacına uygun kullanılmasını temin edecek şekilde gider bütçesine ödenek kaydedilmediği tespit edilmiştir. Halbuki, gecekondu fonu gelirleri, mevzuatında belirtilen şekilde kullanılmasını sağlamak amacıyla, İdarenin gelir ve gider bütçesine fonun amacına uygun kaydedilmelidir.

Yukarıda yer alan denetim tespitine binaen, İdare tarafından; 2020 yılı itibariyle gece kondu fon hesabı tutarlarının bütçeye gelir kaydedilmesi işlemlerinin devam ettiği ifade edilmiştir.

www.balioglu.net

Netice olarak; gecekondu fonu gelirleri 775 sayılı Kanun'da belirtilen amaca uygun bütçeleştirilmelidir.

BULGU 11: Gecekondu Fonundaki Paraların Amacı Dışında İdarenin Diğer Harcamalarında Kullanılması

İdarenin gecekondu fonu kapsamındaki gelirleri, mevzuatında belirtilen yerler yerine cari mal ve hizmet alımlarında kullanılmıştır.

775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 12'nci maddesinde, bu Kanun'daki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla temin edilen gelirlerin, ilgili belediyelerce açılacak özel hesaplarda toplanarak birer fon teşkil edileceği; aynı Kanun'un 13'üncü maddesinde de, toplanan bu kaynakların hangi amaçlar için kullanılacağı tek tek belirtilmiştir.

Mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere ilgili fonda biriken paralar 775 sayılı Kanun'un 13'üncü maddesinde açıklanan yerlerde kullanılabilecek, bunun dışındaki yerlerde kullanılamayacaktır.

www.balioglu.net

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; gecekondu fonu kapsamındaki gelirlerin idarenin cari mal ve hizmet alımlarında kullanıldığı tespit edilmiştir. Bu uygulama ise mevzuatına aykırıdır.

Yukarıda yer alan denetim tespitine binaen, İdare tarafından; bu hesapta bulunan emanet paraların ödeme güçlüğü çekilen günlerde kullanıldığı, akabinde acilen ilgili emanet hesaba geri gönderildiği ifade edilmiştir.

Ancak, bu hesapta yer alan paraların ödeme güçlüğü çekilen günler için kullanıldığı ve daha sonrasında yerine konduğu ifade edilse de, uygulama da bire bir şeklinde yerine konmadığı ve bu hesabın her zaman olması gerekenden eksik olduğu görülmüştür. Ayrıca mevzuat ilgili fonda biriken paraların 775 sayılı Kanun'un 13'üncü maddesinde açıklanan yerlerde kullanılabileceğini ve bunun dışındaki yerlerde kullanılamayacağını açık bir şekilde belirtmiştir.

Netice olarak; İdarenin gecekondu fonu kapsamındaki gelirlerinin ilgili mevzuatında belirtilen amaçlar için kullanılmasının sağlanması gerekmektedir.

BULGU 12: Sözleşmeli Olarak İstihdam Edilirken Programcı ve Çözümleyici Kadrolarına Atanan Personelin Mevzuatta Öngörülen Şartları Taşımamaları

Kartal Belediyesinde, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49'uncu maddesine göre programcı ve çözümleyici kadrolarına karşılık olarak sözleşmeli personel olarak çalışmakta iken, kanunla memuriyete geçirilen 17 kişinin, programcı ve çözümleyici kadroları için gerekli olan yabancı dil şartını taşımadıkları görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49'uncu maddesinde, belediye personelin, yürütecekleri hizmetler için ihdas edilmiş kadro unvanının gerektirdiği nitelikleri taşımaları şart olduğu düzenlemesi yapılmıştır.

Programcı ve çözümleyici olarak istihdam edilecek kişilerin, 5393 sayılı Kanun'un 49'uncu maddesinin üçüncü fıkrasında belirtilen hizmetler için ihdas edilmiş kadro unvanının gerektirdiği nitelikleri taşımaları gerekmektedir. Ayrıca söz konusu kişilerin, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4'üncü maddesinin (B) fıkrasına göre istihdam edilen sözleşmeli personel hakkındaki hükümlere uygun kişiler olması gerekir. 657 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinin (B) fıkrasına göre istihdam edilecek sözleşmeli personel hakkında ise 7/15754 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe giren Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar'a riayet edilmesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

5393 sayılı Kanun'un 49'uncu maddesine göre istihdam edilecek sözleşmeli personelde vize ve sınav hariç 06.06.1978 tarih ve 7/15754 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar'da yer alan hükümlere göre,

Programcı ve çözümleyici olarak istihdam edilecek kişinin, en az D düzeyinde KPDS veya dengi yabancı dil bilgisine sahip olması gerekir.

Yapılan inceleme neticesinde, Belediyede programcı ve çözümleyici kadrosunda sözleşmeli personel olarak işe başlamış 17 kişinin, 12.07.2013 gün ve 6495 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 9'uncu maddesinin (b) bendi gereği memur kadrosuna atandığı ancak söz konusu kişilerin programcı ve çözümleyici kadrosunda çalıştırılabilmeleri için en az D düzeyinde KPDS veya dengi yabancı dil bilgisine sahip olmaları gerektiği şartını taşımadıkları tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespitine binaen, İdare tarafından; ilgili personelin işe girişle ilgili tüm yazışmalarının yapıldığı, Meclis Kararı, sözleşme metni ve eklerinin İçişleri

Bakanlığına yasal süresi içerisinde taahhütlü olarak gönderildiği, Bakanlığın herhangi bir eksiklik veya hata tespit etseydi sözleşmeyi yapan kuruma eksik veya hatalı atama yapıldığını bildirip atamanın iptalini isteyebileceği ancak Bakanlık tarafından böyle bir istemde bulunulmadığı, mevzuatta belirtilen sözleşmeli personel alımında D düzeyinde KPDS veya dengi yabancı dil bilgisine sahip olmak şartındaki "dengi yabancı dil bilgisi" konusunda herhangi bir açıklık bulunmadığı dolayısıyla istenecek belgelerle ilgili gerek imlâ gerekse cümle eksikliklerinden dolayı tereddüde düşüldüğü, söz konusu husus hakkında Sayıştay Temyiz Kurulu'nun da İdarenin görüşünü destekleyen kararının bulunduğu ifade edilmiştir.

Ancak, kamu idaresi değerlendirmesinde, ilgili personelin işe girişle ilgili tüm yazışmalarının yapıldığı, Meclis Kararı, sözleşme metni ve eklerinin İçişleri Bakanlığına yasal süresi içerisinde taahhütlü olarak gönderildiği, Bakanlığın herhangi bir eksiklik veya hata tespit etseydi sözleşmeyi yapan kuruma eksik veya hatalı atama yapıldığını bildirip atamanın iptalini isteyebileceği ancak Bakanlık tarafından böyle bir istemde bulunulmadığı, mevzuatta belirtilen sözleşmeli personel alımında D düzeyinde KPDS veya dengi yabancı dil bilgisine sahip olmak şartındaki "dengi yabancı dil bilgisi" konusunda herhangi bir açıklık bulunmadığı dolayısıyla istenecek belgelerle ilgili gerek imlâ gerekse cümle eksikliklerinden dolayı tereddüde düşüldüğü ifade edilmektedir.

www.balioglu.net

Sözleşmeli personele ilişkin belgelerin İçişlere Bakanlığına gönderilmesini müteakip Bakanlık tarafından hatalı atama yapıldığı uyarısı gelmediği iddia edilmiş ise de, sözleşmeli personel istihdam edilirken temin edilecek belgeler konusunda bulguda aktarılan mevzuat hükümlerine göre tereddüte yol açacak bir durum bulunmamaktadır. Programlayıcı ve çözümleyici kadrosunda sözleşmeli olarak çalıştırılacak personelin taşıması gereken şartlar mevzuatta tek tek sayılmış; eğitim-öğretim şartı ile sertifika şartına sahip olmak hususuna "veya" bağlacı kullanılarak seçimlik olarak yer verilmiş, en az D düzeyinde KPDS veya dengi yabancı dil bilgisine sahip olmak şartı ise "ve" bağlacı kullanılarak ayrıca taşınması gereken bir şart olarak değerlendirilmiştir.

Dengi yabancı dil bilgisine sahip olma şartında belirtilen "denklik" ifadesi ise; ÖSYM Yönetim Kurulu tarafından alınan Yabancı Dil Sınavlarının Eşdeğerlikleri Kararıyla belirlenmiştir. Söz konusu Kararda; KPDS-ÜDS-YDS'nin birbirleriyle eşdeğer olduğu belirtilmiş, TOEFL-IBT, TOEFL-CBT, TOEFL-PBT, IELTS, CPE, CAE, FCE, PEARSON PTE Academic sınavlarında alınan puanların KPDS-ÜDS-YDS'deki hangi puanlara eşdeğer olduğuna dair tablolara yer verilmiştir.

Dolayısıyla programcı ve çözümleyici kadroları için en az D düzeyinde KPDS veya dengi yabancı dil bilgisine sahip olduğuna dair belge şartı, ilgili kişiler tarafından sağlanmadığından sözleşmeli personel olarak çalıştırılmalarının ve dolayısıyla sözleşmeli personel statüsünden memuriyete geçirilme işlemlerinin mevzuata aykırı olduğu değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak söz konusu kadrolar için gerekli şartları taşımayan kişilerin, sözleşmeli personel olarak çalıştırılmalarının ve dolayısıyla sözleşmeli personel statüsünden memuriyete geçirilme işlemlerinin de mevzuata aykırılık teşkil ettiği değerlendirilmektedir.

BULGU 13: Sosyal Denge Sözleşmesine Mevzuatında Belirtilenin Dışındaki Konularla İlgili Hükümlerin Konulması

İdare ile TÜM YEREL-SEN arasında akdedilen sosyal denge sözleşmesinde, mevzuatında yer almayan diğer haklar ve ücretli izinler, iş sağlığı ve güvenliği, belediye organlarına gözlemci olarak katılma, konut edinme hakkı – kooperatif, kreş (çocuk bakım evi) vb. gibi konularda düzenlemeler yapılmıştır.

www.balioglu.net

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 maddesine göre, 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 TÜM YEREL-SEN arasında akdedilen sosyal denge tazminatı konulu toplu iş sözleşmesinde, "Diğer Haklar ve Ücretli İzinler", "İş Sağlığı ve Güvenliği ", "Belediye Organlarına Gözlemci Olarak Katılma", "Kreş (Çocuk Bakım Evi)", "Konut Edinme Hakkı – Kooperatif" vb. gibi mevzuatına aykırı hususların yer aldığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespitine binaen, İdare tarafından; tüm çalışanların toplu sözleşme hakkına sahip olduğu, toplu sözleşmenin kapsamı yalnızca mali hakları değil aynı zamanda sosyal hakları da içerdiği, bulgumuzda eleştiri konusu edilen muhtelif düzenlemelerin çeşitli mevzuat hükümleri ile desteklendiği ifade edilmiştir.

www.balioglu.net

Ancak, bulgumuzda da ifade edildiği üzere, 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 maddesine göre, 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. Farklı ödeme ve hususları içeren düzenlemeler, ancak kendi mevzuatı kapsamında ödenebilmesi mümkündür. Diğer yandan, sosyal denge sözleşmesini, ILO sözleşmeleri ile Anayasa'da yer alan düzenlemelere göre kıyaslamanın kabulü mümkün değildir. Çünkü, sosyal denge sözleşmeleri toplu sözleşme olmayıp mevcut toplu sözleşmenin uygulama metnidir. Toplu sözleşme ise, belli dönemler itibariyle uluslararası sözleşmelere ve iç mevzuatımıza uygun olarak imzalanmaktadır. Bu bağlamda, sözleşmeli personel ile memurlara yapılacak ödemelerin esas ve usulleri ilgili kanunlar ile belli dönemler itibariyle akdedilen toplu sözleşme ile

belirlenmektedir. Bu durumda, sosyal denge sözleşmelerinde, sosyal denge tazminatı dışında başka konuların da düzenlenmesi hem ilgili kanunlara hem de toplu sözleşmeye aykırıdır.

Netice 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 14: Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması

İdarenin tapuda kayıtlı taşınmazlarına ilişkin mevcut kullanım şekli ile tapuda yer alan bilgilerinin uyumsuzluk içerdiği ve buna ilişkin cins tashihleri yapılmamıştır.

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 şeklinde 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 malî yükümlülükler kullanıcılar tarafından karşılanır." denilmektedir.

İdarenin tapuda kayıtlı taşınmazlarının, mevcut kullanım şekli ile tapuda yer alan bilgilerinin uyumsuzluk içermesi mevzuata aykırılık teşkil ettiğinden cins tashihi işlemlerinin ivedi bir şekilde yapılması uygun olacaktır.

Yukarıda yer alan denetim tespitine binaen, İdare tarfından; cins tashihi yapılmayan taşınmazların cins tashihi değişiklik işlemleri başlatıldığı, tapu kayıtlarında arsa olarak kayıtlı bulunan ve üzerinde ruhsatsız yapı bulunan taşınmazların cins değişikliği işlemlerinin ne şekilde yapılacağı hususunun Emlak Müdürlüğü, İmar ve Şehircilik Müdürlüğü ile Plan ve Proje Müdürlüğü tarafından müştereken giderilmesi çalışmalarına başlanıldığı ifade edilmiştir.

Ancak, bahsi geçen taşınmaz çalışmalarının yılı içinde yapılmaması nedeniyle, 2019 yılı mali tablolarında 25-Maddi Duran Varlıklar hesap grubunun hatalı bilgi içermesine neden olunmuştur.

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
http://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**
Kurum Tarafından Kiraya Verilen Taşınmazlardan Elde Edilecek Kira Gelirlerinin Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabı ile Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabında İzlenmemesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Biletle Girilen Bir Kısım Eğlence İşletmelerine Eğlence Vergisi Tahakkuk Ettirilmemesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Banka Kredi Kartlarından Alacaklar Hesabından Banka Hesabına Aktarımların Yapılmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Mevduat Faiz Gelirlerinin Net Tutar Üzerinden Muhasebeleştirilmesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Belediyenin Kiraya Verdiği Taşınmazların Kira Süresini İhaleye Çıkmadan Uzatması ve Ecrimisil Uygulaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Kreş ve Nikâh Hizmetlerinin Bazı Kişilere Ücretsiz veya İndirimli Olarak Verilmesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Kurum Taşınmazlarının Kiralanmasında Pazarlık Usulünün (51/g) Kullanılması	2018	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus, Sayıştay Denetim Raporunun

www.balioglu.net

			"Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler" bölümünde 5 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Gecekondu Fonu Hesabının Amacı Dışında Kullanılması	2018	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus, Sayıştay Denetim Raporunun "Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler" bölümünde 11 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Gerekli Şartlar Sağlanmaksızın Kamu Kurumuna Taşınmaz Tahsisi Yapılması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Mevzuatta Aranan Şartlar Sağlanmadığı Halde Bazı Çalışanların Taşeron Firmadan Belediye Şirketine İşçi Statüsünde Geçirilmesi ve Geçiş İşlemleri	2018	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus, Sayıştay Denetim Raporunun "Denetim Görüşünü

www.balioglu.net

Tamamlanıncaya Kadar Sözleşmenin Dayanaksız Olarak Uzatılması			Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler" bölümünde 2 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Sözleşme Yükümlülüklerini Yerine Getirmeyen Kiracılara Sözleşmede ve Devlet İhale Kanunu'nda Öngörülen Yaptırımların Uygulanmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Sermaye Taahhütleri Hesabının Kullanılmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Taşınmaz İcmal Cetvelinin Düzenlenmemesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması	2018	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus, Sayıştay Denetim Raporunun "Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler" bölümünde 14 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.

www.balioglu.net

Telekomünikasyon Alt Yapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Belirlenmemesi ve Herhangi Bir Tahsilat Yapılmaması	2018	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus, Sayıştay Denetim Raporunun "Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler" bölümünde 9 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Sosyal Güvenlik Kurumuna Ödenecek Ek Karşılık Primlerinin Hatalı Hesapta İzlenmesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Şirketlerin Sermaye Artırımlarına İştirak İçin Yapılan Bütçe Giderlerinin Hatalı Ekonomik Kodda Muhasebeleştirilmesi	2018	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus, Sayıştay Denetim Raporunun "Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler" bölümünde 1 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.

www.balioglu.net

Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının Kullanımında Mevzuata Aykırılıkların Mevcut Olması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Yevmiye Defterinde Bazı Yevmiye Numaralarının Boş Bırakılması	2018	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus, Sayıştay Denetim Raporunun "Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler" bölümünde 4 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Sözleşmeli Olarak İstihdam Edilen Personelin Mevzuatta Aranan Şartları Taşımaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Sözleşmeli Olarak İstihdam Edilirken Programcı ve Çözümleyici Kadrolarına Atanan Personelin Mevzuatta Öngörülen Şartları Taşımamaları	2018	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus, Sayıştay Denetim Raporunun "Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler" bölümünde 12 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.

www.balioglu.net

Belediyenin Yönetmelik Hükümlerine Aykırı Olarak Sosyal Yardım Kriteri Belirlemesi ve Bu Kriterin Sağlanmasına İlişkin Bir Doğrulama Yöntemi Oluşturmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Kurum Tarafından Kiraya Verilen Taşınmazların Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabı ve Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabında İzlenmemesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Özel Kalem Müdürlüğüne Yapılan Atamanın Mevzuatın Düzenleniş Amacına Aykırı Olması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Tapuda Kayıtlı Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında Görünmemesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Yapılandırılmış Mali Yükümlülüklerin Hatalı Hesapta İzlenmesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Hizmet Alımları ile Yapım İşlerinde Ödenen KDV'nin İndirim Konusu Yapılması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Belediye Şirketlerindeki Sermaye Tutarı ile Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Uyuşmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Belediye Tarafından Tahsis Edilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Belediyeye Tahsis Edilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	

www.balioglu.net

Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Paylarının Hatalı Hesapta Muhasebeleştirilmesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Bazı Alacakların Takip İşlemleri Başlatılmadığı Halde Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabında İzlenmesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Maddi Duran Varlık Edinimi İçin Yapılan Harcamalara İlişkin Katma Değer Vergisinin İndirim Konusu Yapılması Nedeniyle Maddi Duran Varlıkların Maliyet Bedelinin Eksik Hesaplanması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Emanetler Hesabının Gerçeği Yansıtmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Bilançoda Yer Alan Taşınır Hesaplarının Gerçeği Yansıtmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesaplarının Gerçeği Yansıtmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Gider Taahhütleri ve Gider Taahhütleri Karşılığı Hesaplarının Yıl İçerisinde Kullanılmaması ve Bilançoda Usulüne Uygun Olarak Yer Almaması	2018	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus, Sayıştay Denetim Raporunun "Denetim Görüşü Dayanakları" bölümünde 6 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.
Alınan Banka Kredilerine İlişkin Faiz Giderlerinin Muhasebeleştirilmesinde Gider	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	

www.balioglu.net

Tahakkukları Hesaplarının Hatalı Kullanılması			
Taşınmazlar İçin Yapılan Değer Artırıcı Harcamaların İlgili Duran Varlık Hesabına Kaydedilmemesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Verilen Depozito ve Teminatlar Hesaplarının Gerçeği Yansıtmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Verilen Hizmet Karşılığı Elde Edilen Gelirlerde Katma Değer Vergisinin Eksik Tahakkuk Ettirilmesi	2018	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus, Sayıştay Denetim Raporunun "Denetim Görüşü Dayanakları" bölümünde 3 numaralı bulgu olarak düzenlenmiştir.

www.balioglu.net