T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

www.balioglu.net

AYDIN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu



Kasım 2020

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ 1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU 5
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU 5
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI 5
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ 6
6. DENETİM GÖRÜŞÜ 8
7. DENETİM BULGULARI 9
8. EKLER 15

www.balioglu.net

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: 2019 Yılı Bütçe Gelirleri 3

Tablo 2: 2019 Yılı Bütçe Giderleri 3

www.balioglu.net

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanakları

1. Taşınmazların, İcmal Cetvelindeki Değerleri ile Muhasebe Kayıtlarındaki Değerlerinin Uyuşmaması

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Kadrolu İşçilerin Yıllık İzinlerinin Düzenli Olarak Kullandırılmaması

2. Yayın Kuruluşları ve Haber Ajanslarından Yapılan Hizmet Alımlarında Doğrudan Temin Yönteminin Hatalı Kullanılması

3. Sözleşmeli Personele Ödenen Sosyal Denge Tazminatının Prime Esas Kazanca Dâhil Edilmemesi

www.balioglu.net

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Aydın Büyükşehir Belediyesi, belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan idarî ve malî özerkliğe sahip bir kamu tüzel kişisidir.

Büyükşehir Belediyelerin görev ve yetkileri asıl olarak 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 14 ve 15'inci maddelerinde ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununda düzenlenmiştir. Bu Kanunlar ve Kamu Mali Yönetimimizin esaslarının düzenlendiği 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu dışında kurumun yapılandırılmasını ve görev ve sorumluluklarını düzenleyen başlıca mevzuat aşağıda sayılmıştır.

- 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu
- 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu
- 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun
- 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun
- 5326 sayılı Kabahatler Kanunu
- 3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun
- 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu
- 3194 sayılı İmar Kanunu

Anayasamızın 127'nci maddesine göre, Merkezi İdarenin, mahalli idareler üzerinde sahip olduğu vesayet yetkisi İçişleri Bakanlığı ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı eliyle kullanılmaktadır.

www.balioglu.net

1.2 Teşkilat Yapısı

5216 sayılı Kanun'a göre, Büyükşehir Belediyesinin organları büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanıdır. Büyükşehir Belediyesi teşkilâtı; norm kadro esaslarına uygun olarak genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlüklerden oluşur. Birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi büyükşehir belediyesi meclisinin kararı ile olur 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na göre belediye teşkilâtının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek yetki ve görevi belediye başkanındadır.

Aydın Büyükşehir Belediyesinde; 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi 407 memur, 4857 sayılı İş Kanunu kapsamında 429 sürekli işçi, 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 49'uncu maddesi kapsamında istihdam edilen 67 sözleşmeli personel ve 696 Sayılı KHK ile Belediye Şirketinde işçi statüsünde istihdamı sağlanan 2143 şirket personeli hizmet vermektedir.

www.balioglu.net

1.3. Mali Yapı

Belediyeler 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda genel yönetim kapsamındaki idareler içinde tanımlanmış olup Aydın Büyükşehir Belediyesinde de mali iş ve işlemler 5018 sayılı Kanun'a göre yürütülmektedir.

Kurumun 2019 yılı gelir bütçesi 860.000.000,00 TL gider bütçesi ise 950.000.000,00 TL olarak hazırlanmıştır. Bütçe denkliği için 90.000.000,00 TL borçlanma öngörülmüş olup Finansmanın Ekonomik Sınıflandırması cetvelinde gösterilmiştir. Gelir ve gider kalemlerine ilişkin tahmin edilen ve gerçekleşen rakamlar ile gerçekleşme oranları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 1: Bütçe Gelirleri

Hesap Kodu	Hesap Adı	Bütçe Tutarı (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Oranı (%)
1	Vergi Gelirleri	26.601.000,00	8.357.996,35	31,42
3	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	97.500.000,00	57.272.309,01	58,74
4	Alınan Bağış Ve Yardımlar	17.454.000,00	132.600,00	0,76
5	Diğer Gelirler	662.500.000,00	512.395.438,96	77,34
6	Sermaye Gelirleri	57.000.000,00	2.894.356,32	5,08
9	Red Ve İadeler (-)	-1.055.000,00	-863.248,41	81,82
Gelirler Toplamı		**860.000.000,00**	**580.189.452,23**	**67,46**
Borçlanma		90.000.000,00	33.111.727,59	36,79
Toplam		**950.000.000,00**	**613.301.179,82**	**64,55**

Tablo 2: Bütçe Giderleri

Hesap Kodu	Hesap Adı	Bütçe Tutarı (TL)	Harcama Tutarı (TL)	Gerçekleşme oranı (%)
1	Personel Giderleri	93.338.000,00	90.297.467,95	82,56
2	S.G.K Prim Giderleri	18.110.000,00	15.685.857,12	77,10
3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	351.137.000,00	278.817.526,54	74,17
4	Faiz Giderleri	15.080.000,00	35.888.406,83	99,47
5	Cari Transferler	15.094.000,00	15.622.404,40	78,92
6	Sermaye Giderleri	362.241.000,00	149.794.784,73	46,54
7	Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00
8	Borç Verme	25.000.000,00	38.891.155,31	76,26
9	Yedek Ödenek	70.000.000,00	0,00	0,00
Toplam		**950.000.000,00**	**624.997.602,88**	**65,78**

2019 yılı kesinleşmiş faaliyet sonuçlarına göre Aydın Büyükşehir Belediyesi'nin faaliyet giderleri toplamı 466.309.368,64 TL, faaliyet gelirleri toplamı ise 578.841.924,43 TL olup kurumun 2019 yılı işlemlerinde 112.532.555,79 TL olumlu faaliyet sonucu gerçekleşmiştir.

www.balioglu.net

Aydın Büyükşehir Belediyesi'nin sermaye ortağı olduğu şirketler ise aşağıda belirtilmiştir.

- Aydın İmar Sanayii ve Ticaret A.Ş.
- Aydın Belediyesi Ege-Et Yağ Sanayii Ticaret A.Ş.
- Ay-bel İnşaat Organizasyon Spor Hizmetleri Temizlik Gıda Sanayi ve Ticaret A.Ş.
- Ay Jeotermal Enerji A.Ş.
- Aydın Büyükşehir Belediyesi Personel A.Ş.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Belediyelerin muhasebe kayıt sistemi ise 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile getirilen tahakkuk esaslı devlet muhasebesi olup bütçeyle konulan ödeneklerin kullanımına ve gelirlerin toplanmasına ilişkin kayıt işlemleri 27.05.2016 tarih 29724 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümleri doğrultusunda gerçekleştirilmektedir.

www.balioglu.net

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştay'a Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 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 kâğıtlar 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 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 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, uluslararası denetim standartları,

www.balioglu.net

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 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.

www.balioglu.net

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

İç kontrol; bir kurumun yönetimi ve personeli tarafından hayata geçirilen ve faaliyetlerin düzenli, etik kurallarına uygun, verimli, tutumlu ve etkin biçimde yürütülmesi; Hesap verme sorumluluğunun gerektirdiği yükümlülüklerin yerine getirilmesi; Yürürlükteki mevzuata uyulması; kamu kaynaklarının kayıplara karşı korunması; Kurumun amaçlarını gerçekleştirmek suretiyle, kurumun misyonunun yerine getirmesi için makul bir güvence sağlamak üzere tasarlanmış olan bütünleyici bir süreçtir.

Aydın Büyükşehir Belediyesi, iç kontrol ile ilgili "Usul ve Esaslar" ve "Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Rehberi" doğrultusunda çalışmalar yürütmüş, iç kontrol standartlarının gerektirdiği koşulları sağlayabilmek için bir eylem planı oluşturmuş ve 2019 yılında güncellemiştir. İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu 04/01/2019 tarih ve 002-121 sayılı üst yöneticinin onayı ile görevlendirilmiştir.

İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planında yer alan eylemlerin gerçekleşme

sonuçları düzenli olarak izlenmekte, planın yenilenmesi çalışmalarının takibi yapılmakta ve raporlanmaktadır. İki iç denetçinin görev yaptığı İç Denetim Birimi bulunmaktadır.

İdarenin Ön Mali Kontrol İşlemleri Yönergesi, Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığı Çalışma Yönergesi, Başkanlık Makamının İç Kontrol Uyum Eylen Planı konulu 05/12/2014 tarih ve 2164 sayılı Genel yazısı, 13/07/2018 tarih ve 122/4840 sayılı 2019 Yılı Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı yazısı ve 04.01.2019 tarih ve 003-122 sayılı Grup toplantı yazıları iç kontrol sisteminin üst yönetici ve personel tarafından sahiplenildiğini ve desteklendiğini gösteren dokümanlar niteliğindedir.

Kurumdaki tüm personel "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliği ekinde yer alan etik sözleşmesini imzalamış ve İnsan Kaynakları ve Eğitim Dairesi Başkanlığı tarafından çalışanların özlük dosyasında muhafaza edilmektedir.

Aydın Büyükşehir Belediye Başkanlığı, Başkanlığa bağlı birim ve daire başkanlıklarının çalışma usul ve esasları ile görev tanımlarını belirlemek üzere çıkardığı Yönetmelik ve "İmza Yetkileri Yönergesi" ile; daire başkanları, müdürler ve diğer personelin görev ve yetkileri ile yetki devri esasları, vekalet müessesesinin işleyişi, birim ve daire başkanlıklarına yönerge çıkarmasına dair yetki ve esasları ayrıntılı olarak belirlemiştir.

www.balioglu.net

Hassas görevlere ilişkin prosedürlerin belirlenmesi gerektiğine ilişkin farkındalık mevcuttur ve Eylem Planı'nda bu göreve ilişkin eylemlere (2.6) yer verilmiştir.

Tüm birimler için iş tanımları yapılmış, bu işlere ilişkin süreçler ve/veya iş akış şemaları çıkarılmıştır. Personelin yer değiştirmesi, unvan değişikliği faaliyetleri şeffaf bir şekilde, koşulları ilan edilerek, tüm personele duyurulmakta ve objektif kriterler çerçevesinde yürütülmektedir.

Her yıl tüm birimlerden yazılı eğitim ihtiyacı araştırması yapılmakta, edinilen bilgi çerçevesinde yıllık eğitim planlaması yapılmaktadır.

İdare içerik olarak mevzuata uygun ve birim ve çalışanların katılımıyla hazırlanmış bir Stratejik Plana, Performans Programına sahiptir. Performans hedefleri ve faaliyetlerine ilişkin gerçekçi kaynak belirlemesi yapmak suretiyle, bu program bütçeyle ilişkilendirilmiştir. Faaliyet Raporları performans ölçüm sistemi kriterlerine uygun olarak hedeflere ulaşma seviyesi ve gerekçeleri hakkında yeterli bilgiyi vermekte olup, kamuoyuna duyurulmaktadır.

İdare iç denetim birimiyle koordineli olarak risk yönetim çalışmalarını yürütmektedir. Sistemli bir şekilde analizler yapılarak amaç ve hedeflerin gerçekleşmesini engelleyebilecek iç ve dış riskler tanımlanarak değerlendirilmekte ve önlemler belirlenmektedir.

Büyükşehir Belediyesi Ön Mali Kontrol İşlemleri Yönergesi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslara uygun olarak hazırlanmış ve ön mali kontrol uygulamaları bu doğrultuda yerine getirilmektedir. Yöneticiler ihtiyaç duydukları gerekli bilgileri ve raporları, bilişim sistemleri aracılığıyla sistem üzerinden raporlayarak erişebilmektedirler.

Başarılı bir iç kontrol sisteminin varlığı için kontrol ortamı temel önemdedir. İyi bir kontrol ortamının belirleyici özelliği de şüphesiz kurum üst yönetimi başta olmak üzere tüm çalışanların sistemin yapılandırılması ve işlerliğinin sağlanmasındaki olumlu ve yapıcı yaklaşımlarıdır. Sistem gerekliliklerinin farkındalığı ve yerine getirilmesine ilişkin somut unsurlar değerlendirildiğinde, Aydın Büyükşehir Belediyesi üst yönetim ve çalışanlarının iç kontrol sistemi ve kurumsal risk yönetimi işleyişine ilişkin pozitif ve destekleyici tavır sergiledikleri anlaşılmaktadır.

www.balioglu.net

Kurumun önemli bir avantajı da performans ölçüm, iç kontrol, risk yönetim sistemlerinin geliştirilerek sürdürülmesini yöneten, bu kapsamdaki çalışmaların liderliğini üstlenen, bilgi ve bilinç düzeyi gelişkin, adanmışlık duygusu ile görev yapan eğitimli bir kadroya sahip olmasıdır. Arzu edilen gelişme bu bilinç ve motivasyonun kurumun tüm birim ve çalışanlarını sarmalamasıdır.

Şüphesiz, bir yasal zorunluluk olarak başlatılan bu kapsamdaki çalışmaların gerçek yarar ve değeri daha iyi yönetimi sağlamaya verdikleri katkının görünürlüğü arttıkça anlaşılacaktır ki, bu gelişme dinamiğinin de performans yönetimi kültürünün kamu yönetimimizde özümsenmesi ve yerleşmesiyle doğrudan bağlantısı açıktır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Aydın Büyükşehir Belediyesinin 2019 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, "Denetim Görüşünün Dayanakları" bölümünde belirtilen hesap alanı 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 DAYANAKLARI

BULGU 1: Taşınmazların, İcmal Cetvelindeki Değerleri ile Muhasebe Kayıtlarındaki Değerlerinin Uyuşmaması

Tapu kayıtları bazında düzenlenen taşınmaz icmal cetvelindeki taşınmazların değerleri toplamı ile 250 Arsa ve Araziler Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ve 252 Binalar Hesabında kayıtlı taşınmazların değerleri toplamının uyuşmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 250, 251 ve 252 hesaplarını ilgilendiren 188 ile 193 arasındaki maddelerinde, bütçeye gider kaydedilmek suretiyle edinilen taşınmazların maliyet bedeliyle, bu yönetmeliğin yürürlük tarihinden önce mevcut olan taşınmazlardan envanteri yapılanların tespit edilen değerleriyle, bedelsiz olarak kuruma intikal eden taşınmazların tespit edilen değerleriyle, taşınmaz hesaplarında kayıtlı tutarların yılsonunda enflasyon düzeltmesine tabi tutulması sonucu varlıklarda değer artışı ortaya çıkmış ise bu artış miktarıyla ve tahsise konu edilen taşınmazların ise tahsis edilen kamu idaresine hizmet veren muhasebe birimince kayıtlı değerleriyle ilgisine göre 250, 251 ve 252 hesaplarına borç kaydedileceği belirtilmektedir.

Aydın Büyükşehir Belediyesi'nin taşınmaz icmal cetvelleri ve 2019 yıl sonu kesin hesapları incelendiğinde taşınmaz icmal cetvelindeki değer ile muhasebe kayıtlarındaki değerin birbiriyle uyumlu olmadığı görülmüştür.

Kurumun mülkiyetinde bulunan taşınmazlara ilişkin değer tespit çalışmaları sonucunda taşınmazlar için belirlenen değer icmal cetveline göre 341.709.989,53 TL iken, Muhasebe kayıtlarına göre (250, 251 ve 252 hesaplarının toplam tutarı) 899.237.901,29 TL'dir ve bu farklılık mali tablolarda söz konusu hesapların toplamda 557.527.791,76 TL lık fazla görünümüne neden olmaktadır. Söz konusu tutarsızlığın giderilmesine yönelik olarak başlatılmış olan çalışmaların ivedilikle tamamlanması uygun olacaktır.

www.balioglu.net

B. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Kadrolu İşçilerin Yıllık İzinlerinin Düzenli Olarak Kullandırılmaması

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

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

www.balioglu.net

Yapılan incelemelerde kurumda çalışan işçilerin önemli bir kısmının sözleşme ile belirlenen sürelerin çok altında izin kullandığı hatta bazı işçilerin yıllarca hiç izin kullanmadığı, bu izinlerin dinlenme maksatlı değil, biriktirilip emeklilik esnasında toplu para almak için bir araç olarak kullanıldığı görülmüştür.

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

Anayasa ve İş Kanunundaki bu düzenlemeler dinlenme hakkının, işçi haklarının da ötesinde bir insan hakkı olarak ele alındığını, vazgeçilmesinin, devredilmesinin, biriktirilmesinin, alternatifinin söz konusu olamayacağını göstermektedir. İşverene düşen görev ise bu temel hakkın kullanımını güvence altına alacak önlemleri almasıdır. Yasa koyucu bu konuda son derece hassas bir tavır sergilemiş, izinli iken ücret karşılığı bir çalışma yapıldığının tespit edilmesi halinde bu günler için ödenen ücretin geri alınabileceği hükmü getirilerek

"dinlenme" hakkından işçinin rızası dahilinde ve maddi getiri karşılığında bile olsa vazgeçilebilmesini önlemeye çalışmıştır. İş Kanununun 59'uncu maddesinde yer alan İş sözleşmesinin, herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretinin, sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceğine yönelik düzenlemenin ise yıllık iznin kullanılıp kullanılmamasına ilişkin bir esneklik olarak değil, izin kullanılamadan iş akdinin feshedilmiş olması gibi zaruri durumlarda işçinin mağduriyetinin önlenmesi olarak algılanması gerekir. Bu çerçevede; işveren olarak kurum yönetimlerinin, kurum iş akışı ve faaliyet programları çerçevesinde çalışanların anayasal haklarının kullanımını sağlayacak önlemleri alması uygun olacaktır.

Aydın Büyükşehir Belediye Başkanlığının bu çerçevede yaptığı planlama ve birimlere yönelik talimatlandırmaların uygulamaya yansıması beklenmektedir.

BULGU 2: Yayın Kuruluşları ve Haber Ajanslarından Yapılan Hizmet Alımlarında Doğrudan Temin Yönteminin Hatalı Kullanılması

www.balioglu.net

Aydın Büyükşehir Belediyesinde haber ajanslarından ve yayıncı kuruluşlardan hizmet alımı yapılırken 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22/b bendinin kullanıldığı görülmüştür.

Kamu İhale Kanunu'nun *"Doğrudan Temin"* başlıklı 22'nci maddesinde doğrudan temin usulünün kullanılabileceği haller ve şartları maddeler halinde düzenlenmiştir. Bu maddenin (b) bendinde*; "sadece gerçek veya tüzel tek kişinin ihtiyaç ile ilgili özel bir hakka sahip olması"* denilerek (b) bendi kapsamında alımı yapılacak mal ve hizmetlere ilişkin şart belirtilmiştir.

Kurumun, özel günler ile dini ve milli bayramlarda kutlama amaçlı hizmet alımları ile haber ajanslarından ve görsel yayıncı kuruluşlardan yapılan hizmet alımlarını hizmet sunucuların o hizmetle ilgili özel bir hakka sahip olmamalarına rağmen doğrudan temin usulünün (b) bendi kapsamında yaptığı görülmüştür.

Doğrudan temin usulünün (b) bendi yukarıda da belirtildiği gibi ihtiyaç duyulan mal ya da hizmetle ilgili, tedarikçilerin özel bir hakka sahip olduğu ve dolayısıyla ihtiyaç konusu mal ya da hizmetin başka bir kimseden tedarikinin mümkün olmadığı durumlarda kullanılması gereken bir alım yöntemidir. Birden fazla internet sitesi, birden fazla haber ajansı ya da çok sayıda televizyon kanalı olduğu düşünüldüğünde kurumun yaptığı hizmet alımlarının böyle bir özelliği bulunmamaktadır.

Hizmet sunan haber ajanslarından alınacak hizmetler ile televizyon kanallarından alınacak yayın hizmetleri o kuruluşlara münhasıran tanınan bir hak değildir. Ayrıca, 22'nci maddenin (b) bendi kapsamında yapılacak alımlarda da maddenin diğer bentleri kapsamında yapılacak alımlarda olduğu gibi piyasa fiyat araştırması yapılması yasal bir zorunluluktur. Parasal limitler dahilinde yasanın 22 (d) bendi idarelere önemli bir esneklik tanımaktadır. İdareler, sunacakları hizmet için belirledikleri hedef kitleye (kadınlara, çocuklara, gençlere, çiftçilere, esnaf ve zanaatkâra, sporculara vb.) hitap edilebilmesine yönelik hizmet alım kriterleri belirleyebilir ve elbette ki doğrudan hizmet amacını gerçekleştirebilecek kuruluşlarla sınırlı araştırma yapabilirler.

Söz konusu hizmet alımlarında ihale yapılması tercih edilmese bile parasal limitler içinde 22'nci maddenin (d) bendinin kullanılmasının hukuki düzenlemenin amacına ve ruhuna daha uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 3: Sözleşmeli Personele Ödenen Sosyal Denge Tazminatının Prime Esas Kazanca Dâhil Edilmemesi

www.balioglu.net

Aydın Büyükşehir Belediyesinde sözleşmeli olarak istihdam edilen personellere yapılan sosyal denge tazminat ödemelerinin prime esas kazanca dâhil edilmediği, bu suretle işveren ve işçi paylarının eksik hesaplandığı görülmüştür.

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun *"Prime Esas Kazançlar"* başlıklı 80'inci maddesinin birinci fıkrasında, Kanun'un 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamındaki sigortalıların prime esas kazançları hakkında açıklamalara yer verilmiş, (a) bendinin (2) numaralı alt bendinde prim, ikramiye ve bu nitelikteki her çeşit istihkakın prime esas kazanç hesabına dahil edilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Fıkranın (b) bendinde istisna hükümleri açıklanmış, (c) bendinde ise bu istisnalar dışında her ne adla yapılırsa yapılsın tüm ödemeler ile ayni yardım yerine geçmek üzere yapılan nakdi ödemelerin prime esas kazanca tabi tutulacağı hüküm altına alınmıştır.

5510 sayılı Kanun'da sayılan ve Kanun'un yürürlük tarihinden sonra çıkan başka bir Kanun veya Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile getirilen istisnalar dışında sözleşmeli personele yapılan tüm ödemeler prime esas kazanca dahil edilecektir.

Sosyal denge tazminat ödemesi 375 sayılı KHK'nın Ek 15'inci maddesinde düzenlenmiştir. Ne söz konusu maddede ne de bu maddede atıf yapılan 4688 sayılı Kanun'un ilgili maddelerinde bu ödemenin prime esas kazancın tespitinde istisna edildiğine dair bir

hüküm mevcuttur. Bu nedenle sözleşmeli personele yapılan sosyal denge tazminatı ödemelerinin prime esas kazancın tespitinde dikkate alınarak prim matrahına eklenmesi gerekmektedir.

Kurum hesaplarında yapılan incelemede ve sözleşmeli personel bordrolarında görüldüğü üzere, 5393 sayılı Kanun'un 49'uncu maddesi kapsamında istihdam edilen sözleşmeli personele Sosyal Denge Sözleşmesi kapsamında ödeme yapıldığı, ancak bu ödemelerin kişilerin prime esas kazançlarına dahil edilmeyerek prim matrahının, dolayısıyla, Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) işçi ve işveren paylarının hatalı hesaplanmasına neden olunduğu görülmüştür.

www.balioglu.net

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
http://www.sayistay.gov.tr

www.balioglu.net

8. EKLER

EK 1: İZLEME

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	**Yıl/Yıllar**	**İdare Tarafından Yapılan İşlem**	**Açıklama**
Devlet Malzeme Ofisine Ön Ödeme Şeklinde Verilen Kredilerden Harcanmayan Tutarların Süresinde İade Edilmemesi	2018	Yerine Getirilmedi	Devlet Malzeme Ofisi' nin verilen siparişleri süresi içerisinde teslim edememesi nedeniyle ön ödeme iade işlemlerinde gecikme yaşanabilmektedir. Düzeltilmesi kurum inisiyatifinde olmadığından konunun yeniden raporlanmasında yarar görülmemiştir.
Doğrudan Temin Yöntemi ile Yapılan ve Gerçekleşmesi Belli Süreyi Gerektiren Mal Alım İşlerinde Sözleşme Yapılmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	Belli süreyi gerektiren mal alım işlerinde sözleşme yapılmaktadır.
696 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname Kapsamında İş Eksilişi Yapılması Gereken Sözleşmelerin Feshedilmesi	2018	Yerine Getirilmedi	696 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname, hizmet alımı yapılan taşeron firmaların

www.balioglu.net

			sözleşmelerine ilişkin geçiş dönemi koşullarını düzenlemektedir ve yapısı gereği devamlılığı olmayan hükümler içermektedir.
İdare Mülkiyetindeki Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar Olarak Kaydedilmesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	Hatalı kayıtların düzeltildiği anlaşılmıştır.
Telekomünikasyon Alt Yapı ve Şebekelerinden Alınan Geçiş Hakkı Bedellerinin İlgili İlçe Belediyelerine Aktarımının Yapılmaması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Tahsil edilen geçiş hakkı bedellerine ilişkin ilçelere iade edilecek paylarla ilgili olarak hesaplama çalışmaları başlatılmıştır. İlçelerin alması gereken paylar belirlendikten sonra ilgili ilçelere iade edilecektir. Dolayısıyla konunun 2019 yılı denetim raporunda yer almasına gerek görülmemiştir.
Belediye Sınırları Dahilinde Faaliyette Bulunan Bazı Toplu Taşıma Araçlarının İzin veya Ruhsat Almaksızın Çalışması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	Ruhsatsız çalıştırılan toplu taşıma aracı bulunmamaktadır.

www.balioglu.net

			Toplu taşıma araç sahiplerinden ruhsat yenilemesi için gelmekte gecikenlere, ulaşımda aksamaya meydan vermeme ve herhangi bir mağduriyete yol açmama amacıyla UKOME kararıyla ruhsat yenileme süresi verilmektedir.
Büyükşehir Belediyesine Ait Kemer Gölünde Belediye Meclis Kararı Olmadan Belediye Şirketi Tarafından Tekne Çalıştırılması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	Kemer gölünde 5216/26'ncı maddede belirtilen "toplu ulaşım" faaliyeti sürdürülmemektedir. Göl, Aydın Büyükşehir Belediyesi yetki sahası dışındadır ve çalışma ruhsatı İç Sular Yönetmeliği hükümleri gereği Bozdoğan Belediyesinden alınmıştır.
Engelliler İçin Erişilebilir Duruma Getirilmeyen Bazı Özel Halk Otobüslerinin Çalıştırılması	2018	Yerine Getirilmedi	Minibüs statüsünde olan söz konusu araçların engelli erişimine uygun hale

www.balioglu.net

			getirilmesi için tanınan süre 5378 sayılı Engelliler Hakkında Kanun Geçici Madde 3- B hükümleri çerçevesinde, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı tarafından 07.07.2020 tarihine kadar uzatılmıştır.
İç Kontrol Sisteminin Düzenli Olarak Değerlendirilip Güncellenmemesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	Mahalli İdare seçimleri sonrası, yeni Stratejik Planın hazırlanması sonrasında İç kontrol sistemine ilişkin güncelleme çalışmalarına başlanılmış olup çalışmalar tamamlanma aşamasındadır.
Kira Süreleri Sona Eren Bazı Taşınmazların İhale Yapılmaksızın Ecrimisil Karşılığında Kullandırılması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Kurumun taşınmaz varlıklarının kiralanması genel itibariyle ihale ile yapılmaktadır. İhaleler 3 yıllığına yapılmakta olup sözleşme süresi bitiminden 2 ay önce

www.balioglu.net

			ihale süreci başlatılmaktadır. Eğer sözleşme süresi bitimi ile yeni sözleşme imzalanması arasında zaman farkı olursa bu süre için ecrimisil alınmaktadır. Ayrıca, yapı kayıt belgesi olmayan bazı problemli taşınmazlar için ise ihale yapılamayıp ecrimisil alınmaktadır. Bu şekilde ecrimisil alınan toplam 95 adet taşınmaz bulunmaktadır.
İdarenin Görev Ve Yetki Alanında Bulunan Bazı Yerlerdeki İşgal Harcının Büyükşehir Belediye Şirketi Tarafından Tahsil Edilmesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	Belirtilen hususun mevzuata uygun olarak yürütüldüğü görülmüştür.
Tahsis Edilen ve Tahsisli Kullanılan Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında Yer Almaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	Kurumun tahsis ettiği ve tahsisli olarak kullandığı taşınmazların muhasebe kayıtlarının yapılarak mali tablolarda

www.balioglu.net

			gösterildiği anlaşılmıştır.
Taşınmazların Maliyet Bedeli veya Rayiç Değer Üzerinden Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Kurum mülkiyetinde bulunan taşınmazlara ilişkin değer tespit çalışması yapmış olup mali tablolarına yansıtmaya başlamıştır. Ancak icmal cetvelleriyle muhasebe kayıtları arasında tutarsızlık olduğu görülmekte olup konuya, Raporumuzun "Denetim Görüşünün Dayanakları" bölümünde 1 No'lu bulgu olarak yer verilmiştir.

www.balioglu.net