T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

İZMİR KARABURUN BELEDİYESİ

www.balioglu.net

2020 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2021

Tel : 90 (312) 295 30 00
Fax : 90 (312) 295 48 00
www.sayistay.gov.tr
sayistay@sayistay.gov.tr
İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ 1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU 9
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU 10
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI 10
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ 11
6. DENETİM GÖRÜŞÜ 12
7. DENETİM BULGULARI 12

www.balioglu.net

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: 2020 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu 4
Tablo 2: 2020 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu 4
Tablo 3: 2020 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu 5
Tablo 4: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri 6
Tablo 5: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri 6
Tablo 6: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler 7
Tablo 7: 4734 Sayılı Kanun'un 22/d Maddesi Kapsamında Yapılan Harcamaların %10'luk Sınırı Aşan Kısmını Gösterir İcmal 16

www.balioglu.net

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Maddi Duran Varlıkların Gerçeği Yansıtmaması

B. Diğer Bulgular

1. İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Çok Sayıda Rüzgâr Enerji Santralinin Faaliyet Göstermesi

2. Doğrudan Temin Kayıt Formunun Doldurulmaması ve Elektronik Kamu Alımları Platformu Üzerinde Kayıt Altına Alınmaması

3. Doğrudan Temin Usulü ile Yapılan Alımlarda Sınırın Uygun Görüş Alınmaksızın Aşılması

4. Eğlence Vergisi Tahakkuk ve Tahsilatının Yapılmaması

5. İndirimli Bina Vergisi Uygulanan Kişilerin Muafiyet İçin Gerekli Şartları Taşıyıp Taşımadıkları Hususunda Etkin Bir Kontrol Mekanizmasının Bulunmaması

6. İşçilerin Yıllık İzinlerinin Kanuna Uygun Şekilde Kullandırılmaması

7. Sosyal Denge Sözleşmesinde Konusu Dışında Çeşitli Hükümlere Yer Verilmesi

8. Sosyal Denge Sözleşmesinde Süre Sınırına Uyulmaması

9. Şirket İşçilerine Ödenen Kıdem Tazminatı Tutarlarının Sorumluluğu Bulunan Alt İşverenlere Rücu Edilmemesi

10. Taşınmazların Kaydına İlişkin Form ve İcmal Cetvellerinin Eksik Olması

11. Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Tahakkuk ve Tahsilatının Yapılmaması

12. Vezneler Aracılığıyla Nakit Tahsilat Yapılmasına Rağmen Kasa Hesabının Kullanılmaması

www.balioglu.net

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

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

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

www.balioglu.net

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

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

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

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

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

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

www.balioglu.net

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

Karaburun Belediyesinin karar organı olan Belediye Meclisi, biri Belediye Başkanı olmak üzere 12 üyeden oluşmaktadır.

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

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

Karaburun Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı 2 adet birim belirlenmiştir. Bunlar Özel Kalem, Basın Yayın ve Halkla İlişkiler'dir. Başkana bağlı memurlar arasından atanan başkan yardımcısı bulunmamakta olup meclis üyeleri arasından atanan bir başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin 6 adet hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili başkan yardımcılığına bağlıdır.

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

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	85	19
Sözleşmeli Personel	-	12
Kadrolu İşçi	44	23
Geçici İşçi	-	-
Toplam	**129**	**54**
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	104

www.balioglu.net

Belediyenin dolaylı hissedarı olduğu şirket bulunmamaktadır. Doğrudan hissedarı olduğu 2 şirketi bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

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

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

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

Tablo 1: 2020 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod1	Giderin Türü	Geçen Yıldan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Eklenen / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	0,00	7.239.455,30	1.084.700,00	8.324.155,30	7.497.558,12	826.597,18	0,00
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	1.423.688,20	296.000,00	1.719.688,20	1.324.044,34	395.643,86	0,00
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0,00	16.331.441,50	1.367.700,00	17.699.141,50	14.516.635,29	3.182.506,21	0,00
04	Faiz Giderleri	0,00	88.000,00	154.100,00	242.100,00	242.090,59	9,41	0,00
05	Cari Transferler	0,00	686.576,00	-220.000,00	466.576,00	139.914,83	326.661,17	0,00
06	Sermaye Giderleri	0,00	2.600.950,00	127.000,00	2.727.950,00	2.082.158,39	645.791,61	0,00
07	Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
08	Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09	Yedek Ödenek	0,00	1.879.889,00	-1.309.500,00	570.389,00	0,00	570.389,00	0,00
Toplam		**0,00**	**30.250.000,00**	**1.500.000,00**	**31.750.000,00**	**25.802.401,56**	**5.947.598,44**	**0,00**

Karaburun Belediyesinin 2020 mali yılı bütçesi ile 30.250.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup önceki yıldan devreden 1.500.000,00 TL yıl içinde eklenen ödenekle birlikte 2020 yılı ödenek toplamı 31.750.000,00 TL olmuştur. Yıl içinde 25.802.401,56 TL Bütçe Gideri yapılmış, 5.947.598,44 TL ödenek iptal edilmiştir.

Tablo 2: 2020 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	9.152.261,25	9.819.443,21	43.020,08	9.776.423,13	106,82
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	10.046.872,00	5.132.122,51	7.789,09	5.124.333,42	51,00
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	612.260,00	380,00	0,00	380,00	0,06
05- Diğer Gelirler	8.096.422,67	8.688.907,42	6.935,07	8.681.972,35	107,23
06- Sermaye Gelirleri	2.355.494,0	137.385,00	0,00	137.385,00	5,83
08-Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09- Red ve İadeler	-13.310,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	**30.250.000,00**	**23.778.238,14**	**57.744,24**	**23.720.493,90**	**78,41**

www.balioglu.net

Buna göre 2020 yılında net bütçe geliri % 78,41 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri (%106,82) ve diğer gelirler (%107,23) beklenenin çok üstünde, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%51) ve sermaye gelirleri ise (%5,83) beklenenin çok altında gerçekleşmiştir. Teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde gerçekleşme yüzdesinin düşük olması, bütçe içi işletmelerin 2020 yılında belediye şirketine devredilmesinden, semaye gelirlerinde gerçekleşme yüzdesinin düşük olması ise 2020 yılında taşınmaz satışı yapılamamasından kaynaklandığı görülmüştür.

Tablo 3: 2020 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	**7.239.455,30**	**7.497.558,12**	103,56
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	**1.423.688,20**	**1.324.044,34**	93,00
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	**16.331.441,50**	**14.516.635,29**	88,88
04- Faiz Gideri	**88.000,00**	**242.090,59**	275,10
05- Cari Transferler	**686.576,00**	**139.914,83**	20,38
06- Sermaye Giderleri	**2.600.950,00**	**2.082.158,39**	80,05
07- Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00
08- Borç Verme	0,00	0,00	0,00
09- Yedek Ödenekler	0,00	0,00	0,00
Toplam	**30.250.000,00**	**25.802.401,56**	**85,29**

Buna göre 2020 yılında bütçe giderleri % 85,29 seviyesinde gerçekleşmiştir. 2020 yılında çekilen bir krediden dolayı faiz giderlerinde başlangıç bütçesinde öngörülen tutar % 275,10 oranında aşılmıştır. Personel harcamalarına ilişkin gider kalemleri beklenenin üstünde % 103,56 gerçekleşirken, diğer giderler beklenenin altında gerçekleşmiştir.

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

www.balioglu.net

Tablo 4: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2018 Yılı (TL) (A)	2019 Yılı (TL) (B)	2020 Yılı (TL) (C)	2019-2018 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2020-2019 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	3.886.025,47	5.223.580,55	9.819.443,21	34,42	87,98
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	10.615.476,49	9.423.264,52	5.132.122,51	-11,23	-45,54
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	148.063,03	7.000,00	380,00	-95,27	-94,57
Diğer Gelirler	6.551.557,92	5.234.390,93	8.688.907,42	-20,10	65,00
Sermaye Gelirleri	896.395,54	325.675,80	137.385,00	-63,67	-57,82
Toplam	22.097.518,45	20.213.911,80	23.778.238,14	**-8,52**	**17,63**
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	141.559,82	64.554,49	57.744,24	-54,40	10,55
Net Toplam	**21.955.958,63**	**20.149.357,31**	**23.720.493,90**	**-8,97**	**17,72**

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2020 yılında gelirler bir önceki yıla göre 3.571.136,59 TL'lik (%17,72) artış göstermiştir. Bu çerçevede; teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde 4.291.142,01 TL (%45,54), alınan bağış ve yardım ile özel gelirlerde 6.620,00 TL (%94,57) ve sermaye gelirlerinde 188.290,80 TL (%57,82) azalış olmasına rağmen; vergi gelirlerinde 4.595.862,66 TL (%87,98), diğer gelirlerde 3.454.516,49 TL (%65) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur. Artışın büyük oranda vergi gelirlerindeki tahsilat artışının ve aynı şekilde merkezi idare vergi gelirlerinden alınan paylarının eklenmesi sonucu arttığı anlaşılmakla birlikte, gelir yönetiminde sağlanan başarı da bu artışta etkili olmuştur.

www.balioglu.net

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

Bütçe Giderinin Çeşidi	2018 Yılı (TL) (A)	2019 Yılı (TL) (B)	2020 Yılı (TL) (C)	2019-2018 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2020-2019 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	**5.171.757,84**	**6.555.736,09**	**7.497.558,12**	26,76	14,37
SGK Devlet Prim Giderleri	**978.276,18**	**1.152.088,29**	**1.324.044,34**	17,77	14,93
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	**14.963.181,68**	**15.921.693,59**	**16.331.441,50**	6,41	2,57
Faiz Giderleri	**84.610,08**	**66.893,23**	**242.090,59**	-20,94	261,91
Cari Transferler	**164.436,40**	**221.012,76**	**139.914,83**	34,41	-36,69
Sermaye Giderleri	**582.699,80**	**161.607,46**	**2.082.158,39**	-72,27	1188,40
Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	**21.944.961,98**	**24.079.031,42**	**25.802.401,56**	**9,72**	**7,16**

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2020 yılında 2019 yılına göre 1.723.370,14 TL (%7,16) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2020 yılında personel giderlerinin 941.822,03 TL (%14,37), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 171.956,05 TL (%14,93) arttığı görülmektedir. Personel harcaması niteliğindeki bu giderlerdeki artış büyük ölçüde yıllık maaş zamları ile paralellik göstermektedir. Mal alım ve hizmet giderlerinde 409.747,91 TL'lik (%2,57) sınırlı bir artışa karşın, cari transferlerde 81.097,93 TL'lik (%36,69) azalış olmuştur. sermaye giderlerinde 1.920.550,93 TL'lik (%1188,40) ve faiz giderlerinde 175.197,36 TL'lik (%261,91) bir artış olmuştur. Sermaye giderleri ile faiz giderlerindeki artış, 2020 yılında alınan kredi ile Devlet Malzeme Ofisinden iş makinesi, çöp kamyonu ve araç alımından kaynaklanmıştır.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2020 yılı Faaliyet Gideri 26.825.227,90 TL, Faaliyet Geliri 24.439.621,85 TL olup Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu ise 2.385.606,05 TL olarak gerçekleşmiştir.

www.balioglu.net

Karaburun Belediyesinin dolaylı hissedarı olduğu şirket bulunmamaktadır. Doğrudan hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 6: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Karaburun Belediyesi Personel Ltd.Şti.	10.000,00	10.000,00	%100
2	Mimas-Bel Gıda Tur. İnş. İth. İhr. Üretim Pazarlama San. Ve Tic. A.Ş.	50.000,00	50.000,00	%100

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Karaburun Belediyesinin muhasebe kayıt işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Mahalli idarelerin hesap planı, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 46'ncı maddesinde ana hesap grupları, hesap grupları ve hesaplar itibariyle belirlenmiş çerçeve hesap planında yer alan hesaplardan oluşmaktadır. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer almamakla birlikte, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer alan herhangi

bir hesabın kullanılması gerekliliği ortaya çıkarsa Yönetmelik'teki hesap planına ilave hesap eklemeye veya çıkarmaya, Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Çevre ve Şehircilik Bakanlığı yetkilidir.

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

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

a) Mizan cetveli

b) Temel mali tablolar

1) Bilanço

2) Faaliyet sonuçları tablosu

3) Nakit akış tablosu

c) Diğer mali tablolar

1) Bütçe uygulama sonuçları tablosu

2) Gelirlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu

3) Giderlerin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu

4) Giderlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu

5) Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu

6) Bütçe giderlerinin kurumsal sınıflandırılması tablosu

7) Bütçe giderlerinin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu

8) Bütçe giderlerinin finansal sınıflandırılması tablosu

www.balioglu.net

9) Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu

10) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu.

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

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

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

www.balioglu.net

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

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

www.balioglu.net

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

Denetimin kapsamını, kamu idaresinin mali rapor ve tabloları ile gelir, gider ve mallarına ilişkin tüm mali faaliyet, karar ve işlemleri ve bunlara ilişkin kayıt, defter, bilgi, belge ve verileri (elektronik olanlar dâhil) ile mali yönetim ve iç kontrol sistemleri oluşturmaktadır. Bu hususlarla ilgili denetim sonucunda denetim görüşü oluşturmak üzere yeterli ve uygun denetim kanıtı elde edilmiştir.

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

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

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 tarih ve 26738 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ile kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla 18 standart ve bu standartlar için gerekli 79 genel şart belirlenmiştir.

Karaburun Belediyesinde iç kontrol sisteminin kurulması ve uygulanması kapsamında yapılan incelenmeler sonucunda iç kontrol sistemleri ile ilgili tespitler aşağıda belirtilmiştir.

Müdürlük bazında görev ve yetkileri tanımlayan yönetmelikler oluşturulmamıştır. Ancak birim içi görev tanımlamaları mevcuttur. Kurumda yazılı bir şekilde iş akış süreci oluşturulmamıştır.

Kurumda görevler ayrılığı ilkesine ilişkin görevlendirmeler sadece muhasebe biriminde mevcuttur. Kurum personelinin özlük dosyasında imzalı etik sözleşmeleri mevcuttur. Ancak, Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri hakkında henüz bir eğitim verilmemiştir.

www.balioglu.net

Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası belirlenmesine ilişkin özel bir düzenleme yapılmamıştır.

Kurum, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 41'inci maddesi uyarınca nüfusu 50.000'in altında olan belediyelerden olduğu için stratejik plan hazırlama zorunluluğu bulunmamaktadır.

Kurumsal riskler ve iç kontrol riskleri belirlenmemiştir. Ön mali kontrol görevlisi bulunmamaktadır.

EBYS sistemi İçişleri Bakanlığının E-Belediye sistemi üzerinden kullanılmaktadır. Ayrıca özel bir firmadan muhasebe ve bilgi sistemi paket program hizmeti alınmıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Karaburun Belediyesinin 2020 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, "Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular" bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

www.balioglu.net

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: Maddi Duran Varlıkların Gerçeği Yansıtmaması

Karaburun Belediyesi bilançosunda yer alan maddi duran varlıklara ilişkin hesapların bir stok hesabı olarak kullanıldığı, söz konusu hesapta yer alan tutar ile sahip olunan taşınmazlar arasında bir bağ olmadığı tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 186'ncı maddesinde; maddi duran varlıklar hesap grubunun kurumca, faaliyetlerinde kullanılmak üzere edinilen ve tahmini yararlanma süresi bir yıldan fazla olan fiziki varlıklar ile bunlara ilişkin birikmiş

amortismanların izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir. Aynı Yönetmelik'in 187'nci maddesinde de; maddi duran varlıklar hakkında Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik ve aşağıdaki hükümler çerçevesinde işlem yapılacağı belirtilmiştir. Buna göre taşınmazlar maliyet bedeli üzerinden, maliyet bedeli belirlenemeyenler ise rayiç bedeller üzerinden kayda alınacağı ifade edilmiştir. Söz konusu taşınmazların satışı halinde de amortismana tabi olanlarda net değeri, diğerlerinde kayıtlı değeri ile satış bedeli arasında fark olması durumunda, öncelikle oluşan olumlu veya olumsuz fark, ilgili varlık hesabı ve gelir veya gider hesaplarına kaydedilerek satış işleminin muhasebeleştirileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, muhasebe kayıtlarında yer alan ve maddi duran varlıklara ilişkin kaydedilen stok tutarı ile ilgili maddi duran varlıklar arasında bir bağ bulunmadığı tespit edilmiştir. Örneğin 250 Arazi ve Arsalar Hesabında 342.386,83 TL tutarında bir arazi ve arsa stoku görülmektedir. Ancak hangi taşınmazların hangi tutarda söz konusu arazi ve arsa stok tutarını oluşturduğu bilinmemektedir. Söz konusu hesaba kayıtlar taşınmaz ile ilişki kurulmadan yapılmaktadır. Örnek verilecek olursa belediye tarafından bir taşınmaz edinildiğinde edinim bedeli kadar hesaba giriş yapılmakta, satış yoluyla bir çıkış yapıldığında da satış bedeli kadar hesaptan çıkış yapılmaktadır. Bu nedenle herhangi bir taşınmaz satışı yapıldığında kayıtlı bedel ile satış bedeli arasındaki fark oluşmamakta ve satış bedeli kadar kayıtlardan çıkış yapılmaktadır.

www.balioglu.net

Yukarıda ifade edilen açıklamalar doğrultusunda Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik ve Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümleri çerçevesinde gerekli envanter işlemleri yapılarak, hangi taşınmazların hangi tutarda taşınmaz stokunu oluşturduğunun kayıtlara esas kanıtlayıcı evraklarda yer alacak şekilde kaydedilmesinin yerinde olacağı düşünülmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Çok Sayıda Rüzgâr Enerji Santralinin Faaliyet Göstermesi

Karaburun Belediyesi 2020 yılı denetimi kapsamında yapılan incelemelerde, belediye sınırları içerisinde faaliyet gösteren yaklaşık 50 adet rüzgâr enerji santralinin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarının olmadığı görülmüştür.

10.08.2005 tarih ve 25902 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmeliğin 2'nci maddesinde; bu Yönetmelik'in sıhhi ve gayrisıhhi işyerleri ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerinin ruhsatlandırması ve denetlenmesine dair iş ve işlemleri kapsadığı, 4'üncü maddesinde; büyükşehir belediyelerinde, münhasıran büyükşehir belediyesinin yetkili olduğu konular dışında ilçe belediyesinin yetkili olduğu, 6'ncı maddesinde de; yetkili idarelerden usulüne uygun olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan işyerinin açılamayacağı ve çalıştırılamayacağı ifade edilmiştir.

Mezkûr Yönetmelik'in 4'üncü maddesinde ikinci sınıf gayrisıhhî müesseseler, meskenlerden mutlaka uzaklaştırılması gerekmemekle beraber izin verilmeden önce civarında ikamet edenlerin sıhhat ve istirahatleri üzerine gerek tesisatları ve gerekse vaziyetleri itibarıyla bir zarar vermeyeceğine kanaat oluşması için inceleme yapılması gereken işyerleri olarak tanımlanmış olup Yönetmelik ekindeki "Gayrisıhhi Müesseseler Listesi"nde ikinci sınıf gayrisıhhi müessese olarak rüzgâr enerji santralleri de sayılmıştır.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun *"İşyeri açma izni harcı"* başlıklı 81'inci maddesi; belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir işyerinin açılmasının "İşyeri Açma İzni Harcına" tabi olacağını hüküm altına almıştır.

Yapılan incelemede; 2018 yılından sonra kurulan rüzgâr enerji santrallerinin işyeri açma izin harcını yatırarak Belediyeden ruhsat aldıkları görülmüştür. Ancak geçmiş dönemlerde kurulan yaklaşık 50 adet rüzgâr enerji santralinin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatının olmadığı, buna bağlı olarak da söz konusu santrallerden İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsat Harcı alınmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda anılan mevzuat hükümleri ve açıklamalar doğrultusunda, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı olmayan rüzgâr enerji santrallerinin denetimi yapılarak belediye gelirleri arasında sayılan İşyeri Açma İzni Harcının tahakkuk ve tahsil işlemlerinin yerine getirilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 2: Doğrudan Temin Kayıt Formunun Doldurulmaması ve Elektronik Kamu Alımları Platformu Üzerinde Kayıt Altına Alınmaması

Belediye tarafından doğrudan temin yoluyla yapılan alımlar için Doğrudan Temin Kayıt Formu doldurulmadığı ve Elektronik Kamu Alımları Platformu üzerinde kayıt altına alınmadığı görülmüştür.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin Elektronik Kamu Alımları Platformu üzerinden yapılacak diğer işlemleri düzenleyen 30.9.2'nci maddesinde, doğrudan temin yoluyla yapılan alımların, takip eden ayın onuncu gününe kadar "Doğrudan Temin Kayıt Formu" doldurularak Elektronik Kamu Alımları Platformu üzerinde kayıt altına alınacağı hüküm altına alınmıştır.

Söz konusu formun doldurulmaması, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21 ve 22'nci maddelerindeki parasal limitler dâhilinde yapılacak harcamalar için aynı Kanun'un 62'inci maddesinin (ı) bendi gereği idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu aşması durumunda Kamu İhale Kurulu'ndan alınması gereken uygun görüşün alınamamasına sebebiyet verebilecektir.

www.balioglu.net

BULGU 3: Doğrudan Temin Usulü ile Yapılan Alımlarda Sınırın Uygun Görüş Alınmaksızın Aşılması

Karaburun Belediyesi tarafından 2020 yılında 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi kapsamında gerçekleştirilen alımların tutarlarının mevzuatla belirlenen sınırı aştığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 'İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar' başlıklı 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (ı) bendinde; doğrudan temine ilişkin parasal limit dahilinde yapılacak harcamaların yıllık toplam tutarının, bütçelere bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmadıkça aşamayacağı hüküm altına alınmıştır.

Söz konusu hüküm, kamu alımlarında; ihale yapmaktan kaçınmayı engellemek, rekabeti, eşit muameleyi, saydamlığı, güvenilirliği ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamak amacıyla düzenlenmiş ve bu hükme uyulmaması halinde görevlilerin idari, cezai, mali ve hukuki sorumluluklarının doğacağı da yine ilgili Kanun'un 60'ıncı maddesinin son fıkrasında belirtilmiştir.

Yapılan incelemede Belediyenin bu kapsamda yapmış olduğu mal ve hizmet alım tutarlarının Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü olmaksızın mevzuatta belirtilen sınırı aştığı tespit edilmiştir. Aşağıdaki tabloda, Belediyenin 2020 yılında mal ve hizmet alımları için belirlenen ödenek tutarları, mal ve hizmet alımları için doğrudan teminle yapılan harcamalar ve bu harcamaların ödeneklerin %10'unu aşan kısmı gösterilmiştir.

Tablo 7: 4734 Sayılı Kanun'un 22/d Maddesi Kapsamında Yapılan Harcamaların %10'luk Sınırı Aşan Kısmını Gösterir İcmal

MAL ALIMLARI	
Başlangıç Ödeneği (A)	3.239.446,50
Başlangıç Ödeneğinin %10'u (B=A*0,10)	323.944,65
22/D Harcama (C)	1.890.838,90
%10 Limitini Aşan Tutar (D=C-B)	1.566.894,25
HİZMET ALIMLARI	
Başlangıç Ödeneği (A)	3.261.248,09
Başlangıç Ödeneğinin %10'u (B=A*0,10)	326.124,81
22/D Harcama (C)	1.855.552,52
%10 Limitini Aşan Tutar (D=C-B)	1.529.427,71

www.balioglu.net

Sonuç olarak, Kanun'un 22/d maddesinde belirtilen parasal limitler dâhilinde doğrudan temin usulü ile yapılacak alımlar için aynı Kanun'da belirlenen sınırlara uyulması, sınırın aşılıp aşılmadığının takibi, sınırın aşılması gerekiyorsa da uygun görüş için Kamu İhale Kuruluna müracaat edilmesi ve bu görüş alınmadan sınırı geçecek şekilde alım yapılmaması uygun olur.

BULGU 4: Eğlence Vergisi Tahakkuk ve Tahsilatının Yapılmaması

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun Eğlence Vergisi konu başlıklı 17'nci maddesinde; bu Kanun'un 21'nci maddesinde belirtilen ve belediye sınırları ile mücavir alanlar içinde yer alan eğlence işletmelerinin faaliyetlerinin Eğlence Vergisine tabi olduğu, mükellef başlıklı 18'nci maddesinde ise verginin mükellefinin eğlence yerlerini işleten gerçek veya tüzel kişiler olduğu belirtilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun Belediye başkanının görev ve yetkileri başlıklı 38'nci maddesinde; Belediye başkanına, belediye teşkilâtının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak, belediyenin gelir ve

alacaklarını takip ve tahsil etmek gibi görevler verilmiş ve bu hususlarda belediye başkanına sorumluluk yüklemiştir.

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

Yapılan incelemede; at yarışlarından kaynaklı eğlence vergisi payı dışında, Karaburun Belediyesi tarafından ruhsat verilen ve eğlence vergisi mükellefiyeti tesis edilmesi gereken işyerlerinden eğlence vergisi tahakkuk ve tahsilatının gerçekleştirilmediği görülmüştür.

Yukarda yapılan açıklamalar sonucunda ilgili mevzuat gereği eğlence vergisi mükellefiyeti tesis edilmesi gereken eğlence yerlerinin mükellefiyetlerinin sağlanması ve eğlence vergisi tahakkuk ve tahsiline başlanmasının yerinde olacağı düşünülmektedir.

BULGU 5: İndirimli Bina Vergisi Uygulanan Kişilerin Muafiyet İçin Gerekli Şartları Taşıyıp Taşımadıkları Hususunda Etkin Bir Kontrol Mekanizmasının Bulunmaması

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun "Nispet" başlıklı 8'inci maddesinde;

"Cumhurbaşkanı, kendisine bakmakla mükellef kimsesi olup onsekiz yaşını doldurmamış olanlar hariç olmak üzere hiçbir geliri olmadığını belgeleyenlerin, gelirleri münhasıran kanunla kurulan sosyal güvenlik kurumlarından aldıkları aylıktan ibaret bulunanların, gazilerin, engellilerin, şehitlerin dul ve yetimlerinin Türkiye sınırları içinde brüt 200 m²'yi geçmeyen tek meskeni olması (intifa hakkına sahip olunması hali dahil) halinde, bu meskenlerine ait vergi oranlarını sıfıra kadar indirmeye yetkilidir.

Bu hüküm, yukarıda belirtilenlerin tek meskene hisse ile sahip olmaları halinde hisselerine ait kısım hakkında da uygulanır. Muayyen zamanda dinlenme amacıyla kullanılan

www.balioglu.net

meskenler hakkında bu hüküm uygulanmaz. Geliri olmadığını belgelemenin usul ve esaslarını belirlemeye Maliye Bakanlığı yetkilidir." denilmektedir.

Anılan Kanun maddesine dayanılarak 2006/11450 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile belirtilen kişiler için uygulanacak bina vergisi oranı sıfıra indirilmiştir.

Diğer taraftan indirimli bina vergisi uygulamasına yönelik 57 Seri No'lu Emlak Vergisi Kanunu Genel Tebliği'nde;

"…Belediyelerce, emlâk vergisi işlemlerinde mükellefler tarafından bildirilen hususların teyidinin, mükelleflerden belge istenmeden ilgili kurum ve kuruluşlardan yapılması gerekmektedir. Bu bağlamda belediyelerce, mükelleflere ait kimlik bilgileri, İçişleri Bakanlığı Kimlik Paylaşım Sistemi üzerinden, tapu kayıtları ise Tapu ve Kadastro Bilgi Sisteminden alınabilecektir. Ayrıca, mükelleflerin şehit, gazi, dul, yetim ve emekli olduklarına ilişkin bilgilerin Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığından elektronik ortamda sağlanması mümkün olacaktır.

Belediyeler, emlâk vergisi işlemlerinde başta imar birimleri olmak üzere emlâk vergisine konu taşınmazlara ilişkin öncelikle kendi kayıtlarında bulunan bilgi ve belgelerden faydalanacaklar ve gerek duymaları halinde bildirimlerin kontrolü amacıyla bildirime konu taşınmazlarda yoklama ve tespit yapacaklardır…" ifadeleri yer almaktadır.

www.balioglu.net

Aktarılan mevzuat hükümleri doğrultusunda, Belediyenin Emlak Vergisi Kanunu'nun 8'inci maddesi kapsamında indirimli bina vergisi oranı uygulanacak kişilerden gerekli belge ve beyannameleri temin etmenin yanı sıra, Kanun'da belirtilen şartların sağlanıp sağlanmadığını başlangıçta ve ilerleyen vergileme dönemlerinde kendi bilgi ve kayıtlarının dışında ayrıca Tebliğ'de ifade edilen araçlar marifetiyle kontrol etmesi gerekmektedir.

Sonuç olarak, indirimli bina vergisi uygulanan kişilere ilişkin Kanun'da aranılan koşulların değişip değişmediğinin kontrolünün yapılmamasından dolayı Belediyenin bina vergilerini eksik tahakkuk ettirmesi ve gelir kaybına uğraması riski mevcut bulunmaktadır.

BULGU 6: İşçilerin Yıllık İzinlerinin Kanuna Uygun Şekilde Kullandırılmaması

Belediyede çalışan kadrolu işçilerin yasal mevzuat kapsamında hak etmiş oldukları yıllık ücretli izinlerinin düzenli olarak kullandırılmadığı görülmüştür.

4857 sayılı İş Kanunu'nun 53'üncü maddesinde işçilere yıllık izin verileceği ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği, 56'ncı maddesinde yılık iznin 53'üncü maddede

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

03.03.2004 tarih ve 25391 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nde de Kanun'a paralel bir şekilde yıllık izinlerin kullanımı ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır.

Ayrıca 4857 sayılı Kanun'un "Yıllık ücretli izin hükümlerine aykırılık" başlıklı 103'üncü maddesinde 59'uncu madde gereğince hak edilmiş izni kullanmadan iş akdinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya 60'ıncı maddede belirtilen yönetmeliğin esas ve usullerine aykırı olarak izni kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için ikiyüzyirmi (2020 yılı için beşyüzonbir) Türk Lirası idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

www.balioglu.net

Yukarıda yer alan düzenlemelere göre işçiler yıllık izin haklarından feragat edemezler. İşçilerin emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları ücrete dönüşmektedir. Yıllık izin karşılığı yapılacak olan bu ücret ödemesi de işçinin son ücreti üzerinden olacağı için işçinin eline çok yüksek miktarlarda ücret geçebilmektedir. Bu uygulama da işçilerin yıllık izinlerini kullanmaktan ziyade son ücretleri üzerinden karşılığını almalarına neden olmaktadır. Ancak bu durum idareler adına daha fazla külfet getirici bir durum olabilmektedir. Zira anayasal bir hak olan yıllık izinlerin kullandırılmaması durumunda idareler 4857 sayılı İş Kanunu'nun 103'üncü maddesi gereğince idari para cezası ile karşı karşıya kalabilecektir. Ayrıca biriken yıllık izin sürelerinin ücrete dönüşmesi halinde idare açısından çok yüksek miktarlarda ödeme yapma durumu ortaya çıkacaktır.

Yapılan inceleme sonucunda 2020 yılı sonu itibariyle kurum bünyesinde çalışan 23 işçinin toplam 2.615 gün kullanılmamış yıllık izni bulunmaktadır. Hem mevzuata uygunluk

açısından hem de belediyeye ek mali külfet getirmemesi amacıyla yıllık izinlerin kullandırılması gerekmektedir.

BULGU 7: Sosyal Denge Sözleşmesinde Konusu Dışında Çeşitli Hükümlere Yer Verilmesi

Belediye ile sendika arasında akdedilen sosyal denge sözleşmesinde konusu dışında izin, iş sağlığı ve güvenliği, bazı belediye hizmetlerinden ücretsiz yararlanma vb. hususlarda hükümlere yer verildiği görülmüştür.

Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine sosyal denge tazminatı ödenebileceğine, 11.04.2012 tarih ve 28261 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 6289 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 33'üncü maddesiyle 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK)'ye eklenen ek 15'inci maddeyle izin verilmiş; yine aynı Kanun'un 22'nci maddesiyle de 4688 Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 32'nci maddesi başlığıyla birlikte bu doğrultuda değiştirilmiştir.

www.balioglu.net

4688 Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun *"Mahalli İdarelerde Sözleşme İmzalanması*" başlıklı 32'nci maddesinde:

"27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 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 yapılabilir. Bu sözleşme bu Kanun'un uygulanması bakımından toplu sözleşme sayılmaz ve bu kapsamda Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurulamaz." denilmiştir.

Yukarıda belirtilen Kanun hükmünden açıkça anlaşılacağı üzere belediye başkanı ile sendika temsilcisi sadece ödenecek olan sosyal denge tazminat tutarını kanuni sınırlarda tespit etmek üzere yetkilendirilmiştir. Bunun dışında sözleşme hakkını toplu sözleşme gibi düşünmek ve sözleşme metnine yetkilendirilen husus dışında başkaca hükümler koymak yersizdir. Zira 4688 sayılı Kanun' un 32'nci maddesinde mahalli idarelerle imzalanan sözleşmenin kanunun

uygulanması bakımından toplu sözleşme sayılamayacağı açıkça belirtilmiştir. İlgili sosyal haklar Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin Toplu Sözleşme ile belirlenmektedir.

Belediye tarafından imza edilecek sosyal denge sözleşmesinde yalnızca sosyal denge tazminatı düzenlenebilecektir. Sosyal haklara ilişkin düzenlemelere ise Kamu Görevlilerin Geneline ve Hizmet Kollarına İlişkin Toplu Sözleşmede yer verilebilecektir. Bu nedenlerle imzalanan sosyal denge sözleşmesine, sosyal denge tazminat tutarının tespit edilmesi dışında hükümler konulması anılan mevzuat hükümlerine aykırıdır.

BULGU 8: Sosyal Denge Sözleşmesinde Süre Sınırına Uyulmaması

Belediye ile yetkili sendika arasında imzalanan sosyal denge sözleşmesinde, sözleşmenin yürürlük süresine ilişkin yer alan düzenlemenin 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'na aykırı olduğu görülmüştür.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun ''Mahalli idarelerde sözleşme imzalanması'' başlıklı 32'nci maddesinde; Yapılacak sözleşmenin, toplu sözleşme dönemi ile sınırlı olarak uygulanacağı ve sözleşme süresinin hiçbir şekilde izleyen mahalli idareler genel seçimi tarihini geçemeyeceği, mahalli idareler genel seçim tarihini izleyen üç ay içerisinde de toplu sözleşme dönemiyle sınırlı olmak üzere sözleşme yapılabileceği ve bu sözleşmeye dayanılarak yapılan ödemelerin kazanılmış hak sayılmayacağı ifade edilmiştir.

www.balioglu.net

Düzenleme ile mahalli idareler genel seçimi takiben üç ay içerisinde sosyal denge sözleşmesi yapılabileceği, yapılacak sözleşmenin ise ancak toplu sözleşme dönemiyle sınırlı olacağı açıkça ifade edilmiştir. Sözleşme sona erdiğinde ise belediye başkanı sosyal denge ödemesiyle ilgili yazıyı meclise sevk ederek meclise teklifte bulunmalı, meclis tarafından sosyal denge ödenmesiyle ilgili karar verilmesi halinde belediye başkanı da ilgili sendika ile sözleşme imzalamalıdır.

Belediyede çalışan memur ve sözleşmeli personele yapılan sosyal denge ödemelerine ilişkin ilgili sendika arasında imzalanan sosyal denge sözleşmesinin 25'inci maddesinde sosyal denge sözleşmenin 01.04.2019 tarihinde yürürlüğe gireceği 31.12.2020 tarihine sona ereceği belirtilmiştir. Ancak sözleşmenin "Toplu sözleşmenin hükmü" başlıklı 6'ncı maddesinin (b) fıkrasında, *''Yasalardan doğan haklara ek olarak, bu toplu iş sözleşmesinde yer alan hükümler, sözleşmeden yararlanan çalışanlar yönünden sözleşmenin yürürlük süresinin başlangıcından*

itibaren, yeni bir sözleşme yapılıncaya kadar hüküm doğurmaya devam eder." şeklinde düzenleme yapılmıştır. Bu ifadeye dayanılarak belirsiz ve sınırsız bir şekilde sözleşme uygulanabilir ki, bu durum Kanun'un sözleşmenin toplu sözleşme dönemi ile sınırlı olarak uygulanacağı hükmüne aykırılık oluşturur. Sözleşmenin imzalandığı tarih 4. Dönem Toplu Sözleşmeye denk gelmektedir. 25/08/2017 tarihli 30165 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklarına İlişkin 2018 ve 2019 Yıllarını Kapsayan 4. Dönem Toplu Sözleşmenin sona erme tarihi 31.12.2019'tur. İçinde bulunulan dönem itibariyle 2020 ve 2021 yıllarını kapsayan 01.09.2019 tarih ve 30875 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 28.08.2019 tarih ve 2019/1 sayılı Kamu Görevlileri Hakem Kurulu Kararı'nın hükümleri yürürlüktedir. Dolasıyla 2020 yılında ayrı bir sosyal denge sözleşmesi yapılması gerekirken toplu sözleşme dönemini aşan aynı sözleşmeyle devam edilmiştir.

Bu itibarla belediyede çalışan memur ve sözleşmeli personele yapılan sosyal denge ödemelerine ilişkin ilgili sendika arasında imzalanan sosyal denge sözleşmesinin toplu sözleşme dönemiyle sınırlı olarak yapılması ayrıca sosyal denge sözleşmesinde belirtilen sürenin sona erdiği tarih itibariyle meclis kararı alınması, meclisin verdiği yetki ile sosyal denge sözleşmesi imzalanması ve yapılacak sözleşmeye 4688 sayılı Kanun'a aykırılık oluşturan hükümlerin konulmaması gerekir.

www.balioglu.net

BULGU 9: Şirket İşçilerine Ödenen Kıdem Tazminatı Tutarlarının Sorumluluğu Bulunan Alt İşverenlere Rücu Edilmemesi

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu uyarınca idarede personele dayalı hizmet alımları kapsamında olup 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile belediye şirket işçisi olarak çalışan kişilerin iş sözleşmesinin kıdem tazminatı ödenmesini gerektirecek şekilde sona ermesi sonucu idare tarafından ödenen kıdem tazminatı için müteselsil sorumluluk gereği alt işveren olan şirketlere rücu işleminin yapılmadığı görülmüştür.

4857 sayılı İş Kanunu'nun 2'nci maddesinin yedinci fıkrasında asıl işveren-alt işveren bir işverenden, işyerinde yürüttüğü mal veya hizmet üretimine ilişkin yardımcı işlerinde veya asıl işin bir bölümünde işletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işlerde iş alan ve bu iş için görevlendirdiği işçilerini sadece bu işyerinde aldığı işte çalıştıran diğer işveren ile iş aldığı işveren arasında kurulan ilişki olarak tanımlanmış ve asıl işverenin,

alt işveren işçilerine karşı o işyeriyle ilgili olarak 4857 sayılı Kanun'dan, iş sözleşmesinden veya alt işverenin taraf olduğu toplu iş sözleşmesinden doğan yükümlülüklerinden alt işverenle birlikte (müteselsil) sorumlu olduğu, aynı maddenin dokuzuncu fıkrasında ise, 4734 sayılı Kanun veya diğer kanun hükümleri çerçevesinde hizmet alımı amacıyla sözleşme yapan kamu işverenlerinin kanuna veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesine dayanılarak kurulan kamu kurum ve kuruluşları ile bunların doğrudan veya dolaylı olarak sermayesinin en az yüzde ellisine sahip ortaklıklar olduğu belirtilmiştir.

4857 sayılı Kanun'un 2'nci maddesinde öngörülen müteselsil sorumluluk kamu (asıl) işvereni, alt işverenin işçilerine karşı o işyeriyle ilgili olarak Kanun'dan, iş sözleşmesinden veya alt işverenin taraf olduğu toplu iş sözleşmesinden doğan yükümlülüklerinden alt işveren ile birlikte sorumlu olup, işçilik alacağı olan kıdem tazminatı da bu kapsamda bulunmaktadır.

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun 167'nci maddesinde, aksi kararlaştırılmadıkça veya borçlular arasındaki hukuki ilişkinin niteliğinden anlaşılmadıkça borçlulardan her birinin alacaklıya yapılan ifadan birbirlerine karşı eşit paylarla sorumlu olacakları, kendisine düşen paydan fazla ifada bulunan borçlunun ödediği fazla miktarı diğer borçlulardan isteyebileceği hüküm altına alınmıştır. Bu düzenleme ışığında asıl işveren, işçiye fazladan yaptığı ödeme kadar alt işverene karşı rücu hakkı elde edecektir.

www.balioglu.net

4857 sayılı İş Kanunu'nun " Bazı kamu kurum ve kuruluşlarında çalışanların kıdem tazminatı" başlıklı 112'nci maddesinde,

"...(Ek fıkra: 10/9/2014-6552/8 md.) 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi kapsamında alt işverenler tarafından çalıştırılan işçilerin kıdem tazminatları;

a) Alt işverenlerinin değişip değişmediğine bakılmaksızın aralıksız olarak aynı kamu kurum veya kuruluşuna ait işyerlerinde çalışmış olanların bu şekilde çalışmış oldukları sürelere ilişkin kıdem tazminatına esas hizmet süreleri, aynı kamu kurum veya kuruluşuna ait işyerlerinde geçen toplam çalışma süreleri esas alınarak tespit olunur. Bunlardan son alt işverenleri ile yapılmış olan iş sözleşmeleri 1475 sayılı İş Kanunu'nun 14'üncü maddesine göre kıdem tazminatı ödenmesini gerektirecek şekilde sona ermiş olanların kıdem tazminatları ilgili kamu kurum veya kuruluşları tarafından,

b) Aynı alt işveren tarafından ve aynı iş sözleşmesi çerçevesinde farklı kamu kurum veya kuruluşlarında çalıştırılmış olan işçilerden iş sözleşmeleri 1475 sayılı İş Kanunu'nun 14'üncü

maddesine göre kıdem tazminatı ödenmesini gerektirecek şekilde sona ermiş olanlara, 4734 sayılı Kanunun 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi kapsamında farklı kamu kurum ve kuruluşuna ait işyerlerinde geçen hizmet sürelerinin toplamı esas alınarak çalıştırıldığı son kamu kurum veya kuruluşu tarafından,

işçinin banka hesabına yatırılmak suretiyle ödenir.

...

(Ek fıkra: 10/9/2014-6552/8 md.) İkinci fıkranın (b) bendi veya üçüncü fıkra uyarınca farklı kamu kurum veya kuruluşlarına ait işyerlerinde geçen hizmet sürelerinin toplamı üzerinden kıdem tazminatı ödenmesi hâlinde, kıdem tazminatı ödemesini gerçekleştiren son kamu kurum veya kuruluşu, ödenen kıdem tazminatı tutarının diğer kamu kurum veya kuruluşlarında geçen hizmet süresine ilişkin kısmını ilgili kamu kurum veya kuruluşundan tahsil eder. Ancak, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri arasında bu fıkra hükümlerine göre bir tahsil işlemi yapılmaz."

denilmiş ve 08.02.2015 gün ve 29261 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu İhale Kanununa Göre İhale Edilen Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımları Kapsamında İstihdam Edilen İşçilerin Kıdem Tazminatlarının Ödenmesi Hakkında Yönetmelik yürürlüğe girmiştir.

www.balioglu.net

4734 sayılı Kamu İhale Kanun'u kapsamında personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı, Kanun'un 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinde düzenlenmiştir. Personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım ihalelerinin kapsamı ve içeriği ile ilgili 4734 sayılı Kanun'un 53'üncü maddesinde verilen yetkiye dayanılarak Kamu İhale Kurumu tarafından Kamu İhale Genel Tebliği'nde de ayrıntılı düzenlemelere yer verilmiştir. 07.06.2014 tarihli ve 29023 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Kamu İhale Genel Tebliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ'le değişik 78.1'inci maddesinde personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımının, 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 dâhil işçilik giderinden oluşan hizmet alımlarını ifade ettiği belirtilmiştir.

Personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarında kamu işverenlerinin kıdem tazminatından sorumluluğu ile ilgili olarak 11.09.2014 tarihinde yürürlüğe giren 6552 sayılı Kanun'un 8'inci maddesiyle 4857 sayılı Kanun'un 112'nci maddesine eklenen ikinci, üçüncü

ve beşinci fıkralarda, Kanun kapsamında yer alan işçilerin iş sözleşmesinin kıdem tazminatına hak kazanacak şekilde sona ermesi hâlinde işçilerin kıdem tazminatlarının çalıştırıldığı son kamu kurum veya kuruluşu tarafından ödeneğin yeterli olup olmadığına bakılmaksızın doğrudan işçinin banka hesabına ödeneceği belirtilmiştir. Bu düzenleme sonucu 25.10.2014 tarihli ve 29156 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan ve 11.09.2014 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere yürürlüğe giren Kamu İhale Genel Tebliği'nde Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ'in 2'nci maddesiyle Kamu İhale Genel Tebliği'nin 78.30'uncu maddesinin birinci fıkrasının (ç) bendinde yer alan *"...kıdem ve ihbar tazminatları,..."* ibaresi madde metninden çıkarılmak suretiyle personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı ihalelerinde teklif bedellerinin bileşenlerden olan Sözleşme Giderleri ve Genel Giderler kapsamından kıdem ve ihbar tazminatları çıkarılmıştır.

Belirtilen kurallara istinaden oluşan uyuşmazlıklar hakkında verilen Yargıtay kararlarında, Kanun'un 112'nci maddesinde yapılan değişikliğin kamu kurumları açısından kıdem tazminatından sorumluluğun yalnızca son işveren kamu kurumuyla sınırlandırılıp sınırlandırılmadığı hususuyla ilgili olduğu, kamu ihale mevzuatına tabi alt işverenlik sözleşmeleri kapsamında çalışanların kıdem tazminatının salt son kamu kurumunda ödeneceğinin öngörülmesinin kamu işverenlerinin alt işverenlere rücu hakkını ortadan kaldırmayacağı belirtilmiştir.

www.balioglu.net

22.02.2019 tarih ve 30694 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Sosyal Hizmetler Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un,

11'inci maddesiyle 4857 sayılı İş Kanunu'nun 112'nci maddesine eklenen altıncı fıkrasında,

" (Ek fıkra: 21/2/2019-7166/11 md.) 4734 sayılı Kanunun 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi uyarınca alt işverenler tarafından çalıştırılan işçilere, 11/9/2014 tarihinden sonra imzalanan ihale sözleşmeleri kapsamında, kamu kurum ve kuruluşlarına ait işyerlerinde 11/9/2014 tarihinden sonra geçen süreye ilişkin olarak kamu kurum ve kuruluşları tarafından yapılan kıdem tazminatı ödemeleri için sözleşmesinde kıdem tazminatı ödemesinden ötürü alt işverene rücu edileceğine dair açık bir hükme yer verilmemişse alt işverenlere rücu edilmez."

Aynı Kanun'un 12'nci maddesiyle 4857 sayılı Kanun'a eklenen geçici 9'uncu maddesinde,

"Bu maddenin yürürlük tarihi itibarıyla kamu kurum veya kuruluşları tarafından alt işverene rücu edilmek üzere yürütülen davalarda, 112'nci maddenin altıncı fıkrası kapsamında rücu edilmeyecek kısmı için ihtilafın esası hakkında karar verilmesine yer olmadığına hükmedilir, yargılama gideri ve vekâlet ücreti taraflar üzerinde bırakılır. İcra takiplerinde rücu edilmeyecek kısma ilişkin olarak harç alınmaksızın düşme kararı verilir, takip giderleri ile vekâlet ücreti taraflar üzerinde bırakılır. Ancak, bu kapsamda alt işverene rücu edilerek takip ve tahsil edilmiş olan tutarlar, alt işverenler lehine hiçbir şekilde alacak hakkı doğurmaz ve tahsil edilmiş tutarlar iade edilmez."

düzenlemesi yapılmış, itiraz yoluna başvuran Mahkemelerin 4857 sayılı Kanun'un 112'nci maddesinin altıncı fıkrası ile aynı Kanun'un geçici 9'uncu maddesinin iptal talebini görüşen Anayasa Mahkemesi 15.10.2019 tarih ve 30919 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Esas:2019/42, Karar:2019/73 sayılı kararıyla,

"...31. Bu itibarla kamuda 11/9/2014 tarihinden sonra imzalanan personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım sözleşmesine taraf olan alt yüklenicilere karşı sözleşmede açık hüküm bulunması dışında rücu yolunun kapatılması ve bu kapsamdaki derdest davaların sonlandırılmasını öngören itiraz konusu kuralların bu kesimdeki alt işverenler yönünden farklı bir uygulama getirmesinin nesnel ve makul bir temele dayalı olduğu söylenemez. Bu nedenle itiraz konusu kurallarla getirilen farklı düzenleme eşitlik ilkesine aykırıdır.

32. Açıklanan nedenlerle kurallar, Anayasa'nın 10. maddesine aykırıdır. İptalleri gerekir."

denilerek söz konusu düzenlemeler iptal edilmiştir.

7166 sayılı Sosyal Hizmetler Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 11'inci maddesiyle 4857 sayılı İş Kanunu'nun 112'nci maddesine eklenen altıncı fıkrası ile 12'nci maddesiyle 4857 sayılı Kanun'a eklenen geçici 9'uncu maddesinde, 11.09.2014 tarihinden sonra 4734 sayılı Kanun'un 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi uyarınca yapılan personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımları kapsamında çalıştırılan işçilerden bu tarihten sonra geçen süreye ilişkin olarak kamu kurum ve kuruluşları tarafından yapılan kıdem tazminatı ödemeleri için sözleşmesinde kıdem tazminatı ödemesinden ötürü alt işverene rücu edileceğine dair açık bir hükme yer verilmemesi durumunda alt işverenlere rücu edilmemesinin ve bu kapsamda çalıştırılan işçilere ödenen kıdem tazminatlarının 11.09.2014 tarihinden sonraki kısmı için kamu kurum veya kuruluşları olan asıl işverenler tarafından alt işverene rücu edilmek üzere yürütülen davalara devam olunmaması amaçlanmıştır.

www.balioglu.net

Uygulamada adli yargı mercilerinin, kamu işverenlerinin, kıdem tazminatından müstakil olarak sorumlu olmadığı, bu konuda alt işverenlere rücu edebileceğine ilişkin kararlar vermesi nedeniyle 7166 sayılı Kanun'la yapılan düzenlemeler Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir.

İdarede personele dayalı hizmet alımları kapsamında çalıştırılan ve daha sonra 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile belediye şirket işçisi olarak çalışan kişilerin iş sözleşmesinin kıdem tazminatı ödenmesini gerektirecek şekilde sona erdiği durumlarda, işçilere idare tarafından ödenen kıdem tazminatı tutarının alt işverenlere rücu edilmediği görülmüştür.

Asıl-alt işveren ilişkisinde 4857 sayılı Kanun'un 2'nci maddesinde, asıl işverenin alt işveren işçisinin Kanun'dan sözleşmeden ve toplu iş sözleşmesinden doğan haklarıyla ilgili olarak alt işverenle birlikte sorumlu oldukları belirtilmiş, 6098 sayılı Kanun'un 167'nci maddesinde, Kanun'da belirtilen durumlar dışında kendisine düşen paydan fazla ödemede bulunan asıl işverenin bu kapsamda alt işveren işçisine yaptığı kıdem tazminatı ödemeleriyle ilgili olarak alt işverene rücu edebileceği düzenlenmiştir.

www.balioglu.net

Yukarıda yer alan Kanun maddeleri ile Anayasa Mahkemesi kararı ve Yargıtay kararları esas alındığında, 15.1.0.2019 tarihinden sonra belediye şirket işçisi olan kişi için kurum tarafından ödenen kıdem tazminatının, alt işveren olan şirketlere süreleriyle ilgili olarak öncelikle yazılı talepte bulunulması, ödeme olmaması durumunda alt işverende/işverenlerde çalıştığı süre ile orantılı olarak her bir şirket için rücu davası açılması gerekir. Kıdem tazminatının nihai yükümlüsünün alt işveren olduğu unutulmamalıdır. 6552 sayılı Kanun'la idareye kıdem tazminatı ödeme yükümlülüğü getirilmesi işçi alacağının garanti altına alınması olup, bu durum kıdem tazminatının asıl yükümlüsü olan alt işverenin sorumluluğunu ortadan kaldırmamaktadır. İdarenin müteselsil sorumlu olması ödenen kıdem tazminatının asıl işveren üzerinde kalmasına neden olmamalıdır.

Asıl işveren olan idarenin alt işveren işçilerine karşı 4857 sayılı Kanun ve iş sözleşmesinden doğan yükümlülüklerinden alt işveren ile birlikte (müteselsilen) sorumlu olması, işçi alacağının güvence altına alınması ve işçiye kolaylık sağlanması amacıyla yapıldığı ve kamu işverenlerinin alt işverenlere rücu hakkını ortadan kaldırmadığı ve asıl ve alt işveren arasındaki ilişkide 6098 sayılı Kanun'un uygulanması gerektiği anlaşılmaktadır.

İdarenin 15.10.2019 tarihinden sonra ödediği kıdem tazminatı tutarını, işçinin her bir alt işveren nezdinde geçen dönemi ile sınırlı olması kaydıyla, öncelikle alt işverenlerden bir

yazıyla istemesi ve kıdem tazminatı tutarlarının alt işverenler tarafından ödenmemesi durumunda ise ödenen tutarların rücuen tahsili için adli sürecin işletilmesi gerekir.

BULGU 10: Taşınmazların Kaydına İlişkin Form ve İcmal Cetvellerinin Eksik Olması

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in 5'inci maddesinde; kamu idarelerine ait taşınmazların mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilenlerin ve elden çıkarılanların miktar ve değer olarak takip edilmesi amacıyla kayıt altına alınması, kayıtların da belgeye dayanması ve bu çerçevede Yönetmelik ekinde belirtilen form ve icmallerin düzenlenmesi gerektiği ifade edilmiştir. Aynı maddede "Tapuda Kayıtlı Taşınmazlar" formunda belirtilen taşınmazların maliyet bedeli üzerinden, bu taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenemeyenlerin ise rayiç değerleri üzerinden kayıtlara alınacağı belirtilmiştir. Ancak;

- Tapuda kayıtlı taşınmazlar formunda yer alan, maliyet ve rayiç bedeli belirlenemeyen taşınmazların,

- "Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar" formunda yer alan taşınmazlardan sadece ekonomik olarak değerlendirmeye konu olanlar ile kamusal ihtiyaçlarda kullanılan taşınmazların,

- "Orta Malları" formunda yer alan taşınmazların,

- "Genel Hizmet Alanları" formunda yer alan taşınmazların,

iz bedeli üzerinden kayıtlara alınacağı ifade edilmiştir.

Karaburun Belediyesinde yapılan incelemede; Yönetmelik gereği düzenlenmesi gereken formların düzenlenmediği, yalnızca Web Tapu üzerinden alınan veriler çerçevesinde bir taşınmaz listesi oluşturulduğu görülmüştür. Ayrıca Web Tapu üzerinden alınan veriler çerçevesinde oluşturulan listede taşınmaz değerine ilişkin bir bilginin de olmadığı tespit edilmiştir.

Belediyenin mali tablolarında yer alan maddi duran varlıkların gerçeği yansıtabilmesi için yukarıda bahsedilen ve mali tablolara esas söz konusu formların eksiksiz olarak

www.balioglu.net

düzenlenmesi ve taşınmazların değerleme işlemlerinin Yönetmelik'te belirtilen şekilde yapılmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 11: Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Tahakkuk ve Tahsilatının Yapılmaması

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

Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının 27.12.2012 tarih ve 28510 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan ve 01.01.2014 tarihinde yürürlüğe giren "Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmeliği" bu faaliyetlerin ücretlendirilmesine ilişkin düzenlemeler getirmektedir.

Yönetmelik'in "Başvuru ve değerlendirme" başlıklı 6'ncı maddesinde;

İşletmecilerin geçiş hakkı kullanımı için Bakanlığa başvurmaları gerektiği belirtilmektedir

www.balioglu.net

Aynı maddenin yedinci fıkrasının başvurusu kabul edilen işletmecilerin kamuya ait yerlerden geçiş hakkını kullanabilmesi hususunu düzenleyen (b) bendinde;

"*Hazinenin özel mülkiyetindeki veya Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki taşınmazlar ile mülkiyeti veya tasarrufu belediyelere ve kamu kurum ve kuruluşlarına ait taşınmazlar ile 25.2.1998 tarihli ve 4342 sayılı Mera Kanunu kapsamında kalan yerlerde geçiş hakkını kullanacak işletmeci, ilgili Geçiş Hakkı Sağlayıcısına Ek-2'de yer alan belgeler ve Bakanlıktan alınan kullanım onayı ile birlikte başvuruda bulunur. Geçiş hakkı sağlayıcısı kendisine yapılan geçiş hakkı talebi başvurularını mevzuat çerçevesinde en geç altmış gün içerisinde sonuçlandırır ve sonucunu işletmeciye bildirir. Geçiş hakkı talebinin reddedilmesi durumunda yapılan bildirimde red gerekçeleri açıkça belirtilir."* denilmektedir.

Aynı Yönetmelik'in "İlkeler" başlıklı 5'inci maddesinin birinci fıkrasının (ç) bendinde; geçiş hakkının kullanılmasının öncelikle tarafların anlaşmasına bağlı olduğu;

"Geçiş hakkına ilişkin anlaşma" başlıklı 8'inci maddesinin birinci fıkrasında; işletmeci ile Geçiş hakkı sağlayıcısının serbestçe anlaşma yapabileceği; altıncı bendinde; geçiş hakkına ait ücretlerin ödeme şeklinin geçiş hakkına ilişkin anlaşmada yer alacağı;

"Geçiş Hakkı Ücretleri" başlıklı 9'uncu maddesinde; geçiş hakkı kullanımında gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerine ait mülkiyet alanları dışında kalan yerler için Geçiş hakkı sağlayıcısı tarafından, geçiş hakkını kullanan işletmeciden talep edilen geçiş hakkı ücretinin, Geçiş Hakkı Ücret Tarifesinde belirtilen fiyatları aşamayacağı ve ilk yıldan sonraki geçiş hakkı ücretlerinin bir önceki yıl geçiş hakkı ücretine en fazla Türkiye İstatistik Kurumunca yayımlanan Üretici Fiyatları Endeksi oranında artırım yapılması suretiyle tespit edileceği;

"Mevcut Geçiş Hakları" başlıklı Geçici 1'inci maddesinde; bu Yönetmelik kapsamında yer alan ve bu Yönetmeliğin yürürlük tarihinden önce sahip olunan geçiş hakları ve imzalanmış olan anlaşmaların herhangi bir sebeple sona ermediği sürece aynı şartlarda uygulanmaya devam olunacağı hüküm altına alınmaktadır.

Yönetmelik'te, Bakanlık tarafından elektronik haberleşme altyapı bilgi sisteminin kurulacağı ve işletmecilerin geçiş hakkına ilişkin elektronik haberleşme altyapı bilgilerini elektronik haberleşme altyapı bilgi sistemine kaydetmekle yükümlü olacağı belirtilmektedir.

Yönetmelik hükümlerine göre; Belediyeye ait taşınmazlar üzerinden elektronik haberleşme hizmetini sunmak isteyen işletmeciler, Bakanlıktan onay aldıktan sonra geçiş hakkı için Belediyeye başvuruda bulunacaktır. Başvurusu kabul edilen işletmeci, Belediye ile anlaşma yaparak Yönetmelik'te belirtilen tutardan fazla olmamak kaydıyla, geçiş ücretini de belirleyip mevcut veya yapmayı planladığı altyapı bilgilerini elektronik haberleşme altyapı bilgi sistemine kaydetmek zorundadır. Yukarıdaki açıklamalardan da anlaşılacağı üzere idarenin sorumluluğunda olan yerlerde elektronik haberleşme hizmeti sunmak amacı ile altyapı tesisi kuran işletmeler ile sözleşme yapılması ve Yönetmelik'in ekinde yer alan ücret tarifesini geçmemek üzere meclis kararıyla bir ücret tarifesi belirlenmesi gerekmektedir.

Kamu İdaresi cevabında, 2021 yılı itibari ile yapılacak tüm başvurularda, Belediye tarafından geçiş hakkı ücretinin belirlendiğini, tahakkuk ve tahsilat işlemlerine başlandığını belirtmiştir. Bulgu doğrultusunda Belediye tarafından geçiş hakkı ücretlerine ilişkin tarife cetveli belirlenmiş olsa da bundan sonraki dönemlerde uygulamanın izlenmesi ve ilgili Yönetmelik'in yayımından sonraki geçiş hakkı bedellerinin tahakkuk ve tahsilinin yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 12: Vezneler Aracılığıyla Nakit Tahsilat Yapılmasına Rağmen Kasa Hesabının Kullanılmaması

Karaburun Belediyesi muhasebe hesap ve kayıtlarının incelenmesi neticesinde, vezneler aracılığıyla tahsilat yapılmasına karşın 100- Kasa Hesabının kullanılmadığı, gün içinde gerçekleşen tahsilatların bankaya gönderilerek doğrudan 102- Banka Hesabına kayıt yapıldığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 49'uncu maddesi; 100 Kasa Hesabının niteliğini, 50'nci maddesi hesaba ilişkin işlemleri ve 51'inci maddesi de hesabın işleyişini düzenlemektedir.

Mevzuat hükümlerine göre, vezneler aracılığıyla nakden veya çekle yapılan her türlü tahsilattan 'alındı belgesi' düzenlenmesi, daha sonra bunların muhasebe birimlerine gönderilmesi ve 100- Kasa Hesabında izlenmesi, kasaya yatırılan tutarların 100- Kasa Hesabına borç, ilgili hesaplara alacak kaydedilerek muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Ayrıca gün içerisinde tahsil edilen paralardan, ertesi gün kasadan yapılacak ödemeler için Bakanlıkça belirlenen limit alıkonularak fazlası, düzenlenecek teslimat müzekkeresi ile bankaya yatırılmalıdır.

Bu doğrultuda yapılan incelemeler neticesinde, İdarenin veznesi bulunması ve tahsilat yapılmasına rağmen 100- Kasa Hesabının kullanılmadığı, gün içinde yapılan tahsilatların teslimat müzekkeresi ile bankaya gönderildiği ve 102- Banka Hesabına kaydedildiği, bu şekilde gerçekleşen işlemlerin kasa hesabı kullanılmadan yürütüldüğü görülmüştür.

Sonuç olarak, vezneler tarafından yapılan tahsilat işlemlerinde 100- Kasa Hesabının kullanılması uygun olur.

www.balioglu.net

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

www.balioglu.net