



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

İSTANBUL ESENLER BELEDİYESİ

2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu

Aralık 2020



İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU	10
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	10
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	10
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	11
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ	12
7.	DENETİM BULGULARI	12
8.	EKLER.....	53

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1:2019 Yılı Bütçe Ödenekleri Tablosu	7
Tablo 2:Bütçe Gider Tahmin ve Gerçekleşen Tutar	8
Tablo 3:Bütçe Gelir Tahmin ve Gerçekleşen Tutar	8
Tablo 4:2019 Yılı Satışı Yapılan Taşınmazların Listesi	14
Tablo 5:Tahsis Yapılan Taşınmazların Kayıtlı Değerlerinin Gösterir Liste.....	17
Tablo 6: Özel Kalem Müdürlüğüne Yapılan Atamalar	28
Tablo 7: Kira Süresi Bitmesine Rağmen İhale Edilmeden Kullanıma Devam Edilen Taşınmazların Listesi.....	42
Tablo 8:Ecrimisil Karşılığı Kullandırılan Alanların Listesi	44
Tablo 9:Sözleşmeli Olarak İstihdam Edildiği Halde Müdürlük Görevi Yapanlar	47
Tablo 10:Geçiş Hakkına Konu Taşınmazlara İlişkin Tarife	48
Tablo 11:Satışı Yapılmış ya da Hibe Edilmiş Olup Belediye Adına Tescilli Devam Eden Taşıtlar	50

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanakları

1. İdarenin Peşin Olarak Yapmış Olduğu Arsa Satışlarının Hatalı Muhasebeleştirilmesi
2. Duran Varlıklar Amortisman Defterinin Tutulmaması ve Varlıkların Her Birinin İlgili Hesaplarda Ayrıntı Koduyla Gösterilmemesi Nedenleriyle Gerçeğe Uygun Amortisman Ayrılamaması
3. İdare Binalarının Diğer Kamu İdarelerine Tahsis Edilmesine İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması
2. Eğlence Vergisine Tabi Mükellefler İçin Vergi Tahakkuk ve Tahsilat İşleminin Yapılmaması
3. Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına Gönderilmemesi
4. Mevzuatın İcazet Vermemesine Rağmen Muhtarlıklara Nakdi Yardım Yapılması
5. İdare Tarafından Kiralık Olarak Verilen Taşıtların Kira Süresi Bitmesine Rağmen Takibinin Yapılmaması
6. İdarenin Mülkiyetinde veya Tasarrufundaki Araçların Denetimini Sağlayacak Araç Takip Sisteminin Bulunmaması
7. Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi
8. Özel Kalem Müdürlüğü Kadrosunun Memuriyete Sınavsız Giriş Yöntemi Olarak Kullanılması
9. Sözleşmesi Sona Eren İşçilerin Yıllık İzin Sürelerine Ait İzin Ücretlerinden Sigorta Primi Kesintilerinin Yapılmaması
10. İşçilere Yıllık İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması

11. Sosyal Denge Sözleşmesinde Sosyal Denge Tazminatı İçin Belirlenen Tutarın Mevzuatta Belirlenen Tavan Tutarı Aşması
12. İdarenin Ambalaj Atıklarının Toplanması ve Değerlendirilmesi Hakkının Bedelsiz ve İhalesiz Olarak Devredilmesi
13. Parasal Limit Dâhilindeki Doğrudan Temin Alımlarında Yasaklılık Teyidinin Yapılmaması
14. Mevcut Muhasebe Programının Geçmişe Dönük İşlem Yapmaya İmkan Vermesi
15. Ecrimisilin Olağan Bir Taşınmaz Yönetim Şekline Dönüştürülmesi
16. İmar Planında Kamu Ortak Kullanımı İçin Ayrılmış Olan Alanların Ecrimisil Karşılığı Kullanılmasının Olağanlaştırılması ve İdarece Tahliye İşlemi Başlatılmaması
17. Sözleşmeli Olarak İstihdam Edilen Personelin Müdür Olarak Görevlendirilmesi
18. Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Belirlenmemesi Nedeniyle Herhangi Bir Tahsilatın Yapılmaması
19. Satış ya da Kamu Kurumlarına Hibe Edilmek Suretiyle Envanterden Çıkarılan Taşıtların Trafik Tescil Kayıtlarının İdareden Düşülmemesi

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

1.1.1. Kamu İdaresinin Tabi Olduğu Mevzuat

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

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

-5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu,

-6085 sayılı Sayıştay Kanunu,

-4734 sayılı Kamu İhale Kanunu,

-4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu,

-2886 sayılı Devlet İhale Kanunu,

-1319 Emlak Vergisi Kanunu,

-2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu,

-3194 sayılı İmar Kanunu,

-4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun,

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

-775 sayılı Gecekondu Kanunu,

-657 sayılı Devlet Memurları Kanunu,

-4857 sayılı İş Kanunu,

-775 sayılı Gecekondu Kanunu,

-6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun,

-5779 İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun,

-6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun,

-4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu.

İdare faaliyetlerinin tabi olduğu bazı kararnameler:

-375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname,

-1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi.

İdare faaliyetlerinin tabi olduğu bazı genel yönetmelikler:

-Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği,

-Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği,

-Mahalli İdareler Harcama Belgeleri Yönetmeliği,

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

-Arazi ve Arsa Düzenlemeleri Hakkında Yönetmelik,

-Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği,

-Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği,

-Karayolları Kenarında Yapılacak ve Açılacak Tesisler Hakkındaki Yönetmelik,

-6306 sayılı Kanunun Uygulama Yönetmeliği,

-İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik,

-Taşınır Mal Yönetmeliği,

-Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliği,

-Belediye Zabıta Yönetmeliği,

-Kamu Haznedarlığı Yönetmeliği,

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

İdare faaliyetlerinin tabi olduğu bazı tebliğler ile usul ve esaslar:

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

-Tahsilat Genel Tebliği,

-Kamu İhale Genel Tebliği,

-Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliği,

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

1.1.2. Kamu İdaresinin Görevleri

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

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

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

İmar, kentsel alt yapı, coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı,

ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor orta ve yükseköğrenim öğrenci yurtları; kadınlar ve çocuklar için konukları açma; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; gıda ile ilgili olanlar dâhil birinci sınıf gayrisihhî müesseseleri ruhsatlandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Gıda bankacılığı yapabilir. Her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapabilir, sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütebilir, geliştirebilir ve bu amaçla sosyal tesisler kurabilir, meslek ve beceri kazandırma kurslarını açabilir, işletebilir veya işlettirebilir.

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

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

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

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

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

1.2.1. Kamu İdaresinin Teşkilat Yapısı

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

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

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

Belediyenin teşkilat yapısında, doğrudan başkana bağlı 2 adet birim belirlenmiştir. Bunlar; özel kalem müdürlüğü, iç denetim birimidir. Başkana bağlı 7 adet başkan yardımcısı bulunmaktadır.

İdarede; özel kalem, yazı işleri, fen işleri, zabıta, mali hizmetler, basın yayın, halkla ilişkiler, bilgi işlem, çevre koruma ve kontrol, destek hizmetleri, emlak ve istimlak, hukuk işleri, imar ve şehircilik, insan kaynakları ve eğitim, iç denetim, kentsel dönüşüm, kültür işleri, park ve bahçeler, ruhsat, sağlık işleri, sosyal yardım işleri, teftiş kurulu, veteriner işleri, işletmeler müdürlükleri olmak üzere toplam 24 idari birim bulunmaktadır.

1.2.2. Kamu İdaresinin İnsan Kaynakları

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

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Norm kadro ve personel istihdamı" başlıklı 49'uncu maddesinin 7'nci fıkrası gereği; norm kadrosunda belediye başkan yardımcısı bulunan belediyelerde norm kadro sayısına bağlı kalınmaksızın, diğer bir ifadeyle, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi belediye başkan yardımcılarını dışında, belediye başkanı, zorunlu gördüğü takdirde, nüfusu 50.000'e kadar olan belediyelerde bir, nüfusu 50.001-200.000 arasında olan belediyelerde iki, nüfusu 200.001-500.000 arasında olan belediyelerde üç, nüfusu 500.000 ve fazla olan belediyelerde dört belediye meclis üyesini belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirilebilmektedir. Bu hükme göre görevlendirilmiş 2 başkan yardımcısı bulunmaktadır. Diğer yandan, Belediyede norm kadroya uygun olarak 5 başkan yardımcısı görevlendirilmiştir. Dolayısıyla, toplamda 7 başkan yardımcısı görev yapmaktadır.

Belediyede; 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Norm kadro ve personel istihdamı" başlıklı 49'uncu maddesine uygun olarak 214'ü memur, 60'ı işçi ve 36'sı ise sözleşmeli personel olmak üzere toplamda 310 personel istihdam edilmektedir.

1.2.3. Kamu İdaresinin Ortağı Olduğu Şirketler ve Bütçe İçi İşletmeleri

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

-Eskon Esenler İnşaat San. Tic. AŞ (%100),

-Esper Esenler Belediyesi Personel AŞ (%100).

İlçe Belediyesinin bütçe içi işletmesi bulunmamaktadır.

1.3. Mali Yapı

1.3.1. Kamu İdaresinin Bütçe Yapısı

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

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

1.3.2. Kamu İdaresinin Kullandığı Kaynaklar

Belediye gider ve harcamalarını gerçekleştirenken aşağıdaki kaynakları kullanmaktadır:

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

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

-Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay

-Genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler

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

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

-Faiz ve ceza gelirleri

-Bağışlar

-Her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler

-Diğer gelirler

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

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

1.3.3. Bütçe Ödenekleri Tablosu ile Gelir ve Gider Bütçesi ve Gerçekleşmeleri

Tablo 1:2019 Yılı Bütçe Ödenekleri Tablosu

Gider Türü (1.Düzye)	Bütçe ile Verilen Ödenek	Önceki Yıldan Devreden Ödenekler	Ek Ödenek (Yedek Ödenek)	Yıl İçinde İptal Edilen Ödenek	Net Bütçe Ödeneği Toplamı	Bütçe Gideri Toplamı	Sonraki Yıla Devreden Ödenek
Personel Giderleri	38.000.000,00	0,00	0,00	5.484.184,74	41.998.000,00	36.513.815,26	0,00
S.G.K Dev. Prim. Giderleri	5.150.000,00	0,00	0,00	705.516,95	5.634.000,00	4.928.483,05	0,00
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	188.753.000,00	0,00	0,00	11.595.701,46	195.839.000,00	184.243.298,54	0,00
Faiz Giderleri	16.000.000,00	0,00	0,00	1.246.776,65	9.767.000,00	8.520.223,35	0,00
Cari Transferler	16.297.000,00	0,00	0,00	2.280.301,93	20.026.000,00	17.745.698,07	0,00
Sermaye Giderleri	62.450.000,00	0,00	0,00	6.371.949,33	95.948.000,00	89.576.050,67	0,00
Sermaye Transferi	25.950.000,00	0,00	0,00	4.885,25	5.888.000,00	5.883.114,75	0,00
Yedek Ödenekler	22.500.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOPLAM	375.100.000,00	0,00	0,00	27.689316,31	375.100.000,00	347.410.683,69	0,00

Tablo 2: Bütçe Gider Tahmin ve Gerçekleşen Tutar

Hesap Kodu	Eko. Kod.	Gider Türü	Bütçe	Aktarma Sonunda Eklenen/Eksilen Net Bütçe	Gerçekleşen	Bütçeye Göre Gerçekleşme Oranı %
830	01	Personel Giderleri	38.000.000,00	41.998.000,00	36.513.815,26	86,94
830	02	S.G.K Dev. Prim. Giderleri	5.150.000,00	5.634.000,00	4.928.483,05	87,48
830	03	Mal ve hizmet Alım Giderleri	188.753.000,00	195.839.000,00	184.243.298,54	94,08
830	04	Faiz Giderleri	16.000.000,00	9.767.000,00	8.520.223,35	87,23
830	05	Cari transferler	16.297.000,00	20.026.000,00	17.745.698,07	88,61
830	06	Sermaye Giderleri	62.450.000,00	95.948.000,00	89.576.050,67	93,36
830	08	Borç Verme	25.950.000,00	5.888.000,00	5.883.114,75	99,92
900	09	Yedek Ödenekler	22.500.000,00	0,00	0,00	0,00
TOPLAM			375.100.000,00	375.100.000,00	347.410.683,69	92,62

*Not: Yedek ödenek bütçe kalemleri içinde bulunmamaktadır.

Tablo 3: Bütçe Gelir Tahmin ve Gerçekleşen Tutar

Hesap Kodu	Eko. Kod.	Gelir Türü	Bütçe	Gerçekleşen	Gerçekleşme Oranı %
800	01	Vergi Gelirleri	100.565.000,00	73.777.469,56	73,36
800	03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	37.400.000,00	41.001.697,78	109,63
800	04	Alınan Bağış ve Yardımlar	20.500.000,00	13.317.108,82	64,96
800	05	Diğer Gelirler	148.885.000,00	121.950.162,37	81,91
800	06	Sermaye Gelirleri	67.750.000,00	114.569.043,37	169,11
800	08	Tahsilatlardan Alacaklar	0,00	0,00	0,00
		Red ve İadeler (-)	0,00	-999.696,84	
TOPLAM			375.100.000,00	363.615.785,06	96,94

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

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

1.4.2. Denetime Sunulan Defter, Tablo ve Belgeler

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştay Başkanlığına gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuş olup denetim bu defter, tablo ve belgeler ile Usul ve Esaslar'ın 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

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

Denetim görüşü, kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tabloları olan bilanço 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 gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

de değerlendirilmiştir.

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

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

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

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

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanarak 26.12.2007 tarihli ve 26738 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ile kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla 18 standart ve bu standartlar için gerekli 79 genel şart belirlenmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve ilgili diğer mevzuat uyarınca,

Esenler Belediyesi tarafından Kamu İç Kontrol Sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi çalışmaları ile Belediyenin yönetim sorumluluğu kapsamında müdürlüklerle ortak çalışma yapılarak Kamu İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planı hazırlanmıştır.

Bu kapsamda idarenin iç kontrol sistemleri değerlendirilmiştir. Buna göre, Belediye Başkanlık Makamının 29.06.2009 tarih ve M.34.6.ESE.0.12.03.00/93 sayılı oluru ile başlatılan “İç Kontrol Eylem Planı Çalışmaları” kapsamında “İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu” ve “Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı (2010-2011) Hazırlama Gurubu” oluşturularak çalışmalarının koordinasyonu ve sekretarya hizmetlerinden Mali Hizmetler Müdürlüğü sorumlu tutulmuştur.

Teftiş Kurulu Müdürlüğü - İç Denetim Birimi tarafından 14.12.2009 tarihli ve M.34.6.ESE.0.60.00/182 sayılı başkanlık onayı ile “İç Kontrol Eylem Planı” kapsamında risk yönetimi ve iç kontrol sistem ve süreçlerini desteklemeye yönelik hizmet içi eğitim verilmiştir.

Kamu iç kontrol standartlarına uyum eylem planı hazırlanmış 2010 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Halihazırda İdarenin iç denetçi kadrolarının tamamına atama yapılmamış olup 3 kadrodan 1 tanesi doludur. Ancak, iç kontrolün önemli bir unsuru olan İç Denetim Biriminin sağlıklı olarak çalışması için boş olan kadrolara iç denetçi atamasının yapılması uygun olacaktır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

İstanbul Esenler Belediyesi 2019 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanakları” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: İdarenin Peşin Olarak Yapmış Olduğu Arsa Satışlarının Hatalı Muhasebeleştirilmesi

İdare mülkiyetindeki taşınmazlar peşin olarak satılmasına rağmen bu satışlar 127-Diğer Faaliyet Alacakları Hesabında takip edilmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 127- Diğer Faaliyet Alacakları Hesabı, "Hesabın niteliği" başlıklı 97'nci maddesinde bu hesabın, mahalli idarelere ait maddi duran varlıkların taksitli satılması durumunda ortaya çıkan alacaklar ile diğer alacaklar hesapları kapsamına girmeyen ve bir yıl içerisinde tahsil edilmesi gereken diğer çeşitli faaliyet alacaklarının izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in 250-Arazi ve Arsalar Hesabı "Hesabın İşleyişi" başlıklı 189'uncu maddesinde: Satılan arsa ve arazilerin, kayıtlı değerinin bu hesaba, satış bedeli ile kayıtlı değeri arasındaki olumlu farkın 600-Gelirler Hesabına alacak; satış bedelinin 100-Kasa Hesabı veya 102-Banka Hesabı ya da ilgili diğer hesaplara, satış bedeli ile kayıtlı değeri arasındaki olumsuz farkın 630-Giderler Hesabına borç; diğer taraftan satış bedelinin 800-Bütçe Gelirleri Hesabına alacak, 805-Gelir Yansıtma Hesabına borç kaydedileceği; ayrıca taksitle satılan arsa ve arazilerin kayıtlı değerinin bu hesaba, satış bedeli ile kayıtlı değeri arasındaki olumlu farkın 600-Gelirler Hesabına alacak; satış bedelinden doğan alacakların ilgisine göre 127-Diğer Faaliyet Alacakları Hesabı veya 227- Diğer Faaliyet Alacakları Hesabına, satış bedeli ile kayıtlı değeri arasındaki olumsuz farkın 630-Giderler Hesabına borç kaydedileceği ifade edilmiştir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; 2019 yılı içinde toplamda 140.724.892,50 TL değerinde olmak üzere 12 adet taşınmazın satışı peşin olarak yapılmış bunlardan 103.886.320,74 TL'lik kısmının ilgili taşınmaz hesabına alacak, 127- Faaliyet Alacakları Hesabına borç kaydedilerek muhasebeleştirildiği tespit edilmiştir. Şöyle ki bu satışlarda 127- Faaliyet Alacakları Hesabının kullanılmasının nedeni kayıtların kümülatif olarak tutulmasından ve satış yapılan taşınmazın takibi için kullanılmasından kaynaklanmaktadır. Diğer bir ifade ile bu hesap satış işlemlerinde ara hesap olarak kullanılmıştır.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından 2020 yılı içinde peşin yapılan arsa satışları Yönetmelik'te düzenlenen şekilde muhasebeleştirilmeye başlanmıştır. Ancak, ilgili muhasebe işlemlerinin 2019 yılında yapılmaması nedeniyle 2019 yılı mali tablolarında 127-Faaliyet Alacakları Hesabının 1.730.257,00 TL fazla görünmesine neden olmuştur.

Tablo 4:2019 Yılı Satışı Yapılan Taşınmazların Listesi

Sıra	Mahalle	Ada	Parsel	Tarih	Alan	Bedel (TL)
1	Oruç Reis	776	11	7.02.2019	1,55	6.000,00
2	Nene Hatun	74	6	16.05.2019	3,73	11.000,00
3	Kemer	391	8-9	21.02.2019	11,58	6.500,00
4	Kemer	410	15	7.03.2019	2,85	11.000,00
5	Birlik	869	1-2	26.03.2019	4,95	14.500,00
6	Fatih	173	14	7.02.2019	4,95	14.500,00
7	Menderes	1337	3	9.10.2018	2.572,98	16.081.125,00
8	Oruç Reis	1082	5	9.10.2018	3.613,72	29.813.190,00
9	Birlik	618	1	9.10.2018	1.370,00	10.754.480,00
10	Kemer	1071	1	31.01.2019	4.647,88	12.411.485,00
11	Kemer	1072	1	27.09.2019	11.454,87	30.000.000,00
12	Oruç Reis	1082	28	8.03.2019	11.093,63	41.601.112,50
Toplam						140.724.892,50

BULGU 2: Duran Varlıklar Amortisman Defterinin Tutulmaması ve Varlıkların Her Birinin İlgili Hesaplarda Ayrıntı Koduyla Gösterilmemesi Nedenleriyle Gerçeğe Uygun Amortisman Ayrılamaması

İdarenin muhasebe sisteminde taşınmazlar ayrı ayrı yardımcı hesap kodlarıyla kaydedilememekte, duran varlıklar amortisman defteri tutulmamakta ve tüm taşınmazların toplam değeri üzerinden amortisman ayrılmaktadır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 187'nci maddesinde bir yıldan fazla kullanılabilen ve yıpranmaya, aşınmaya veya kıymetten düşmeye maruz kalan maddi duran varlıklar için amortisman ayrılacağı, bu Yönetmelik kapsamına dâhil kamu idarelerince muhasebe sistemine dâhil edilen maddi duran varlıklardan hangilerinin amortismanına tabi tutulacağı ve bunlara ilişkin uygulanacak amortisman süre, yöntem ve oranları ile ilgili olarak Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirlenen esas ve usullerin uygulanacağı belirtilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 257- Birikmiş Amortismanlar Hesabına ilişkin "*Hesabın Niteliği*" başlıklı 202'üncü maddesinde;

"(1) Bu hesap, maddi duran varlık bedellerinin ekonomik ömrü içerisinde giderleştirilmesi ve hesaben yok edilmesini izlemek için kullanılır."

Yine aynı Yönetmelik'in 203'üncü maddesinde ise, "*Maddi duran varlıklar hesapları için ayrılan amortisman tutarları yılsonunda bu hesaba alacak, 630-Giderler Hesabına borç kaydedilir.*" denilmektedir. Bu bağlamda, maddi duran varlıkların her biri için ayrılan amortismanın Yönetmelik'te belirtilen şekilde muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Diğer yandan, Yönetmelik'in "Tutulacak Diğer Defterler" başlıklı Onsekizinci Bölümünün 491'inci maddesinde, kamu idaresinin muhasebesinde tutulması zorunlu defterler arasında "Duran Varlıklar Amortisman Defteri" de sayılmıştır. Bu doğrultuda olmak üzere, 04.11.2015 tarihli ve 29522 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Amortisman ve Tükenme Paylarına ilişkin Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nin 9'uncu maddesinde amortisman tabi her bir varlığın, Ek-2'de yer alan Duran Varlıklar Amortisman Defterine kaydedileceği belirtilmiştir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; İdarenin muhasebesinde, taşınmazların ilgili duran varlık hesaplarına yardımcı hesap kodlarıyla ayrı ayrı kaydedilmediği; dolayısıyla, 251-Yer Altı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ile 252-Binalar Hesaplarında kayıtlı taşınmazların her biri için ayrı ayrı değil, kümülatif rakam üzerinden amortisman ayrıldığı; Duran Varlıklar Amortisman Defterinin tutulmaması nedeniyle de her bir taşınmaz için ayrılan amortisman tutarının bilinemediği tespit edilmiştir.

Bu durumda; duran varlıkların amortisman hesaplamalarında edinim tarihlerinin göz ardı edilmesi, her ne suretle olursa olsun kayıtlardan çıkarma durumunda ilgili duran varlığa ne kadar amortisman ayrıldığına bilinmemesi veya duran varlığın amortisman ayırma süresinin dolmasına rağmen amortisman ayrılmaya devam edilmesi söz konusu olabilecektir. Dolayısıyla, amortisman tutarları gerçeği yansıtmayacaktır.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi aşamasında, Belediye'nin aktifinde bulunan duran varlık sayısının ve çeşidinin çokluğu, her birinin aktife giriş tarihlerinin ve amortisman oranlarının farklı olması ve "Duran Varlıklar Amortisman Defterinin" kullanılmıyor olması sebebiyle hatalı amortisman hesabının tutarı hesaplanamamıştır.

Sonuç olarak, amortisman tutarlarının gerçeğe uygun ayrılmasını temin için muhasebe programının güncellenmesi ve amortisman defterinin tutulması gerekmektedir.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; amortisman tutarlarının gerçeğe uygun ayrılmasını temin için kurum muhasebe programının güncellenerek her bir taşınmaz için ayrı ayrı amortisman ayırma çalışmalarına başlandığı ifade edilmiştir.

Ancak, ilgili muhasebe işlemlerinin 2019 yılında yapılmaması nedeniyle maddi duran varlıklara ilişkin 257- Birikmiş Amortismanlar Hesabının alacağında yer alan 73.421.024,96 TL, Duran Varlıklar Amortisman Defteri tutulmaması sebebiyle gerçeği yansıtmamaktadır. Bu durum mali tablolarda 257- Birikmiş Amortismanlar Hesabını olumsuz etkilemektedir.

BULGU 3: İdare Binalarının Diğer Kamu İdarelerine Tahsis Edilmesine İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması

İdarece, diğer kamu kurum ve kuruluşlarına taşınmaz tahsis edilmiş, ancak bu tahsis işlemleri muhasebeleştirilmemiştir:

Mahalli idareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 25-Maddi duran varlıklar hesap grubunda "Hesap grubuna ilişkin işlemler" başlıklı 187'nci maddesinde:

Tahsis edilen taşınmazlardan, Hazineye ait olanların milli emlak birimlerinde, diğer kamu idarelerine ait olanların ise yetkili birimlerce muhasebe birimlerine bildirilerek gerekli kayıtların yapılacağı; kamu idaresinin mülkiyetinde olan taşınmazların, bunlardan diğer kamu idarelerine tahsis edilenlerin ve kamu idarelerince tahsisli olarak kullanılanların yardımcı hesaplar itibarıyla izleneceği; taşınmazların tahsisinin kaldırılmasına karar verilmesi halinde taşınmazı tahsis eden idare ile taşınmazın tahsis edildiği idarenin muhasebe hizmetlerini yürüten muhasebe birimleri tarafından tahsise ilişkin muhasebe kayıtlarının kapatılacağı;

İfade edilmiştir.

Diğer yandan, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 252-Binalar Hesabına ilişkin "Hesabın işleyişi" başlıklı 193'üncü maddesine göre; tahsis edilen binalar, tahsis eden kamu idaresine hizmet veren muhasebe birimince kayıtlı değeri üzerinden 252-Binalar Hesabına alacak, 500-Net Değer Hesabına borç kaydedilecektir. Ayrıca, varlığa ilişkin ayrılmış amortisman tutarı da 500-Net Değer Hesabına alacak, 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç kaydedilmek suretiyle idarenin muhasebesine dahil edilecektir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri gereğince; diğer kamu idarelerine taşınmaz tahsis edilmesi durumunda, muhasebe birimince taşınmazların kayıtlı değeri 252-Binalar Hesabına alacak ve 500-Net Değer Hesabına borç; amortismana tabi maddi duran varlıklar için ayrılmış amortisman tutarının 500-Net Değer Hesabına Alacak, 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç kaydedilmesi gerekmektedir.

İdarenin taşınmaz işlemlerinin incelenmesi neticesinde; diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edilen 7 adet taşınmaz için yukarıda açıklanan muhasebe kayıtlarının yapılmadığı ve mali tablolarda bu taşınmazların halen İdarenin kullanımında görüldüğü tespit edilmiştir.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; diğer kamu idarelerine tahsis edilen 7 adet arsanın muhasebe kaydı 2020 yılında yapılmıştır.

Ancak yılı içinde muhasebeleştirme işleminin yapılmaması nedeniyle, 2019 yılı mali tablolarında 252-Binalar Hesabı ve 500-Net Değer Hesabı ile amortismana tabi maddi duran

varlıklar için 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabı açısından hatalı bilgi oluşmasına neden olunmuştur.

Tablo 5: Tahsis Yapılan Taşınmazların Kayıtlı Değerlerinin Gösterir Liste

Sıra No	Bulunduğu Mahalle/Köy	Mevcut İdare Şekli	Kullanım Şekli Amacı	Kayıtlı Değeri (TL)
1	Kemer Mah.	İl Sağlık Müd.	ASM	723.710,40
2	Birlik Mah.	İBB	Kütüphane	222.197,85
3	Birlik Mah.	PTT	PTT Şubesi	222.197,85
4	Fatih Mah.	İl Sağlık Müd.	ASM	532.035,00
5	Fatih Mah.	PTT	PTT Şubesi	532.035,00
6	Nene Hatun Mah.	İBB	Plan amacı gereği yatırım	904.439,55
7	Nene Hatun Mah.	İst. Valiliği	Sosyal Hizmet Merkezi	475.258,72
	Toplam			3.611.874,37

B. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması

İdare taşınmazlarının cins tashihi hâlihazırda yapılmamış ve mevzuatında belirtilen taşınmaz kayıt işlemleri tamamlanmamıştır.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in 4'üncü maddesinde cins tashihi;

“Binalar, arazi ve arsalar ile yer altı ve yer üstü düzenlerinin mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarının farklılık göstermesi durumunda tapu kayıtlarının mevcut kullanım şekli dikkate alınarak düzeltilmesi işlemi” şeklinde tanımlanmaktadır.

Aynı Yönetmelik'in 10'uncu maddesinde;

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

(2)Tahsis edilen ve üzerinde irtifak hakkı tesis edilen taşınmazlar açısından bu yükümlülük kullanan idarenin veya gerçek veya tüzel kişilerin durumu tespit eden yazısı üzerine taşınmaz maliki idareye aittir. Ancak cins tashihine ilişkin gerekli belgeler ile buna ilişkin malî yükümlülükler kullanıcılar tarafından karşılanır.” denilmek suretiyle taşınmazların cins tashihlerinin yapılması gerektiğinden bahsedilmektedir.

İdarenin taşınmaz işlemlerinin incelenmesi neticesinde, idarenin tapuda kayıtlı taşınmazlarından, mevcut kullanım şekli ile tapuda yer alan bilgileri farklı olan taşınmazları olduğu tespit edilmiştir.

Mevzuat hükümleri uyarınca, taşınmazların cins tashihlerinin yapılarak tapuda kayıtlı olan taşınmazların kullanım şekilleri ile tapu bilgilerinin uyumlu hale getirilmesi gerekmektedir.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; ilçedeki yoğun yapı stoku içerisinde İdarenin mülkiyetine geçen taşınmazları bir an önce hizmete sunulması ve faaliyete geçirmek istenmesi nedeniyle cins tashih işlemlerinde aksamaların olduğu ve mülkiyetindeki taşınmazların cins tashihlerinin yapılması için hizmet birimleri ile gerekli çalışmaların yapılacağı ve bu hususa önemle riayet edileceği ifade edilmiştir.

Ancak, bulguda bahsi geçen taşınmaz cins tashihlerinin yılı içinde yapılmaması nedeniyle; 2019 yılı mali tablolarında 25-Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubu açısından hatalı bilgi oluşmasına sebebiyet verilmiştir.

BULGU 2: Eğlence Vergisine Tabi Mükellefler İçin Vergi Tahakkuk ve Tahsilat İşleminin Yapılmaması

İdare tarafından eğlence vergisinin uygulanmasına ilişkin herhangi bir işlem yapılmamaktadır.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun Üçüncü Bölümü eğlence vergisinin alınmasına ilişkin yapılacak işlemleri içermektedir.

Mezkûr Kanun'un "Konu" başlıklı 17'nci maddesinde;

"Bu Kanunun 21'inci maddesinde belirtilen ve belediye sınırları ile mücavir alanlar içinde yer alan eğlence işletmelerinin faaliyetleri Eğlence Vergisine tâbidir.",

"Mükellef" başlıklı 18'inci maddesinde;

"Verginin mükellefi, eğlence yerlerini işleten gerçek veya tüzelkişilerdir." hükümleri yer almaktadır.

Öte yandan, Kanun'un 19'uncu maddesinde, istisna ve muafıklar;20'nci maddesinde, bu verginin matrahı;21'inci maddesinde verginin nispet ve miktarı; 22'nci maddesinde ise verginin ödenmesi hususları düzenlenmiştir.

Buna göre; belediye sınırları ile mücavir alanlar içinde yer alan ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 19'uncu maddesinde sayılan istisna ve muafiyetlerden yararlanamayan eğlence işletmeleri eğlence vergisine tabidir. Kanun'un 21'nci maddesinde belirtilen vergi

oranlarının, 20'nci maddede yer verilen matraha uygulanmasıyla bulunacak olan eğlence vergisi tutarının, bu mükellefler tarafından 22'nci madde esaslarına göre ödenmesi gerekmektedir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; 2019 yılında eğlence vergisine ilişkin herhangi bir tahakkuk ve tahsilat yapılmadığı görülmüştür.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; bulgu konusu tespitlere iştirak edildiği ve ilgili hususlar ile alakalı gerekli tespit, tahakkuk ve takip işlemlerinin başlatıldığı ifade edilmiştir.

Netice olarak; İdare tarafından eğlence vergisi tahakkuk ve tahsilat işlemlerinin yapılması gerekmektedir.

BULGU 3: Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına Gönderilmemesi

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

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

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

zammı tatbik edileceği ifade edilmiştir.

İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde, yıl sonu itibari ile tahsil edilen 24.427.557,65 TL tutarında taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ait katkı payının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına gönderilmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespitine binaen, İdare tarafından; taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ait katkı paylarının kesilmesinin Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığınca İller Bankasına bildirildiği ve İller Bankasınca her ay düzenli olarak İdare payından kesilerek ilgili kuruma aktarıldığı, bundan sonra taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ait katkı paylarının düzenli bir şekilde ilgili idareye gönderilmesi için gereken özenin gösterileceği ifade edilmiştir.

Netice olarak; mevzuat hükümleri uyarınca; taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına ait katkı payının ilgili idarelere mevzuatında belirtilen sürede ve düzenli olarak gönderilmesi kamu yararına olacaktır.

BULGU 4: Mevzuatın İcazet Vermemesine Rağmen Muhtarlıklara Nakdi Yardım Yapılması

Belediye, ilçedeki tüm muhtarlıklara ihtiyaçlarını karşılamak için aylık nakdi yardımda bulunmuştur.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Mahalle ve Yönetimi" başlıklı 9'uncu maddesinin son fıkrasında; belediyenin, mahallenin ve muhtarlığın ihtiyaçlarının karşılanması ve sorunlarının çözümü için bütçe imkânları ölçüsünde gerekli ayni yardım ve desteği sağlayacağı ifade edilmiştir.

4541 sayılı Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Kanun'un 20'nci maddesinde; "*Mahalle muhtarları ve ihtiyar heyetleri tarafından görülecek hizmetlere karşılık olarak iş sahiplerinden harç alınır ve alınan harç miktarı, evrak ve vesikalar üzerinde gösterilir.*" hükmüne yer verilmiş, aynı Kanun'un 21'inci maddesinde ise muhtarlık işlerinin tedviri için lüzumlu kira, ısıtma, aydınlatma, hademe ücreti gibi masrafların bu harçlardan ödeneceği belirtilmiştir.

Diğer yandan, 2108 sayılı Muhtar Ödenek ve Sosyal Güvenlik Yasası'nın 1'inci maddesine göre; köy muhtarları ile şehir ve kasaba mahalle muhtarlarına, 14.750 gösterge rakamının memur aylık katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarda aylık ödenek verilmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden görüleceği üzere; muhtarlara aylık ödenek tahsis edilmiş ve muhtarların düzenlemiş oldukları belgelerden harç geliri elde etmelerine de imkan sağlanmıştır. Muhtarlık işlerinin yürütülmesi için gerekli giderlerin bu harç gelirlerinden karşılanması gerekmektedir. Diğer yandan, belediye, mahallenin ve muhtarlığın ihtiyaçlarını göz önüne alarak bütçe imkânları doğrultusunda aynı yardımda bulunabilmektedir. Mevzuatta geçen “destek” ifadesi de aynı nitelikteki yardımları kapsamaktadır. Bu bağlamda, Kanun'un lafzında geçen “destek” ibaresinden, muhtarların tahsil ettiği harçlardan elde ettikleri gelirlerin giderlerini karşılamaya yetmemesi halinde telefon, aydınlatma, ısınma, kira gibi aynı nitelikteki genel giderlerin anlaşılması yasal düzenlemeye uygun olmalıdır. Dolayısıyla, belirtilen giderler için yapılacak yardımın aynı nitelikte olabilmesi için, mezkur giderlere ait faturaların Belediye tarafından ödenmiş olması gerekmektedir. Diğer bir ifade ile, muhtarlıkların telefon, aydınlatma, ısınma, kira gibi aynı nitelikteki giderlerinin karşılanması için muhtarlıklara nakdi yardım yapılması yasal düzenlemeye aykırıdır.

2019 yılı hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; belediye sınırlarında bulunan 16 adet muhtarlığa öncelikle 14.09.2017 tarihli ve 49 sayılı Meclis kararı ile fatura ibrazı istenmeden sabit ödeme şeklinde daha sonra 07.02.2019 tarihli ve 12 sayılı Meclis Kararı doğrultusunda fatura ibrazı ile yapılmak kaydı ile ayda bir olmak üzere mutad bir şekilde nakdi yardım yapıldığı tespit edilmiştir. Bu uygulamada yasal düzenlemeye uyarlık bulunmamaktadır.

Buna göre Ocak-Şubat aylarında yapılan nakdi yardım için İlgili Meclis kararında herhangi bir fatura öngörülmezken diğer aylarda yapılan yardımlar için yeni bir meclis kararı alınmak suretiyle ile aylık olarak 1.750,00 TL tutarını geçmemek üzere fatura karşılığı nakdi yardım yapılmıştır. Muhtarlıklar tarafından sunulan faturalar incelendiğinde ise mutad bir şekilde her bir muhtarlığın her ay (belediye meclisi kararındaki tavan miktar olan tutara eşit olacak şekilde) tam olarak 1.750 TL'lik kırtasiye malzemesi alımı yaptığı görülmüştür. Bu durum fatura karşılığı yapılan yardımın nakdi bir mahiyet aldığı bir göstergesidir.

Yukarıda yer alan denetim tespitine binaen, İdare tarafından; 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun “Mahalle Yönetimi” başlıklı 9'uncu maddesine istinaden alınan 07/02/2019 tarihli ve 2019/12 sayılı Meclis Kararı ile muhtarlıklara yapılan ödemenin bir ücret şeklinde değil günümüz koşullarında muhtarlık ihtiyaçlarında kullanılmak üzere (kırtasiye giderleri, elektrik, su, ısınma, internet, telefon ve benzeri ihtiyaçlarını) karşılamaları amacı ile ödendiği ve bazı

Sayıştay Daire ve Temyiz Kurulu Kararlarının muhtarlıklara nakdi yardım yapılabileceğine dair kararlarının olduğu ifade edilmiştir.

Ancak, 5393 sayılı Kanun'un yasalaşması sürecinde, tasarı olarak hükümetin teklif ettiği metinde söz konusu fıkra, *“Belediye, mahallenin ve muhtarlığın ihtiyaçlarının karşılanması ve sorunlarının çözümü için bütçe imkânları ölçüsünde gerekli yardım ve desteği sağlar; kararlarında mahallelinin ortak isteklerini göz önünde bulundurur ve hizmetlerin mahallenin ihtiyaçlarına uygun biçimde yürütülmesini sağlamaya çalışır.”* şeklinde düzenlenmiş iken, tasarının görüşüldüğü TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunda, sunulan bir önerge ile fıkra metnine “aynı” kelimesi eklenerek fıkra metni; *“Belediye, mahallenin ve muhtarlığın ihtiyaçlarının karşılanması ve sorunlarının çözümü için bütçe imkânları ölçüsünde gerekli aynı yardım ve desteği sağlar; kararlarında mahallelinin ortak isteklerini göz önünde bulundurur ve hizmetlerin mahallenin ihtiyaçlarına uygun biçimde yürütülmesini sağlamaya çalışır”* şekline dönüştürülmüş ve madde bu haliyle yasalaşmıştır. Dolayısıyla, Kanun koyucunun iradesinin ve amacının, yardım ve desteğin “aynı” olarak yapılması gerektiği şeklinde ortaya çıktığına kuşku bulunmamaktadır.

Öte yandan anılan hüküm uyarınca, Belediye bütçesinden mahallelerin ve muhtarlıkların ihtiyaçları için yapılabilecek yardım aynı yardım ve destekle sınırlı tutulmuş, nakdi yardım yapılması öngörülmemiştir. Nitekim, Belediye Meclisinin kararında da muhtarlara ilk iki ay aylık ... TL doğrudan nakdi yardım şeklinde karar alınmış, sonrasında ise bir başka meclis kararı ile de “nakdi” yardımın miktarı fatura ibrazı karşılığı olacak şekilde “1.750,00 TL’ye kadar” denilmek suretiyle güncelleme yapılmıştır.

Uygulamada ise tabloda da görüleceği üzere, muhtarlar meclis kararındaki miktar kadar her ay olmak üzere kırtasiye malzemesi karşılığı fatura ibraz etmekte ve söz konusu yardımlar her ay düzenli olarak muhtarlara para aktarılmak suretiyle “nakdi” olarak gerçekleşmektedir. Yasanın yukarıda yer alan hükmüne rağmen nakdi yardım yapılması mümkün değildir.

Şöyle ki; bulguda da belirtildiği üzere, muhtarlıklar tarafından sunulan faturalar incelendiğinde, mutad bir şekilde her bir muhtarlığın her ay (belediye meclisi kararındaki tavan miktar olan tutara eşit olacak şekilde) tam olarak 1.750 TL’lik kırtasiye malzemesi alımı yaptığı görülmüştür. Bu durum fatura karşılığı yapılan yardımın nakdi bir mahiyet aldığı bir göstergesidir.

Kaldı ki, ilk iki ay yapılan nakdi yardımlarda fatura dahi ibrazı söz konusu olmamıştır. Ayrıca söz konusu malzemelerin muhtarlığın hangi hizmetlerinde kullanıldığı da izah edilmemiştir.

Sonuç olarak; mahalle muhtarlıklarına beyan edecekleri ihtiyaç listesine göre kırtasiye

malzemesinin belediyece alınıp dağıtılması şeklinde gerçek ihtiyaçlarına binaen aynı nitelikte yardım yapılmalıdır. Öte yandan, muhtarların tahsil ettiği harçlardan elde ettikleri gelirlerin giderlerini karşılamaya yetmemesi halinde; yapılacak yardımın aynı yardım olarak kabul edilebilmesi için telefon, aydınlatma, ısınma ve kira gibi giderlere ait faturaların Belediyece ödenmesi gerekmektedir.

BULGU 5: İdare Tarafından Kiralık Olarak Verilen Taşıtların Kira Süresi Bitmesine Rağmen Takibinin Yapılmaması

İdarenin 2 adet taşıtı diğer belediyelere kiralık olarak verilmiş, ancak kiralama işleminin uzatılmasına yönelik bir karar olmamasına rağmen, kira bitim tarihinden sonra da söz konusu araçlar kiralayan belediyelerce kullanılmaya devam edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Hesap Verme Sorumluluğu" başlıklı 8'inci maddesinde; her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu olduğu hüküm altına alınmıştır.

Aynı Kanunu'nun 48'inci maddesinde ise;

“ ...

Kamu idarelerine ait malları edinme, kiralama, tahsis, yönetim, kullanma ve elden çıkarma işlemleri, mevzuatında öngörülen kurallar dahilinde hizmetin amacına uygun olarak verimlilik ve tutumluluk ilkesine göre yapılır. Bu ilkeye aykırı eylem ve işlemlerden doğacak zararlardan, malların yönetimi veya kullanılması hususunda yetki verilenler sorumludur.” hükmü yer almaktadır.”

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; Esenler İlçe Emniyet Müdürlüğü Trafik Tescil Bürosundan alınan bilgilere göre, Esenler Belediyesi adına tescilli 2 adet taşıttan 34 LBF 55 plakalı Kamyon cinsi taşıtın 25.09.2003 tarihli ve 952 sayılı encümen kararı ile Erzincan Uluköy Belediyesine, 34 PSK 28 plakalı binek oto cinsi taşıtın ise 04.12.2000 tarihli 2430 sayılı encümen kararı ile Çankırı-Sivricek Belediyesine kiralık olarak verildiği, kiralık olarak verilen bu araçların İdare tarafından kiralama süresinin uzatılmamasına rağmen kira bitim tarihinden sonra da anılan belediyelerce kullanılmaya devam edildiği ve söz konusu taşıtların durumlarının takip edilmediği tespit edilmiştir.

Ayrıca yapılan araştırma ve görüşmeler neticesinde, bahsi geçen belediyelerin lağvedildiği, Sivricek Belediyesinin tüm mal varlığı ile Kurşunlu Belediyesine devredildiği, Uluköy Belediyesinin tüm mal varlıkları ise Erzincan İl Özel İdaresine devredildiği, söz konusu araçların ise, hala kiraya verilen yerlerde hurdaya ayrılmak suretiyle atıl bir vaziyette olduğu bilgisine ulaşılmıştır.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; söz konusu araçlarla ilgili olarak hurdaya ayırma ve trafik tescilinden düşülmesi işlemlerine başlanıldığı ifade edilmiştir.

Netice olarak; belirtilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar çerçevesinde; encümen kararları ile adı geçen belediyelere kiralık olarak verilen ve kurum envanterinde bulunmayan araçlar için ilgili mevzuatlarına göre işlem tesis edilmesi, ayrıca sorumlular hakkında yasal sürecin başlatılması gerekmektedir.

BULGU 6: İdarenin Mülkiyetinde veya Tasarrufundaki Araçların Denetimini Sağlayacak Araç Takip Sisteminin Bulunmaması

İdare adına tescilli veya kiralama kapsamında edinilen araçların kullanımlarının takibi için araç takip sistemi kurulmamıştır.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun "Hesap verme sorumluluğu" başlıklı 8'inci maddesinde;

"Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır." hükmü yer almaktadır.

Anılan Kanun'un 48'inci maddesinde ise kamu idarelerine ait malların tahsis, yönetim, kullanma işlemleri, mevzuatında öngörülen kurallar dahilinde hizmetin amacına uygun olarak verimlilik ve tutumluluk ilkesine göre yapılması gerektiği ve bu ilkeye aykırı eylem ve işlemlerden doğacak zararlardan, malların yönetimi veya kullanılması hususunda yetki verilenlerin sorumlu olacağı belirtilmiştir.

İdare hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; İdare adına tescilli araçlar ile İdarenin yapmış olduğu "Araç-İş Makinesi ve İşçi Personel Hizmeti Alımı İşi" kapsamında kiralık olarak temin edilen araçlarda, işin teknik şartnamesinin "Genel Şartlar" başlıklı 4'üncü

maddesinde belirtilmesine rağmen, araç takip sisteminin takılmadığı, bir başka ifade ile İdare araçlarının kullanımının denetlenmesi amacıyla kurulmuş bir araç takip sistemi bulunmadığı, araçların İdarenin resmi işlerinde kullanılıp kullanılmadığının takip edilemediği, araç yakıt takiplerinin düzgün yapılmadığı tespit edilmiştir.

Netice itibariyle söz konusu sistemin eksikliği, araçların amaçlarına uygun şekilde kullanılıp kullanılmadığının tespit edilememesine neden olmaktadır.

Yukarıda yer alan denetim tespitine binaen, İdare tarafından; İdare adına tescilli veya İdarece kiralanmış tüm araçlara 2020 yılında araç takip sistemi kurulduğu ve araç takiplerinin yapılmaya başlandığı bildirilmiştir.

Netice olarak; İdare kaynaklarının amacına uygun kullanılması ve kötüye kullanımının engellenmesi için İdarenin kullanımındaki tüm araçların takiplerinin dikkatli bir biçimde yapılması gerekmektedir.

BULGU 7: Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi

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

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

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

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

Diğer yandan, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 248 ve 249'uncu maddelerinde 320-Bütçe Emanetleri Hesabının niteliği ve hesaba ilişkin işlemler düzenlenmiştir. Yönetmelik'te, 320-Bütçe Emanetleri Hesabı için, mali yıl içerisinde veya

sonunda ödeme emri belgesine bağlandığı halde, nakit yetersizliği veya diğer sebeplerle ilgililerine ödenemeyen tutarların izlenmesi için kullanılacağı; yapılacak ödemelerde söz konusu tutarların muhasebe kayıtlarına alınma sırasının gözetileceği belirtilmiştir.

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

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

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; bütçe emanetlerinde bekleyen tutarların nakit akış durumu gözetilerek 2020 mali yılından itibaren mevzuat hükümlerindeki sıraya göre ödenmesi için hassasiyet gösterileceği ifade edilmiştir.

Emanet hesaplarındaki tutarların, İdare aleyhine bir durumun oluşmaması için mevzuatında belirtilen esas ve usullerde ödenmesi kamu yararına olacaktır.

BULGU 8: Özel Kalem Müdürlüğü Kadrosunun Memuriyete Sınavsız Giriş Yöntemi Olarak Kullanılması

Özel kalem müdürü olarak açıktan atanan kişilerden bazıları diğer memuriyet kadrolarına sınavsız atanmış ve bu şekilde özel kalem müdürlüğü kadrosu memuriyete sınavsız girişin bir yolu olarak kullanılmıştır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda, devlet memurluğuna atanabilme şartları ve süreçleri ayrıntılı olarak düzenlenmiş olup bazı kamu görevlerine ise; atanma, sınav, kademe ilerlemesi ve derece yükselmesine ilişkin hükümler dikkate alınmaksızın memur atanabileceği belirtilmiştir. Kamu yönetiminde idari açıdan özellik taşıyan bazı görevler için genel kurallara bağlı kalmaksızın atanabilme olanağı sağlayan memur kadrolarına "*istisnai memuriyetler*" adı verilmektedir.

657 sayılı Kanun'da istisnai memuriyet olarak sayılan özel kalem müdürlüğü kadrosu hususunda İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünce 03.06.2009 tarihli ve B.05.0.MAH.0.08.01.00/900-14626 sayılı Genelge yayımlanmış ve bu Genelge ile söz konusu kadroya yapılacak atamalara ilişkin bazı düzenlemeler yapılmıştır. Genelge'de; özel kalem müdürlüğü kadrolarına atanacakların, öncelikle belediyede çalışan memurlar ile diğer kamu

kurum ve kuruluşlarında çalışan memurlar arasından seçilmesinin esas olduğu, memurlar arasından yapılacak atamalarda, Bakanlık izninin alınmayacağı, özel kalem müdürlüğü kadrolarına yapılacak açıktan atamaların ise Bakanlık izni ile yapılacağı belirtilmiştir. Ayrıca, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 59'uncu maddesi kapsamında verilen atama yetkisinin, sınırsız bir yetki olmadığı, bu yetkinin memuriyete sınavsız girişin bir yönetimi gibi kullanımına hukuken imkân bulunmadığı, bu sebeple, özel kalem müdürlüğü kadrolarına atanacakların seçiminde, belediye başkanlarının bir seçim dönemi boyunca çalışabilecekleri ehliyet ve liyakat sahibi kişileri tercih etmelerinin esas olduğunun altı önemle çizilmiştir.

Sayıştay Genel Kurulunun 04.04.2005 tarihli ve 5119/1 no.lu Kararı'nda da; istisnai memuriyete açıktan atandıktan sonra, diğer memur kadrolarına atanma hususuna ilişkin 657 sayılı Kanun'da açık bir düzenlemenin olmadığı, ancak açıktan istisnai memuriyete atanan kişinin naklen diğer memur kadrolarına atanabilecekleri kabul edilse bile, bu konuda açılmış sınavlara girmiş ve başarılı olmuş kişilerin atamayı bekledikleri bir durumda, bu sınavlara girmediği halde bazı kişilerin istisnai memurluklar kullanılarak diğer memurluk kadrolarına atanmaları, devlet memurluğu alımı için duyurulan sınava katılarak başarılı olmuş ve atamayı bekleyen kişiler aleyhine haksız bir durum yarattığı, ayrıca, sınavlarda başarılı olarak atanmayı bekleyenler varken, istisnai memurluk kadrolarının sınavsız devlet memurluğu teminine yönelik uygulamaya dönüştürülmesi, bu memuriyete atanmada tanınan kolaylığın istismarı anlamına da geldiği belirtilmiştir. Bu durumun Anayasanın kişilerin kanun önünde eşitlik ve kamu hizmetine girmede eşitlik ilkelerini ihlal edici nitelikte olduğu ifade edilmiştir.. Sayıştay Genel Kurulu Kararı'nda sonuç olarak; *"... Sadece hizmetin gereği olarak kullanılması gereken istisnai memurluk kadrolarının, devlet memurluğuna girmede esas olan sınav sistemini aşmaya yönelik olarak diğer memur kadrolarına naklen atanma amacıyla kullanılması, Anayasa ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile getirilmiş bulunan kanun önünde eşitlik ile liyakat ilkesinin ihlali anlamına geldiğinden, bu yolla devlet memurluğu kadrolarının liyakat esasına uymayan ve bu kadroların gerektirdiği niteliklere sahip bulunmayan kişilerin atanmasına imkân sağlayabileceğinden, 657 sayılı Kanunun anılan 59'uncu maddesi hükümleri uyarınca açıktan istisnai memurluk kadrolarına atananların bir müddet sonra devlet memurluğuna alınma için açılmış bulunan sınavlara katılmadan ve dolayısıyla bu sınavlarda başarılı olmadan diğer memurluk kadrolarına atanmaları hususu, uygulama ve sonuçları bakımından Hazine menfaatlerini zarar uğraticı nitelikte bulunduğu TBMM'ye sunulmasına ..."* denilmiştir.

Yukarıda yer verilen İçişleri Bakanlığı Genelgesi ve Sayıştay Genel Kurulu Kararı'ndan anlaşılacağı üzere; belediyelerin özel kalem müdürlüklerine atama yetkisinin sınırsız bir yetki olmadığı, bu kadroya yapılacak atamaların bazı esas ve usullerinin olduğu, yapılacak olan

atamalarda bu usullere riayet edilmesi gerektiği ayrıca bu kadronun memuriyete sınavsız atama yolu olarak kullanılmayacağı belirtilmiştir. Belediye özel kalem müdürlüğüne atanacakların öncelikle belediyede çalışan memurlar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan memurlar arasından seçilmesinin esas olduğu, bu mümkün değilse yapılacak açıktan atamanın Bakanlık iznine müteakip yapılması gerektiği ve ayrıca belediye özel kalem müdürlüğü kadrosuna atanan özel kalem müdürünün bir seçim dönemi boyunca görev yapması amacıyla atanacağının esas olduğu açıktır.

Diğer yandan, 11.09.2018 tarihinde yayımlanan 2018/7 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi'nde; tüm kamu kurum ve kuruluşlarınca 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 59'uncu ve 61/A maddelerine göre yapılacak açıktan atama işlemleri için Cumhurbaşkanlığından izin alınması gerektiği ifade edilmiştir. Dolayısıyla, Genelge'nin yayımlandığı tarihten sonra, belediyelerin özel kalem müdürlüğüne açıktan yapılacak atamalar için Cumhurbaşkanlığından izin alınması gerekmektedir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde ve aşağıda detaylı bir şekilde yer alan tabloda görüleceği üzere; Belediyenin söz konusu Bakanlık Genelgesi'nin yayımlandığı 2009 yılından bu yana toplamda 2 seçim dönemi geçirdiği, söz konusu iki dönemde de aynı belediye başkanının seçilmiş olduğu, buna rağmen özel kalem müdürlüğü kadrosuna 19 farklı kişinin atandığı, bu atamaların açıktan atama yapılması suretiyle gerçekleştirildiği, açıktan yapılan atamaların memuriyete sınavsız girişin bir yolu olarak kullanıldığı, özel kalem müdürü olarak açıktan atanan kişilerden, 28.07.2016- 9.01.2017 arasında görev yapan personelin mimar kadrosuna, 15.12.2010- 4.08.2011 arasında görev yapan personelin biyalog kadrosuna atandığı, 9 personelin ise bu görevi yaptıktan sonra naklen başka bir kamu kurumuna tayin olduğu ve 8 adet personelin özel kalem müdürlüğü kadrosuna atanmasında bakanlık izninin alınmadığı tespit edilmiştir.

Tablo 6: Özel Kalem Müdürlüğüne Yapılan Atamalar

Sayı	Atanma Tarihi	Özel Kalem Müdürlüğünde Kaldığı Süre	Başka Kadroya Atanma	Mevcutta Buldukları Kurum	İçişleri Bakanlığı İzni
1	12.06.2009	1 YIL 2 AY	10.08.2010	-	Var
2	15.12.2010	8 AY 17 GÜN	04.08.2011	-	Var
3	18.11.2011	26 Gün		Gençlik ve Spor Bakanlığı	Yok
4	21.12.2011	19 gün	10.01.2012	-	Yok
5	11.01.2012	4 Ay 13 Gün		İstanbul Büyükşehir Belediyesi	Yok
6	1.09.2012	5 Ay 1 Gün		İSKİ	Yok

7	24.09.2012	1 ay 1 hafta	31.10.2012	-	Yok
8	13.05.2013	10 Ay 5 Gün		Enerji Tabii Kay. Bakanlığı	Var
9	01.01.2014	4 ay 15 gün	14.05.2014	-	Var
10	01.06.2014	3 Ay 3 Gün		TRT Genel Müdürlüğü	Var
11	01.11.2014	3 Ay 6 Gün		İstanbul Büyükşehir Belediyesi	Var
12	01.05.2015	4 Ay 11 Gün		Kütahya İl Özel İdaresi	Var
13	1.03.2016	7 Ay 17 Gün		EPDK (Kurul Üyesi)	Yok
14	27.06.2016	1 ay 1 gün	29.07.2016	Güngören Belediye Başkanlığı	Var
15	28.07.2016	5 ay 10 gün	09.01.2017	-	Yok
16	03.07.2018	1 ay		-	Yok
17	02.10.2018	3 ay 2 gün	04.01.2019	-	Var
18	28.03.2019	2 ay 20 gün	18.06.2019	-	Var
19	20.06.2019	1 ay 11 gün		Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı	Var

Söz konusu denetim tespitine binaen, İdare tarafından; Özel kalem müdürlüğü kadrolarına yapılan atamalarda belediyede çalışan memurlar öncelikli olarak değerlendirildiği, fakat açıktan atama yapılması gereği de hâsıl olduğu belirtilmiştir. Bununla birlikte açıktan atamalarda atanan kişinin bir seçim dönemi boyunca çalışabilecek ehliyet ve liyakate sahip olması gerekliliğinin gözetilmekle birlikte, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda söz konusu kadroya atananların diğer memuriyet kadrolarına atanmalarının önünde hukuki bir engel bulunmadığı, atanan kişilerin nakil vb. istemlerine istinaden işlem yapılması gerektiği ifade edilmiştir. İdare bundan sonraki süreçte bulgu kapsamında atama yapılmasını gerektiren durumlar söz konusu olduğunda atanan kişilerin bir seçim dönemi boyunca çalışabilecek ehliyet ve liyakate sahip olması hususuna azami özen göstererek hareket edeceğini belirtmiştir.

Sonuç itibariyle, özel kalem müdürlüğüne yapılan atamalarda; öncelikle Belediyede çalışan memurların ya da diğer kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan memurların tercih edilmesi, belirtilen kadrolara atananların bir seçim dönemi boyunca çalıştırılması esasının dikkate alınması, bu kadronun memuriyete sınavsız atama yolu haline getirilmemesi, görevde yükselme ve unvan değişikliği esaslarına tabi olan memur kadrolarına atanmanın bir yolu olarak görülmemesi ve ayrıca kanun önünde eşitlik ve kamu görevine girmede eşitlik ve liyakat ilkesine aykırı bir durumun oluşturulmaması gerekmektedir.

BULGU 9: Sözleşmesi Sona Eren İşçilerin Yıllık İzin Sürelerine Ait İzin Ücretlerinden Sigorta Primi Kesintilerinin Yapılmaması

İş sözleşmesi sona eren işçilerin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücret ödenirken sigorta primleri kesilmemiştir.

4857 sayılı İş Kanunu'nun "Sözleşmenin Sona Ermesinde İzin Ücreti" başlıklı 59'uncu maddesinde; "İş sözleşmesinin, herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücreti, sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödenir. Bu ücrete ilişkin zamanaşımı iş sözleşmesinin sona erdiği tarihten itibaren başlar." denilmektedir.

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun "Prime Esas Kazançlar" başlıklı 80'inci maddesinde ise;

"4'üncü maddenin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamındaki sigortalıların prime esas kazançları aşağıdaki şekilde belirlenir.

a) Prime esas kazançların hesabında;

1) Hak edilen ücretlerin,

2) Prim, ikramiye ve bu nitelikteki her çeşit istihkaktan o ay içinde yapılan ödemelerin ve işverenler tarafından sigortalılar için özel sağlık sigortalarına ve bireysel emeklilik sistemine ödenen tutarların,

3) İdare veya yargı mercilerince verilen karar gereğince yukarıdaki (1) ve (2) numaralı alt bentlerde belirtilen kazançlar niteliğinde olmak üzere sigortalılara o ay içinde yapılan ödemelerin,

brüt toplamı esas alınır.

b) Ayni yardımlar ve ölüm, doğum ve evlenme yardımları, görev yollukları, seyyar görev tazminatı, kıdem tazminatı, iş sonu tazminatı veya kıdem tazminatı mahiyetindeki toplu ödeme, keşif ücreti, ihbar ve kasa tazminatları ile Kurumca tutarları yıllar itibarıyla belirlenecek yemek, çocuk ve aile zamları, işverenler tarafından sigortalılar için özel sağlık sigortalarına ve bireysel emeklilik sistemine ödenen ve aylık toplamı asgari ücretin % 30'unu geçmeyen özel sağlık sigortası primi ve bireysel emeklilik katkı payları tutarları, prime esas kazançta tabi tutulmaz.

c) (b) bendinde belirtilen istisnalar dışında her ne adla yapılırsa yapılsın tüm ödemeler ile aynı yardım yerine geçmek üzere yapılan nakdi ödemeler prime esas kazançta tabi tutulur. Diğer kanunlardaki prime tabi tutulmaması gerektiğine dair muafiyet ve istisnalar bu Kanunun uygulanmasında dikkate alınmaz." denilmektedir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; iş sözleşmesinin her hangi bir nedenle sona ermesi durumunda işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücreti sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden ödenmesi gerekmektedir. 5510 sayılı Kanun'da hizmet akdi ile bir veya birden fazla işveren tarafından çalıştırılanlar 4'üncü maddenin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında değerlendirilmiştir. Hizmet akdi ile çalıştırılanlara yapılan hangi ödemelerin sigorta priminden istisna olduğu aynı maddenin (b) bendinde belirtilmiş olup, (b) bendinde belirtilen istisnalar dışında her ne adla yapılırsa yapılsın, tüm ödemeler ile aynı yardım yerine geçmek üzere yapılan nakdi ödemeler prime esas kazançta tabi tutulmalıdır. Yukarıdaki açıklamalara bağlı olarak; 5510 sayılı Kanun çerçevesinde, işçilerin hak kazanıp kullanmadığı yıllık izinlerine ait ücretlerden işçi payının kesilmesi, işveren payının hesaplanması ve Sosyal Güvenlik Kurumuna gönderilmesi gerekmektedir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi sonucunda; İş sözleşmesi sona eren işçilerin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücret ödenirken sigorta primlerinin kesilmediği tespit edilmiştir.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; 2020 yılı itibari ile sözleşmesi sona eren işçilerin yıllık izin sürelerine ait izin ücretlerinden sigorta primi kesintisi yapılmasına başlanıldığı ifade edilmiştir.

Netice olarak, yukarıda anılan mevzuat hükümleri ve açıklamalar gereğince iş sözleşmesi sona eren işçilerin bu ücretlerinin prime esas kazançlarına dahil edilmesi kamu yararına olacaktır.

BULGU 10: İşçilere Yıllık İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmaması

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

4857 sayılı İş Kanunu'nun 53'üncü maddesinde işçilere yıllık izin verileceği ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği; 56'ncı maddesinde yıllık iznin 53'üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu; 59'uncu maddesinde iş sözleşmesinin, herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretin sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceği; 60'ıncı maddesinde yıllık ücretli izinlerin, yürütülen işlerin niteliğine göre yıl boyunca hangi dönemlerde kullanılacağı, izinlerin ne suretle ve kimler tarafından verileceği veya sıraya bağlı tutulacağı, yıllık iznin faydalı olması için

işveren tarafından alınması gereken tedbirler ve izinlerin kullanılması konusuna ilişkin usuller ve işverence tutulması zorunlu kayıtların şekli Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (Aile, Çalışma ve Sosyal Politikalar Bakanlığı) tarafından hazırlanacak bir yönetmelikte gösterileceği belirtilmiştir.

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

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

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

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

İdarenin personel işlemlerinin incelenmesi neticesinde; işçilerin yıllık izinlerinin mevzuata uygun şekilde kullandırılmadığı ve bu nedenle de İdare bünyesinde çalışan 60 işçinin toplam 10308 gün kullanılmamış yıllık izni bulunduğu tespit edilmiştir.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından, işçilerin yıllık izinlerinin kullandırılması hususunda gerekli çalışmalara başlanıldığı bildirilmiştir.

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

BULGU 11: Sosyal Denge Sözleşmesinde Sosyal Denge Tazminatı İçin Belirlenen Tutarın Mevzuatta Belirlenen Tavan Tutarı Aşması

İdare ile BEM-BİR-SEN arasında akdedilen sosyal denge sözleşmesinde, mevzuatın belirlediği tavan tutarın üzerinde sosyal denge tazminatı düzenlenmiştir.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 32'nci maddesine göre; 27.6.1989 tarihli ve 375 sayılı KHK'nin Ek 15'inci maddesi hükümleri çerçevesinde sosyal denge tazminatının ödenmesine belediyelerde belediye başkanının teklifi üzerine belediye meclisince, il özel idaresinde valinin teklifi üzerine il genel meclisince karar verilmesi halinde, sözleşme döneminde verilecek sosyal denge tazminatı tutarını belirlemek üzere ilgili mahalli idarede en çok üyeye sahip sendikanın genel başkanı veya sendika yönetim kurulu tarafından yetkilendirilecek bir temsilcisi ile belediyelerde belediye başkanı, il özel idaresinde vali arasında, Toplu Sözleşme sürecinin tamamlanmasını izleyen üç ay içerisinde sözleşme yapılabilecektir.

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

4688 sayılı Kanun uyarınca imzalanan Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2018 ve 2019 Yıllarını Kapsayan 4. Dönem Toplu Sözleşme'nin Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme bölümünün "Sosyal denge tazminatı" başlıklı 1'inci maddesinin (1) numaralı fıkrasında da; sosyal denge tazminatının aylık tavan tutarı en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dahil) %100'ü olarak belirlenmiştir.

Yukarıda belirtilen yasal düzenlemeden de görüleceği üzere, sosyal denge sözleşmesinde düzenlenen tazminatın tutarı; görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre belirlenebilecek, ancak, mevzuatında belirtilen tavan tutarı aşamayacaktır.

Diğer yandan; 4688 sayılı Kanun'un geçici 14'üncü maddesinde, 15.03.2012 tarihinden önce 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 15'inci maddesi kapsamındaki idareler ile ilgili sendikalar arasında toplu iş sözleşmesi, toplu sözleşme, sosyal denge sözleşmesi ve

benzeri adlar altında imzalanan ve 11.04.2012 tarihinde de yürürlükte olan sözleşmelerin uygulanmasına, söz konusu sözleşmelerde öngörülen sürelerin sonuna kadar devam edilebileceği; mezkûr sözleşmelerin sona ermesinden sonra yeni kurulacak sosyal denge sözleşmelerinde, 11.04.2012 tarihi itibariyle yürürlükte bulunan sözleşmeler uyarınca unvanlar itibariyle ödenen ortalama aylık tutarların 4688 sayılı Kanun'a göre yapılan Toplu Sözleşme'de belirlenen tavan tutarı geçmesi durumunda, söz konusu tutarların tavan tutar olarak esas alınabileceği hüküm altına alınmıştır. Dolayısıyla, yeni imzalanacak sosyal denge sözleşmelerinde yukarıda belirtilen şekilde, 15.03.2012 tarihinden önce imzalanan ve 11.04.2012 tarihinde de yürürlükte olan sözleşmelerdeki personel lehine olan hükümler dikkate alınabilecektir. Burada idarelere verilen tercih hakkı, eski sözleşmelerin ödeme konuları ve ödeme rakamları yönünden sürekli güncellenebilmesi olmayıp belirtilen tarih itibariyle yürürlükte olan sözleşmedeki personel lehine olan ortalama aylık rakamın dikkate alınabilmesidir. Diğer bir ifade ile, idareler 11.04.2012 tarihinde yürürlükte olan sözleşmelerdeki personel lehine olan rakamlar ile bağlıdır.

Yukarıda da belirtildiği üzere; Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2018 ve 2019 Yıllarını Kapsayan 4. Dönem Toplu Sözleşme'nin "Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme" başlıklı dördüncü bölümünün 1'inci maddesinin (1) numaralı fıkrasında belediyelerin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine, ödenebilecek sosyal denge tazminatının aylık tavan tutarı, en yüksek devlet memuru aylığının (ek gösterge dâhil) %100'ü olarak belirlenmiş ve tazminatın bu tutarı aşmamak kaydı ile ödenebileceği hüküm altına alınmıştır.

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

İdarenin sosyal denge tazminatı ödemelerinin incelenmesi neticesinde; İdare ve ilgili sendika arasında 15.03.2012 tarihinden önce imzalanmış ve 11.04.2012 tarihinde de yürürlükte olan sözleşme olduğu ancak, en son sosyal denge sözleşmesinin mevzuatta belirtilen şekliyle düzenlenmediği ve personelin tazminat tavan tutarının ilgili mevzuata göre tespit edilmediği; yıllar itibariyle eski sözleşmenin konu ve rakam olarak sürekli güncellendiği; İdare tarafından 2019 yılında personele ödenen sosyal denge tazminat tutarlarının tespitinde yukarıda belirtilen

kıyaslama ve mevzuat hükümlerine aykırı olarak gerek 11.04.2012 tarihinde yürürlükte olan sözleşmede gerekse de 2018 ve 2019 Yıllarını Kapsayan Toplu Sözleşme’de yer alan tavan tutarların aşıldığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespitinden sonra, İdare tarafından; Belediye ile Bem-Bir-Sen arasında 01.01.2011 tarihinde imzalanan sözleşmenin 01.01.2011-31.12.2015 dönemini kapsadığı, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu’nun Geçici 14’üncü maddesinde yer alan, 15/3/2012 tarihinden önce 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’nin Ek 15’inci maddesi kapsamındaki idareler ile ilgili sendikalar arasında toplu iş sözleşmesi, toplu sözleşme, sosyal denge sözleşmesi ve benzeri adlar altında imzalanan sözleşmelerin uygulanmasına, söz konusu sözleşmelerde öngörülen sürelerin sonuna kadar devam edilebilir, hükmü gereği 01.01.2011 tarihli sözleşmede yer alan ücretlerin uygulanması ve ödenmesi anlamında mevzuat açısından bir sakınca bulunmadığı ifade edilmiştir.

Ancak, bulguda da belirtildiği üzere, sosyal denge sözleşmesinde düzenlenen tazminatın tutarı; görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre belirlenebilecek, ancak, mevzuatında belirtilen tavan tutarı aşamayacaktır. Mevzuat hükümleri gereği 15.03.2012 tarihinden önce imzalanan ve 11.04.2012 tarihinde de yürürlükte olan bir sözleşme var ise, bu sözleşmede unvanlar itibarıyla ilgili personele ödenen ortalama aylık tutarlar ile 4688 sayılı Kanun’a göre yapılan Toplu Sözleşme’de belirlenen tavan tutar (en yüksek Devlet memuru aylığının-ek gösterge dâhil %100’ü) kıyaslanacak ve yeni sözleşmede belirtilmek şartıyla hangisi yüksek ise unvanlar itibarıyla ödemeye esas alınabilecektir. Dolayısıyla sosyal denge ödemeleri belirtilen sınırlar dahilinde yapılabilecektir. Ancak, söz konusu kıyaslama sonuçlarının, tarafların tercihini yansıtacak şekilde en son imzalanan sosyal denge sözleşmesinde düzenlenmiş olması gerekmektedir.

Diğer yandan, Geçici 14’üncü madde kapsamında idarelere tanınan icazet, 15.03.2012 tarihinden önce imzalanan ve 11.04.2012 tarihinde de yürürlükte olan sözleşmeler uyarınca ödenen ortalama aylık tutarların tavan olarak dikkate alınabilmesidir. Söz konusu düzenleme uyarınca dikkate alınabilecek tutarı oluşturan rakamlar ise, mezkur sözleşmelerin geçerli olduğu en son tarih itibarıyla ödenen rakamlardır. Geçici 14’üncü maddenin istisna düzenlemelerine ilişkin son tarihlerin sürekli uzatılması, eski sözleşmelerin hem konu hem de rakamsal olarak sürekli yenilenmesi anlamına gelmemektedir. Ancak, İdare söz konusu icazeti geniş bir imkan hükmünde yorumlamış ve eski sözleşmedeki tavan tutarları yıllar itibarıyla kendi tasarrufuna göre güncellemiş ve tazminat oranlarını mevcut mevzuatın düzenlemesine

aykırı olarak sürekli arttırmıştır. Bu durumda, 2019 yılında ödenen tutarlar; 15.03.2012 tarihinden önce imzalanan ve 11.04.2012 tarihinde de yürürlükte olan sözleşmeler uyarınca ödenen ortalama aylık tavan tutarlar (rakamlar) olmadığı gibi, dönemler itibariyle yapılan Toplu Sözleşmelerdeki tavan tutarlarla da uyumlu olmamıştır. Dolayısıyla, İdarenin 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun Geçici 14'üncü maddesiyle ilgili değerlendirmesi isabetli görülmemiştir.

İdarenin 2019 yılı itibariyle ödediği sosyal denge tazminatı tutarları, hem 15.03.2012 tarihinden önce imzalanan ve 11.04.2012 tarihinde de yürürlükte olan sözleşmeler uyarınca ödenen ortalama aylık tavan tutarların (rakamların) hem de Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2018 ve 2019 Yıllarını Kapsayan 4. Dönem Toplu Sözleşme'nin Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme bölümünde düzenlenen tavanın üzerindedir.

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

BULGU 12: İdarenin Ambalaj Atıklarının Toplanması ve Değerlendirilmesi Hakkının Bedelsiz ve İhalesiz Olarak Devredilmesi

Belediyenin yetki ve sorumluluk alanındaki ambalaj atıklarının toplanması, taşınması, ayrıştırılması ve depolanması hizmetlerini içeren imtiyaz; ilgili bütün hizmetler sonuçları itibariyle gelir getirici faaliyetler olmasına rağmen, bir protokolle çevre lisanslı özel kuruluş olan bir firmaya ihalesiz ve herhangi bir bedel alınmaksızın devredilmiştir.

2872 Sayılı Çevre Kanunu'nda: Atıkların üretiminin ve zararlarının önlenmesi veya azaltılması ile atıkların geri kazanılması ve geri kazanılabilen atıkların kaynağında ayrı toplanmasının esas olduğu; atık yönetim plânlarının hazırlanmasına ilişkin esasların, Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceği;

Üretici, ithalatçı ve piyasaya sürenlerin sorumluluğu kapsamında yükümlülük getirilen üreticiler, ithalatçılar ve piyasaya sürenlerin; ürünlerinin faydalı kullanım ömrü sonucunda oluşan atıkların toplanması, taşınması, geri kazanımı, geri dönüşümü ve bertaraf edilmelerine dair yükümlülüklerinin yerine getirilmesi ve bunlara yönelik gerekli harcamalarının karşılanması, eğitim faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi amacıyla Bakanlığın koordinasyonunda bir araya gelerek tüzel kişiliği haiz birlikler oluşturacakları;

Atık geri kazanım, geri dönüşüm ve bertaraf tesislerini kurmak ve işletmek isteyen gerçek ve/veya tüzel kişilerin, yönetmelikle belirlenen esaslar doğrultusunda, ürün standardı, ürünlerinin satışa uygunluğu ve piyasadaki denetimi ile ilgili izni, ilgili kurumlardan almak

kaydı ile Bakanlıktan lisans almakla yükümlü oldukları; ayrıca evsel atıklar hariç olmak üzere, atık taşıma ve/veya toplama işlerini yapan kurum veya kuruluşların Bakanlıktan lisans almaları gerektiği;

Kirlenme ve bozulmanın önlenmesi, sınırlandırılması, giderilmesi ve çevrenin iyileştirilmesi için yapılan harcamaların kirleten veya bozulmaya neden olan tarafından karşılanacağı; söz konusu maliyetin karşılanması için kirletenlerce ödenecek katkıların 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine tabi olduğu; bu doğrultuda olmak üzere, yurt içinde piyasaya arz edilen 2872 sayılı Kanun'a ekli listede yer alan ürünlerden poşetler için satış noktalarından, diğer ürünler için piyasaya sürenlerden/ithalatçılardan bu listede belirtilen tutarda geri kazanım katılım payı tahsil edileceği belirtilmiştir.

Kanun gereği çıkarılan Ambalaj Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği'nde de atıkların toplanması, taşınması, geri kazanımı, geri dönüşümü ve bertaraf edilmeleri ve maliyetlerin karşılanması konularında benzer düzenlemeler yapılmış ve mevzuatında tanımlanan sistem doğrultusunda toplanan ambalaj atıklarının çevre lisanslı ambalaj atığı işleme tesislerine verilmesinin zorunlu olduğu belirtilmiştir. Aynı Yönetmelik'te ambalaj atıklarını piyasaya sürenlerin tanımı yapılmış ve sorumluluğu vurgulanmış, ayrıca yetkilendirilmiş kuruluşlardan bahsedilmiştir. Yetkilendirilmiş kuruluşlar, ambalajları piyasaya süren işletmelerin ambalaj atıkları yönetimi konusundaki sorumluluklarını yerine getirmek amacıyla kurulan ve Bakanlık tarafından yetkilendirilmiş kuruluşlardır.

Bahsi geçen Yönetmelik'te, ambalaj atıklarının ayrı toplanmasından, 5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddesi kapsamında büyükşehir belediye sınırları içerisinde ilçe belediyeleri ve 5393 sayılı Kanun'un 15'inci maddesi kapsamında belediyelerin sorumlu oldukları ifade edilmiştir. Bu sorumluluk kapsamında olmak üzere belediyeler;

Ambalaj atıklarının ayrı toplanması için mevzuatında yer alan hususlara uygun olarak toplama sistemini kurmakla, ambalaj atığı üreticileri tarafından toplama sistemine verilen ambalaj atıklarını ayrı toplamakla veya toplattırmakla; ambalaj atıklarının yönetimi için toplama ayırma tesisi kurmak/kurdurmakla, işletmek/işlettirmekle, kurduğu tesislere çevre lisanslı almak/aldırmakla veya bu faaliyeti çevre lisanslı toplama-ayırma tesisleri ile gerçekleştirmekle; ambalaj atıklarının yetkili olmayan kişiler tarafından toplanmasını önlemek amacıyla gerekli önlemleri almakla yükümlüdürler. Belediyelerin birlik üyesi olmaları ve birlik tüzüğünde yer alması halinde, yönetim planının hazırlanması ve ambalaj atıklarının toplanması faaliyetleri, belediyeler adına üye oldukları birlik tarafından yerine getirilecektir.

Yukarıda belirtildiği üzere; ambalaj atıklarının toplanması, taşınması, geri dönüşüme

tabi tutulması ya da bertaraf edilmesi konularında belediyelere çeşitli görev ve yetkiler verilmiştir. Bu bağlamda, ambalaj atıklarının yönetimi kapsamındaki toplama-ayırıştırma işleri için lisanslı toplama-ayırma tesisi kurmaları ve işletmeleri ya da ambalaj atıklarını toplama-ayırıştırma işini çevre lisanslı gerçek veya tüzel kişilere yaptırmaları mümkündür. Ambalaj atığı toplama, taşıma ve ayırıştırma işlerini yapan ve Bakanlıktan çevre lisansı almış çok sayıda özel kuruluş vardır. Bu durumda ambalaj atık yönetimi kapsamındaki toplama, taşıma ve ayırıştırma hizmeti; belediye, yetkilendirilmiş kuruluş ve çevre lisanslı özel işletmeler ile koordinasyon halinde ve belediye ile özel işletme arasında imzalanan bir protokolle yapılacaktır. Bu bağlamda; kirlenme ve bozulmanın önlenmesi, sınırlandırılması, giderilmesi ve çevrenin iyileştirilmesi için yapılan harcamaların kirleten veya bozulmaya neden olanlar tarafından karşılanacağı ilkesi nedeniyle, çevre lisanslı kuruluşlar, topladıkları ambalaj atığının bedelini de, piyasaya sürenlerin temsilcisi olan yetkilendirilmiş kuruluşlardan fatura karşılığı alacaklardır.

Diğer yandan 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinde; "*Katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmak.*" belediyenin yetkileri ve imtiyazları arasında sayılmış ve belirtilen hizmetin Danıştayın görüşü ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığının kararıyla süresi kırkdokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebileceği belirtilmiştir. 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre de kira; taşınır ve taşınmaz malların ve hakların kiralanması veya kiraya verilmesi anlamına gelmektedir.

Bu bağlamda katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetlerin sonuçları itibariyle gelir getirici faaliyetler olduğu kabul edilmelidir. Çünkü bahsedilen işlemlerden sonra, ambalaj atıklarının lisanslı geri dönüşüm tesislerine satışı yapılmaktadır. Bu nedenle, mevzuatında imtiyaz olarak belediyelere verilen bir hakkın işletilmek üzere gerçek veya tüzel kişilere devredilmesi belli usul ve esaslar çerçevesinde yapılacaktır. Dolayısıyla, bahsi geçen imtiyazın devredilmesi 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre olabilecektir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; ambalaj atıklarının toplanması, taşınması, ayrıştırılması ve depolanması hizmetlerini içeren imtiyazın bir protokolle çevre lisanslı özel kuruluş olan bir firmaya ihalesiz ve herhangi bir bedel alınmaksızın devredildiği tespit edilmiştir. Bu durumda, kirlenme ve bozulmanın önlenmesi, sınırlandırılması, giderilmesi ve çevrenin iyileştirilmesi için yapılan harcamaların kirleten veya bozulmaya neden olanlar tarafından karşılanacağı ilkesi nedeniyle çevre lisanslı kuruluşlar, topladıkları ambalaj atığının

bedelini piyasaya sürenlerin temsilcisi olan yetkilendirilmiş kuruluşlardan fatura karşılığı almalarının yanında, devredilen imtiyazın gelir getirici özelliğinden de yararlanmış olacaklardır. Zira toplanan ambalaj atıklarının lisanslı geri dönüşüm işletmelerine satışı yapılmaktadır. İdareye ait imtiyazın belirtilen şekilde devrinin kamu menfaatine ve mevzuata aykırı olduğu açıktır. Hâlbuki bahsi geçen imtiyazın, gelir getirici özellikte olması nedeniyle, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre devredilmesi/kiraya verilmesi gerekmektedir.

Yukarıda yer alan denetim tespitine binaen, İdare tarafından; İlçe sınırları içindeki ambalaj atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması ve depolanması işinin 0/04/2017 tarihinde 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 25/c maddesi gereğince ihalesinin yapıldığı, fakat, Belediye Encümeni kararıyla söz konusu ihalenin iptal edildiği, ambalaj atıklarının toplanması işini yapan firmaların sayısının az olduğu, rekabetin olmaması ve yapılan ihalelere firmaların girmemesi sebepleriyle ambalaj atıklarının toplanması işi ihalesinin yapılmasının zorlaştığı, ancak, ambalaj atıklarının toplanması ihalesinin 2886 Sayılı Kanun'a göre yapılmasına yönelik çalışmaların başlatıldığı ifade edilmiştir.

Netice olarak; ambalaj atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması ve depolanması hizmetlerini kapsayan İdare imtiyazının/hakkının, söz konusu hizmetlerin idarece yapılmaması veya yapılamaması durumunda, ihale mevzuatına uygun olarak kiraya verilmesi kamu yararına olacaktır.

BULGU 13: Parasal Limit Dâhilindeki Doğrudan Temin Alımlarında Yasaklılık Teyidinin Yapılmaması

İdare tarafından parasal limit dâhilinde doğrudan temin usulüyle yapılan alımlarda yasaklılık teyidi yapılmamaktadır.

4964 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'la 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinde yapılan değişiklik sonrası doğrudan temin usulü bir ihale usulü olmaktan çıkarılmış ve bir alım yöntemi olmuştur. Doğrudan temin usulüyle yapılan alımlarda yasaklılık teyidi yapılması istisna dışında zorunlu değildir. Söz konusu istisna, parasal limit dâhilindeki doğrudan temin alımlarında yasaklılık teyidinin yapılması gerektiği hususundadır.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Teyit işlemleri" başlıklı 30.5'inci maddesinin 30.5.4'üncü bendinde, 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesi uyarınca doğrudan temin yoluyla alım yapılması halinde, alım yapılacak gerçek veya tüzel kişinin ihalelere katılmaktan yasaklı olup olmadığının teyit ettirilmeyeceği, ancak anılan Kanun'un 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde belirtilen parasal limit dâhilinde yapılan alımlarda, alım yapılacak

gerçek veya tüzel kişinin Kurumun internet sayfasındaki yasaklılar listesinde bulunup bulunmadığının kontrol edilmesi ve yasaklı olduğunun belirlenmesi durumunda, söz konusu kişiden alım yapılmamasının gerektiği ifade edilmiştir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi sonucunda; 2019 yılında parasal limit dâhilinde doğrudan temin usulüyle gerçekleştirilen tüm alımlarda gerçek veya tüzel kişiler için yasaklılık teyidinin yapılmadığı görülmüştür.

Söz konusu denetim tespiti sonrasında, İdare tarafından; parasal limit dahilindeki doğrudan temin alımlarında yasaklılık teyidinin yapılmasına başlanılmıştır.

Yukarıda anılan mevzuat hükmü gereğince 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde belirtilen parasal limit dâhilinde yapılan alımlarda, alım yapılacak gerçek veya tüzel kişinin yasaklı olup olmadığının kontrolü gerekmektedir.

BULGU 14: Mevcut Muhasebe Programının Geçmişe Dönük İşlem Yapmaya İmkan Vermesi

İdarenin kullandığı muhasebe programı geçmişe dönük kayıt değiştirme işlemine izin vermektedir.

Mahalli idarelerin de kapsamında olduğu Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Kayıt Düzeni ve Kayıt Düzeltmesi" başlıklı 18'inci maddesinde;

"Kamu idarelerinin muhasebe birimleri, muhasebe işlemlerini, gerçekleştirme sırasına göre düzenli bir şekilde hesap dönemi başında "1" den başlamak üzere hesap döneminin sonuna kadar numaralandırarak kaydederler. Muhasebe kayıtları ancak yeni bir muhasebe kaydı ile düzeltilir. Muhasebe belgesinde düzeltme işleminin gerekçesine yer verilir." denilmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Kullanılacak Defterler ve Kayıt Düzeni" başlıklı 44'üncü maddesinde ise;

"a) Yevmiye defteri

1) Yevmiye defteri, kayda geçirilmesi gereken işlemlerin yevmiye tarih ve numarasıyla ve maddeler halinde düzenli olarak yazıldığı müteselsil sıra numaralı defterdir. Yevmiye defterine açılış kaydı yapıldıktan sonra, günlük işlemler muhasebeleştirme belgelerine dayanılarak kaydedilir." denilmektedir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine göre muhasebe kayıtlarında yapılacak bir değişikliğin ancak yeni bir muhasebe kaydıyla yapılması gerekmektedir.

İdarenin muhasebe kayıtlarının yer aldığı muhasebe programın incelenmesi neticesinde; muhasebe programının, geçmişte yapılan bir muhasebe kaydına ilişkin düzeltme işlemini yeni bir muhasebe kaydına ihtiyaç duymadan gerçekleştirilmesine imkan verdiği görülmüştür.

Söz konusu denetim tespitine binaen, İdare tarafından; sehven yapılan hataların yeni bir muhasebe işlem fişi ile düzeltildiği, programın geçmişe yönelik işlem yapmasına engel olunması için yazılım güncellenmesinin yapıldığı ve bu konunun takip edileceği ifade edilmiştir.

Netice olarak; İdarenin muhasebe programının; geçmişe dönük işlem yapmaya izin vermemesi ve muhasebe kayıtlarında ortaya çıkacak düzeltme ihtiyacının ancak yeni bir muhasebe kaydıyla sağlanması gerekmektedir.

BULGU 15: Ecrimisilin Olağan Bir Taşınmaz Yönetim Şekline Dönüştürülmesi

İdarenin bazı taşınmazları, kiralama ihalesi yapılmadan ecrimisil alınarak kullandırılmaktadır.

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

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

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

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

Yukarıda belirtilen yasal düzenlemeye göre, İdare taşınmazları ihale suretiyle kiraya

verilmelidir. İdare taşınmazının işgali devam ederse, işgal süresi için bir tazminat olarak ecrimisil alınmalı; işgalin devam etmesi durumunda taşınmazın tahliyesi için ilgili mülki amire talepte bulunulmalıdır. Bu durumda, ecrimisilin bir kiralama yöntemine ve olağan bir taşınmaz yönetim şekline dönüştürülmesinin mevzuata aykırı olduğu açıktır.

İdarenin taşınmaz işlemlerinin incelenmesi neticesinde; aşağıdaki tabloda gösterilen 5 adet taşınmazın, kira süresinin bitmesine rağmen ecrimisil alınarak kullanıldığı ve bu şekilde kira süresinin uzatıldığı tespit edilmiştir.

Tablo 7: Kira Süresi Bitmesine Rağmen İhale Edilmeden Kullanıma Devam Edilen Taşınmazların Listesi

Sıra No	Adı	Adresi	Kira Miktarı(TL)	Kullanım Amacı
1	RB Restoran	Oruç reis, Giyim kent CD. No:7,	28.105,00	Başkanlık onayı ile 2 defa süre uzatıldı.
2	Esenler Kültür Merkezi	Tuna Mah. Mahmutbey Cad. No:33	36.105,00	Eskon tarafından alt yükleniciye verildi. 1 normal kat çok amaçlı salon, otoparklar ve video fotoğraf çekimi alanı kiraya verildi.
3	Hacı Ahmet Gürses Kreş Anaokulu	Menderes Mah. 343. sok. No:4	3.973,00	Kreş ve anaokulu olarak kullanılıyor.
4	Kadir Topbaş Kültür Merkezi	Nene Hatun Mah. K.Hatipoğlu Cad. No:4	3.973,00	Dr. Kadir TOPBAŞ Kültür ve Sanat Merkezinin bina girişinde solda kalan kafeterya ve üçüncü normal katta bulunan çok amaçlı salon
5	Göktürk Tabiat Parkı	Göktürk Eyüp	7.005,00	Belediye tarafından Orman ve Su İşleri Bakanlığı 1. Bölge Müdürlüğü İstanbul Şube Müdürlüğünden kiralananan Göktürk tabiat parkı Eskon A.Ş. Ye kiraya verilmiştir.

Söz konusu tespiti sonrasında, İdare tarafından; taşınmazlarının kiralanmasında 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerinin uygulanacağı, ayrıca mülkiyetinde bulunan ve 2886 sayılı Kanuna göre ihaleye çıkılarak kiralananan taşınmaz malların kira süresi sonunda yeniden 2886 sayılı Yasa hükümlerince ihale ile kiraya verileceği ve sözleşmeleri uzatılan taşınmazların 2886 sayılı Yasa hükümlerince yeniden ihale edildiği belirtilmiş olup ecrimisil uygulamasının bir kiralama usulüne dönüştürülmemesi için gerekli çalışmaların yapılacağı ifade edilmiştir.

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

BULGU 16: İmar Planında Kamu Ortak Kullanımı İçin Ayrılmış Olan Alanların Ecrimisil Karşılığı Kullanılmasının Olağanlaştırılması ve İdarece Tahliye İşlemi Başlatılmaması

İdarenin mülkiyetinde olan bazı taşınmazlardan imar planında yeşil alan, park, yol veya eğitim öğretim alanı vs. olarak ayrılan yerler işgal edilmiş ve işgalcilerden geçmişe dönük olarak ecrimisil tahsil edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinde yer alan "Belediye mallarına karşı suç işleyenler Devlet malına karşı suç işlemiş sayılır. 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75 inci maddesi hükümleri belediye taşınmazları hakkında da uygulanır" hükmü ile belediye taşınmazlarının işgali durumunda 2886 sayılı Kanun'un uygulanacağı belirtilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Ecrimisil ve tahliye" başlıklı 75'inci maddesinin birinci fıkrası aynen;

"Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malları ve Vakıflar Genel Müdürlüğü ile idare ve temsil ettiği mazbut vakıflara ait taşınmaz malların, gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine, fuzuli şağilden, bu Kanunun 9 uncu maddesindeki yerlerden sorulmak suretiyle, idareden taşınmaz ve değerlendirme konusunda işin ehli veya uzmanı üç kişiden oluşan komisyonca tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve takdir edilecek ecrimisil istenir. Ecrimisil talep edilebilmesi için, Hazinesinin işgalden dolayı bir zarara uğramış olması gerekmez ve fuzuli şağilin kusuru aranmaz." şeklindedir.

Aynı maddenin dördüncü fıkrasına göre ise işgal edilen taşınmaz mal, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edilmesi gerekmektedir.

Yukarıdaki mevzuattan da anlaşılacağı üzere, ecrimisil bir kiralama yöntemi olmadığı gibi olağan bir yöntem de değildir. İşgale uğrayan ve işgal hali sonradan tespit edilen kamuya ait taşınmaz malın işgalli kullanımı için fuzuli şağilden bunun bedelinin bir tazminat suretinde alınmasıdır. Öte yandan, işgal edilen taşınmaz mal için mülkiye amirine talepte bulunulması ve mülkiye amirince söz konusu taşınmazın 15 gün içinde tahliye ettirilmesi esastır.

İdarenin taşınmaz işlemlerinin incelenmesi neticesinde; İdarenin mülkiyetinde olan bazı taşınmazlardan imar planında yeşil alan, park, yol veya eğitim öğretim alanı vs. olarak ayrılan yerlerin gerçek ve tüzel kişiler tarafından işgal edildiği ve bu işgalcilerin mezkûr yerlerden çıkarılmadığı, bunun yerine geçmişe dönük olarak tespit edilen ecrimisillerin kira gibi uygulanarak işgallerin devam etmesine olanak tanındığı tespit edilmiştir.

Aşağıdaki tabloda 2019 yılında işgalli alanların nasıl ve ne şekilde kullanıldığı ayrıntılı bir şekilde yer almaktadır.

Tablo 8: Ecrimisil Karşılığı Kullandırılan Alanların Listesi

Yer/M2	Kullanım Amacı	İlk İşgal Tarihi	Borç (TL)	Eski Borç (TL)	İmar Durumu
300	Tescil Dışı Alan Otopark	7.08.2014			Yol
1128,3	Tescil Dışı Alan Otopark	1.02.2013			Rekreasyon Alanı
630	Tescil Dışı Alan Halı Saha	1.11.1999	42.375,00	102.350,00	İlköğretim Tesis
520	Park İçi Kafeterya	1.11.2015	90.092,00	86.218,00	Park
1550	Geri Dönüşüm Tesisi Alanı	1.02.2016			Rekreasyon Alanı
2700	Rehabilitasyon Merkezi	1.09.2013	355.580,00	406.797,00	BHA Rehabilitasyon Merkezi
400	Belediye Hizmet Binası	1.11.2017			Mezarlık

İdare taşınmazları ile kamu ortak kullanımına ayrılmış alanlarının işgal edilmesi durumunda hem geriye doğru 5 yılı geçmeyecek şekilde hesaplanacak ecrimisil tahsil edilmeli hem de 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesinin dördüncü fıkrası uyarınca konu mülki amire intikal ettirilerek söz konusu taşınmazın tahliyesi sağlanmalıdır. Dolayısıyla bu hükümlere istinaden ecrimisil talep edilmesi ve akabinde tahliye işlemi için talepte bulunulması gerekmektedir. Zira ecrimisil işgal sonucu işgalciden alınan bir tazminat olup, olağan bir gelir kalemi değildir.

Aksi bir durum, yani işgal eden kişinin ödemesi için tespit edilen ecrimisil bedelinin kira ödemesi gibi esas alınarak ileriye doğru devam ettirilmesi mevzuat hükümlerine aykırı olacaktır, ayrıca mevzuata aykırı bu gibi bir uygulama idare malını işgal edenin ödüllendirmesi sonucunu doğuracaktır. Şöyle ki, söz konusu Kanun'un 75'inci maddesinin ikinci fıkrasında belirtilen, ecrimisile itiraz edilmemesi halinde yüzde yirmi, peşin ödenmesi halinde ise ayrıca yüzde on beş indirim uygulanır hükmünden de faydalanmaktadırlar.

Yukarıda yer alan denetim tespitine binaen, İdare tarafından; Bulguda belirtilen alanlardan tescil dışı otoparklar ve park içi kafeteryanın 2020 yılında tahliye ettirildiği,

İmar planlarında İlköğretim tesisinde kalan alanın, yaklaşık 630,00 m²'si İdarenin sorumluluğunda olduğunu ve söz konusu alanın kalan kısımları özel mülkiyette olduğundan dolayı okul yapımına uygun olmadığı,

İmar planlarında mezarlık alanı olan taşınmaz üzerindeki yapının taziye evi olarak yaptırıldığı, ancak kentsel dönüşümün acil ihtiyaç olması sebebiyle, söz konusu bina geçici olarak kentsel dönüşüm hizmetlerinde kullanıldığı ve projelerin tamamlanması akabinde yapının taziye evi olarak hizmet vereceği,

Sosyal donatı alanlarının kamulaştırma yoluyla elde edildiği ve söz konusu alanlar için ilgili yasa hükümlerince işlemlerin yapılacağı, idare taşınmazlarının imar planları doğrultusunda kullanımına önemle riayet edileceği, bu alanlar kamunun kullanımına uygun hale getirileceği ve son olarak bu alanları işgal edenler hakkında tahliye işlemlerine de başlanıldığı ifade edilmiştir.

Ancak, bulgumuzda bu alanların fuzuli şağiller tarafından işgal edildiği ve bu alanların tahliye edilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Öte yandan ilköğretim alanı olarak tescil edilen alanın fuzuli şağil tarafından işgal edildiği ve bu alan halı saha olarak kullanılmakta olduğundan şağilin tahliyesi gerekmektedir.

Diğer taraftan kentsel dönüşüm projesi kapsamında belediye hizmet binası olarak kullanıldığı belirtilen alan İdare şirketi olan ESKON AŞ (ESKON Esenler İnşaat San. ve Tic. AŞ) tarafından işgal edilmektedir.

Bu itibarla yukarıda tabloda ayrıntısı yer alan ve 2019 yılı itibariyle işgal edilen taşınmazlardan henüz tahliye edilmeyenler için belirlenen ecrimisil bedellerinin işgalcilerinden (fuzuli şağilerden) ivedilikle tahsil edilip, işgal edilen taşınmazlardan tahliyeleri için gerekli işlemlerin başlatılması ve imar durumuna esas olacak şekilde işlem tesis edilmesi gerekmektedir.

BULGU 17: Sözleşmeli Olarak İstihdam Edilen Personelin Müdür Olarak Görevlendirilmesi

İdare tarafından 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49'uncu maddesi uyarınca sözleşmeli olarak istihdam edilen bazı personel, müdür olarak görevlendirilmiştir.

09.11.1982 tarihli ve 17863 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın kamu hizmetinin yürütülmesine ilişkin genel ilkeleri açıklayan 128'inci maddesinin ilk fıkrasında; "*Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.*" denilmektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Harcama yetkisi ve yetkilisi" başlıklı 31'inci maddesinde; "*Bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst*

yöneticisi harcama yetkilisidir.” hükmü ile “Harcama talimatı ve sorumluluk” başlıklı 32’nci maddesinde; “ *Harcama yetkilileri, harcama talimatlarının bütçe ilke ve esaslarına, kanun ve diğer mevzuata uygun olmasından, ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasından ve bu Kanun çerçevesinde yapmaları gereken diğer işlemlerden sorumludur.*” hükmü yer almaktadır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun “İstihdam Şekilleri” başlıklı 4’üncü maddesinde;

“Kamu hizmetleri; memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle gördürülür.

A) Memur: Mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, Devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler, bu Kanunun uygulanmasında memur sayılır. Yukarıdaki tanımlananlar dışındaki kurumlarda genel politika tespiti, araştırma, planlama, programlama, yönetim ve denetim gibi işlerde görevli ve yetkili olanlar da memur sayılır.

B) Sözleşmeli personel:(1) Kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, zaruri ve istisnai hallere münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde, Bakanlar Kurulunca belirlenen esas ve usuller çerçevesinde kurumun teklifi ve Devlet Personel Başkanlığının görüşü üzerine Maliye Bakanlığınca vizelenen pozisyonlarda, mali yılla sınırlı olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileridir. ...” hükümleri yer almaktadır.

Tedviren görevlendirmenin düzenlendiği 99 seri no.lu Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliği’nde; asilde aranan şartlara sahip vekil memur bulunmadığı takdirde, hizmetin aksamadan yürütülebilmesi bakımından herhangi bir şekilde boşalmış veya boş bulunan bir görevin öncelikle varsa yardımcılara yoksa asilde aranan şartlara en yakın personele gördürüleceği belirtilmiştir.

28.06.1978 tarih ve 16330 Sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar’ın 6’ıncı maddesinde; “*İlgililer sözleşmelerinde belirtilen görev dışında başka bir işte çalıştırılmaz.*” denilmektedir.

Diğer yandan, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 49’uncu maddesinin üçüncü fıkrasında ise kimlerin hangi unvanlar ile sözleşmeli olarak çalışabileceği belirlenmiş olup, bu unvanlar arasında müdür kadroları yer almamaktadır.

Genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerinin yerine getirilmesiyle görevli birim yetkililerininin 657 sayılı Kanun’a tabi devlet memuru olmaları

gerektiği açıktır. Söz konusu istihdam ihtiyacı ya 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na göre istihdam edilen devlet memurları arasından ya da 5393 sayılı Kanunun 49'uncu maddesinin altıncı fıkrası kapsamında diğer kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan memurlar arasından karşılanmalıdır.

657 sayılı Kanuna göre memur ve amir arasında hiyerarşi bulunmaktadır. Dolayısıyla, sözleşmeli personelin memur ve amiri arasında bir hiyerarşik kademeye konulması veya bir memurun amiri olması mevzuat hükümlerine aykırıdır. 657 sayılı Kanun ve ilgili yönetmeliklere göre bir memurca yürütülmesi gereken müdürlük görevi vekâleten de olsa sözleşmeli statüsündeki bir personel eliyle yürütülemez. Buna ilave olarak, yukarıda açıklanan mevzuat hükümleri gereğince, sözleşmeli personel kadroya dayalı olarak çalışan devlet memurları hakkında sicil raporu düzenleyemez ve devlet memurlarının amiri olarak görev yapamaz. Zira, memur ile sözleşmeli personel farklı statülere sahip olup farklı kanunlara tabidirler.

İdarenin yönetici kadrolarına yaptığı atamalar incelendiğinde; sözleşmeli personelin müdür olarak görevlendirildiği görülmüştür. Bu şekilde bir uygulamanın; 657 sayılı Kanun'un belirttiği kariyer ve liyakat ilkelerini zedelediği, Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik ile yapılan düzenlemeleri devre dışı bıraktığı, kurumsallaşmayı engellediği, kurum içinde mali kontrolü zayıflatıp riskleri çoğalttığı, personelin kariyer planlarını ertelemesi ya da bırakması suretiyle personelin motivasyonunda ve veriminde düşüşe sebep olacağı düşünülmektedir. Söz konusu atamalara ilişkin bilgi aşağıdaki tabloda sunulmuştur.

Tablo 9:Sözleşmeli Olarak İstihdam Edildiği Halde Müdürlük Görevi Yapanlar

Sıra No	Kadro Ünvanı	Görev Ünvanı	Asil/Vekil
1	Sözleşmeli Kimyager	Bilgi İşlem Müdürü	Vekil
2	Sözleşmeli Mühendis	Fen İşleri Müdürü	Vekil
3	Sözleşmeli Avukat	Hukuk İşleri Müdürü	Vekil

Müdürlük görevi, genel esaslara göre yürütülmesi gereken asli ve sürekli bir görevdir. Kendisine bütçeyle ödenek tahsis edilen, harcama biriminin en üst yöneticisi olan ve ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasında birinci derece sorumluluk atfedilen müdürlük görevinin süreli sözleşmeler ile istihdam edilen sözleşmeli personel eliyle gördürülmesi mümkün değildir.

Yukarıda yer alan denetim tespitine binaen, İdare tarafından; vekaleten Hukuk İşleri Müdürü olarak görevlendirilen personelin görevlendirmesinin sona erdirildiği ifade edilmiştir.

Netice olarak; sözleşmeli personelin müdür hizmetlerinde istihdam edilmemesi ve müdürlüklere yapılan görevlendirmelerin yürürlükte bulunan yasal mevzuatın izin verdiği şekilde gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 18: Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Belirlenmemesi Nedeniyle Herhangi Bir Tahsilatın Yapılamaması

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

5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'nun 3'üncü maddesinde geçiş hakkı, geçiş hakkı sağlayıcısı ve işletmeciye ilişkin hükümler yer almaktadır.

Kanun'un 25'inci maddesindeki düzenleme gereği de, işletmeci ile geçiş hakkı sağlayıcısının ilgili mevzuata ve Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunun düzenlemelerine aykırı olmamak koşulu ile geçiş hakkına ilişkin anlaşmaları 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu hükümleri saklı kalmak üzere serbestçe yapabileceği ifade edilmiştir.

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

Bu Yönetmelik'in Geçiş hakkına ilişkin anlaşma başlıklı 8'inci maddesine göre işletmeci ve geçiş hakkı sağlayıcısı; geçiş hakkına ilişkin anlaşmaları serbestçe yapabilmektedirler. Ayrıca Kanun'un Geçiş hakkı ücretleri başlıklı 9'uncu maddesinde; geçiş hakkını kullanan işletmeciden talep edilen geçiş hakkı ücretinin Geçiş Hakkı Ücret Tarifesinde belirtilen fiyatları aşamayacağı ifade edilmektedir.

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

Tablo 10:Geçiş Hakkına Konu Taşınmazlara İlişkin Tarife

Geçiş Hakkına Konu Taşınmazların ve Yerlerin Niteliği	Ücret Üst Sınırı (Yıllık)
Tapuda kamu kurum ve kuruluşları adına kayıtlı taşınmazlar	Metrekaresi, taşınmazın emlak vergisine esas asgari metrekare birim değerinin yüzde 2'si

Büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde kalan ve büyükşehir belediyelerinin tasarrufunda ve/veya sorumluluğunda olan yerler	Metresi 1,00.-TL
Büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde kalan ve ilçe belediyelerinin tasarrufunda ve/veya sorumluluğunda olan yerler	Metresi 0,70.-TL

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

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

Yukarıda yer alan denetim tespitine binaen, İdare tarafından; telekomünikasyon altyapı ve şebekelerinden alınması gereken geçiş hakkı bedellerinin takip ve tahsili için gereken çalışmalara başlanılacağını ifade edilmiştir.

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

BULGU 19: Satış ya da Kamu Kurumlarına Hibe Edilmek Suretiyle Envanterden Çıkarılan Taşıtların Trafik Tescil Kayıtlarının İdareden Düşülmemesi

İdarenin taşıtlarına ilişkin envanter kayıtları ile Esenler İlçe Emniyet Müdürlüğü Trafik tescil kayıtları karşılaştırılmış olup halihazırda 18 adet taşıtın İdare adına tescilli olmasına rağmen satışının yapıldığı ancak trafik tescilinin kaldırılmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "*Hesap Verme Sorumluluğu*" başlıklı 8'inci maddesinde; her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu olduğu hüküm altına alınmıştır.

Aynı Kanun'un 48'inci maddesinde ise;

...

Kamu idarelerine ait malları edinme, kiralama, tahsis, yönetim, kullanma ve elden çıkarma işlemleri, mevzuatında öngörülen kurallar dahilinde hizmetin amacına uygun olarak verimlilik ve tutumluluk ilkesine göre yapılır. Bu ilkeye aykırı eylem ve işlemlerden doğacak zararlardan, malların yönetimi veya kullanılması hususunda yetki verilenler sorumludur.” hükmü yer almaktadır.

Aşağıdaki tabloda araçların durumunu gösterir ayrıntılı bilgiler yer almaktadır. Tabloda yer alan 18 adet taşıt; belli tarihlerdeki encümen kararları ile gerek piyasaya satışı yapılmak gerekse başka belediyelere hibe edilmek veya satılmak suretiyle elden çıkarılmış, ancak söz konusu taşıtların devir/tescil işlemleri yapılmamıştır. Dolayısıyla, söz konusu 18 adet taşıt halen İdarenin mülkiyetinde görünmekte ancak envanter kayıtlarında yer almamaktadır.

Tablo 11: Satışı Yapılmış ya da Hibe Edilmiş Olup Belediye Adına Tescilli Devam Eden Taşıtlar

S.No	Araç Plakası	Cinsi	Açıklama
1	34 AC 0254	Kamyonet	02.06.2011-752 sayılı encümen kararı ile hurda olarak satış yapıldı.
2	34 AC 0355	Kamyonet	02.06.2011-752 sayılı encümen kararı ile hurda olarak satış yapıldı.
3	34 AD 8987	Motosiklet	19.06.2012-1138 sayılı encümen kararı ile hurda satışı.
4	34 DDH 62	Kamyon çöp aracı	21.06.2004-475 sayılı encümen kararı ile hurda olarak satış yapıldı.
5	34 DDH 64	Kamyon çöp aracı	02.06.2011-752 sayılı encümen kararı ile hurda olarak satış yapıldı.
6	34 DDH 73	Tanker	20.05.2008-771 sayılı encümen kararı ile hurda olarak satış yapıldı.
7	34 DEN 88	Kamyon çöp aracı	20.05.2008-771 sayılı encümen kararı ile hurda olarak satış yapıldı.
8	34 LBF 46	Kamyon	19.07.2004-593 sayılı encümen kararı ile Giresun Keşapa satılmış ve devredilmemiştir.
9	34 JFY 74	Kamyonet	06.03.2000-358 sayılı encümen kararı ile Sivas-İmranlı ya satılmış ve devredilmemiştir.
10	34 LBF 53	Kamyon çöp aracı	02.06.2011-752 sayılı encümen kararı ile hurda olarak satış yapıldı.
11	34 LBF 54	Kamyon	09.08.2004-726 sayılı encümen kararı ile Erzurum-Oltu ya satılmış ve devredilmemiştir.
12	34 PP 610	Kamyon çöp aracı	01.02.2005-150 sayılı encümen kararı ile Malatya Akçadağ satılmış ve devredilmemiştir.
13	34 YVC 31	Motosiklet	19.06.2012-1138 sayılı encümen kararı ile hurda satışı.
14	34 AEA 91	Kamyon	20.05.2008-771 sayılı encümen kararı ile hurda olarak satış yapıldı.
15	34 BHL 80	Minibüs	16.09.2002-1504 sayılı encümen kararı ile Van-Çelebibağ satılmış ve devredilmemiştir.
16	34 DA 581	Kamyon	20.05.2008-771 sayılı encümen kararı ile hurda olarak satış yapıldı.
17	34 VNV 36	Minibüs	20.05.2008-771 sayılı encümen kararı ile hurda olarak satış yapıldı.
18	34 AHN 11	Kamyon	20.10.1997-2710 sayılı encümen kararı ile Hatay Altınkaya ya satılmış ve devredilmemiştir.

Yukarıda yer alan denetim tespitine binaen, İdare tarafından; 18 adet araçtan 12 adedinin hibe ve hurdaya ayırma ve trafik tescil kayıtlarından düşüm işlemlerinin tamamlanmış olduğu, kalan araçlar için gerekli yazışmaların yapılarak takibinin yapıldığı ve diğer belediyelere hibe edilen ya da satılan ve kurum envanterinde bulunmayan araçların ilgili mevzuatlarına göre devir ve tescil işlemlerinin yapılması için çalışmaların başlatıldığı ifade edilmiştir.

Netice olarak; belirtilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar çerçevesinde; encümen kararları ile başka belediyelere hibe edilen ya da satılan ve kurum envanterinde bulunmayan araçların ilgili mevzuatlarına göre devir ve tescil işlemlerinin tamamlanması gerekmektedir.

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

06520 Balgat / ANKARA

Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

<http://www.sayistay.gov.tr>

8. EKLER**EK 1: İZLEME**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Elektrik ve Gaz Dağıtım Şirketlerine Abonelik İçin Verilen Güvence Bedeli Ödemelerinin, 126 -Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabında Takip Edilmemesi	2015	Tam Olarak Yerine Getirildi	
150-İlk Madde ve Malzemeler Hesabının Kullanılmaması	2015	Tam Olarak Yerine Getirildi	
372-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı ile 472-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının Çalıştırılmaması	2015	Tam Olarak Yerine Getirildi	
430-Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabının Kullanılmaması	2015	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik Hükümlerine Uyulmaması	2015	Yerine Getirilmedi	Söz konusu husus, 2019 yılı Sayıştay Denetim Raporunun, "Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler" bölümünde ve 1 numaralı bulgu

			olarak düzenlenmiştir .
Bilişim Sistemlerine Yönelik Politika ve Prosedürlerin Bulunmaması ve Önemli Riskler İçermesi	2015	Tam Olarak Yerine Getirildi	
264-Özel Maliyetler Hesabının Kullanılmaması	2015	Tam Olarak Yerine Getirildi	
920-Gider Taahhütleri ve 921-Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabının Kullanılmaması	2015	Tam Olarak Yerine Getirildi	