T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

# BOLU BELEDİYESİ

## 2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu

www.balioglu.net

Kasım 2020

# İÇİNDEKİLER


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


www.balioglu.net

# TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: Kurumun Kadro Sayıları ile Fiilen Çalışan Personel Sayısı ..... 3
Tablo 2: Belediyenin Kurduğu ve/veya Sermaye Ortağı Olduğu Şirketler ..... 3
Tablo 3: 2017-2019 Dönemi Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri .... 4
Tablo 4: 2017-2019 Dönemi Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri ..... 4
Tablo 5: 2019 Yılı Bütçe Gider Tahmini ve Gerçekleşen Tutar ..... 5
Tablo 6: 2019 Yılı Bütçe Gelir Tahmini ve Gerçekleşen Tutar ..... 5
Tablo 7: Temsil, Ağırlama ve Tören Giderleri ile İlgili Bütçesine Ödenek Konulan Harcama Birimleri ..... 11

www.balioglu.net

# BULGU LİSTESİ

**A. Denetim Görüşünün Dayanakları**

1. Belediye Tesislerinde Üretim Yapmak Amacıyla Satın Alınan ve Üretilen, Kullanılan ve Satışı Yapılan Malzemelerin Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi

**B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler**

1. Temsil Ağırlama Bütçesinin Belediye Başkanlık Makamı Dışında Diğer Birimlerce Kullanılması

2. İşçilere Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması

www.balioglu.net

# 1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

## 1.1. Mevzuat ve Görevler

Bolu Belediyesi tüm hizmetlerini; 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'na göre gerçekleştirmektedir.

Bu Kanunların dışında hizmet alanlarına göre tabi olunan temel yasal mevzuat aşağıda gösterilmiştir:

- 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası
- 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu
- 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu
- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
- 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun
- 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun
- 1608 sayılı Umuru Belediyeye Müteallik Ahkamı Cezaiye Hakkında 16 Nisan 1340 Tarih ve 486 Numaralı Kanunun Bazı Maddelerini Muaddil 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
- Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

İl belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14 ve 15'inci maddelerinde düzenlenmiştir. Buna göre, belediyeler;

İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafî ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor orta ve yükseköğrenim öğrenci yurtları; kadınlar ve çocuklar için konukevleri açma; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; gıda ile ilgili olanlar dâhil birinci sınıf gayrisıhhî müesseseleri ruhsatlandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Gıda bankacılığı yapabilir. Her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapabilir, sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve

www.balioglu.net

kültürel hizmetleri yürütebilir, geliştirebilir ve bu amaçla sosyal tesisler kurabilir, meslek ve beceri kazandırma kurslarını açabilir, işletebilir veya işlettirebilir.

Belediyeler sahip oldukları yasal yetkiler neticesinde yönetmelik çıkarmak, emir vermek, belediye yasakları koymak ve uygulamak ve kanunlarda verilen cezaları uygulamak ile yetkilidirler. Gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri ile ilgili olarak kanunlarda belirtilen izin ya da ruhsatların verilmesi de belediyenin yetki ve görevidir.

Belediyeye ait olan vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarının tarh, tahakkuk ve tahsilinin yapılması özel kanunlara göre belediyelere aittir.

Mahalli idare birimi olan belediyeler üzerinde merkezi idarenin vesayet yetkisi, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminden önce tek başına İçişleri Bakanlığı tarafından kullanılmaktaydı. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminden sonra İçişleri Bakanlığına bağlı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü adı altında, 10.07.2018 tarih ve 30474 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bünyesinde kurulmuştur.

www.balioglu.net

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminden sonra mahalli idareler alanında İçişleri Bakanlığı ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı görevlendirilmiştir. Denetim ve soruşturma İçişleri Bakanlığı tarafından yürütülmektedir.

Mahalli idarelerin iş ve işlemlerine dair mevzuatla verilen görev ve hizmetleri yapmak, takip etmek, sonuçlandırmak ve geliştirmek, mahalli idare yatırım ve hizmetlerinin kalkınma planları ile yıllık programlara uygun şekilde yapılmasını gözetmek, mahalli idareler personelinin hizmet içi eğitimini planlamak ve uygulanmasını takip etmek, mahalli idarelerin teşkilat, araç ve kadro standartlarını tespit etmek gibi konularında ise Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü yetkilidir.

### 1.2.Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Belediye teşkilâtı, norm kadroya uygun olarak yazı işleri, malî hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşur.

Belediyenin nüfusu, fizikî ve coğrafî yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak, norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak gerektiğinde sağlık, itfaiye, imar, insan kaynakları, hukuk işleri ve ihtiyaca göre diğer birimler oluşturulabilir. Bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi belediye meclisinin kararıyla olur.

Belediyenin teşkilat yapısında; doğrudan Başkana bağlı dört birim belirlenmiştir.

Bunlar; Özel Kalem Müdürlüğü, Mali Hizmetler Müdürlüğü, İnsan Kaynakları ve Eğiti Müdürlüğü ve İşletme ve İştirakler Müdürlüğüdür. Belediyede biri kadrolu, ikisi Meclis üyeliğinden gelen üç başkan yardımcısı bulunmaktadır. Belediyenin 13 hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili başkan yardımcılığına bağlıdır. Belediye personeline ilişkin bilgiler Tablo 1'de gösterilmiştir.

**Tablo 1: Kurumun Kadro Sayıları ile Fiilen Çalışan Personel Sayısı**

| Personel İstihdam Türü | Norm Kadro Sayısı | Fiili Çalışan Sayısı |
|---|---|---|
| Memur | 622 | 147 |
| Sözleşmeli Personel | - | 21 |
| Kadrolu İşçi | 301 | 169 |
| Geçici İşçi | - | - |
| 696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel | - | 684 |

İl belediyelerindeki tüm kadrolara yapılacak olan atamalar kanun ve yönetmeliklerde belirtilen kriterlere uygun olarak belediye başkanınca yapılır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Norm kadro ve personel istihdamı" başlıklı 49'uncu maddesinin 7'inci fıkrası gereği, belediye başkanınca, norm kadrosunda belediye başkan yardımcısı bulunan belediyelerde norm kadro sayısına bağlı kalınmaksızın; belediye başkanı, zorunlu gördüğü takdirde, nüfusa göre en fazla dört belediye meclis üyesini belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirebilir. Teşkilatlanmada oluşturulan her birim, kendi faaliyet ve görev alanları ile ilgili yönetmeliklerini hazırlayarak, belediye meclisinin onayından geçirerek yürürlüğe koyar ve bu esaslar üzerinden faaliyetlerini sürdürür. Belediyede çalışan memur ve sözleşmeli personel 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na; işçiler ise 1475 ve 4857 sayılı İş Kanunlarına tabi olup tüm personelin sosyal güvenlik işlemleri 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu uyarınca gerçekleştirilmektedir.

Belediyenin kurduğu ve/veya sermaye ortağı olduğu şirketler aşağıdaki Tablo 2'de gösterilmiştir:

**Tablo 2: Belediyenin Kurduğu ve/veya Sermaye Ortağı Olduğu Şirketler**

| SIRA | ŞİRKET ADI | SERMAYE TUTARI (TL) | ORTAKLIK ORANI (%) |
|---|---|---|---|
| 1 | Bolu Bel San.Tic.A.Ş. | 8.950.000,00 | %100 |
| 2 | Boluyu Seviyorum İnşaat A.Ş. | 50.000,00 | %100 |

### 1.3. Mali Yapı

Belediye bütçesi, program bütçe esasına göre hazırlanmak suretiyle mali yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren bir meclis kararıdır.

2017-2019 yılları bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırma açısından seyrine aşağıda

www.balioglu.net

yer verilmiştir.

**Tablo 3: 2017-2019 Dönemi Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri**

| GİDER TÜRÜ | 2017 YILI (A) (TL) | 2018 YILI (B) (TL) | 2019 YILI (C) (TL) | DEĞİŞİM ORANI (%) [D=(C-B)/B] |
|---|---|---|---|---|
| Personel Giderleri | 25.132.059,48 | 26.929.270,81 | 33.103.592,46 | 23 |
| Sosyal Güv. Kur. Devlet Primi Giderleri | 4.341.116,19 | 4.481.098,60 | 5.502.388,73 | 23 |
| Mal Ve Hizmet Alım Giderleri | 55.779.331,90 | 111.772.438,71 | 99.248.259,11 | -11 |
| Faiz Giderleri | 15.923.098,77 | 14.713.404,22 | 20.485.993,59 | 39 |
| Cari Transferler | 5.393.692,81 | 7.503.704,96 | 11.236.487,45 | 50 |
| Sermaye Giderleri | 168.334.402,79 | 168.347.887,41 | 37.332.849,41 | -78 |
| Borç Verme | - | - | 5.000,00 | - |
| **TOPLAM BÜTÇE GİDERİ** | **274.903.701,94** | **333.747.804,71** | **206.914.570,75** | **-38** |

Bütçe giderlerinin ekonomik olarak sınıflandırıldığı Tablo 3'te görüldüğü üzere, İdarenin bütçe gider toplamı 2019 yılında 2018 yılına göre %38 oranında azalmıştır. Bunun en önemli nedeni de Sermaye Giderlerinin çarpıcı bir şekilde azalış göstermesidir. Sermaye Giderleri yüzde olarak %78 oranında ve tutar olarak ise 131.015.038,00 TL azalmıştır. En büyük artış ise 6.174.321,65 TL'lik tutarla Personel Giderlerinde, yüzde olarak ise %50 oranla Cari Transferlerde yaşanmıştır.

www.balioglu.net

Bütçe gelirlerinin ekonomik olarak sınıflandırıldığı Tablo 4 aşağıda gösterilmiştir.

**Tablo 4: 2017-2019 Dönemi Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri**

| GELİR TÜRÜ | 2017 YILI (A) (TL) | 2018 YILI (B) (TL) | 2019 YILI (C) (TL) | DEĞİŞİM ORANI [D=(C-B)/B] (%) |
|---|---|---|---|---|
| Vergi Gelirleri | 27.742.513,94 | 26.481.041,42 | 30.904.197,01 | 17 |
| Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri | 80.058.561,91 | 76.619.968,76 | 66.318.388,35 | -13 |
| Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler | 113.479,48 | 32.905,46 | 2.303.654,34 | 6901 |
| Diğer Gelirler | 122.613.960,94 | 131.912.900,87 | 139.454.545,99 | 6 |
| Sermaye Gelirleri | 2.401.848,22 | 33.949.175,67 | 16.433.094,04 | -52 |
| Red ve İadeler(-) | - | - | - | - |
| **TOPLAM BÜTÇE GELİRİ** | **232.930.364,49** | **268.995.992,18** | **255.413.879,73** | **-5** |

Bütçe gelirlerinin ekonomik olarak sınıflandırıldığı Tablo 4'teki veriler dikkate alındığında, bir önceki yıla göre bütçe gelirleri yüzde 5 oranında azalış göstermiştir. Bütçe gelirlerindeki azalışın temel belirleyicileri ise Sermaye Gelirlerindeki %52 ve Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerindeki %13 oranındaki azalıştır. En büyük artış ise yüzde olarak %6901 ile Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirlerde, tutar bazında da 7.541.645,12 TL ile Diğer

Gelirlerde görülmüştür.

Belediyenin 2019 dönemi bütçe tahmini ve gerçekleşmeleri Tablo 5 ve Tablo 6'da gösterilmektedir.

**Tablo 5: 2019 Yılı Bütçe Gider Tahmini ve Gerçekleşen Tutar**

| GİDER TÜRÜ | 2019 YILI GİDER BÜTÇESİ (A) (TL) | 2019 YILI GERÇEKLEŞEN (B) (TL) | GERÇEKLEŞME ORANI (%) (C=B/A) |
|---|---|---|---|
| Personel Giderleri | 30.063.000,00 | 33.103.592,46 | 110 |
| Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri | 4.990.000,00 | 5.502.388,73 | 110 |
| Mal ve Hizmet Alım Giderleri | 128.571.000,00 | 99.248.259,11 | 77 |
| Faiz Giderleri | 10.000.000,00 | 20.485.993,59 | 205 |
| Cari Transferler | 9.500.000,00 | 11.236.487,45 | 118 |
| Sermaye Giderleri | 130.670.000,00 | 37.332.849,41 | 29 |
| Sermaye Transferleri | - | - | - |
| Borç Verme | - | 5.000,00 | - |
| Yedek Ödenekler | 31.206.000,00 | - | - |
| **TOPLAM BÜTÇE GİDERİ** | **345.000.000,00** | **206.914.570,75** | **60** |

Buna göre 2019 yılında Bütçe Giderleri %60 seviyesinde gerçekleşmiştir. En yüksek gerçekleşme oranı %205 ile Faiz Giderlerinde, en düşük gerçekleşme oranı ise %29 ile Sermaye Giderlerinde olmuştur.

**Tablo 6: 2019 Yılı Bütçe Gelir Tahmini ve Gerçekleşen Tutar**

| GELİRİN TÜRÜ | 2019 YILI GELİR BÜTÇESİ (A) (TL) | 2019 YILI GERÇEKLEŞEN (B) (TL) | GERÇEKLEŞME ORANI (%) (C=B/A) |
|---|---|---|---|
| Vergi Gelirleri | 47.916.200,00 | 30.904.197,01 | 64 |
| Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri | 101.078.631,06 | 66.318.388,35 | 66 |
| Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler | 7.696.947,00 | 2.303.654,34 | 30 |
| Diğer Gelirler | 179.673.741,54 | 139.454.545,99 | 78 |
| Sermaye Gelirleri | 8.698.480,40 | 16.433.094,04 | 189 |
| **TOPLAM BÜTÇE GELİRİ** | **345.000.000,00** | **255.413.879,73** | **74** |

Buna göre 2019 yılında Bütçe Gelirleri %74 seviyesinde gerçekleşmiştir. En yüksek gerçekleşme oranı %189 ile Sermaye Gelirlerinde, en düşük gerçekleşme oranı ise %30 ile Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirlerde olmuştur.

### 1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Belediyenin muhasebe kayıt sistemi, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile getirilen tahakkuk esaslı devlet muhasebesi olup kayıt işlemleri Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği çerçevesinde düzenlenerek 27.05.2016 tarih 29724 sayılı (mükerrer)

www.balioglu.net

Resmi Gazete'de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümleri doğrultusunda gerçekleştirilmektedir.

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 sunulmuş olup denetim bu defter, tablo ve belgeler ile Usul ve Esaslar'ın 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

www.balioglu.net

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, 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.

www.balioglu.net

Kamu idaresinin mali tabloları ile bunları oluşturan hesap ve işlemlerinin doğruluğu, güvenilirliği ve uygunluğuna ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere yürütülen denetimler; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile risk değerlendirmesi yöntemiyle gerçekleştirilmiştir. Risk değerlendirmesi sırasında, uygulanacak denetim prosedürünün belirlenmesine esas olmak üzere, mali tabloların üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilmiştir.

Denetimin kapsamını, kamu idaresinin mali rapor ve tabloları ile gelir, gider ve mallarına ilişkin tüm mali faaliyet, karar ve işlemleri ve bunlara ilişkin kayıt, defter, bilgi, belge ve verileri (elektronik olanlar dâhil) ile mali yönetim ve iç kontrol sistemleri oluşturmaktadır.

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

## 5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu uyarınca hazırlanan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar, 31.12.2005 tarih ve 26040 3'üncü mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar ve

Kurumca uygulanan diğer kontroller doğrultusunda Kurumun iç kontrol sistemi değerlendirilmiştir.

Kurumun vizyon ve misyonu doğrultusunda belirlenen amaç ve hedeflere yönelik hazırlanan 2015-2019 Stratejik Planı, Performans Programları ve geçmiş yılllara ait Faaliyet Raporları Kurumun internet sayfasında yer almaktadır. Kurumun bütçesinin performans hedefleri ve faaliyetleri dikkate alınarak hazırlandığı anlaşılmaktadır. 2019 yılı Kurumsal Mali Durum ve Beklentiler Raporunun ise hazırlanmadığı anlaşılmaktadır.

Kurum tarafından Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'ne dayanılarak iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla belirlenen standartların yerine getirilmesi için 2019 yılını kapsayan İç Kontrol Standartları Eylem Planı bulunmamaktadır.

Ayrıca, idarenin sistemli bir şekilde analizler yaparak amaç ve hedeflerin gerçekleşmesini engelleyebilecek iç ve dış riskleri değerlendirip tespit etmediği ve kurumsal risk stratejisinin de bulunmadığı anlaşılmaktadır.

Diğer taraftan, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ve İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'a uygun olarak ön mali kontrol sistemi kurulduğu, ancak Kurumda toplam 3 iç denetçi kadrosu bulunmasına rağmen bu kadrolara atama yapılmadığı, bu kadroların boş tutulduğu anlaşılmaktadır.

www.balioglu.net

Belediye muhasebe hizmetleri, asil olarak görev yapmakta olan ve muhasebe yetkilisi sertifikası bulunan Mali Hizmetler Müdürü tarafından idare edilmektedir.

Sonuç olarak, Bolu Belediyesinde yetkin ve etkili bir iç kontrol sistemi ile ilgili eksiklikler bulunmakla birlikte bu eksikliklerin giderilmesi için uyum ve yapılandırma çalışmalarının halen devam ettiği değerlendirilmektedir.

# 6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Bolu Belediyesi 2019 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, "Denetim Görüşünün Dayanakları" bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

# 7. DENETİM BULGULARI

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

# A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

## BULGU 1: Belediye Tesislerinde Üretim Yapmak Amacıyla Satın Alınan ve Üretilen, Kullanılan ve Satışı Yapılan Malzemelerin Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi

Destek Hizmetleri Müdürlüğü Beton Parke Taşı ve Bordür Üretim Tesislerinde ve Asfalt Üretim Tesislerinde üretim yapmak için satın alınan ve üretilen malzemelerin, bu malzemelerden Belediyenin ihtiyacında kullanılan ve satışı yapılanların stok hesaplarında gösterilmediği ve taşınır işlem fişlerinin düzenlenmediği tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 116'ncı maddesinde "150 İlk Madde ve Malzeme Hesabı" düzenlenmiş olup; satın alınan veya üretilen ilk madde ve malzemeler bir taraftan maliyet bedelleri ile bu hesaba borç, 103 Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak; diğer taraftan 830 Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835 Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedileceği, tüketilmek amacıyla kamu idaresinin ilgili birimlerine verilen veya kullanılan ilk madde ve malzemeler bu hesaba alacak, 630 Giderler hesabına borç kaydedileceği, belirtilmektedir. Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 12'nci maddesinde de kamu idarelerince bütün taşınırların ve bunlara ilişkin işlemlerin kayıt altına alınmasının gerektiği belirtilerek 13'üncü maddesinde taşınırların Belediyenin stoklarına giriş ve çıkış işlemlerinin taşınır işlem fişine dayanılarak yapılacağı düzenlenmiştir.

Bolu Belediyesi Destek Hizmetleri Müdürlüğü Beton Parke Taşı ve Bordür Üretim Tesislerinde parke taşı ve bordür taşı, Asfalt Üretim Tesislerinde de agrega malzemenin üretimi ve satışı yapılmaktadır. Belediyenin 2019 yılı sonunda üretimi tamamlanıp satışa hazır 86900 ton agrega, 39051 metrekare kilit parke taşı, 4491 adet su oluğu, 2557 adet ankara bordür taşı ve 37374 adet bahçe bordürü olduğu ve bunlar için taşınır işlem fişi düzenlenmediği gibi 15 Stok Hesaplarında bulunmadığı görülmüştür. Ancak Belediye tesislerinde üretilen ve satışı yapılan malzemeler için sadece 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabının kullanılması yeterli değildir.

Yukarıda belirtilen Yönetmelik'in "Hesap planı" başlıklı 45'inci maddesinin 1'inci fıkrasında; mahalli idarelerin hesap planı, ana hesap grupları, hesap grupları ve hesaplar itibariyle belirlenmiş çerçeve hesap planında yer alan hesaplar tek tek belirlenmiş olup 151 Yarı Mamuller Üretim Hesabı ve 152 Mamuller Hesabı yer almamaktadır.

Aynı maddenin 3'üncü fıkrasında ise; bu Yönetmelik hesap planında yer almamakla birlikte, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer alan herhangi bir hesabın

www.balioglu.net

kullanılması gerekliliği ortaya çıkarsa Yönetmelik'teki hesap planına ilave hesap eklemeye veya çıkarmaya, Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Bakanlığın yetkili olduğu belirtilmiştir.

Bu bağlamda mahalli idarelerin hesap planında yer almayan 151 Yarı Mamuller Üretim ve 152 Mamuller Hesapları, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 85'inci ve 86'ncı maddelerinde düzenlenmiş olup; henüz tam mamul haline gelmemiş ancak ilk madde ve malzeme ile işçilik ve genel üretim giderlerinden belli oranlarda pay almış üretim aşamasındaki mamullerin izlenmesi için *"151 Yarı Mamuller-Üretim Hesabının"* kullanılacağı, 86'ncı maddesinde de üretim çalışmaları sonunda elde edilen ve satışa hazır hale gelmiş bulunan mamullerin izlenmesi için *"152 Mamuller Hesabının"* kullanılacağı belirtilmektedir.

Dolayısıyla belirtilen mevzuat hükümleri gereği; Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer alan 151 Yarı Mamuller Üretim Hesabı ve 152 Mamuller Hesabının, belediyelerde kullanılabilmesi için mahalli idarelerin hesap planına eklenmesi gerekmektedir. Bu işlem için Yönetmelik'in öngördüğü şekilde Bakanlık nezdinde girişimde bulunulması gerektiği değerlendirilmiştir.

Diğer taraftan, Belediyenin 2019 yılı sonunda üretimi tamamlanıp satışa hazır 86900 ton agrega, 39051 metrekare kilit parke taşı, 4491 adet su oluğu, 2557 adet ankara bordür taşı ve 37374 adet bahçe bordürü stoğu olduğu halde 15 Stok hesaplarında yer almaması sebebiyle 2019 yılı mali tablolarında da hataya neden olmaktadır.

www.balioglu.net

## B. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

### BULGU 1: Temsil Ağırlama Bütçesinin Belediye Başkanlık Makamı Dışında Diğer Birimlerce Kullanılması

Belediyede sadece Başkanlık makamı tarafından kullanılması gereken temsil ağırlama bütçesinin aynı zamanda diğer harcama birimlerinin bütçesine ödenek konulmak suretiyle kullanıldığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 60'ıncı maddesinde temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri belediye giderleri arasında sayılmaktadır. Belediye Bütçesinden Yapılacak Temsil Ağırlama ve Tören Giderleri Yönergesi'nin "Kapsam" başlıklı 2'nci maddesinde; *"Bu Yönerge, belediye idaresinin başı ve temsilcisi olan belediye başkanının bu sıfatının gereği olarak yapacağı temsil, ağırlama ve tören giderleri konusunda uyacağı kuralları kapsar."* denilmekte,

aynı Yönetmelik'in 3'üncü maddesinde; *"Temsil, ağırlama ve tören giderlerinin konu, kapsam ve miktarının tayini belediye başkanının takdirine tabidir..."* hükmü yer almaktadır.

Diğer yandan, Bolu Belediyesi Özel Kalem Müdürlüğü Görev, Yetki ve Çalışma Esasları Yönetmeliği'nin, müdürlüğün çalışma esaslarını düzenleyen 2'nci Bölüm 6'ncı maddesinin (r) fıkrasında "*Belediye ile ilgili temsil, ağırlama, konaklama ve benzeri temsiliyet gerektiren konularda sorumluluk üstlenerek kurumu en iyi şekilde temsil etmek"* ifadesi bulunmaktadır.

Bolu Belediyesi tarafından 2019 yılı bütçesine temsil, ağırlama ve tören giderleri ile ilgili ödenek konulan harcama birimleri aşağıdaki gibidir:

**Tablo 7: Temsil, Ağırlama ve Tören Giderleri ile İlgili Bütçesine Ödenek Konulan Harcama Birimleri**

| Birimler | Bütçe İle Verilen Ödenek | Aktarmayla Verilen | Aktarma İptali | Net Bütçe Ödeneği Toplamı | Ödenen Bütçe Gideri | İptal Edilen Ödenek |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Özel Kalem Müdürlüğü | 2.000.000,00 | 145.151,02 | 145.151,02 | 2.000.000,00 | 1.728.108,47 | 271.891,53 |
| Destek Hizmetleri Md. | 1.001.000,00 | 526,02 | 300 | 1.001.226,02 | 1.526,02 | 999.700,00 |
| Halkla İlişkiler Müd. | 400.000,00 | 0 | 0 | 400.000,00 | 269.577,22 | 130.422,78 |
| Yazı İşleri Müdürlüğü | 10.000,00 | 0 | 0 | 10.000,00 | 426 | 9.574,00 |
| Zabıta Müdürlüğü | 1.000,00 | 4.400,00 | 0 | 5.400,00 | 5.400,00 | 0 |
| İtfaiye Müdürlüğü | 1.000,00 | 0 | 0 | 1.000,00 | 677,5 | 322,5 |
| Mali Hizmetler Müd. | 1.000,00 | 9.008,92 | 0 | 10.008,92 | 10.008,92 | 0 |
| Fen İşleri Müdürlüğü | 1.000,00 | 2.561,00 | 0 | 3.561,00 | 3.561,00 | 0 |
| Park ve Bahçeler Müd. | 100.000,00 | 0 | 0 | 100.000,00 | 0 | 100.000,00 |
| Kültür ve Sos. İşler M. | 1.500.000,00 | 525.469,60 | 525.469,60 | 1.500.000,00 | 1.166.347,52 | 333.652,48 |
| Muhtarlık İşleri Müd. | 45.000,00 | 0 | 0 | 45.000,00 | 21.787,66 | 23.212,34 |
| **Toplam** | **5.060.000,00** | **687.116,56** | **670.920,62** | **5.076.195,94** | **3.207.420,31** | **1.868.775,63** |

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine göre, Belediye Başkanı tarafından kullanılacak temsil, ağırlama ve tören giderleri ile ilgili harcamaların Özel Kalem Müdürlüğü bütçesine konulan ödeneklerden karşılanması, dolayısıyla diğer müdürlüklere bu tertipten ödenek konulmaması gerekmektedir.

## BULGU 2: İşçilere Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması

Belediyede yapılan incelemelerde işçilerin yıllık izinlerinin 4857 sayılı İş Kanunu'na uygun şekilde kullandırılmadığı bu nedenle de yüksek miktarda birikmiş yıllık izinlerin bulunduğu görülmüştür.

4857 sayılı İş Kanunu'nun 53'üncü maddesinde işçilere yıllık izin verileceği ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği, 56'ncı maddesinde yılık iznin 53'üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu, 59'uncu maddesinde iş sözleşmesinin, herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak

www.balioglu.net

kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretin sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceği, 60'ıncı maddesinde yıllık ücretli izinlerin, yürütülen işlerin niteliğine göre yıl boyunca hangi dönemlerde kullanılacağı, izinlerin ne suretle ve kimler tarafından verileceği veya sıraya bağlı tutulacağı, yıllık izninin faydalı olması için işveren tarafından alınması gereken tedbirler ve izinlerin kullanılması konusuna ilişkin usuller ve işverence tutulması zorunlu kayıtların şeklinin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanacak bir yönetmelikle gösterileceği belirtilmiştir.

03.03.2004 tarih ve 25391 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nde de Kanuna paralel bir şekilde yıllık izinlerin kullanımı ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır.

Ayrıca 4857 sayılı Kanun'un "Yıllık ücretli izin hükümlerine aykırılık" başlıklı 103'üncü maddesinde 59'uncu madde gereğince hak edilmiş izni kullanmadan iş akdinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya 60'ıncı maddede belirtilen yönetmeliğin esas ve usullerine aykırı olarak izni kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

www.balioglu.net

Yukarıda yer alan düzenlemelere göre işçiler yıllık izin haklarından feragat edemezler. İşçilerin emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları ücrete dönüşmektedir. Yıllık izin karşılığı yapılacak olan bu ücret ödemesi de işçinin son ücreti üzerinden olacağı için işçinin eline çok yüksek miktarlarda ücret geçebilmektedir. Bu uygulama da işçilerin yıllık izinlerini kullanmaktan ziyade son ücretleri üzerinden karşılığını almalarına neden olmaktadır. Ancak bu durum idareler adına daha fazla külfet getirici bir durum olabilmektedir. Zira anayasal bir hak olan yıllık izinlerin kullandırılmaması durumunda idareler 4857 sayılı İş Kanunu'nun 103'üncü maddesi gereğince idari para cezası ile karşı karşıya kalabilecektir. Ayrıca biriken yıllık izin sürelerinin ücrete dönüşmesi halinde idare açısından çok yüksek miktarlarda ödeme yapma durumu ortaya çıkacaktır.

Yapılan inceleme sonucunda kurum bünyesinde çalışan 167 işçinin toplam 11.278 gün kullanılmamış yıllık izni bulunmaktadır. Kullanılmayan bu izinlerin yıl sonu itibariyle Belediyeye maliyeti 1.511.253,98 TL olup bu tutar zaman içerisinde artacaktır.

Hem mevzuata uygunluk açısından hem de Belediyeye ek mali külfet getirmemesi amacıyla yıllık izinlerin bir plan dahilinde kullandırılması gerekmektedir.

Bolu Belediyesinde çalışan işçilerin 4857 sayılı İş Kanunu'na uygun şekilde izinlerinin kullandırılması sağlanacağı belirtilmekte ise de; idarece bu hususun uygulanması beklenmektedir.

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** |
| İlan ve Reklam, Çevre ve Temizlik Vergisi Ve İşyeri Açma İzni Harçlarının Tahakkukların Eksik Yapılması | 2015 | Tam Olarak Yerine Getirildi | |
| Kanalizasyon İle Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Paylarının Tahakkuk Ettirilmemesi | 2015 | Tam Olarak Yerine Getirildi | |
| Müteahhit Hakedişlerinden Yapılan Sigorta Primi kesintilerinin 361-Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri Hesabı yerine 333-Emanetler Hesabına kaydedilmesi | 2015 | Tam Olarak Yerine Getirildi | |

www.balioglu.net