

AVCILAR BELEDİYESİ  
— ZİMMET —

T.C.  
SAYIŞTAY  
5. DAİRE

SAYIŞTAY İLAMI

13 Nisan 2016

İlam Tarihi : 138

İlam No : - - -

Karar Tarihi : 02.02.2016 (Salı)

Karar No : 148

Yargılama Heyeti

Başkan : Erol AKBULUT

Üye : Hüseyin ARICI

Üye : Ömer ZENGİN

Üye : Rasim DOĞAN

Üye : İdris BULUT

Denetçi : Hikmet GÜLEK

Savcı : Hikmet TOSUN

Raportör : Ahmet AVUNDUKLUOĞLU

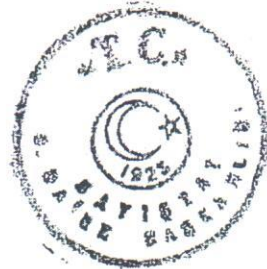
Kamu İdaresinin / Hesabın Adı

Denetim Dönemi

İstanbul Avcılar Belediyesi

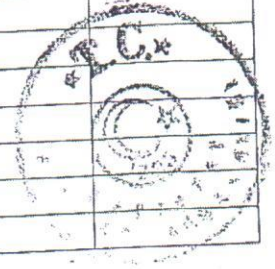
01.01.2014 - 31.12.2014

İstanbul Avcılar Belediyesi 2014 yılı hesabı ile ilgili olarak düzenlenen yargılamaya esas rapor ile anılan rapora ilişkin Savcının ve Üyenin yazılı düşünceleri 5. Dairede okunduktan sonra 6085 sayılı Sayıştay Kanununun 49 uncu maddesi gereğince yapılan yargılama sonunda;

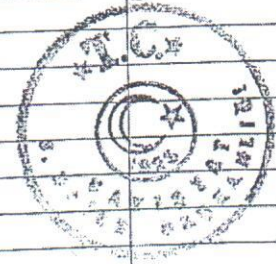


## İstanbul Avcılar Belediyesi

İlan Sıra No	Kamu Zararı		Belgenin		Sorgu	Rapor
	Miktarı	Çeşidi	Tarihi	Numarası	Madde No	Madde No
2	770.744,67 TL	Sosyal Denge Tazminatı	14.07.2014	7596	2	2
			14.07.2014	7597		
			14.07.2014	7598		
			14.07.2014	7599		
			14.07.2014	7600		
			14.07.2014	7601		
			14.07.2014	7602		
			14.07.2014	7603		
			14.07.2014	7604		
			14.07.2014	7605		
			14.07.2014	7607		
			14.07.2014	7608		
			14.07.2014	7609		
			14.07.2014	7610		
			14.07.2014	7611		
			14.07.2014	7612		
			14.07.2014	7613		
			14.07.2014	7614		
			14.07.2014	7615		
			14.07.2014	7616		
			14.07.2014	7617		
			14.07.2014	7651		
			12.09.2014	9555		
			12.09.2014	9556		
			12.09.2014	9557		
			12.09.2014	9558		
			12.09.2014	9559		
			12.09.2014	9560		
			12.09.2014	9561		
			12.09.2014	9562		
			12.09.2014	9563		
			12.09.2014	9564		
			12.09.2014	9566		
			12.09.2014	9567		
			12.09.2014	9568		
			12.09.2014	9569		
			12.09.2014	9570		
			12.09.2014	9571		
			12.09.2014	9572		
			12.09.2014	9573		
			12.09.2014	9574		



			12.09.2014	9575		
			12.09.2014	9576		
			12.09.2014	9577		
			12.09.2014	9578		
			12.12.2014	13056		
			12.12.2014	13057		
			12.12.2014	13058		
			12.12.2014	13059		
			12.12.2014	13060		
			12.12.2014	13061		
			12.12.2014	13062		
			12.12.2014	13063		
			12.12.2014	13064		
			12.12.2014	13065		
			12.12.2014	13067		
			12.12.2014	13068		
			12.12.2014	13069		
			12.12.2014	13070		
			12.12.2014	13071		
			12.12.2014	13072		
			12.12.2014	13073		
			12.12.2014	13074		
			12.12.2014	13075		
			12.12.2014	13076		
			12.12.2014	13077		
			12.12.2014	13078		
			12.12.2014	13079		



**Konu:** Belediye ile Sendika arasında imzalanan toplu iş sözleşmesi ile memur ve sözleşmeli personele, mevzuatın öngördüğü tavan tutarların üzerinde mali haklar sağlanması suretiyle 770.744,67 TL kamu zararına sebebiyet verildiği hususunun sorgu konusu yapıldığı görülmüştür.

**Duruşmaya Katılanlar:** Talepte bulunulmadığından duruşma yapılmamıştır.

**Savunmalar :** Raporda Harcama Yetkilisi sıfatıyla sorumluluğu bulunan; (Özel Kalem Müdürü) Burçin BAYKAL, (Şef) Nejat DUVARCI, (Müdür) A. Vedat ÖZYÜREK, (Bilgisayar İşletmeni) Kenan AKKAŞ, (Müdür) M. Necat ÖZEN, (Mühendis) H. İbrahim ŞAHBAZ, (Müdür) Zafer ERDOĞAN, (Müdür) Songül Tunç YARAY, (Müdür) İlhan KAHVECİ, (Avukat) M. Kemal TOPRAK, (Müdür) Abdurrahman BÖLÜKBAŞI, (Müdür) Pakize AKBABA, (Fen İşleri Müdürü) Ümit CİNOĞLU, (Mühendis) Sevinç MUTLUGÜN, (Şef) Muharrem GÜNERHAN, (Park ve Bahçeler Müdürü) İsmet KILIÇ, (V.H.K.İ.) Songül

## İstanbul Avcılar Belediyesi

ERİK, (Mühendis) Nilgün ÇENDEK, (Kültür ve Sosyal İşler Müdürü) Aykut ARSLAN, (Memur) Ender BALABAN, (Veteriner Hekim) Pervin KIRMIZI, (Zabıta Müdürü) M. Gürsel GÜVEN, (Teknisyen) Umut KAYA, (Müfettiş) Abdullah Hüsrev DEMİRCİ, (Zabıta Komiser) Hüseyin DOĞAN, (V.H.K.İ.) Canan MIRIK, (Müfettiş) Seda Gürsoy SARUHAN, (Avukat) Olgay TOY, (Mühendis) Köksal KOÇHAN, (Şef) Yusuf YAŞ, (Mühendis) Emre Remzi GÜRŞEN ile Gerçekleştirme Görevlisi sıfatıyla sorumluluğu bulunan; (Bilgisayar İşletmeni) Gökçe SEZER, (V.H.K.İ.) Nurcan KAYA, (Şef) Nurten FUNDA, (Ayniyat Memuru) Yunus ŞAHAN, (Sağlık Memuru) Behise KOCAAĞAOĞLU, (Topograf) Yasemin KARAIŞMAİLOĞLU, (Bilgisayar İşletmeni) Hüseyin KAYAALP, (V.H.K.İ.) Veli BOZKURT, (Şef) Hadice ŞAMCI, (Bilgisayar İşletmeni) Bülent KARAKIŞLA, (Kimyager) Engin ÇELİK, (V.H.K.İ.) Nilgün AKSU, (Memur) Cuma ÇELİK, (Bilgisayar İşletmeni) Özkan ÇIRAK, (V.H.K.İ.) Ahmet TOPAL, (V.H.K.İ.) Seher YURTSEVER, (Mühendis) Ercan EMRE, (Teknisyen) Sinan GÜMÜŞ, (Hizmetli) Mehmet MANDACI, (Tahsildar) Kemal KENAR, (Veteriner Sağlık Teknikeri) Turan TATAR, (Zabıta Memuru) Merdan ERCAN, (Memur) Barış KELEŞ, (Bilgisayar İşletmeni) Musa GÖKALP, (Mühendis) Ulaş KAHVECİ, (Eğitmen) Tülay ÖNCE, (Teknisyen) Alper ÇELİK, (Bilgisayar İşletmeni) İsa ALP, (Mühendis) Günel YAŞDAL, (V.H.K.İ.) Ömer ASLIYÜCE, (İşçi) Elif BÖRCEKLİ, (Veteriner Sağlık Teknisyeni) Erdinç DİNÇ, (Hemşire) Şaziye AŞKIN, (Programcı) Nihan AĞAOĞLU, (V.H.K.İ.) Sanem GÖZCÜ, (Programcı) Ümit ASLAN, (Zabıta Memuru) Nurettin ÇULHA, (Memur) A. Kürşat GÜLEŞ ve (Veteriner) Turan TATAR ortak mahiyetteki savunmalarında,

“Belediye ile sendika arasında imzalanan sözleşmenin hukuksal dayanaklar bölümünde “ilgili sözleşme Anayasamızın 90. Maddesi gereğince iç hukukta doğrudan uygulanması gereken ülkemizin tarafı olduğu uluslararası sözleşmeler ve kararlarının gereği tam ve eksiksiz olarak yerine getirilmesi gereken Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararları çerçevesinde yapılmıştır” hükmünün yer aldığını, Ülkemiz Anayasası'nın 90. Maddesinde de belirtildiği üzere ülkemizin taraf olduğu ve usulüne uygun bir şekilde onaylanan Uluslararası sözleşmelerin ile yasal mevzuatın çelişmesi halinde Uluslararası Sözleşme hükümlerinin belirleyici olduğunu, bu itibarla ilgili Sayıştay denetim raporunda ifade edilen kamu zararının hukuksal bir gerekçesi bulunmadığını,

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinde, Avrupa Sosyal Şartı ve ILO'nun 87, 98 ve 151 sayılı sözleşmelerinde belirtildiği üzere kamu çalışanlarının ekonomik ve sosyal haklarını



korumak ve geliştirmek için işverenleri ile eşit koşullarda, özgür biçimde toplu pazarlık yapıp sözleşme imzalaması en temel insan haklarından birisi olduğunun kabul edildiğini, kamu görevlilerin toplu sözleşme özgürlüğü hakkının; çalışanlar ve işveren arasındaki özgür toplu pazarlık hakkını her hangi bir kısıtlamaya tabi olmamak üzere güvenceye alan ILO'nun 98 sayılı sözleşmesinin 4. Maddesi başta olmak üzere ILO'nun 87 ve 151 sayılı sözleşmelerinde açıkça temel bir hak olarak tanımlanmakta olduğunu,

Sonuç olarak, ülkemiz Anayasasına göre iç hukukta mevcut yasal mevzuatın üzerinde doğrudan uygulanabilir nitelikte kabul edilen ILO sözleşmeleri ve sözleşmelerin tamamlayıcı unsuru olarak kabul edilen komite kararlarında toplu iş sözleşmesinin sendikal örgütlülüğün ayrılmaz bir parçası olduğu belirtilmekte, bu hakkın kullanımına yönelik her hangi bir engelleme veya kısıtlamanın sendikal örgütlülüğe müdahale niteliğinde olduğunu, Bu itibarla kendilerinden savunma istenilen sorgu yazısında üyesi oldukları Sendika ile Avcılar belediyesi arasında imzalanmış olan toplu sözleşme nedeniyle kendilerine yapılan mali ödemenin her hangi bir sınır ile kısıtlanmasının, kendilerinin en temel insan hakkı olan Sendikal örgütlenme ve bu örgütlülüğün bir gereği olan toplu sözleşme hakkını özgür biçimde kullanmalarına müdahale niteliğinde olduğunu,

Anayasa'nın 90. maddesinde "...Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası antlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası andlaşma hükümleri esas alınır." hükmünün amir olduğunu, Anayasa'da da belirtildiği üzere "sendikal hak ve özgürlükler" in temel hak ve özgürlükler kapsamında insan haklarından olduğunu, bu itibarla, Anayasa'nın 90. maddesine uygun olarak onanarak, yürürlüğe konulan milletlerarası sözleşmeler içerisinde; İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi, Kişisel ve Siyasal Haklar Sözleşmesi, Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi, Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 87 sayılı Sendika Özgürlüğü ve Sendika Hakkının Korunması Sözleşmesi ile 98 sayılı Örgütlenme Hakkı ve Toplu Pazarlık Sözleşmesi yer almakta olup, tüm bu uluslararası anlaşmaların temel insan hakları sözleşmelerinden olduğunu, ayrıca bu sözleşmeleri ulusal hukuka katan özel bir yasal düzenleme olmadan direkt uygulanabileceğinin Anayasa'nın 90. maddesinde kesin olarak hükme bağlanmış olduğunu,

Netice itibariyle Anayasanın 90. Maddesi hükmü gereğince; Sayıştay tarafından kamu zararı iddiasıyla başlatılan iş bu soruşturmada temel alınması gereken hukuksal dayanakların, başta ILO'nun onaylanarak usulüne göre yürürlüğe konulmuş bulunan 87, 98 ve 151 sayılı



sözleşmeleri ve bu sözleşmelere dayalı olarak verilen ILO denetim organlarının kararları olduğunu, ancak Sayıştay'ın haklarında başlattığı ilgili sorguda ülkemiz Anayasasına aykırı bir şekilde sadece mevcut yasal mevzuatta belirlenen miktar, süre vb. sınırların dikkate alındığını,

Yukarda belirtilen hukuksal dayanaklar çerçevesinde haklarında başlatmış olan Sayıştay Sorgusunun; ülkemiz Anayasası tarafından mevcut yasal mevzuat ile idari düzenlemelerin üzerinde temel bağlayıcılığı olduğu kabul edilen, ülkemizin taraf olduğu uluslararası sözleşmelerle garanti altına alınmış çalışanların örgütlenme ve toplu sözleşme hakkının kullanımına müdahale niteliği taşıdığından; bütün sonuçlarıyla geçersiz kınılması hususundaki savunmalarını sunduklarını" belirtmişlerdir.

**Denetçi Görüşü:** Denetçi raporunun sonuç kısmında;

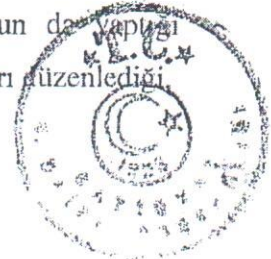
Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının "*Cumhuriyetin Nitelikleri*" başlıklı 2 nci maddesinde; "Türkiye Cumhuriyetinin, bir hukuk Devleti" olduğu,

Anayasa uygun olarak hukuk devleti ilkesi gereği, memurlar için yapılacak toplu sözleşmelerin ancak yasamanın düzenlediği kanunlar ve onun verdiği yetkiye istinaden kullanılacağını açık olduğu, buna istinaden 2010 Anayasa değişikliği ile memurlara toplu sözleşme hakkı getirildiği ve bu hakkın kullanımını düzenlemek için 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun da değişiklikler yapıldığı, düzenlemeye uygun olarak memurların toplu sözleşme yapılabildiği; ayrıca belediyelere sosyal denge tazminatını belirleme yetkisi verildiği,

Anayasa değişikliği ile yapılan düzenlemenin gerekçesinde, Anayasanın 51 inci maddesinin dördüncü fıkrasının, sendika özgürlüğünü iş kolu ile sınırlamakta ve aynı zamanda aynı iş kolunda birden fazla sendikaya üye olunamayacağını hükme bağlamakta olduğu, bu düzenlemenin, Uluslararası Çalışma Teşkilatının (ILO) Sendika Özgürlüğüne ve Örgütlenme Hakkının Korunmasına İlişkin 87 Sayılı Sözleşmesine aykırı olması sebebiyle 51 inci maddenin dördüncü fıkrasının yürürlükten kaldırıldığı,

Yani görüleceği üzere memurların toplu sözleşme hakkı mevcut olup, 2010 anayasa değişikliği ile ve akabinde bu değişikliğe uygun olarak düzenlenen 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu ile durumun çözüme kavuşturulduğu,

Kanun koyucunun anayasa değişikliğinden sonra 4688 sayılı Kanun da yaptığı değişiklikle, kamu görevlilerinin toplu sözleşme yapılmasına ilişkin usul ve esasları düzenlediği,



Kanunun Geçici 14 üncü Madde sinde (Ek: 4/4/2012-6289/30 md.) aynen;

"15/3/2012 tarihinden önce 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 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. Anılan sözleşmelerin uygulanmasına devam edildiği dönem için 32 nci madde hükümleri çerçevesinde ayrıca sözleşme yapılamaz. Söz konusu sözleşmeleri 31/12/2015 tarihinden önce sona eren veya mevcut sözleşmeleri bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten sonra karşılıklı olarak feshedilen kapsama dahil idareler, sözleşmelerinin sona eriş veya fesih tarihini izleyen bir ay içinde sözleşmelerin sona erdiği veya feshedildiği tarih ile bu Kanunda öngörülen toplu sözleşme dönemi sonuna kadarki dönemle sınırlı olmak üzere üçüncü fıkra hükümleri dikkate alınmaksızın 32 nci madde hükümleri çerçevesinde sözleşme yapabilir. Ancak 32 nci madde uyarınca toplu sözleşmede belirlenen tavan tutarın, unvanlar itibarıyla ilgili personele söz konusu sözleşmeler uyarınca yapılmakta olan ortalama aylık ödemenin altında kalması halinde; üçüncü fıkra hükümleri dikkate alınmaksızın 32 nci madde hükümleri esas alınarak 31/12/2015 tarihine kadar uygulanabilecek sözleşmelerde bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihte uygulanan sözleşme uyarınca unvanlar itibarıyla ilgili personele ödenen ortalama aylık tutar tavan olarak esas alınabilir. Bu şekilde yapılacak ödemeler kazanılmış hak sayılmaz." Hükümü yer almaktadır. 4688 sayılı Kanun'un geçici 14. üncü maddesinde belirtilen 15/03/2012 tarihinden sonra, 31/12/2015 tarihine kadar uygulanabilecek sözleşmelerde bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihte uygulanan sözleşme olan 24.05.2011 tarihinde imzalanan (01.01.2011-31.12.2012) kapsayan sözleşme uyarınca unvanlar itibarıyla ilgili personele ödenen ortalama aylık tutar tavan olarak esas alınabilir" hükümlerine yer verildiği,

Kanunun geçici 14 üncü maddesi, 15/03/2012 tarihinden önce sözleşmelerde mevcut bulunan hükümlerin sözleşme süresi sonuna kadar uygulanmasına cevaz verdiği ve bu tarihten sonra yapılacak sözleşmelerinde bu hükümler çerçevesinde olacağı yeni gelir sağlayan mali hükümler ihdas edilemeyeceğinden, 19.03.2013 tarihinde 19.03.2013 - 30.03.2014 tarihlerini kapsayan ve 09.05.2014 tarihinde 01.04.2014 - 31.03.2016 tarihlerini kapsayan toplu iş sözleşmelerine istinaden ilgili personele yeni ücret artışı yaparak ödeme yapılmasının mümkün bulunmadığı,

19.03.2013 tarihinde 19.03.2013 - 30.03.2014 tarihlerini kapsayan toplu iş sözleşmesi hükümlerinin, Kanunen öngörülen 15/03/2012 tarihinden önce 24.05.2011 tarihinde



imzalanan (01.01.2011-31.12.2012) esas alınacak sözleşme hükümlerine uygun iken 09.05.2014 tarihinde 01.04.2014 - 31.03.2016 tarihlerini kapsayan toplu iş sözleşmesinin, yukarıdaki hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, Kanunen öngörülen 15/03/2012 tarihinden önce 24.05.2011 tarihinde imzalanan (01.01.2011 - 31.12.2012) esas alınacak sözleşme hükümlerinden farklı mali hükümler içermekte olduğu,

Yani Avcılar Belediyesinin, geçici madde hükmüne göre bir önceki toplu sözleşme ile verilen ortalama tutarları dikkate almamış ve bu tutarlara bağlı kalmamış ve yeni sözleşme ile daha önce ki sözleşmede olmayan bir çok hakkı sözleşme metnine koymuş olduğu,

Netice itibariyle, Avcılar Belediyesinde, kanunun 15/03/2012 tarihinden önce sözleşmelerde mevcut bulunan hükümlerin sözleşme süresi sonuna kadar uygulanmasına cevaz verdiği ve bu tarihten sonra yapılacak sözleşmelerinde bu hükümler çerçevesinde olacağı, bu tarihte ki sözleşmeye göre ödenen ortalama aylık ödemenin üstünde olacak şekilde yeni mali hükümler-ücret artışları ihdas edilemeyeceğinden dolayı, 2014 yılında memur personele ödenen sosyal denge ödemesinin 2012 yılındaki ödenen ortalama sosyal denge ödemesinden fazla olan kısmının kamu zararına neden olduğu, Bu durum sonucu oluşan 770.744,67 TL kamu zararının sorumlulara ortaklaşa ve zincirleme ödetirilmesinin uygun olacağı”

ifade edilmiştir.

**Savcı Görüşü:** Savcı tarafından verilen görüşte de; “Belediye Başkanlığı ile ilgili sendika arasında imzalanan toplu iş sözleşmesinde mevzuata aykırı hükümler yer verilmek suretiyle belediyede çalışan memurlara mevzuatın öngördüğü tavan tutardan daha fazla (iyileştirme zammı) çeşitli adlar altında sosyal denge tazminatı ödenerek kamu zararına sebebiyet verildiği raporda ifade edilmektedir.

Belediye ile sendikalar arasında sosyal denge tazminatı ödenmesi hususunda 2012 yılında iki yıllık bir sözleşme imzalanmış ve sözleşme Nisan 2014 yılı itibariyle son bulmuştur. Nisan 2014 tarihinde belediye ile sendika arasında yeniden sözleşme imzalandığı ve bu sözleşme çerçevesinde memur ve üst düzey görevlilere değişik miktarlarda ve özel günlerde olmak üzere ikramiye, yemek yardımı verilmesi hükmüne bağlandığı, yeni sözleşme ile öngörülen söz konusu ödemelerin ortalaması, 2012 yılında yapılan sözleşmede belirlenen tazminat tutarının üzerine çıktığı anlaşılmaktadır.

4688 sayılı Kanunun geçici 14 üncü maddesi hükmüne göre, 15.03.2012 tarihinden önce idareler ve sendikalar arasında değişik adlar altında yapılan sözleşmelerin

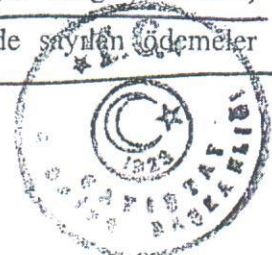


uygulanmasında, söz konusu sözleşmelerde öngörülen sürelerin sonuna kadar edilebileceği, 31.12.2015 tarihinden önce sözleşmenin herhangi bir sebeple sona ermesi ve bir ay içerisinde sözleşmenin tekrar imzalanması durumunda, 31.12.2015 tarihine kadar sosyal denge tazminatının önceki sözleşmede öngörülen tavan tutarlarının ödenmesine devam edileceği hükmüne yer verilmiş olması nedeniyle, Nisan 2014 tarihinde daha yüksek miktarda iyileştirme zammı öngörülmesinin mevzuata aykırı olduğu ve kamu zararını oluşturduğu raporda belirtilmektedir. Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının “Toplu İş Sözleşmesi ve Sözleşme Hakkı” başlıklı 53 üncü maddesinde; “İşçiler ve işverenler, karşılıklı olarak ekonomik ve sosyal durumlarını ve çalışma şartlarını düzenlemek amacıyla toplu iş sözleşmesi yapma hakkına sahiptirler.

Toplu iş sözleşmesinin nasıl yapılacağı kanunla düzenlenir. Memurlar ve diğer kamu görevlileri, toplu sözleşme yapma hakkına sahiptirler. Toplu sözleşme yapılması sırasında uyuşmazlık çıkması halinde taraflar Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurabilir. Kamu Görevlileri Hakem Kurulu kararları kesindir ve toplu sözleşme hükmündedir. Toplu sözleşme hakkının kapsamı, istisnaları, toplu sözleşmeden yararlanacaklar, toplu sözleşmenin yapılma şekli, usulü ve yürürlüğü, toplu sözleşme hükümlerinin emeklilere yansıtılması, Kamu Görevlileri Hakem Kurulunun teşkili, çalışma usul ve esasları ile diğer hususlar kanunla düzenlenir” hükümleri yer almaktadır.

Bu doğrultuda 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanununun 28 inci maddesinde; “ Toplu sözleşme; kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarını düzenleyen mevcut mevzuat hükümleri dikkate alınarak kamu görevlilerine uygulanacak katsayı ve göstergeler, aylık ve ücretler, her türlü zam ve tazminatlar, ek ödeme, toplu sözleşme ikramiyesi, fazla çalışma ücreti, harcırah, ikramiye, doğum, ölüm ve aile yardımı ödenekleri, cenaze giderleri, yiyecek ve giyecek yardımları ve diğer mali ve sosyal hakları kapsar” denilmektedir.

Söz konusu maddede sayılan ve ödemelerle ilgili olarak belirtilen “mevcut mevzuat hükümlerinin dikkate alınması” hususu, bu konuları düzenleyen mevzuata aynıyla uyulması anlamına gelmediği, Kanunda belirtilen üst sınırın üzerinde sözleşmeyle daha yukarıda bir tavan tutarın belirlenmesinde bir engel bulunmadığı, bu bağlamda belediye ile sendika arasında imzalanan Toplu İş Sözleşmesinin iyileştirme zammına (sosyal denge tazminatı) ilişkin düzenlenen hususun, 4688 sayılı kanunun 28 inci maddesinde sayılan ödemeler



kapsamında bir düzenleme olduğundan bu durumun adı geçen kanuna aykırılık teşkil etmediği ve bu çerçevede yapılan ödemelerin kamu zararı oluşmadığı değerlendirilmektedir.

Bu itibarla, işlemler ile ilgili olarak kamu zararı oluşmadığından ilişilecek bir husus bulunmadığına karar verilmesi uygun olur” denilmiş olmakla,

#### **Gereği Görüldü:**

Belediye ile Sendika arasında imzalanan toplu iş sözleşmesi ile memur ve sözleşmeli personele, mevzuatın öngördüğü tavan tutarların üzerinde mali haklar sağlanması suretiyle 770.744,67 TL kamu zararına sebebiyet verildiği hususu ile ilgili olarak;

Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının “*Toplu İş Sözleşmesi ve Sözleşme Hakkı*” başlıklı 53 üncü maddesinde; “*İşçiler ve işverenler, karşılıklı olarak ekonomik ve sosyal durumlarını ve çalışma şartlarını düzenlemek amacıyla toplu iş sözleşmesi yapma hakkına sahiptirler.*

*Toplu iş sözleşmesinin nasıl yapılacağı kanunla düzenlenir. Memurlar ve diğer kamu görevlileri, toplu sözleşme yapma hakkına sahiptirler. Toplu sözleşme yapılması sırasında uyuşmazlık çıkması halinde taraflar Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurabilir. Kamu Görevlileri Hakem Kurulu kararları kesindir ve toplu sözleşme hükmündedir. Toplu sözleşme hakkının kapsamı, istisnaları, toplu sözleşmeden yararlanacaklar, toplu sözleşmenin yapılma şekli, usulü ve yürürlüğü, toplu sözleşme hükümlerinin emeklilere yansıtılması, Kamu Görevlileri Hakem Kurulunun teşkili, çalışma usul ve esasları ile diğer hususlar kanunla düzenlenir” hükümleri yer almaktadır.*

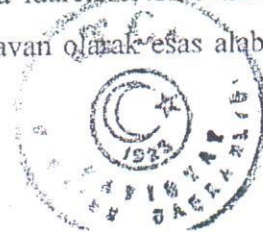
Bu doğrultuda, 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Ek 15. maddesinde, “*Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile il özel idarelerinin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine sosyal denge tazminatı ödenebilir. Sosyal denge tazminatının ödenebilecek aylık tutarı, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanununa göre yapılan toplu sözleşmede 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 anılan Kanunda öngörülen hükümler çerçevesinde yapılabilecek sözleşmeyle belirlenir” denilmektedir.*

4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanununun “*Mahalli İdarelerde Sözleşme İmzalanması*” başlıklı 32. maddesinde “*27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 15 inci maddesi hükümleri çerçevesinde sosyal denge tazminatının ödenmesine belediyelerde belediye başkanının teklifi üzerine*



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 sendikamın genel başkanı veya sendika yönetim kurulu tarafından yetkilendirilecek bir temsilcisi ile belediyelerde belediye başkanı, il özel idaresinde vali arasında toplu sözleşme sürecinin tamamlanmasını izleyen üç ay içerisinde sözleşme yapılabilir...” denilmekle birlikte aynı kanunun Geçici 14. Maddesinde “15/03/2012 tarihinden önce 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 15 inci maddesi kapsamındaki idareler ile ilgili sendikalar arasında toplu iş sözleşmesi, toplu sözleşme, sosyal denge sözleşmesi ve benzer adlar altında imzalanan sözleşmelerin uygulanmasına, söz konusu sözleşmelerde öngörülen sürelerin sonuna kadar devam edilebilir Anılan sözleşmelerin uygulanmasına devam edildiği dönem için 32 nci madde hükümleri çerçevesinde ayrıca sözleşme yapılamaz. Söz konusu sözleşmeleri 31/12/2015 tarihinden önce sona eren veya mevcut sözleşmeleri bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten sonra karşılıklı olarak feshedilen kapsama dahil idareler, sözleşmelerinin sona eriş veya fesih tarihini izleyen bir ay içinde sözleşmelerin sona erdiği veya feshedildiği tarih ile bu Kanunda öngörülen toplu sözleşme dönemi sonuna kadarki dönemle sınırlı olmak üzere üçüncü fıkra hükümleri dikkate alınmaksızın 32 nci madde hükümleri çerçevesinde sözleşme yapabilir. Ancak 32 nci madde uyarınca toplu sözleşmede belirlenen tavan tutarın, unvanlar itibarıyla ilgili personele söz konusu sözleşmeler uyarınca yapılmakta olan ortalama aylık ödemenin altında kalması halinde; üçüncü fıkra hükümleri dikkate alınmaksızın 32 nci madde hükümleri esas alınarak 31/12/2015 tarihine kadar uygulanabilecek sözleşmelerde bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihte uygulanan sözleşme uyarınca unvanlar itibarıyla ilgili personele ödenen ortalama aylık tutar tavan olarak esas alınabilir. Bu şekilde yapılacak ödemeler kazanılmış hak sayılmaz” hükümlerine yer verilmiştir.

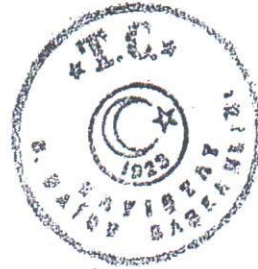
Söz konusu Geçici 14 üncü maddenin son bölümünde, 11.04.2012 tarihinde uygulanan sözleşmede öngörülen hakların üzerinde bir ödemenin yapılmaması veya yasaklanması söz konusu değildir. Buradaki düzenleme ile idarelere, yeni yapılan toplu sözleşmede belirlenen tavan tutarın, daha önceki sözleşmeler ile sağlanan aylık ödemenin altında kaldığı durumlarda, 31.12.2015 tarihine kadar idarelerin uygulayacakları sözleşmelerde, 11.04.2012 tarihinde uygulanan sözleşmeye göre ödenen ortalama aylık tutarın tavan aylık olarak esas alınabileceği yetkisi verilmiştir. Sonra yapılan sözleşmedeki tavan tutar; önceki sözleşmede öngörülen ortalama kazançtan daha düşük ise, bu durumda idarelere 11.04.2012 tarihinde uygulanan sözleşmeye göre ödenen, ortalama aylık tutarı tavan olarak esas alınabilme yetkisi



verilmektedir. Başka bir deyişle, 31.12.2015 tarihine kadarki dönemde, 11.04.2012 tarihinde uygulanan sözleşmede unvanlar itibariyle ilgili personele ödenen meblağın altına inilmeyebileceği yetkisi, personele yapılan önceki ödemeler kadar ödeme yapma konusunda idarelere takdir yetkisi verilmiştir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar çerçevesinde, Belediye ile Sendika arasında imzalanan toplu iş sözleşmesi ile memur ve sözleşmeli personele ödenen ve mevzuatına uygun olduğu anlaşılan 770.744,67 TL ile ilgili olarak ilişilecek husus bulunmadığına,

İş bu ilamın tebliğ tarihinden itibaren 6085 sayılı Sayıştay Kanununun 55 inci maddesi gereğince altmış gün içerisinde Sayıştay Temyiz Kurulu nezdinde temyiz yolu ve 56 ncı maddesi gereğince beş yıl içinde Sayıştay Daireleri nezdinde yargılamanın iadesi yolu açık olmak üzere oybirliğiyle,



02.02.2016 tarihinde karar verildiği Sayıştay 5 inci Dairesinde saklı 148 karar sayılı tutanakta yazılı olmakla işbu ilam düzenlendi.

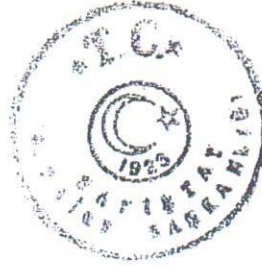
**Erol AKBULUT**  
5. Daire Başkanı

**Hüseyin ARICI**  
Üye

**Ömer ZENGİN**  
Üye

**Rasim DOĞAN**  
Üye

**İdris BULUT**  
Üye



  
**Makbule TAMER**  
İlam Müdürü

12 Nisan 2016