



T.C.  
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

# ÇORUM UĞURLUDAĞ BELEDİYESİ

## 2020 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

**Kasım 2021**



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



[www.sayistay.gov.tr](http://www.sayistay.gov.tr)  
[sayistay@sayistay.gov.tr](mailto:sayistay@sayistay.gov.tr)



İnönü Bulvarı No: 45  
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA



## İÇİNDEKİLER

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



## TABLULAR 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.....	5
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: Yapım İşleri Tablosu .....	17



## **BULGU LİSTESİ**

### **A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular**

1. Giderleştirilmesi veya Aktifleştirilmesi Gereken Katma Değer Vergisinin İndirim Konusu Yapılması
2. Amortisman Defterinin Tutulmaması

### **B. Diğer Bulgular**

1. Yapım İşlerinin Doğrudan Temin Yolu ile Parçalara Bölünerek Yapılması

## 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.

Uğurludağ 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. Belediye, Çorum İli sınırları içinde kalan bir ilçe belediyesidir ve belediyenin sınırları, bulunduğu ilçenin mülki sınırlarıdır.

Kamu İdaresinin temel mevzuatı 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.

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 Belediye Kanunu'na göre ilçe belediyesinin organları; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır.

Uğurludağ Belediyesinin karar organı olan Uğurludağ Belediye Meclisi, Belediye Başkanı ve dokuz meclis üyesinden üyeden oluşmaktadır.

Belediye teşkilâtı norm kadro esaslarına uygun olarak otuz sekiz kadrodan 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 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.

Uğurludağ Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı yedi adet birim belirlenmiştir. Bunlar Yazı İşleri, Mali Hizmetler, Muhtarlık İşleri, Fen İşleri, İmar İşleri, Zabıta Müdürlükleri ile İtfaiye birimidir. Belediyede Başkan Yardımcısı bulunmamaktadır.

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	38	13
Sözleşmeli Personel		2
Kadrolu İşçi	19	0
Geçici İşçi		0
<b>Toplam</b>	<b>57</b>	<b>15</b>
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel		35

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

Uğurludağ 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-Kod.	Giderin Türü	Geçen Yılda Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Aktarmalarla Eklenen / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	--	1.429.111,00	135.192,00/ 50.000,00	1.514.303,00	1.220.148,93	294.154,07	-
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	--	268.827,00	24.200,00/ 10.000,00	283.027,00	182.825,98	100.201,02	-
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	--	7.474.886,00	1.718.000,00/ 57.000,00	9.135.886,00	7.916.790,45	1.219.095,55	-
04	Faiz Giderleri	--	--	--	--	--	--	-
05	Cari Transferler	--	503.510,00	-- 32.000,00	471.510,00	156.740,63	314.769,37	-
06	Sermaye Giderleri	--	3.455.980,00	900.000,00/ 1.240.000,00	3.115.980,00	2.211.082,16	904.897,84	-
07	Sermaye Transferleri	--	--	--	--	--	--	-
08	Borç Verme	--	300.300,00	25.000,00	275.300,00	--	275.300,00	-
09	Yedek Ödenek	--	1.457.386,00	1.363.392,00	93.994,00	--	93.994,00	-
<b>Toplam</b>			<b>14.890.000,00</b>	<b>2.777.392,00/ 2.777.392,00</b>	<b>14.890.000,00</b>	<b>11.687.588,15</b>	<b>3.202.411,85</b>	-

Uğurludağ Belediyesinin 2020 mali yılı bütçesi ile 14.890,000,00 TL ödenek öngörülmüş olup 2020 yılı ödenek toplamı aynı tutardadır. Yıl içinde 11.687.588,15 TL Bütçe Gideri yapılmış, 3.202.411,85 TL ödenek iptal edilmiştir

Uğurludağ Belediyesinin 2020 yılı Bütçesi “(A) Ödenek Cetvelinde” 14.890,000,00 TL ödenek, “(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması” cetvelinde ise 14.890,000,00 TL gelir tahmini öngörülmüş olup bütçe denklığı 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	5.505.991,70	4.245.164,24	--	4.245.164,24	77,10
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	880.244,20	877.321,29	--	877.321,29	99,67
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	256.498,00	1.165.000,00	--	1.165.000,00	454,20
05- Diğer Gelirler	5.213.826,20	3.853.374,18	--	3.853.374,18	73,90
06- Sermaye Gelirleri	782.879,90	1.008.364,80	--	1.008.364,80	128,80
08-Alacaklardan Tahsilat	2.250.560,00	1348.215,63	--	1.348.215,63	59,91
09- Red ve İadeler	--	--	--	--	*
<b>Toplam</b>	<b>14.890.000,00</b>	<b>12.497.440,14</b>	<b>--</b>	<b>12.497.440,14</b>	<b>83,93</b>

Buna göre 2020 yılında net bütçe geliri % 83,93 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirlerini % 77,10 oranında, teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinin % 99,67 oranında gerçekleşmesinin nedeni covid-19 pandemisi kapsamında mükelleflerin kazanç kaybına uğraması ve bu gelir kalemlerinin olumsuz yönde etkilenmiş olmasıdır. Alınan bağış ve yardımlar ise yıl içerisinde hazineden alınan nakdi yardımlar sonucu beklenenin çok üstünde (% 454,20) gerçekleşmiştir. Sermaye gelirlerinde ise bütçede öngörülen tutarda gayrimenkul satışının gerçekleşmesinden dolayı beklenen gelir sağlanmıştır. Diğer gelirler kaleminin de beklenen oranın üstünde gerçekleşmesinde gelir yönetiminde sağlanan başarı 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	1514.303,00	1.220.148,93	80,57
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	283.027,00	182.825,98	64,60
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	9.135.886,00	7.916.790,45	86,66
04- Faiz Gideri	--	--	--
05- Cari Transferler	471.510,00	156.740,63	33,24
06- Sermaye Giderleri	3.115.980,00	2.211.082,16	70,96
07- Sermaye Transferleri	--	--	--
08- Borç Verme	275.300,00	--	--
09- Yedek Ödenekler	93.994,00	--	--
<b>Toplam</b>	<b>14.890.000,00</b>	<b>11.687.588,15</b>	<b>78,49</b>

Buna göre 2020 yılında bütçe giderleri % 78,49 seviyesinde 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	4.177.343,84	4.621.182,26	4.245.164,24	10,6249	-8,1368
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	492.082,30	613.219,44	877.321,29	24,6172	43,0681
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	22.000,00	356.000,00	1.165.000,00	1518,182	227,2472
Diğer Gelirler	2.895.906,64	4.490.660,39	3.853.374,18	55,0692	-14,191
Sermaye Gelirleri	144.306,17	41.399,08	1.008.364,80	-71,312	2.335,718
<b>Toplam</b>	<b>7.731.638,95</b>	<b>10.122.461,17</b>	<b>11.149.224,51</b>	<b>30,9226</b>	<b>10,1434</b>
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	--	--	--		
<b>Net Toplam</b>	<b>7.731.638,95</b>	<b>10.122.461,17</b>	<b>11.149.224,51</b>	<b>30,9226</b>	<b>10,1434</b>

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2020 yılında gelirler bir önceki yıla göre 1.026.763,34 TL'lik (% 10,14) artış göstermiştir.

**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	935.660,60	1.119.653,17	1.220.148,93	19,6645	8,9756
SGK Devlet Prim Giderleri	162.091,64	192.155,83	182.825,98	18,5476	-4,855
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	6.065.114,37	7.715.580,65	7.916.790,45	27,2125	2,6078
Faiz Giderleri	--	--	--	*	*
Cari Transferler	168.833,59	285.419,83	156.740,65	69,0539	-45,084
Sermaye Giderleri	4.716.415,41	998.399,70	2.211.082,16	-78,831	121,4626
Sermaye Transferleri	--	--	--	*	*
<b>Toplam</b>	<b>12.048.115,61</b>	<b>10.311.209,26</b>	<b>11.687.588,15</b>	<b>-14,416</b>	<b>13,3484</b>

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2020 yılında 2019 yılına göre 1.376.378,89 TL (% 13,35) artmıştır.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2020 yılı Faaliyet Gideri 8.578.657,95 TL, Faaliyet Geliri 4.854.130,17 TL olup Dönem Olumlu/Olumsuz Faaliyet Sonucu ise 3.724.527,78 TL olarak gerçekleşmiştir.

Uğurludağ 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	Uğurludağ Belediyesi Personel Limited Şirketi	200.000,00	200.000,00	100

## **1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi**

### **1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi**

Uğurludağ 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 55 ila 67'nci maddeler arasında düzenlenmiştir. 55'inci maddede iç 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 bütünü" olarak tanımlanmıştır.

Aynı maddenin devamında "Görev ve yetkileri çerçevesinde, mali yönetim ve kontrol süreçlerine ilişkin standart ve yöntemler Hazine ve Maliye Bakanlığınca, iç denetime ilişkin standart ve yöntemler ise İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenir, geliştirilir ve uyumlaştırılır. Bu kurumlar ayrıca, sistemlerin koordinasyonunu sağlar ve kamu idarelerine rehberlik hizmeti verir." denilmektedir.

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

Usul ve Esaslar'ın "Taahhüt evrakı ve sözleşme tasarıları" başlıklı 17'nci maddesinde de; idarelerin, ihale kanunlarına tâbi olsun veya olmasın, harcamayı gerektirecek taahhüt evrakı ve sözleşme tasarılarından tutarı mal ve hizmet alımları için bir milyon lirayı, yapım işleri için iki milyon lirayı aşanların kontrole tâbi olduğu, kontrollerin malî hizmetler birimince ve en geç

on işgünü içinde gerçekleştirilmesi gerektiği, yapılan kontrol sonucunda düzenlenen görüş yazısının, işlem dosyası ile birlikte ilgili harcama yetkilisine gönderileceği belirtilmiş, 13'üncü maddesinde de kontrol usullerine açıklık getirilmiştir.

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

Ancak Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'nün 70451396-24 Sayı ve "Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum" konulu Genelgesi uyarınca, nüfusu 10.000'in altında olan belediyelerin kamu iç kontrol standartlarına uyum sorumluluğu bulunmakla birlikte, eylem planı hazırlama zorunlulukları bulunmamaktadır. Uğurludağ Belediyesi nüfusu 10.000'in altında olan bir belediye olduğundan Kamu İç Kontrol Sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi çalışmaları kapsamında İç Kontrol Eylem Planı hazırlanmamıştır.

Kurumdaki tüm personel, Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in ekinde yer alan Etik Sözleşmesini imzalamış olup özlük dosyalarında yer almaktadır.

Yine kurum organizasyon yapısı içerisinde personelin ve müdürlüklerin görev, yetki ve sorumlulukları, yetkiler ve yetki devrinin sınırları "İmza Yetkileri yönergesi" ile açık bir şekilde belirlenmiştir.

Faaliyet sonuçları ve değerlendirmeler Faaliyet raporu vasıtasıyla belediyenin web sitesinde yayınlanarak duyurulmaktadır.

Belediye bünyesinde ön mali kontrol sistemi kurulması planlanmaktadır.

Açıklanan nedenlerle, Uğurludağ Belediyesinde 5018 sayılı Kanun'un 57'nci maddesinde belirtilen iç kontrolün yapısı ve işleyişine ilişkin esaslara uyum sağlamaya yönelik bazı faaliyetlerin bulunduğu ve bunların 5018 sayılı Kanun'un 56'nci maddesinde açıklanan iç kontrolün amacına yönelik olduğu, ancak iç kontrol sisteminin etkinliğinin sağlanmasına yeterli olmadığı düşünülmektedir. Söz konusu etkinliğin sağlanmasını teminen Üst Yöneticinin işleyişin gözetilmesi ve izlenmesi sorumluluğu kapsamında, mevcut iç kontrol sistemindeki eksikliklerin giderilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

## 6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Çorum Uğurludağ Belediyesi 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: Giderleştirilmesi veya Aktifleştirilmesi Gereken Katma Değer Vergisinin İndirim Konusu Yapılması**

Belediyenin iktisadi faaliyetlerine girmeyen ve asli hizmetleri kapsamında yapmış olduğu harcamalara ilişkin Katma Değer Vergisinin (KDV) giderleştirilmesi veya aktifleştirilmesi gerekirken indirim konusu yapıldığı görülmüştür.

3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nun (KDVK) 1'inci maddesi 3'üncü fıkrası (g) bendinde; genel ve katma bütçeli idarelere, il özel idarelerine, belediyeler ve köyler ile bunların teşkil ettikleri birliklere, üniversitelere, dernek ve vakıflara, her türlü mesleki kuruluşlara ait veya tabi olan veyahut bunlar tarafından kurulan veya işletilen müesseseler ile döner sermayeli kuruluşların veya bunlara ait veya tabi diğer müesseselerin ticarî, sınaî, ziraî ve meslekî nitelikteki teslim ve hizmetlerinin KDV'ye tabi olduğu hüküm altına alınmıştır.

Bununla birlikte, 11 seri no'lu KDVK Genel Tebliği'nin “E-Kamu Kurum ve Kuruluşları, Dernek ve Vakıflar Mesleki Kuruluşlar” başlıklı bölümünde belediyelerin vergilendirilmesine ilişkin olarak;

“(…) kuruluş amaçlarına uygun teslim ve hizmetleri Katma Değer Vergisi Kanunu kapsamına girmediğinden vergiye tabi olmayacaktır...” denilmektedir.

KDVK'nın 29'uncu maddesine göre KDV mükellefleri, vergiye tabi işlemler üzerinden hesaplanan katma değer vergisinden bu Kanunda aksine hüküm olmadıkça faaliyetlerine ilişkin olarak kendilerine yapılan teslim ve hizmetler dolayısıyla hesaplanarak düzenlenen fatura ve benzeri vesikalarda gösterilen katma değer vergisini indirebileceklerdir.

Yine KDVK'nın 30'uncu maddesinin (a) bendinde; vergiye tabi olmayan veya vergiden istisna edilmiş bulunan malların teslimi ve hizmet ifası ile ilgili alış vesikalarında gösterilen veya bu mal ve hizmetlerin maliyetleri içinde yer alan katma değer vergisinin, vergiye tabi işlemler üzerinden hesaplanan katma değer vergisinden indirilemeyeceği ifade edilmiştir.

Diğer taraftan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 191-İndirilecek katma değer vergisi hesabının niteliğini düzenleyen 153'üncü maddesinin 2'nci fıkrasında, *“Mahalli idareler, bir bedel karşılığı satmak üzere ürettikleri mal veya hizmetin üretim girdisi olarak satın aldıkları mal veya hizmetlere ilişkin olarak ödemiş oldukları Katma Değer Vergisini indirim konusu yaparlar. Bunun dışında kurumun satışa konu olmayan kamu hizmeti üretiminde nihai tüketici olarak kullanmak veya tüketmek üzere satın alınmış mal veya hizmet için ödenen Katma Değer Vergisi indirim konusu yapılmaz ve bu tutarlar ilgili gider hesabı veya varlık hesabına yapılacak muhasebe kaydında maliyet bedeline ilave edilir.”* hükümleri yer almaktadır.

Aynı Yönetmelik'in 191 İndirilecek katma değer vergisi hesabının işleyişini düzenleyen 154'üncü maddesinde ise; *“1) Kurumların katma değer vergisi tahsilatı yaptıkları faaliyetleri ile ilgili mal ve hizmet alımları nedeniyle yapılan giderin, Katma Değer Vergisi hariç tutarı 630-Giderler Hesabına veya aktifleştirilecek bir unsur ise ilgili hesaba borç kaydedilir.”* denilmektedir.

Dolayısıyla, İdarenin sadece KDV tahsilatı yaptığı faaliyetleri ile ilgili mal ve hizmet giderleri için ödediği KDV tutarları, hesaplanan yani tahsil edilen KDV'den indirebilecektir.

Yönetmelik'in 190 Devreden katma değer vergisi, 191 İndirilecek katma değer vergisi ve 391 Hesaplanan katma değer vergisi hesaplarıyla ilgili maddelerinde; ay sonlarında, devreden katma değer vergisi hesabı ile indirilecek katma değer vergisi hesabının borç bakiyeleri toplamının, hesaplanan katma değer vergisi hesabının alacak bakiyesinden fazla olması halinde, sonraki döneme devreden katma değer vergisi tutarının 190 Devreden katma değer vergisi hesabına kaydedileceği aksi halde ödenmesi gereken tutarın 360- Ödenecek vergi

ve fonlar hesabına alacak kaydedileceği ve vadesinde vergi dairesine ödeneceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri doğrultusunda yapılan incelemede Belediyenin ödediği ancak indirim konusu olmayan katma değer vergisine ilişkin tutarların, 191 İndirilecek katma değer vergisi hesabına kaydedildiği tespit edilmiştir.

Yapılan bu hatalı kayıtlar, satın alınan hizmetlerde yılı faaliyet giderlerinin faaliyet sonuçları tablolarında, satın alınan mallarda ise ilgili mal maliyetlerinin taşınır hesapları ile bilançoda eksik gösterilmesine, aynı zamanda, mal ve hizmet alımlarında indirim konusu yapılmaması gereken katma değer vergisi tutarlarının, hesaplanan katma değer vergisinden mahsup edilmesine ve 190 Devreden katma değer vergisi hesabı tutarlarının artmasına neden olmaktadır. Böylelikle ilgili yıl ve gelecek yıllarda ödenecek vergi kapsamında hesaplanan KDV tutarlarının yılı Genel Bütçe gelirlerine 360 Ödenecek vergi ve fonlar hesabı aracılığı ile yansıtılmamasına yol açmaktadır.

Bu itibarla belediyenin kuruluş amacına uygun mal teslimi ve hizmetlerine ilişkin olarak yüklendiği KDV'yi, yukarıda yer verilen mevzuata uygun olarak indirim konusu yapmayarak 630 Giderler hesabı ile giderleştirmesi veya ilgisine göre varlık ya da stokların maliyetine eklemesi gerekmektedir. İdarece 2020 yılında ödenen KDV tutarları açıklanan şekilde izlenmediğinden, bilançoda yer alan 190 Devreden KDV, 191 İndirilecek KDV ve 630 Giderler Hesaplarında hataya neden olunmuştur.

## **BULGU 2: Amortisman Defterinin Tutulmaması**

Uğurludağ Belediyesine ait mali tablo ve işlemlerin incelenmesinde Duran Varlıklar Amortisman Defterinin düzenlenmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin Maddi duran varlıklar hesap grubuna ilişkin işlemleri açıklayan 187'nci maddesine göre bir yıldan fazla kullanılabilen ve yıpranmaya, aşınmaya veya kıymetten düşmeye maruz kalan maddi duran varlıklar için amortisman ayrılacaktır. Ayrıca Anılan Yönetmelik kapsamına dahil kamu idarelerince muhasebe sistemine dahil edilen maddi duran varlıklardan; hangilerinin amortismanına tabi tutulacağı ve bunlara ilişkin uygulanacak amortisman süre, yöntem ve oranları ile ilgili olarak

Maliye Bakanlığınca belirlenen esas ve usullerin uygulanacağı belirtilmiştir. Tutulacak Defterler başlıklı 18'inci Bölümünün 491'inci maddesinde Duran Varlıklar Amortisman Defteri sayılmıştır.

Ayrıca 04.11.2015 tarih ve 29522 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren ve Tükenme Paylarına ilişkin Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nin 9'uncu maddesinde amortisman tabi her bir varlığın Ek – 2'de yer alan Duran Varlıklar Amortisman Defterine kaydedileceği belirtilmiştir.

Anılan Yönetmelik ve Tebliğ hükümleri gereğince, duran varlıklara ilişkin amortisman ayırma işlemlerinin doğru yapılabilmesi için Duran Varlıklar Amortisman Defterinin kullanılması gerekmektedir.

Bu itibarla, 2020 yılı Bilançosunda kayıtlı bulunan 257 Birikmiş amortismanlar hesabı ile 591 Dönem olumsuz faaliyet sonucu hesabı ve bu bağlamda 2020 yılı Faaliyet Sonuçları Tablosunda gösterilen dönem faaliyet sonucunun gerçeğe uygun olup olmadığı teyit edilememektedir.

## **B. DİĞER BULGULAR**

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

### **BULGU 1: Yapım İşlerinin Doğrudan Temin Yolu ile Parçalara Bölünerek Yapılması**

Uğurludağ Belediyesine ait mal ve hizmet alımlarının incelemesi neticesinde, “anahtar teslim götürü bedel yöntemi” ile yapılması gereken yapım işlerinin parçalara bölünerek doğrudan temin usulü ile yaptırıldığı görülmüştür.

4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun “Uygulanacak ihale usulleri” başlıklı 18'inci maddesine göre; “İdarelerce mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalelerinde aşağıdaki usullerden biri uygulanır:

- a) Açık ihale usulü.
- b) Belli istekliler arasında ihale usulü.
- c) Pazarlık usulü.

*d) (Mülga: 30/7/2003-4964/12 md.)” denilmektedir.*

Anahtar teslimi götürü bedel sözleşme uygulama projeleri ve bunlara ilişkin mahal listelerine dayalı olarak,işin tamamı için yüklenicinin teklif ettiği toplam bedel üzerinden yapılan sözleşme çeşididir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar başlıklı 62'nci maddesinin c) bendinde: *“Yapım işlerinde arsa temin edilmeden, mülkiyet, kamulaştırma ve gerekli hallerde imar işlemleri tamamlanmadan ve uygulama projeleri yapılmadan ihaleye çıkılamaz. İhale konusu yapım işinin özgün nitelikte ve karmaşık olması nedeniyle teknik ve malî özelliklerinin gerekli olan netlikte belirlenemediği durumlarda ön veya kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabilir. Uygulama projesi bulunan yapım işlerinde anahtar teslimi götürü bedel teklif alınmak suretiyle ihale yapılması zorunludur. Ancak, doğal afetler nedeniyle uygulama projesi yapılması için yeterli süre bulunmayan yapım işlerinde ön veya kesin proje üzerinden, her türlü onarım işleri ile işin yapımı sırasında belli aşamalarda arazi ve zemin etütleri gerekmesi veya uygulamada imar ve güzergâh değişikliklerinin muhtemel olması nedenleriyle ihaleden önce uygulama projesi yapılamayan, bina işleri hariç, yapım işlerinde ise kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabilir. Bu işlerin uygulama projesi yapılabilen kısımlar için anahtar teslimi götürü bedel, uygulama projesi yapılamayan kısımlarda ise her bir kalem iş için birim fiyat teklif almak suretiyle ihale yapılabilir. Arsa temini, mülkiyet ve kamulaştırma işlemlerinin tamamlanması şartı, baraj ve büyük sulama, içmesuyu isale hattı, enerji nakil hattı, trafo, trafo merkezleri, şalt tesisleri, kaptajlar, su depoları, karayolu, liman ve havaalanı, demiryolu, petrol ve doğalgaz boru hattı projelerinde aranmaz.”* denilmektedir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62'nci maddesinin c) bendinde yapım işlerinde uygulama projesi olmadan ihaleye çıkılamayacağı, ancak istisnai bazı hallerde uygulama projesi olmadan ihaleye çıkılabileceği belirtilmiştir. Belediye tarafından 2020 yılı içerisinde yaptırılmış ve niteliği itibarıyla yapım işi olan ve detayları aşağıdaki tabloda belirtilen ilçe meydanına saat kulesi yapım işinde, iş kalemlerinin parçalara bölünerek farklı firma ve kişilerden doğrudan temin usulü ile temin edildiği görülmektedir.

**Tablo 8: Yapım İşleri Tablosu**

İş No	Yevmiye Tarihi	Yevmiye No	Ödeme Yapılan Firma/ Kişi	Yapılan İşin Nevi	Ödeme Tutarı (TL)
1	28.09.2020	1190	..... Andezit Mad. İnşaat Nak. Gıda San.ve Tic. A.Ş.	Saat Külesi Kitabe Kum Saatleri Yap. İş Taş Temini	<b>37.760,00</b>
2	28.09.2020	1191	H. ...NİZLİ (Nakliyeci )	4 Gün Vinç Çalışma bedeli	<b>4.720,00</b>
3	02.12.2020	1544	.....Andezit Mad. İnşaat Nak. Gıda San.ve Tic. A.Ş.	Kolon Taşları Kemer ve Saçaklarının Taş Temini	<b>9.440,00</b>
				<b>TOPLAM</b>	<b>51.920,00</b>

İlçe meydanına saat kulesi yapım işinin anahtar teslim götürü bedel ile yapılması gerektiği halde parçalara bölünerek doğrudan temin usulü ile yaptırılmasının yukarıda anılan mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil ettiği, anahtar teslim götürü bedel yöntemiyle ihaleye çıkılması gerektiği düşünülmektedir.



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>