T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

DENİZLİ PAMUKKALE 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 9
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU 9
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI 9
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ 10
6. DENETİM GÖRÜŞÜ 12
7. DENETİM BULGULARI 12
8. EKLER 31

www.balioglu.net

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1:Personel Durumu 2
Tablo 2:2020 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu 3
Tablo 3:2020 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu 4
Tablo 4:2020 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu 5
Tablo 5:Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri 5
Tablo 6:Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2018-2020) Seyri 6
Tablo 7:Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler 7
Tablo 8: Amortisman Ayrılmamış Maddi Varlıklar 17
Tablo 9: Kayıtlı Değerinden Fazla Amortisman Ayrılmış Varlıklar 18
Tablo 10:Tahakkuk Tahsilat Tablosu 22

www.balioglu.net

KISALTMALAR

A.Ş: Anonim şirketi

ÇTV: Çevre ve temizlik vergisi

TBMM: Türkiye Büyük Millet Meclisi

TL: Türk Lirası

www.balioglu.net

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Belediyeye Ait Taşınmazların Değer Tespitinin Yapılmaması ve Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması

2. Bir Yıldan Uzun Süreli Alınan Depozito ve Teminatlar İçin İlgili Hesabın Kullanılmaması

3. Geçici Kabulü Yapılan İşlerin Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı'ndan İlgili Maddi Duran Varlık Hesaplarına Aktarılmaması

4. Maddi Duran Varlıkların Bir Kısmı için Amortisman Ayrılmaması, Amortisman Ayrılan Duran Varlıklara İlişkin Amortisman Tutarlarının ise Hatalı Olması

5. Peşin Ödenen Kira Giderlerinin Gelecek Aylara ve Yıllara Ait Giderler Hesaplarına Kaydedilmemesi

6. Taşınmaz İcmal Cetvellerindeki Tutarların Bilançodaki Tutarlarla Uyuşmaması

B. Diğer Bulgular

1. İdarenin Gelir Tahsilat Oranlarının Düşük Olması

2. Bazı Mal ve Hizmet Alımlarının Kısımlara Bölünmesi

3. Belediyenin Borçlanma Sınırını Aşması

4. İlk Madde ve Malzemeler Hesabı'nın Tüketime İlişkin Gider Kayıtlarının Düzensiz Olması

5. İşçilerin Yıllık İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması

6. İşyeri Açma ve Çalışma Yönetmeliğine Aykırılıklar

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.

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

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.

www.balioglu.net

5393 sayılı Kanun'un 15'inci maddesinde; belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak, yönetmelik çıkarmak, belediye gelirlerini tahsil etmek, temiz su atık su tesisleri kurup işletmek, ulaşım hizmetlerini görmek, ticari hayata katkı sağlamak gibi yetki ve imtiyazlar sayılmıştır.

Merkezi idarenin, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla mahalli idareler üzerinde idari vesayet yetkisine sahip olduğu Anayasa'da hüküm altına alınmıştır. Bu idari vesayet yetkisi denetim ve soruşturma konularında İçişleri Bakanlığı tarafından, yönetsel konularda ise Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından kullanılmaktadır.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5393 sayılı Kanun'a göre ilçe belediyesinin organları; belediye meclisi, belediye

encümeni ve belediye başkanıdır.

Pamukkale Belediyesinin karar organı olan Pamukkale Belediye Meclisi, biri Belediye Başkanı olmak üzere 38 üyeden oluşmaktadır.

Belediye teşkilâtı; norm kadro esaslarına uygun olarak yazı işleri, mali hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşmaktadır. Beldenin nüfusu, fiziki ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak, norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak gerektiğinde sağlık, itfaiye, imar, insan kaynakları, hukuk işleri ve ihtiyaca göre diğer birimler kurulabilmektedir. Bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi belediye meclisinin yetkisi dâhilindedir.

Belediyelerdeki tüm kadrolara yapılacak olan atamalar kanun ve yönetmeliklerde belirtilen kriterlere uygun olarak belediye başkanı tarafından yapılmakta, birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadrolarına yapılan atamalar ilk toplantıda belediye meclisinin bilgisine sunulmaktadır. 5393 sayılı Kanun'a istinaden belediye başkanı, zorunlu gördüğü takdirde, beldenin nüfus sayısına göre en çok dört adet belediye meclis üyesini belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirebilmektedir.

www.balioglu.net

Pamukkale Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı 2 birim belirlenmiştir. Bunlar Özel Kalem Müdürlüğü ve Teftiş Kurulu Müdürlüğü'dür. Başkana bağlı olarak memurlar arasından atanan 5 kişi ile meclis üyelerinden görevlendirilen 3 kişi başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin 21 hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili başkan yardımcılığına 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	797	166
Sözleşmeli Personel		23
Kadrolu İşçi	397	76
Geçici İşçi	-	
Toplam	**1194**	**265**
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	845

Belediyenin Paktaş Organizasyon Petrol Temizlik Hizmetleri Turizm İnşaat Sanayi ve Ticaret A.Ş. ve Pamukkale Personel A.Ş. olmak üzere iki adet doğrudan hissedarı olduğu 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 Pamukkale Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

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

www.balioglu.net

Tablo 2:2020 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod1	Açıklama	Geçen Yıldan Devreden Ödenek	Bütçe İle Verilen Ödenek	Eklenen / Düşülen Ödenek	Net Bütçe Ödeneği Toplamı	Bütçe Gideri Toplamı	İptal Edilen Ödenek	Ertesi Yıla Devreden Ödenek
1	Personel Giderleri	0,00	27.823.000,00	470.000,00	28.293.000,00	23.241.304,66	5.051.695,34	0,00
2	Sos. Güv. Kur. Devlet Prim Gider.	0,00	4.462.000,00	138.000,00	4.600.000,00	3.678.776,62	921.223,38	0,00
3	Mal ve Hiz. Alım Gider.	0,00	89.029.000,00	11.669.000,00	100.698.000,00	76.026.289,30	20.871.710,70	3.800.000
4	Faiz Giderleri	0,00	27.000.000,00	-6.938.000,00	20.062.000,00	19.982.959,56	79.040,44	0,00
5	Cari Transferler	0,00	9.111.000,00	380.000,00	9.491.000,00	6.146.855,05	3.344.144,95	0,00
6	Sermaye Giderleri	25.000.000	51.275.000,00	13.356.000,00	89.631.000,00	54.200.462,80	35.430.537,20	0,00
7	Sermaye Transferleri	0,00	1.300.000,00	0,00	1.300.000,00	766.095,91	533.904,09	0,00
8	Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
9	Yedek Ödenekler	0,00	20.000.000,00	-19.075.000,00	925.000,00	0,00	925.000,00	0,00
TOPLAM		**25.000.000**	**230.000.000**	**0,00**	**255.000.000**	**184.042.743,90**	**67.157.256,10**	**3.800.000**

Pamukkale Belediyesinin 2020 mali yılı bütçesi ile 230.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş, geçen yıldan devir olan 25.000.000,00 TL ile birlikte ödenek tutarı

255.000.000,00TL olarak belirlenmiştir. Yıl içinde 184.042.743,90 TL bütçe gideri yapılmış, 67.157.256,10 TL ödenek iptal edilmiş, 3.800.000,00 TL ödenek ertesi yıla devretmiştir.

Tablo 3:2020 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Kodu	Açıklaması	Bütçe Gelir Tahmini	Tahsilatı	Red ve İadeler	Net Tahsilatı	Tahsil Oranı (%)
1	Vergi Gelirleri	68.000.000,00	63.778.525,53	216.887,13	63.561.638,40	93,47
3	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	6.982.000,00	8.078.041,10	212.167,04	7.865.874,06	112,66
4	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	2.310.000,00	12.901.254,31	0,00	12.901.254,31	558,50
5	Diğer Gelirler	122.712.000,00	132.190.281,79	80.071,57	132.110.210,22	107,66
6	Sermaye Gelirleri	10.000,00	345.107,20	7,20	345.100,00	3.451,00
8	Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
9	Red ve İadeler	14.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Toplam	**200.000.000,00**	**217.293.209,93**	**509.132,94**	**216.784.076,99**	**108,39**

Buna göre 2020 yılında bütçe geliri %108,39 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri %93,47, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri %112,66 , diğer gelirler 107,66 olarak bütçe tahminine yakın gerçekleşirken, alınan bağış ve yardımlar %558,50 ve sermaye gelirleri %3.451,00 bütçe tahmininin çok üstünde gerçekleşmiştir. Sermaye gelirlerindeki söz konusu artışın hisseli parsel devrinden kaynaklandığı anlaşılmıştır. Ayrıca söz konusu yüksek artışta bütçe tahmini rakamının 10.000 TL gibi çok düşük bir tutar belirlenmesinin etkisi de büyüktür. Alınan bağış ve yardımlar kalemindeki söz konusu artışın ise genel bütçeli idarelerden alınan proje yardımlarından kaynaklandığı anlaşılmıştır.

www.balioglu.net

Tablo 4:2020 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

E-Kod1	Açıklama	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
1	Personel Giderleri	27.823.000,00	23.241.304,66	83,53
2	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	4.462.000,00	3.678.776,62	82,45
3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	89.029.000,00	76.026.289,30	85,39
4	Faiz Giderleri	27.000.000,00	19.982.959,56	74,01
5	Cari Transferler	9.111.000,00	6.146.855,05	67,47
6	Sermaye Giderleri	51.275.000,00	54.200.462,80	105,71
7	Sermaye Transferleri	1.300.000,00	766.095,91	58,93
9	Yedek Ödenekler	20.000.000,00	0,00	0,00
Toplam		**230.000.000,00**	**184.042.743,90**	**80,02**

Buna göre 2020 yılında bütçe giderleri % 80,02 seviyesinde gerçekleşmiştir. Sosyal güvenlik kurumlarına Devlet primi giderleri (%82.45), personel giderleri (%83,53), cari transfer kalemleri (67,47) ve sermaye transferleri (%58,93) bütçe ile verilen ödeneğin altında gerçekleşirken, sermaye giderleri ise verilen ödeneğin üstünde 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

Gelir Türü	2018 Yılı (TL) A	2019 Yılı (TL) B	2020 Brüt Gelir C	2019-2018 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2020-2019 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	48.741.356,67	57.925.547,71	63.778.525,53	18,84	10,10
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	8.630.281,75	8.383.611,91	8.078.041,10	-2,86	-3,64
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	3.603.945,72	196.373,26	12.901.254,31	-94,55	6.469,76
Diğer Gelirler	96.187.811,85	120.272.288,06	132.190.281,79	25,04	9,91
Sermaye Gelirleri	0,00	733.460,32	345.107,20	0,00	-52,95
Red ve İadeler	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOPLAM	**157.163.395,99**	**187.511.281,26**	**217.293.209,93**	**19,31**	**15,88**

www.balioglu.net

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2020 yılında gelirler bir önceki yıla göre (%15,88) artış göstermiştir. Bu çerçevede; teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (-%3,64) ve sermaye gelirlerinde (-%52,95) azalış olmasına rağmen; diğer gelirlerdeki (%9,91) ve alınan bağış ve yardımlar da önemli oranda (%6.469,76) artış gerçekleşmiştir. Daha önce de belirtildiği gibi söz konusu artışın genel bütçeli İdarelerden alınan proje yardımlarından kaynaklandığı anlaşılmıştır.

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

Gider Türü	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	16.899.860,55	20.557.449,79	23.241.304,66	21,64	13,06
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	2.699.868,61	3.314.303,66	3.678.776,62	22,76	11,00
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	70.302.363,89	77.950.773,88	76.026.289,30	10,88	-2,47
Faiz Giderleri	11.290.558,17	22.089.072,40	19.982.959,56	95,64	-9,53
Cari Transferler	7.028.971,62	5.558.049,51	6.146.855,05	-20,93	10,59
Sermaye Giderleri	205.804.933,99	90.292.555,05	54.200.462,80	-56,13	-39,97
Sermaye Transferleri	337.500,00	2.604.110,38	766.095,91	671,59	-70,58
Genel Toplam	**314.364.056,83**	**222.366.314,67**	**184.042.743,90**	**-29,26**	**-17,23**

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2020 yılında 2019 yılına göre 38.323.570,77 TL (%17,23) azalmıştır.

Gider kalemleri incelendiğinde; 2020 yılında personel giderlerinin (%13,06), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin (%11) ve cari transferlerin (10,59) az da olsa bir artış gösterdiği, faiz giderlerinde ise 2019 yılına göre daha az borçlanıldığı için 2.106.112,84 TL'lik (%9,53) azalış olduğu görülmektedir.

Sermaye transferleri kalemindeki söz konusu azalışın, 2019 yılında belediyenin doğrudan hissedarı olduğu Paktaş Organizasyon Petrol Temizlik Hizmetleri Turizm İnşaat Sanayi ve Ticaret A.Ş.'de yapılan 1.955.287,22 TL tutarındaki sermaye artışından kaynaklandığı görülmüştür.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2020 yılı faaliyet gideri 131.028.835,96 TL, Faaliyet Geliri 247.302.704,07 TL olup dönem olumlu faaliyet sonucu ise 116.273.868,11 TL olarak

www.balioglu.net

gerçekleşmiştir.

Pamukkale Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 7:Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Paktaş Organizasyon Petrol Temizlik Hizmetleri Turizm İnşaat Sanayi ve Ticaret A.Ş.	2.500.000,00	2.500.000,00	%100
2	Pamukkale Personel A.Ş.	1.000.000,00	1.000.000,00	%100

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Pamukkale Belediyesinin muhasebe kayıt işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Mahalli idarelerin hesap planı, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 46'ncı maddesinde ana hesap grupları, hesap grupları ve hesaplar itibariyle belirlenmiş çerçeve hesap planında yer alan hesaplardan oluşmaktadır. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer almamakla birlikte, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer alan herhangi bir hesabın kullanılması gerekliliği ortaya çıkarsa Yönetmelik'teki hesap planına ilave hesap eklemeye veya çıkarmaya, Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Çevre ve Şehircilik Bakanlığı yetkilidir.

Ayrıca, mahalli idarelere ait detaylı hesap planları, bu Yönetmelik'te belirlenen hesap planı çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığının görüşü alınmak suretiyle ilgili Bakanlıklarca hazırlanmaktadır.

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 484 ve 485'inci maddeleri uyarınca; mali tablolar, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde belirlenen ilkelere ve standartlara uygun olarak hazırlanır ve belirlenen sürelerde ilgililerin bilgisine sunulur. Bu bağlamda, İdarece üretilen cetvel ve temel mali tablolar ile diğer mali tablolar şunlardır:

a) Mizan cetveli

b) Temel mali tablolar

www.balioglu.net

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 gelir 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.

www.balioglu.net

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

Denetimlerin dayanağı; 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, uluslararası denetim standartları, Sayıştay ikincil mevzuatı ve denetim rehberleridir.

Denetimler, kamu idaresinin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek ve mali rapor ve tablolarının kamu idaresinin tüm faaliyet ve işlemlerinin sonucunu doğru ve güvenilir olarak yansıttığına ilişkin makul güvence elde etmek ve mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek amacıyla yürütülmüştür.

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

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

Bu hususlarla ilgili 2020 yılı denetimine ilişkin olarak denetimi yürütmek ve denetim görüşü oluşturabilmek için 'Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'a göre hesap dönemi sonunda Sayıştaya verilecek defter, tablo ve belgeler ile denetim için gerekli kanıtlayıcı belge ve bilgiler kamu idaresi yönetimi tarafından sağlanmıştır.

www.balioglu.net

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

İç kontrolün temel amaçlarından birisi faaliyetlerin, idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak etkili, ekonomik ve verimli şekilde yürütülmesini sağlamaktadır. Bu noktada amaçların nasıl belirlendiği ve bunların faaliyetlerle nasıl ilişkilendirdiği önemlidir.

İdarelerin uluslararası standartlarda iç kontrol sistemi oluşturmalarını teminen Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği, 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Anılan Tebliğ'de, iç kontrolün standartlarını ve bileşenlerini tesis etmeyi yönelik şartlar düzenlenmiştir. Bu şartlar tesis edilerek iç kontrol sistemi sağlıklı bir şekilde kurulana kadar İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planları hazırlanarak bu kapsamda yürütülecek faaliyetlerin takvime bağlanması gerekmektedir.

Pamukkale Belediyesinde iç kontrol sisteminde gözlemlenen eksiklikler şu şekilde özetlenebilir:

2019- 2020 yıllarını kapsayan Pamukkale Belediyesi İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planı üst yöneticinin onayı ile 31.12.2018 tarihinde uygulamaya konulmuş, güncelleme yapılmamıştır. İç kontrol sistemi yıllık olarak değerlendirmeye tabi tutulmamaktadır. Bu çerçevede; Belediyede Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan ve kurumlara

gönderilen Kamu İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planı Rehberi de dikkate alınarak etkin bir iç kontrol sisteminin kurulması ve uygulanmasının sağlanması çalışmaları devam etmektedir.

Kamu Görevlileri Etik Sözleşmesi tüm çalışanlar tarafından imzalanmıştır. Etik komisyonu her yıl toplanmakta ve komisyon raporu internette yayımlanmaktadır. Etik haftası etkinlikleri kapsamında ilgili eğitimler verilmiştir. Etik ile ilgili el broşürü bastırılıp personele dağıtılmıştır.

Kurumun misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerini içeren stratejik plan hazırlanmış; idarenin yürüteceği program, faaliyet ve projeleri ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren performans programı oluşturulmuş; internet sitesinde yayımlanmıştır. Faaliyet sonuçları ve değerlendirmeler, idare faaliyet raporunda gösterilmekte ve Belediye web sitesinden duyurulmaktadır.

Kurumun tüm birimlerinde yapılan işlerin iş tanımları yapılmış olup müdürlüklerin çalışma yönetmelikleri güncellenip tamamlanmıştır. Süreç kontrolünü sağlamak amacıyla, tüm birimlerde iş akış şeması hazırlanmıştır.

www.balioglu.net

Hassas görevlere ilişkin prosedürler belirlenmemiş, bu konuda bir çalışma yapılmamıştır.

Birimlerin eğitim ihtiyaçları değerlendirilerek personele gerekli eğitimler verilmektedir. Her yılbaşında birimlerden gelen istekler doğrultusunda eğitim değerlendirme toplantısı yapılarak yıllık eğitim programı belirlenmektedir.

Kurum organizasyon yapısı içerisinde personelin ve müdürlüklerin görev, yetki ve sorumlulukları açık bir şekilde belirlenmiş olup personel görev tanımları İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü tarafından yapılmıştır. Yetkiler ve yetki devrinin sınırları Müdürlük Görev, Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esasları Hakkındaki Yönetmeliklerde belirlenmiştir. Ön mali kontrol işlemlerinin parasal sınırları haricinde Hazine ve Maliye Bakanlığı'nca belirlenen standartlar dışında kurum tarafından iç kontrole yönelik olarak belirlenmiş ilave politika ve prosedür bulunmamaktır.

Muhasebe yetkililiği görevini yürüten personelin sertifikası bulunmaktadır. Kurumda ön mali kontrol faaliyeti Mali Hizmetler Müdürlüğü bünyesinde yürütülmektedir.

Belediyece sağlanan hizmetlerden yararlananların şikâyet ve önerileri, halkla ilişkiler birimi tarafından telefon, Whatsapp ihbar hattı, web sitesi şikâyet hattı, pamuk masa (beyaz masa), muhtelif yerlerde bulunan dilek kutuları yoluyla alınıp değerlendirilmektedir. Ayrıca belediyenin resmi Facebook ve Twiter adreslerine yapılan şikâyetler de değerlendirilmektedir.

İdare bütçesinin ilk altı aylık uygulama sonuçları ve ikinci altı aya ilişkin beklenti ve hedeflerini gösteren Kurumsal Mali Durum ve Beklentiler Raporu süresi içerisinde hazırlanmış ve web sitesinde yayımlanarak kamuoyuna duyurulmuştur.

Kurum personelinin hata, usulsüzlük ve yolsuzlukları bildirebileceği özel mekanizmalar kurulmamıştır. Kurum personelinin de mevcut şikâyet ve ihbar imkânlarından faydalanabileceği veya CİMER gibi kanallarla bildirimde bulunabileceği ifade edilmiştir.

Belediye norm kadrosunda iç denetçi kadrosu yer almamaktadır. Dolayısıyla iç denetçi kadrosuna atama yapılmamış ve iç denetim birimi kurulmamıştır.

Bu çerçevede; iç kontrol sisteminin kurulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi yönünde önemli çalışmalar yapılmış ve ilerleme kaydedilmiş olmasına rağmen mevzuatın gerektirdiği hususların tam olarak yerine getirilmediği görülmüştür.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Denizli Pamukkale Belediyesi 2020 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, "Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular" bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

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: Belediyeye Ait Taşınmazların Değer Tespitinin Yapılmaması ve Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması

Tapuda Belediye adına kayıtlı bulunan taşınmazların değer tespitinin yapılmadığı görülmüştür.

Taşınmazların yönetimi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 44, 45, 47 ve 60'ıncı maddelerinde düzenlenmiştir. 5018 sayılı Kanun kapsamında olan kurum ve kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde ve kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmallerinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemek üzere bu Kanun'un 44, 45 ve

60'ıncı maddelerine dayanılarak Maliye Bakanlığınca hazırlanan "Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik" 13.09.2006 tarih ve 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulmuştur.

Yönetmeliğin *"Kayıt ve kontrol işlemleri"* başlıklı 5'inci maddesinde, tapuda kayıtlı olan taşınmazların maliyet bedeli üzerinden, bu taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenemeyenlerin ise rayiç değerleri üzerinden kayıtlara alınacağı düzenlenmiştir. Ancak bu taşınmazlardan maliyet ve rayiç bedeli belirlenemeyen taşınmazlar ile tapuda kayıtlı olmayan taşınmazlar başlığı altında yer alan taşınmazlardan sadece ekonomik olarak değerlendirmeye konu olanlar ile kamusal ihtiyaçlarda kullanılan taşınmazların, orta malları ve genel hizmet alanları başlığı altında yer alan taşınmazların ve de Bakanlık tarafından iz bedeli ile takip edilmesine karar verilen taşınmazların iz bedeli üzerinden kayıtlara alınacağı düzenlenmiştir.

17.03.2017 tarih ve 30010 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik" ile söz konusu Yönetmelik'te değişiklik yapılmıştır. Buna göre kurumların, 31.12.2017 tarihine kadar taşınmazların fiili envanterini kural olarak maliyet bedeli üzerinden, maliyet bedeli belirlenemeyenlerin ise rayiç değerleri üzerinden kayıtlara almaları gerekmektedir.

www.balioglu.net

Yönetmelik'e göre, taşınmazların rayiç değerinin; maliki kamu idaresince, başka bir kamu idaresinin yönetiminde veya kullanımında olanların ise bu idarelerce tespit edilmesi gerekmektedir. Ayrıca, taşınmazların kayıtlara alınan değerinin Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre güncellenmesi gerekmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 187'nci maddesine göre, maddi duran varlıklar hakkında, Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in ilgili hükümleri ile bu maddede geçen hükümlere göre işlem yapılmaktadır. Maddeye göre, edinilen maddi duran varlıklar, maliyet bedeli ile hesaplara alınması, bu Yönetmelik'in yürürlüğe girdiği tarihte mevcut olup hesaplarda yer almayan maddi duran varlıklardan envanter ve değerlemesi yapılanların ise muhasebe birimlerince ilgili maddi duran varlık hesabı ve net değer hesabına kaydedilmek suretiyle hesaplara alınması gerekmektedir.

Diğer taraftan, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 08.01.2018 tarihli ve 2018/11321 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı eki Yönetmelik ile değiştirilen ve 01.01.2018 tarihinden geçerli olmak üzere yürürlüğe giren *"Maddi duran varlıkların kayıt değerleri"* başlıklı 26'ncı maddesine göre, gerek yatırım ve gerekse kullanım amacıyla edinilen maddi

duran varlıkların maliyet bedeliyle muhasebeleştirilmesi, herhangi bir maliyet yüklenilmeksizin edinilen maddi duran varlıkların ise gerçeğe uygun değeriyle muhasebeleştirilmesi, varlığın gerçeğe uygun değeri bilinemiyorsa idarece tespit edilen değerinin esas alınması gerekmektedir.

Yönetmelik'in 4'üncü maddesine göre gerçeğe uygun değer, piyasa koşullarında muvazaasız bir işlemde bilgili ve istekli taraflar arasında bir varlığın el değiştirmesi veya bir borcun ödenmesi için belirlenen tutarı ifade etmektedir.

Ancak yapılan denetimlerde, Belediye adına tapuda kayıtlı olan bazı taşınmazlara ilişkin değer tespitlerinin Yönetmelik'e uygun olarak yapılmadığı ve ilgili muhasebe hesaplarında da muhasebeleştirilmediği anlaşılmıştır.

Bu sebeple Belediyenin 2020 yılı bilançosunda yer alan 250-Arsa ve Araziler Hesabı, 251- Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı, 252- Binalar Hesabı ve 500- Net Değer Hesabı'nda kayıtlı tutarların gerçek durumu yansıtmadığı değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak Belediye konu ile ilgili gerekli çalışmaları başlattığını belirtmiş olup çalışmaların azami hassasiyet ile devam ettirilmesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 2: Bir Yıldan Uzun Süreli Alınan Depozito ve Teminatlar İçin İlgili Hesabın Kullanılmaması

Belediyenin almış olduğu depozito ve teminatları süreleri itibariyle bir yıldan uzun veya kısa ayrımı yapılmaksızın tamamının bir yıldan kısa süreli gibi ele alınıp 430-Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı kullanılmadan tüm teminatların 330-Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı'nda takip edildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 430-Hesabı'na ilişkin *"Hesabın niteliği"* başlıklı 320'nci maddesinde; mezkur hesabın, mevzuatları gereği nakden veya mahsuben tahsil edilen ve bir yıldan uzun sürede iade edilecek olan depozito ve teminatların izlenmesi için kullanıldığı belirtilmektedir.

Bu hesaba kayıtlı tutarlardan vadesi bir yılın altına düşenler 430-Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı'na borç, 330-Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı'na alacak kaydedilecektir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde belirtilen "Dönemsellik" ilkesi gereği, kamu idarelerinin faaliyetlerini belirli dönemler itibariyle raporlamaları ve diğer dönemlerden bağımsız olarak saptamaları esastır.

Dönemsellik ilkesine uygun olmayacak şekilde bir yıldan uzun vadeli teminatların da bir yıldan daha kısa süreli gibi addedilip 430-Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı yerine 330-Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı'nın kullanılması mali tablolarda söz konusu hesapların hatalı görünmesine neden olmaktadır. Sürelere dikkat edilerek ilgili muhasebe hesaplarına usulüne uygun şekilde kayıt yapılması gerekmektedir.

Sonuç olarak Belediye konu ile ilgili gerekli çalışmaları yaptığını belirtmiş olup çalışmaların azami hassasiyet ile devam ettirilmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Geçici Kabulü Yapılan İşlerin Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı'ndan İlgili Maddi Duran Varlık Hesaplarına Aktarılmaması

Geçici kabulü yapılmış olan yatırımların 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı'ndan çıkarılarak ilgili maddi duran varlıklar hesaplarına aktarılmadığı görülmüştür.

www.balioglu.net

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "*258-Yapılmakta olan yatırımlar hesabı-Hesabın niteliği"* başlıklı 204'üncü maddesinde;

"(1) Bu hesap, yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderlerin; geçici ve kesin kabul usulüne tabi olan hallerde geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı tarihte, diğer hallerde işin fiilen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği tarihte, ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılıncaya kadar izlenmesi için kullanılır." denilmektedir.

Aynı Yönetmeliğin "*258-Yapılmakta olan yatırımlar hesabı- Hesabın işleyişi"* başlıklı 205'inci maddesinde ise tamamlanıp geçici kabulü yapılan işlere ilişkin tutarların bu hesaba alacak, ilgili maddi duran varlık hesabına borç kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemelerde 2014-2020 yılları arasında toplam tutarı 306.989.487,23 TL (2020 yılı içinde 101.830.923,00 TL) olan çok sayıda yapım işinin geçici kabulü yapılmıştır. Ancak 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı'ndan duran varlık hesaplarına herhangi bir aktarma yapılmamıştır.

Bu nedenle Belediyenin yılsonu mali tablolarında, 258-Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı'nın olması gerekenden 306.989.487,23 TL fazla, ilgili maddi duran varlıklar hesaplarının (251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı, 252-Binalar Hesabı) borç bakiyesi aynı tutarda eksik görünmektedir.

Sonuç olarak belediyenin geçici kabulü yapılmış olan yatırım tutarlarını ilgili hesaplara aktarması gerekmektedir.

BULGU 4: Maddi Duran Varlıkların Bir Kısmı için Amortisman Ayrılmaması, Amortisman Ayrılan Duran Varlıklara İlişkin Amortisman Tutarlarının ise Hatalı Olması

Yapılan incelemede bazı maddi duran varlıklar için amortisman ayrılmadığı, bazı maddi duran varlıklar için ayrılan amortismanların ise hatalı olduğu tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 25 Maddi Duran Varlıklar hesap grubu ile ilgili ve "*Hesap grubuna ilişkin işlemler*" başlıklı 187'nci maddesinin (ç) bendinde, amortismana tabi varlıkların neler olduğu, bunlara ilişkin uygulanacak amortisman süre, yöntem ve oranlarına ilişkin esas ve usullerin Maliye Bakanlığınca belirleneceği, ayrılan amortismanların nasıl muhasebeleştirileceği ve varlıkların amortisman hesaplanmasına esas alınacak değerinin nasıl tespit edileceği ile ilgili hususlar hüküm altına alınmıştır.

Maddi duran varlık bedellerinin ekonomik ömrü içerisinde gidere dönüştürülmesi ve hesaben yok edilmesini izlemek için kullanılan 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabı da aynı Yönetmelik'in 202 ve 203'üncü maddelerinde açıklanmıştır.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Varlıklara ilişkin ilkeler" başlıklı 9'uncu maddesinin 1/d bendinde de; "*Bilançoda duran varlıklar ana hesap grubu içinde yer alan maddi ve maddi olmayan duran varlıklar ile diğer duran varlıkların maliyetlerini, bunlardan yararlanılan dönemlere dağıtmak amacıyla, her dönem ayrılan amortismanların birikmiş tutarları bilançoda ayrıca gösterilir.*" denildikten sonra hangi duran varlıkların amortisman ve tükenme payına tabi tutulacağı ve bunlara ilişkin esas ve usuller ile uygulanacak amortisman ve tükenme payının süre, yöntem ve oranlarının duran varlık çeşitlerine göre Bakanlıkça belirleneceği hususu aynı Yönetmelik'in 29'uncu maddesinde hükme bağlanmıştır.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ve Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin amortisman işlemlerine ilişkin hükümlerinde belirtilen, Maliye Bakanlığına tanınan amortisman süre, yöntem ve oranlarını belirleme yetkisi ise Bakanlığın Vergi Usul

www.balioglu.net

Kanunu'nun 318'inci maddesindeki yetkisinden gelmektedir. Maliye Bakanlığı bu yetkisini 333, 339, 365, 389, 399 ve 418 Sıra Numaralı Vergi Usul Kanunu Genel Tebliğleri çıkartarak kullanmış ve tebliğ eki listelerde amortisman uygulamasına ilişkin gerekli açıklamalara yer vermiştir.

Amortisman ve tükenme payı ayrılmasına ilişkin usul ve esaslar ile, uygulanacak amortisman ve tükenme payının süre, yöntem ve oranlarının neler olacağı ise 04.11.2015 tarih ve 29522 sayılı Resmi Gazete' de yayınlanan "Amortisman ve Tükenme Payları" başlıklı 47 sıra numaralı Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nde açıklanmıştır.

Yukarıda açıklanan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ve Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile bahsi geçen Vergi Usul Kanunu Tebliğleri ve Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nin söz konusu hükümlerine aykırı olarak Pamukkale Belediyesinin amortisman işlemlerine ilişkin şu hususlar tespit edilmiştir;

a) Amortisman ve tükenme payı ayrılması gereken bazı maddi varlıklar için amortisman ayrılmamıştır.

www.balioglu.net

Tablo 8: Amortisman Ayrılmamış Maddi Varlıklar

Hesap Kodu	Hesap Adı	Varlıkların Toplam Değeri (TL)	Amortismanların Toplam Değeri (TL)	Fark (TL)
251.01.20.01	Meydanlar	9.848,40	0,00	9.848,40
251.01.20.04	Rekreasyon Alanları	10.245.306,19	0,00	643.882,48
253.01.99	Diğer Tesis ve Sistemler	123.900,00	0,00	123.900,00
255.06.04	Güzel Sanat Eserleri	21.240,00	0,00	21.240,00
255.06.08	Mühür ve Mühür Baskıları	210,00	0,00	210,00
255.07.02	Basılı Yayınlar	48.692,08	0,00	48.692,08
255.99.02	Seyyar Tanklar ve Tüpler	2.655,00	0,00	2.655,00
TOPLAM				**8.504.028,04**

b) Amortismana tabi maddi varlığın kayıtlı değerinden fazla amortisman ayrılmıştır.

Tablo 9: Kayıtlı Değerinden Fazla Amortisman Ayrılmış Varlıklar

Hesap Kodu	Hesap Adı	Varlıkların Toplam Değeri (TL)	Amortismanların Toplam Değeri (TL)	Fark (TL)
251.01.02	Enerji Nakil Hatları	0,00	3.124,00	3.124,00
251.01.03	Su İsale Hatları	0,00	34.589,79	34.589,79
251.01.04	Kanalizasyon Hatları	0,00	69.479,72	69.479,72
251.01.06.01	Köprüler	0,00	2.332,27	2.332,27
251.01.08	Sulama Kanalları	0,00	3.600,00	3.600,00
251.03.20.07	Genel Mezarlıklar	0,00	2.002,12	2.002,12
251.01.20.08	Umuma Ait Binalar	0,00	140.671,78	140.671,78
251.01.99	Diğer Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri	112.100,00	518.217,96	-406.117,96
251.01.99	Diğer Binalar	0,00	591,03	591,03
251.03.07	Klinikler	0,00	850.509,22	850.509,22
251.04.07	Kütüphaneler	0,00	15.000,00	15.000,00
252.04.08	Sinema Tiyatro ve Opera vb. Salon ve Stüdyoları	755,20	40.000,00	-39.244,80
252.09.99	Diğer	0,00	54.559,84	54.559,84
253.01.03	Görüntüleme, Bilgi Toplama ve Takip Sistemleri	0,00	744.191,05	744.191,05
253.02.08	Etiketleme ve Numaralandırma Makinesi	40.458,66	48.550,38	-8.091,72
253.02.10	Matbaacılıkta Kullanılan Makine ve Aletler	3.634,06	5.117,32	-1.483,26
253.02.01	Bilgisayarlar ve Sunucular	3.620.519,98	3.678.684,55	-58.164,57
255.10.03	Yangın Söndürme Tedbir Cihaz ve Araçlar	239.532,88	240.133,53	-600,65

www.balioglu.net

Pamukkale Belediyesinin maddi varlıklarından bir kısmı için amortisman ayrılmaması ve bir kısmı için de varlığın kayıtlı değerinden fazla amortisman ayrılması 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabı'nı etkilemektedir.

Aynı zamanda amortisman uygulaması sonucu; Giderler Hesabı'na yansıması gereken amortisman giderleri kadar 630-Giderler Hesabı, Dönem sonunda 630-Giderler Hesabı'nın yansıması sonucu oluşacak faaliyet sonuçlarını gösteren 690-Faaliyet Sonuçları Hesabı, Faaliyet sonuçlarının bakiyeleri üzerinden değerlendirilecek dönem faaliyet sonucunu gösteren 590-Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabı ya da 591-Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu Hesabı (-) ayrılması gereken amortisman tutarları ya da fazla ayrılan amortisman tutarları kadar hatalı sonuç vermektedir

Yılı dönem faaliyet sonucuna göre, yılı geçtikten sonra önceki yıllar faaliyet sonuçlarını takip etmek için kullanılan 570-Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları Hesabı ya da 580 Geçmiş Yıllar Olumsuz Faaliyet Sonuçları Hesabı (-) ile geçmiş yıllar olumlu ya da olumsuz faaliyet sonuçlarının 5 yıl sonunda net değere aktarılması gerektiğinden, 5 yıllık süreyi doldurmuş geçmiş dönemler için 500-Net Değer/Sermaye Hesabı da amortisman ayrılmamasından etkilenen hesaplardır.

Açıklanan nedenlerle Pamukkale Belediyesinin yıl içinde ve yıl sonunda düzenlenen mali tablolarında 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-), 590-Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabı, 570-Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları Hesabı ve 500-Net Değer/Sermaye Hesabı gerçeği yansıtmamaktadır.

Sonuç olarak Belediye konu ile ilgili gerekli çalışmaları başlattığını belirtmiş olup çalışmaların azami hassasiyet ile devam ettirilmesi gerekmektedir.

BULGU 5: Peşin Ödenen Kira Giderlerinin Gelecek Aylara ve Yıllara Ait Giderler Hesaplarına Kaydedilmemesi

Kira giderlerine ilişkin tutarların gelecek ve cari dönem ayrımı yapılmadan, doğrudan 630-Giderler Hesabı'na kaydedildiği tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 180-Gelecek Aylara Ait Giderler Hesabı'nın niteliğini açıklayan 144'üncü maddesinde söz konusu hesabın cari dönemde meydana gelen ancak, gelecek aylara ait olan peşin ödenmiş giderler ile duran varlıklar ana hesap grubundaki gelecek yıllara ait giderler hesabında kayıtlı tutarlardan tahakkuk zamanına bir yıldan az süre kalanların izlenmesi için kullanılacağı belirtilmektedir.

www.balioglu.net

Hesabın işleyişini anlatan 146'ncı maddesine göre, peşin ödenmiş giderlerden içinde bulunulan aya ait olanlar 630-Giderler Hesabı'na, içinde bulunulan faaliyet döneminin gelecek aylarında tahakkuk ettirilmesi gerekenler bu hesaba, içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemlerde tahakkuk ettirilmesi gerekenler 280-Gelecek Yıllara Ait Giderler Hesabı'na borç kaydedilir, ödenen tutarın tamamı 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak kaydedilir. Diğer taraftan ödenen tutarın tamamı 830-Bütçe Giderleri Hesabı'na borç, 835-Gider Yansıtma Hesabı'na alacak kaydedilmesi gerekmekte olup duran varlıklar ana hesap grubundaki gelecek yıllara ait giderler hesabında kayıtlı tutarlardan takip eden faaliyet dönemi içinde gider hesaplarına yansıtılması gerekenler dönem sonunda bu hesaba borç, 280-Gelecek Yıllara Ait Giderler Hesabı'na alacak kaydedilir.

Gelecek aylara ait giderler hesabındaki tutarlar ilgili oldukları ay sonlarında gider olarak tahakkuk ettirilmek için bu hesaba alacak, 630-Giderler Hesabı'na borç kaydedilir.

Belediyenin 2020 yılı mali tabloları incelendiğinde; 1.011.683,28 TL tutarında arsa ve arazi kiralama giderinin yapıldığı, bu tutarın dönemsellik ilkesine dikkat edilmeden doğrudan 630-Giderler Hesabı'nda muhasebeleştirildiği görülmüştür.

Gelecek aylara ve yıllara ilişkin olarak yapılan ödemelerin doğrudan giderleştirilmesi yerine 180-Gelecek Aylara Ait Giderler ve 280-Gelecek Yıllara Ait Giderler Hesaplarında muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 6: Taşınmaz İcmal Cetvellerindeki Tutarların Bilançodaki Tutarlarla Uyuşmaması

Taşınmaz icmal cetvellerindeki kayıtlar ile Belediyenin bilançosunun ilgili maddi duran varlık hesaplarında yer alan kayıtların birbiri ile uyuşmadığı tespit edilmiştir.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in *"Kayıt şekli"* başlıklı 7'nci maddesinde, Yönetmelik'in eki "Kayıt Planında" yer alan taşınmazların, cinslerine göre hangi formlara kaydedileceği açıklanmış ve kayıtların formlarda yer alan bilgileri içerecek şekilde yapılacağı belirtilmiştir.

Yönetmelik'in aynı maddesinde kamu idarelerinin taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerince hazırlanan formların daha sonra taşınmaz icmal cetvellerinin hazırlanması amacıyla mali hizmetler birimine gönderileceği, mali hizmetler birimince de bu formların konsolide edilerek Yönetmelik'in ekinde (Ek 7) bulunan örneğe uygun şekilde taşınmaz icmal cetvellerinin oluşturulacağı belirtilmiştir.

www.balioglu.net

Yapılan incelenmesi neticesinde; icmal cetvellerindeki kayıtların parasal tutarları ile Belediye bilançosundaki taşınmazların parasal değerlerinin birbirleriyle uyuşmadığı görülmüştür.

- Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar İçin İcmal Cetvelinde yer alan taşınmazların toplam parasal değeri 29.848.487,69 TL,

- Genel Hizmet Alanları İçin İcmal Cetvelinde yer alan taşınmazların toplam parasal değeri 21.311.421,11 TL,

- Sınırlı Ayni Haklar ile Kişisel Haklar ve Tahsis Formunda yer alan taşınmazların toplam parasal değeri 27.764.538,09 TL,

- Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar İçin İcmal Cetvelinde yer alan taşınmazların toplam parasal değeri 2.139.854,34 TL olarak görünmektedir.

Hazırlanan icmal cetvellerinde toplam 81.064.301,23 TL tutarında kayıt yer almasına rağmen Belediyenin 2020 yıl sonu bilançosunda; 250 Arazi ve Arsalar, 251-Yeraltı ve Yerüstü

Düzenleri ile 252-Binalar Hesaplarında toplam 154.811.042,72 TL tutarında kayıt yer almaktadır.

Belediyenin 2020 yıl sonu bilançosunda yer alan 25-Maddi Duran Varlıklar Hesap grubunun olması gerekenden 73.746.741,49 TL fazla göründüğü değerlendirilmektedir.

Belediye cevabına istinaden, tutarlar arasındaki uyumsuzluğun, taşınmaz kayıtları Emlak ve İstimlak Müdürlüğü tarafından tutulurken taşınmazlara ilişkin onarım, değişim gibi işlemlerin ise Fen İşleri Müdürlüğünce tutulması sebebiyle oluşan karışıklıktan kaynaklandığı anlaşılmıştır. İlgili maddi duran varlıklar hesaplarına yapılacak kayıtların taşınmaz icmal cetvellerindeki kayıtlar esas alınarak yapılması gerektiğinden konselide ve kayıt işlemlerine dikkat edilmesi gerekmektedir.

Sonuç olarak Belediye konu ile ilgili gerekli çalışmaları başlattığını belirtmiş olup çalışmaların azami hassasiyet ile devam ettirilmesi gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

www.balioglu.net

BULGU 1: İdarenin Gelir Tahsilat Oranlarının Düşük Olması

Belediyenin bazı gelir kalemlerinde tahsilat oranlarının düşük olduğu görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye Başkanının Görev ve Yetkileri" başlıklı 38'inci maddesinin (f) bendinde Belediye başkanı belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmekle görevli ve yetkili kılınmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun 61'inci maddesinin birinci fıkrasında, muhasebe hizmeti;

"Gelirlerin ve alacakların tahsili, giderlerin hak sahiplerine ödenmesi, para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm malî işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması işlemleridir." şeklinde tanımlanmış, aynı maddenin ikinci fıkrasında muhasebe yetkilisinin, bu hizmetlerin

yapılmasından ve muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından sorumlu olduğu belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un 60'ıncı maddesinin (e) bendinde de, ilgili mevzuatı çerçevesinde idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütmek mali hizmetler biriminin görevleri arasında sayılmıştır.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un, "Ödeme zamanı ve önce ödeme" başlıklı 37'nci maddesinde; "amme alacaklarının hususi kanunlarında belli edilen zamanlarda ödeneceği, hususi kanunlarında ödeme zamanı tespit edilmemiş amme alacaklarının ise Maliye Vekaletince belirtilecek usule göre yapılacak tebliğden itibaren bir ay içinde ödeneceği" hükmü yer almaktadır. Kanun'un "Ödeme emri" başlıklı 55'inci maddesinin birinci fıkrasında; "Amme alacağını vadesinde ödemeyenlere, 7 gün içinde borçlarını ödemeleri veya mal bildiriminde bulunmaları lüzumu bir "ödeme emri" ile tebliğ olunur." denilmektedir.

Belirtilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; amme alacaklarına ilişkin olarak amme borçlusuna bir "ihbarname" düzenlenmeli ve tebliğ edildikten sonra 1 ay içinde ödeme yapılması istenmelidir. Buna rağmen ödeme yapılmazsa borçluya, 7 gün içinde borçlarını ödemesi veya mal bildiriminde bulunması için bir "ödeme emri" düzenlenerek tebliğ edilmelidir.

www.balioglu.net

Belediyenin 2020 yılı hesabının incelenmesi neticesinde; Bütçe Gelir Kesin Hesap Cetvelinde önemli görülen ancak tahakkuk tahsilat oranı düşük kalarak gelecek yıla devreden bazı gelir kalemleri aşağıda gösterilmiştir.

Tablo 10:Tahakkuk Tahsilat Tablosu

Açıklama	Toplam Tahakkuk (TL) (A)	Yılı Net Tahsilatı (TL) (B)	Gelecek Yıla Devreden Tahakkuk (TL)	Tah.Tahsilat Oranı % (B/A)
Çevre Tem. Vergisi	5.973.882,74	1.403.771,55	4.559.886,74	23,50
Eğlence Vergisi	1.194.030,29	114.830,06	1.078.586,00	9,62
İşgal Harcı	31.906,67	4.883,00	27.023,67	15,30
Çevre ve Esenlik Hiz. İlişkin Gelirler	1.214.383,57	313.768,14	892.649,74	25,84
Kira Gelirleri	5.565.216,51	3.316.431,63	2.170.206,53	59,59
Para Cezaları	31.448.448,77	10.617.277,58	20.751.099,62	33,76

Kamu idaresi cevabında, salgın sürecinin getirdiği kısıtlamalardan dolayı işyerlerinin kapanmak durumunda kaldığı ve bu sebeple çeşitli vergilerin tahsil edilmediğini, para cezalarındaki düşük tahsilatın sebebinin ise devam eden mahkeme süreçlerinden kaynaklandığını belirtmişlerdir.

Ancak tabloda belirtilen ve tahsilat oranları düşük kalan gelirler sadece salgın dönemine ait olmayıp geçmiş yıllardan biriken tutarları göstermekte olup söz konusu sorunun genel bir durumu yansıttığı düşünülmektedir. Bu sebeple, yukarda belirttiğimiz mevzuat hükümlerinin uygulanarak tahakkuk tahsilat oranı düşük kalan gelirlerin toplanması gerekmektedir.

BULGU 2: Bazı Mal ve Hizmet Alımlarının Kısımlara Bölünmesi

Belediye tarafından yapılan mal ve hizmet alımlarının; 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda yer alan doğrudan teminle ilgili hükümlere uyulmayarak kısımlara bölündüğü tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

4734 sayılı Kanun'un *"Temel ilkeler"* başlıklı 5'inci maddesinde idareler yapacakları ihalelerde rekabeti, eşit muameleyi ve kaynakların verimli kullanılmasını, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını sağlamakla sorumlu tutulmuştur. Ayrıca eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işleri kısımlara bölünemeyeceği ve bu Kanun'a göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulünün temel usuller olduğu, diğer usullerin Kanun'da belirtilen özel hallerde kullanılabileceği temel ilkeler arasında sayılmıştır.

Bu Kanun'a göre çıkarılan Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin *"Temel İlkeler"* başlıklı 4'üncü maddesinin üçüncü fıkrası ile Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin *"Temel İlkeler"* başlıklı 4'üncü maddesinin üçüncü fıkrasında; eşik değerlerin ya da parasal limitlerin altında kalmak veya bu yönetmeliklerde yer alan diğer hükümlerin uygulanmasından kaçınmak amacıyla mal ve hizmet alımları kısımlara bölünememektedir.

Mezkur Kanun'un *"Doğrudan Temin"* başlıklı 22'nci maddesinin (d) bendine göre; Belediye, temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaşeye ilişkin alımları ile 2020 yılı için Ocak ayı sonuna kadar 90.358 TL'yi, Şubat ayı başından 2020

yılı sonuna kadar ise 97.008 TL'yi aşmayan alımları için doğrudan temin usulünü kullanabilmektedir.

Buna göre aynı nitelikteki ihtiyaçlar parasal sınırın altında kalacak şekilde bölünerek doğrudan temin yöntemiyle gördürülemez.

Yapılan denetimde ise planlama eksiklikleri sebebiyle anons sistemi alımları ile özel yetkiye sahip olanlar hariç iş makinelerinin muhtelif tamir bakım işlerinin kısımlara bölündüğü görülmüştür.

Belediyenin, işleri parasal sınırın altında bırakma amacında olmadığı görülmüş olup Belediye cevabında da özetle, araçların ne zaman arızalanacığının bilenemediği gerekçesiyle doğrudan temin usulünün kullanıldığı belirtilmiştir.

Ancak araç tamir bakım ihtiyacının geçmiş yıllardaki veriler de ele alınarak; araç sayısı, bakım ve arızalanma sıklığı ve maliyetlerine ilişkin istatistiki çalışma yapılması gerekmektedir. Nitekim araç bakım onarım işlerini ihale usulüyle yerine getiren birçok belediye bulunmaktadır.

www.balioglu.net

Belirtilen nedenlerle ihtiyaçların zamanında belirlenmesine daha dikkat ederek usulüne uygun olarak ihale edilmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Belediyenin Borçlanma Sınırını Aşması

Belediyenin toplam borç stokunun 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda belirtilen sınırın üzerinde olduğu tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun *"Borçlanma"* başlıklı 68'inci maddesinin (d) bendine göre; belediyeler ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, faiz dahil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşen bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenenen yeniden değerleme oranıyla artırılan miktarını aşamaz.

Kanun hükmünden de anlaşılacağı üzere borç stok tutarı hesabına faiz giderlerinin de dahil edilmesi gerekmektedir. Henüz kullanılmamış krediler için faiz tutarı bilinememekle birlikte, gerçekleşen borçlanmaların faizleri de muhasebe hesaplarında yer aldığından borç stok tutarına dahil edilmesi gerekmektedir. Kaldı ki, onayı alınan ancak henüz kredileşmemiş tutarlar borç toplamında zaten görünmemektedir.

2019 yılı bütçe geliri 187.511.281,26 TL olup, yeniden değerleme oranı ile arttırılması sonucu (%22,58) bulunan tutar 229.851.328,57 TL'dir. Dolayısıyla Belediyenin borçlanma sınırı 229.851.328,57 TL'dir.

Belediyenin 2020 yılı sonu itibariyle 247.520.865,34 TL borcu bulunmaktadır. Mevcut borç stokunun, anılan mevzuat hükmüne göre borçlanma sınırının 17.669.536,77 TL üzerinde olduğu görülmektedir.

Borçlanmaların genel olarak yapılması elzem olan üst yapı çalışmaları için kullanıldığı belirtilmiştir. Ancak mevzuatta acil veya zorunlu ihtiyaçların karşılanması için borçlanma sınırının aşılabileceğine dair bu şekilde bir istisna bulunmamaktadır.

Bununla birlikte Belediyenin cevabında özetle, kredinin hangi bankadan alınacağı önceden bilinemediğinden faiz vb. giderlerin hesaplamaya katılmadığı belirtilmiştir. Ancak alınmış olan krediler için faiz vb. giderler belli olduğundan ve muhasebe kayıtlarında yer aldığından göz önünde bulundurulması gerekmektedir

Belediyenin yüksek borçlanmanın getireceği risklerle karşılaşmaması için yapacağı borçlanmalarda yukarıda açıklanan kanuni borçlanma sınırına uygun hareket etmesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 4: İlk Madde ve Malzemeler Hesabı'nın Tüketime İlişkin Gider Kayıtlarının Düzensiz Olması

150-İlk Madde ve Malzemeler Hesabı'nda kayıtlı tutarlardan kullanılmak suretiyle tükenen malzemelere ilişkin giderleştirme kayıtlarında tarih açısından düzensizlik olduğu tespit edilmiştir.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin *"Kayıt zamanı, kayıt değeri ve değer tespit komisyonu"* başlıklı 13'üncü maddesine göre, taşınırlar, edinme şekline bakılmaksızın kamu idaresince kullanılmak üzere teslim alındığında giriş kaydı yapılırken; tüketime verildiğinde, satıldığında, başka harcama birimlerine devredildiğinde, bağışlandığında ya da yardım yapıldığında, çeşitli nedenlerle kullanılamaz hale geldiğinde, hurdaya ayrıldığında veya kaybolma, çalınma, canlı taşınırın ölümü gibi yok olma hallerinde çıkış kaydı yapılmaktadır.

Mezkur Yönetmeliğin *"Taşınır giriş ve çıkış işlemlerinin muhasebe birimine bildirilmesi"* başlıklı 30'uncu maddesinin ikinci fıkrasına göre, muhasebe kayıtlarında 150-İlk Madde ve Malzemeler Hesabı'nda izlenen tüketim malzemelerinin çıkışları için düzenlenen

taşınır işlem fişleri muhasebe birimine gönderilmemektedir. Bunun yerine, genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinde üç aylık dönemler itibariyle, diğer idarelerde ise üç ayı geçmemek üzere üst yöneticiler tarafından belirlenen sürede kullanılmış tüketim malzemelerinin onaylı bir listesi, en geç ilgili dönemin son iş günü mesai bitimine kadar muhasebe birimine gönderilir.

Ayrıca Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği' nin 113, 114, 115 ve 116' ncı maddelerinde 150-İlk Madde ve Malzeme Hesabı'na kaydedilmesi gereken mal ve malzemelerin muhasebe kayıtlarından hangi hallerde çıkarılacağına ilişkin esaslar açıklanmıştır.

Yukarıda yer alan açıklamalar neticesinde kullanılmak suretiyle tüketilen ilk madde ve malzemelerin üç ayı geçmeyecek şekilde belirlenecek sürelerle gider kayıtlarının yapılması gerekmektedir. Aksi halde mevcut uygulama stok takibi açısından risk teşkil etmektedir.

BULGU 5: İşçilerin Yıllık İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması

www.balioglu.net

Pamukkale Belediyesi'nin 2020 mali yılına ilişkin yapılan denetimler sonucunda, işçilerin yıllık izinlerini kullanmayıp biriktirdiği görülmüştür.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 50'nci maddesinde, dinlenmenin çalışanların bir hakkı olduğu ve bu hakların kullanımının kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır. 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 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 şekli Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanacak bir yönetmelikle gösterileceği belirtilmiş, 03.03.2004 tarih ve 25391 sayılı Resmi Gazete de yayımlanan Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nde de Kanuna uygun olarak yıllık izinlerin kullanımı ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır.

Yine Kanunu'nun "Yıllık ücretli izin hükümlerine aykırılık" başlıklı 103 üncü maddesinde, yönetmeliğe aykırı olarak izin kullandırmayan veya eksik kullandıran işverene bu durumda olan her işçi için idari para cezası verileceği hükmü vardır. İdari para cezası ödenmesi durumunda, görevini yapmayan harcama yetkililerine rücu edilmesi mevzuat gereğidir.

"Dinlenme" bir hak olarak Anayasamızda yer almakta, İş Kanunu da bu haktan vazgeçilemeyeceğini hüküm altına almaktadır. Bir yıl boyunca fiziken çalışarak yorulan bir işçinin dinlenmesi, hem kendi sağlığı, hem de iş güvenliği açısından gereklidir.

İş Kanunu'nun 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, yıllık iznin kullanılıp kullanılmamasına ilişkin bir esneklik olarak değil, izin kullanılamadan iş akdinin feshedilmiş olması durumlarında, işçinin mağduriyetinin önlenmesi olarak algılanması gerekmektedir.

İşçi emekli olduğunda veya iş sözleşmesi son bulduğunda, kullanılmayan izin sürelerine ait ücretinin son ücret üzerinden ödenmesi nedeniyle işçiler izin kullanmaktan feragat edebilmektedir. İşveren olarak kurum yönetimlerine düşen görev çalışanların anayasal haklarının kendi rızalarıyla bile olsa ihlaline yol açan bu uygulamaya izin vermemek olduğundan, yıllık izinlerin kanunun öngördüğü şekilde kullandırılması sağlanmalıdır. Yıllık izni kullandırma zamanını belirlemek işverenin yönetim yetkisi kapsamındadır. Bazı dönemlerde iş yoğunluğu azalmaktadır. İdare, işleri aksatmayacak şekilde toplu izin uygulayabilir, tüm izni bir anda kullandırabileceği gibi, aylara da bölebilir.

Pamukkale Belediyesinde yapılan incelemelerimizde kurum işçilerinin önemli bir kısmının 100 ve 200 üzeri izinlerinin biriktiği görülmüştür. Toplam biriken izinleri 100 ve üzeri olan daimi işçi sayısı toplam daimi işçilerin dörtte birine karşılık gelmektedir. Bu durumun idarenin mali durumu açısından önemli bir risk oluşturabileceği düşünülmektedir.

Belediyede çalışan işçilere mevzuatta belirtilen hususlar çerçevesinde yıllık izinlerin kullandırılacağı ifade edilmiş olmakla birlikte, henüz uygulamaya geçilmemiştir.

Sonuç olarak, daimi işçi olarak çalışan personel tarafından yıllık izinlerinin kullanılmayıp yıllar itibariyle devrederek devam edilmesi yıllık izin düzenlemelerine aykırı bir uygulama olarak hem iş ve işçi verimliliğini olumsuz yönde etkileyebilecek hem de idarenin

www.balioglu.net

nakit yönetimi, geleceğe yönelik yükümlülükleri ve iş yönetimi süreçlerini güçleştirerek iş ve işlemlerinde hukuka uygunluk sorumluluğunu gündeme getirecektir.

Bu sebeple daimi işçilerin yıllık izinlerinin belirtilen etkenlerin değerlendirilmesi ile uygun şekilde planlanarak düzenli olarak kullandırılması gerekmektedir.

BULGU 6: İşyeri Açma ve Çalışma Yönetmeliği'ne Aykırılıklar

Belediye sınırlarında belediyenin kiraya verdiği işyerlerinin yarısında işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmaksızın faaliyet yürüten işletmelerin olduğu ve bu işletmelerle ilgili yönetmeliğe aykırı işlem tesis edildiği görülmüştür.

a. İşyeri Açma Ve Çalışma Ruhsatı Olmaksızın Faaliyet Yürüten İşletmeler

10.08.2005 tarih ve 25902 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'e göre belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bu Yönetmelik kapsamındaki işyerlerinin açılıp faaliyet göstermesi için ilgili belediyeden işyeri açma ve çalışma ruhsatının olması gerekmektedir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun *"İşyeri Açma İzni Harcı*" başlıklı 81'inci maddesinde;

"*Belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir işyerinin açılması "İşyeri Açma İzni Harcına" tabidir."* hükmü yer almaktadır.

Emlak ve İstimlak Müdürlüğünden alınan verilere göre, Kurumun yetki ve görev sınırları içinde 31.12.2020 tarihi itibariyle kiraya verilen 112 işyerlerinden 56'sı için işyeri açma ve çalışma ruhsatı verildiği ve sadece bu işyerlerinden işyeri açma ve çalışma ruhsatı harcı tahsil edildiği tespit edilmiştir. Ancak Kurumun Mali Hizmetler Müdürlüğünden alınan işyeri çevre temizlik vergisi aktif mükellef listesinde ÇTV beyanı olan 80, ÇTV beyanı olmayan 20 ve ÇTV'den muaf olan 12 olmak üzere 112 iş yeri kiraya verilmiş olup bunların hepsi aktif işletme olduğu görülmüştür.

Zabıta Müdürlüğünün konu ile ilgili olarak mail ortamında gönderdiği yazıda; "2020 yılı Mart Ayı içerisinde tüm dünyada salgın olarak ilan edilen Covid-19 virüsü nedeniyle işyerlerinde çeşitli önlemler alınmış olup, Kaymakamlık tarafından diğer kurumlar ile birlikte görevlendirilmeler yapılmış tüm işyerleri Covid-19 önlemleri kapsamlnda denetlenmiştir. Bu denetimler esnasında ruhsatl olmayan işyerlerinin tespit edilmesi durumunda sözlü olarak uya rılmışlardır. Salgın süresince önlem amaçlı işyerlerinden yazılı belge alıp verme hususlarında ekiplerimiz daha hassas davranmışlardır. Belediyemiz tarafından kiraya verilen işyerlerinin denetimleri de bu kapsamda sağlanmlş olup, ruhsatı olmayan işyerlerine sözlü olarak ruhsat

www.balioglu.net

alması hususunda uyarılarda bulunulmuştur..." denilmekte olup ruhsatsız çalışan işyerleri ile alakalı sözlü ikazın dışında herhangi bir işlem yapılmadığı yazı ile beyan edilmiştir.

Bu verilerden hareketle, toplam 56 adet işyerinin ruhsatsız faaliyet gösterdiği; buna bağlı olarak da Belediyenin, işyeri açma ve çalışma ruhsat harcı geliri kaybının olduğu değerlendirilmektedir.

b- İşyeri Açma Ve Çalışma Ruhsatı Alınmadan Faaliyette Bulunan İşyerlerine Kapatma Cezası Verilmemesi:

10.08.2005 gün ve 25902 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren İşyeri Açma Ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in "İşyeri açılması" başlıklı 6'ncı maddesinde, *"Yetkili idarelerden usulüne uygun olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan işyeri açılamaz ve çalıştırılamaz. İşyerlerine bu Yönetmelikte belirtilen yetkili idareler dışında diğer kamu kurum ve kuruluşları ile ilgili meslek kuruluşları tarafından özel mevzuatına göre verilen izinler ile tescil ve benzeri işlemler bu Yönetmelik hükümlerine göre ruhsat alma mükellefiyetini ortadan kaldırmaz. İşyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan açılan işyerleri yetkili idareler tarafından kapatılır..."* düzenlemesi yapılmıştır.

Belediye zabıta ekiplerince ruhsatsız işyeri çalıştıranlar tespit edildiği halde sözlü uyarıda bulunulduğu ifade edilmiştir. Ancak Yönetmelik'teki "İşyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan açılan işyerleri yetkili idareler tarafından kapatılır." hükmüne göre yapılacak işlem faaliyetine devam eden işyerinin faaliyetine sözlü uyarı yaparak devam etmesi değil kapatılmasıdır. Belediye Yönetmelik'teki hükmü uygulamak yerine yetkisi olmadığı halde ihtar vermiştir.

5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun "Emre aykırı davranış" başlıklı 32'nci maddesinin birinci fıkrasında; "Yetkili makamlar tarafından adlî işlemler nedeniyle ya da kamu güvenliği, kamu düzeni veya genel sağlığın korunması amacıyla, hukuka uygun olarak verilen emre aykırı hareket eden kişiye yüz Türk Lirası idarî para cezası verilir. Bu cezaya emri veren makam tarafından karar verilir." hükmü yer almaktadır.

İşyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan faaliyette bulunan işyerlerine yönetmelik hükümlerine uygun işlem yapılmadığı tespit edilmiştir.

Belediye cevabında; içinden geçilen olağandışı bir durum olan COVİT-19 süreci dolayısıyla gerekli işlemlerin gerçekleştirilemediği süreç sonunda mevzuatın uygulanacağı belirtilmiş olup söz konusu işlemlerin mevzuata uygun olarak yerine getirilmesi gerekmektedir.

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**
Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı ile Birikmiş Amortismanlar Hesabı'nın Birbirine Eşit Olmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	Söz konusu husus ile ilgili olarak düzeltici işlem tesis eildiği görülmüştür.
Kalkınma Ajansına Gönderilecek Tutarların Kamu İdareleri Payları Hesabı'nda İzlenmemesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	Söz konusu husus ile ilgili olarak düzeltici işlem tesis edilmiştir.
İstihdam Edilen İşçiler İçin Kıdem Tazminatı Karşılığı Ayrılmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	Kıdem tazmınatı karşılığı ayrılmaması ile ilgili olarak düzeltici işlem tesis edildiği görülmüştür.
Faiz Gelirlerinin Brüt Tutar Üzerinden Muhasebeleştirilmemesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	Söz konusu husus ile ilgili olarak düzeltici işlem tesis edilmiştir.

www.balioglu.net

Yevmiye Numaralandırma Sisteminin Mevzuat Hükümlerine Aykırı Olması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	Hem Vera programında yapılan incelemede hem de Belediyeden alınan bilgilerde, yevmiye numaralandırma sırasında ve boş yevmiye kaydı olup olmadığı hususunda mevzuata aykırılık olmadığı görülmüştür.
Belediye Tarafından Kiraya Verilen Bazı İşyerlerinin İş Yeri Açma ve Çalışma Ruhsatının ve Çevre Temizlik Vergisi Mükellefiyetinin Bulunmaması	2018	Yerine Getirilmedi	Belediye tarafından kiraya verilen bazı işyerlerinin iş yeri açma ve çalışma ruhsatının ve Çevre Temizlik Vergisi mükellefiyetinin bulunmaması 2020 yılında da devam ettiğinden, 2020 yılı Sayıştay Denetim Raporunun 'Diğer Bulgular" bölümünün 6'ıncı maddesinde “İşyeri Açma ve Çalışma

www.balioglu.net

			Yönetmeliği'ne Aykırılıklar"başlığı altında bulgu düzenlenmiştir.
Bütçe Gelir Kalemlerinden Bazılarının Tahsilat/Tahakkuk Oranının Düşük Olması	2018	Yerine Getirilmedi	Bütçe gelir kalemlerinden bazılarının tahsilat/tahakkuk oranının düşük olması 2020 yılında da devam ettiğinden, 2020 yılı Sayıştay Denetim Raporunun 'Diğer Bulgular'' bölümünün 1'inci maddesinde" İdarenin Gelir Tahsilat Oranlarının Düşük Olması" başlığı altında bulgu düzenlenmiştir.
Toplam Borç Stokunun Yasal Sınırı Aşması	2018	Yerine Getirilmedi	Toplam borç stokunun yasal sınırı aşması 2020 yılında da devam ettiğinden, 2020 yılı Sayıştay Denetim Raporunun 'Diğer

www.balioglu.net

			Bulgular" bölümünün 3'üncü maddesinde " Belediyenin Borçlanma Sınırını Aşması" başlığı altında bulgu düzenlenmiştir.
Geçici Kabulü Yapılan İşlerin Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabından İlgili Maddi Duran Varlık Hesaplarına Aktarılmaması	2018	Yerine Getirilmedi	Geçici kabulü yapılan işlerin yapılmakta olan yatırımlar hesabından ilgili maddi duran varlık hesaplarına aktarılmaması 2020 yılında da devam ettiğinden, 2020 yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular" bölümünün 3'üncü maddesinde aynı konu hakkında bulgu düzenlenmiştir.
İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabı'nın Hatalı Kullanımı	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	2018 yılı Sayıştay Denetim Raporunda, araç ve

www.balioglu.net

			iş makinesi kiralaması, çöp konteyneri, bayat ekmek kutusu, çöp poşeti, çöp konteyner alımı, çöp toplama ve süpürme işi hizmet alımından kaynaklanan toplam 3.481.703,26 TL tutarında katma değer vergisinin 191 İndirilecek KDV hesabına kaydedildiği yönünde bulgu yazılmıştır. Mezkur raporda "Yıllar itibariyle yapılan hatalı uygulama neticesinde, 190 Devreden KDV Hesabı'nın yıl sonu borç bakiyesi 13.146.077,66 TL'ye ulaşmıştır. " denilmiştir. 2020 yılına ilişkin yapılan incelemede ise 191 İndirilecek

www.balioglu.net

			KDV Hesabı'nın kullanılmadığı ve önceki yıllardaki hatalı kullanım sebebiyle 190 hesabında sebebiyet verilen şişkinliğin giderilmeye çalışıldığı görülmüştür. Sonuç olarak araç ve iş makinesi kiralaması, çöp konteyneri, bayat ekmek kutusu, çöp poşeti, çöp konteyner alımı, çöp toplama ve süpürme işlerinde 191 hesabının artık kullanılmadığı anlaşılmıştır.
Taşınmaz İcmal Cetvellerindeki Tutarların Bilançodaki Tutarlarla Uyuşmaması	2018	Yerine Getirilmedi	Taşınmaz icmal cetvellerindeki tutarların bilançodaki tutarlarla uyuşmaması 2020 yılında da devam ettiğinden, 2020 yılı Sayıştay

www.balioglu.net

			Denetim Raporunun "Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular" bölümünün 6'ıncı maddesinde aynı konu hakkında bulgu düzenlenmiştir.
Belediyenin Taşımaz Kayıtları ile Tapu Müdürlüğünün Kayıtları Arasında Uyumsuzluk Olması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Belediyenin taşınmaz icmal cetvelinde 548 , tapu müdürlüğü kayıtlarında ise 545 adet taşınmaz olduğu görülmüştür. Hata büyük ölçüde düzeltildiğinden bulgu yazılmasını gerektirecek bir durum olmadığı değerlendirilmiştir. Excel çalışmaları dosyalar bölümündedir.

www.balioglu.net