



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

İZMİR ELEKTRİK, SU, HAVAGAZI, OTOBÜS VE TROLEYBÜS GENEL MÜDÜRLÜĞÜ (ESHOT)

2021 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2022



Tel : 90 (312) 295 30 00
Fax : 90 (312) 295 48 00



www.sayistay.gov.tr
sayistay@sayistay.gov.tr



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	9
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	9
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	9
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	10
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	12
7.	DENETİM BULGULARI.....	12
8.	EKLER.....	25

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	2
Tablo 2: 2021 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	3
Tablo 3: 2021 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	4
Tablo 4: 2021 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	4
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri.....	5
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri.....	5
Tablo 7:ESHOT'un Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	6
Tablo 8: ESHOT Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler.....	7

KISALTMALAR

ESHOT	İzmir Elektrik Su Havagazı Otobüs ve Trolleybüs Genel Müdürlüğü
İZBAN A.Ş.	İzmir Banliyö Taşımacılığı Sistemi Ticaret Anonim Şirketi
İZDENİZ A.Ş.	İzmir Deniz İşletmeciliği Nakliye ve Turizm Ticaret Anonim Şirketi
İZELMAN A.Ş.	Genel Hizmet, Otopark, Özel Eğitim, İtfaiye ve Sağlık Hizmetleri Ticaret Anonim Şirketi
KDV	Katma Değer Vergisi
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
TÜM BEL-SEN	Tüm Belediye ve Yerel Yönetim Hizmetleri Emekçileri Sendikası

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. İdareye Tahsis Edilen Taşınmazların Muhasebe Kaydının Yapılmaması
2. Devreden Katma Değer Vergisi Hesabının Gerçek Durumu Yansıtılmaması

B. Diğer Bulgular

1. İdare Tarafından Satın Alınan Elektrik Proje Hizmet Alımı İle Uygulama Proje Hizmet Alımlarının Binalar Hesabına Kaydedilmesi
2. Taşıt Devirlerinde Hazine ve Maliye Bakanlığında Uygun Görüş Alınmaması
3. Sosyal Denge Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması
4. İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmaması
5. Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

İzmir Elektrik, Su, Havagazı, Otobüs ve Trolleybüs Genel Müdürlüğü (ESHOT), 4483 sayılı İzmir Tramvay ve Elektrik Türk Anonim Şirketi İmtiyazıyla Tesisatının Satın Alınmasına Dair Mukavelenin Tasdiki ve Bu Müessesenin İşletilmesi Hakkında Kanun'un 5'inci maddesi uyarınca İzmir Büyükşehir Belediyesine bağlı mülhak bütçeli bir idare olarak kurulmuştur.

ESHOT Genel Müdürlüğü, İzmir Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisinde 5216 Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile diğer mevzuatın verdiği haklar ve yüklediği görevler çerçevesinde lastik tekerlekli toplu taşımacılık hizmetini yapmaktadır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3'üncü maddesinde mahalli idare; yetkileri belirli bir coğrafi alan ve hizmetlerle sınırlı olarak kamusal faaliyet gösteren belediye, il özel idaresi ile bunlara bağlı veya bunların kurdukları veya üye oldukları birlik ve idare olarak tanımlanmıştır. Buna göre ESHOT Genel Müdürlüğü de bağlı idare olarak İzmir Büyükşehir Belediyesi tarafından kurulduğundan mahalli idare olup 5018 sayılı Kanun hükümlerine tabidir.

Diğer yandan, mahalli idarelerin görev ve sorumluluklarının takibinde İçişleri Bakanlığı ile birlikte Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı yetkilendirilmiştir. Mahalli idarelerin; denetim ve soruşturma faaliyetleri İçişleri Bakanlığının, bu idarelerin iş ve işlemlerine dair mevzuatla verilen görevlerin ve hizmetlerin takibi gibi faaliyetler ise Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının (Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğünün) yetkisindedir.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

İdarenin organları; Genel Müdür, üç Genel Müdür Yardımcısı, İdare Encümeni, Özel Kalem Müdürlüğü, danışma ve denetim birimleri ile hizmet birimlerinden meydana gelmektedir. İdare encümeni ise 1 başkan ve 8 üyeden oluşmaktadır.

ESHOT Genel Müdürlüğü personeli, İzmir Büyükşehir Belediye Başkanınca atanır. Şube Müdürü ve üstü kadrolara yapılan atamalar, takip eden ilk toplantısında İzmir Büyükşehir Belediye Meclisinin bilgisine sunulur.

İdare personel norm kadroları, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49'uncu maddesinde belirlenen ilke ve standartlar çerçevesinde belediye meclisi kararıyla belirlenmektedir. ESHOT Genel Müdürlüğünde memurlar 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na, işçiler 4857 sayılı İş Kanunu'na, sözleşmeli personel ise 657 sayılı Kanun'un 4/B maddesi ile 5393 sayılı Kanun'un 49'uncu maddesine göre çalıştırılmaktadır.

2021 yılı itibarıyla personel durumuna aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	997	317
Sözleşmeli Personel	0	99
Kadrolu İşçi	1.200	0
Geçici İşçi	0	0
Toplam	2.197	416
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel		4.212

ESHOT'un doğrudan hissedarı olduğu toplam 1 adet şirket bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

ESHOT Genel Müdürlüğü bağlı idare olarak 5018 sayılı Kanun hükümlerine tabidir.

5018 sayılı Kanun'un 12'nci maddesine göre, genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri içinde mahalli idarelere ait bütçeler de sayılmıştır. Bu kapsamda mahalli idare bütçesi, mahalli idare kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesi olarak tanımlanmıştır.

Mahalli idareler bütçe işlemlerini, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda yer alan bütçe ilkeleri doğrultusunda, 27.05.2016 tarih ve 29724 sayılı Mükerrer Resmî Gazete'de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirmektedir.

ESHOT'un 2021 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2021 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod1	Giderin Türü	Geçen Yılandan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Ek Bütçe (TL)	Eklene / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	0,00	54.809.000,00	0,00	5.675.000,00 / 0,00	60.484.000,00	56.988.575,84	3.495.424,16	0,00
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	7.945.000,00	0,00	541.000,00 / 0,00	8.486.000,00	7.680.692,88	805.307,12	0,00
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0,00	1.063.164.000,00	220.000.000,00	89.728.885,00 / 20.247.600,00	1.352.645.285,00	1.301.389.929,51	51.255.355,49	0,00
04	Faiz Giderleri	0,00	50.000.000,00	0,00	12.451.000,00 / 0,00	62.451.000,00	62.450.690,14	309,86	0,00
05	Cari Transferler	0,00	2.815.000,00	0,00	762.600,00 / 0,00	3.577.600,00	3.566.259,38	11.340,62	0,00
06	Sermaye Giderleri	0,00	520.413.000,00	0,00	23.820.990,00 / 21.905.000,00	522.328.990,00	488.840.125,97	33.488.864,03	0,00
07	Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
08	Borç Verme	0,00	25.000.000,00	0,00	0,00 / 45.000,00	24.955.000,00	24.809.625,00	145.375,00	0,00
09	Yedek Ödenek	0,00	93.000.000,00	0,00	0,00 / 90.781.875,00	2.218.125,00	0,00	2.218.125,00	0,00
	Toplam	0	1.817.146.000,00	220.000.000,00	132.979.475,00 / 132.979.475,00	2.037.146.000,00	1.945.725.898,72	91.420.101,28	0,00

ESHOT'un 2021 mali yılı bütçesi ile 1.817.146.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup yıl içinde eklenen ödenekle birlikte 2021 yılı ödenek toplamı 2.037.146.000,00 TL olmuştur. Yıl içinde 1.945.725.898,72 TL bütçe gideri yapılmış, 91.420.101,28 TL ödenek iptal edilmiştir.

ESHOT'un 2021 yılı Bütçesi "(A) Ödenek Cetvelinde" 2.037.146.000,00 TL (Ek Bütçe dahil) ödenek, "(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması" cetvelinde ise 1.396.196.000,00 TL (Ek Bütçe dahil) gelir tahmini öngörülmüş olup gider bütçesindeki ödenek toplamı ile gelir bütçesinde tahmin edilen gelir toplamı arasındaki fark, Finansmanın Ekonomik Sınıflandırılması Cetvelindeki borçlanma, borç ödemeleri ve likidite amaçlı banka hesabında tutulan nakit karşılığı ile gösterilen 640.950.000,00 TL ile giderilmiş olup bütçe denklığı sağlanmıştır.

Tablo 3: 2021 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	550.020.000,00	365.392.180,92	1.426.472,45	363.965.708,47	66,17
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	820.000.000,00	970.209.000,00	169.540,80	970.039.459,20	118,29
05- Diğer Gelirler	26.231.000,00	15.264.961,63	9.967,72	15.254.993,91	58,15
06- Sermaye Gelirleri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
08-Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09- Red ve İadeler	55.000,00	0,00	0,00		0,00
Toplam	1.396.196.000,00	1.350.866.142,55	1.605.980,97	1.349.260.161,58	96,64

2021 yılında net bütçe geliri %96,64 seviyesinde gerçekleşmiştir. Ülkemiz genelinde yaşanan Koronavirüs (Covid19) salgını nedeniyle; teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%66,17), diğer gelirler (%58,15) beklenenin altında, Büyükşehir Belediyesinden alınan bağış ve yardımlar ise beklenenin üzerinde (%118,29) gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2021 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe Net Ödenek (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	60.484.000,00	56.988.575,84	94,22
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	8.486.000,00	7.680.692,88	90,51
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	1.352.645.285,00	1.301.389.929,51	96,21
04- Faiz Gideri	62.451.000,00	62.450.690,14	99,99
05- Cari Transferler	3.577.600,00	3.566.259,38	99,68
06- Sermaye Giderleri	522.328.990,00	488.840.125,97	93,59
07- Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00
08- Borç Verme	24.955.000,00	24.809.625,00	99,42
09- Yedek Ödenekler	2.218.125,00	0,00	0,00
Toplam	2.037.146.000,00	1.945.725.898,72	95,51

2021 yılında bütçe giderleri bütçe ödeneklerinin % 95,51'i seviyesinde gerçekleşmiştir. Bütçe giderinin ekonomik kodunda yer alan giderlerin tamamı bütçede öngörülen ödenek tutarının altında gerçekleşmiştir.

ESHOT'un bütçe gelirler ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2020 yılının 2019 yılına, 2021 yılının 2020 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2019 Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	468.849.830,97	359.043.509,05	365.392.180,92	-23,42	1,77
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	513.222.406,28	690.816.474,24	970.209.000,00	34,60	40,44
Diğer Gelirler	21.682.519,17	12.084.280,95	15.264.961,63	-44,27	26,32
Sermaye Gelirleri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	1.003.754.756,42	1.061.944.264,24	1.350.866.142,55	5,80	27,21
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı	325.972,61	3.737.399,45	1.605.980,97	1.046,54	-57
Net Toplam	1.003.428.783,81	1.058.206.864,79	1.349.260.161,58	5,46	27,50

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2021 yılında net bütçe gelirleri toplamı bir önceki yıla göre 291.053.296,79 TL (%27,50) artış göstermiştir. Bu çerçevede; teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde 6.348.671,87 TL (%1,77), alınan bağış ve yardım ile özel gelirlerde 279.392.525,76 TL (%40,44), diğer gelirlerde de 3.180.680,68 TL (%26,32) artış meydana gelmiştir.

Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri

Bütçe Giderinin Çeşidi	2019 Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	38.974.742,54	46.228.393,42	56.988.575,84	18,61	23,28
SGK Devlet Prim Giderleri	5.573.496,43	6.472.619,39	7.680.692,88	16,13	18,66
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	946.452.623,21	994.648.275,33	1.301.389.929,51	5,09	30,84
Faiz Giderleri	32.885.357,75	43.142.290,44	62.450.690,14	31,19	44,75

Cari Transferler	2.921.453,47	2.530.741,78	3.566.259,38	-13,37	40,93
Sermaye Giderleri	31.570.087,63	179.296.838,24	488.840.125,97	467,93	172,64
Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Borç Verme	30.943.740,00	65.429.840,00	24.809.625,00	111,45	-62,08
Toplam	1.089.321.501,03	1.337.748.998,60	1.945.725.898,72	22,81	45,44

2021 yılında ESHOT'un bütçe giderleri toplamında önceki yıla göre 607.976.900,12 TL (%45,44) artış meydana gelmiştir. 2021 yılına ilişkin gider kalemleri incelendiğinde; personel giderleri 10.760.182,42 TL (%23,28), sosyal güvenlik kurumlarına ödenen devlet prim giderleri 1.208.073,49 TL (%18,66), mal alım ve hizmet giderleri 306.741.654,18 TL (%30,84), faiz giderleri 19.308.399,70 TL (%44,75), cari transfer giderleri 1.035.517,60 TL (%40,93), sermaye giderlerinde de 309.543.287,73 TL (%172,64) artış gerçekleşmiştir. Diğer taraftan borç vermede ise 40.620.215,00 TL (%62,08) azalış meydana gelmiştir.

Özellikle personel giderinde yaşanan artış, belediye ile sendikalar arasında imzalanan sosyal denge sözleşmeleri ile toplu iş sözleşmelerinde ücret ve diğer ücret sayılan kalemlerde yaşanan artıştan kaynaklanmaktadır. Sermaye giderlerinde meydana gelen artış ise, otobüs alımına ait ödemelerden kaynaklanmaktadır.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın ESHOT'un faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2021 yılı Faaliyet Gideri 1.636.539.399,21 TL, Faaliyet Geliri 1.309.685.050,74 TL olup Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu ise 326.854.348,47 TL olarak gerçekleşmiştir.

ESHOT'un doğrudan ve/veya dolaylı hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir:

Tablo 7:ESHOT'un Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	İdarenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	İzmir Ulaşım Hizmetleri ve Makine Sanayi A.Ş. (İZULAŞ A.Ş.)	720.500.000,00	69.168.000,00	9,6

Tablo 8: ESHOT Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	İdare Şirketi	Hissedar Olduğu Şirket	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	İdare Şirketinin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	İdare Şirketinin Hisse Oranı (%)
1	İzmir Ulaşım Hizmetleri ve Makine Sanayi A.Ş. (İZULAŞ A.Ş.)	Tansaş Gıda San. ve Tic. Ltd. Şti.	1.220.000,00	800,32	0,07
		Metro A.Ş.	148.000.000,00	59.200.000,00	40,00
		İzban A.Ş.	2.000.000.000,00	20.000.000,00	1,00
		İzelman A.Ş.	646.000.000,00	117.092.022,00	18,13

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

ESHOT'un muhasebe kayıt işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Mahalli idarelerin hesap planı, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 46'ncı maddesinde ana hesap grupları, hesap grupları ve hesaplar itibarıyla belirlenmiş çerçeve hesap planında yer alan hesaplardan oluşmaktadır. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer almamakla birlikte, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer alan herhangi bir hesabın kullanılması gerekliliği ortaya çıkarsa Yönetmelik'teki hesap planına ilave hesap eklemeye veya çıkarmaya, Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı yetkilidir.

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

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 484 ve 485'inci maddeleri uyarınca; mali tablolar, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde belirlenen ilkelere ve standartlara uygun olarak hazırlanır ve belirlenen sürelerde ilgililerin bilgisine sunulur. Bu

bağlamda, İdarece üretilen cetvel ve temel mali tablolar ile diğer mali tablolar şunlardır:

- a) Mizan cetveli
- b) Temel mali tablolar
 - 1) Bilanço
 - 2) Faaliyet sonuçları tablosu
 - 3) Nakit akış tablosu
- c) Diğer mali tablolar
 - 1) Bütçe uygulama sonuçları tablosu
 - 2) Gelirlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu
 - 3) Giderlerin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
 - 4) Giderlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu
 - 5) Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
 - 6) Bütçe giderlerinin kurumsal sınıflandırılması tablosu
 - 7) Bütçe giderlerinin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
 - 8) Bütçe giderlerinin finansal sınıflandırılması tablosu
 - 9) Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
 - 10) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu.

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

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

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,

- Bilanço,
- Faaliyet sonuçları tablosu,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetim hesabı icmal cetveli.

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

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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, mali bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçler ile iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür.

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

31.12.2005 tarihli ve 26040 (3. Mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesinde, iç kontrol standartlarının, merkezi uyumlaştırma görevi çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığı

tarafından belirlenip yayımlanacağı, kamu idarelerinin, malî ve malî olmayan tüm işlemlerinde bu standartlara uymakla ve gereğini yerine getirmekle yükümlü bulunduğu, ayrıca Kanun'a ve iç kontrol standartlarına aykırı olmamak koşuluyla, idarelerce görev alanları çerçevesinde her türlü yöntem, süreç ve özellikli işlemlere ilişkin standartlar belirlenebileceği belirtilmiştir.

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

ESHOT Genel Müdürlüğünde iç kontrol sisteminin kurulması ve uygulanması kapsamında yapılan incelemeler sonucunda iç kontrol sistemleri ile ilgili tespitler aşağıda belirtilmiştir.

- İç kontrol sisteminin kurulması, standartlarının uygulanması ve geliştirilmesi konularında çalışmalar yapılması ve ön mali kontrol faaliyetinin yürütülmesi İç Kontrol Şube Müdürlüğü tarafından yerine getirilmektedir.

- İdare misyonu ve vizyonu ile kurumsal etik ilke ve değerleri yazılı olarak belirlenerek internet sitesinde yayımlanmıştır.

- Tüm birimlere ait hizmet envanterleri çıkarılarak internet sitesinde yayımlanmıştır.

- İdarenin 2021 yılı Kurumsal Mali Durum ve Beklentiler Raporu hazırlanarak internet sitesinde yayımlanmıştır.

- İdareye ait Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlanarak internet sitesinde yayımlanmıştır.

- İdareye ait Faaliyet Raporları internet sitesinde yayımlanmaktadır.

- İdareye ait 2020-2024 dönemini kapsayan stratejik plan internet sitesinde yayımlanmıştır.

- İç kontrol sisteminin de bir unsuru olan iç denetimle ilgili olarak İç Denetim Birim Başkanlığının kurulduğu görülmüştür. İdarede, iç denetim faaliyetleri 3 adet iç denetçi tarafından gerçekleştirilmektedir.

- İdare adına kamu hizmet ve faaliyetlerinin mevzuata uygun olarak yapılıp yapılmadığını inceleyip, yanlışlık, noksanlık ve yolsuzlukların tespiti ve giderilmesi ile faaliyetlerin rasyonel ve verimli şekilde yürütülmesi tedbirlerini araştırıp belirtmek ve her türlü

inceleme, araştırma, soruşturma ve teftiş görevlerini yürüten Teftiş Kurulu Başkanlığı bulunmaktadır.

- Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü bünyesindeki çağrı merkezi ve Kurum internet sitesinde yer alan “Öneri-İstek-Şikayet Bildir” web başvuru aracılığıyla gelen şikayet ve önerilerin alınıp değerlendirildiği bir sistem kurulmuştur.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

İzmir Elektrik Su Havagazı Otobüs ve Trolleybüs Genel Müdürlüğünün 2021 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: İdareye Tahsis Edilen Taşınmazların Muhasebe Kaydının Yapılmaması

İdareye tahsis edilmiş arazi, arsa ve binalardan oluşan taşınmazların tahsis işlemlerine ilişkin muhasebe kayıtlarının yapılmadığı ve ilgili yardımcı hesaplarda takip edilmediği görülmüştür.

27.05.2016 tarih ve 29724 sayılı Mükerrer Resmî Gazete’de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe Muhasebe Yönetmeliği’nin maddi duran varlıklar hesap grubuna ilişkin işlemlerin düzenlendiği 187’nci maddesinde; kamu idarelerinin mülkiyetindeki taşınmazlardan

diğer kamu idarelerine tahsis edilenler ile tahsisli kullanılan taşınmazların yardımcı hesaplar itibariyle izleneceği ifade edilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in 250-Arazi ve Arsalar Hesabına ilişkin 189'uncu maddesinde; tahsise konu edilen arazi ve arsaların tahsis eden kurum tarafından arazi ve arsaların kayıtlı değeri üzerinden 250-Arazi ve Arsalar Hesabına alacak, 500-Net Değer Hesabına borç kaydedilmesi gerektiği, 252-Binalar Hesabına ilişkin 193'üncü maddesinde; tahsise konu edilen binaların tahsis eden kurum tarafından binaların kayıtlı değeri üzerinden 252-Binalar Hesabına alacak, 500-Net Değer Hesabına borç kaydedileceği; ayrıca binalara ilişkin ayrılmış amortisman tutarının 500-Net Değer Hesabına alacak, 257-Birikmiş Amortisman Hesabına borç kaydedilmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planında ise Belediyeye tahsis edilen taşınmazlar için Yönetmelik gereği yapacağı kayıtlarda kullanacağı hesaplar ilgisine göre; 250.02, 251.02 ve 252.02-Kamu İdaresinin Tahsis Ettiği Taşınmazlar Hesapları ile 500.11-Tahsis Edilen Taşınmazlar Hesabı ve 500.13-Tahsis Edilen Taşınmazlar İçin Ayrılmış Amortisman Tutarları Hesabı olarak belirlenmiştir.

Belediyeye tahsis edilen taşınmazlara ilişkin tahsis işlemlerinin muhasebeleştirilmemesi nedeniyle mali tablolarda yer alan; 250-Arazi ve Arsalar, 252-Binalar ve 500-Net Değer Hesaplarında hataya sebep olunmuştur.

Kamu İdaresi cevabında, taşınmaz form ve icmal cetvellerinin sorumlu Daire Başkanlığı tarafından düzenlendikten sonra gerekli muhasebe işlemlerinin yapılacağı ifade edilmiştir.

Mali tabloların taşınmazların mülkiyet ve kullanım durumları hakkında doğru ve güvenilir bilgi sunması açısından, tahsis işlemlerinin Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile Mahalli İdareler Hesap Planına uygun olarak muhasebeleştirilmesi ve taşınmazların yardımcı hesap kodları itibariyle izlenmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 2: Devreden Katma Değer Vergisi Hesabının Gerçek Durumu Yansıtması

İdarenin geçmiş yıllarda giderleştirmesi veya aktifleştirmesi gereken katma değer vergisini indirim konusu yaptığı ve bu nedenle 190-Devreden Katma Değer Vergisi (KDV) Hesabının gerçek durumu yansıtmadığı görülmüştür.

27.05.2016 tarih ve 29724 sayılı Mükerrer Resmî Gazete’de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 151’inci maddesinde; bir dönemde indirilemeyen ve izleyen döneme devreden katma değer vergisinin 190-Devreden Katma Değer Vergisi Hesabında izleneceği ve katma değer vergisinin indirilinceye kadar bu hesapta bekletileceği ifade edilmektedir.

Mezkûr Yönetmeliğe göre; ay sonlarında 191-İndirilecek KDV Hesabı ile 391-Hesaplanan KDV Hesabının karşılaştırılmasında, 191-İndirilecek KDV Hesabı daha büyükse aradaki fark 190-Devreden KDV Hesabına borç olarak yazılmalıdır. İzleyen dönemde 391-Hesaplanan KDV Hesabının alacak kalanı, 190-Devreden KDV Hesabı ile 191-İndirilecek KDV Hesabının borç kalanları toplamından fazla ise söz konusu fark 360-Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabına alacak kaydedilmelidir.

Aynı Yönetmelik’in “191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabı” başlıklı 153’üncü maddesine göre ise; belediyelerin, kuruluş amaçlarına uygun teslim ve hizmetleri ile ilgili işlemleri dolayısıyla yükledikleri KDV tutarlarını indirim konusu yapmamaları, indirim konusu yapılmayacak olan bu KDV tutarlarını hizmet alımlarında doğrudan gider yapmaları, mal alımlarında ise ilgili malın maliyetine eklemeleri, sadece vergiye tabi hizmetlerini ya da ticari niteliği bulunan faaliyetlerini ifa etmek için alınan mal ve hizmetler için ödediği KDV tutarlarını, bu hizmet ve faaliyetler karşılığı olarak tahsil ettikleri hesaplanan KDV tutarlarından mahsup etmeleri gerekmektedir.

Kamu İdaresi cevabında, bulguya iştirak edildiği ifade edilmekle birlikte İdarenin faaliyet konusu ile doğrudan ilişkisi olmayan giderlere ait KDV’nin anılan hesaplarla ilişkilendirilmeyeceğini ifade etmesine rağmen yapılan incelemede, İdare tarafından geçmiş yıllarda giderleştirilmesi veya aktifleştirilmesi gereken katma değer vergisinin indirim konusu yapıldığı ve bu nedenle 31.12.2021 tarihli bilançoda 190-Devreden KDV Hesabının 216.258.274,19 TL bakiye verdiği anlaşılmakla birlikte, anılan bedelin ne kadarının indirim konusu yapılması gerektiği tespit edilememektedir.

Bu nedenle, 2021 Bilançosunda yer alan 190-Devreden KDV Hesabı 216.258.274,19 TL kadar hatalı bilgi sunmaktadır.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: İdare Tarafından Satın Alınan Elektrik Proje Hizmet Alımı İle Uygulama Proje Hizmet Alımlarının Binalar Hesabına Kaydedilmesi

İdare tarafından satın alınan “Elektrikli Otobüs İçin Elektrik Projeleri Hazırlanması Hizmetinin Satın Alınması” ile “ESHOT Genel Müdürlüğü Bornova Atölye ve Garaj Hizmet Tesisleri Rölöve ve Tadilat Uygulama Projelerinin Yapıtırılması İşİ”nin 252-Binalar Hesabına kayıt edildiği tespit edilmiştir.

27.05.2016 tarih ve 29724 sayılı Mükerrer Resmî Gazete’de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 208’inci maddesine göre; Maddi olmayan duran varlıklar hesap grubu, herhangi bir fiziksel varlığı bulunmayan ve kurumun belli bir şekilde yararlandığı veya yararlanmayı beklediği aktifleştirilen giderler ile belli koşullar altında hukuken himaye gören haklar gibi varlıklar ile bunlar için hesaplanan birikmiş amortismanların kaydı için kullanılır.

Anılan Yönetmelik’in 210’uncu maddesine göre 260-Haklar Hesabı, bedeli karşılığı edinilen hukuki tasarruflar ile belirli alanlarda tanınan kullanma ve yararlanma gibi hak ve yetkiler dolayısıyla yapılan ve ekonomik değer taşıyan harcamaların izlenmesi için kullanılır.

Ayrıca Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planında bu nitelikteki işlemler için 260- Haklar Hesabı alt kodu olan 260.02.02-Plan Projeler Hesabı öngörülmüştür.

Yapılan incelemede “Elektrikli Otobüs İçin Elektrik Projeleri Hazırlanması Hizmetinin Satın Alınması” ile “Eshot Genel Müdürlüğü Bornova Atölye ve Garaj Hizmet Tesisleri Rölöve ve Tadilat Uygulama Projelerinin Yapıtırılması İşİ”nin 252-Binalar Hesabına kayıt edildiği görülmüştür.

Kamu İdaresi cevabında, İdare tarafından satın alınan proje hizmet alımı, uygulama projeleri 2022 yılı itibariyle 260-Haklar Hesabına kayıt edileceği ifade edilmiştir.

Buna göre İdareye belirli bir alanda kullanma ve yararlanma yetkisi veren anılan Projeler için katlanılan 362.000,00 TL proje maliyetinin bilançoda 260-Haklar Hesabında aktifleştirilmesi gerekirken 252-Binalar Hesabına kaydedilmesi sonucunda 252-Binalar Hesabında fazlalık, 260-Haklar Hesabı ile dönem sonunda bu hesaba ayrılması gereken %100 amortisman payından dolayı 268-Birikmiş Amortismanlar Hesabında eksiklik bulunmaktadır.

BULGU 2: Taşıt Devirlerinde Hazine ve Maliye Bakanlığından Uygun Görüş Alınmaması

ESHOT tarafından 2021 yılında diğer Belediyelere devredilen araçlara ilişkin Taşınır Mal Mevzuatı gereğince Hazine ve Maliye Bakanlığından uygun görüş alınmadığı tespit edilmiştir.

18.01.2007 tarihli ve 26407 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 31'inci maddesinde; kayıtlara alınış tarihi itibarıyla beş yılını tamamlamış ve idarece kullanılmasına ihtiyaç duyulmayan taşınırların, bu taşınırlara ihtiyaç duyan idarelere bedelsiz devredilebileceği, devralacak idare açısından bakım-onarım ve taşıma giderleri nedeniyle ekonomik olmayan ve kullanılmasında fayda görülmeyen taşınırların devredilemeyeceği; bedelsiz devredilecek ve devredilemeyecek taşınırlara ilişkin esas ve usullerin Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından belirleneceği hükme bağlanmıştır. 08.09.2007 tarih ve 26637 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 27 sıra numaralı İhtiyaç Fazlası Taşınırların Bedelsiz Devri Tebliği'nin 4'üncü maddesinde; taşıt ve iş makinelerinin ihtiyaç fazlası taşınıra konu edilmeyeceği ve devredilmeyeceği ancak, idarece ihtiyaç duyulmadığından diğer idarelere bedelsiz devredilmesinde yarar görülenlerin, mahallî idarelerin meclis kararlarına bağlı olarak Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine devredilebileceği belirtilmiştir.

Anılan düzenlemeler kapsamında, ESHOT tarafından taşıtların bedelsiz devredildiğine dair meclis kararı ve devredilen Belediye tarafından bedelsiz devralınmasının uygun bulunduğuna dair alınacak meclis kararı ile devrin gerçekteşmesi için Hazine ve Maliye Bakanlığından uygun görüş alınması ve bu uygun görüşün akabinde de Taşınır Mal Mevzuatı gereğince devir işlemlerinin yapılması gerekmekte iken, söz konusu Bakanlığın izni olmadan 2021 yılında 103 adet taşıtın devir yapıldığı anlaşılmıştır.

Sonuç olarak Taşınır Mal Mevzuatı gereğince yapılacak taşıt devirlerinde ilgili mevzuat çerçevesinde işlem yapılması gerekmektedir.

BULGU 3: Sosyal Denge Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması

ESHOT Genel Müdürlüğü ile Tüm Belediye ve Yerel Yönetim Hizmetleri Emekçileri Sendikası (TÜM BEL-SEN) arasında akdedilen toplu sözleşmede mevzuata aykırı olarak

sosyal faaliyet, ücretli izin, belediye imkânlarından yararlanma, belediye organlarına gözlemci olarak katılma gibi konularda düzenlemeler yapılmıştır.

1982 Anayasası'nın 128'inci maddesinin ikinci fıkrasına göre; memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenleneceği, malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümlerinin saklı kalacağı hüküm altına alınmıştır.

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 15'inci maddesinde; belediyelerin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine sosyal denge tazminatı ödenebileceği, ödenebilecek aylık tutarın 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'na göre yapılan toplu sözleşmede belirlenen tavan tutarı geçemeyeceği ve anılan Kanun'da öngörülen hükümler çerçevesinde yapılabilecek sözleşmeyle belirlenebileceği hüküm altına alınmıştır.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 32'nci maddesine göre; 375 sayılı KHK'nin Ek 15'inci maddesi hükümleri çerçevesinde sosyal denge tazminatının ödenmesine belediyelerde belediye başkanının teklifi üzerine belediye meclisince karar verileceği, sözleşme döneminde verilecek sosyal denge tazminat tutarının ise ilgili mahalli idarede en çok üyeye sahip sendika ile belediye başkanı arasında imzalanan sözleşme ile belirleneceği hüküm altına alınmıştır. Madde metninden açıkça anlaşılacağı üzere belediye başkanı ile sendika temsilcisi sadece ödenecek olan sosyal denge tazminat tutarını kanuni sınırlar içinde tespit etmek üzere yetkilendirilmiştir.

4688 sayılı Kanun uyarınca imzalanan Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2020 ve 2021 Yıllarını Kapsayan 5. Dönem Toplu Sözleşme'nin Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme bölümünün "Sosyal denge tazminatı" başlıklı 1'inci maddesinde;

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

(2) Sosyal denge sözleşmesinin taraf sendikası, üyesi olmayan kamu görevlilerinden, aynı unvanlı üyesinden aldığı aidatın iki katına kadar sosyal denge sözleşmesi aidatı alabilir. Bu aidatı ödeyen kamu görevlileri, söz konusu sözleşmeden aynı usul ve esaslar dahilinde yararlanır.”

denilmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre; sosyal denge sözleşmesinde sadece görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre tavan tutarı aşmamak kaydıyla ödenebilecek tazminatın aylık tutarı düzenlenebilecektir. Sosyal denge sözleşmelerine, sözleşmenin adı farklı dahi olsa, farklı ödemelere ve hususlara ilişkin hükümler konulması ilgili mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

ESHOT Genel Müdürlüğü ile TÜM BEL-SEN arasında imzalanan ve yürürlük süresi 01.01.2021 ile 31.12.2021 tarihlerini kapsayan Toplu İş Sözleşmesinin bazı maddelerinde mevzuata aykırı hususlara yer verildiği görülmüştür.

Öncelikle taraflar arasında akdedilen sözleşmenin kapak başlığında, imzalanan metnin toplu iş sözleşmesi olduğu belirtilmiştir. Toplu sözleşme, kamu görevlilerinin geneline ve hizmet kollarına yönelik mali ve sosyal haklarını belirlemek üzere yürütülen toplu sözleşme görüşmeleri sonucunda mutabık kalınması durumunda taraflarca imzalanan sözleşmeyi ifade ettiğinden, imzalanan metin toplu sözleşme değil, sosyal denge tazminatı sözleşmesidir. Nitekim söz konusu durum 4688 sayılı Kanun'un 32'inci maddesinde de açıkça belirtilmiştir. Bu nedenle belediye ile ilgili sendika arasında imzalanan sözleşmenin adı “Toplu İş Sözleşmesi” değil, “Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesi” olmalıdır.

Bunun dışında söz konusu Sözleşmenin;

“Sosyal Çalışmalardan Yararlanma” başlıklı 15'nci maddesinde;

“a) Belediye kurumlarınca işletilen spor, kültür ve benzeri tesislerden çalışanların eş ve çocukları ücretsiz olarak yararlanır.

b) Kurum tarafından, çalışanların talebi halinde, hastalanma, cenaze, düğün, taşınma gibi ihtiyaçlarında kurumun araçları şoförü ile birlikte tahsis edilir.”

“Diğer Haklar ve Ücretli İzinler” başlıklı 23'üncü maddesinde;

“a) Sözleşmeden yararlanan belediye çalışanlarının ailesinin şikâyeti üzerine aile içi şiddet uyguladığı tespit edildiği durumlarda; söz konusu çalışanın sözleşme hükümlerinde yer alan mali ve sosyal yardımlar çalışanın eşine ödenir...

b) 8 Mart Dünya Emekçi Kadınlar Gününün kutlanıldığı hafta boyunca kadın çalışanların yapılan etkinliklere katılmaları için gerekli kolaylık sağlanır ve 8 Mart haftası boyunca dönüşümlü olarak kadın çalışanlar 1 gün izinli sayılırlar. İşveren bu düzenlemeyi genelge ile duyurur.

...

d) İşveren, 2021 yılının sonuna kadar tüm birimlerde ihtiyaç duyulan boş kadroları belirleyip 2022 yılında Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Sınavı açar.

...

l) İşveren, çalışanın vefatı halinde 1’inci derece yakınının işe alımında öncelik sağlar.

...

ö) Eşi doğum yapan personele 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 104 üncü maddesinin (B) fıkrasında düzenlenen 10 günlük ücretli izin verilir.”

“Belediye Organlarına Gözlemci Olarak Katılma” başlıklı 25’inci maddesinde;

“Çalışanları ilgilendiren kararlarla ilgili (Belediye Meclislerinde, Kent Meclislerinde, Belediye Encümeninde) gündemlerin görüşüldüğü Komisyonlara sendika gözlemci olarak katılabilir.”

“İkramiye Yardımı” başlıklı 27’nci maddesinde;

“a) Emek ve Dayanışma Günü olan 1 Mayıs öncesinde net 1.000,00 TL ödenir.

b) Kurban Bayramı öncesinde net 1.000,00 TL ödenir,

c) 29 Ekim Cumhuriyet Bayramı öncesinde net 1.000,00 TL ödenir

d) Aralık ayında yakacak yardımı olarak net 1.000,00 TL ödenir.”

hükümleri yer almaktadır. Sözleşmede yer alan söz konusu düzenlemeler sosyal denge tazminatının uygulanmasına ilişkin olmayıp 4688 sayılı Kanun'un 32'nci maddesine aykırılık teşkil etmektedir.

Kamu Kamu idaresi cevabında; 4688 sayılı Kanun'un 31'nci maddesi uyarınca yapılacak sözleşmenin 4688 sayılı Kanun'un uygulanması bakımından toplu sözleşme sayılamayacağı düzenlemesi mevcut ise de Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) kararı, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın "Milletlerarası antlaşmaları uygun bulma" başlığını taşıyan 90'ıncı maddesinin son fıkrasında yer alan ; "...Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası antlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası antlaşma hükümleri esas alınır." hükmü gereğince, 4688 sayılı Kanun ve bu Kanun uyarınca yapılmış olan toplu sözleşmelere konulan hükümlerin, uluslararası antlaşmalar ve uluslararası mahkeme kararları çerçevesinde hukuka uygun olduğunu belirtmiştir.

Ancak 4688 sayılı Kanun hükmünden açıkça anlaşılacağı üzere, sosyal denge sözleşmelerinde belediye başkanı ile sendika temsilcisi sadece ödenecek olan sosyal denge tazminat tutarını kanuni sınırlarda tespit etmek üzere yetkilendirilmiştir. Bunun dışında sözleşme hakkını toplu sözleşme gibi düşünmek ve sözleşme metnine yetkilendirilen husus dışında başkaca hükümler koymak mümkün bulunmamaktadır.

Sonuç olarak; bundan sonra imzalanacak sözleşmelerin mevzuatta belirtilen usul ve esaslara uygun olarak yapılması ve sosyal denge tazminatı sözleşmelerinde, sosyal denge tazminatının tutarının belirlenmesi ve uygulanmasına ilişkin hükümler dışında herhangi bir hüküm konulmaması gerekmektedir.

BULGU 4: İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmaması

ESHOT'da çalışan işçilerin sosyal hakları olan yıllık ücretli izinlerinin zamanında düzenli olarak kullanılmadığı ve bu nedenle birikmiş yıllık izin sürelerinin bulunduğu görülmüştür.

Anayasa'nın "*Çalışma şartları ve dinlenme hakkı*" başlıklı 50'nci maddesinde; dinlenmenin çalışanların hakkı olduğu ve bu haklar ile şartlarının kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

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 izninin faydalı olması için işveren tarafından alınması gereken tedbirler ve izinlerin kullanılması konusuna ilişkin usuller ile işverence tutulması zorunlu kayıtların şekline ilişkin hususların ilgili Bakanlık tarafından hazırlanacak bir Yönetmelik ile gösterileceği belirtilmiştir.

Bu Kanun hükmüne istinaden 03.03.2004 tarih ve 25391 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nde de yıllık izinlerin kullanımı ile ilgili olarak İş Kanunu'na benzer düzenlemeler yapılmıştır.

Aynı Kanun'un 103'üncü maddesinde ise yıllık ücretli izni bu Kanun'un 56'ncı maddesine aykırı olarak bölen veya hak edilmiş izni kullanmadan iş sözleşmesinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya belirtilen Yönetmelik'in esas ve usullerine aykırı olarak izin kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için ikiyüzyirmi Türk Lirası (2021 yılında 555 TL) idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

Ayrıca Cumhurbaşkanlığı'nın 30.06.2021 tarih ve 31527 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Tasarruf Tedbirleri konulu 2021/14 sayılı Genelge'sinde; 4857 sayılı Kanun kapsamında çalışan işçilerin yıl içinde kazandıkları yıllık ücretli izin sürelerinin ilgili yıl içerisinde, önceki yıllarda hak kazanıp kullanmadıkları yıllık izin sürelerinin de yürütülen hizmetlerde aksamaya sebep olmayacak şekilde azami üç yıl içerisinde kullandırılması gerektiği belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan düzenlemelere göre işverenin yıllık izinleri kullandırma yükümlülüğünü yerine getirmemesi ve işçinin de izin hakkından feragat etmesi mümkün değildir. Diğer taraftan işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları ücrete dönüşmekte ve yıllık izin karşılığı yapılacak olan bu ücret ödemesi de işçinin son ücreti üzerinden yapılacağından yüksek tutarlarda ödeme yapılmasına neden olmaktadır. Ayrıca Anayasal bir hak olan yıllık izinlerin

kullanılmaması durumunda idareler, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 103'üncü maddesi gereğince idari para cezası ile karşı karşıya kalabilmektedir.

Yapılan incelemede ESHOT'da sürekli işçi olarak görev alan 2.423 işçiden 2.283'ünün 31 ile 99 gün arasında, 137'sinin 100 ile 199 gün arasında, 3'ünün 200 ile 299 gün arasında kullanmadığı izinlerinin olduğu tespit edilmiştir. Bu işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları işçinin son ücreti dikkate alınarak izin ücreti ödeneceğinden idareler açısından öngörülemeyen giderlerin ortaya çıkmasına neden olacaktır.

Belirtilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar çerçevesinde ESHOT'da çalışan işçilerin yıllık ücretli izinlerinin, mevzuata uygunluk ve İdareye ek mali külfet getirmemesi amacıyla biriktirilmeden, zamanında ve düzenli olarak kullanılması sağlanmalıdır.

BULGU 5: Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi

Bütçe Emanetleri Hesabına kaydedilen tutarların ilgililere ödenmesi aşamasında mevzuata uyulmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Ödenemeyen giderler ve bütçeleştirilmiş borçlar" başlıklı 34'üncü maddesinde; "*Ödeme emri belgesine bağlandığı halde ödenemeyen tutarlar, bütçeye gider yazılarak emanet hesaplarına alınır ve buradan ödenir. Ancak, malın alındığı veya hizmetin yapıldığı malî yılı izleyen beşinci yılın sonuna kadar talep edilmeyen emanet hesaplarındaki tutarlar bütçeye gelir kaydedilir. Gelir kaydedilen tutarlar, mahkeme kararı üzerine ödenir.*

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 verilir.",

"Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları" başlıklı 61'inci maddesinin 6'ncı fıkrasında;

“Muhasebe yetkilileri, 34 üncü maddenin ikinci fıkrasındaki ödemeye ilişkin hükümler ile bu maddenin üçüncü fıkrasında belirtilen ödemeye ilişkin kontrol yükümlülüklerinden dolayı sorumludur...” hükümlerine yer verilmiştir.

27.05.2016 tarih ve 29724 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 320- Bütçe Emanetleri Hesabına ilişkin işlemleri düzenleyen 249’uncu maddesinde de; bütçe emanetine alınan tutarlardan gerek mali yıl içinde, gerekse yılı geçtikten sonra yapılacak ödemeler için muhasebe işlem fişi düzenleneceği ve bütçe emanetlerine alınan tutarların muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ilgililerine ödeneceği, ifade edilmektedir.

Mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, İdarenin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılayamadığı durumlarda alınan mal veya hizmet karşılığı tutarlar 320-Bütçe Emanetleri Hesabına kaydedilir. Ödemeler ise giderin muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre gerçekleştirilir.

320-Bütçe Emanetleri Hesabı ile ilgili muhasebe kayıtlarının incelenmesi neticesinde, bu hesaptan yapılan ödemelerin mevzuat hükümlerine aykırı olarak muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre yapılmadığı görülmüştür.

Sonuç olarak, 320-Bütçe Emanetleri Hesabından yapılan ödemelerin mevzuat hükümlerine uygun olarak muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre gerçekleştirilmesi 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

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

8. EKLER**EK 1: ÖNCEKİ YIL/YILLAR SAYIŞTAY DENETİM RAPORUNA İLİŞKİN İZLEME FORMU**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Sosyal Denge Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu husus yerine getirilmemiş olup, Raporun "Diğer Bulgular" kısmında 3 no.lu bulguda yer verilmiştir.
Bütçe Emanetleri Hesabında Kayıtlı Tutarların Muhasebe Kayıtlarına Alındığı Sıraya Göre Ödenmemesi	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu husus yerine getirilmemiş olup, Raporun "Diğer Bulgular" kısmında 5 no.lu

			bulguda yer verilmiştir.
--	--	--	--------------------------