T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

KAYSERİ MELİKGAZİ 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 13
8. EKLER 30

www.balioglu.net

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu 3
Tablo 2: 2020 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu 3
Tablo 3: 2020 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu 4
Tablo 4: 2020 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu 5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri 5
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri 6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler 7
Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler 7

www.balioglu.net

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Maddi Duran Varlıkların Gerçeği Yansıtmaması

2. Hazineye Ait ve Diğer Kamu İdarelerinin Kullanımında Olan Taşınmazlara Belediye Tarafından Yapılan Yatırımların Belediye Varlıkları İçerisinde Gösterilmesi

B. Diğer Bulgular

1. İşçilerin Yıllık İzinlerinin Kanuna Uygun Şekilde Kullandırılmaması

2. Kompanzasyon Sisteminin Kontrollerinin Yapılmaması Nedeniyle Reaktif Enerji Bedeli Ödenmesi

3. Sosyal Denge Sözleşmesinde Süre Sınırına Uyulmaması

4. Şirket İşçilerine Ödenen Kıdem Tazminatları Tutarları İçin Sorumluluğu Bulunan Alt İşverenlere Rücu Edilmemesi

5. Taşınmazların Kaydına İlişkin Form ve İcmal Cetvellerinin Eksik Olması

6. Taşınmazların Kooperatif ve PTT'ye Bedelsiz Tahsis Edilmesi

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.

Melikgazi 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.

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

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

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

Melikgazi Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı tek birim Özel Kalem Müdürlüğü'dür. Başkana bağlı memurlar arasından atanan 5 başkan yardımcısı bulunmakta olup meclis üyeleri arasından görevlendirilen başkan yardımcısı bulunmamaktadır. Belediyenin 24 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	403	185
Sözleşmeli Personel	-	83
Kadrolu İşçi	277	109
Geçici İşçi	-	-
Toplam	**680**	**377**
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	1153

Belediyenin doğrudan veya dolaylı hissedarı olduğu toplam 2 şirketi bulunmaktadır.

www.balioglu.net

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

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

Tablo 2: 2020 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod1	Giderin Türü	Geçen Yıldan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Eklenen / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	0	45.965.000,00	2.345.000,00	48.310.000,00	40.481.935,25	7.828.064,75	0
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0	8.880.000,00	1.425.000,00	7.455.000,00	6.449.091,02	1.005.908,98	0
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0	164.215.000,00	11.730.000,00	175.945.000,00	156.886.347,55	19.058.652,45	0
04	Faiz Giderleri	0	10.500.000,00	-175.000,00	10.325.000,00	10.189.172,38	135.827,62	0
05	Cari Transferler	0	9.820.000,00	4.205.000,00	14.025.000,00	13.636.970,48	388.029,52	0
06	Sermaye Giderleri	0	192.640.000,00	30.500.000,00	223.140.000,00	145.962.790,90	50.177.209,10	27.000.000,00
07	Sermaye Transferleri	0	980.000,00	- 180.000,00	800.000,00	761.395,83	38.604,17	0
08	Borç Verme	0	0	0	0	0	0	0
09	Yedek Ödenek	0	47.000.000,00	47.000.000,00	0	0	0	0
Toplam		**0**	**480.000.000,00**	**0**	**480.000.000,00**	**374.367.703,41**	**78.632.296,59**	**27.000.000,00**

www.balioglu.net

Melikgazi Belediyesinin 2020 mali yılı bütçesi ile 480.000.000,00 TL ödenek öngörülmüştür. Yıl içinde 374.367.703,41 TL Bütçe Gideri yapılmış, 78.632.296,59 TL ödenek iptal edilmiş, kalan 27.000.000,00 TL ödenek ise 2021 yılına devretmiştir.

Tablo 3: 2020 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	107.370.000,00	116.750.069,92	2.299.155,62	114.450.914,30	106,59
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	16.650.000,00	13.950.930,87	197.964,93	13.752.965,94	82,60
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	19.600.000,00	22.414.593,83	1.575.000,00	20.839.593,83	106,32
05- Diğer Gelirler	207.630.000,00	212.513.329,80	775.469,56	211.737.860,24	101,98
06- Sermaye Gelirleri	130.750.000,00	54.158.838,31	77.748,80	54.081.089,51	41,36
08-Alacaklardan Tahsilat	0	0	0	0	0
09- Red ve İadeler	(-)2.000.000,00	0	0	0	0
Toplam	**480.000.000,00**	**419.787.762,73**	**4.925.338,91**	**414.862.423,82**	**86,43**

Buna göre 2020 yılında net bütçe geliri % 86,43 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri (%106,59), alınan bağış ve yardımlar (%106,32) ve diğer gelirler (%101,98) beklenenin üstünde, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%82,60) ve sermaye gelirleri (%41,36) ise beklenenin çok altında gerçekleşmiştir. Sermaye gelirlerinde Belediyenin beklenen geliri elde edememesinin nedeni daha önceki yıllarda üretilen konutların istenilen düzeyde satılamamasından kaynaklanmıştır.

Tablo 4: 2020 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	45.965.000,00	40.481.935,25	88,07
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	8.880.000,00	6.449.091,02	72,62
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	164.215.000,00	156.886.347,55	95,54
04- Faiz Gideri	10.500.000,00	10.189.172,38	97,04
05- Cari Transferler	9.820.000,00	13.636.970,48	138,88
06- Sermaye Giderleri	192.640.000,00	145.962.790,90	75,77
07- Sermaye Transferleri	980.000,00	761.395,83	77,69
08- Borç Verme	0	0	0
09- Yedek Ödenekler	47.000.000,00	0	0
Toplam	**480.000.000,00**	**374.367.703,41**	**77,99**

Buna göre 2020 yılında bütçe giderleri % 77,99 seviyesinde gerçekleşmiştir. Cari transferler dışındaki bütün bütçe gider kalemleri beklenenin altında gerçekleşmiş olup özellikle sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri (%72,62) ve sermaye giderleri %75,77 oranıyla en fazla sapma yaşanan gider kalemi olmuştur. Cari transferlerin beklenenin üstünde gerçekleşmesinin nedeni de pandemi sürecinden kaynaklanmıştır.

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

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

www.balioglu.net

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	87.369.641,33	93.733.670,79	116.750.069,92	7,28	24,56
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	11.333.884,18	12.646.304,81	13.950.930,87	11,58	10,32
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	23.443.204,16	13.173.762,35	22.414.593,83	-43,81	70,15
Diğer Gelirler	168.259.660,13	173.562.008,63	212.513.329,80	3,15	22,44
Sermaye Gelirleri	52.380.645,03	52.123.856,60	54.158.838,31	-0,04	3,90
Toplam	**342.787.034,83**	**348.239.603,18**	**419.787.762,73**	**1,59**	**20,55**
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	2.989.606,45	1.834.641,58	4.925.338,91	-38,63	168,46
Net Toplam	**339.797.428,38**	**346.404.961,60**	**414.862.423,82**	**1,94**	**19,76**

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2020 yılında gelirler bir önceki yıla göre 68.457.462,22 TL'lik (%19,76) artış göstermiştir. Bu çerçevede; vergi gelirlerinde 23.016.399,13 TL (%24,56), teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde 1.304.626,06 TL (%10,32), alınan bağış ve yardım ile özel gelirlerde 9.240.831,48 TL (%70,15), diğer gelirlerde 38.951.321,17 TL (%22,44) ve sermaye gelirlerinde 2.034.981,71 TL (%3,90) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur. Artış büyük oranda merkezi idare vergi gelirlerinden alınan paylarından ve gelir yönetiminde sağlanan başarıdan kaynaklanmıştır.

www.balioglu.net

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

Bütçe Giderinin Çeşidi	2018 Yılı (TL) (A)	2019 Yılı (TL) (B)	2020 Yılı (TL) (C)	2019-2018 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2020-2019 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	33.949.875,29	39.036.625,36	40.481.935,25	14,98	3,70
SGK Devlet Prim Giderleri	5.775.491,55	6.663.731,51	6.449.091,02	15,38	- 3,22
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	117.197.020,69	129.182.390,67	156.886.347,55	10,23	21,45
Faiz Giderleri	5.358.225,12	11.524.787,49	10.189.172,38	115,09	- 11,59
Cari Transferler	7.689.247,59	7.990.810,33	13.636.970,48	3,92	70,66
Sermaye Giderleri	214.220.331,16	168.536.076,14	145.962.790,90	- 21,33	- 13,39
Sermaye Transferleri	651.453,95	705.900,29	761.395,83	8,36	7,86
Toplam	**384.841.645,35**	**363.640.321,79**	**374.367.703,41**	**- 5,51**	**2,95**

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2020 yılında 2019 yılına göre 10.727.381,62 TL (%2,95) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2020 yılında personel giderlerinin 1.445.309,89 TL (%3,70) arttığı, sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin ise 214.640,49 TL (%3,22) azaldığı görülmektedir. Personel harcaması niteliğindeki bu giderlerin

artışı 2020 yılı personel maaş zamları da dikkate alındığında düşük kalmıştır. Mal alım ve hizmet giderlerinde 27.703.956,88 TL'lik (%21,45), cari transferlerde 5.646.160,15 TL'lik (%70,66) ve sermaye transferlerinde 55.495,54 TL'lik (%7,86) artış olmuş, buna karşın sermaye giderlerinde 22.573.285,24 TL'lik (%13,39) ve faiz giderlerinde 1.335.615,11 TL'lik (%11,59) bir azalma olmuştur. Son üç senenin gider kalemlerine bakıldığında; mal ve hizmet alım giderlerinin sürekli arttığı, buna karşın dengenin sağlanması amacıyla tasarrufa gidilerek, sermaye giderlerinin azaltıldığı, bu çerçevede bütçe giderlerinin 2018 seviyesinin altında kaldığı görülmüştür. Ayrıca 2018 ve 2019 yıllarında bütçe açığı veren Melikgazi Belediyesi 2020 yılında 40.494.720,41 TL bütçe fazlası vermiştir.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2020 yılı Faaliyet Gideri 274.108.363,89 TL, Faaliyet Geliri 432.763.212,55TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 158.654.848,66 TL olarak gerçekleşmiştir.

Melikgazi Belediyesinin doğrudan ve/veya dolaylı hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir:

www.balioglu.net

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	MELİKGAZİ BELEDİYESİ TEMEL İHTİYAÇ MAD. A.Ş.	3.000.000,00	3.000.000,00	100

Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediye Şirketinin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	ERCİYES ENERJİ ÜRETİM SAN.TİC.A.Ş.	247.450.000,00	1.399.237,74	0,00565

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Melikgazi 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

www.balioglu.net

6) Bütçe giderlerinin kurumsal sınıflandırılması tablosu

7) Bütçe giderlerinin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu

8) Bütçe giderlerinin finansal sınıflandırılması tablosu

9) Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu

10) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu.

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

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

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

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

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

www.balioglu.net

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

www.balioglu.net

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

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

www.balioglu.net

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.

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

Kurumda, İç Kontrol İzleme ve Değerlendirme Kurulu oluşturulmuştur. Ancak iç denetim birimi ve iç denetçi bulunmamaktadır.

Yönetici ve personelin iç kontrol sistemi hakkında yeterli bilgi ve donanıma sahip olmasını teminen teorik ve uygulamalı eğitimler ile bilgilendirme toplantıları düzenlendiği; Kamu Görevlileri Etik Sözleşmesinin çalışanlar tarafından imzalandığı ve personel özlük

dosyalarında mevcut olduğu ifade edilmiştir. Kurumun misyonu ve vizyonu yazılı olarak belirlenmiştir. Hizmet binalarının çeşitli yerlerinde kurumun misyon ve vizyonunun yazılı olduğu tabela ve görsellerin hazırlandığı, ayrıca, web sitesinde de yayımlanarak personelin bilgi sahibi olmasına yönelik çalışmaların yapıldığı gözlemlenmiştir.

Mali karar ve işlemlerin süreç akış şeması hazırlanmış ve üst yöneticinin onayı ile yürürlüğe konulmuştur.

İnsan Kaynakları Müdürlüğü tarafından eğitim planlarının yıllık olarak planlandığı ve üst yöneticinin onayına sunulduğu, Kurumda yer değiştirme, üst görevlere atanma, eğitim, özlük hakları gibi insan kaynakları yönetimine ilişkin hususların yazılı olarak belirlenerek personele duyurulduğu ifade edilmiştir. Her yıl Birim Faaliyet raporları düzenlenerek, güvence beyanı verilmektedir.

Muhasebe Yetkilisinin sertifikalar dahil tüm şartları taşıdığı, tüm ödeme emri belgeleri ve eklerinin ön mali kontrole tabi tutularak Mali Hizmetler Müdürünün onayından sonra işleme alındığı bu konuyla ilgili Ön Mali Kontrol Yönergesinin mevcut olduğu görülmüştür.

www.balioglu.net

Görevler ayrılığı ilkesine uygun olarak ön mali kontrol sürecini yürüten personele komisyonlarda görev verilmediği ve bu personelin gerçekleştirme görevlisi olarak görevlendirilmediği; iç kontrol sisteminin yıllık olarak değerlendirilerek üst yöneticiye raporlandığı; hizmetlerden yararlananların şikâyet ve önerilerinin alınıp değerlendirileceği, iletişim merkezinin mevcut olduğu, tüm şikâyet ve önerilerin bu sistem sayesinde değerlendirmeye alındığı; yönetim bilgi sisteminin kısmen tasarlanmış olduğu ancak bu sistemin henüz istenilen seviyeye ulaşılmadığı yönetimin ihtiyaç duyduğu gerekli bilgileri ve raporları üretebilecek ve analiz yapma imkânı sunacak şekilde sistemde iyileşme yapılması taleplerinin üst yönetime iletildiği ifade edilmiştir.

Kurum Bilgi Güvenliği Politikasının kapsamının yalnızca Bilgi İşlem Birimi ile sınırlı kaldığı, Kurumun tamamını kapsamadığı görülmüştür. Bu durum bilgi güvenliği açısından risk oluşturmaktadır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Melikgazi 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.

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

Melikgazi 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.

www.balioglu.net

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 519.344.004,24 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.

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 oluşturduğunu kayıtlara esas kanıtlayıcı evraklarda yer alacak şekilde kaydedilmesinin yerinde olacağı düşünülmektedir.

BULGU 2: Hazineye Ait ve Diğer Kamu İdarelerinin Kullanımında Olan Taşınmazlara Belediye Tarafından Yapılan Yatırımların Belediye Varlıkları İçerisinde Gösterilmesi

Melikgazi Belediyesi tarafından kendi mülkiyetinde olmayan ilköğretim okulu, ortaöğretim okulu ve sağlık ocağı yapım, büyük onarım ve tadilat giderlerinin yapılmakta olan yatırımlar hesabından binalar hesabına alınarak Belediye taşınmaz envanterine kaydedildiği görülmüştür.

www.balioglu.net

Analitik Bütçe Sınıflandırmasına İlişkin Rehber'in "Sermaye Transferleri" başlıklı bölümünde; sermaye transferlerinin, bütçe dışına sermaye birikimi amaçlayan veya sermaye nitelikli mal ve hizmetlerin finansmanı amacıyla yapılan karşılıksız ödemeler olduğu, transferin cari nitelikli mi yoksa sermaye nitelikli mi olduğunu belirlemek için cari harcama – sermaye harcaması ayrımında kullanılan kriterler dikkate alınacağı ifade edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Maddi duran varlıklar" başlıklı 186'ncı maddesinde; bu 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 "252- Binalar Hesabı" başlıklı 192'nci maddesinde de; binalar hesabı, eklenti ve bütünleyici parçaları dâhil olmak üzere, kamu idarelerinin mülkiyetinde bulunan binalar ile bunlardan tahsise konu edilenlerin izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir.

Kurumun mali tablolarına bakıldığında; Belediye tarafından diğer kamu idarelerine tahsis edilen binaların 252- Binalar Hesabında kamu idaresinin tahsis ettiği taşınmazlar alt hesap koduna 2020 yılında kaydının sağlandığı görülmüştür. Ancak 252- Binalar hesabı

ayrıntılı incelendiğinde, diğer kamu idarelerine tahsis edilen binalar dışında merkezi idare tarafından yerine getirilen kamu hizmetlerine ilişkin ilköğretim okulları, ortaöğretim okulları, ibadet yerleri, sağlık ocakları gibi taşınmazların Belediye varlıkları arasında yer aldığı tespit edilmiştir. Yapılan incelemede binalar hesabındaki söz konusu taşınmazların Belediyenin bir varlığı olmadığı, Belediyenin, mülkiyeti hazineye ait taşınmazlara ilköğretim okulu, ortaöğretim okulu, ibadet yeri ve sağlık ocağı yapımı, büyük onarım ve tadilat yapmasından kaynaklandığı görülmüştür. Kısaca Belediyenin, Hazineye ait ve diğer kamu idarelerinin kullanımında olan taşınmazlar üzerinde yaptığı yatırımlar, 258- Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabından bir belediye varlığıymış gibi hatalı olarak 252- Binalar Hesabına kaydedilmektedir. 2020 yılı sonunda 59.482.781,48 TL tutarındaki bu nitelikteki taşınmaz hatalı olarak Belediye varlıkları arasında yer almıştır.

Kamu İdaresi verdiği cevapta; bu çerçevede mülkiyeti hazineye ait ve diğer kamu idarelerinin kullanımında olan taşınmazlar üzerinde Belediyenin yaptığı yatırımların belediye varlıklarına kaydedilmeyerek; sermaye transferi kapsamında ilgili kamu idaresine devrinin yapılması için teknik birimlere bütçe tertibini ve ihale ödenek taleplerini bu koşul doğrultusunda yapmaları ve ön mali kontrol sürecine bu kontrolünde eklenmesinin sağlandığını ifade etmiştir. Ayrıca 2021 yılı ve bundan sonraki yıllarda bulgu konusu yapılan hususa dikkat edileceği belirtilmiştir. Ancak Kamu İdaresi cevabında, 252- Binalar Hesabına daha önceki yıllarda hatalı olarak kaydedilen 59.482.781,48 TL tutarındaki bu nitelikteki taşınmaza ilişkin bir değerlendirmeye yer verilmemiştir.

Bu itibarla, Belediyenin diğer kamu idarelerine ait taşınmazlar üzerinde yaptığı yatırımların Belediye varlıklarına kaydedilmeyerek, sermaye transferi kapsamında ilgili kamu idaresine devrinin yapılması, hatalı olarak Belediye mali tablolarına kaydedilenlerinin de ilgili kamu idarelerine devredilmesi uygun olacaktır.

B. DİĞER BULGULAR

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

www.balioglu.net

BULGU 1: İşçilerin Yıllık İzinlerinin Kanuna Uygun Şekilde Kullandırılmaması

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 Kanuna paralel bir şekilde yıllık izinlerin kullanımı ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır.

www.balioglu.net

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 Yönetmelik'in 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.

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 kurum bünyesinde çalışan 113 işçinin toplam 9.313 gün kullanılmamış yıllık izni bulunmaktadır. Hem mevzuata uygunluk açısından hem de belediyeye ek mali külfet getirmemesi amacıyla yıllık izinlerin kullandırılması gerekmektedir.

BULGU 2: Kompanzasyon Sisteminin Kontrollerinin Yapılmaması Nedeniyle Reaktif Enerji Bedeli Ödenmesi

Belediyenin elektrik sayaçlarına reaktif enerji miktarını ölçmek üzere kompanzasyon sistemi kurduğu ancak kompanzasyon sistemininin kontrollerinin yapılmaması nedeniyle reaktif enerji bedeli ödendiği tespit edilmiştir.

31/12/2015 tarihli ve 29579 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Dağıtım Lisansı Sahibi Tüzel Kişiler ve Görevli Tedarik Şirketlerinin Tarife Uygulamalarına İlişkin Usul ve Esaslar'ın 13'üncü maddesinde;

"(1) Mesken aboneleri, aydınlatma aboneleri, tek fazla beslenen aboneler, bağlantı gücü 9 (dokuz) kW'a (dahil) kadar olan aboneler ile sisteme enerji veren üreticilere veriş yönünde 16 ncı maddenin üçüncü fıkrasında belirtilen durumlarda reaktif enerji tarifesi uygulanmaz.

(2) Yukarıda belirtilenler dışında, tüm dağıtım sistemi kullanıcıları ile sisteme enerji veren üreticilere çekiş yönünde 16 ncı maddenin dördüncü fıkrasında belirtilen durumlarda aşağıdaki şartlar dâhilinde reaktif enerji tarifesi uygulanır. Ancak kullanıcıya ait kompanzasyon tesisinde arıza sonucu oluşan ihlalin yılda (takvim yılı) bir kez olması halinde reaktif enerji bedeli faturalamada dikkate alınmaz. Reaktif enerji ölçüm sistemleri dağıtım şirketi tarafından tesis edilir. Reaktif enerji ölçüm sistemi tesis edilmemiş kullanıcılara reaktif enerji bedeli uygulanmaz.

(3) Kurulu gücü 50 kVA'nın altında olan müşteriler, çektikleri aktif enerji miktarının yüzde otuzüçünü aşan şekilde endüktif reaktif enerji tüketmeleri veya aktif enerji miktarının yüzde yirmisini aşan şekilde kapasitif reaktif enerji vermeleri halinde; kurulu gücü 50 kVA ve üstünde olanlar ise, çektikleri aktif enerji miktarının yüzde yirmisini aşan şekilde endüktif reaktif enerji tüketmeleri veya aktif enerji miktarının yüzde onbeşini aşan şekilde sisteme kapasitif reaktif enerji vermeleri halinde, reaktif enerji tüketim bedeli ödemekle yükümlüdür."
Şeklinde düzenleme yapılmıştır.

www.balioglu.net

Tüketicilerin önce sistemden çektikleri (endüktif reaktif enerji) ve daha sonra sisteme verdikleri (kapasitif reaktif enerji) reaktif enerjiye ilişkin olarak belirlenen sınırların aşılması halinde reaktif enerji bedeli uygulanmaktadır.

Reaktif ya da kapasitif enerji bedelleri, tesislerin kompanzasyon panolarına gerekli bakımın yapılmamasından veya tesis büyüdükçe kompanzasyon panosunun küçük kalmasından dolayı meydana gelmektedir. Bu nedenle sistem sürekli kontrol edilerek, periyodik olarak takip edilmeli ve bu şekilde reaktif enerji bedeli ödenmesinin önüne geçilmelidir.

Yapılan incelemede Belediyeye ait bazı elektrik aboneliklerine ilişkin faturalarda sürekli olarak reaktif enerji bedeli yer aldığı, ancak söz konusu abonelikler için gerekli kontrollerin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Belediye tarafından bulguya ilşikin verilen cevapta; Belediyeye ait elektrik faturalarının aylık incelenerek reaktif enerji bedeline sebebiyet veren aboneliklerin kompanzasyon sistemlerinin kontrol edildiği ve bakımlarının yapıldığı ifade edilmiştir.

www.balioglu.net

Bu itibarla, reaktif enerji bedeli yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri ve açıklamalar doğrultusunda Belediyeye ait elektrik faturalarının aylık incelenip reaktif enerji bedeline sebebiyet veren aboneliklerin kompanzasyon sistemlerinin kontrol edilmesi hususunun daha sonraki dönemlerde de takibinin yapılmasının gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 3: 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.

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 "Yürürlük Süresi" başlıklı 3'üncü maddesinin (b) fıkrasında, *"Yeni bir Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesi imzalanana kadar süresi sona eren bu Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesi tüm maddeler kazanılmış hak olarak 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'dur. 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 4: Şirket İşçilerine Ödenen Kıdem Tazminatları Tutarları İçin 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.

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

www.balioglu.net

"...(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 Kanun'un 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 Kanunu'na Göre İhale Edilen Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımları Kapsamında İstihdam Edilen İşçilerin Kıdem Tazminatlarının Ödenmesi Hakkında Yönetmelik yürürlüğe girmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı, Kanun'un 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinde düzenlenmiştir. Personel

www.balioglu.net

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.

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

www.balioglu.net

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

" (Ek fıkra: 21/2/2019-7166/11 md.) 4734 sayılı Kanun'un 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.

www.balioglu.net

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.

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.

www.balioglu.net

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.

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 5: Taşınmazların Kaydına İlişkin Form ve İcmal Cetvellerinin Eksik Olması

www.balioglu.net

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.

Yapılan incelemede; Yönetmelik gereği düzenlenmesi gereken formlardan yalnızca "Tapuda Kayıtlı Taşınmazlar" formunun Web Tapu üzerinden alınan taşınmaz listesine emlak vergi değeri eklenmek suretiyle hazırlandığı, diğer formların ise düzenlenmediği görülmüştür.

Belediyenin mali tablolarında yer alan maddi duran varlıkların gerçeği yansıtabilmesi için yukarıda bahsedilen ve mali tablolara esas söz konusu formların eksiksiz olarak düzenlenmesi ve taşınmazların değerleme işlemlerinin Yönetmelik'te belirtilen şekilde yapılmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 6: Taşınmazların Kooperatif ve PTT'ye Bedelsiz Tahsis Edilmesi

Kurumun mülkiyetindeki iki taşınmazın Kayseri PTT Başmüdürlüğüne ve 80 Sayılı Kayseri Tarım Kredi Kooperatifine 10 yıl süreyle tahsis edildiği tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetki ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinin (h) fıkrasında belediyenin taşınmaz tahsis yetkisi olduğu, "Meclisin görev ve Yetkileri" başlıklı 18'inci maddesinde; taşınmaz tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde tahsisin kaldırılmasına meclisin görev ve yetkisinde olduğu, "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75'inci maddesinin (d) fıkrasında da; kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebileceği veya süresi yirmibeş yılı geçmemek üzere tahsis edebileceği hükmüne yer verilmiştir.

5018 sayılı Kanun'un "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde mahalli idarelerin de içinde yer aldığı genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tanımlanmış ve taşınmaz tahsisi başlıklı 47'nci maddesinde, bu kamu idarelerinin, kanunlarında yer verilen kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi amacıyla mülkiyetlerindeki taşınmazlarla Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerleri birbirlerine ve köy tüzel kişiliklerine bedelsiz olarak tahsis edebilecekleri ve tahsis edilen amaç dışında kullanılamayacakları belirtilmek suretiyle taşınmaz tahsisine ilişkin genel bir çerçeve çizilmiştir.

Aynı Kanun'un mal yönetiminde etkililik ve sorumluluk başlıklı 48'inci maddesinde hizmetin amacına uygun olarak verimlilik ve tutumluluk ilkesine göre yapılacağı ve bu ilkeye

www.balioglu.net

aykırı eylem ve işlemlerden doğacak zararlardan, malların yönetimi veya kullanılması hususunda yetki verilenlerin sorumlu olacağı hüküm altına alınmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nda yukarıda yer verilen hükümlerde de görüleceği üzere taşınmaz tahsisi benzer nitelikte düzenlenmiştir. Belediyenin yetki ve imtiyazlarının düzenlendiği hükümde mahalli müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacını taşımak şartıyla belediyenin mücavir alanı içerisindeki taşınmaz tahsisine cevaz verilmiş bu konuda yetki ise belediye meclisinin görev ve yetkilerinin düzenlendiği hüküm ile belediye meclisine verilmiştir. Aynı Kanun'un 75'nci maddesinde belediye meclisi kararı ile belediyenin görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda kendilerine ait taşınmazları mahalli idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebileceği veya süresi 25 yılı geçmemek üzere tahsis edebileceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda belirtildiği üzere, 5018 sayılı Kanun'un 47'nci maddesinde, kamu idarelerinin mülkiyetlerindeki taşınmazların tahsisinde kamu hizmeti ve kamu idaresi olmak üzere iki temel ölçütün varlığı aranmaktadır. Dolayısıyla kamu idarelerin mülkiyetlerindeki taşınmazları kamu hizmetinin bulunmadığı yahut tahsisin yapılacağı tarafın kamu idaresi olmadığı durumlarda tahsis mümkün değildir.

www.balioglu.net

Belediye çerçevesinde konu değerlendirilecek olursa eğer kamu taşınmazının tahsisi hususundan kamu hizmeti ve kamu idaresi şartı varlığını korumaktadır. 5018 sayılı Kanun'un tanımlar başlıklı 3'üncü maddesinde bu Kanun'un hükümlerinin uygulanacağı genel yönetim kapsamında kamu idaresi kapsamında olduğu belirtilen belediye, mülkiyetindeki taşınmazları 5393 sayılı Kanun'un 75 ve 5018 sayılı Kanun'un 47'nci maddeleri çerçevesinde ancak mahalli müşterek nitelikteki hizmetleri yerine getirmek maksadıyla belediye meclisinin bu konuya ilişkin alacağı karara istinaden sadece mahalli idareler veya diğer kamu kurum veya kuruluşlarına tahsis edebileceklerdir.

Yapılan incelemede, 1. Eskişehir Mahallesi 4052/2 ada/parsel nolu taşınmazın Kayseri PTT Başmüdürlüğüne, Ağırnas Mahallesi 1640 parsel nolu taşınmazın da 80 Sayılı Kayseri Tarım Kredi Kooperatifine 10 yıllığına tahsis edildiği görülmüştür. Taşınmaz tahsis edilen Kayseri PTT Başmüdürlüğü ve 80 Sayılı Kayseri Tarım Kredi Kooperatifi kamu idaresi niteliğinde olmadığı için Belediye tarafından yapılan tahsis işlemleri yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil edecektir.

Nitekim Belediye vermiş olduğu cevapta, bulgumuza iştirak etmiş olup yapılan tahsislerin 24.05.2021 tarih ve 9583 nolu Başkanlık Makamı oluru ile iptal edildiğini belirtmiştir. Ancak Belediye tarafından tahsisine son verilen taşınmazlar ile ilgili ne tür bir tasarrufta(tahliye, ecrimisil, kiralama vb.) bulunulduğuna ilişkin bilgi verilmemiştir.

Bu itibarla, mevzuata aykırı olarak tahsis yapılmaması ve 2886 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde taşınmazların kullandırılmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

www.balioglu.net

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

www.balioglu.net

8. EKLER

EK 1: İZLEME

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	**Yıl/Yıllar**	**İdare Tarafından Yapılan İşlem**	**Açıklama**
El İlanı, Katalog ve Broşürlerden İlan ve Reklam Vergisinin Alınmaması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde yer alan ticari işletmelerin yaptıkları her türlü tanıtım ve reklam amaçlı faaliyetlerinden (broşürler, kataloglar, el ilanları) ilan ve reklam vergisi tahakkuk ettirilmeye başlanmıştır.
İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması	2019	Yerine Getirilmedi	Raporun Diğer Bulgular bölümünde bulgu 1 ile yeniden yazılmıştır.

www.balioglu.net

Muafiyet Kapsamında Olan Taşınmaz Satışlarından İhale Karar Pulu Alınması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Bulgu doğrultusunda muafiyet kapsamındaki taşınmazların satışından damga vergisi alınması işlemine son verilmiştir.
Kamu Kurumlarına Tahsis Edilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	2020 yılında tahsisli taşınmazlar muhasebe kayıtlarında ilgili hesaba kaydedildiği tespit edilmiştir.
Taşınmaz Değer Tespit Çalışmalarının Tamamlanmaması	2019	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus Denetim Görüşünün Dayanakları bölümünde "Bulgu 1-Maddi Duran Varlıkların Gerçeği Yansıtmaması"

www.balioglu.net

			Başlığı adı altında yeniden yazılmıştır. Mali tablolardaki taşınmazlara ilişkin kayıtların gerçeği yansıtmadığı tespit edilmiştir.

www.balioglu.net