



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

BAYBURT 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.....	9
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	9
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	9
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	10
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	11
7.	DENETİM BULGULARI.....	11
8.	EKLER.....	23

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	2
Tablo 2: 2020 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	3
Tablo 3: 2020 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	4
Tablo 4: 2020 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	4
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri.....	5
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri.....	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	6
Tablo 8: 2020 Borç Stok Durumu	18

KISALTMALAR

KHK Kanun Hükmünde Kararname
RG Resmi Gazete

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Geçici Kabul Noksanları Kesintilerinin Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabında İzlenmemesi
2. Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Gerçeği Yansıtmaması

B. Diğer Bulgular

1. Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Takip ve Tahsil Edilmemesi
2. Peşin Tahsil Edilen Kira Gelirlerinin Gelecek Aylara Ait Gelirler – Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabında İzlenilmemesi
3. Gecekondu Fonu Hesabının Kullanılmaması
4. Kullanılan Tüketim Malzemelerinin Hatalı Muhasebeleştirilmesi
5. Mevzuatta Belirtilen Borçlanma Sınırının Aşılması
6. Kesinleşmiş Sayıştay İlamlarının İnfazının Yapılmaması
7. İşçilere Yıllık İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak 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.

Bayburt Belediyesi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3'üncü maddesinde yer alan sınıflandırma çerçevesinde, genel yönetim kapsamında yer almakta olup faaliyetlerini 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun verdiği yetki ve sorumluluklar çerçevesinde yürütmektedir.

Kamu İdaresinin temel mevzuatı 5393 sayılı Belediye Kanunu olup bu Kanun'da kurumun görev, yetki, sorumlulukları ile organları, teşkilatı, bütçe ve denetimi gibi temel hususlar düzenlenmektedir. 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'da Belediye organları; Belediye Meclisi, Belediye Encümeni ve Belediye Başkanı olarak öngörülmüştür. Karar organı olan Belediye Meclisi, biri Belediye Başkanı 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.

Bayburt Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı bir birim belirlenmiştir. Bu birim Özel Kalem Müdürlüğü'dür. Başkana bağlı, memurlar arasından atanan bir Başkan Yardımcısı, meclis üyelerinden görevlendirilen bir Başkan Yardımcısı bulunmaktadır. Belediyenin 17 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	264	47
Sözleşmeli Personel	-	5
Kadrolu İşçi	137	76
Geçici İşçi	-	1
Toplam	401	129
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	192	174

Belediyenin doğrudan hissedarı olduğu toplam 3 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 Bayburt Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

Bayburt 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)
01	Personel Giderleri	0,00	17.728.989,83	105.000,00	17.833.989,83	14.125.802,55	3.708.187,28	0,00
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	2.625.741,95	173.500,00	2.799.241,95	2.566.371,05	232.870,90	0,00
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0,00	56.012.924,19	792.113,46	56.805.037,65	22.541.003,67	34.264.033,98	0,00
04	Faiz Giderleri	0,00	7.500.000,00	-515.000,00	6.985.000,00	5.372.442,16	1.612.557,84	0,00
05	Cari Transferler	0,00	3.244.467,70	685.672,84	3.930.140,54	3.001.598,75	928.541,79	0,00
06	Sermaye Giderleri	0,00	19.783.644,70	3.809.386,54	23.593.031,24	6.498.212,87	17.094.818,37	0,00
07	Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
08	Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09	Yedek Ödenek	0,00	11.604.231,63	-5.050.672,84	6.553.558,79	0,00	6.553.558,79	0,00
Toplam		0,00	118.500.000,00	0,00	118.500.000,00	54.105.431,05	64.394.568,95	0,00

Bayburt Belediyesinin 2020 mali yılı bütçesi ile 118.500.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup önceki yıldan devreden ödeneği bulunmamaktadır. Yıl içinde eklenen ve düşülen ödenekle

birlikte 2020 yılı ödenek toplamı 118.500.000,00 TL olmuştur. Yıl içinde 54.105.431,05 TL Bütçe Gideri yapılmış, 64.394.568,95 TL ödenek iptal edilmiş, 2021 yılına devreden ödeneği de bulunmamaktadır.

Bayburt Belediyesinin 2020 yılı Bütçesi “(A) Ödenek Cetvelinde” 118.500.000,00 TL ödenek, “(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması” cetvelinde ise 118.500.000,00 TL gelir tahmini öngörülmüş olup bütçe denkliliği sağlanmıştır.

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	10.436.577,93	4.975.569,22	15.107,59	4.960.461,63	47,5
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	37.110.955,63	9.379.084,17	85.733,47	9.293.350,70	25,0
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	13.549.934,43	648.042,83	325.941,96	322.100,87	2,4
05- Diğer Gelirler	48.087.697,89	39.012.790,70	500,00	39.012.290,70	81,1
06- Sermaye Gelirleri	9.314.834,12	3.144.858,48	0,00	3.144.858,48	33,8
08-Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0
09- Red ve İadeler	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0
Toplam	118.500.000,00	57.160.345,40	427.283,02	56.733.062,38	47,9

Buna göre 2020 yılında net bütçe geliri % 47,9 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri %47,5 teşebbüs ve mülkiyet gelirleri %25, alınan bağış ve yardımlar %2,4 sermaye gelirleri ise %33,8 ile beklenenin çok altında gerçekleşmiştir. Bütçe gelirlerinin beklenenin çok altında gerçekleşmesinde ülkemizi ve dünyayı etkisi altına alan içinde bulunduğumuz COVID 19 salgını önemli oranda etkili olmuştur.

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	17.728.989,83	14.125.802,55	79,7
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	2.625.741,95	2.566.371,05	97,7
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	56.012.924,19	22.541.003,67	40,2

04- Faiz Gideri	7.500.000,00	5.372.442,16	71,6
05- Cari Transferler	3.244.467,70	3.001.598,75	92,5
06- Sermaye Giderleri	19.783.644,70	6.498.212,87	32,8
07- Sermaye Transferleri	0	0	0
08- Borç Verme	0	0	0
09- Yedek Ödenekler	11.604.231,63	0	0,0
Toplam	118.500.000,00	54.105.431,05	45,7

Buna göre 2020 yılında bütçe giderleri % 45,7 seviyesinde gerçekleşmiştir. Personel harcamalarına ilişkin gider kalemleri % 79,7 sosyal güvenlik kurumlarına ilişkin devlet prim giderleri % 97,7 ve cari transfer kalemi ise % 92,5 ile beklenene yakın gerçekleşirken, diğer gider kalemleri beklenenin altında gerçekleşmiştir.

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	3.653.689,60	4.220.352,10	4.975.569,22	15,5	17,9
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	8.288.588,11	13.080.195,02	9.379.084,17	57,8	-28,3
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	10.431.568,92	570.000,00	648.042,83	-94,5	13,7
Diğer Gelirler	33.371.282,51	30.694.606,47	39.012.790,70	-8,0	27,1
Sermaye Gelirleri	5.177.655,78	1.982.365,15	3.144.858,48	-61,7	58,6
Toplam	60.922.784,92	50.547.518,74	57.160.345,40	-17,0	13,1
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	-18.407,69	-35.007,41	-427.283,02	90,2	1120,6
Net Toplam	60.904.377,23	50.512.511,33	56.733.062,38	-17,1	12,3

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2020 yılında gelirler bir önceki yıla göre 6.220.551,05 TL'lik (%12,3) artış göstermiştir. Bu çerçevede; teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde 3.701.110,85 TL (%28,3)'lik azalış olmasına rağmen; vergi gelirlerinde 755.217,12 TL (%17,9), alınan bağış ve yardım ile özel gelirlerde 78.042,83 TL (%13,7) diğer gelirlerde 8.318.184,23 TL (%27,1) ve sermaye gelirlerinde 1.162.493,33TL (%58,6) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur.

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	11.653.711,92	13.928.918,57	14.125.802,55	19,5	1,4
SGK Devlet Prim Giderleri	2.129.046,94	2.432.706,07	2.566.371,05	14,3	5,5
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	35.531.247,15	24.333.037,92	22.541.003,67	-31,5	-7,4
Faiz Giderleri	4.691.086,98	6.138.219,48	5.372.442,16	30,8	-12,5
Cari Transferler	2.572.281,19	2.797.371,61	3.001.598,75	8,8	7,3
Sermaye Giderleri	14.261.957,02	6.534.942,74	6.498.212,87	-54,2	-0,6
Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	70.839.331,20	56.165.196,39	54.105.431,05	-20,7	-3,7

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2020 yılında 2019 yılına göre 2.059.765,34TL (%3,7) azalmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2020 yılında personel giderlerinin 196.883,98 TL (%1,4), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 133.664,98 TL (%5,5) cari transferlerinde 204.227,14 TL (%7,3) arttığı görülmektedir. Buna karşın mal ve hizmet alım giderlerinde 1.792.034,25 TL'lik (%7,4), faiz giderlerinde 765.777,32 TL (%12,5) sermaye giderlerinde 36.729,87 TL'lik (%0,6) azalış olmuştur.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2020 yılı Faaliyet Gideri 51.956.786,17 TL, Faaliyet Geliri 52.545.530,12 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 588.743,95 TL olarak gerçekleşmiştir.

Bayburt Belediyesinin doğrudan 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	BAYBEL HİZMET GIDA SAN LTD.ŞTİ.	150.000,00	150.000,00	100,00
2	BAYBURTLU ENERJİ ÜRETİM A.Ş.	3.000.000,00	3.000.000,00	100,00
3	BAYBURT MADENCİLİK VE DOĞALTAŞ ÜRETİM SAN. A.Ş.	4.600.000,00	327.980,00	7,13

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

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

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

31.12.2005 tarihli ve 26040-3. mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan ve 01.01.2006 tarihinde yürürlüğe giren İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esasların "İç Kontrol Standartları" başlıklı 5'inci maddesinde; "İç kontrol standartları, merkezi uyumlaştırma görevi çerçevesinde Maliye Bakanlığı tarafından belirlenir ve yayımlanır. İdareler, malî ve malî olmayan tüm işlemlerinde bu standartlara uymakla ve gereğini yerine getirmekle yükümlüdür. Kanuna ve iç kontrol standartlarına aykırı olmamak koşuluyla, idarelerce görev alanları çerçevesinde her türlü yöntem, süreç ve özellikli işlemlere ilişkin standartlar belirlenebilir." hükmü yer almaktadır. Mezkûr hüküm gereği Hazine ve Maliye Bakanlığı, kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla gerekli standart ve temel şartları belirlemiştir. Söz konusu düzenleme, "Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği" adı altında 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

Bayburt Belediyesinin iç kontrol sistemi değerlendirildiğinde mevzuatta belirtilen çalışmaların önemli ölçüde yerine getirilmediği görülmüştür. Şöyle ki;

İş akış süreçlerinin belirlenmediği, hassas görevlere ilişkin prosedürlerin belirlenmediği, kurumda ihtiyaç analizine dayalı hizmet içi eğitim planlamasının yapılmadığı, kurumsal risklerin ve iç kontrol risklerinin belirlenmediği, ön mali kontrol sisteminin, iç kontrol ve ön mali kontrole ilişkin usul ve esaslara uygun olarak kurulmadığı, iç kontrol izleme ve yönlendirme kurulunun görevlendirilmediği, iç denetim biriminin kurulmadığı ve iç denetçi atanmadığı, görülmüştür.

Buna karşın, yönetimin ihtiyaç duyduğu gerekli bilgileri ve raporları üretecek ve analiz yapma imkânı sunacak bir yönetim bilgi sisteminin mevcut olduğu, veri kayıt ve dosyalama sisteminin olduğu, mevcut bilgi yönetim sistemlerinin bilgi güvenliğini ve yedekleme gerekliliklerini sağlayacak şekilde dizayn edildiği görülmüştür.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Bayburt 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: Geçici Kabul Noksanları Kesintilerinin Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabında İzlenmemesi

Hakediş ödemelerinden yapılan geçici kabul noksanları kesintilerinin Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı'nda izlenmesi gerekirken, Emanetler Hesabı'nda izlendiği görülmüştür.

Yapım İşlerine Ait Tip Sözleşme'nin 30'uncu maddesine göre; anahtar teslimi götürü bedel sözleşmelerde yapılan iş tutarının %3'ünün, birim fiyat sözleşmelerde ise %5'inin geçici kabul noksanları için idarece tutulacağı ve bu tutarların işin yüklenici tarafından tam ve eksiksiz tamamlanmasını müteakip ödenebileceği ifade edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin “*Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı*” başlıklı 257 ve 258'inci maddeleri ile Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planına göre; Yapım İşleri Tıp Sözleşmesi'nin 30'uncu maddesine istinaden yapılan geçici kabul noksanları kesintilerinin 330.15- Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabına kaydedilmesi gerekmektedir.

Bayburt Belediyesinin 2020 hesap ve işlemleri incelendiğinde, yapım işlerine ilişkin hakedişlerden yapılan geçici kabul noksanları kesintilerinin 330.15-Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı yerine 333.02.99-Kişilere Ait Diğer Emanetler Hesabında izlendiği tespit edilmiştir. Bu nedenle idarenin 2020 yılı mali tablolarında 330-Alınan Depozito ve Teminatlar hesabı 129.930,74 TL eksik, 333-Emanetler hesabı ise aynı tutarda fazla gözükmektedir.

Belediye tarafından hesap kayıtları düzeltilerek hakediş ödemelerinden yapılan geçici kabul noksanları kesintilerinin Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı'nda izlenmeye başlandığı belirtilmiştir.

Ancak, söz konusu düzeltme işleminin 2020 yılı içinde yapılmaması nedeniyle 2020 yılı mali tablolarında 330-Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı ve 333-Emanetler Hesabı'na ilişkin 129.930,74 TL tutarında hatalı bilgi yer almaktadır.

BULGU 2: Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Gerçeği Yansıtması

İdarenin ortağı veya kurucusu olduğu şirketlerin öz kaynak hesaplarında kayıtlı bulunan sermaye tutarlarının toplamı ile kendi mali tablosunda yer alan 241-Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı'nın borç bakiyesinin eşit olmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 181'inci maddesine göre; 241-Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı mal ve hizmet üreten kuruluşlara nakden veya ayni olarak verilen sermaye tutarları ve bu sermaye tutarlarının işletilmesinden doğan kar ve zararlar, bütçeye iade olunan sermayelerin izlenmesi için kullanılmaktadır.

Aynı Yönetmelik'in 182'nci maddesinin (a) bendine göre; sermayesine iştirak edilen mal ve hizmet üreten kuruluşlara nakdi veya ayni sermaye şeklindeki katılımlardan bu hesapta kayıtlı tutarların ilgili mal ve hizmet üreten kuruluşların öz kaynak hesaplarında karşılık olarak yer alan tutarlarla eşit olması gerekmektedir

İdarenin doğrudan iştirak ettiği şirketlerdeki özkaynak hesaplarına karşılık gelen tutar ile 241 hesabındaki kayıtlı tutarın uyumlu olması gerekmektedir. Belediyenin %100 sermayesi kendisine ait 2 adet şirketi ve 1 adet de %7,13 sermaye ile iştirak ettiği şirket olmak üzere toplamda 3 adet iştiraki bulunmaktadır. Bu şirketlerin 31.12.2020 tarihli bilançosuna göre Belediyenin hissesine karşılık gelen öz kaynak tutarlarının toplamı 3.477.980,00 TL'dir. Belediyenin 31.12.2020 tarihli bilançosunda ise 241-Mal Ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında bu rakam 2.149.540,00 TL olarak gözükmektedir. Bu nedenle 241 hesabı 2020 yılı mali tablolarında 1.328.440,00 TL eksik gözükmektedir.

Belediye tarafından 241-Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı'na ilişkin gerekli düzeltmelerin yapıldığı belirtilmiştir.

Ancak söz konusu düzeltme işlemi 2021 yılında yapılmış olduğundan 241-Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı 2020 yılı mali tablolarına 1.328.440,00 TL eksik yansımıştır.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Takip ve Tahsil Edilmemesi

Belediye sınırları içinde kalan sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerinin tahsiline yönelik Belediye tarafından herhangi bir çalışma 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 maddesinin (e) bendine göre Geçiş hakkı ücreti: İşletmecinin, geçiş hakkı karşılığında geçiş hakkı sağlayıcısına ödeyeceği ücreti; (g) bendine göre Geçiş hakkı sağlayıcısı (GHS): Geçiş hakkına konu olan kamuya ait ya da kamunun ortak kullanımında olan taşınmazlar da dahil olmak üzere taşınmazın sahipleri ve/veya taşınmaz üzerindeki hak sahiplerini (ğ) bendine göre; İşletmeci: Yetkilendirme çerçevesinde elektronik haberleşme

hizmeti sunan ve/veya elektronik haberleşme şebekesi sağlayan ve altyapısını işleten şirketi ifade eder.

Aynı Yönetmelik'in "*Başvuru ve değerlendirme*" başlıklı 6'ncı maddesinin 7'nci fıkrasının b bendine göre; Hazinesinin özel mülkiyetindeki veya Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki taşınmazlar ile mülkiyeti veya tasarrufu belediyelere ve kamu kurum ve kuruluşlarına ait taşınmazlar ile Mera Kanunu kapsamında kalan yerlerde geçiş hakkını kullanacak işletmeci, ilgili geçiş hakkı sağlayıcısına Ek-2'de yer alan belgeler ve Bakanlıktan alınan kullanım onayı ile birlikte başvuruda bulunacak ve geçiş hakkı sağlayıcısının da kendisine yapılan geçiş hakkı talebi başvurularını mevzuat çerçevesinde en geç altmış gün içerisinde sonuçlandırıp sonucunu işletmeciye bildirecektir.

Anılan Yönetmelik'in 8'inci maddesine göre işletmeci ve geçiş hakkı sağlayıcısının; 5'inci maddede belirtilen ilkeler doğrultusunda geçiş hakkına ilişkin anlaşmaları serbestçe yapabilecekleri, ayrıca, geçiş hakkına ait ücretlerin ödeme şeklinin de bu anlaşmada yer alması gerektiği belirtilmiştir. Mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere elektronik haberleşme hizmetini sunmak isteyen işletmeciler, Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan geçirilebilmesi için Belediyeye başvuruda bulunacaktır. Başvurusu kabul edilen işletmeci ile geçiş hakkı sağlayıcısı olan Belediye arasında Yönetmelik'te belirtilen tutardan fazla olmamak kaydıyla geçiş ücreti belirlenerek anlaşma yapılacaktır.

Belediye tarafından geçiş hakkı ücretlerine ilişkin herhangi bir tarife cetveli belirlenmediği ve bu gelire ilişkin şimdiye kadar tahakkuk ve tahsilat yapılmadığı görülmüştür. Bayburt Belediyesinin yerel gelirlerini artırabilmesi adına telekomünikasyon altyapı ve şebekelerinden alınması gereken geçiş hakkı bedellerinin belirlenerek ücret tarifesinde gösterilmesi ve bu gelire ilişkin ilgili tahakkuk ve tahsilat işlemlerinin yapılması gerekmektedir.

Belediye tarafından sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerinin tahsiline yönelik gerekli çalışmalara başlanmıştır.

BULGU 2: Peşin Tahsil Edilen Kira Gelirlerinin Gelecek Aylara Ait Gelirler – Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabında İzlenilmemesi

Bayburt Belediyesinin dönem içinde veya önceki dönemlerde peşin olarak tahsil ettiği kira gelirlerini 380-Gelecek Aylara Ait Gelirler, 480-Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabında izlemediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 286 ve 335'inci maddelerine göre; bu hesaplar içinde bulunulan dönemde ortaya çıkan ancak, gelecek aylara ait olan peşin tahsil edilmiş gelirler ile dönem içinde tahsil edilen ancak, gelecek yılların faaliyet hesaplarına dâhil edilecek olan gelirlerin izlenmesi için kullanılır.

Aynı Yönetmelik'in Gelecek Aylara Ait Gelirler Hesabına ilişkin "*Hesabın işleyişi*" başlıklı 288'inci maddesinin 1'inci fıkrasının (a) bendine göre; peşin tahsil edilen gelirlerin, içinde bulunulan aya ait olan kısmı 600-Gelirler Hesabı'na, sonraki aylarda tahakkuk ettirilmesi gereken kısmı bu hesaba, içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemlerde tahakkuk ettirilmesi gerekenler 480-Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabına alacak, tahsil edilen tutarın tamamı 100-Kasa Hesabı veya 102-Banka Hesabı ya da ilgili diğer hesaplara borç; diğer taraftan 800-Bütçe Gelirleri Hesabına alacak, 805-Gelir Yansıtma Hesabına borç kaydedilir.

Yönetmelik hükümlerinden de anlaşılacağı üzere peşin tahsil edilen kira gelirlerinin o aya ait kısmı 600-Gelirler Hesabına, kalan kısmın ise ilgisine göre içinde bulunulan döneme veya ertesi yıla tekabül eden tutarlarda 380-Gelecek Aylara Ait Gelirler veya 480-Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabında izlenmelidir.

Belediyenin 2020 yılı hesap ve işlemleri incelendiğinde 380 ve 480 no.lu hesapların hiç kullanılmadığı, yıllık peşin tahsil edilen kira gelirlerinin tamamının sadece o döneme ait bir gelirmiş gibi doğrudan 600-Gelirler Hesabına kaydedildiği görülmüştür.

Belediye tarafından, peşin olarak tahsil edilen kira gelirlerinin 380-Gelecek Aylara Ait Gelirler, 480-Gelecek Yıllara Ait Gelirler Hesabında izlenmeye başlandığı belirtilmiştir.

BULGU 3: Gecekondu Fonu Hesabının Kullanılmaması

Hazineye ait taşınmazların satışından elde edilen gelirlerden Belediyeye gönderilen tüm payların ayırt edilmeksizin Belediyenin cari hesaplarında izlendiği, buradan da Belediyenin cari giderleri için harcandığı tespit edilmiştir.

29.06.2001 tarihli ve 4706 Sayılı Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 5'inci maddesinin 5'inci fıkrasında; belediye ve mücavir alan sınırları içindeki hazineye ait taşınmazların satış bedellerinin tahsil edilen kısmından öncelikle yerinde muhafaza edilemeyen yapıların tasfiyesinde kullanılmak şartıyla % 10'unun, ilgili belediyelerin, 20.7.1966 tarihli ve 775 sayılı Kanun hükümlerine göre oluşturulan fon hesabına aktarılacağı kalan kısmından ise ilgili belediyeye % 30 oranında varsa büyükşehir belediyesine de % 10 oranında pay verileceği belirtilmiştir.

775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun "*Fonların teşkili ve kullanılması*" başlıklı 12'nci maddesinde; bu Kanundaki hizmetlerin yürütülebilmesi yine bu maddede sayılan kaynaklardan sağlanacak gelirlerin, Türkiye Emlak Kredi Bankasında, ilgili belediyeler adına açılacak özel hesaplarda toplanarak birer fon hesabının oluşturulacağı devamındaki 13'üncü maddede ise; "*bu fonda toplanan paraların belediyelerce Toplu Konut İdaresi Başkanlığının izni alınmak şartıyla:*

Bu kanundaki amaçlarda kullanılmak üzere arsa sağlanmasında, Toplu Konut İdaresi Başkanlığınca onanan plan ve projelere göre halk konutu, nüve konut veya geçici misafir konutu yapılmasında,

Islah olunacak gecekondu bölgeleri ile yeniden tesis edilecek önleme bölgelerinin yol, meydan, kanalizasyon, su, elektrik ve benzerleri gibi kamu hizmet ve tesislerinin Toplu Konut İdaresi Başkanlığınca onanan projelerine göre yapılmasında veya onarılmasında,

Kendi bütçe imkanlarıyla karşılanamayan ve fakat bu kanun gereğince yapılması gereken tespit, harita alımı, plan ve projelendirme hizmetlerinde kullanılacağı" ifade edilmiştir.

Bu hükümlerden anlaşılacağı üzere belediye ve mücavir alan sınırlarındaki hazineye ait taşınmazların satışından ilgili belediyeye aktarılan %10 luk payın cari hesaptan ayrı olarak oluşturulacak gecekondu fonu hesabında izlenmesi ve bu tutarın da yukarıda sayılan amaçlar dışında kullanılmaması gerekmektedir. 2020 yılı içerisinde hazineye ait taşınmaz satışlarından elde edilen ve idareye gönderilen toplam 192.839,75 TL doğrudan cari hesaba aktarılmış ve idarenin rutin harcamalarında kullanılmıştır. Bu 192.839,75 TL'nin 48.209,93 TL'si oluşturulacak gecekondu fonu hesabına aktarılması gerekmektedir.

Belediye tarafından gecekondü fonu hesabı oluşturularak Hazine'ye ait taşınmaz satışlarından Belediye hesaplarına aktarılan %10'luk tutarın gecekondü fonu hesabında takibine başlanmıştır.

BULGU 4: Kullanılan Tüketim Malzemelerinin Hatalı Muhasebeleştirilmesi

Stoklar hesap grubunda yer alan ilk madde malzeme tüketimlerinin topluca giderleştirildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "150 İlk madde ve malzemeler hesabı" başlıklı 115'inci maddesine göre; bu hesap, kurumlarca satılmak, üretimde veya diğer faaliyetlerde kullanılmak ya da tüketilmek üzere edinilen ilk madde ve malzeme, yarı mamul, mamul, ticari mal, artık ve hurda gibi bir yıl veya faaliyet dönemi içinde tüketilecek veya paraya çevrilecek varlıkların izlenmesi için kullanılır.

18.01.2007 tarih ve 26407 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Taşınır giriş ve çıkış işlemlerinin muhasebe birimine bildirilmesi" başlıklı 30'uncu maddesinin (2) ve (3) nolu fıkralarına göre; muhasebe kayıtlarında "150-İlk Madde ve Malzemeler Hesabı"nda izlenen tüketim malzemelerinin çıkışları için düzenlenen Taşınır İşlem Fişleri muhasebe birimine gönderilmez. Bunların yerine, genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinde üç aylık dönemler itibarıyla, diğer idarelerde ise üç ayı geçmemek üzere üst yöneticiler tarafından belirlenen sürede kullanılmış tüketim malzemelerinin taşınır II'nci düzey detay kodu bazında düzenlenen onaylı bir listesi, en geç ilgili dönemin son iş günü mesai bitimine kadar muhasebe birimine gönderilir.

Muhasebe yetkilileri, taşınır giriş ve çıkış işlemlerine ilişkin olarak kendilerine gönderilen Taşınır İşlem Fişlerinde gösterilen tutarları II'nci düzey detay kodu itibarıyla ilgili hesaplara kaydeder.

Bayburt Belediyesinde açılış kaydından gelen ve muhtelif tarihlerde alınarak 150-İlk Madde ve Malzemeler Hesabı'na kaydedilen tüketim malzemelerinden kullanılanlar Taşınır Mal Yönetmeliği'nde belirtildiği üzere üç ayı geçmemek üzere üst yönetici tarafından belirlenen sürede, muhasebe birimine gönderilmesi ve muhasebe yetkililerinin de ilgili hesaplara çıkış kayıtlarını yapması gerekirdi. Ancak kullanılan tüketim malzemelerinin tamamı ağustos ve aralık ayında olmak üzere 2 seferde muhasebeye bildirilerek gider kaydedilmiştir.

Belediye tarafından, kullanılan tüketim malzemelerinin muhasebe kayıtlarına yönelik gerekli özenin gösterileceği belirtilmiştir.

BULGU 5: Mevzuatta Belirtilen Borçlanma Sınırının Aşılması

İdarenin 2020 yılı borç stokunun Belediye Kanunu'nda belirtilen yasal üst sınırı aştığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Borçlanma" başlıklı 68'inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde; "*belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, 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 miktarını aşamayacağı; bu miktarın büyükşehir belediyeleri için bir buçuk kat olarak uygulanacağı*" ifade edilmiştir.

Kanun'un 68'inci maddesine istinaden İçişleri Bakanlığı tarafından yayımlanan 21.02.2005 tarihli ve 45201 sayılı Genelge 'ye göre de, İdarenin borçlanma sınırının tespitinde; İller Bankası kredileri ve faizleri, banka kredileri ve faizleri, dış krediler ve faizleri, Hazineye olan borçlar ve faizleri, piyasa borçları (bütçe emanetleri), vergi ve sosyal güvenlik borçlarının tamamı dikkate alınmalıdır.

Bayburt Belediyesinin 2020 yılı sonu itibariyle borç stokuna ilişkin yapılan hesaplama göre 2019 yılı sonu itibariyle kesinleşen bütçe geliri 50.512.511,33 TL'dir. Bu tutara % 22,58'lik yeniden değerlendirme oranı (23.12.2019 tarihli RG) uygulandığında, 2020 yılının borçlanma sınırı 61.918.236,39 TL olmaktadır. İdarenin 2020 yılı sonu itibariyle borç stoku 109.990.835,98 TL olarak gerçekleşmiştir. 5393 sayılı Kanun ve mezkûr Genelge'de belirtilen unsurlar dikkate alındığında borç sınırı 48.072.599,59 TL aşılmıştır. 2020 yılı borç tablosu aşağıdaki gibidir.

Tablo 8:2020 Borç Stok Durumu

Hesap Kodu	Hesap Adı	31.12.2020 İtibariyle Hesabın bakiyesi
300	Banka Kredileri Hesabı	0,00
320	Bütçe Emanetleri Hesabı	7.563.287,05
368	Vadesi Geçmiş Ertelemiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler Hesabı	515.485,40
381	Gider Tahakkukları Hesabı	0,00
400	Banka Kredileri Hesabı	60.023.048,80
438	Kamuya Olan Ertelemiş veya Taksitlendirilmiş Borçlar Hesabı	13.839.113,41

481	Gider Tahakkukları Hesabı	28.049.901,32
Toplam		109.990.835,98

Belediye tarafından; borçlanma sınırının aşılmasına konu olan iç borçlanmaların İller Bankası A.Ş.den alınan kredilerden kaynaklandığı ve bu kaynakların kamu yararına olan işler ile Belediyeye maddi kaynak sağlayan yatırımlar için kullanıldığı belirtilmişse de bu durum mevzuatta belirtilen borçlanma sınırının aşılmasına gerekçe oluşturmaz. İdarenin bundan sonraki borçlanma işlemlerinde mevzuatta belirtilen borçlanma hükümlerine dikkat etmesi gerekmektedir.

BULGU 6: Kesinleşmiş Sayıştay İlamlarının İnfazının Yapılmaması

Belediyenin 140-Kişilerden Alacaklar Hesabının incelenmesi sonucunda kesinleşmiş olan Sayıştay ilamlarının gereğinin yerine getirilmediği tespit edilmiştir.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun "İlamların infazı" başlıklı 53'üncü maddesine göre; *"Sayıştay ilamları kesinleştikten sonra doksan gün içerisinde yerine getirilir. İlam hükümlerinin yerine getirilmesinden, ilamların gönderildiği kamu idarelerinin üst yöneticileri sorumludur. İlamlarda gösterilen tazmin miktarı hüküm tarihinden itibaren kanuni faize tabi tutularak, 9/6/1932 tarihli ve 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre tahsil olunur"*

Yine Sayıştay Kanunu'nun "Temyiz" başlıklı 55'inci maddesine göre; *"Sayıştay dairelerince verilen ilamlar Sayıştay Temyiz Kurulunda temyiz olunur. Bu Kurulca verilen kararlar kesindir. Temyiz süresi ilamın ilgiliye tebliğinden itibaren altmış gündür."*

Aynı Kanun'un "Kamu idareleri ve görevlilerinin sorumluluğu" başlıklı 9'uncu maddesinin 4'üncü fıkrasında; *"Sayıştay ilamlarının infazını izlemeyen ve gereklerini yerine getirmeyenler hakkında da bu maddenin üçüncü fıkrasındaki hükümlerinin uygulanacağı"* belirtilmiştir. Bu maddenin 3'üncü fıkrasında ise, *"hesabı bu Kanun hükümlerine göre zamanında ve tam olarak vermeyen sorumlular veya diğer ilgililer ile Sayıştay denetimine giren kamu idareleri görevlilerinden, denetleme ve yargılama sırasında, istenilen her çeşit bilgi, belge ve defterleri vermeyen ve denetleme ve yargılamayı güçleştirenlerin aylıkları, Sayıştayın istemi üzerine ilgili kamu idarelerince, hesabı veya istenen bilgi, belge ve defterleri eksiksiz verinceye kadar yarım olarak ödenir. Yarım aylık kesilmeye başladığı tarihten itibaren muhasebe yetkilileri en çok üç ay, diğer görevliler ise Sayıştayca belli edilen süre içinde yine hesabı veya istenilen bilgi, belge ve defterleri vermez veya denetleme ve yargılamayı güçleştiren sebepleri ortadan kaldırmazlarsa, bu defa ilgili kamu idarelerince mevzuatındaki*

usule göre görevden uzaklaştırılarak haklarında gerekli soruşturma veya kovuşturma yapılır," hükmüne yer verilmiştir.

Bu hükümlerinden anlaşılacağı üzere; Sayıştay dairelerince verilen ilamlar Kanunda belirtilen sürede Sayıştay Temyiz Kurulunda temyiz edilebilir. Temyiz Kurulunca verilen kararlar kesindir. Tebliğ tarihinden itibaren süresi içinde sorumluların temyiz başvurusunda bulunulmaması halinde ise ilamlar kesinleşir. Sayıştay ilamları kesinleştikten sonra doksan gün içerisinde yerine getirilmesi gerekmektedir.

Bayburt Belediyesinin 140-Kişilerden Alacaklar Hesabına ilişkin yapılan incelemede, 2012 yılı hesabı ile ilgili olarak düzenlenen yargılamaya esas raporda sorumlulardan tazminine hükmedilen ve Kişilerden Alacaklar Hesabına kaydedilen 235.434,61 TL'lik kamu zararına ilişkin herhangi bir temyiz başvurusunda bulunulmadığı bu nedenle Sayıştay ilamının kesinleştiği tespit edilmiştir. Ancak kesinleşen 235.434,61 TL'lik Sayıştay ilamının 213.334,80 TL'lik kısmının infazı gerçekleştirilmemiştir.

Belediye tarafından kesinleşen Sayıştay ilamlarının infazı için gerekli işlemlere başlandığı bildirilmiştir.

BULGU 7: İşçilere Yıllık İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması

Anayasa ve 4857 sayılı İş Kanunu'na uygun şekilde işçilerin sosyal haklarından olan yıllık ücretli izinlerinin zamanında ve düzenli olarak kullandırılmadığı tespit edilmiştir.

2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın "*Temel hak ve hürriyetlerin niteliği*" başlıklı 12'nci maddesine göre herkes kişiliğine bağlı, dokunulmaz, devredilmez, vazgeçilmez temel hak ve hürriyetlere sahiptir. "*Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler*" başlıklı Üçüncü Bölümünün "*Çalışma şartları ve dinlenme hakkı*" başlıklı 50'nci maddesine göre ise; dinlenmek, çalışanların hakkıdır. Ücretli hafta ve bayram tatili ile ücretli yıllık izin hakları ve şartları kanunla düzenlenir.

4857 sayılı İş Kanunu'nun "*Yıllık ücretli izin hakkı ve izin süreleri*" başlıklı 53'üncü maddesinde; işyerinde işe başladığı günden itibaren, deneme süresi de içinde olmak üzere, en az bir yıl çalışmış olan işçilere yıllık ücretli izin verileceği ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği belirtilmiştir. "*Sözleşmenin sona ermesinde izin ücreti*" başlıklı 59'uncu maddesine göre; "*İş sözleşmesinin, herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak*

kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücreti, sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödenir" hükmü yer almaktadır.

Bu hükümlerinden anlaşılacağı üzere yıllık izin, Anayasa'nın 50'nci maddesi ile 4857 sayılı İş Kanunu'nun 53'üncü maddesine göre tüm çalışanlara tanınan sosyal ve ekonomik bir hak olması ve temel hak ve özgürlüklerin içerisinde yer alması sebebiyle en üst düzeyden güvence altına alınmış ve kişinin kendisi tarafından dahi vazgeçmesi mümkün olmayan bir haktır, bu hakkın Kanuna uygun olarak kullandırılması gerekir.

Belediyede İş Kanunu'na tabi olarak çalışan 76 işçiden 10'u 2020 yılı içinde yıllık izin kullanmamıştır. Diğerleri ise kısmen kullanmıştır. Ancak işçilere kullandırılmayan yıllık izinlerin geneline bakıldığında 76 işçiden 11'inin 400 günden fazla, 11'inin 300 günden fazla, 12'sinin 200 günden fazla 13'ünün de 100 günden fazla birikmiş yıllık izni bulunmaktadır. Belediyede çalışan işçilerin büyük çoğunluğu İş Kanunu'nda belirlenen sürelerin altında izin kullanmakta ve hatta iki üç yıl üst üste hiç izin kullanmayan işçiler olduğu gibi yıllar itibariyle 2'ser 3'er gün yıllık izin kullanan işçiler bulunmaktadır.

Belediye tarafından işçilerin yıllık izinlerinin düzenli olarak kullandırılması için 2021 yılından itibaren yıllık izin programının yapıldığı bildirilmiştir.

T.C. SAYIşTAY BAşKANLIğI

06520 Balgat / ANKARA

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

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

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

8. EKLER**EK 1: İZLEME**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Yazılım Alımlarının 260 Haklar Hesabı Yerine 150 İlk Madde ve Malzeme ve 630 Giderler Hesapları İçerisinde Muhasebeleştirilmesi	2015	Tam Olarak Yerine Getirildi	Bulgu konusu tespit düzeltilmiştir.
Ön Mali Kontrol Sisteminin Kurulmaması ve Ön Mali Kontrolün Yapılmaması	2015	Kısmen Yerine Getirildi	Ön mali kontrol sisteminin kurulmasına yönelik çalışmalara başlandığından bulgu konusu yapılmamıştır.
İç Denetim Biriminin Bulunmaması	2015	Yerine Getirilmedi	İç denetim biriminin bulunmaması hususu devam etmekte olup bu konuya ilişkin değerlendirme denetim raporunun “İç Kontrol Sisteminin Değerlendirilmesi”

			bölümünde yer almaktadır.
Bilişim Sistemlerinin Güvenliğine İlişkin Fiziki ve Yazılı Politika Yetersizliklerinin Bulunması	2015	Kısmen Yerine Getirildi	Bilişim sistemlerinin güvenliğine ilişkin fiziki ve yazılı politika geliştirme çalışmaları devam ettiğinden bulgu konusu yapılmamıştır.
Belediye Fen İşleri Müdürlüğüne Ait Taş Ocağı ve Atölyelerde Üretilen İlk Madde ve Malzemelerin Muhasebeleştirilmemesi	2015	Yerine Getirilmedi	Belediyeye ait taş ocağı ve atölyelerde üretilen malzemenin ticari satış amaçlı üretilmeyip doğrudan idare tarafından Fen İşleri Müdürlüğüne hizmetlerinde kullanıldığı ve fiyat tespiti çalışmaları yapılamadığından bulgu konusu yapılmamıştır.
İndirim Hakkı Bulunmayan Katma Değer Vergisi Tutarlarının 191 İndirilecek KDV Hesabına Kaydedilerek İndirim Konusu Yapılması	2015	Tam Olarak Yerine Getirildi	Söz konusu tespit düzeltilmiştir.

Belediyeye Ait Şirket Hisselinin 241-Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı İçerisinde Yer Almaması	2015	Yerine Getirilmedi	Bulgu, Raporun “Denetim Görüşünün Dayanakları Bulgular” bölümünde "BULGU 2: Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Gerçeği Yansıtması" olarak yer almıştır.
Belediyenin Ortağı Olduğu Şirkete Borç Verilmesi ve Borç Verme İşleminde 320 Bütçe Emanetleri Hesabının Hatalı Kullanılması	2015	Tam Olarak Yerine Getirildi	Söz konusu hatalı muhasebe kaydı ve yanlış uygulama düzeltilmiştir.
Yeniden Değerleme Farkları Hesabının Kullanılması	2015	Tam Olarak Yerine Getirildi	Söz konusu tespit düzeltilmiştir.