



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

AYDIN DİDİM BELEDİYESİ
2017 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Eylöl 2018

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	1
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	3
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	3
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	3
5.	DENETİM GÖRÜŞÜ	4
6.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	5
7.	EKLER.....	16

KISALTMALAR

BKK : Bakanlar Kurulu Kararı

KDV : Katma Değer Vergisi

SGK : Sosyal Güvenlik Kurumu

TCMB: Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: 2017 yılı Bütçe Gelirleri	1
Tablo 2: 2017 yılı Bütçe Giderleri	1
Tablo 3: 191 Nolu Hesabın Hatalı Kullanılmasına İlişkin Örnekler.....	5
Tablo 4: Doğrudan Giderleştirildiği Tespit Edilen Demirbaşlar.....	7

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Didim Belediyesinin kullanmış olduğu muhasebe sistemi tahakkuk esaslı devlet muhasebesi olup muhasebe kayıtları özel bir muhasebe programı vasıtasıyla tutulmaktadır. Tahakkuk esaslı devlet muhasebesi kamu kaynaklı faaliyet gösteren, kamu kaynağını geliri olarak kaydeden, bu gelirden de harcama yapan kurumların kullandığı muhasebe sistemidir. Tahakkuk esasında işlemler ve olaylar nakit akışlarının ne zaman olduğuna bakılmaksızın, ortaya çıktıklarında kaydedilir. Tahakkuk esaslı devlet muhasebe sistemi, genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından kullanılır.

Didim Belediyesi muhasebe sistemini Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre yürütmektedir. Kurumun 2017 yılına ilişkin mali verileri aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 1: 2017 yılı Bütçe Gelirleri

Hesap Kodu	I	Gelirin Türü	2016 Gerçekleşen	2017 Bütçe Tahmini	2017 Gerçekleşen
800	01	Vergi Gelirleri	30.973.220,61	44.598.000,00	31.155.095,78
800	03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	13.985.826,16	22.457.000,00	15.688.112,12
800	04	Alınan Bağış ve Yardımlar İle Özel Gelirler	1.532.158,69	2.292.000,00	996.175,49
800	05	Diğer Gelirler	21.769.246,87	36.138.000,00	24.840.845,78
800	06	Sermaye Gelirleri	352.067,50	4.380.000,00	828.336,00
800	08	Alacaklardan Tahsilat	0,00	150.000,00	0,00
		Borçlanma	0,00	150.000,00	0,00
810		Red ve İadeler (-)	(-2.230.089,53)	(-15.000,00)	(-92111,61)
Bütçe Gelirleri Toplamı			66.382.430,30	110.000.000,00	73.416.453,56

Tabloda da görüldüğü gibi Kurum gelirlerinin ağırlığını Vergi Gelirleri, Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri ile Diğer Gelirler oluşturmaktadır.

Tablo 2: 2017 yılı Bütçe Giderleri

Hesap Kodu	I	Gider Türleri	2016 Gerçekleşen	2017 Bütçe Tahmini	2017 Gerçekleşen
830	01	Personel Giderleri	28.676.712,06	31.259.000,00	31.062.780,91
830	02	SGK'ya Devlet Primi Giderleri	5.549.008,00	6.502.000,00	5.986.340,94
830	03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	37.913.525,60	42.961.000,00	46.320.003,21
830	04	Faiz Giderleri	1.123.402,25	1.550.000,00	1.115.342,84
830	05	Cari Transferler	2.484.609,83	798.000,00	1.868.363,55

830	06	Sermaye Giderleri	10.468.125,12	16.295.000,00	7.599.059,98
830	07	Sermaye Transferleri	0,00	1.000,00	0,00
830	08	Borç Verme	0,00	0,00	0,00
830	9	Yedek Ödenekler	0,00	10.634.000,00	0,00
Bütçe Giderleri Toplamı			86.215.382,86	110.000.000,00	93.951.891,43

Tablodan da anlaşılacağı üzere Personel Giderleri ve Mal ve Hizmet Alım Giderleri kurum en büyük iki gider kalemini oluşturmaktadır.

Bilanço bilgilerine bakıldığında; 68.731.084,54 TL Dönen Varlıklar toplamı, 95.373.234,26 TL Duran Varlıklar toplamı, 92.897.919,78 TL Kısa Vadeli Yabancı Kaynak toplamı, 103.611.682,62 TL Uzun Vadeli Yabancı Kaynak toplamı ve 86.933.123,86 TL Özkaynak toplamı mevcuttur.

Kurumun 2017 yılı Faaliyet Giderleri toplamı 94.242.668,53 TL iken Faaliyet Gelirleri toplamı 80.128.183,55 TL'dir.

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştay'a Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esasların 5'inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştay'a gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuş olup denetim bunlar ile usul ve esasların 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Kasa sayım tutanağı,
- Banka mevcudu tespit tutanağı,
- Alınan çekler sayım tutanağı,
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,
- Teminat mektupları sayım tutanağı,
- Değerli kağıtlar sayım tutanağı,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetimi hesabı icmal cetveli

- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,
- Faaliyet sonuçları tablosu.

Denetim görüşü, kamu idaresinin temel mali tabloları olan bilanço ve faaliyet sonuçları tablosuna verilmiştir.

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN 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 gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

Denetimlerin dayanağı; 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, genel kabul görmüş 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. DENETİM GÖRÜŞÜ

Didim Belediyesi 2017 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Faaliyet Konusu Olmayan Giderlere İlişkin KDV'nin İndirim Konusu Yapılması

Belediye'nin iktisadi faaliyetleri dışında yürüttüğü hizmetler kapsamında yapmış olduğu giderlere ilişkin katma değer vergisinin giderleştirilmesi veya aktifleştirilmesi gerekirken indirim konusu yapıldığı tespit edilmiştir.

27.05.2016 tarih ve 29724 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 153 üncü maddesinde; Mahalli idarelerin, bir bedel karşılığı satmak üzere ürettikleri mal veya hizmetin üretim girdisi olarak satın aldıkları mal veya hizmetlere ilişkin olarak ödemiş oldukları Katma Değer Vergisinin indirim konusu yapılacağı, bunun dışında satışa konu olmayan kamu hizmeti üretiminde nihai tüketici olarak kullanmak veya tüketmek üzere satın alınmış mal veya hizmet için ödenen Katma Değer Vergisini indirim konusu yapamayacağı ve bu tutarların gider hesabına veya ilgili varlık hesabının maliyet bedeline ilave edileceği belirtilmiştir.

Mezkûr Yönetmeliğin 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.” hükmü bulunmaktadır.

Dolayısıyla, Belediyeler katma değer vergisi tahsilatı yaptıkları faaliyetleri ile ilgili mal ve hizmetler için ödediği KDV'yi hesaplanan KDV'den indirebilecek, bunun dışında ödediği KDV'leri ise indirim konusu yapamayacaktır.

Yapılan incelemede, Didim Belediyesinin Katma Değer Vergisi tahsilatı yaptığı (su hizmetleri, ulaşım) faaliyetleri dışında kalan faaliyetleri ile ilgili mal ve hizmet alımlarından kaynaklanan katma değer vergisini de giderleştirmek suretiyle 630-Giderler Hesabına veya ilgili aktif hesaba kaydetmek yerine, 191-İndirilecek KDV Hesabında izlediği görülmüştür.

Tablo 3: 191 Nolu Hesabın Hatalı Kullanılmasına İlişkin Örnekler

Yevmiye Numarası	Alım veya Hizmetin Konusu	Tutar
------------------	---------------------------	-------

5541	Malzeme Alımı	5.885,85-TL
7312	Beton Alımı	8.383,50-TL
7598	Pazaryeri Alanı Yapımı	29.556,01-TL
8079	Beton Kaldırım İşçiliği, Parke ve Bordür Taş Döşeme	7.742,05-TL
8081	Parke Taş Döşemesi	9.580,93-TL
8176	Filler Mıcır Alımı	1.489,45-TL
10351	Filler Balast Alımı	5.099,81-TL
10552	Parke Taş Döşemesi	12.489,88-TL

Sonuç olarak Didim Belediyesinin bazı mal, hizmet alımları ile yapım işlerine ilişkin Katma Değer Vergisini mevzuata uygun olmayan şekilde 191- İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabına kaydetmesi neticesinde,

*Ay sonlarında 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabı ile 391-Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabının mahsup edilmesi sonucu oluşan 190-Devreden Katma Değer Vergisi Hesabının bilançoda yüksek tutarlarda yer almasına,

*590-Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabının olması gerekenden daha yüksek tutarda bilançoda yer almasına,

*Aktifleştirilecek bir unsur ise ilgili hesabın (251-Yer altı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı, 252-Binalar Hesabı, 253-Taşıtlar Hesabı ve 255-Demirbaşlar Hesabı) mali tablolarda eksik yer almasına,

sebebiyet verildiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; Sehven indirim konusu yapılan söz konusu alımlarla ilgili olarak 11.05.2018/5932 nolu Muhasebe İşlem Fişi ile düzeltme kaydının yapılmış olduğu ve Mayıs 2018 Katma Değer Vergisi beyannamesinde de vergiye dair düzeltme işleminin yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında bulgu konusu hususlara uygun düzeltme işlemlerinin yapıldığı ve gerekli diğer işlemlerin yapılacağı belirtilmiştir. 2018 yılı denetimlerinde bu husus dikkate alınacak ve izlenecektir.

BULGU 2: Bazı Demirbaşların Doğrudan Giderleştirilmesi

İdare tarafından 2017 yılı içerisinde alımı gerçekleştirilen bazı demirbaş malzemelerinin aktif hesaplara alınmaksızın doğrudan giderleştirildiği görülmüştür.

27.05.2016 tarih ve 29724 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 255 Demirbaşlar Hesabı’nın niteliğinin anlatıldığı 198 inci maddesinde 255 nolu hesabın, kurum faaliyetlerinin yürütülmesinde kullanılan her türlü büro

makine ve cihazları ile döşeme, masa, koltuk, dolap, mobilya gibi uzun süre kullanılabilen varlıkların izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir. Yine hesabın işleyişinin anlatıldığı 199 uncu maddede bütçeye gider kaydıyla edinilen demirbaş tutarlarının 255 nolu hesaba borç kaydedileceği açıklanmıştır. Mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere kurum faaliyetlerinin yürütülmesinde kullanılacak olan demirbaşların tutarlarının 255-Demirbaşlar Hesabına kaydedilmesi gerekmektedir.

Didim Belediyesi muhasebeleştirme evrakları üzerinde gerçekleştirilen denetimde bazı demirbaş niteliğine haiz duran varlıkların 255-Demirbaşlar Hesabı ile ilişkilendirilmeden doğrudan giderleştirildiği tespit edilmiştir. Söz konusu demirbaşlara ilişkin tutarların öncelikle ilgili hesaba alınarak bilançoda gözükmemesinin sağlanması ve yıl sonunda tamamı için amortisman ayrılarak giderleştirilmesi gerekmektedir.

Tablo 4: Doğrudan Giderleştirildiği Tespit Edilen Demirbaşlar

Ödeme Emri No	Demirbaşın Türü	Tutarı
1720	Notebook Bilgisayar ve Yazıcı	2.025,01-TL
1723	Tarayıcı	2.714,00-TL
11116	Bilgisayar Kasa ve Ekranı	2.183,00-TL

Kamu idaresi cevabında; Söz konusu kayıtlara ilişkin düzeltme işlemlerinin yapıldığı belirtilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında bulgu konusu hususlara uygun düzeltme işlemlerinin yapıldığı belirtilmiştir. 2018 yılı denetimlerinde bu husus dikkate alınacak ve izlenecektir.

BULGU 3: İhale Kapsamında Çalışmayan Kişilerin, İhaleye Ait İşyeri Dosyası Üzerinden SGK'ya Bildirilmesi

2017 yılında ihalesi gerçekleştirilen 'Didim İlçesi Sınırları İçerisinde Katı Atıkların Toplanması, Taşınması Ve Kent Temizliği' hizmet alımı işine ait Sosyal Güvenlik Kurumu bildirelerinde, ihale kapsamında çalışmayan ve idarece kendileri adına yükleniciye herhangi bir ödemede bulunulmayan kişilerin de yer aldığı tespit edilmiştir.

İlgili ihale kapsamında kışın 178 personel, yazın ise 272 personel çalıştırılmasına rağmen sigorta bildirelerinde bu rakamların kış aylarında 191, yaz aylarında ise 290 kişiye

ulaştığı görülmüştür. Sigorta bildirelerinde fazladan yer alan bu kişilerin yüklenicinin kendi işinde çalışan işçileri olduğu ve hatalı bir şekilde söz konusu ihaleye ait işyeri dosyası üzerinden SGK'ya bildirimlerinin yapıldığı tespit edilmiştir.

Bu durumun, ileride bazı sıkıntılara neden olması muhtemeldir. Şöyle ki;

4857 sayılı İş Kanunu'nun 'Tanımlar' başlıklı 2 nci maddesinde “*Bir işverenden, işyerinde yürüttüğü mal veya hizmet üretimine ilişkin yardımcı işlerinde veya asıl işin bir bölümünde işletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işlerde iş alan ve bu iş için görevlendirdiği işçilerini sadece bu işyerinde aldığı işte çalıştıran diğer işveren ile iş aldığı işveren arasında kurulan ilişkiye asıl işveren-alt işveren ilişkisi denir.*” denilmektedir. Bu hükümden anlaşılacağı üzere temizlik hizmetini yürüten yüklenici ile Didim Belediyesi arasında, ihale kapsamında açılan işyeri dosyası bağlamında, asıl işveren-alt işveren ilişkisi kurulmuş olmaktadır.

Bu noktadan sonra yürürlükteki mevzuat ile asıl işveren olan Didim Belediyesine, alt işverenin işçileri noktasında bazı yükümlülükler yüklenmiştir. Örneğin Mezkur Kanunu'nun 2 nci maddesinde “*Bu ilişkide asıl işveren, alt işverenin işçilerine karşı o işyeri ile ilgili olarak bu Kanundan, iş sözleşmesinden veya alt işverenin taraf olduğu toplu iş sözleşmesinden doğan yükümlülüklerinden alt işveren ile birlikte sorumludur.*” denilmektedir. Yine İş Kanunu'nun 56'ncı maddesi ile asıl işverene, alt işveren tarafından çalıştırılan işçilerin hak kazandıkları yıllık ücretli izin sürelerinin kullanılıp kullanılmadığını kontrol etmek ve ilgili yıl içinde kullanılmasını sağlamak görevi verilmiştir.

Sonuç olarak ihale kapsamında çalışmayan, idarece kendileri adına yükleniciye herhangi bir ödemede bulunulmayan ve idare ile herhangi bir ilgisi olmayan kişilerin temizlik ihalesinin yürütülmesi amacıyla açılan işyeri dosyası üzerinden kayıt altına alınmalarının ve sigorta primlerinin buradan ödenmesinin Didim Belediyesine bazı sorumluluklar yüklediği ortadadır. Bu kişilerin yüklenicinin var olan veya duruma göre yeni açtıracağı işyeri dosyası üzerinden kayıt altına alınmalarının uygun olduğu değerlendirilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; Yüklenicinin kendi işlerinde kullanmak üzere fazladan 3-4 kişi çalıştırmış olduğu, hatalı şekilde ihaleye ait sigorta bildirimlerinde gösterilen bu personeller için gerekli düzeltmelerin yapıldığı ve bu personeller için idare tarafından herhangi bir ödeme yapılmadığı ifade edildikten sonra 01 Nisan 2018 itibariyle hizmet alımı işinde çalışan personellerin Belediye bünyesinde bulunan Dibel Turizm İnşaat Tem.Gıda San.ve Tic.A.Ş. de

istihdam edilmelerinden kaynaklı olarak bulgu konusunun uygulanma kabiliyetinin sona erdiği belirtilmiştir.

Sonuç olarak İdare tarafından bulgu konusu hususa genel olarak iştirak edilmiştir. Bununla birlikte, İdarenin, söz konusu durumun artık ortaya çıkma ihtimalinin olmadığı düşüncesine katılmamız mümkün değildir. Şöyle ki; idare bünyesinde, personel çalıştırılmasına dayalı olmayan hizmet alım ihaleleri veya doğrudan temin ile gerçekleştirilecek bazı hizmet alımları sonucunda çalıştırılacak personel noktasında bulgu konusunun yaşanması muhtemeldir ve dikkat edilmesi gerekmektedir. İlerleyen denetim dönemlerinde bu husus takip edilecektir.

BULGU 4: Otopark Yönetmeliği Hükümlerine Aykırı Uygulamaların Bulunması

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 37 nci ve 44 üncü maddelerine dayanılarak hazırlanan ve 01.07.1993 tarih ve 21624 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren “Otopark Yönetmeliği” ile 13.04.2017 tarih ve 154 sayılı Büyükşehir Meclisi kararı ile yürürlüğe giren “Otopark Yönetmeliği’ne Dair Aydın Büyükşehir Belediyesi Uygulama Usul ve Esasları” hükümlerine aşağıda yer verilen konular kapsamında uyulmadığı görülmüştür.

a) Peşin Alınan Otopark Bedeli Tutarının Hatalı Hesaplanması

Otopark Yönetmeliğinin ‘Genel esaslar’ başlıklı 4 üncü maddesinin (f) bendinde “...otopark bedelinin arsa payı hariç %25’i yapı ruhsatının verilmesi sırasında nakden, kalan %75’i ve arsa payı ise belediyesince veya il özel idaresince parselin otopark ihtiyacı karşılandıktan en geç doksan gün sonra o yıla ait miktarlara göre değerlendirilerek tahsil edilir.” denilmektedir. Buna paralel olarak Büyükşehir Belediye Meclisince yürürlüğe konulan Usul ve Esasların 11.2.5 maddesinde de düzenleme yapılmıştır. Bu hükümlere göre, yapı ve arsa payları toplamından oluşan otopark bedelinin, arsa payı tutarının tamamının belediye tarafından ilgili parselin otopark ihtiyacı karşılandıktan sonra tahsil edilmesi gerekmektedir.

Didim Belediyesi’nin otopark bedeli tahsilat makbuzlarının incelenmesi sonucunda, Belediye tarafından yukarıdaki mevzuat hükmüne aykırı olarak otopark bedelinin arsa payı dahil tutarı üzerinden %25 peşin tahsilat yaptığı tespit edilmiştir.

b) Birim Otopark Arsa Payının Hesaplama Yapılmaksızın Üst Limitten Tahakkuk Ettirilmesi

Otopark Yönetmeliği’ne Dair Aydın Büyükşehir Belediyesi Uygulama Usul ve

Esaslarının 'Otopark bedelinin tahakkuk ve tahsili' başlıklı 11 inci maddesinde; birim otopark arsa payının, hiçbir şekilde birim otopark yapı payının %20'sinden fazla olmamak üzere, imar planında bölge ve genel otopark olarak belirlenmiş arsaların emlak vergisine esas değerlerinin, planda belirlenen emsal hesabına konu alana bölünerek ve nihayetinde birim otopark alanı ile çarpılarak hesaplanacağı belirtilmiştir. Bu hükme göre birim otopark arsa payı hesaplanırken bölge ve genel otopark olarak belirlenmiş arsaların emlak vergisi değeri esas alınarak bir hesaplama yapılacak ve çıkan sonuç birim otopark yapı payının %20'sinden fazla olamayacaktır.

Yukarıda açıklanan hükme rağmen Didim Belediyesi tarafından tahakkuk ettirilen otopark bedeli arsa paylarının, imar planında bölge ve genel otopark olarak belirlenmiş arsaların emlak vergisi değeri esas alınarak herhangi bir hesaplama yapılmaksızın doğrudan azami tutar olan birim otopark yapı payının %20'si tutarında tahakkuk ettirildiği tespit edilmiştir.

c) Otopark Yeri Gösterilmeyen Parsellerden Otopark Bedelinin Tamamının Tahsil Edilmesi

Otopark Yönetmeliğin 'Genel esaslar' başlıklı 4 üncü maddesinin (f) bendinde "...otopark bedelinin arsa payı hariç %25'i yapı ruhsatının verilmesi sırasında nakden, kalan %75'i ve arsa payı ise belediyesince veya il özel idaresince parselin otopark ihtiyacı karşılandıktan en geç doksan gün sonra o yıla ait miktarlara göre değerlendirilerek tahsil edilir." denilmektedir. Buna paralel olarak Büyükşehir Belediye Meclisince yürürlüğe konulan Usul ve Esasların "Otopark bedelinin tahakkuku ve tahsili" başlıklı 11'inci maddesinde de otopark yeri gösterilen parsellere ilişkin otopark bedelinin tamamının tahsil edilebileceği ancak otopark ihtiyacı parselinde karşılanamayan ve idarelerce otopark tesis edilemeyen alanlar için otopark bedelinin arsa payı hariç %25'inin tahsil edilebileceği ve kalan arsa payı ile yapı payının %75'lik kısmının ancak parselin otopark ihtiyacının Belediye tarafından karşılandıktan sonra tahsil edilebileceği belirtilmiştir.

Bu hükümlerden anlaşılacağı üzere Belediye tarafından otopark ihtiyacı karşılanmayan yani araçları için otopark tahsisi yapılmayan mükelleflerden otopark bedelinin tamamının alınması mümkün değildir. Aydın Büyükşehir Belediyesi adına otopark bedellerini tahsil eden Didim Belediyesi ilgili mevzuat hükümlerine rağmen parsellerin otopark ihtiyacının karşılanıp, karşılanmadığına bakmaksızın tüm mükelleflerden otopark bedelinin tamamını tahsil

etmektedir. Bu durumun ilerleyen süreçte kurumun dava yükünü ve ödeyeceği tazminat, faiz ve yargılama giderlerini artırabileceği değerlendirilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; Özetle, Aydın Büyükşehir Belediyesi tarafından hazırlanan ve 13.04.2017 tarih ve 154 sayılı Büyükşehir Meclis Kararıyla onaylanarak yürürlüğe giren “Otopark Yönetmeliği’ne Dair Aydın Büyükşehir Belediyesi Uygulama Usul ve Esasları”nın 11.2.5. maddesi kapsamında uygulama yapıldığı belirtilmiş ve aşağıdaki değerlendirmeler yapıldıktan sonra 01.06.2018 tarihinden itibaren 30340 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan ve Yeni Otopark Yönetmeliği hükümleri doğrultusunda işlem tesis edileceği ifade edilmiştir.

a) Mezkur Yönetmeliğin 11.2.5. Maddesinin son paragrafında "*Otopark ihtiyacı parselinde karşılanamayan ve idaresince İmar Kanununun 37 nci maddesine göre otopark tesis edilemeyen alanlarda, ilgisince talep edilmesi ve bununla ilgili olarak taahhüt verilmesi durumunda, tapu kütüğüne şerh düşülmesine gerek kalmadan, birim otopark arsa payı, birim otopark yapı payının %20’si olarak kabul edilerek otopark bedeli hesap edilir. Belirlenen otopark bedelinin yüzde yirmi beşi (%25) yapı ruhsatı verilmesi sırasında nakden, bakiyesi ise on sekiz ay içinde dokuz eşit taksitte nakden veya tahvil üzerindeki değeri esas alınarak Devlet tahvili olarak ödenir.*" ifadesi yer almaktadır ve bu hükümden dolayı arsa payı dahil hesaplanan tutarın tamamı üzerinden %25 ilgililerden peşin olarak tahsil edilmektedir.

b) Mezkur Yönetmeliğin 11.2.5. maddesinde, birim otopark arsa payı, birim otopark yapı payının %20’si olarak kabul edilmiş olup, Belediyemizce bu hüküm doğrultusunda işlem yapılmaktadır.

c) Yukarıda ifadesi yer alan hükümden dolayı otopark ihtiyacı karşılanmayan parsellerden de hesaplanan tutarın tamamı alınmaktadır.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında yer alan yönetmelik hükmünün varlığı ve ilgili hükmün bulgu konusu hususlara cevap niteliğinde olabileceği açıktır. Ancak aynı Yönetmelikte bulgumuzda yer verdiğimiz hükümler de mevcuttur. Bir yönetmelik içerisinde bu denli birbirine zıt hükümlerin varlığı problem olarak görülmüştür. Örneğin;

Mezkur Yönetmeliğin 11.2.2 hükmünde yer alan “*Birim Otopark Arsa Payı; Hiçbir şekilde birim otopark yapı payının yüzde yirmisinden fazla olmamak üzere, imar planında bölge ve genel otopark olarak belirlenen arsaların emlak vergisi kanunu uyarınca tespit edilen bedelinin, planda belirlenen emsal hesabına konu alana bölünerek, birim otopark alanı ile*

çarpılması sonucu tespit edilen bedeli” ifadesinden de anlaşılacağı üzere arsa payı için bir hesaplama yapılması gerektiği ortadadır.

Yine 11.2.5'nci maddenin ilk paragrafında “...otopark bedelinin arsa payı hariç %25’i yapı ruhsatının verilmesi sırasında nakden, kalan %75’i ve arsa payı ise belediyesince veya il özel idaresince parselin otopark ihtiyacı karşılandıktan en geç doksan gün sonra o yıla ait miktarlara göre değerlendirilerek tahsil edilir.” denilerek otopark ihtiyacı parselinde karşılanamayan alanlar için otopark bedelinin arsa payı hariç %25’inin tahsil edilebileceği ve kalan %100 arsa payı ile yapı payının %75’lik kısmının ancak parselin otopark ihtiyacının Belediye tarafından karşılandıktan sonra tahsil edilebileceği belirtilmiştir.

Tüm bunlarla birlikte 01.06.0218 tarihinden itibaren uygulanacak olan Yeni Otopark Yönetmeliği ile söz konusu sorunların ortadan kalkacağı açıktır.

BULGU 5: Sözleşmeli Personele Ödenen Bazı Kalemlerin Sigorta Primine Tabi Tutulmaması

Belediyede çalışan ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu’nun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında sigortalı sayılan sözleşmeli personele ödenen sosyal denge, ikramiye ve giyim yardımı ödemelerinin sigorta primine tabi tutulmadığı tespit edilmiştir.

Mezkur Kanunda hizmet akdi ile bir veya birden fazla işveren tarafından çalıştırılanların kısa ve uzun vadeli sigorta kolları uygulaması bakımından, Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendine tabi olacakları belirtilmiştir.

Yine Kanun’un ‘Prime esas kazançlar’ başlıklı 80 inci maddesinde “4 üncü maddenin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamındaki sigortalıların prime esas kazançları aşağıdaki şekilde belirlenir.

a) Prime esas kazançların hesabında;

1) Hak edilen ücretlerin,

2) Prim, ikramiye ve bu nitelikteki her çeşit istihkaktan o ay içinde yapılan ödemelerin ve işverenler tarafından sigortalılar için özel sağlık sigortalarına ve bireysel emeklilik sistemine ödenen tutarların,

3) İdare veya yargı mercilerince verilen karar gereğince yukarıdaki (1) ve (2) numaralı alt bentlerde belirtilen kazançlar niteliğinde olmak üzere sigortalılara o ay içinde yapılan

ödemelerin, brüt toplamı esas alınır.”denilerek sözleşmeli personele ödenen hangi kalemlerin sigorta primine esas kazanca dahil edileceği belirtilmiştir.

Yine Kanun’un 80 inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde, sözleşmeli personelin sigorta primine esas kazancına dahil edilmeyecek istisnalar sayılmış ve bahsi geçen istisnalar arasında sosyal denge, ikramiye ve giyim yardımı ödemelerinin yer almadığı görülmüştür. İlgili fıkranın (c) bendinde, belirtilen istisnalar dışındaki tüm ödemelerin ve aynı yardım yerine geçmek üzere yapılacak nakdi ödemelerin prime esas kazanca tabi tutulacağı, diğer kanunlardaki prime tabi tutulmaması gerektiğine dair muafiyet ve istisnaların bu Kanunun uygulanmasında dikkate alınmayacağı hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, Belediyede çalışan sözleşmeli personele, yetkili sendika ile imzalanan sözleşmeye binaen net tutar olarak ödenmesi gereken sosyal denge, ikramiye ve giyim yardımı kalemlerinin öncelikle brüt hallerinin hesaplanması ve ilgililerin bordrolarına yansıtılması, ardından sigorta primine tabi tutulması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; 01.01.2018 tarihinden itibaren bulgu konusu doğrultusunda işlem yapıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında bulgu konusu hususlara uygun işlem tesis edilmeye başlandığı belirtilmiştir. 2018 yılı denetimlerinde bu husus dikkate alınacak ve izlenecektir.

BULGU 6: Yurtdışı Harcırâh Avansının Mahsup İşlemlerinde Her Gün İçin Ayrı Efektif Kurun Esas Alınması

20.01.2017 tarih ve 29954 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Yurtdışı Gündeliklerine Dair Karar’ın 2 nci maddesinin birinci fıkrasında “*Harcırâh için avans verilecek ise, avansın Türk Lirası cinsinden tutarı, yabancı para cinsinden avans miktarının tahakkuk tarihindeki Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasınca ilan edilen efektif satış kuruyla çarpılması suretiyle bulunur. Avans ilgiliye Türk Lirası cinsinden ödenir. Avansın mahsup işlemlerinde ise ilgiliye ödenme tarihindeki Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasınca ilan edilen efektif satış kuru esas alınır*” hükmü yer almaktadır. Bu hükümden de anlaşılacağı üzere avans mahsup işlemlerinde tek bir kur üzerinden işlem tesis edilmesi ve bu kurun da avansın ilgiliye ödendiği tarihte TCMB tarafından ilan edilmiş bulunan efektif satış kuru olması gerekmektedir.

Didim Belediyesinde gerçekleştirilen 2017 yılı denetiminde, yukarıdaki mevzuat hükmüne rağmen yurtdışı harcırah avansı mahsup işlemlerinde, yurtdışı görevinde bulunulan hergün için ayrı ayrı TCMB tarafından yayımlanmış bulunan efektif satış kuru esas alınarak işlem tesis edildiği görülmüştür.

Sonuç olarak, mahsup işlemine esas harcırah beyannamesinde sadece avansın ilgiliye ödendiği tarihte TCMB tarafından ilan edilmiş bulunan efektif satış kuru yer almalıyken ve bu kur üzerinden işlem yapılması gerekmektedir, yurtdışı görevinin her günü için ilgili günün kuru esas alınarak hatalı işlem yapılmıştır. Bu durum kur hareketliliğinin fazla olduğu dönemlerde hatalı ödemeye neden olabilecektir.

Kamu idaresi cevabında; 01.01.2018 tarihinden itibaren bulgu konusu doğrultusunda işlem yapılmaktadır.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında bulgu konusu hususlara uygun işlem tesis edilmeye başlandığı belirtilmiştir. 2018 yılı denetimlerinde bu husus dikkate alınacak ve izlenecektir.

BULGU 7: Emekli olanların kullanmadıkları yıllık izinlere ilişkin ücretlerin sigorta primine tabi tutulmaması

Didim Belediyesinde çalışmakta iken emekli olan işçilere ödenen kullanılmayan yıllık izinlere ilişkin ücretlerin gerek işçi payları ve gerekse işveren payları bakımından sosyal güvenlik primine tabi tutulmadığı tespit edilmiştir.

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 80 inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde, işçiler için sigorta primine esas kazançta eklenmeyecek istisnalar sayılmış ve anılan fıkranın (c) bendinde ise: “(b) bendinde belirtilen istisnalar dışında her ne adla yapılırsa yapılsın tüm ödemeler ile aynı yardım yerine geçmek üzere yapılan nakdi ödemeler prime esas kazançta tabi tutulur. Diğer kanunlardaki prime tabi tutulmaması gerektiğine dair muafiyet ve istisnalar bu Kanunun uygulanmasında dikkate alınmaz” denilmiştir. Kullanılmayan yıllık ücretli izne ilişkin yapılan ödemelerin ise b) bendinde belirtilen istisnalar arasında yer almamasından dolayı sigorta primine esas kazanç kapsamında olduğu noktasında kuşku yoktur.

Bunun yanı sıra 4857 sayılı İş Kanunu'nun ‘Sözleşmenin sona ermesinde izin ücreti’ başlıklı 59 uncu maddesinde; iş sözleşmesinin, herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin

hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretinin, sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden ödeneceği belirtilerek bu ödemelerin ücret niteliğinde olduğu açıkça belirtilmiştir. Yine ücretlerin hak edildikleri aya mal edilmek suretiyle sigorta primine tabi tutulacağı ise 5510 sayılı Kanunu'nun 80 inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde hüküm altına alınmıştır.

Yukarıdaki hükümlerden; kullanılmayan yıllık izin süreleri için yapılacak ödemelerin sigorta primine esas kazanç kapsamında olduğu ve bu ödemelerin ücret mahiyetinde olmasından dolayı hak edildikleri ayın (Belediyeler açısından işçilerin emekli oldukları ayın) ücretine eklenerek prime tabi tutulması gerektiği anlaşılmaktadır.

Ayrıca 5510 sayılı Kanun'un '*Günlük kazanç sınırları*' başlıklı 82 nci maddesine göre; sigorta primlerinin hesabına esas tutulacak aylık kazancın üst sınırı aylık asgari ücretin 7,5 katıdır ve kazançları üst sınırdan fazla olan sigortalıların kazançları da üst sınır baz alınarak prime tabi tutulacaktır.

Tüm bu hükümler dikkate alındığında; kullanılmayan yıllık izin ücretlerinin, işçilerin emekli olduğu ay alacağı normal ücreti üzerine toplamda asgari ücretin 7,5 katını geçmemek şartı ile eklenerek sigorta primine tabi tutulacağı ve kalan kısmının ise sigorta primine tabi olmayacağı sonucu ortaya çıkmaktadır.

Sonuç olarak Belediye'de çalışırken emekli olan işçilere kullanmadıkları yıllık izinlere ilişkin ücretleri ödenirken, bu ücretler üzerinden sosyal güvenlik primi işçi paylarının kesilmesi ve işveren paylarının ilgililer adına SGK'ya yatırılmasının sağlanması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; 2017 yılı Temmuz ayından itibaren, kullanılmayan izin ücretlerinden sigorta kesintisi yapılmaya başlandığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında bulgu konusu hususlara iştirak edildiği belirtilmiştir. 2018 yılı denetimlerinde bu husus dikkate alınacak ve izlenecektir.

T.C. Sayıştay Başkanlığı

9	Nakit Dışı Teminat ve	7.488.813,73	9.749.003,65	
9	Taahhüt Hesapları	4.061.287,21	7.180.386,80	
9	Değerli Kağıt Ve Özel	0,00	0,00	
9	Diğer Nazım Hesaplar	0,00	0,00	
NOTLAR TOPLAMI		151.965.715,83	181.033.709,25	

2) 2017 Yılı Faaliyet Sonuçları Tablosu

- a. Bir Önceki Yıl Sonu Faaliyet Sonuçları Tablosu (Ekonomik Sınıflandırma 1.Düzye)
b. Cari Yıl Sonu Faaliyet Sonuçları Tablosu (Ekonomik Sınıflandırma 1.Düzye)

Hesap	Y.	GİDERİN TÜRÜ	GELİRİN TÜRÜ	TUTAR	TUTAR
630		GİDERLER HESABI		85.932.869,63	94.242.668,53
630	1	Personel Giderleri		29.577.166,84	31.877.886,70
630	2	SGK'ya Devlet Primi Giderleri		5.549.008,00	5.976.608,01
630	3	Mal Ve Hizmet Alım Giderleri		31.894.128,42	41.776.159,44
630	4	Faiz Giderleri		4.124.205,14	1.016.225,52
630	5	Cari Transferler		2.097.119,85	1.238.595,94
630	7	Sermaye Transferleri		0,00	0,00
630	11	Değer Ve Miktar Değişimleri		64.947,20	629.986,35
630	12	Gelirlerin Ret- İadesinden		1.796.408,47	1.522.200,16
630	13	Amortisman Giderleri		1.567.860,99	2.484.142,03
630	14	İlk Madde ve Malzeme Giderleri		5.243.502,47	6.682.662,92
630	20	Silinen Alacaklardan Kaynakı		4.018.522,25	1.038.201,46
630	25	Kamu İdarelerine Bedelsiz		0,00	0,00
630	30	Proje Kapsamında Yapılan Cari		0,00	0,00
630	99	Diğer Giderler		0,00	0,0
600			GELİRLER HESABI	85.932.869,63	94.242.668,53
600	1		Vergi Gelirleri	32.335.267,72	35.290.544,94
600	3		Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	13.915.724,45	15.732.323,13
600	4		Alınan Bağış ve Yardımlar ile	1.564.336,62	1.168.617,52
600	5		Diğer Gelirler	26.478.428,18	27.936.697,96
600	11		Değer ve Miktar Değişimleri	0,00	0,00
630	25		Kamu İdarelerinden Bedelsiz	0,00	0,00
GİDERLER TOPLAMI:				85.932.869,63	94.242.668,53
GELİRLER TOPLAMI:				74.293.756,97	80.128.183,55
FAALİYET SONUCU:				-11.639.112,66	-14.114.484,98