T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

AYDIN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

www.balioglu.net

2020 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2021

Tel : 90 (312) 295 30 00
Fax : 90 (312) 295 48 00
www.sayistay.gov.tr
sayistay@sayistay.gov.tr
İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ 1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU 10
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU 10
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI 11
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ 11
6. DENETİM GÖRÜŞÜ 14
7. DENETİM BULGULARI 14
8. EKLER 25

www.balioglu.net

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu 3
Tablo 2: 2020 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu 4
Tablo 3: 2020 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu 5
Tablo 4: 2020 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu 5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri 6
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri 7
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler 8
Tablo 8:Hatalı Olarak 191-İndirilecek KDV Hesabı'na Kaydedilen İşlemlerden Örnekler 15
Tablo 9: Hatalı Olarak 630-Giderler Hesabına Kaydedilen İşlemlerden Örnekler 18
Tablo 10: TİF Düzenlenmeyen Mal Alımlarından Örnekler 20

www.balioglu.net

KISALTMALAR

AŞ: Anonim Şirket

KDV: Katma Değer Vergisi

KHK: Kanun Hükmünde Kararname

TİF: Taşınır işlem fişi

TL: Türk Lirası

VUK: Vergi Usul Kanunu

www.balioglu.net

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Bazı Mal ve Hizmet Alımlarının Muhasebeleştirilmesinde Katma Değer Vergisi Tutarının Mal Bedeline Eklenmesi Gerekirken İndirim Konusu Yapılması

2. Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Hatalı Muhasebeleştirilmesi

3. Satın Alınan Bazı Mal ve Malzemelerin İlgili Aktif Hesaplar Yerine Giderler Hesabı'na Kaydedilmesi

B. Diğer Bulgular

1. Alımı Yapılan Bazı Mal ve Malzemelerle İlgili Taşınır İşlem Fişlerinin Düzenlenmemesi

2. Kurumun 2020 Yılı Tahsilatlarının Devreden ve Cari Yıl Tahakkuklarına Oranının Düşük Kalması ve Bu Tahakkuklar İçinde Zamanaşımına Uğrayacak Alacakların Bulunması

3. Ödenen Elektrik Faturası Bedelinde Muaf Olunması Gereken Elektrik Tüketim Vergisi'nin de Bulunması

www.balioglu.net

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.

Aydın Büyükşehir Belediyesi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3'üncü maddesinde yer alan sınıflandırma çerçevesinde genel yönetim kapsamında yer almakta olup faaliyetlerini 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun verdiği görev, yetki, imtiyaz ve sorumluluklar çerçevesinde yürütmektedir.

www.balioglu.net

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

5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinde, büyükşehir belediyelerinin ve büyükşehir ilçe belediyelerinin görev ve yetkileri ayrıntılı bir şekilde sayılmıştır. Söz konusu görev ve yetkiler genel olarak 5393 sayılı Kanun'da belirtilen görev ve yetkilerin paylaşımı şeklindedir. Büyükşehir belediyelerinin, kendi sınırları içerisinde yer alan ilçe belediyelerinin imar uygulamalarını denetleme yetkisi bulunmaktadır. Bunun yanı sıra, büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleri hakkında 5393 sayılı Kanun'da yer verilen yetki, imtiyaz ve muafiyetlerin geçerli olduğu da mezkûr Kanun'da belirtilmiştir.

5216 sayılı Kanun'un 8 ve 9'uncu maddesinde belirtilen altyapı ve ulaşım hizmetleri büyükşehir belediyelerinin sorumluluğu altındadır.

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 yaptıracağı 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.

6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile birlikte büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumluluk alanları genişletilerek; büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasındaki ilişkiler ve hizmetlerin yerine getirilmesi noktasında düzenleyici, bağlayıcı karar alma yetkisi verilmiştir.

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.

www.balioglu.net

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5216 sayılı Kanun'da Büyükşehir Belediye organları; Büyükşehir Belediye Meclisi, Büyükşehir Belediye Encümeni ve Büyükşehir Belediye Başkanı olarak öngörülmüştür. Karar organı olan Büyükşehir Belediye Meclisi, biri Büyükşehir Belediye Başkanı olmak üzere 82 üyeden oluşmaktadır.

Büyükşehir Belediyesi teşkilâtı; norm kadro esaslarına uygun olarak genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlüklerden oluşmaktadır. Birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi Büyükşehir Belediyesi Meclisinin yetkisi dâhilindedir.

Büyükşehir Belediyesi personeli Büyükşehir Belediye Başkanı tarafından atanır. Personelden müdür ve üstü unvanlı olanlar ilk toplantıda Büyükşehir Belediye Meclisinin bilgisine sunulur. Genel sekreter, belediye başkanının teklifi üzerine Çevre ve Şehircilik Bakanı tarafından atanır.

Büyükşehir Belediyesinin teşkilat yapısında doğrudan Başkana bağlı 5 adet birim belirlenmiştir. Bunlar; Genel Sekreterlik, Özel Kalem Müdürlüğü, Hukuk Müşavirliği, Teftiş Kurulu Başkanlığı ve İç Denetim Birim Başkanlığıdır.

Doğrudan Başkana bağlı birim olan Genel Sekreterlik idarenin en önemli icra organıdır. Genel Sekretere bağlı 4 Genel Sekreter Yardımcısı bulunmaktadır. Belediyenin 27 adet hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili Genel Sekreter Yardımcılıklarına bağlıdır.

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

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	3262	389
Sözleşmeli Personel	-	66
Kadrolu İşçi	1630	398
Geçici İşçi	-	1
Toplam	**4892**	854
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	**2051**

www.balioglu.net

Aydın Büyükşehir Belediyesi Başkanlığının, Aydın Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü olmak üzere 1 tane bağlı kuruluşu bulunmaktadır.

Aydın Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü, Bakanlar Kurulunun 13.03.2014 tarih ve 2014/6072 sayılı kararı ile; kanunlardaki esaslara ve özel hukuk hükümlerine göre Büyükşehir Belediyesi mücavir alan sınırları içerisinde su ve kanalizasyon hizmetlerinin planlanarak yürütülmesi ve koordinasyonun sağlanması amacıyla kurulmuş; özel bütçeli, tüzel kişiliği olan ve kamusal görev yapan bir kurumdur.

Ayrıca Büyükşehir Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğu toplam 5 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 Aydın Büyükşehir Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

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

Tablo 2: 2020 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod1	Giderin Türü	Geçen Yıldan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Eklenen / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	0,00	104.540.000,00	11.655.405,00 / 901.010,00	115.294.395,00	95.359.578,23	19.934.816,77	0,00
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	18.288.000,00	1.894.355,00 / 139.950,00	20.042.405,00	16.435.903,93	3.606.501,07	0,00
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	35.908,50	322.354.000,00	100.690.007,96/ 35.961.807,96	387.118108,50	280.344.459,55	106.685.761,45	128.266,00
04	Faiz Giderleri	0,00	25.005.000,00	4.000.000,00/ 492.000,00	28.513.000,00	27.211.662,69	1.301.337,31	0,00
05	Cari Transfer	0,00	13.031.000,00	6.038.500,00/ 84.000,00	18.985.500,00	17.620.789,40	1.364.710,60	0,00
06	Sermaye Giderleri	55.901,15	242.782.000,00	42.568.622,10/ 79.877.122,10	205.529.401,15	163.021.531,20	42.412.110,29	39.858,51
07	Sermaye Transfer	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
08	Borç Verme	0,00	13.000.000,00	15.700.000,00 / 0,00	28.700.000,00	25.777.838,45	2.922.161,55	0,00
09	Yedek Ödenek	0,00	71.000.000,00	0,00/ 65.091.000,00	5.909.000,00	0,0	5.909.000,00	0,00
Toplam		**91.809,65**	**810.000.000,00**	**182.564.490,06/ 182.564.490,06**	**810.091.809,65**	**625.822.562,45**	**184.101.122,69**	**168.124,51**

Aydın Büyükşehir Belediyesinin 2020 mali yılı bütçesi ile 810.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup önceki yıldan devreden 91.809,65 TL ve yıl içinde eklenen/düşülen ödenekle birlikte 2020 yılı ödenek toplamı 810.091.809,65 TL olmuştur. Yıl içinde 625.822.562,45 TL bütçe gideri yapılmış, 184.101.122,69 TL ödenek iptal edilmiş, kalan 168.124.51 TL ödenek ise 2021 yılına devretmiştir.

Büyükşehir Belediyesinin 2020 yılı Bütçesi *" (A) Ödenek Cetvelinde "* 810.000.000,00

www.balioglu.net

TL ödenek, *"(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması"* cetvelinde ise 720.000.000,00 TL gelir tahmini öngörülmüş olup gider bütçesindeki ödenek toplamı ile gelir bütçesinde tahmin edilen gelir toplamı arasındaki fark, Finansmanın Ekonomik Sınıflandırılması Cetvelindeki borçlanma, borç ödemeleri ve likidite amaçlı banka hesabında tutulan nakit karşılığı ile gösterilen 90.000.000,00 TL ile giderilmiş olup bütçe denkliği 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	18.967.000,00	9.378.371,79		9.378.371,79	49,45
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	66.140.000,00	89.131.848,42		89.131.848,42	134,76
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	1.750.000,00	74.391,00		74.391,00	4,25
05- Diğer Gelirler	562.950.000,00	615.654.123,44		615.654.123,44	109,36
06- Sermaye Gelirleri	70.800.000,00	8.568.737,07		8.568.737,07	12.10
08-Alacaklardan Tahsilat					
09- Red ve İadeler	-607.000,00		1.246.808,35	-1.246.808,35	205,41
Toplam	**720.000.000,00**	**722.807.471,72**	**1.246.808,35**	**721.560.663,37**	**100,39**

www.balioglu.net

Buna göre 2020 yılında net bütçe geliri %100,39 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri (%49,45), sermaye gelirleri (%12,10) ve alınan bağış ve yardımlar (%4,25) beklenenin altında; teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%134,76) ile diğer gelirler ise (%109,36) beklenenin üstünde gerçekleşmiştir. Vergi gelirlerinin beklenen gelir düzeyinin altında kalmasındaki ana etken 2020 yılında yaşanan Covid-19 salgını nedeniyle pek çok işyerinin yılın büyük bölümünde kapalı kalması ve bu nedenle ödemelerde yaşanan aksaklılardır.

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	104.540.000,00	95.359.578,23	91,22
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	18.288.000,00	16.435.903,93	89,87
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	322.354.000,00	280.344.459,55	86,97
04- Faiz Gideri	25.005.000,00	27.211.662,69	108,82

05- Cari Transferler	13.031.000,00	17.620.789,40	135,22
06- Sermaye Giderleri	242.782.000,00	163.021.531,20	67,15
07- Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00
08- Borç Verme	13.000.000,00	25.777.838,45	
09- Yedek Ödenekler	71.000.000,00	0,00	0,00
Toplam	**810.000.000,00**	**625.822.562,45**	**77,26**

2020 yılında bütçe giderleri %77,26 seviyesinde gerçekleşmiştir. Faiz giderlerinde başlangıç bütçesinde öngörülen tutar %8,82, cari transferlerde ise %35,22 oranında aşılmıştır. Personel harcamalarına ilişkin gider kalemleri beklenenin altında %91,22 gerçekleşirken, diğer giderler de beklenenin altında gerçekleşmiştir.

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

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

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2018 Yılı (TL) (A)	2019 Yılı (TL) (B)	2020 Yılı (TL) (C)	2019-2018 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2020-2019 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	7.241.375,32	8.357.996,35	9.378.371,79	15,42	12,21
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	52.133.701,18	57.272.309,01	89.131.848,42	9,86	55,63
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	798.753,20	132.600,00	74.391,00	-83,40	-44,90
Diğer Gelirler	489.840.020,03	512.395.438,96	615.654.123,44	4,60	20,15
Sermaye Gelirleri	8.565.657,21	2.894.356,32	8.568.737,07	-66,21	196,05
Toplam	**558.579.506,94**	**581.052.700,64**	**722.807.471,72**	**4,02**	**24,40**
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	-1.190.802,53	-863.248,41	-1.246.808,35	-27,51	44,43
Net Toplam	**556.668.704,41**	**580.189.452,23**	**721.560.663,37**	**4,23**	**24,37**

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2020 yılında gelirler bir önceki yıla göre 141.371.211,14 TL'lik (%24,37) artış göstermiştir. Bu çerçevede; alınan bağış ve yardım ile özel gelirlerde 58.209,00TL (%44,09) azalma olmasına rağmen; vergi gelirlerinde 1.020.375,44

www.balioglu.net

TL (%12,21), diğer gelirlerde 103.258.684,48 TL (%20,15) ve sermaye gelirlerinde 5.674.380,75 TL (%196,05) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur. 2020 yılındaki gelir artışı büyük oranda teşebbüs ve mülkiyet gelirleri ile diğer gelirlerdeki artışlardan kaynaklanmıştır.

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

Bütçe Giderinin Çeşidi	2018 Yılı (TL) (A)	2019 Yılı (TL) (B)	2020 Yılı (TL) (C)	2019-2018 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2020-2019 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	75.470.696,28	90.297.467,95	95.359.578,23	19,56	5,61
SGK Devlet Prim Giderleri	13.326.206,80	15.685.857,12	16.435.903,93	17,71	4,78
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	272.564.660,75	278.817.526,54	280.344.459,55	2,29	0,55
Faiz Giderleri	22.100.933,10	35.888.406,83	27.211.662,69	62,38	-24,18
Cari Transferler	13.989.145,52	15.622.404,40	17.620.789,40	11,68	12,79
Sermaye Giderleri	321.770.495,45	149.794.784,73	163.021.531,20	-53,45	8,83
Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Borç Verme	0,00	0,00	25.777.838,45	0,00	100
Toplam	**719.222.137,90**	**586.106.447,57**	**625.822.562,45**	**-18,51**	**6,78**

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2020 yılında 2019 yılına göre 39.716.114,88 TL (%6,78) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2020 yılında personel giderlerinin 5.062.100,28 TL (%5,61), sosyal güvenlik kurumları devlet prim giderlerinin 750.046,81 TL (%4,78) arttığı görülmektedir. Personel harcaması niteliğindeki bu giderlerin artışı yıllık ücret artışlarından kaynaklanmıştır. Mal alım ve hizmet giderlerinde 1.526.993,01 TL'lik (%0,55), sermaye giderlerinde 13.226.746,47 TL'lik (%8,83) artış olmuş, buna karşın faiz giderlerinde 8.676.844,14 TL'lik (%24,18) bir azalış olmuştur.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2020 yılı Faaliyet Gideri 569.390.156,89 TL, Faaliyet Geliri 725.693.442,59 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 156.303.285,70 TL olarak gerçekleşmiştir.

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

www.balioglu.net

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	AYBEL İnşaat Org Spor Hizm Tem Gıda San Ve Ticaret AŞ	55.000.000,00	55.000.000,00	100
2	Ege - Et Mamulleri Yem Ve Yağ Sanayi Ticaret AŞ	25.000.000,00	25.000.000,00	100
3	Aydın Büyükşehir Belediyesi Personel AŞ	100.000,00	70.000,00	70
4	Aydın İmar Sanayi Ticaret AŞ	100.000.000,00	100.000.000,00	100
5	Ay Jeotermal Enerjİ AŞ	10.000.000,00	10.000.000,00	100

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

AydınBüyükşehir 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

www.balioglu.net

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.

www.balioglu.net

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

www.balioglu.net

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.

www.balioglu.net

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.

Bu hususlarla ilgili denetim sonucunda denetim görüşü oluşturmak üzere yeterli ve uygun denetim kanıtı elde edilmiştir.

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

İç kontrol; bir kurumun yönetimi ve personeli tarafından hayata geçirilen ve faaliyetlerin düzenli, etik kurallarına uygun, verimli, tutumlu ve etkin biçimde yürütülmesi; hesap verme sorumluluğunun gerektirdiği yükümlülüklerin yerine getirilmesi; yürürlükteki mevzuata uyulması; kamu kaynaklarının kayıplara karşı korunması; Kurumun amaçlarını gerçekleştirmek suretiyle, kurumun misyonunun yerine getirmesi için makul bir güvence sağlamak üzere tasarlanmış olan bütünleyici bir süreçtir. İç kontroller, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu gereği, Maliye Bakanlığınca hazırlanan "İç Kontrol ve Ön Malî Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar" a uygun olarak gerçekleştirilir.

Aydın Büyükşehir Belediyesinin organizasyon şeması mevcut olup tüm birimler için iş tanımları yapılmış, bu işlerden özellikle satınalmalar, sosyal yardımlar gibi görece riskli işlere ilişkin iş akış şemaları belirlenmiştir.

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.

Kamu Mali Yönetimimizde görevler ayrılığı ilkesine ilişkin kritik belirlemeler kamu mali yönetimi esaslarının belirlendiği yasalar ve bu yasalara dayanılarak çıkarılan ikincil mevzuatla yapılmıştır. Aydın Büyükşehir Belediyesinde bu mevzuat hükümlerini ve görevler ayrılığı ilkesini ihlal eden herhangi bir uygulamaya rastlanılmamıştır**.**

Aydın Büyükşehir Belediyesi, *"İç Kontrol ve Ön Malî Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar"* ve *"Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Rehberi"* doğrultusunda çalışmalar yürütmüş, iç kontrol standartlarının gerektirdiği koşulları sağlayabilmek için eylem planını (2020-2021) yılları için güncellemiştir. 04/01/2019 tarih ve 002-121 sayılı üst yönetici onayı ile görevlendirilen İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu bu görevini sürdürmektedir. İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planında yer alan eylemlerin gerçekleşme sonuçları düzenli olarak izlenmekte, planın yenilenmesi çalışmalarının takibi yapılmakta ve raporlanmaktadır.

Kurumdaki tüm personel *"Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliği"* ekinde yer alan etik sözleşmesini imzalamış olup, sözleşmeler İnsan Kaynakları ve Eğitim Dairesi Başkanlığı tarafından çalışanların özlük dosyasında muhafaza edilmektedir. *"Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri"* ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmalarının yanında, her yıl tüm birimlerden tüm alanları kapsayan, yazılı eğitim ihtiyacı araştırması yapılmakta, geri bildirimler çerçevesinde yıllık eğitim planlaması yapılmaktadır.

Personelin yer değiştirmesi, unvan değişikliği faaliyetleri şeffaf bir şekilde, koşulları ilan edilerek, tüm personele duyurulmakta ve objektif kriterler çerçevesinde yürütülmektedir. Hassas görevlere ilişkin prosedürlerin belirlenmesi gerektiğine ilişkin farkındalık mevcuttur ve Eylem Planı'nda bu göreve ilişkin eylemlere (2.6) yer verilmiştir.

İdare içerik olarak ilgili Yönetmelik ve Rehberlere uygun, birim ve çalışanların

www.balioglu.net

katılımıyla hazırlanmış ve Kurum web sitesinde yayınlanan Stratejik Plan, Performans Programı ve Faaliyet Raporuna sahiptir. Performans hedefleri ve faaliyetlere ilişkin gerçekçi kaynak belirlemesi yapmak suretiyle, bu program bütçeyle ilişkilendirilmiştir. Üst yönetici ve harcama birim yöneticilerinin iç kontrol güvence beyanı imzalarını da içeren kurum faaliyet raporları performans ölçüm sistemi kriterlerine uygun olarak hedeflere ulaşma seviyesi ve sapma gerekçeleri hakkında yeterli bilgiyi vermekte olup, kamuoyuna duyurulmaktadır.

Aydın Büyükşehir Belediyesi, iç denetim birimiyle koordineli olarak risk yönetim çalışmalarını yürütmektedir. Sistemli bir şekilde analizler yapılarak amaç ve hedeflerin gerçekleşmesini engelleyebilecek iç ve dış riskler tanımlanmaktadır. Ancak, belirlenen risklere yönelik nasıl bir tavır geliştirileceğine yönelik analiz ve çalışmalar yapılmamıştır. *(Riskin gerçekleşme olasılığının düşüklüğü ya da maliyet etkin kontrol faaliyetleri geliştirilememesi nedeniyle zorunlu olarak tolere etme, uygun kontrol faaliyeti geliştirme vb....)* Risklerin belirlenmesi, tanımlanması şüphesiz önemli bir aşamadır ve risk farkındalığını kazandırmaktadır, fakat yeterli değildir. Risk yönetimi döngüsünün tamamlanması, tek tek her saptanan risk için nasıl bir tavır geliştirileceğinin ve sorumlularının açıkça ve yazılı olarak belirlenmesini ve sorumlularının farkındalığını gerekmektedir.

www.balioglu.net

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 bilgi ve raporlara, bilgi güvenliği ve yedekleme gereklilikleri sağlanan bilişim sistemleri aracılığıyla erişebilmektedirler. Elektronik ortamdakiler dahil olmak üzere gelen ve giden her türlü evrak, iş ve işlemlerin kaydedildiği, sınıflandırıldığı ve dosyalandığı kapsamlı ve güncel bir sistem mevcut olup yönetici ve personel tarafından ulaşılabilir ve izlenebilir niteliktedir.

İki iç denetçinin görev yaptığı İç Denetim Birimi bulunmaktadır. İç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin denetim ve raporlama çalışmaları gelişmeye açık bir alan olarak değerlendirilmiştir.

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.

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, eğitimli bir kadroya sahip olmasıdır. Arzu edilen gelişme, bu bilinç ve motivasyonun kurumun tüm birim ve çalışanlarını kapsamasıdır.

Şüphesiz, bir yasal zorunluluk olarak başlatılan bu kapsamdaki çalışmaların gerçek yarar ve değeri ise, 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 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.

www.balioglu.net

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

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

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

27.05.2016 tarih ve 29724 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 191-İndirilecek KDV Hesabı ile ilgili *"Hesabın Niteliği"* başlıklı 153'üncü maddesinde;

Bu hesabın, mal ve hizmetin satın alınması sırasında satıcılara ödenen veya borçlanılan ve kurum açısından indirim hakkı doğuran KDV'nin izlenmesi için kullanılacağı, mahalli idarelerin bir bedel karşılığı satmak üzere ürettikleri mal veya hizmetin üretim girdisi olarak satın aldıkları mal veya hizmetlere ilişkin olarak ödemiş oldukları KDV'yi indirim konusu yapabilecekleri, bunun dışında kurumun satışa konu olmayan kamu hizmeti üretiminde nihai tüketici olarak kullanmak veya tüketmek üzere satın alınmış mal veya hizmet için ödenen KDV'nin indirim konusu yapılamayacağı ve bu tutarların ilgili gider hesabı veya varlık hesabına yapılacak muhasebe kaydında maliyet bedeline ilave edileceği belirtilmiştir.

Aydın Büyükşehir Belediyesinde yapılan incelemelerde, bazı mal ve hizmet alımlarının herhangi bir satışa konu mal ya da hizmet olmaması ve ticari faaliyet konusu sayılabilecek bir mal ve hizmet üretimi kapsamında kullanılmamasına karşılık, ödenen KDV'nin hatalı olarak 191-İndirilecek KDV Hesabı'na kaydedildiği görülmüştür. Hatalı olduğu düşünülen işlemlerden 5 tanesine aşağıdaki tabloda örnek olarak yer verilmiştir.

www.balioglu.net

Tablo 8:Hatalı Olarak 191-İndirilecek KDV Hesabı'na Kaydedilen İşlemlerden Örnekler

Belge No	Belge Tarih	Fatura Tarih	KDV Hariç Tutar (TL)	KDV (TL)	Konu
4583	9.03.2020	4.03.2020	91.500,00	16.470,00	Kent meydanındaki havuzun malzemeli bakım ve onarımı
5334	17.03.2020	Muhtelif Tarihler	463.039,36	39.267,96	Bitüm ve bağlayıcı alımı
5679	23.03.2020	11.03.2020	82.500,00	14.850,00	Dekoratif aydınlatma direği alımı
9121	28.05.2020	15.04.2020	344.600,75	62.028,14	Mimarlık mesleki kontrollük hizmet alımı 12. Hakediş
17221	29.09.2020	28.08.2020	88.500,00	15.930,00	Köprü genişletilmesi uygulama proje hazırlanması hizmet alımı

Konuyla ilgili yapılan incelemelerde, KDV işlemlerinin kurumun genelinde doğru bir biçimde yürütüldüğü ancak faaliyet alanları gereği daha çok teknik iş ve işlemlerle ilgilenen birimlerde *(özellikle Fen İşleri Daire Başkanlığı)* sistematik olarak hatalı kayıt yapıldığı anlaşılmıştır.

Kurumun yılsonu mali tabloları incelendiğinde 191-İndirilecek KDV Hesabı'na 3.379.025,39 TL, 391-Hesaplanan KDV Hesabı'na ise 7.359.816,26 TL kayıt yapıldığı görülmüştür. 391 hesabına kayıt yapılmasından anlaşılacağı gibi kurumun gelir getirici faaliyetleri ve bu kapsamda aldığı mal ve hizmetler de bulunmaktadır. Ancak alınan mal ve hizmetlerin ne kadarının bu kapsamda alındığı ve kullanıldığı bilinmediği için 191 hesabına yapılan hatalı kayıtların net tutarı tespit edilememiştir.

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

Muhasebe kurallarına uyumun sağlanması için, satışa konu olmayan ve nihai tüketici olarak kullanmak veya tüketmek üzere Belediyece satın alınan mal veya hizmet için ödenen KDV'nin indirim konusu yapılmaması, bu tutarların ilgili gider hesabı veya varlık hesabına yapılacak muhasebe kaydında maliyet bedeline ilave edilmesi, ayrıca hatalı işlem yapan birimlerin düzenlediği kayıtların mali hizmetler birimi tarafından kontrol edilmesi uygun olacaktır.

www.balioglu.net

BULGU 2: Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Hatalı Muhasebeleştirilmesi

Kadrolu işçiler için ayrılan kıdem tazminatı karşılığı tutarlarının eksik olduğu, 696 sayılı KHK ile belediye şirketinde işçi statüsüne geçen personel ve memur personel için kıdem tazminatı karşılığı ayrılmadığı görülmüştür.

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

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

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

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 330'uncu maddesinde, 472-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı'nın niteliği ile ilgili olarak, bu hesabın belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılan uzun vadeli kıdem tazminatları karşılıklarının izlenmesi için kullanılacağı; 331'inci maddesinde, hesaplanan kıdem tazminatı karşılık tutarlarının 472- Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı'na alacak, 630-Giderler Hesabı'na borç kaydedileceği belirtilmiştir.

Sosyal güvenlik mevzuatına göre, emekli olan memurlara Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından emekli ikramiyesi ödenmekte ve ödenen emekli ikramiyeleri memurun çalıştığı idareden tahsil edilmektedir.

Kadrolu İşçiler ve belediye şirketinde işçi statüsünde çalışan personel, İlgili mevzuatında belirtilen şartların gerçekleşmesi halinde kıdem tazminatı almaya hak kazanmaktadır.

www.balioglu.net

Yapılan incelemede, kadrolu işçiler için uzun vadeli kıdem tazminatı karşılığının eksik hesaplandığı; belediye şirketinde işçi statüsünde çalışan personelin kıdem tazminatı ve memur personelin emekli ikramiyeleri için karşılık ayrılmadığı görülmüştür.

Kurumun 2020 yılı mali tablolarına göre, 372 hesabında 5.700.000,00 TL, 472 hesabında ise 6.037.500,00 TL olmak üzere sadece kadrolu işçiler için ayrılmış toplam 11.787.500,00 TL kıdem tazminatı karşılığı yer almaktadır. Kurumdan alınan bilgilere göre, ilgili mevzuatı uyarınca memur personelin hak edilmiş emekli ikramiyesi tutarı 14.165.162,48 TL ve kadrolu işçilerin hak edilmiş kıdem tazminatı tutarı 51.603.790,88 TL olmak üzere ayrılması gereken toplam kıdem tazminatı karşılığı tutarı 65.768.953,36 TL olmalıdır. Ayrıca bu tutarın üzerine 696 sayılı KHK kapsamında belediye şirketinde işçi statüsünde çalışan personelin hak edilmiş kıdem tazminatı tutarının da ilave edilmesi gerekmektedir.

Buna göre mevcut durum ve mali tablolar karşılaştırıldığında, 372 ve 472 Hesaplarının mali tablolarda en az 53.981.453,36 TL eksik yer aldığı düşünülmektedir.

372 ve 472 hesapları Kurumun cari yılda ve sonraki dönemde ödeyeceği kıdem tazminatlarını göstermektedir. Bu tazminatlar personel harcamalarının planlanması ve

bütçeleştirilmesinde dikkate alınması gereken önemli bir gider unsurudur. Ayrıca bu hesaplarda görünen tutarlar Kurum için bir yükümlülük mahiyetindedir. Dolayısıyla hem personel harcamalarının daha iyi planlanabilmesi hem de yükümlülüklerin mali tablolarda gerçeğe uygun biçimde görünmesi için 372 ve 472 hesaplarının mevzuata uygun biçimde kullanılmasının gerekli olduğu değerlendirilmektedir.

BULGU 3: Satın Alınan Bazı Mal ve Malzemelerin İlgili Aktif Hesaplar Yerine Giderler Hesabı'na Kaydedilmesi

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

15-Stoklar ve 25-Maddi Duran Varlıklar hesap gruplarıyla ilgili olarak Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 113 ile 114 ve 186 ile 187' inci maddelerine ve 18.01.2007 tarih ve 26407 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 10' uncu maddesine göre;

www.balioglu.net

Daha sonra tüketilmek, kullanılmak ya da satılmak üzere satın alınan malzemeler ile satın alma, yapma veya yaptırma yollarıyla edinilen taşınır ve taşınmazlarla bunların değerini ve/veya kullanım ömrünü artıran mal/malzemeler ve yapılan her türlü gider, ilgisine göre 15-Stoklar ya da 25-Maddi Duran varlıklar hesap grubunda yer alan hesaplara kaydedilerek aktifleştirilmeli ve gerekli olanlar için taşınır işlem fişleri düzenlenmelidir.

Yapılan incelemelerde, kurumun daha çok teknik iş ve işlem yürüten birimlerince yapılan bazı mal alımlarında, alınan mal bedellerinin ilgili oldukları aktif hesaplara kaydedilmediği ve 630-Giderler Hesabı'na kaydedilerek doğrudan giderleştirildiği görülmüştür. Hatalı olduğu düşünülen işlemlerden 5 tanesine aşağıdaki tabloda örnek olarak yer verilmiştir.

Tablo 9: Hatalı Olarak 630-Giderler Hesabına Kaydedilen İşlemlerden Örnekler

Belge No	Belge Tarihi	Fatura Tarihi	KDV Dahil Tutar (TL)	Konu	Kaydedilen Hesap	Kaydedilmesi Gereken Hesap
5262	16.03.2020	9.03.2020	111.510,00	Mülkiyeti belediyeye ait olan taşınmaza istinat duvarı yapımı	630	252

5966	30.03.2020	17.03.2020	73.891,60	Trafik işaret levha direği alımı	630	150
6710	10.04.2020	27.03.2020	82.825,03	Demir malzeme alımı	630	150
9392	2.06.2020	28.05.2020	224.200,00	Asfalt şantiyesinde kullanılmak üzere silindirik ısı vagonu alımı	630	253
11917	9.07.2020	21.05.2020	82.600,00	İtfaiye aracının üst yapı yenilemesi	630	254

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

Yukarıda bazı örnekleri gösterildiği üzere, Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar hesaplarını ilgilendiren işlemlerin bu hesaplara kaydedilmeksizin doğrudan 630-Giderler Hesabı'na kaydedilmesi nedeniyle kurumun maddi duran varlıklarının kayıtlı değerleri olması gerekenden az, 630-Giderler Hesabı ise aynı ölçüde fazla görünmektedir. Dolayısıyla 150, 252, 253, 254, 257 ve 630 numaralı hesapların mali tablolarda hatalı yer aldığı düşünülmektedir.

www.balioglu.net

Satın alınan mal ve malzemeler ile yaptırılan işlerin niteliğine uygun olmayan hesaplara kaydedilmesi, mali tabloların aktif – pasif dengesini etkileyebilmektedir. Kurumun, hatalı işelmleri engellemeye yönelik girişimlerde bulunduğu görülmüş olup bu yöndeki takip ve kontrollerin sürekliliğinin, yapılan hataları da en aza indireceği düşünülmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Alımı Yapılan Bazı Mal ve Malzemelerle İlgili Taşınır İşlem Fişlerinin Düzenlenmemesi

Satın alınan ve satın alınma tarihinden sonra muhtelif yerlerde kullanılan bazı mal ve malzemeler için Taşınır İşlem Fişi (TİF) düzenlenmemiştir.

18.01.2007 tarih ve 26407 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 10'uncu maddesinde;

Satın alındığı andan itibaren tüketimi yapılan su, doğalgaz, kum, çakıl, bahçe toprağı, bahçe gübresi ve benzeri maddeler; makine, cihaz, taşıt ve iş makineleri ile demirbaşların servislerince yapılan bakım ve onarımlarında kullanılan yedek parçalar ile doğrudan taşıtların depolarına konulan akaryakıt, likit gaz (LPG) ve yağlar; kısa sürede tüketilen mutfak tipi tüpler ve yangın söndürme tüplerine yapılan gaz dolumları ile yazıcı kartuşlarının dolumları; dergi ve gazete gibi süreli yayınlar ile arşivlenme niteliği olmayan kütüphane materyalleri için TİF düzenlenmeyeceği belirtilmiştir.

Mevzuat hükmünde neler için TİF düzenlenmeyeceği belirtildiğine göre maddede sayılanlar dışında kalan tüm mal ve malzemeler için TİF düzenlenmesi gerekecektir.

Yapılan incelemelerde, bazı mal alımlarının Taşınır Mal Yönetmeliği'nde sayılan TİF düzenlenmeyecek haller kapsamında olmamasına rağmen TİF düzenlenmediği ve bu mallar için ödenen bedelin doğrudan 630-Giderler Hesabı'na kaydedildiği görülmüştür. Hatalı olduğu düşünülen işlemlerden 5 tanesine aşağıdaki tabloda örnek olarak yer verilmiştir.

www.balioglu.net

Tablo 10: TİF Düzenlenmeyen Mal Alımlarından Örnekler

Belge No	Belge Tarih	Fatura Tarih	KDV Dahil Tutar (TL)	Konu
3156	17.02.2020	11.02.2020	56.000,00	Bilbordlarda kullanılmak üzere kontraplak alımı
3330	19.02.2020	10.02.2020	70.740,00	Boş sac levha alımı
3955	28.02.2020	14.02.2020	82.286,30	Muhtelif yerlerde kullanmak üzere malzeme alımı
6300	8.04.2020	26.03.2020	95.035,50	Elektrik tesislerinde kullanılmak üzere elektrik malzemesi alımı
15022	27.08.2020	21.08.2020	41.800,00	Trafik emniyet bandı alımı

Tablodan görüleceği gibi alınan mallar, Yönetmelik'in 10'uncu maddesinde TİF düzenlenmeyeceği belirtilen durumlar kapsamında bulunmamaktadır. Bu nedenle taşınır mal ve malzemelerin muhasebe kayıtları yapılırken Yönetmelik hükümlerine dikkat edilmesi uygun olacaktır.

BULGU 2: Kurumun 2020 Yılı Tahsilatlarının Devreden ve Cari Yıl Tahakkuklarına Oranının Düşük Kalması ve Bu Tahakkuklar İçinde Zamanaşımına Uğrayacak Alacakların Bulunması

Kurumun tahakkuk ettirdiği gelirleriyle ilgili olarak 2020 yılında gerçekleştirdiği tahsilatların oranın düşük kaldığı ve 2021 yılında zamanaşımına uğrayacak alacaklarının bulunduğu görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun *"Belediye Başkanının Görev ve Yetkileri"* başlıklı 38'inci maddesinde; belediye başkanına, belediye teşkilâtının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak, belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek gibi görevler verilmiş ve bu hususlarda belediye başkanına sorumluluk yüklenmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 38'inci maddesinde, kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk ve tahsilinde yetkili ve görevli olanların, bu işlemlerin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumlu oldukları belirtilmiştir.

www.balioglu.net

Yine aynı Kanun'un 71'inci maddesinde; kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunmasının kamu zararına neden olacağı belirtilmiş ve maddenin (e) bendine göre de idare gelirlerinin tarh, tahakkuk veya tahsil işlemlerinin mevzuata uygun bir şekilde yapılmamasının kamu zararının belirlenmesinde esas alınacağı düzenlenmiştir.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un 102'nci maddesinde ise; amme alacağının, vadesinin rastladığı takvim yılını takip eden takvim yılı başından itibaren 5 yıl içinde tahsil edilmemesi halinde zamanaşımına uğrayacağı düzenlenmiştir.

Anılan Kanun hükümlerine göre; üst yöneticiye ve kamu gelirlerinin takibiyle görevli olanlara, gelirlerin takip ve tahsili konusunda sorumluluklar yüklemiştir. Bu sorumlulukların yerine getirilmemesi sonucunda ortaya çıkabilecek zamanaşımı ve zamanaşımına bağlı olarak alacakların tahsil kabiliyetinin ortadan kalkması durumunda da sorumlular kamu zararıyla karşı karşıya kalabileceklerdir.

Kurumda yapılan incelemeler ve Mali Hizmetler biriminden alınan bilgilere göre; kurumun tahakkuk etmiş ancak tahsil edilememiş olan 2019 yılından ve önceki yıllardan 2020

yılına devreden alacaklarının miktarı 27.520.807,93 TL, 2020 yılı içinde tahakkuk ettirilen alacaklarının miktarı ise 81.892.441,68 TL olup alacaklarının toplam miktarı 109.413.249,61 TL'dir. Buna karşılık tahakkuk eden toplam alacaklar üzerinden yapılan tahsilatların tutarı ise 72.469.328,87 TL olarak gerçekleşmiştir. Buna göre kurumun 2020 yılında gerçekleştirdiği tahsilatları, toplam alacaklarının yaklaşık %66'sına tekabül etmektedir.

2020 yılı sonu itibariyle henüz tahsil edilmemiş alacaklardan 847 mükellefe ait 1.380.138,54 TL ise 2021 yılı sonuna kadar tahsil edilmediği ya da zamanaşımını kesen yollardan biri uygulanmadığı takdirde zamanaşımına uğrayacaktır.

Kurum görüşü çerçevesinde edinilen bilgiler, zaman aşımına uğrama riski bulunan alacaklar ile ilgili olarak Kurumun gerekli işlemleri başlattığını göstermekte olup, bu alacaklara ilişkin takibin düzenli olarak devam ettirilmesi uygun olacaktır.

BULGU 3: Ödenen Elektrik Faturası Bedelinde Muaf Olunması Gereken Elektrik Tüketim Vergisi'nin de Bulunması

www.balioglu.net

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

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 16'ncı maddesinde; Belediyelerin kamu hizmetine ayrılan veya kamunun yararlanmasına açık, gelir getirmeyen taşınmazları ile bunların inşa ve kullanımlarının KDV ile Özel Tüketim Vergisi hariç her türlü vergi, resim, harç, katılma ve katkı paylarından muaf olacağı düzenlenmiştir.

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

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

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

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
https://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**
İşçilere Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması	2019	Kısmen Yerine Getirildi	Kurumda işçilerin yıllık izinlerinin düzenli kullandırılmasına yönelik çalışmalar başlatılmıştır. 2020 yılından itibaren her işçinin yasal izninin kullanımının sağlanması için işçiler isteklerine bakılmaksızın izne çıkarılabilmektedir. Ancak hem yaşanan pandemi etkisiyle bazı alanlarda personele ihtiyaç duyulması hem de çok fazla birikmiş izinlerin kullandırılmasının zaman alması nedeniyle bulguda

www.balioglu.net

			belirtilen husus kısmen yerine getirilebilmiştir. Sonuç olarak idare eleştirilen hususla ilgili çalışma başlatmış olup bu nedenle konuya 2020 yılı raporunda yer verilmemiştir.
Yayın Kuruluşları ve Haber Ajanslarından Yapılan Hizmet Alımlarında Doğrudan Temin Yönteminin Hatalı Kullanılması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Hatalı uygulamaya son verilmiş olup benzer mahiyetteki hizmet alımları 22/d kapsamında yapılmaktadır.
Sözleşmeli Personele Ödenen Sosyal Denge Tazminatının Prime Esas Kazanca Dâhil Edilmemesi	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Bordrolar üzerinden yapılan incelemelerde sözleşmeli personel sosyal denge tazminatlarının prime esas kazanca dahil edildiği görülmüştür.
Taşınmazların, İcmal Cetvelindeki Değerleri ile Muhasebe Kayıtlarındaki Değerlerinin Uyuşmaması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	2020 yılı içinde taşınmazların değerleme işlemleri tamamlanmış ve icmal cetvellerinde görünen değer

www.balioglu.net

			muhasebe kayıtlarıyla uyumlu hale getirilmiştir.

www.balioglu.net