



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

AYDIN BOZDOĞAN BELEDİYESİ

2020 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2021



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	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.....	13

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2:2020 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	4
Tablo 3:2020 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	4
Tablo 4:2020 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	5
Tablo 5:Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri.....	6
Tablo 6:Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri.....	6
Tablo 7:Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	7
Tablo 8: Hatalı Olarak 191 Hesabına Kaydedilen İşlemlerden Örnekler	14
Tablo 9:Kredi Anapara Geri Ödemeleri.....	18
Tablo 10:Hatalı Olarak 630 Hesabına Kaydedilen İşlemlerden Örnekler	20
Tablo 11: Bozdoğan Belediyesi 2020 Yılı Borç Stoku	26
Tablo 12: Doğrudan Temin Sınırını Aşan İşlemlerden Örnekler.....	35

KISALTMALAR

ÇTV: Çevre temizlik Vergisi

KDV: Katma Değer Vergisi

KHK: Kanun Hükmünde Kararname

KİK: Kamu İhale Kurumu

TL: Türk Lirası

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Bazı Mal ve Hizmet Alımlarında, Katma Değer Vergisi Tutarının Mal Bedeline Eklenmesi Gerekirken İndirim Konusu Yapılması
2. Belediye Tarafından Kamu Kurumlarına Yapılan Taşınmaz Tahsislerinin Muhasebe Kayıtlarında Takip Edilmemesi
3. İller Bankasınca Kesilen Sermaye Paylarının Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı'na Kaydedilmemesi
4. Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesaplarının Hatalı Kullanılması
5. Kısa ve Uzun Vadeli Banka Kredileri Hesaplarının Gerçek Durumu Yansıtması
6. Satın Alınan Bazı Mal ve Malzemelerin İlgili Aktif Hesaplar yerine Giderler Hesabına Kaydedilmesi
7. Taşınmazların Değer Tespitinin ve Cins Tashihlerinin Yapılmaması
8. Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı'nın Gerçek Durumu Yansıtması

B. Diğer Bulgular

1. Bazı Mal Alımlarında Yanlış İhale Usullerinin Kullanılması
2. Borç Stok Tutarının Yasal Sınırın Üzerinde Olması ve Borçlanma Limit Aşımına İlişkin Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Onayının Alınmaması
3. Ödenen Elektrik Faturası Bedeli içinde Muaf Olunması Gereken Elektrik Tüketim Vergisinin de Bulunması
4. Gecekondu Fonu Hesabının Oluşturulmaması
5. Kadrolu İşçilerin Yıllık İzinlerinin Düzenli Olarak Kullanılmaması
6. Muafiyetler Kapsamında Yer Almadığı Halde Dernek Binalarından Çevre Temizlik Vergisi'nin Alınmaması

7. Otopark Yönetmeliği Hükümleri Uyarınca Alınması Gereken Otopark Bedellerinin Takip ve Tahsilinin Yapılmaması
8. Personel Giderlerinin Mevzuatta Belirlenen Sınırların Üzerinde Olması
9. Süreklilik Gösteren Bazı Mal Alımlarının Doğrudan Temin Sınırının Altında Kalacak Şekilde Kısımlar Halinde Alınması
10. Tahsil Edilen Çevre Temizlik Vergisi'nden Büyükşehir Belediyesine Gönderilmesi Gereken Payların Eksik Gönderilmesi ve Gönderilenlerin Hatalı Muhasebeleştirilmesi
11. Taşınmaz İcmal Cetvellerinin Düzenlenmemesi
12. Telekomünikasyon Alt Yapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Takip ve Tahsilinin Yapılmaması
13. Çok sayıda Nakit Tahsilat İçin Kasa Hesabı'nın ve Diğer Hazır Değerler Hesabı'nın Kullanılmaması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

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

Bozdoğan Belediyesinin karar organı olan Belediye Meclisi, Belediye Başkanı dahil olmak üzere 16 üyeden oluşmaktadır.

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

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

Bozdoğan Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı 1 adet birim

belirlenmiştir. Bu birim Zabıta Amirliği'dir. Başkana bağlı 1 adet meclis üyeleri arasından seçilen başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin 12 adet hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili başkan yardımcılığına bağlıdır.

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

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	146	28
Sözleşmeli Personel		10
Kadrolu İşçi	73	25
Geçici İşçi		
Toplam	219	63
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel		150

Belediyenin doğrudan ve/veya dolaylı hissedarı olduğu 2 adet şirket bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

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

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

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

Tablo 2: 2020 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod1	Giderin Türü	Geçen Yılandan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Eklenen / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
1	Personel Giderleri	-	13.643.787,00	5.996.256,00	19.168.517,00	17.647.741,85	1.520.775,15	-
2	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	-	2.856.378,00	-81.126,00	2.937.504,00	1.073.669,90	1.102.742,10	-
3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	-	21.776.121,00	5.111.270,00	27.791.505,00	21.068.199,58	6.723.305,42	-
4	Faiz Giderleri	-	1.176.120,00	70.000,00	2.746.120,00	2.746.000,01	119,99	-
5	Cari Transferler	-	632.268,00	-	469.520,00	13.850,12	455.669,88	-
6	Sermaye Giderleri	-	1.315.390,00	-	1.867.390,00	665.043,63	1.202.346,37	-
7	Sermaye Transferleri	-	52.272,00	-	52.272,00	31.415,60	20.856,40	-
8	Borç Verme	-	-	-	-	-	-	-
9	Yedek Ödenek	-	4.347.664,00	-	528.264,00	-	528.264,00	-
Toplam		-	45.800.000,00	11.258.652,00	54.800.000,00	43.245.920,69	11.554.079,30	-

Bozdoğan Belediyesinin 2020 mali yılı bütçesi ile 45.800.000,00 TL ödenek öngörölmüş yıl içinde eklenen ödenekle birlikte 2020 yılı ödenek toplamı 54.800.000,00 TL olmuştur. Yıl içinde 43.245.920,69 TL Bütçe Gideri yapılmış, kalan 11.554.079,30 TL ödenek ise iptal edilmiştir.

Tablo 3: 2020 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	10.619.858,00	2.809.293,42	3.647,91	2.805.645,51	26
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	17.126.740,00	11.685.792,32	18.785,00	11.667.007,32	68

04- Alınan Bağış ve Yardımlar	8.999.039,00	7.233.659,15	-	7.233.659,15	80
05- Diğer Gelirler	17.173.026,00	15.005.857,21	-	15.005.857,21	87
06- Sermaye Gelirleri	881.337,00	28.034,21	-	28.034,21	3
08-Alacaklardan Tahsilat					
09- Red ve İadeler				22.432,91	
Toplam	54.800.000,00	36.762.636,31	22.432,91	36.740.203,40	67

2020 yılında net bütçe geliri %67 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri (%26), teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%68) ve sermaye gelirleri ise (%3) beklenenin çok altında gerçekleşmiştir. Tahmin edilen gelir bütçesinin gerçekleşmemesinin en önemli nedeni, 2020 yılında ortaya çıkan Covid-19 salgını nedeniyle vergi gelirleri ile teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde istenilen gelir düzeyinin elde edilememesidir.

Tablo 4: 2020 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	13.643.787,00	17.647.741,85	129
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	2.856.378,00	1.073.669,90	38
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	21.776.121,00	21.068.199,58	97
04- Faiz Gideri	1.176.120,00	2.746.000,01	233
05- Cari Transferler	632.268,00	13.850,12	2
06- Sermaye Giderleri	1.315.390,00	665.043,63	51
07- Sermaye Transferleri	52.272,00	31.415,60	60
08- Borç Verme			
09- Yedek Ödenekler	4.347.664,00	-	
Toplam	41.452.336,00	43.245.920,69	104

Tabloda görüldüğü üzere 2020 yılında bütçe giderleri %104 seviyesinde gerçekleşmiştir. Personel giderlerinde başlangıç bütçesinde öngörülen tutar % 29 oranında, faiz giderlerinde ise %133 oranında aşılmıştır. Personel harcamalarına ilişkin diğer gider kalemi olan sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri %38 olarak gerçekleşmiştir. Personel giderleri ile faiz giderleri beklenenin üstünde gerçekleşirken diğer giderler beklenenin altında gerçekleşmiştir. Personel giderlerindeki artışın nedeni işten çıkarılan işçiler için kıdem ve ihbar

tazminat ödemeleri ile bu işçilerin kullanılmamış izin ücret ödemelerinden, faiz giderlerindeki artış ise buna bağlı oluşan kaynak ihtiyacının giderilmesi için kullanılan kredilerden kaynaklanmaktadır.

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

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

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2018 Yılı (TL) (A)	2019 Yılı (TL) (B)	2020 Yılı (TL) (C)	2019-2018 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2020-2019 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	3.092.720,40	3.140.104,28	2.809.293,42	1	-10
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	11.501.696,69	11.880.919,86	11.685.792,32	3	-2
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	1.900,58	1.323.439,71	7.233.659,15	695	446
Diğer Gelirler	12.308.311,90	12.651.985,45	15.005.857,21	3	19
Sermaye Gelirleri	5.003.196,03	51.679,98	28.034,21	-99	-46
Toplam	31.907.825,60	29.048.129,28	36.762.636,31	-9	27
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	53.552,70	21.719,81	22.432,91	-59	3
Net Toplam	31.854.272,90	29.026.409,47	36.740.203,40	-0,09	27

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2020 yılında gelirler bir önceki yıla göre 7.713.793,93 TL'lik (%27) artış göstermiştir. Bu çerçevede; vergi gelirlerinde 330.810,86 TL'lik (%10), teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde 195.127,54 TL'lik (%2) azalış olmasına rağmen alınan bağış ve yardımlarda 5.910.219,44 TL (%446), diğer gelirlerde de 2.353.871,76 TL (%19) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur. Vergi gelirleri ile teşebbüs ve mülkiyet gelirlerindeki azalışın nedeni 2020 yılında etkili olan Covid-19 salgını ve bunun ortaya çıkardığı etkilerdir. Gelir artışı ise büyük oranda, merkezi idare vergi gelirlerinden alınan paylar ve alınan bağışlardan kaynaklanmıştır.

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

Bütçe Giderinin Çeşidi	2018 Yılı (TL) (A)	2019 Yılı (TL) (B)	2020 Yılı (TL) (C)	2019-2018 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2020-2019 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	11.126.998,87	15.216.705,07	17.647.741,85	37	16

SGK Devlet Prim Giderleri	2.022.952,81	2.251.708,91	1.073.669,90	-11	-52
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	26.375.738,94	24.118.315,92	21.068.199,58	-8	-13
Faiz Giderleri	1.542.280,08	2.091.380,01	2.746.000,01	36	31
Cari Transferler	636.737,46	360.714,68	13.850,12	-43	-96
Sermaye Giderleri	5.687.443,39	3.061.862,00	665.043,63	-46	-0,78
Sermaye Transferleri	55.334,96	36.304,59	31.415,60	-34	-13
Toplam	47.447.486,51	47.136.991,18	43.245.920,69	-1	-8

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2020 yılında 2019 yılına göre 3.89.070,49 TL (%8) azalmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2020 yılında personel giderlerinin 2.431.036,78TL (%15) arttığı, sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 1.178.039,01 TL (%52) azaldığı görülmektedir. Personel giderleri artarken prim giderlerinin azalmasının nedeni kurumdaki işçi sayısının azaltılmasıdır. İşçi sayısı azaldığı için prim giderleri azalmış ancak işçilerin kıdem ve ihbar tazminatları ile kullanılmamış izin ücreti ödemeleri nedeniyle personel giderleri artmıştır. Mal alım ve hizmet giderlerinde 3.050.116,34 TL'lik (%13), sermaye giderlerinde 2.396.818,37 TL'lik (%78) ve sermaye transferlerinde 4.888,99TL'lik (%13) azalış olmuş, buna karşın faiz giderlerinde 654.620,00TL'lik (%31) bir artış olmuştur. Faiz artışı, kaynak ihtiyacı ve işçilerin kıdem tazminatı ödemeleri için kullanılan kredilerin faizlerinden kaynaklanmış olup, özellikle bütçe yönetiminde dengenin sağlanması amacıyla tasarrufa gidilerek, sermaye giderleri azaltılmış ve bütçe denkliliği sağlanmaya çalışılmıştır.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2020 yılı Faaliyet Gideri 42.770.841,40 TL, Faaliyet Geliri 37.132.703,54 TL olup Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu ise 5.638.137,86 TL olarak gerçekleşmiştir.

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

Tablo 7:Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Bozbel A.Ş.	108000,00	108.000,00	% 100
2	Doğanbel A.Ş.	1050000,00	1.050.000,00	% 100

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

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

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

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

- a) Mizan cetveli
- b) Temel mali tablolar
 - 1) Bilanço
 - 2) Faaliyet sonuçları tablosu
 - 3) Nakit akış tablosu
- c) Diğer mali tablolar
 - 1) Bütçe uygulama sonuçları tablosu
 - 2) Gelirlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu
 - 3) Giderlerin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu

- 4) Giderlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu
- 5) Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
- 6) Bütçe giderlerinin kurumsal sınıflandırılması tablosu
- 7) Bütçe giderlerinin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
- 8) Bütçe giderlerinin finansal sınıflandırılması tablosu
- 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; bir kurumun yönetimi ve personeli tarafından hayata geçirilen ve faaliyetlerin düzenli, etik kurallarına uygun, verimli, tutumlu ve etkin biçimde yürütülmesi; hesap verme sorumluluğunun gerektirdiği yükümlülüklerin yerine getirilmesi; yürürlükteki mevzuata uyulması; Kamu kaynaklarının kayıplara karşı korunması; kurumun amaçlarını gerçekleştirmek suretiyle, kurumun misyonunun yerine getirmesi için makul bir güvence sağlamak üzere tasarlanmış olan bütüncü bir süreçtir. İç kontroller, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu gereği, Maliye Bakanlığınca hazırlanan “İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar” a uygun olarak gerçekleştirilir.

Bozdoğan Belediyesinin organizasyon şeması mevcut olup, bazı birimlerin görev, yetki ve sorumluluklarını belirleyen “Birimlerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” ve yetki devirlerine dair esasları belirleyen “İmza Yetkileri Yönergesi” çıkarılmıştır. Ancak, faaliyetlere ilişkin, yazılı olarak belirlenmiş iş akış süreçleri bulunmamaktadır. Bilindiği üzere, iş akış süreçlerinin oluşturulması, iç kontrol risklerini yönetmek için altlık niteliğindeki başlangıç çalışmasıdır. Nitekim, Bozdoğan Belediyesinde, çalışanların katılımıyla kurumsal ve faaliyet risklerinin belirlenmesi, belirlenen her bir kurumsal ve iç kontrol riskine nasıl bir yanıt oluşturulacağına ilişkin analizlerin yapılması, gerekli risk kontrol faaliyetlerinin ve sorumlularının belirlenmesini içeren risk yönetimi çalışmalarına da başlanılmamıştır.

Kurumda, uygun bir ön mali kontrol sistemi kurulmasına ilişkin bir farkındalık olmamasına karşın, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslarda yer alan limitleri aşan taahhüt ve sözleşme tasarıları ön mali kontrole tabi tutulmakta olup, söz konusu esasları ve görevler ayrılığı ilkesini ihlal eden herhangi bir uygulamaya rastlanılmamıştır.

Üst yöneticinin onayı ile görevlendirilmiş İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu mevcut değildir ve Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'ne uygun olarak 18 kamu iç kontrol

standartı ve bu standartları sağlayan 79 genel şartı içerecek şekilde hazırlanması gereken Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlanmamıştır.

Özlük dosyalarında personel tarafından imzalanmış etik sözleşmeler mevcuttur ancak Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri hakkında bugüne değin herhangi bir eğitim düzenlenmemiştir. Esasen ihtiyaç analizine dayalı olarak gerçekleştirilen bir hizmet içi eğitim planlaması da söz konusu değildir.

Kamu yönetiminde yürütülen görevlerden bazıları, doğası gereği, yolsuzluk riski, gizli bilgiler içermesi ve benzeri nedenlerle diğer görevlere kıyasen daha büyük önem taşımaktadır. Bu yüzden, belirlenen kriterlere göre bu tür hassas görevlerin tespit edilmesi, tanımlanan risklerin etkisini azaltmak için özel kontrol mekanizmaları (*rotasyon, yedek personel görevlendirme vb.*) geliştirilmesi gerekmektedir. Bozdoğan Belediyesinde bu yönde bir çalışma yapılmadığı gibi, personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası da oluşturulmamıştır.

Gelen ve giden evrak dahil iş ve işlemlerin kaydedildiği, sınıflandırıldığı ve dosyalandığı bir veri kayıt ve dosyalama sisteminin varlığına karşın, Kurum, Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'nde açıklandığı üzere, yönetimin ihtiyaç duyduğu gerekli bilgileri ve raporları üretebilecek ve analiz yapma imkânı sunacak nitelikte bir yönetim bilgi sistemine sahip değildir.

Bozdoğan Belediyesinin, Belediye Kanunu'nun 41'inci maddesinde belirtilen nüfus kriteri yönüyle performans ölçüm sistemi çıktılarını (*stratejik planlama, performans programı, faaliyet raporu*) hazırlamak yükümlülüğü bulunmamaktadır. Bununla birlikte, daha iyi yönetimi oluşturmaya yönelik sistem ve uygulamaların hayata geçirilmesinin, mevzuat hükümlerinin yerine getirilmesi olgusundan bağımsız olarak çağdaş bir yönetim kültürünün gereklilikleri olarak değerlendirilmesi ve kurumda bu bakış açısının egemen kılınmasına yönelik çaba harcanması gerekmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

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

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: Bazı Mal ve Hizmet Alımlarında, Katma Değer Vergisi Tutarının Mal Bedeline Eklenmesi Gerekirken İndirim Konusu Yapılması

Kurumda yapılan bazı mal ve hizmet alımlarında, ödenen KDV mal bedeline eklenerek ilgili aktif hesaba ve/veya 630-Giderler Hesabı'na kaydedilmesi gerekirken 191-İndirilecek KDV Hesabı'na kaydedilmiştir.

27.05.2016 tarih ve 29724 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 191-İndirilecek KDV Hesabı'yla ilgili "*Hesabın Niteliği*" başlıklı 153'üncü maddesinde, bu hesabın, mal ve hizmetin satın alınması sırasında satıcılara ödenen veya borçlanılan ve kurum açısından indirim hakkı doğuran KDV'nin izlenmesi için kullanılacağı, mahalli idarelerin bir bedel karşılığı satmak üzere ürettikleri mal veya hizmetin üretim girdisi olarak satın aldıkları mal veya hizmetlere ilişkin olarak ödemiş oldukları KDV'yi indirim konusu yapabilecekleri, bunun dışında kurumun satışa konu olmayan kamu hizmeti üretiminde nihai tüketici olarak kullanmak veya tüketmek üzere satın alınmış mal veya hizmet için ödenen KDV'nin indirim konusu yapılamayacağı ve bu tutarların ilgili gider hesabı veya varlık hesabına yapılacak muhasebe kaydında maliyet bedeline ilave edileceği belirtilmiştir.

Bozdoğan Belediyesinde yapılan incelemelerde, özellikle personel şirketinden yapılan hizmet alımları ile kurumun kendi ihtiyaçlarında kullanılmak üzere satın alınan akaryakıtın herhangi bir satışa konu mal ya da hizmet olmaması ve ticari faaliyet konusu sayılabilecek bir mal ve hizmet üretimi kapsamında kullanılmamasına karşılık, ödenen KDV'nin hatalı olarak 191-İndirilecek KDV Hesabı'na kaydedildiği görülmüştür. Aşağıdaki tabloda hatalı olduğu düşünülen işlemlerden 3 tanesine yer verilmiştir.

Tablo 8: Hatalı Olarak 191 Hesabına Kaydedilen İşlemlerden Örnekler

Belge No	Belge Tarih	Fatura Tarih	KDV Hariç Tutar (TL)	KDV (TL)	Konu
3706	31.08.2020	22.08.2020	191.650,00	34.497,00	Sac varil alımı
Muhtelif	Muhtelif Tarihler	Muhtelif Tarihler	7.970.400,00	79.704,00	Personel şirketinden hizmet alımları
Muhtelif	Muhtelif Tarihler	Muhtelif Tarihler	932.039,46	167.767,10	Akaryakıt alımları

Kurumun yılsonu mali tabloları incelendiğinde 191-İndirilecek KDV Hesabı'na 1.482.273,58 TL, 391-Hesaplanan KDV Hesabı'na ise 1.114.450,41 TL kayıt yapıldığı görülmüştür. 391 hesabına kayıt yapılmasından anlaşılacağı gibi kurumun gelir getirici faaliyetleri ve bu kapsamda aldığı mal ve hizmetler de bulunmaktadır. Ancak alınan mal ve hizmetlerin ne kadarının bu kapsamda alındığı ve kullanıldığı bilinmediği için 191 hesabına yapılan hatalı kayıtların net tutarı tespit edilememiştir.

KDV'nin hatalı olarak indirim konusu yapılması 190-Devreden KDV ve 191-İndirilecek KDV Hesaplarının yanında, alınan mal ya da hizmet aktif hesaba kaydedilmişse ilgili aktif hesabın, gider yazılmış ise 630-Giderler Hesabı'nın mali tablolarda hatalı görünmesine de neden olmuştur.

Muhasebe kurallarına uyumun sağlanması için, satışa konu olmayan ve nihai tüketici olarak kullanmak veya tüketmek üzere Belediyece satın alınan mal veya hizmet için ödenen KDV'nin indirim konusu yapılmaması, bu tutarların ilgili gider hesabı veya varlık hesabına yapılacak muhasebe kaydında maliyet bedeline ilave edilmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Belediye Tarafından Kamu Kurumlarına Yapılan Taşınmaz Tahsislerinin Muhasebe Kayıtlarında Takip Edilmemesi

Yapılan denetim ve incelemeler neticesinde, Bozdoğan Belediyesi tarafından kamu kurumlarına yapılan taşınmaz tahsislerinin muhasebe kayıtlarında izlenmediği tespit edilmiştir.

Mahalli idareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 250- Arazi ve Arsalar Hesabı ile ilgili 189'uncu maddesinde, 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ile ilgili 191'inci maddesinde ve 252-Binalar Hesabı ile ilgili 192'nci maddesinde; Tahsise konu edilen taşınmazların, tahsis eden kamu idaresine hizmet veren muhasebe birimince kayıtlı değer üzerinden ilgili taşınmaz hesabına alacak, 500-Net Değer Hesabı'na ise borç kaydedileceği;

ayrıca, varlığa ilişkin ayrılmış amortisman tutarının 500-Net Değer Hesabı'na alacak, 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabı'na da borç kaydedileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemelerde, Bozdoğan Belediyesi tarafından diğer kurumlara tahsis edilmiş 16, diğer kurumlarca kendilerine tahsis edilmiş ise 1 adet taşınmaz bulunduğu fakat tahsis konu olan bu taşınmazlarla ilgili olarak gerekli muhasebe kayıtlarının yapılmadığı görülmüştür. Ancak Kurumda henüz bir değer tespit çalışması yapılmadığı için tahsis edilen taşınmazların kayıtlı bedellerine ilişkin bir tutar belirlenememiştir. Bu nedenle hatanın mali tablolara olan etkisi net olarak bilinmemektedir.

Muhasebe kurallarına uyum ve mali tabloların doğruluğu ve güvenilirliği yönüyle mevcut ve gelecekteki muhtemel tahsisli taşınmazların muhasebe kayıtlarının yapılması uygun olacaktır.

BULGU 3: İller Bankasınca Kesilen Sermaye Paylarının Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı'na Kaydedilmemesi

Her ay genel bütçe vergi gelirlerinden Kurum adına tahakkuk ettirilen gelir miktarı üzerinden kesilen sermaye paylarının 240-Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı'na kaydedilmediği görülmüştür.

6107 sayılı Kanun'un "*Ortaklık yapısı ve sermaye*" başlıklı 4'üncü maddesinin 1'inci fıkrasında, İller Bankasının ortaklarının il özel idareleri ve belediyeler olduğu belirtilmiştir. Bu sebeple; Bozdoğan Belediyesi 6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun'un 4'üncü maddesine istinaden, İller Bankası Anonim Şirketinin ortakları arasındadır.

Aynı maddenin 3'üncü fıkrasında, 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'a göre her ay Hazine ve Maliye Bakanlığı ve İller Bankası tarafından dağıtılacak vergi gelirleri paylarının toplamı üzerinden aylık olarak yüzde iki oranında kesilecek miktarın Bankanın ödenmiş sermayesine ekleneceği belirtilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 240-Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı ile ilgili 178, 179 ve 180'inci maddelerinde; 240 hesabının, kanuni yetkilere dayanılarak mali kuruluşların sermayesine iştirak edilen tutarların izlenmesi için kullanılacağı, idarece verilen sermayenin 240 hesabına borç kaydedileceği belirtilmiştir

Yapılan incelemelerde, 2020 yılında İller Bankasınca sermaye payı düşüldükten sonra Kuruma tahakkuk ettirilen toplam gelir miktarının 14.204.138,37 TL olduğu ve Kurum tarafından yapılan gelir kaydının bu tutar üzerinden gerçekleştirildiği, ancak kesilen sermaye payıyla ilgili ise herhangi bir kaydi işlem yapılmadığı görülmüştür.

Mevzuat gereği sermaye payı olarak kesilen tutar, tahakkuk eden toplam tutarın (sermaye payı kesilmeden önceki tutarın) %2'sidir. Buna göre 2020 yılında İller Bankası tarafından kesilen sermaye payı 289.880,38 TL'dir. $(14.204.138,37 / 98 \times 2)$. Mevzuat hükümleri uyarınca, bu tutarın 240-Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı'na yatırılması gerekmektedir. Ancak Kurumun hem 2019, hem de 2020 yılı kesinleşmiş mali tablolarına bakıldığında, 240 hesabı her iki yıla ilişkin tablolarda da 754.576,41 TL olarak görünmekte, 2020 yılı içinde 240 hesabına herhangi bir kayıt yapılmadığı anlaşılmaktadır.

240 hesabı, bilançonun aktifinde yer alması nedeniyle Kurum için bir varlık mahiyetindedir. Bu hesaba kayıt yapılmaması kurumun varlıklarının mali tablolarda olması gerekenden düşük görünmesine yol açmaktadır. Bu nedenle hem bilançonun aktif tarafının gerçeğe uygun olması hem de muhasebe kayıtlarının Yönetmelik hükümleri doğrultusunda gerçekleştirilmesi için İller Bankası tarafından yapılan kesintilerin 240 hesabına kaydedilmesinin yerinde olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 4: Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesaplarının Hatalı Kullanılması

Kıdem tazminatı ödemelerinde 372 ve 472-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesapları kullanılmadığı ve 696 sayılı KHK ile belediye şirketinde işçi statüsüne çalışan personel için kıdem tazminatı karşılığı ayrılmadığı görülmüştür.

4857 sayılı İş Kanunu ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu uyarınca, personel hizmet alım sözleşmesi kapsamında çalıştırılan işçilerin kıdem tazminatlarının ilgili kamu kurum ve kuruluşları tarafından ödenmesi gerekmektedir. Nitekim Belediyede 696 sayılı KHK kapsamında doğrudan personel hizmet alım sözleşmesi çerçevesinde çalıştırılan işçilerin kıdem tazminatları Belediye tarafından ödenmektedir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "*Temel kavramlar*" başlıklı 5'inci maddesinin 1'inci fıkrasının (c) bendine göre, ihtiyatlılık kavramı gereği, muhasebe uygulamasında muhtemel risklere ve olaylara karşı bu Yönetmelik'te belirtilen durumlarda karşılık ayrılması gerekmektedir.

Aynı Yönetmelik'in "*Faaliyet sonuçları tablosu ilkeleri*" başlıklı 6'ncı maddesinin 1'inci fıkrasının (d) bendinde, koşullu yükümlülüklerden kaynaklanan ve kamu idarelerinden kaynakların çıkışına neden olabileceği güvenilir bir biçimde tahmin edilen tutarlar için karşılık ayrılacağı ve faaliyet sonuçları tablosuna yansıtılacağı hüküm altına alınmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 330'uncu maddesinde, 472-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı'nın belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılan uzun vadeli kıdem tazminatları karşılıklarının izlenmesi için kullanılacağı; 331'inci maddesinde, hesaplanan kıdem tazminatı karşılık tutarlarının 472 numaralı hesaba alacak, 630-Giderler Hesabı'na borç kaydedileceği, vadeleri bir yılın altına düşen kıdem tazminatı karşılıklarının 472 numaralı hesaba borç, 372-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı'na alacak kaydedileceği belirtilmektedir.

Yapılan incelemede 696 sayılı KHK kapsamında işçi statüsünde çalıştırılan personel için kıdem tazminatı karşılığı ayrılmadığı, kadrolu işçiler için karşılık ayrıldığı halde ödenen tüm kıdem tazminatlarının doğrudan giderleştirildiği görülmüştür.

696 sayılı KHK kapsamında işçi statüsünde çalıştırılan personel için kıdem tazminatı karşılıklarının ayrılmaması nedeniyle uzun vadeli yabancı kaynaklar, mali tablolarda gerçek değerinden daha düşük görünmektedir.

Kadrolu işçiler için kıdem tazminatı karşılığı ayrıldığı halde kıdem tazminatı ödemelerinde 372 ve 472 numaralı hesaplar kullanılmadığından 630-Giderler Hesabı'nın gerçek durumu yansıtmadığı düşünülmektedir.

372 ve 472 hesapları Kurumun cari yılda ve sonraki dönemde ödeyeceği kıdem tazminatlarını göstermektedir. Bu tazminatlar personel harcamalarının planlanması ve bütçeleştirilmesinde dikkate alınması gereken önemli bir gider unsurudur. Ayrıca bu hesaplarda görünen tutarlar Kurum için bir yükümlülük mahiyetindedir. Dolayısıyla hem personel harcamalarının daha iyi planlanabilmesi hem de yükümlülüklerin mali tablolarda gerçeğe uygun biçimde görünmesi için 372 ve 472 hesaplarının mevzuata uygun biçimde kullanılmasının gerekli olduğu değerlendirilmektedir.

BULGU 5: Kısa ve Uzun Vadeli Banka Kredileri Hesaplarının Gerçek Durumu Yansıtması

Kurumun İller Bankası ve diğer finans kuruluşlarından temin ettiği kredilerin anaparalarına ilişkin ödenen ve ödenecek olan tutarların 300 ve 400-Banka Kredileri Hesaplarında yer alan tutarlarla uyumlu olmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 300-Banka Kredileri Hesabı ile ilgili 232 ve 233'üncü maddeleri ile 400-Banka Kredileri Hesabı ile ilgili 301 ve 302'nci maddelerinde; borçlanılarak alınan kredilerin vadelerine göre 300 ve 400 hesaplarına kaydedileceği, 400 hesabının vadesi bir yıldan uzun olan kredi borçlarının izlenmesinde kullanılacağı, bu borçların vadesi bir yıldan daha az hale geldiğinde 400 hesabına borç 300 hesabına ise alacak yazmak suretiyle kısa vadeli hesaplara alınacağı, ödendiği takdirde ise 300 hesabına borç yazarak kayıtlardan çıkarılacağı düzenlenmiştir.

Bozdoğan Belediyesince kullanılan ve 2020 yılında da ödemelerine devam edilen kredilere ilişkin bilgiler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 9: Kredi Anapara Geri Ödemeleri

Kullanılan Banka	Kullanma Tarihi	Vadesi	İlk Taksit Ödeme Tarihi	Kullanılan Kredi Miktarı (TL)	ANAPARA			
					31.12.2019' a kadar Ödenen (TL)	2020'de Ödenen (TL)	2021'de Ödenecek (TL)	2021 Sonrasına Kalan (TL)
HALK BANKASI	15.02.2016	60 ay	11.03.2016	1.800.000,00	1.246.949,32	468.141,24	84.203,12	0,00
HALK BANKASI	12.01.2017	60 ay	13.02.2017	2.000.000,00	985.420,06	452.063,43	516.420,53	46.095,98
İLLER BANKASI	18.01.2017	48 ay	1.02.2017	89.142,84	60.539,45	26.265,65	4.652,28	0,00
İLLER BANKASI	6.07.2017	48 ay	1.07.2017	614.259,29	335.187,58	180.289,33	20.444,42	94.235,89
TEB	23.06.2017	36 ay	24.07.2017	600.000,00	447.386,89	121.821,28	0,00	0,00
İLLER BANKASI	10.03.2017	120 ay	1.03.2018	7.703.655,10	545.554,09	546.007,41	302.363,24	6.358.113,23
HALK BANKASI	14.02.2018	36 ay	14.03.2018	3.200.000,00	1.760.261,89	1.219.586,11	220.152,00	0,00
TEB	13.06.2018	36 ay	13.07.2018	1.000.000,00	409.268,90	366.525,97	220.546,04	0,00
TEB	14.03.2019	36 ay	15.04.2019	2.000.000,00	369.584,52	618.804,69	782.319,53	226.289,88

İLLER BANKASI	16.10.2019	36 ay	1.11.2019	93.882,62	4.187,89	27.434,84	7.505,45	57.200,09
İLLER BANKASI	16.10.2019	36 ay	1.11.2019	1.317.454,09	58.768,63	384.993,09	105.322,99	802.689,21
İLLER BANKASI	5.05.2020	36 ay	1.06.2020	9.787.822,05	0,00	1.639.041,65	924.045,72	7.465.930,67
İLLER BANKASI	18.06.2020	36 ay	1.07.2020	1.000.000,00	0,00	78.983,76	105.685,98	841.898,78
İLLER BANKASI	6.07.2020	36 ay	1.08.2020	2.750.000,00	0,00	144.141,91	293.429,23	2.384.828,63
TOPLAM					6.223.109,22	6.274.100,36	3.587.090,53	18.277.282,36

Tablo incelendiğinde, kullanılan kredinin 6.223.109,22 TL' sinin 2019 yıl sonuna kadar ödemesinin bitirildiği, 6.274.100,36 TL' sinin ise 2020 yılı içinde ödendiği görülmektedir. 2020 yılında ödenen tutar aynı zamanda 300 hesabının borcuna kaydedilmesi gereken tutarı da göstermektedir. 2021 yılında ödenecek olup kısa vadeli hale gelen, yani 400 hesabına borç 300 hesabına ise alacak yazılması gereken tutar 3.587.090,53 TL, 2022 ve sonraki yıllarda ödenmesi gerektiği için uzun vadeli 400 hesabının alacak bakiyesinde görünmesi gereken tutar ise 18.277.282,36 TL'dir. Buna göre kurumun kısa ve uzun vadeli kredi borçları toplamı 21.864.372,89 TL olarak görülmektedir.

Kurumun 2020 yılı kesin hesabına bakıldığında ise kısa vadeli 300- Banka Kredileri Hesabı'nın alacak ve borcuna 7.113.235,78 TL kayıt yapıldığı ve hesabın herhangi bir bakiye vermediği, uzun vadeli 400- Banka Kredileri Hesabı'nın alacağına 31.891.675,41 TL, borcuna 4.555.843,13 TL kayıt yapıldığı ve hesabın bakiyesinin de 27.335.832,28 TL olduğu görülmüştür. Yani gerçek durumun aksine, mali tablolara göre kurumun 2021 yılında ödenecek kısa vadeli borcu yokmuş, uzun vadeli borçlarının toplamı da 27.335.832,28 TL imiş gibi görülmektedir.

Buna göre mevcut durum ile mali tablolar karşılaştırıldığında, 2020 yılı mali tablolarında 300-Banka Kredileri Hesabı'nın 3.587.090,53 TL eksik, 400-Banka Kredileri Hesabı'nın ise 9.058.549,92 TL fazla yer aldığı görülmektedir.

Kullanılan kredilerin vadelerine uygun biçimde kayda alınması, kısa vadeli hale gelen kredilerin 400 hesabından 300 heabına aktarılması ve ödendiğinde ise hesaplardan çıkarılması

Kurumun borç takibi ve kaynak ihtiyaçlarının belirlenmesi bakımından oldukça önemlidir. Bu nedenle kullanılan kredi ve bu kredilere ilişkin ödenen taksitlerin muhasebe kayıtlarına Yönetmelik hükümlerine uygun bir biçimde aktarılmasının önem arz ettiği değerlendirilmektedir.

BULGU 6: Satın Alınan Bazı Mal ve Malzemelerin İlgili Aktif Hesaplar yerine Giderler Hesabına Kaydedilmesi

15 hesap grubu içinde yer alan stoklar ile 25 hesap grubu içinde yer alan Maddi Duran Varlıklar hesaplarını ilgilendiren bazı işlemlerin bu hesaplara kaydedilmeksizin doğrudan 630-Giderler Hesabı'na kaydedildiği görülmüştür.

15-Stoklar ve 25-Maddi Duran Varlıklar hesap gruplarıyla ilgili olarak Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 113 ile 114 ve 186 ile 187'nci maddelerine ve 18.01.2007 tarih ve 26407 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 10'uncu maddesine göre, daha sonra tüketilmek, kullanılmak ya da satılmak üzere satın alınan malzemeler ile satın alma, yapma veya yaptırma yollarıyla edinilen taşınır ve taşınmazlarla bunların değerini ve/veya kullanım ömrünü artıran mal/malzemeler ve yapılan her türlü gider, ilgisine göre 15-Stoklar ya da 25-Maddi Duran varlıklar hesap grubunda yer alan hesaplara kaydedilerek aktifleştirilmeli ve gerekli olanlar için taşınır işlem fişleri düzenlenmelidir.

Yapılan incelemelerde, kurumun kendi deposuna alarak bu depodan ihtiyaca göre kullanıma verdiği akaryakıt ile diğer bazı mal alımlarında, alınan mal bedellerinin ilgili oldukları aktif hesaplara kaydedilmediği ve 630-Giderler Hesabı'na kaydedilerek doğrudan giderleştirildiği görülmüştür. Akaryakıt alımlarının yanı sıra hatalı olduğu düşünülen işlemlerden 3 tanesine aşağıdaki tabloda örnek olarak yer verilmiştir.

Tablo 10: Hatalı Olarak 630 Hesabına Kaydedilen İşlemlerden Örnekler

Belge No	Belge Tarihi	Fatura Tarihi	KDV Dahil Tutar (TL)	Konu	Kaydedilen Hesap	Kaydedilmesi Gereken Hesap
2895	08.07.2020	08.07.2020	488.684,44	DMO'dan çöp kamyonu alımı	630	254
3393	11.08.2020	11.08.2020	80.000,00	Sosyal Tesis İçin Çatı Yapımı	630	252
4428	20.10.2020	20.10.2020	29.500	Tahsilat Alındı Fişi	630	150

Yapılan hatalı işlemler bilançonun aktif tarafının olması gerekenden daha az görünmesine neden olacağı gibi, ayrıca amortisman tabi varlıklar için ayrılması gereken amortisman miktarı da, belirtilen mevzuattaki hükümlere göre varlıkların kaydedildiği hesaplardaki değeri üzerinden yapılacağından, aktif hesaplara eksik kayıt yapılması amortisman tutarının da eksik hesaplanmasına neden olacaktır.

Yukarıda bazı örnekleri gösterildiği üzere, Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar hesaplarını ilgilendiren işlemlerin bu hesaplara kaydedilmeksizin doğrudan 630-Giderler Hesabı'na kaydedilmesi nedeniyle kurumun maddi duran varlıklarının kayıtlı değerleri olması gerekenden az, gider hesabı ise aynı ölçüde fazla görünmektedir. Dolayısıyla 150, 252, 254, 257 ve 630 numaralı hesapların mali tablolarda hatalı yer aldığı düşünülmektedir.

Satın alınan mal ve malzemeler ile yaptırılan işlerin niteliğine uygun olmayan hesaplara kaydedilmesi, mali tabloların aktif – pasif dengesini etkileyebilmektedir. Muhasebe kayıtları yapılırken daha dikkatli davranılmasının ve kayda esas belgelerin daha özenli hazırlanmasının ortaya çıkacak yanlışlıkları önemli ölçüde azaltacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 7: Taşınmazların Değer Tespitinin ve Cins Tashihlerinin Yapılmaması

A- Kurum mülkiyetinde bulunan taşınmaz varlıklar için bedel tespiti yapılmaması

Bozdoğan Belediyesinde taşınmazların değer tespitlerinin yapılmadığı ve mevcut haliyle taşınmaz kayıtlarıyla muhasebe verileri arasında uyumsuzluk olduğu görülmüştür.

02.10.2006 tarih ve 26307 sayılı Resmi Gazete ile yayımlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "*Kayıt ve kontrol işlemleri*" başlıklı 5'inci maddesine göre; Taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleri, kamu idarelerine ait taşınmazların mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilenlerin ve elden çıkarılanların miktar ve değer olarak takip edilmesi amacıyla kayıt altına alınmasıdır. Kayıtların belgeye dayanması esastır. Tapuda kayıtlı olan taşınmazlar maliyet bedeli üzerinden veya bu bedel belirlenemiyorsa rayiç değer üzerinden kayda alınacaktır.

Kurum adına tapuda kayıtlı olan ancak değeri hakkında Belediye tarafından herhangi bir çalışma yapılmamış olan taşınmazların Yönetmelik hükümlerine uygun olarak değerlerinin belirlenmesi ve Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği gereği de taşınmazların tespit edilen değerlerinin mali tablolarda gösterilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde, kurum mülkiyetinde bulunan taşınmazlar için Yönetmelik'e uygun herhangi bir değer tespit çalışması yapılmadığı görülmüştür.

B) Taşınmazların cins tashihlerinin yapılmaması

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 olarak tanımlanmaktadır.

Aynı Yönetmelik'in 10'uncu maddesinde kamu idarelerinin; mülkiyetlerinde, yönetimlerinde ve kullanımlarında bulunan taşınmazların, mevcut kullanım şekli ile tapu kayıtlarının birbirine uygun olmaması durumunda bu taşınmazlarla ilgili cins tashihiyle birlikte tapu kayıtlarının düzeltilmesi için gerekli işlemleri yapacakları belirtilmiştir.

Ancak kurumda yapılan incelemeler ve alınan bilgilere göre tapuda kayıtlı taşınmazlar için şimdiye dek cins tashihlerinin yapılmasıyla ilgili her hangi bir çalışma yürütülmediği görülmüştür.

Kurumun en kısa sürede değer tespit cins tashihi çalışmalarının tamamlanmasının gerekli olduğu değerlendirilmektedir.

BULGU 8: Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı'nın Gerçek Durumu Yansıtması

258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı'nda görünen tutarın, geçici kabulü yapılmayan yatırım harcamaları için ödenen hakedişler tutarından fazla olduğu görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı ile ilgili 204 ve 205'inci maddelerinde; hesabın, yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderlerin, geçici ve kesin kabul usulüne tabi olan hallerde geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı, diğer hallerde ise işin fiilen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği tarihte ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılıncaya kadar izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiş; gerek yılı içerisinde gerekse yıllara sari olarak yapımı süren ve tamamlandığında ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılacak tutarların bu hesaba borç, tamamlanıp geçici kabulü yapılan işlere ilişkin tutarların ise bu hesaba alacak kaydedileceği düzenlenmiştir.

Yapılan incelemede, henüz geçici kabulü yapılmamış, sözleşme bedeli ve iş artış toplamı 2.186.248,77 TL olan yatırım harcamaları bulunduğu, bu iş dışında kurumun devam eden başka bir yatırım harcamasının bulunmadığı; ancak Kurumun 2019 ve 2020 yılı kesin mizanlarına bakıldığında her iki mizanda da 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı'nın 7.894.056,01 TL borç bakiyesi verdiği görülmüştür.

Devam eden iş için 2020 yılında herhangi bir hakediş ödemesi yapılmadığı, işin geçici kabul aşamasında olduğu ve devam eden başka bir yapım işi de olmadığı göz önüne alındığında 258 hesabının 2020 yılı mali tablolarında 5.707.807,24 TL fazla, önceki yıl ya da yıllarda tamamlanan yatırım harcamalarının aktif hesaplara aktarılmaması nedeniyle ilgili aktif hesapların ise aynı tutarda eksik yer aldığı anlaşılmaktadır.

Hatalı uygulama, kurumun sahip olduğu maddi duran varlıkların muhasebe kayıtlarında gerçekte olduğundan daha düşük görünmesine neden olmaktadır. Mali tabloların gerçeğe uygunluğu bakımından geçici kabulü yapılan yapım işlerinin 258 hesabından çıkarılarak ilgili maddi duran varlık hesabına kaydedilmesi uygun olacaktır.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Bazı Mal Alımlarında Yanlış İhale Usullerinin Kullanılması

2020 yılı içinde yapılan bazı mal alımlarında yanlış ihale yöntemleri kullanılarak alım yapıldığı tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "*Temel İlkeler*" Başlıklı 5'inci maddesinde; İdarelerin bu Kanun'a göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu olduğu, bu Kanun'a göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulünün temel usuller olduğu, diğer ihale usullerinin Kanun'da belirtilen özel hallerde kullanılabileceği belirtilmiştir.

A) 4734 Sayılı Kanun'un 21'inci maddesinin (b) bendinin hatalı kullanımı

Belediyenin bütçe içi işletmesi olan su ve gazoz fabrikasında pet şişe yapımında kullanılmak üzere satın alınan makinenin 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21/b bendi kullanılarak temin edildiği tespit edilmiştir.

Kanun'un 18'inci maddesinde ihale usulleri olarak açık ihale, belli istekliler arasında ihale ve pazarlık sayılmıştır. İdarenin ihtiyaç duyduğu mal ve hizmetlerin özellikleri, 21'inci maddede düzenlenen pazarlık usulünde sayılan hallerden birine giriyorsa bu takdirde idareler ihtiyaçlarını pazarlık usulüyle temin edebileceklerdir.

Anılan maddenin (b) bendine göre; Doğal afetler, salgın hastalıklar, can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen veya yapım tekniği açısından özellik arz eden veya yapı veya can ve mal güvenliğinin sağlanması açısından ivedilikle yapılması gerekliliği idarece belirlenen hallerde veyahut idare tarafından önceden öngörülemeyen olayların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması hallerinde bu usul kullanılarak ihtiyaç duyulan mal ve hizmetler temin edilebilecektir.

Bozdoğan Belediyesinde 2020 yılında, 21/b usulü uygulanarak bütçe içi işletmede kullanılmak üzere KDV hariç 1.800.000,00 TL bedelle makine alındığı görülmüştür. Alınan makine, su ve gazoz fabrikasında pet şişe imalatında kullanılmaktadır. Yani makine belediyenin kamusal hizmetlerinde kullanılmak üzere değil ticari amaçla kullanılmak üzere satın alınmıştır.

Pazarlık usulünün (b) bendine bakıldığında; doğal afetten, salgın hastalıktan, can ve mal güvenliğinden, önceden öngörülemeyen hallerin ortaya çıkmasından ve ani ve beklenmeyen durumlar gibi nedenlerden bahsedilmiştir. (b) bendindeki düzenlemeyle, bu gibi durumların ortaya çıkması halinde mal ya da hizmetlerin ivedilikle temin edilebilmesi amaçlanmıştır.

Dolayısıyla ticari amaçla alınmak istenen mal ya da hizmetlerin temininde 21'inci maddenin (b) bendinin kullanımı, ilgili hükmün düzenleniş amacına uygun olmamaktadır.

B) 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinin (c) bendinin hatalı kullanımı

İhtiyaç duyulan alanlarda kullanılmak üzere alınan sac varillerin 4734 sayılı Kanun'un 22/c bendi kapsamında temin edildiği tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kanun'un 18'inci maddesinde ihale usulleri olarak açık ihale, belli istekliler arasında ihale ve pazarlık sayılmıştır. İhale usulleri arasında sayılmamış olmasına rağmen 22'nci maddede düzenlenen doğrudan temin ise bir alım yöntemi olarak belirlenmiştir. Buna göre maddenin bentlerinde sayılan hallerin varlığı durumunda, idareler 18'inci maddede belirtilen ihale usullerini kullanmaksızın ihtiyaç duydukları mal ve hizmetleri doğrudan temin yöntemiyle satın alabileceklerdir.

Aynı Kanun'un "*Doğrudan Temin*" başlıklı 22'nci maddesinin 1'inci fıkrasının (c) bendine göre; Mevcut mal, ekipman, teknoloji veya hizmetlerle uyumun ve standardizasyonun sağlanması için zorunlu olan mal ve hizmetlerin, asıl sözleşmeye dayalı olarak düzenlenecek ve toplam süreleri üç yılı geçmeyecek sözleşmelerle ilk alım yapılan gerçek veya tüzel kişiden alınması halinde doğrudan temin yönteminin kullanılabilmesi belirtilmiştir.

Bu alım usulü daha çok bilişim ve yazılım gibi özel nitelikli hizmetler ile teknolojik altyapısı bulunan mal alımlarında hizmet kalitesi ve mal standardizasyonunun sağlanmasının amaçlandığı durumlarda kullanılabilir.

Yapılan incelemelerde, ihtiyaç duyulan muhtelif yerlerde kullanılmak üzere 226.147,00 TL bedelle satın alınan sac varillerin alımında 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinin (c) bendinin kullanıldığı görülmüştür. Alınan malın niteliği, ilgili bentte sayılan koşulları karşılamamaktadır.

İhtiyaç duyulan mal ve hizmetler ile yapım işlerinin ihale mevzuatına uygun bir biçimde temin edilebilmesi için hem ihtiyaca konu mal yada hizmetin doğru bir biçimde belirlenmesi hem de bu işlemleri gerçekleştirecek kişilerin ihale mevzuatı hükümlerini işlem öncesinde incelemeleri oldukça önemlidir. Bu sayede belirlenen ihtiyacın, mevzuatın hangi hükmü/hükümleri doğrultusunda temin edilebileceği de görülmüş olacaktır.

BULGU 2: Borç Stok Tutarının Yasal Sınırın Üzerinde Olması ve Borçlanma Limit Aşımına İlişkin Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Onayının Alınmaması

İdarenin borç stokunun, 5393 sayılı Belediye Kanunu hükümlerine göre belirlenen sınırın üzerinde olduğu ve 2020 yılı içinde yapılan borçlanmalarda yasal limit aşılmasına rağmen Çevre ve Şehircilik Bakanlığının onayının alınmadığı görülmüştür.

A) Borç stok tutarının yasal sınırın üzerinde olması

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Borçlanma" başlıklı 68'inci maddesinin 1'inci fıkrasının (d) bendinde; belediyelerin faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarının, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan tutarı aşamayacağı belirtilmektedir.

23 Aralık 2019 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 512 sıra numaralı Vergi Usul Kanunu Genel Tebliği ile yeniden değerlendirme oranı 2019 yılı için % 22,58 olarak tespit edilmiştir.

İdarenin en son yıl kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamı 29.026.409,47 TL, bu tutarın yeniden değerlendirme oranıyla artırılmış miktarı (29.026.409,47 x 1,2258) 35.580.572,73 TL'dir. Buna göre Bozdoğan Belediyesinin 2020 yılı borçlanma sınırı 35.580.572,73 TL'dir.

Ayrıntısı aşağıda yer alan tabloda belirtildiği üzere Belediyenin borç stok tutarının mevzuat ile belirlenen sınırı aştığı görülmektedir.

Tablo 11: Bozdoğan Belediyesi 2020 Yılı Borç Stoku

Hesap Kodu	Hesap Adı	Tutar (TL)
303	Kamu İdarelerine Mali Borçlar Hesabi	17.471,11
320	Bütçe Emanetleri Hesabi	27.898.598,36
330	Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabi	789.564,03
333	Emanetler Hesabi	1.642.694,98
360	Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabi	8.784.862,75
361	Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri Hesabi	9.499.455,94
368	Vadesi Geçmiş, Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler Hesabi	7.424.272,50
400	Banka Kredileri Hesabi	27.335.832,28
438	Kamuya Olan Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Borçlar Hesabi	25.986.884,09
TOPLAM		109.379.636,04

Tabloda görüldüğü gibi 2020 yılı dönem sonu itibarıyla idarenin borç stoku 109.379.636,04 TL'ye ulaşmış, borçlanma sınırı 73.799.063,31 TL tutarında aşılmıştır.

B) Borçlanma limit aşımına ilişkin Çevre ve Şehircilik Bakanlığının onayının alınmaması

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Borçlanma" başlıklı 68'inci maddesinin 1'inci fıkrasının (e) bendinde, belediyelerin en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam yüzde onunu geçmeyen iç borçlanmayı belediye meclisinin kararı ile yapabileceği; yüzde onunu geçen iç borçlanmayı ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığının onayı ile yapabileceği belirtilmektedir.

23 Aralık 2019 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 512 sıra numaralı Vergi Usul Kanunu Genel Tebliği ile yeniden değerlendirme oranı 2019 yılı için % 22,58 olarak tespit edilmiştir.

İdarenin en son yıl kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamı 29.026.409,47 TL, bu tutarın yeniden değerlendirme oranıyla artırılmış miktarı (29.026.409,47 x 1,2258) 35.580.572,73 TL'dir.

Anılan mevzuat hükümlerine göre Bozdoğan Belediyesinin 2020 yılı içinde Belediye Meclisinin kararı ile yapabileceği borçlanma limiti (35.580.572,73 x 0,10) 3.558.057,27 TL'dir. Bu tutarı aşan borçlanmalarda Çevre ve Şehircilik Bakanlığının onayının alınması gerekmektedir.

Yapılan İncelemede 2020 yılı içerisinde kullanılan kredilerin toplam tutarının 13.537.822,05 TL olduğunu, borçlanmanın Belediye Meclisi kararıyla yapıldığı ancak Çevre ve Şehircilik Bakanlığının onayının alınmadığı görülmüştür.

Borçlanma işlemlerinin, borçlanma limiti de dikkate alınarak Belediye Meclisi ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığından izin alınarak gerçekleştirilmesi mevzuat hükümlerine uygun olacaktır.

BULGU 3: Ödenen Elektrik Faturası Bedeli içinde Muaf Olunması Gereken Elektrik Tüketim Vergisinin de Bulunması

Kurum tarafından yapılan elektrik faturası ödemelerinde, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 16'ncı maddesine göre muaf olunan ve ödenmemesi gereken Elektrik Tüketim Vergisi'nin ödendiği tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 16'ncı maddesinde; belediyelerin kamu hizmetine ayrılan veya kamunun yararlanmasına açık, gelir getirmeyen taşınmazları ile bunların inşa ve

kullanımlarının KDV ile Özel Tüketim Vergisi hariç her türlü vergi, resim, harç, katılma ve katkı paylarından muaf olacağı düzenlenmiştir.

Mevzuat hükmünde KDV ve Özel Tüketim Vergisi hariç denilerek bu iki vergi türünün muafiyet kapsamında olmadığı belirtilmiştir. Dolayısıyla bu iki vergi türü dışında kalan diğer tüm vergi, resim, harç ve katılma payları muafiyet kapsamına alınmıştır. Bu nedenle belediyelerin, kamu hizmetine ayrılan veya kamunun yararlanmasına açık, gelir getirmeyen taşınmazları ile bunların inşa ve kullanımları dolayısıyla KDV ve Özel Tüketim Vergisi dışında herhangi bir vergi ödememeleri gerekmektedir.

Ancak Kurumca yapılan elektrik faturası ödemeleri incelendiğinde, kamu hizmetine tahsis edilen, kamunun yararlanmasına açık olan ve gelir getirmeyen taşınmazların kullanımlarından doğan elektrik faturalarında Elektrik Tüketim Vergisinin ödendiği görülmüştür.

Kurumun bundan sonraki elektrik fatura ödemelerinde Elektrik Tüketim Vergisi'ni ödemek için gerekli işlemleri başlatmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 4: Gecekondu Fonu Hesabının Oluşturulmaması

Kurumda, 775 sayılı Gecekondu Kanunu hükümlerine göre oluşturulması gereken fon hesabının bulunmadığı tespit edilmiştir.

4706 sayılı Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve KDV Kanunu'nda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un "*Taksitle Ödeme, Satış Bedelinden Pay Verilmesi, Belediyelere Devir*" başlıklı 5'inci maddesinde; Belediye ve mücavir alan sınırları içindeki Hazineye ait taşınmazların satış bedellerinin tahsil edilen kısımdan öncelikle yerinde muhafaza edilemeyen yapıların tasfiyesinde kullanılmak şartıyla % 10'unun, ilgili belediyelerce 775 sayılı Kanun hükümlerine göre oluşturulacak fon hesabına aktarılacağı, Kalan kısımdan da ilgili belediyeye % 30, varsa büyükşehir belediyesine % 10 oranında pay verileceği, bu payların ise tahsilini takip eden ayın yirmisine kadar ilgili idarelerin hesaplarına aktarılacağı düzenlenmiştir.

775 sayılı Kanun'un "*Fonların Teşkili ve Kullanılması*" başlıklı 12'nci maddesinde; belirtilen kaynaklardan sağlanacak gelirlerin, Türkiye Emlak Kredi Bankasında, ilgili belediyeler adına açılacak özel hesaplarda toplanacağı, 13'üncü maddesinde ise bu fonlarda toplanan paraların nerelerde kullanılacağı belirtilmektedir.

Yapılan incelemelerde, Belediye sınırları içindeki Hazineye ait taşınmazların satış bedellerinden Belediyeye aktarılacak payların takibinde kullanılacak fon hesabının oluşturulmadığı görülmüştür.

Kurumun, mevzuatta öngörülen fon hesabını oluşturmasının ve ilçe sınırları içinde satışı yapılacak kamu taşınmazlarından kendilerine düşen payın ilgili fon hesabına yatırılması için gerekli çalışmaların yapılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 5: Kadrolu İşçilerin Yıllık İzinlerinin Düzenli Olarak Kullanılmaması

Kadrolu işçilerin büyük çoğunluğunun yıllık izinlerini kullanmayıp biriktirdiği ve biriktirilen izinlerin emeklilik aşamasında toplu izin ücreti ödemelerine dönüştürüldüğü görülmüştür.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 50'nci maddesinde, dinlenmenin çalışanların bir hakkı olduğu ve bu hakların kullanımının kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır. Çalışanların yıllık izin haklarına ilişkin düzenlemeler 4857 sayılı İş Kanunu ile yapılmıştır. Kanun'un 53'üncü maddesine göre; bir iş yerinde en az bir yıl süreyle çalışanlar yıllık ücretli izin hakkını elde eder ve bu izin hakkından vazgeçilemez. Yıllık ücretli izin hakları işçilerin çalışma sürelerine göre belirlenmiş olup bu sürelerin iş sözleşmesi ya da toplu iş sözleşmeleriyle uzatılması mümkündür.

Yapılan incelemelerde kurumda çalışan işçilerin önemli bir kısmının toplu sözleşme ile belirlenen sürelerin çok altında izin kullandığı hatta bazı işçilerin yıllarca hiç izin kullanmadığı, bu izinlerin dinlenme maksatlı değil, biriktirilip emeklilik esnasında toplu para almak için bir araç olarak kullanıldığı görülmüştür. Örneğin kurumda 10 işçinin 2 yıldır hiç izin kullanmadığı, 4 işçinin ise 100 günden fazla birikmiş izninin bulunduğu görülmüştür.

“Dinlenme” bir hak olarak Anayasamızda yer almakta, İş Kanunu da bu haktan vazgeçilemeyeceğini hüküm altına almaktadır. İş Kanunu'nun 53'üncü maddesinde izin hakkının, emredici bir ifadeyle verileceğinden ve bu haktan vazgeçilemeyeceği belirtilirken aynı maddenin son fıkrasında yıllık izin sürelerinin iş sözleşmeleriyle arttırılabileceği, Kanun'un 58'inci maddesinde ise, yıllık ücretli iznini kullanmakta olan işçinin izin süresi içinde ücret karşılığı bir işte çalıştığı anlaşılırsa, bu izin süresi içinde kendisine ödenen ücretin işveren tarafından geri alınabileceği hüküm altına alınmıştır.

Anayasa ve İş Kanunu'ndaki bu düzenlemeler dinlenme hakkının, işçi haklarının da ötesinde bir insan hakkı olarak ele alındığını, vazgeçilmesinin, devredilmesinin, biriktirilmesinin, alternatifinin söz konusu olamayacağını göstermektedir. İşverene düşen görev ise bu temel hakkın kullanımını güvence altına alacak önlemleri almasıdır. Yasa koyucu bu konuda son derece hassas bir tavır sergilemiş, izinli iken ücret karşılığı bir çalışma yapıldığının tespit edilmesi halinde bu günler için ödenen ücretin geri alınabileceği hükmü getirilerek “dinlenme” hakkından işçinin rızası dahilinde ve maddi getiri karşılığında bile olsa vazgeçilebilmesini önlemeye çalışmıştır. İş Kanunu'nun 59'uncu maddesinde yer alan iş sözleşmesinin, herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretinin, sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceğine yönelik düzenlemenin ise yıllık iznin kullanılıp kullanılmamasına ilişkin bir esneklik olarak değil, izin kullanılmadan iş akdinin feshedilmiş olması gibi zaruri durumlarda işçinin mağduriyetinin önlenmesi olarak algılanması gerekir.

İşveren sıfatıyla kurum yönetiminin, kurum iş akışı ve faaliyet programları çerçevesinde çalışanların anayasal haklarının kullanımını sağlayacak önlemleri alması uygun olacaktır.

BULGU 6: Muafiyetler Kapsamında Yer Almadığı Halde Dernek Binalarından Çevre Temizlik Vergisi'nin Alınmaması

Belediye sınırları içinde bulunan ve çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan derneklere ait binaların ÇTV'den muaf olduklarına ilişkin hüküm olmamasına rağmen derneklere ait binalardan ÇTV tahsil edilmemektedir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun mükerrer 44'üncü maddesine göre, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binaların ÇTV'ye tabi olduğu, verginin mükellefinin binaları kullananlar olduğu ve mükellefiyetin, binaların kullanımı ile başlayacağı düzenlenmiştir.

2464 sayılı Kanun'un mükerrer 44'üncü maddesinin 2'nci fıkrasında, hangi kurum ve kişilerin ÇTV'den muaf oldukları belirtilmiş, gerek anılan maddede gerekse Kanun'un ilgili diğer maddelerinde derneklere ait binalardan ÇTV alınmayacağına ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır.

Yapılan incelemede Belediye sınırları içerisinde 19 adet dernek bulunmasına karşılık bu derneklere ait binalardan ÇTV'nin alınmadığı görülmüştür. Buna göre Kurum tarafından mevcut derneklere mükellefiyet tesis edilmesi, yeni kurulacak derneklerin kapsam dışında kalmaması ve faaliyeti sona erecek olanların ise mükellefiyetlerinin sona erdirilmesi için gerekli takibin sağlanması uygun olacaktır.

BULGU 7: Otopark Yönetmeliği Hükümleri Uyarınca Alınması Gereken Otopark Bedellerinin Takip ve Tahsilinin Yapılmaması

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 37'nci ve 44'üncü maddelerine dayanılarak hazırlanan Otopark Yönetmeliği hükümleri uyarınca parselinde otopark ihtiyacı karşılanamayan durumlarda yapı sahiplerinden alınması gereken birim otopark bedelleri tahsil edilmemiştir.

Otopark Yönetmeliği'nin 4'üncü maddesinin 1'inci fıkrasının (f) bendinin (3) numaralı alt bendinde otopark ihtiyacının bu Yönetmelik'in ilgili hükümlerine göre karşılanamadığı parsellerde, tevhit yolu ile de çözüm sağlanamaması halinde, ilgili idarelerce, 12'nci maddede yer alan esaslar dahilinde bedel alınmak suretiyle otopark yeri tahsis edilerek karşılanacağı hüküm altına alınmıştır.

Aynı Yönetmelik'in 12'nci maddesinde otopark bedelinin tespit, tahakkuk ve tahsilinin hangi esaslar dahilinde yapılacağı belirlenmiştir.

Yapılan incelemede otopark bedelinin tespit, tahakkuk ve tahsiline ilişkin işlemlerin 30.12.2020 tarihine kadar Aydın Büyükşehir Belediyesince gerçekleştirildiği görülmüştür. Sonuç olarak Belediyenin yetki alanı sınırlarındaki otopark bedellerinin takip ve tahsilinin mevzuat hükümleri uyarınca Kurum tarafından yapılması uygun olacaktır.

BULGU 8: Personel Giderlerinin Mevzuatta Belirlenen Sınırların Üzerinde Olması

Yapılan incelemelerde personel giderlerinin mevzuatta belirlenen sınırların üzerinde olduğu tespit edilmiştir.

A) Şirket personeli hariç diğer personel giderlerinin mevzuatta belirlenen sınırların üzerinde olması

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49'uncu maddesinde;

Belediyenin yıllık toplam personel giderlerinin, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılması sonucu bulunacak miktarın yüzde otuzunu aşamayacağı;

Yıl içerisinde aylık ve ücretlerde beklenmedik bir artışın meydana gelmesi sonucunda personel giderlerinin söz konusu oranları aşması durumunda, cari yıl ve izleyen yıllarda personel giderleri bu oranların altına ininceye kadar yeni personel alımı yapılamayacağı;

Yeni personel alımı nedeniyle bu oranın aşılması sebebiyle oluşacak kamu zararının, zararın olduğu tarihten itibaren hesaplanacak kanunî faiziyle birlikte belediye başkanından tahsil edileceği;

hüküm altına alınmıştır.

23 Aralık 2019 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 512 sıra numaralı Vergi Usul Kanunu Genel Tebliği ile yeniden değerlendirme oranı 2019 yılı için % 22,58 olarak tespit edilmiştir.

İdarenin en son yıl kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamı 29.026.409,47 TL, bu tutarın yeniden değerlendirme oranıyla artırılmış miktarı (29.026.409,47 x 1,2258) 35.580.572,73 TL'dir.

Anılan mevzuat hükümlerine göre 696 sayılı KHK kapsamında çalıştırılan şirket işçileri hariç personel giderlerinin üst sınırı (35.580.572,73 x %30) 10.674.171,82 TL'dir.

Yapılan incelemede şirket işçileri hariç personel giderlerinin 17.747.741,85 TL olduğu, yukarıda belirtilen sınırın 7.073.570,03 TL tutarında aşıldığı, söz konusu personel giderinin yeniden değerlendirilmiş bütçe gelirine oranının %49,88 oranında gerçekleştiği görülmüştür.

B) Şirket personeli dahil personel giderlerinin mevzuatta belirlenen sınırın üzerinde olması

375 sayılı KHK'nın Ek 20'nci maddesine istinaden 09/04/2018 tarih ve 11608 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'yla kabul edilen "*İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esaslar*" 28/04/2018 tarihli ve 30405 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Usul ve Esaslar'ın "*Personel Giderlerinin Toplam Giderler İçindeki Payına İlişkin Üst Sınır*" başlıklı 5'inci maddesinde; İdarelerin, şirket personeli de dahil yıllık toplam personel giderlerinin, idarenin gerçekleşen en son yıl bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılması sonucu bulunacak miktarın yüzde kırkını aşamayacağı; yıl içerisinde aylık ve ücretlerde beklenmedik bir artışın meydana gelmesi sonucunda personel giderlerinin söz konusu oranları aşması durumunda, cari yıl ve izleyen yıllarda personel giderleri bu oranların altına ininceye kadar idare şirketlerine yeni personel alımı yapılamayacağı belirtilmektedir.

23 Aralık 2019 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 512 sıra numaralı Vergi Usul Kanunu Genel Tebliği ile yeniden değerlendirme oranı 2019 yılı için % 22,58 olarak tespit edilmiştir.

İdarenin en son yıl kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamı 29.026.409,47 TL, bu tutarın yeniden değerlendirme oranıyla artırılmış miktarı (29.026.409,47 x 1,2258) 35.580.572,73 TL'dir.

Yönetmelik hükümlerine göre idarenin toplam personel giderinin üst sınırı (35.580.572,73 x %40) 14.232.229,09 TL'dir.

Yapılan incelemede; Belediyenin 2020 yılı personel giderleri toplamının 25.705.279,01 TL olduğu, Yönetmelik hükümleriyle belirlenen sınırın 11.473.049,92 TL tutarında aşıldığı, söz konusu personel giderinin yeniden değerlendirilmiş bütçe gelirine oranının % 72,25 oranında gerçekleştiği görülmüştür.

Kamu kaynaklarının, belediyelere verilen yetki ve sorumluluklar çerçevesinde etkili, ekonomik ve verimli kullanımının sağlanabilmesi adına, personel giderlerini mevzuatta belirtilen sınırlara çekecek girişimlerde bulunulmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 9: Süreklilik Gösteren Bazı Mal Alımlarının Doğrudan Temin Sınırının Altında Kalacak Şekilde Kısımlar Halinde Alınması

Belediyenin özellikle bütçe içi işletmesinin mal üretiminde kullanılmak üzere satın alınan hammaddelerin kısımlar halinde doğrudan temin sınırının altında kalacak biçimde temin edildiği tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "*Temel İlkeler*" başlıklı 5'inci maddesinde; idarelerin bu Kanun'a göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi,

güvenirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu olduğu belirtilmiş olup söz konusu maddenin devamında ise aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işlerinin bir arada ihale edilemeyeceği ve eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin kısımlara bölünemeyeceği hüküm altına alınmıştır.

Aynı Kanun'un doğrudan temin başlıklı 22'nci maddesinin (d) fıkrasında büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan idarelerin 97.008,00 TL'yi, diğer idarelerin 32.316,00 TL'yi aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve işeyle ilişkin alımlarının, ilân yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temin usulü ile karşılanabileceği belirtilmektedir. *(Belirtilen rakamlar KİK'in 29.01.2020 tarih ve 31023 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 2020/1 sayılı Genel Tebliği gereği 2020 yılı için uygulanmak üzere belirlenen eşik değerlerdir.)*

Anlaşılabacağı gibi nitelik olarak aynı mahiyette olan ve satın alınan zaman, temin edilen kaynak gibi unsurlar bakımından aralarında fark bulunmayan mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin yukarıda belirtilen eşik değerlerin altında kalması amacıyla kısımlara bölünmemesi gerekmektedir. Sınır değer ne olacağı ise ilgili idarenin büyükşehir belediyesi sınırlarında olup olmadığına göre belirlenmektedir. Buna göre Bozdoğan Belediyesi Aydın Büyükşehir Belediyesi sınırları içinde bulunduğundan bu Belediye için 2020 yılında uygulanacak olan doğrudan temin sınırı da 97.008,00 TL olacaktır.

Yapılan incelemelerde, özellikle bütçe içi işletmede ticari amaçlı mal üretimi için satın alınan hammadde ürünlerinin teminin açık ihale yöntemi yerine doğrudan temin usulüyle gerçekleştirildiği görülmüştür. Alınan bu mallarla ilgili ödeme emri belgeleri ve faturalar incelendiğinde aynı firmadan satın alınan malların, hem ödeme emri belgesi tarihlerinin hem de fatura tarihlerinin ya aynı gün olduğu ya da takip eden birbirine yakın günler olduğu görülmüştür.

Aşağıdaki tabloda her biri doğrudan temin sınırının altında olan ancak toplandığında bu sınırı aşan aynı ya da yakın tarihli işlemlerden 5 tanesine örnek olarak yer verilmiştir.

Tablo 12: Doğrudan Temin Sınırını Aşan İşlemlerden Örnekler

Sıra	Ödeme Emri Belgesinin		Fatura tarihi	KDV Hariç Fatura Tutarı (TL)	KDV Hariç Toplam Tutar (TL)
	Tarihi	Numarası			
1	17.03.2020	1327	17.03.2020	28.991,69	103.684,66
	17.03.2020	1328	17.03.2020	74.692,97	
2	25.06.2020	2704	18.06.2020	55.000,00	110.000,00
	25.06.2020	2705	19.06.2020	55.000,00	
3	28.07.2020	3209	20.07.2020	47.260,00	101.522,00
	31.07.2020	3286	20.07.2020	54.262,00	
4	31.08.2020	3713	22.08.2020	55.000,00	110.000,00
	31.08.2020	3714	24.08.2020	55.000,00	
5	30.11.2020	4951	18.11.2020	58.500,00	117.000,00
	30.11.2020	4952	19.11.2020	58.500,00	

Tabloda yer verilen örnek işlemlerden görüleceği gibi aynı firmadan alınan malın fatura tarihleri ya aynı gün ya da birbirine çok yakın tarihlerdir. Her bir mal alımına ilişkin fatura bedeli 2020 için belirlenen doğrudan temin sınırının altında kalmakta ancak bunlar toplandığında bu sınır değerini üzerine çıkmaktadır. Bu durum yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine aykırı görünmektedir.

Alınan malın konusu, kullanım amacı ve yıl içinde bu amaçla çok sayıda alım yapılması aslında işin sürekliliğine işaret etmektedir. Bu nedenle sürekli alım yapılan mal ve hizmetlerde her defasında doğrudan temin usulünün kullanılması burada görüldüğü gibi mevzuata aykırı olmasının yanında ekonomik ve verimli de değildir. Bu tarz sürekliliği olan işlerde, yıllık olarak ihtiyaç duyulan mal miktarı üzerinden ihaleye çıkılması ve ihale kapsamında alınması hem mevzuata uygunluk hem de verimlilik bakımından daha uygun olacaktır.

BULGU 10: Tahsil Edilen Çevre Temizlik Vergisi'nden Büyükşehir Belediyesine Gönderilmesi Gereken Payların Eksik Gönderilmesi ve Gönderilenlerin Hatalı Muhasebeleştirilmesi

Kurumun 2020 yılında tahsil ettiği ÇTV gelirleri üzerinden Aydın Büyükşehir Belediyesine gönderilmesi gereken payların eksik gönderildiği ve bu paylar için mevzuata uygun muhasebe kaydı yapılmadığı tespit edilmiştir.

A) Tahsil edilen ÇTV'lerden Büyükşehir Belediyesine gönderilmesi gereken payın eksik gönderilmesi

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun mükerrer 44'üncü maddesinde, işyeri ve diğer şekillerde kullanılan binalara ilişkin ÇTV'nin ilçe belediyelerince tahsil edileceği ve tahsil edilen ÇTV ve gecikme zammının %20'sinin büyükşehir belediyelerine aktarılacağı düzenlenmiştir.

Yapılan incelemelerde Kurumun 2020 yılında 2464 sayılı Kanun'un mükerrer 44'üncü maddesi kapsamında yaptığı ÇTV tahakkuku tutarı 164.294,10 TL iken 2020 yılı gelir kesin hesabına göre yıl içinde tahsilatı sağlanan ÇTV tutarı 93.808,05 TL olarak gerçekleşmiştir.

Buna göre tahsil edilen tutarın %20'si 18.761,61 TL'dir. Bu tutar Aydın Büyükşehir Belediyesine gönderilmesi gereken paydır. Ancak Kurumun 2020 yılında Büyükşehir Belediyesi için hesapladığı tutar 5.622,23 TL, gönderdiği tutar ise 2.694,72 TL olup gönderilmesi gereken pay 13.139,28 TL eksik hesaplanmıştır.

B) ÇTV'den Aydın Büyükşehir Belediyesine gönderilmek üzere ayrılan payların hatalı muhasebeleştirilmesi

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 363-Kamu İdareleri Payları Hesabı ile ilgili 276 ve 277'nci maddelerinde;

Hesabın, bütçe geliri olarak nakden veya mahsuben tahsil edilip, özel kanunları gereğince diğer kurumlara aktarılmak üzere hesaplanan tutarların izlenmesi için kullanılacağı, bütçe geliri olarak tahsil edilip, özel kanunları gereğince diğer kurumlara aktarılmak üzere hesaplanan tutarların, bir taraftan bu hesaba alacak, 630-Giderler Hesabı'na borç; diğer taraftan 835-Gider Yansıtma Hesabı'na alacak, 830-Bütçe Giderleri Hesabı'na borç kaydedileceği; bu hesapta kayıtlı tutarlardan nakden veya mahsuben ödenen tutarların bu hesaba borç, 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak kaydedileceği belirtilmiştir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun mükerrer 44'üncü maddesinde, işyeri ve diğer şekillerde kullanılan binalara ilişkin ÇTV'nin ilçe belediyelerince tahsil edileceği ve tahsil edilen ÇTV ve gecikme zammının %20'sinin büyükşehir belediyelerine aktarılacağı düzenlenmiştir.

Yapılan incelemede 2020 yılında, toplanan ÇTV'den Aydın Büyükşehir Belediyesine gönderilmek üzere hesaplanan pay tutarının 5.622,23TL olarak hesaplandığı, bu tutarın 363-Kamu İdareleri Payları Hesabı'na kaydedilmediği ve ödeme sırasında ise 120-Gelirlerden

Alacaklar Hesabı'na Alacak, 103-Verilen çekler ve Gönderme emirleri Hesabı'na borç ve 810-Ret ve İadeler Hesabı'na Borç, 805-Gelir Yansıtma Hesabı'na alacak kaydı yapıldığı görülmüştür.

Yapılan muhasebe kaydı hem mevzuat hükümlerine aykırı hem de muhasebe tekniğine göre hatalıdır. Muhasebe kural ve tekniğine aykırı söz konusu işlemler konusunda gerekli bilgilendirmenin ve kayıtlarda titizliğin sağlanması uygun olacaktır.

BULGU 11: Taşınmaz İcmal Cetvellerinin Düzenlenmemesi

Kurumun hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde, taşınmaz kayıtlarının Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümlerine uygun şekilde yapılmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 44'üncü maddesinde kamu idarelerinin taşınmazlarının kaydına ilişkin usul ve esasların çıkarılacak yönetmelik ile belirleneceği belirtilmiştir.

Buna istinaden 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik çıkarılmıştır. Yönetmelik'in "*Kayıt Şekli*" başlıklı 7'nci maddesine göre, taşınmazların; söz konusu Yönetmelik eklerinde gösterilen Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar Formunda, Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar Formunda, Orta Malları Formunda, Genel Hizmet Alanları Formunda, Sınırlı Aynî Haklar ile Kişisel Haklar ve Tahsis Formunda yer alan bilgileri içerecek şekilde bilgisayarda veya deftere yazılarak kaydının tutulması; Taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerce hazırlanan bu formların taşınmaz icmal cetvelleri hazırlanmak üzere mali hizmetler birimine gönderilmesi; Mali hizmetler birimince bu formların konsolide edilerek Yönetmelik ekinde (*Ek 7*) bulunan örneğe uygun şekilde taşınmaz icmal cetvelleri oluşturulması; İcmal cetvellerinde, kayıt planında belirtilen unsurların her biri için bir satır ayrılması ve bu taşınmazlara ilişkin adet ve yüz ölçüm toplamalarının belirtilmesi gerekmektedir.

Yapılan denetim ve yetkililerden alınan bilgilere göre kuruma ait taşınmaz varlıklar için henüz mevzuat hükümlerine uygun icmal cetvellerinin hazırlanmadığı, kuruma ait taşınmazların bilgisayar ortamında tutulan bir liste üzerinden takip edildiği görülmüştür.

Taşınmaz icmal cetvellerinin en kısa sürede mevzuat hükümlerine uygun şekilde düzenlenmesi önemli bir gerekliliktir.

BULGU 12: Telekomünikasyon Alt Yapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Takip ve Tahsilinin Yapılmaması

Belediye sınırları içinde kalan sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı bedellerinin takip ve tahsilinin yapılmadığı görülmüştür.

27.12.2012 tarih ve 28510 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik'in "*Tanımlar ve kısaltmalar*" başlıklı 4'üncü maddesinde;

Geçiş hakkının, işletmecilere; elektronik haberleşme hizmeti sunmak için gerekli şebeke ve altyapıyı kurmak, kaldırmak, bakım ve onarım yapmak gibi amaçlarla kamu ve özel mülkiyet alanlarının altından, üstünden ve üzerinden geçmeleri için tanınan hak olduğu

Geçiş hakkı ücretinin, işletmecinin geçiş hakkı karşılığında geçiş hakkı sağlayıcısına ödeyeceği ücret olduğu

Geçiş hakkı sağlayıcısının, geçiş hakkına konu olan kamuya ait ya da kamunun ortak kullanımında olan taşınmazlar da dahil olmak üzere taşınmazın sahipleri ve/veya taşınmaz üzerindeki hak sahipleri olduğu,

İşletmecinin ise yetkilendirme çerçevesinde elektronik haberleşme hizmeti sunan ve/veya elektronik haberleşme şebekesi sağlayan ve altyapısını işleten şirket olduğu belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in 8'inci maddesinde işletmeci ve geçiş hakkı sağlayıcısının geçiş hakkına ilişkin anlaşmaları serbestçe yapabileceği ve 9'uncu maddesinde ise geçiş hakkı kullanımında gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerine ait mülkiyet alanları dışında kalan yerler için geçiş hakkı sağlayıcısı tarafından, geçiş hakkını kullanan işletmeciden talep edilen geçiş hakkı ücretinin, Geçiş Hakkı Ücret Tarifesinde belirtilen fiyatları aşamayacağı düzenlenmiştir.

Geçiş hakkı ücret tarifelerine ilişkin üst sınırlar Yönetmelik ekinde yer alan tabloda düzenlenmiştir.

Yönetmelik, mülkiyetinde, tasarrufunda ya da sorumluluğunda olan taşınmazlar için belediyeleri “geçiş hakkı sağlayıcısı” olarak tanımlamıştır. Dolayısıyla Belediye tarafından, Yönetmelik ekinde düzenlenen üst sınırların aşılması kaydıyla tarife belirlenmesi ve bu tarifeler üzerinden işletmecilerden geçiş hakkı ücreti tahsil edilmesi gerekmektedir.

Belediyenin mülkiyetinde, tasarrufunda ya da sorumluluğunda olan taşınmazlar kapsamında sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerinin takip ve tahsilinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Geçiş hakkı bedelleri kurumların gelir kaynaklarından birisidir. Bu nedenle ivedi olarak tarifelerin belirlenmesi ve sonrasında hem gelecek dönem hem de geçmiş dönem için tahakkuk ve tehsil yolunu açacak çalışmaların başlatılması uygun olacaktır.

BULGU 13: Çok sayıda Nakit Tahsilat İçin Kasa Hesabı'nın ve Diğer Hazır Değerler Hesabı'nın Kullanılmaması

Bozdoğan Belediyesinde kuruma ait bir vezne bulunmasına ve bu vezne ile nakit tahsilat yapılmasına rağmen söz konusu tahsilatların çok büyük bölümünde 100-Kasa Hesabı'nın kullanılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 100-Kasa Hesabı ile ilgili 49, 50 ve 51'inci maddelerinde ve 108-Diğer Hazır Değerler Hesabı ile ilgili 70, 71 ve 72'nci maddelerinde; 100-Kasa Hesabı'nın muhasebe birimleri veznelerince kanuni dolaşım niteliğine sahip ulusal paraların alınması, verilmesi ve saklanmasına ilişkin işlemlerin izlenmesi için kullanılacağı, kasaya yatırılan paranın bu hesaba borç, kasadan yapılan ödemelerin ise hesaba alacak yazılacağı, bankaya yatırılmak üzere kasadan gönderilen nakit varlıkların ise 108 hesabına borç yazılacağı, varlık banka hesabına geçtikten sonra 102-Bankalar Hesabı'na borç yazılırken bu hesaba alacak yazılacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemeler ve veznelerden yapılan tahsilatlarla ilgili olarak edinilen bilgilere göre, kurumun vezneleri aracılığıyla yapılan nakit tahsilatların 100-Kasa Hesabı'na kaydedilmeksizin makbuz karşılığı doğrudan banka hesabına yatırıldığı dolayısıyla 108-Diğer Hazır Değerler Hesabı'nın da kullanılmadığı tespit edilmiştir.

2020 yılına ilişkin kesin mizana bakıldığında, yıl içinde 100-Kasa Hesabı'nın borcuna ve alacağına kaydedilen işlemlerin tutarı sadece 7.487,50 TL olarak görünmekte ve hesap

herhangi bir bakiye vermemektedir. Ancak veznelerden nakit yapılan tahsilatlarla ilgili olarak yapılan incelemeler ve alınan bilgilere göre kurumun 2020 yılı nakit tahsilatlarının toplamının 5.078.064,32 TL olduğu görülmüştür. Buna göre her ne kadar 100-Kasa Hesabı herhangi bir bakiye vermemesi nedeniyle bilançoda eksik görünmüyor olsa da hazırlanması zorunlu mali tablolardan biri olan kesin mizanda hatalı görünmektedir.

Yapılan hatalı işlem, mevzuat hükümlerine aykırı olmasının yanı sıra nakit varlıkların takibi ve kontrolündeki zorluk nedeniyle de yüksek düzeyde risk barındırmaktadır. Dolayısıyla hem muhasebe kayıtlarının Yönetmelik hükümlerine uygun olması hem de gerçekleşmesi muhtemel risklerin ve karşılaşılabilecek suistimallerin önlenmesi bakımından nakden tahsil edilen varlıkların aynı gün içinde muhasebe kayıtlarına aktarılması yerinde olacaktır.

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>