T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ERZİNCAN BELEDİYESİ

2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu

www.balioglu.net

Kasım 2020

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ 1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU 7
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU 8
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI 8
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ 9
6. DENETİM GÖRÜŞÜ 12
7. DENETİM BULGULARI 13
8. EKLER 29

www.balioglu.net

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1. Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu (TL) 3
Tablo 2. 2019 Yılı Gelir Bütçesi ve Gerçekleşen Tutarlar 3
Tablo 3. 2019 Yılı Gider Bütçesi ve Gerçekleşen Tutarlar 4
Tablo 4. Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2017-2019) Seyri 4
Tablo 5. Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2017-2019) Seyri 5
Tablo 6. 2017-2019 Yılları Bütçe Dengesi 6
Tablo 7. 2017-2019 Yılları Faaliyet Dengesi 6
Tablo 8. Belediyenin Kurduğu ve/veya Sermaye Ortağı Olduğu Şirketler 6
Tablo 9: 2019 Yılı için Grup ve Derecelerine Göre Binaların Yıllık ÇTV Tutarları 23
Tablo 10. 2019 Yılı Borçlanma Limiti 26
Tablo 11. 2019 Yılı Borçları 26

www.balioglu.net

KISALTMALAR

AŞ. **:** Anonim Şirketi

ÇTV **:** Çevre Temizlik Vergisi

KDV **:** Katma Değer Vergisi

Ltd. Şti. **:** Limited Şirketi

No.lu **:** numaralı

SGK **:** Sosyal Güvenlik Kurumu

T.C. **:** Türkiye Cumhuriyeti

TL **:** Türk Lirası

vb. **:** ve benzeri

www.balioglu.net

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanakları

1. Ticari Faaliyet Konusu Olmayan Giderlere İlişkin Katma Değer Vergisinin İndirim Konusu Yapılması

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Gelir İşlemlerinin Mali Hizmetler Birimi Dışında Yürütülmesi

2. İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması

3. Sayıştay İlamlarının İnfaz Edilmemesi

4. Katma Değer Vergisi Kaydının Gelir Tahakkuku Aşaması Yerine Tahsilat Aşamasında Yapılması

5. Gelir İşlemlerine İlişkin Muhasebe Birimi Verileri ile Gelir Servisi Verileri Arasında Uyumsuzluk Bulunması

6. İlan ve Reklam Vergilerinin Eksik Tahakkuk Ettirilmesi

7. İşyerlerinden Alınan Çevre Temizlik Vergilerinin Hatalı Hesaplanması

8. Emlak Vergisi Konusu Olan Binaların İnşaat Sınıflarının Hatalı Tespiti

9. Borçlanma Sınırının Aşılması

www.balioglu.net

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın *"Mahalli idareler"* başlıklı 127'nci maddesinde; belediyeler, belde halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları seçimlerle oluşturulan kamu tüzel kişileri olarak tanımlanmış; kuruluş, görev ve yetkilerinin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

Erzincan 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 yetki ve sorumluluklar çerçevesinde yürütmektedir.

Belediyenin temel mevzuatı 5393 sayılı Belediye Kanunu olup, bu Kanun'da görev, yetki, sorumlulukları ile organları, teşkilatı, bütçe ve denetimi gibi temel hususlar düzenlenmektedir. 5393 sayılı Kanun'un *"Belediyenin görev ve sorumlulukları"* başlıklı 14'üncü maddesinde, belediyelerin mahallî 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 amacıyla adımlar atabileceği ve gıda bankacılığı yapabileceği hüküm altına alınmıştır.

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'da Belediye organları Belediye Meclisi, Belediye Encümeni ve Belediye Başkanı olarak öngörülmüştür. Karar organı olan Belediye Meclisi, biri Belediye Başkanı olmak üzere 32 üyeden oluşmaktadır.

www.balioglu.net

Belediye teşkilâtı; norm kadro esaslarına uygun olarak yazı işleri, malî hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşmaktadır. Beldenin 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 kurulabilmektedir. Bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi belediye meclisinin yetkisi dâhilindedir.

Belediyelerdeki tüm kadrolara yapılacak 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 nüfusuna göre en çok dört belediye meclis üyesini belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirebilmektedir.

Erzincan Belediyesinin teşkilat yapısında, Özel Kalem Müdürlüğü, Teftiş Kurulu Müdürlüğü ve Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü doğrudan Başkana bağlı birimler olarak belirlenmiştir. Başkana bağlı üç başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin 19 hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili başkan yardımcılığına bağlı olarak faaliyet göstermektedir.

www.balioglu.net

Belediye verdiği hizmetleri; memur (657-4/A) statüsünde 191 personel, sözleşmeli personel (657-4/B) statüsünde 31 personel, işçi (657-4/D) statüsünde ise 246 personel ile gerçekleştirmektedir. Ayrıca belediye şirketinden hizmet alımı yoluyla çalıştırılan 818 işçi bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 12'nci maddesinde, genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri içinde mahallî idareler bütçeleri de sayılmış, mahallî idare bütçesi, mahallî idare kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesi olarak tanımlanmıştır.

Belediyeler bütçe işlemlerini 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda yer alan bütçe ilkeleri doğrultusunda, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirmektedir.

Belediyenin stratejik planına ve performans programına uygun olarak, analitik bütçe sistemine göre belediye başkanı tarafından hazırlanan bütçe, belediyenin malî 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. Belediye, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

Erzincan Belediyesinin 2019 mali yılı bütçesi ile 202.500.000 TL gelir ve ödenek öngörülmüş olup, önceki yıldan devreden ödenek bulunmamaktadır. Yıl içinde 171.728.278,43 TL bütçe gideri yapılmış, ödenek üstü harcama yapılmamış, 30.771.721,57 TL ödenek iptal edilmiş ve 2020 yılına ödenek devretmemiştir.

Tablo 1. Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu (TL)

Giderin Çeşidi	Önceki Yıldan Devreden Ödenekler	Bütçe ile Verilen Ödenekler	Aktarmayla Eklenen/ Düşülen Ödenekler	Net Bütçe Ödeneği	Bütçe Giderleri Toplamı	İptal Edilen Ödenekler	Sonraki Yıla Devreden Ödenekler
Personel Giderleri	0,00	30.893.848,56	5.857.634,45	36.751.483,01	36.751.483,01	0,00	0,00
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	2.559.360,00	3.615.503,63	6.174.863,63	6.174.863,63	0,00	0,00
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0,00	102.141.988,36	-3.069.275,00	99.072.713,36	95.818.610,07	3.254.103,29	0,00
Faiz Giderleri	0,00	1.023.000,00	5.104.383,10	6.127.383,10	6.127.383,10	0,00	0,00
Cari Transferler	0,00	4.459.200,00	-1.367.655,04	3.091.544,96	3.091.544,96	0,00	0,00
Sermaye Giderleri	0,00	39.246.603,08	-1.972.975,14	37.273.627,94	22.756.009,66	14.517.618,28	0,00
Sermaye Transferleri	0,00	1.926.000,00	-917.616,00	1.008.384,00	1.008.384,00	0,00	0,00
Yedek Ödenekler	0,00	20.250.000,00	-7.250.000,00	13.000.000,00	0,00	13.000.000,00	0,00
Toplam	**0,00**	**202.500.000,00**	**0,00**	**202.500.000,00**	**171.728.278,43**	**30.771.721,57**	**0,00**

Belediyenin 2019 yılı tahmini bütçe gelir ve giderleri ile gerçekleşme yüzdeleri aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2. 2019 Yılı Gelir Bütçesi ve Gerçekleşen Tutarlar

Bütçe Gelirinin Çeşidi	Gelir Tahmini (TL)	Gerçekleşen Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
Vergi Gelirleri	20.213.991,03	13.515.247,78	66,86
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	48.043.708,77	29.383.597,86	61,16
Alınan Bağış ve Yardımlar	5.866.000,00	5.588.195,00	95,26
Diğer Gelirler	120.855.721,20	105.210.098,20	87,05
Sermaye Gelirleri	7.550.579,00	16.145.628,82	213,83
Bütçe Geliri Toplamı	**202.530.000,00**	**169.842.767,66**	**83,86**
Bütçe Gelirlerinden Ret ve İadeler	30.000,00	225.312,56	751,04
Net Bütçe Geliri	**202.500.000,00**	**169.617.455,10**	**83,76**

www.balioglu.net

Buna göre 2019 yılında net bütçe geliri % 83,76 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri (%66,86) ve teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%61,16) beklenenin çok altında, sermaye gelirleri ise (%213,83) beklenenin çok üstünde gerçekleşmiştir. Gelirlerin %100'e yakın gerçekleşmesi için bütçe hazırlama sürecinde daha etkin çalışmalar yürütülmesi ve gelir yönetiminde etkinliğin sağlanması gerekmektedir.

Tablo 3. 2019 Yılı Gider Bütçesi ve Gerçekleşen Tutarlar

Bütçe Giderinin Çeşidi	Başlangıç Ödeneği (TL)	Gerçekleşen Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
Personel Giderleri	30.893.848,56	36.751.483,01	118,96
SGK Devlet Primi Giderleri	2.559.360,00	6.174.863,63	241,27
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	102.141.988,36	95.818.610,07	93,81
Faiz Gideri	1.023.000,00	6.127.383,10	598,96
Cari Transferler	4.459.200,00	3.091.544,96	69,33
Sermaye Giderleri	39.246.603,08	22.756.009,66	57,98
Sermaye Transferleri	1.926.000,00	1.008.384,00	52,36
Yedek Ödenekler	20.250.000,00	0,00	0,00
Bütçe Giderleri Toplamı	**202.500.000,00**	**171.728.278,43**	**84,80**

Buna göre 2019 yılında bütçe giderleri % 84,80 seviyesinde gerçekleşmiştir. Faiz giderlerinde başlangıç bütçesinde öngörülen tutar % 498,96 oranında aşılmıştır. Personel harcamalarına ilişkin gider kalemleri beklenenin üstünde (%118,96 ve %241,27) gerçekleşirken, diğer giderler beklenenin altında gerçekleşmiştir. Bütçe giderlerinin tahmin edilenin altında gerçekleşmesi, mali yönetim açısından olumlu bir durum olarak değerlendirilebilse de bunun kamu hizmetlerinde sürekli bir kısıntıya gitme gibi bir olumsuz durum oluşturmaması gerekir.

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

Tablo 4. Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2017-2019) Seyri

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2017 Yılı (TL) (A)	2018 Yılı (TL) (B)	2019 Yılı (TL) (C)	Değişim Oranı (%) [D=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	9.239.339,62	9.373.490,25	13.515.247,78	44,19
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	32.133.651,08	28.571.978,88	29.383.597,86	2,84
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	12.635.263,32	22.018.940,48	5.588.195,00	-74,62
Diğer Gelirler	60.842.313,08	72.915.723,31	105.210.098,20	44,29
Sermaye Gelirleri	2.541.816,25	3.632.699,79	16.145.628,82	344,45
Bütçe Gelirleri Toplamı	**117.392.383,35**	**136.512.832,71**	**169.842.767,66**	**24,42**
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	2.149.928,71	55.460,80	225.312,56	306,26
Net Bütçe Gelirleri Toplamı	**115.242.454,64**	**136.479.475,91**	**169.617.455,10**	**24,28**

www.balioglu.net

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2019 yılında gelirler bir önceki yıla göre 33.137.979,19 TL'lik (%24,28) artış göstermiştir. Bu çerçevede; alınan bağış ve yardım ile özel gelirlerde 16.430.745,48 TL (%74,62) azalış olmasına rağmen; vergi gelirlerinde 4.141.757,53 TL (%44,29), diğer gelirlerde 32.294.374,89 TL (%44,19) ve sermaye gelirlerinde 12.512.929,03 TL (%344,45) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur. Artışın büyük oranda devralınan belde belediyelerin gelirlerinin ve aynı şekilde merkezi idare vergi gelirlerinden alınan paylarının eklenmesi sonucu arttığı anlaşılmakla birlikte, gelir yönetiminde sağlanan başarı da bu artışta etkili olmuştur.

Tablo 5. Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2017-2019) Seyri

Bütçe Giderinin Çeşidi	2017 YILI (TL) (A)	2018 YILI (TL) (B)	2019 YILI (TL) (C)	DEĞİŞİM ORANI (%) [D=(C-B)/B]
Personel Giderleri	18.589.012,30	20.735.585,77	36.751.483,01	77,24
SGK Devlet Prim Giderleri	3.021.890,54	3.287.654,93	6.174.863,63	87,82
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	74.397.611,62	101.004.117,45	95.818.610,07	-5,13
Faiz Giderleri	273.928,40	646.700,41	6.127.383,10	847,48
Cari Transferler	2.605.788,16	2.458.920,99	3.091.544,96	25,73
Sermaye Giderleri	16.661.622,93	44.855.053,39	22.756.009,66	-49,27
Sermaye Transferleri	2.213.696,42	3.274.897,90	1.008.384,00	-69,21
Bütçe Giderleri Toplamı	**117.766.550,37**	**176.262.930,84**	**171.728.278,43**	**-2,57**

www.balioglu.net

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2019 yılında 2018 yılına göre 4.534.652,41 TL (%2,57) azalmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2019 yılında personel giderlerinin 16.015.897,24 TL (%77,24), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 2.887.208,70 TL (%87,82) arttığı görülmektedir. Personel harcaması niteliğindeki bu giderlerin artışı Erzincan Belediyesine bağlanan belde belediyelerinden gelen personel nedeniyle artan personel sayısından kaynaklanmıştır. Mal alım ve hizmet giderlerinde 5.185.507,38 TL'lik (%5,13), sermaye giderlerinde 22.099.043,73 TL'lik (%49,27) ve sermaye transferlerinde 2.266.513,90 TL'lik (%69,21) azalış olmuş, buna karşın faiz giderlerinde 5.480.682,69 TL'lik (%847,48) bir artış olmuştur. Faiz artışı devralınan beldelerin kredi faizlerinden kaynaklanmış olup, özellikle bütçe yönetiminde dengenin sağlanması amacıyla tasarrufa gidilerek, sermaye giderleri azaltılmış ve bütçe denkliği sağlanmaya çalışılmıştır.

Belediyenin bütçe gelir/gider dengesine ilişkin 3 yıllık verileri aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 6. 2017-2019 Yılları Bütçe Dengesi

Yıl	Bütçe Gelirleri Toplamı (TL)	Bütçe Giderleri Toplamı (TL)	Bütçe Dengesi (TL)
2017	115.242.454,64	117.766.550,37	-2.524.095,73
2018	136.479.475,91	178.778.292,12	-42.298.816,21
2019	169.617.455,14	171.728.278,43	-2.110.823,33

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 13'üncü maddesinin (h) bendinde yer alan "Bütçelerde gelir ve gider denkliğinin sağlanması esastır" hükmü gereğince, bütçe dengesinin sıfıra eşit olması beklenir. Erzincan Belediyesinde 2017 yılında bütçe dengesinden %2 oranında bir sapma söz konusu iken, 2018 yılında bu sapma %31 düzeyine çıkmış, 2019 yılında ise %1'e inmiştir. 2019 yılı bütçe dengesi göstergesi sıfıra yakın olup olağan düzeylerdedir.

Belediyenin faaliyet gelir/gider dengesine ilişkin 3 yıllık verileri aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 7. 2017-2019 Yılları Faaliyet Dengesi

Yıl	Faaliyet Gelirleri Toplamı	Faaliyet Giderleri Toplamı	Faaliyet Dengesi
2017	113.967.496,41	101.860.436,31	12.107.060,10
2018	135.527.869,87	150.959.180,16	-15.431.310,29
2019	185.516.444,74	170.992.829,44	14.523.615,30

www.balioglu.net

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2019 yılı Faaliyet Gideri 170.992.829,44 TL, Faaliyet Geliri 185.516.444,74 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 14.523.615,30 TL olarak gerçekleşmiştir.

Erzincan Belediyesinin kurduğu ve/veya sermaye ortağı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 8. Belediyenin Kurduğu ve/veya Sermaye Ortağı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediye Sermayesinin Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Ertur Yakıt İletişim Gıda ve Turizm Hiz. San Tic. AŞ.	400.000,00	339.200,00	84,8
2	Erzintaş Petrol İnşaat Hizmet Gıda San. Tic. AŞ.	1.000.000,00	975.300,00	97,53
3	Kavaş İnş. Pet. Tem. Rest. Hiz. San. Tic. AŞ.	262.500,00	262.500,00	100
4	Erzincan Enerji İnş. Tur. Hayv. Danış. Hiz. San. ve Tic. AŞ.	2.510.000,00	2.510.000,00	100
5	Erzincan Yoğurtlu Taşımacılık Temizlik Ltd. Şti.	100.000,00	100.000,00	100
6	Erzincan Akyazı Personel Ltd. Şti.	10.000,00	10.000,00	100
7	Erzincan Çukurkuyu Personel Ltd. Şti.	530.000,00	530.000,00	100
8	Erzincan Demirkent Personel Ltd. Şti.	50.000,00	50.000,00	100
9	Erzincan Ulalar Personel Ltd. Şti.	20.000,00	20.000,00	100
10	Erzincan Yalnızbağ Personel Ltd Şti	20.000,00	20.000,00	100

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, 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 ve
- 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

www.balioglu.net

şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak yansıtmasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

www.balioglu.net

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile ikincil mevzuat uyarınca kurulması ve hayata geçirilmesi gerekli olan iç kontrol sistemine yönelik olarak;

27.10.2014 tarihinde İç Kontrol Çalışma Usul ve Esasları Yönergesi çıkarılmış,

29.12.2016 tarihinde, iç kontrol sisteminin kurulması ve işletilmesi konularında çalışmalar yapmak üzere; Belediye Başkan Yardımcısı, Mali Hizmetler Müdürü, İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürü, Yazı İşleri Müdürü ve Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Müdüründen oluşan İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu oluşturulmuş,

www.balioglu.net

05.01.2017 tarihinde İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu tarafından İç Kontrol İzleme Anketi doldurularak, İç Kontrol Boşluk Raporu çıkarılmış

05.01.2017 tarihinde İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kuruluna destek olmak üzere tüm birimlerden personel katılımı sağlanarak Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Hazırlama Grubu oluşturulmuş,

05.01.2017 tarihinde Mali Hizmetler Müdürü başkanlığında Birim Risk Koordinatörlerinin yer aldığı Risk Belirleme ve Değerlendirme Kurulu oluşturulmuş,

10.02.2017 tarihinde 2009 yılında hazırlanmış olan eylem planı revize edilerek 2016-2018 yıllarını kapsayan İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlanmıştır.

Yapılan inceleme ve değerlendirmeler sonucunda 2016-2018 yıllarını kapsayan Eylem Planı'nda belirlenen eylemlerin büyük oranda uygulamaya geçirilmediği anlaşılmaktadır. Bu çerçevede söz konusu standartlar çerçevesinde aşağıdaki tespitler ön plana çıkmıştır:

- Stratejik plan çalışmaları üst yönetici başkanlığında, tüm birimlerin aktif katılım ve katkılarıyla yürütülmüş ve planlar bizzat Belediye personeli tarafından hazırlanmıştır.
- Kurum misyonu 2014-2019 Stratejik Planı kapsamında belirlenmiştir. Söz konusu misyon bağlamında birimlerin çalışma usul esaslarına ilişkin yönetmelikler hazırlanmıştır. Organizasyon yapısı da bu doğrultuda oluşturulmuştur.
- Kurum misyonu, stratejik amaç ve hedefleri konusunda personel bilgilendirilmekte ve her yıl kurum performans programı ve faaliyet raporu bu çerçevede hazırlanmaktadır.
- Stratejik planlar, performans programları ve faaliyet raporları hem şekil hem de içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmaktadır.
- Performans programları hem şekil hem de içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmakla birlikte, programın uygulanması sürecinde faaliyet sonuçlarının ölçülmesi başta olmak üzere birtakım eksiklikler bulunmaktadır.
- Bütçenin oluşturulması ile program ve proje bazında kaynak tahsis edilmesi süreçlerinin tam ve gerçekçi bir şekilde stratejik plana, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırdığını söylemek mümkün değildir.
- Birim faaliyet raporları her yıl hazırlanmakta ve bu kapsamda raporlara güvence beyanları eklenmektedir. Faaliyet raporlarında faaliyet sonuçları ile birlikte sonuçlara ilişkin değerlendirmelere de yer verilmektedir.
- İş akış süreçleri, yetki devirleri ve yetki devrinin sınırlarına ilişkin çalışmalar oluşturulmaya başlanmış ama bu çalışmalar tamamlanmamış ve bütünüyle yazılı hale getirilmemiştir.
- Tüm personele ait görev tanımları belirlenmiş, kendilerine tebliğ edilmiş olup, bu konuda çalışmalara devam edilmektedir.
- Hata, eksiklik, yanlışlık, usulsüzlük ve yolsuzluk risklerini azaltmak amacıyla görevlendirmelerde, bazı eksiklikler bulunsa da, görevler ayrılığı ilkesi dikkate alınmaktadır.
- Kurum kilit personeli uzmanlık alanları doğrultusunda görevlendirilmektedir. Her yılsonunda birimlerden ihtiyaçları olan eğitim konuları yazı ile istenmektedir. Daha sonra bu konulara yönelik olarak kurum eğitim programı hazırlanmakta ve personele bu çerçevede eğitim verilmesi sağlanmaktadır.

www.balioglu.net

- İhtiyaç analizine dayalı hizmet içi eğitim planlaması yapılmakla birlikte, bunun her görev için yapıldığını söylemek mümkün değildir. Öte yandan belirlenen eğitim ihtiyaçlarına yönelik eğitim faaliyetlerinin yıllık olarak planlanması ve gerektiğinde güncellenmesi konusunda yetersizlikler söz konusudur.
- Yönetici ve çalışanların iç kontrol sistemi konusunda bilgi sahibi olmasına yönelik hizmet içi eğitim programları düzenlenmektedir.
- "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yapılmıştır. Kamu görevlileri etik sözleşmesi tüm personel tarafından imzalanmıştır.
- İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'da yer alan limitleri aşan taahhüt ve sözleşme tasarıları ön mali kontrole tabi tutulmaktadır. Söz konusu Usul ve Esaslar'da yer alan ve ön mali kontrole tabi mali karar ve işlemlerin dışında ön mali kontrole tabi ilave bir karar veya işlem belirlenmemiştir. Ön mali kontrol sonucunda uygun görüş verilmediği halde harcama yetkilileri tarafından gerçekleştirilen mali işlem yoktur.
- Kurumsal riskler ve iç kontrol riskleri ile bunların azaltılmasına veya giderilmesine yönelik eylemlerin belirlenmesine yönelik çalışmalar başlatılmıştır.
- Risk anketleri kullanılmak suretiyle ve kurum personelinin katılımıyla kurumsal riskler belirlenmiş ancak kurumsal risk, iç kontrol riski ayırımı yapılarak bunlara yönelik gerekli prosedürlerin yürütüldüğünü söylemek mümkün değildir. Bu çerçevede risklerinin azaltılmasına veya giderilmesine yönelik belirlenen uygulamalara kurumsal düzeyde ve süreklilik arz eden bir boyut kazandırılamamıştır.
- Gelir, gider, varlık ve yükümlülüklere ilişkin malî karar ve işlemlerin, harcama birimleri ve malî hizmetler birimi tarafından idarenin bütçesi, bütçe tertibi, kullanılabilir ödenek tutarı, ayrıntılı harcama veya finansman programları ve diğer malî mevzuat hükümlerine uygunluk yönlerinden kontrol edilmesine, bununla birlikte malî karar ve işlemlerin harcama birimleri tarafından kaynakların etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılması açısından da kontrol edilebilmesine yönelik ön mali kontrol sistemi kurulması için çalışmalar başlatılmış ancak bu çalışmalar tamamlanmamıştır.
- Kullanılan bilgi sistemleri, bazı sorunları bulunsa da, kurumsal ihtiyaçları karşılayabilecek niteliktedir.

www.balioglu.net

- Yönetim bilgi sistemi niteliği taşıyan yazılımlar üst yönetimin ihtiyaç duyduğu gerekli bilgileri ve raporları üretecek ve analiz yapma imkânı sunacak altyapıya sahip olsalar da bu konuda kurumsal sahiplik ve raporlama faaliyetleri bakımından eksiklikler bulunmaktadır.
- Gelen ve giden her türlü evrak dahil iş ve işlemlerin kaydedildiği, sınıflandırıldığı ve dosyalandığı kapsamlı ve güncel bir sisteme sahiptir. Bu sistem elektronik ortamdakiler dahil olmak üzere gelen ve giden evrak ile idare içi haberleşmeyi kapsamaktadır. Veri kayıt ve dosyalama sistemi, yönetici ve personel tarafından ulaşılabilir ve izlenebilir niteliktedir.
- Belediyede iç denetim birimi ve iç denetçi bulunmadığından, iç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin denetim ve raporlama çalışmaları da bulunmamaktadır.
- Dış denetim kapsamında tespit edilen bulgularda, iç kontrol sistemine ilişkin eksikliklerin de belirleyici olduğu değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak, raporda iç kontrole ilişkin bulgu konusu yapılan eksikliklerin giderilerek iç kontrol sisteminin kurulması ve işler hale getirilmesine yönelik çalışmaların tamamlanması büyük önem taşımaktadır. Bu çerçevede; iç kontrol sisteminin önemi konusunda bilgilendirme çalışmalarının yapılması; bu konuda yasal zorunluluklar da dâhil olmak üzere, iç kontrol sisteminin sağlayacağı güvence ve avantajlara ilişkin farkındalık oluşturulması ve 5018 Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, İç Kontrol ve Ön Malî Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar ve Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği başta olmak üzere ilgili diğer düzenlemelere uygun olarak gerekli çalışmaların yapılması, 2018 yılı ve sonrasında kayda değer bir ilerleme sağlanmamasına rağmen; daha önce yapılmış olan çalışmalar dikkate alınarak durum analizi yapılması, buna bağlı olarak revize işlemleri ile bundan sonra yapılması gereken eylemler ile tarihlerinin belirlenerek hayata geçirilmesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Erzincan 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: Ticari Faaliyet Konusu Olmayan Giderlere İlişkin Katma Değer Vergisinin İndirim Konusu Yapılması

Ticari faaliyet kapsamına girmeyen mal ve hizmet alımları ile yapım işlerine ilişkin ödenen katma değer vergisinin (KDV) indirim konusu yapılamayacak olmasına rağmen 191 İndirilecek KDV hesabına kaydedilmek suretiyle indirim konusu yapıldığı görülmüştür.

3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nun (1/3-g) maddesinde, genel ve katma bütçeli idarelere, il özel idarelerine, belediyeler ve köyler ile bunların teşkil ettikleri birliklere, üniversitelere, dernek ve vakıflara, her türlü mesleki kuruluşlara ait veya tabi olan veyahut bunlar tarafından kurulan veya işletilen müesseseler ile döner sermayeli kuruluşların veya bunlara ait veya tabi diğer müesseselerin ticari, sınai, zirai ve mesleki nitelikteki teslim ve hizmetlerinin KDV'ye tabi olduğu hüküm altına alınmıştır.

www.balioglu.net

Katma Değer Vergisi Genel Uygulama Tebliği'nin verginin konusuna ilişkin "*Kamu Kurum ve Kuruluşları, Dernek ve Vakıflar ile Mesleki Kuruluşların Vergilendirilmesi*" başlıklı (I/B-2) bölümünde;

"*3065 sayılı Kanunun (1/3-g) maddesinde sayılan; genel bütçeye dâhil idareler, özel bütçeli idareler, il özel idareleri, belediyeler ve köyler ile bunların teşkil ettikleri birlikler, üniversiteler, dernek ve vakıflar ile her türlü mesleki kuruluşların ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyet kapsamına girmeyen, kuruluş amaçlarına uygun teslim ve hizmetleri vergiye tabi değildir"* düzenlemesi yer almaktadır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 153'üncü maddesinde, mahalli idarelerin bir bedel karşılığı satmak üzere ürettikleri mal veya hizmetin üretim girdisi olarak satın aldıkları mal veya hizmete ilişkin olarak ödemiş oldukları katma değer vergisini indirim konusu yapacakları, bunun dışında kurumun satışa konu olmayan kamu hizmeti üretiminde nihai tüketici olarak kullanmak veya tüketmek üzere satın alınmış mal veya hizmet için

ödenen katma değer vergisinin ise indirim konusu yapılmayacağı ve bu tutarların ilgili gider veya varlık hesabının maliyet bedeline ilave edileceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri gereğince; belediyelerin kuruluş amaçlarına uygun faaliyetlerinin verginin konusuna dâhil edilmemesi, ancak ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyet niteliğindeki iş ve işlemlerinin verginin konusuna dâhil edilmesi gerekmektedir. Dolayısıyla belediyenin satışa konu olmayan mal ve hizmet alımları ile yapım işleri için ödediği KDV'nin indirim konusu yapılmaması, indirim konusu yapılmayacak bu tutarların 630 Giderler hesabına ya da ilgili varlık veya stoklar hesabının maliyetine eklenerek kaydedilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Belediyenin 2019 yılı içerisinde 191 İndirilecek KDV hesabına, İnsan Kaynakları Müdürlüğü, Fen İşleri Müdürlüğü, İşletme Müdürlüğü, Muhtarlık İşleri Müdürlüğü ve Zabıta Müdürlüğü tarafından yapılan işlemler sonucunda 2.109.041,55 TL tutarında kayıt yapıldığı tespit edilmiştir. Bu işlemlerin vergiye tabi olması nedeniyle söz konusu tutar da indirim konusu yapılabilecek KDV kapsamında değildir.

www.balioglu.net

Belediyenin ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyet kapsamına girmeyen, kuruluş amaçlarına uygun teslim ve hizmetlerine ilişkin KDV'yi indirim konusu yaparak 191 İndirilecek KDV hesabına kaydetmesi neticesinde;

- 191 İndirilecek KDV hesabına yapılan hatalı kayıt tutarının ay sonlarında 191 İndirilecek KDV hesabı ile 391 Hesaplanan KDV hesabının mahsup edilmesi sonucu, 190 Devreden KDV hesabına devredilmesine, dolayısıyla bu hesabın bilançoda olması gerekenden yüksek tutarlarda yer almasına,
- 15 Stoklar hesap grubunda kalan tutarın olduğundan, 25 Maddi Duran Varlıklar hesap grubunun itfa edilmeyen kısımlarının olması gerekenden daha düşük tutarda gösterilmesine,
- 630 Giderler hesabının faaliyet sonuçları tablosunda olması gerekenden daha düşük gösterilmesine,
- En önemlisi de ödenmesi gereken KDV'nin oluşmaması ya da azalmasına

neden olunmuştur.

Vergiye tabi olması nedeniyle indirim konusu yapılamayacak işlemlere ilişkin KDV tutarlarının 630 Giderler hesabı ya da ilgili varlık veya stoklar hesabının maliyetine eklenerek kaydedilmesi gerekmektedir.

B. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Gelir İşlemlerinin Mali Hizmetler Birimi Dışında Yürütülmesi

Teşkilat yapısının incelenmesinde, strateji geliştirme birimi bulunmayan Belediyenin gelir işlemlerinin Mali Hizmetler Müdürlüğünden ayrılarak İşletme İştirakler Müdürlüğünde gerçekleştirildiği görülmüştür.

Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in 17'nci maddesinde, idare gelirlerinin tahakkuku, gelir ve alacakların takibi ve tahsil işlemlerinin ilgili mevzuatında özel bir düzenleme bulunmadığı takdirde strateji geliştirme birimleri tarafından yürütüleceği belirtilmektedir. Yönetmelik'in 29'uncu maddesinde ise strateji geliştirme birimi kurulmayan idarelerde idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütmek ile muhasebe hizmetlerini yürütme görevinin malî hizmetleri gerçekleştiren birimler tarafından yerine getirileceği belirtilmektedir.

www.balioglu.net

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 61'inci maddesinde, 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 işlemleri şeklinde tanımlanmıştır. Aynı maddede bu işlemleri yürütenlerin muhasebe yetkilisi olacağı ve bu hizmetlerin yapılmasından ve muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından sorumlu olacağı hükme bağlanmıştır.

Yukarıda yer alan yasal düzenlemeler gereğince gelir işlemlerinin mali hizmetler biriminde ve muhasebe yetkilisinin sorumluluğunda yürütülmesi gerekmektedir. Aksi durumda gelir işlemlerinin yürütülmesi ve gerekli kayıtların yapılmasında uyumsuzluklar olabileceği gibi, sorumluluk noktasında da karmaşa yaşanabilecektir. Nitekim 14.06.2007 tarih ve 5189/1 sayılı Sayıştay Genel Kurul Kararı'nda, tarh ve tahakkuk ettirilerek tahsil edilebilir hale gelmiş kamu gelir ve alacaklarının takip ve tahsil edilmesinden muhasebe yetkilisinin Sayıştay'a karşı tek başına sorumlu olduğu belirtilmiş olup, mali hizmetler birimi ile gelir biriminin ayrılması, sorumluluğun belirlenmesinde sorun çıkarabilecektir.

Yapılan incelemede Belediyenin gelir ve alacaklarının tahakkuk, takip ve tahsil işlerinin yukarıda belirtilen mevzuat ve açıklamalara göre Mali Hizmetler Müdürlüğü bünyesinde yürütülmesi gerekirken 04.02.2011 tarih ve M.24.0.ERZ.0.10.301.05/020 No.lu Belediye Meclisi Kararı ile bu görevlerin Mali Hizmetler Müdürlüğünden alınarak yeni ihdas edilen İşletme (İştirakler) Müdürlüğüne devredildiği tespit edilmiştir.

Mevzuat gereklerinin yerine getirilmesini teminen gelirlerin tahakkuk, takip ve tahsil işlemlerinin, diğer malî işlemler ve muhasebe hizmetleri gibi, malî hizmetler birimi bünyesinde yapılması gerekmektedir.

BULGU 2: İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması

Personel işlemlerinin incelenmesinde, işçilerin yıllık ücretli izinlerinin kanuna uygun şekilde kullandırılmadığı, bu nedenle işçilerin yüksek miktarda birikmiş yıllık izinlerinin bulunduğu görülmüştür.

www.balioglu.net

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 belirtilmiştir.

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

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 Yönetmelik'in esas ve

usullerine aykırı olarak izni kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için 220 TL idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır. Yeniden değerleme oranlarının uygulanması suretiyle yıldan yıla güncellenen idari para cezası tutarı, 2019 yılı için 416 TL'dir.

İşçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereğince kalan yıllık izin hakları ücrete dönüşmektedir. Bu ödeme işçinin son ücreti üzerinden olacağı için işçinin eline çok yüksek miktarlar geçmekte, dolayısıyla da işçilerin yıllık izinlerini kullanmaktan ziyade, izinlerini kullanmayıp karşılığını izin ücreti olarak almayı tercih etmelerine neden olmaktadır.

Yukarıda yer alan düzenlemeler gereğince, işçilerin yıllık izin haklarından feragat etmeleri mümkün değildir. Öte yandan bu durum, idareler açısından izin ücreti ve idari para cezası nedeniyle ciddi mali yük oluşturmaktadır. Nitekim yıllar boyunca biriken izinler idareyi çok yüksek meblağlarda ödeme yapma durumu ile karşı karşıya bıraktığı gibi, 4857 sayılı İş Kanunu gereğince idari para cezası ile karşı karşıya kalmalarına da sebep olabilecektir.

www.balioglu.net

Yapılan incelemede Belediye bünyesinde çalışan 246 işçinin toplam 15.778 günlük kullanılmamış yıllık izni bulunduğu, 100 günün üzerinde kullanılmamış izni bulunan işçi sayısının da 59 olduğu tespit edilmiştir.

Mevzuat açısından zorunlu bir husus olan yıllık izinlerin süresinde kullandırılması, aynı zamanda Belediyeyi ekstra mali külfetten ve nakit yönetiminde yaşanabilecek olası problemlerden de kurtaracaktır.

BULGU 3: Sayıştay İlamlarının İnfaz Edilmemesi

Gelir kayıt ve belgelerinin incelenmesinde; 2008, 2009, 2013 ve 2017 yıllarına ait Sayıştay İlamları ile tazmin hükmolunan muhtelif tutarların tahsil edilmediği görülmüştür.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun "İlamların infazı" başlıklı 53'üncü maddesinde; Sayıştay ilamlarının kesinleştikten sonra doksan gün içerisinde yerine getirileceği, ilam hükümlerinin yerine getirilmesinden ilamların gönderildiği kamu idarelerinin üst yöneticilerinin sorumlu oldukları, ayrıca ilamlarda gösterilen tazmin miktarlarının İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre tahsil edileceği belirtilmiştir.

Kanun'un 9'uncu maddesinin 4'üncü fıkrasında Sayıştay ilamlarının infazını izlemeyen ve gereklerini yerine getirmeyenler hakkında; 3'üncü fıkrada yer alan aylıklarının yarım olarak ödenmesine ve görevden uzaklaştırılarak haklarında gerekli soruşturma veya kovuşturma yapılmasına ilişkin yaptırım hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir. Buna göre; Sayıştayın istemi üzerine, ilgili kamu idarelerince sorumluluklarını yerine getirinceye kadar sorumluların aylıklarının yarım olarak ödenmesi; yarım aylık kesilmeye başlandığı tarihten itibaren belirlenen süre içinde sorumluluklarını yine yerine getirmeyenlerin bu defa ilgili kamu idarelerince mevzuatındaki usule göre görevden uzaklaştırılarak haklarında gerekli soruşturma veya kovuşturma yapılması gerekmektedir.

832 sayılı mülga Sayıştay Kanunu'nun 'İlamların İnfazı' başlıklı 64'üncü maddesine göre de Sayıştay ilamlarının, kesinleştikten sonra 45'inci madde gereğince yerine getirileceği; 45'inci maddenin ilk fıkrasına göre ise, sorumluların Sayıştay tarafından kesin hükme bağlanan tutarları keyfiyetin idarece kendilerine bildirilmesinden başlayarak üç ay içinde Hazineye ödemekle zorunda oldukları hüküm altına alınmıştır.

www.balioglu.net

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere; ilamlar, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun yürürlüğe girdiği 19.12.2010 tarihinden önce, kesinleştiği tarihten itibaren 3 ay, bu tarihten sonra ise kesinleştiği tarihten itibaren 90 gün içerisinde yerine getirilir.

Yapılan incelemede 2014 yılı hesabına ilişkin 17.723,91 TL, 2013 yılı hesabına ilişkin 53.566,29 TL, 2009 yılına ilişkin 45.163,96 TL ve 2008 yılına ilişkin 56.866,46 TL olmak üzere toplam 173.320,62 TL'lik kesinleşmiş ilam hükmünün halen infaz edilmediği tespit edilmiştir. Bu çerçevede, 2008 yılı bütçesine ait ilam 2011 yılında, 2009 yılı bütçesine ilişkin ilam 2012 yılında kesinleşmiş olup, bu yıllara ait tutarların zamanaşımı riski doğurmaması için tahsilatların ivedilikle yapılması, öte yandan 2015 yılında kesinleşen ilam için yargılamanın iadesi yoluna başvurulmuş olsa dahi infaz işlemlerinin yapılması, Temyiz başvurusu yapılan ilamlar için ise, temyiz sonucundan sonra infaz işlemlerine başlanması gerekmektedir.

BULGU 4: Katma Değer Vergisi Kaydının Gelir Tahakkuku Aşaması Yerine Tahsilat Aşamasında Yapılması

Su satış gelirlerinin incelenmesinde, tahakkuk aşamasında yapılması gereken KDV hesabının tahsilat aşamasında yapılarak 391 Hesaplanan Katma Değer Vergisi hesabına kaydedildiği görülmüştür.

3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nun *"Vergiyi doğuran olayın meydana gelmesi"* başlıklı 10'uncu maddesinde; su, elektrik, gaz, ısıtma, soğutma ve benzeri enerji dağıtım veya kullanımlarında, bunların bedellerinin tahakkuk ettirilmesi anının KDV'yi doğuran olay olduğu belirtilmektedir.

26.04.2014 tarih ve 28983 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Katma Değer Vergisi Genel Uygulama Tebliği'nin *"Vergiyi Doğuran Olayın Meydana Gelmesi"* başlıklı (I/Ç-1) bölümünde;

"*Su, elektrik, gaz, ısıtma, soğutma ve benzeri enerji dağıtım veya kullanımlarında bunların ilgili müesseselerce bedellerinin tahakkuk ettirilmesi ile vergiyi doğuran olay meydana gelir.*

Kanun'un (2/3) üncü maddesi uyarınca su, elektrik, gaz, ısıtma, soğutma ve benzeri dağıtımlar mal teslimi sayılmıştır. Ancak, bu tür malların teslimi önceden gerçekleştirildiği halde bu aşamada vergilendirilmesi mümkün olmadığından Kanun'un bu maddesine dayanılarak vergilendirme, bunların bedellerinin hesaplandığı anda yapılır. Ayrıca vergiyi doğuran olay bu malların bedellerinin tahakkuk ettirildiği, yani bedelin hesaplanarak tahsil edilebilir hale geldiği anda meydana gelmiş sayılır. Bu mükelleflerin mal bedellerini tahsil edip etmemeleri vergiyi doğuran olay açısından önemli değildir. Sonradan tahakkuk tutarlarında meydana gelebilecek değişiklikler Kanun'un 35 inci maddesi hükmüne göre düzeltilir" hükmü yer almaktadır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 293'üncü maddesinde; teslim edilen mal veya ifa edilen hizmetler üzerinden hesaplanan katma değer vergisi tutarları ile bu tutarlardan mahsup edilen ve ödenen tutarların izlenmesi için 391 Hesaplanan Katma Değer Vergisi hesabının kullanılacağı belirtilmiştir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri gereğince; su kullanımlarına ilişkin bedellerin belediyelerce tahakkuk ettirilmesi anında katma değer vergisini doğuran olay meydana gelmektedir. Şöyle ki su bedelinin tahsil edilip edilmediğine bakılmaksızın, su abonelerinin sayaçlarının belediye görevlileri tarafından okunarak su fatura bildirimi düzenlendiğinde, yani tahakkuk ettirildiğinde katma değer vergisi açısından vergiyi doğuran olay meydana gelmektedir. Dolayısıyla, tahakkuk eden su gelirine ilişkin KDV'nin de bu aşamada hesaplanarak 391 Hesaplanan Katma Değer Vergisi hesabına kaydedilmesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

Yapılan incelemede, Belediyenin su satışı gelirlerinde 391 No.lu hesabın, gelirin tahakkuk aşaması yerine tahsilat aşamasında kullanıldığı tespit edilmiştir. Bu durumda; su satışı gelirlerine ilişkin katma değer vergisi, gelirin tahakkuk ettiği dönem katma değer vergisi beyannamesine dâhil edilmesi gerekirken gelirin tahsil edildiği dönem katma değer vergisi beyannamesine dâhil edilmekte, dolayısıyla Belediye tarafından vergi dairesine ödemesi gereken katma değer vergisi beyannameleri de hatalı düzenlenmektedir.

İptal, eksilten ve benzeri işlemlerinden dolayı tahakkuk aşamasında yapılan KDV hesabı kayıtları için düzeltme yapılması gerekeceği ce bunun da işlem hacmini artıracağı ileri sürülerek kayıt işlemlerinin tahsilat aşamasında yapılması mümkün değildir. Bu çerçevede, mevzuatın öngördüğü şekliyle tahakkuk aşamasında kayıt yapılması doğacak herhangi bir problemin önüne geçilmesini sağlayacağı gibi, iptal, eksilten ve benzeri işlemlerin meydana gelip gelmeyeceği veya ne zaman meydana geleceği belirsiz olduğundan bunların olasılığı öne sürülerek kayıt işleminin ötelenmesi de mümkün değildir. Sonuç olarak, su satış bedellerine ilişkin KDV tutarlarının su fatura bildirimi düzenlendiğinde hesaplanarak 391 Hesaplanan Katma Değer Vergisi hesabına kaydedilmesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 5: Gelir İşlemlerine İlişkin Muhasebe Birimi Verileri ile Gelir Servisi Verileri Arasında Uyumsuzluk Bulunması

Belediyenin bütçe gelir kesin hesap cetvelindeki bazı gelir kalemlerine ait tahakkuk ve tahsilat rakamları ile aynı gelir kalemlerine ait İşletme İştirakler Müdürlüğü bünyesinde faaliyet yürüten Gelir Servisinden alınan veriler arasında uyumsuzluk bulunduğu görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "*Amaç"* başlıklı 1'inci maddesinde: "*Bu Yönetmeliğin amacı, il özel idaresi, belediye, bağlı idare ve birliklerin; gelir ve gider bütçelerinin hazırlanması, kesin hesabın çıkarılması, hesap ve kayıt düzeninde saydamlık, hesap verilebilirlik ve tekdüzenin sağlanması, işlemlerinin kayıt dışında kalmasının önlenmesi, faaliyetlerinin gerçek mahiyetlerine uygun olarak sağlıklı ve güvenilir bir biçimde muhasebeleştirilmesi; mali tablolarının zamanında, doğru, muhasebenin temel kavramları ve genel kabul görmüş bütçe ve muhasebe ilkeleri çerçevesinde, uluslararası standartlara uygun, yönetimin ve ilgili diğer kişilerin bilgi ihtiyaçlarını karşılayacak ve kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak şekilde hazırlanması ve yayımlanmasına ilişkin usul, esas, ilke ve standartların belirlenmesidir"* hükmü yer almaktadır.

Faaliyetlerin gerçek mahiyetlerine uygun olarak, sağlıklı ve güvenilir bir biçimde muhasebeleştirilmesi ve mali tabloların gerçeği ve doğruyu yansıtması muhasebe ve kayıt sistemlerinin öncelikli amacıdır. Aksi, yapılan işlem ve kayıtların güvenilir olmaması ve bu verilere dayanılarak verilecek kararların hatalı olması sonucunu doğuracaktır.

Belediye muhasebe biriminin hazırladığı bütçe gelir kesin hesap cetveli ile İşletme ve İştirakler Müdürlüğü bünyesinde gelir tahakkuk ve tahsilat işlemlerini yapan Gelir Servisinden alınan veriler karşılaştırıldığında tarafımızca hesaplanan ve belediyeye bildirilen tablolarda ayrıntısı gösterilen tahakkukta toplam 3.221.297,32 TL, tahsilatta ise toplam 885.050,34 TL mutlak değer tutarlarında bir farklılaşma olduğu tespit edilmiştir.

Standartlara uygun bir iç kontrol sisteminin kurulmamış olması ve gelir işlemlerinin mali hizmetler birimi dışında yürütülmesi, 9 beldenin devralınması gibi nedenlerin büyük ölçüde etkili olduğu bu uyumsuzluğa ilişkin olarak kaynaklarının tespit edilerek gerekli düzeltme işlemlerinin yapılması, gelir tahakkuk ve tahsilat işlemelerine ilişkin ön mali kontrol süreçlerinin eksiksiz olarak işletilmesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 6: İlan ve Reklam Vergilerinin Eksik Tahakkuk Ettirilmesi

Gelir işlemlerinin incelenmesinde, bazı mükelleflerin ilan ve reklam vergisi beyannamesi vermediği, bazı mükelleflerin ise hatalı beyanname verdiği, dolayısıyla da ilan ve reklam vergilerinin eksik tahakkuk ettirildiği görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 12'nci maddesinde, belediye sınırları ile mücavir alanları içinde yapılan her türlü ilan ve reklamın ilan ve reklam vergisine tabi olduğu; 13'üncü maddesinde ise ilan ve reklamı kendi adına yapan veya yaptıran gerçek veya tüzel kişilerin ilan ve reklam vergisi mükellefi olduğu ve bu verginin Kanun'un 15'inci maddesinde belirtilen tarifeye göre metrekare üzerinden alınacağı hüküm altına alınmıştır.

İlan ve reklam vergisi, Kanun'un 16'ncı maddesi doğrultusunda, mükellefler tarafından verilen beyanname üzerine tarh ve tahakkuk ettirilmektedir.

İlan ve reklam vergisine tabi mükelleflerin beyanname verip vermediğinin veya verdikleri beyannamelerin doğru olup olmadığının periyodik olarak mahallinde takip ve kontrol edilmesi gerekmektedir. İlan ve reklam vergisine ait beyannamelerin eksik veya hatalı olması kamu kaynağında eksilmeye, dolayısıyla belediyelerin gelir kaybına neden olmaktadır.

Belediye gelirlerine ilişkin hesap ve işlemler ile örnekleme yoluyla mahallinde yapılan incelemeleri sonucunda,

- Mevcut mükellef listesinde 203 adet mükellefe ait verilerin tam olarak gerçeği yansıtmadığı; özellikle işyeri devir işlemlerinden sonra yeni mükelleflerin ilan ve reklam vergisine tabi olduğu halde belediyeye beyanname vermediği, dolayısıyla ilan ve reklam vergisinin bu mükellefler açısından tahakkuk ettirilemediği,
- Bazı mükelleflerin ise düşük metrekare üzerinden beyanname verdiği ve bu mükellefler açısından tahakkuk işlemlerinin hatalı olarak gerçekleştirildiği,
- Söz konusu durumların Belediye tarafından yeterince kontrol edilmediği

tespit edilmiştir.

Belediyenin gelir kaybına engel olmayı temin etmek üzere; gelir ve denetim işlerinde görevli personelin ilan ve reklam vergisine ilişkin beyannamelerin tamlığına ve gerçek durumu yansıtıp yansıtmadığına ilişkin takip ve kontrol işlemlerini düzenli bir şekilde yapması gerekmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 7: İşyerlerinden Alınan Çevre Temizlik Vergilerinin Hatalı Hesaplanması

Gelirlerin incelenmesinde, iş yerlerinden alınan çevre temizlik vergilerinin (ÇTV) grup ve derecelerinde hataların olduğu ve gerçek durumu yansıtmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "*Çevre Temizlik Vergisi"* başlıklı mükerrer 44'üncü maddesinde; belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, işyeri ve diğer şekillerde kullanılan binaların, çevre temizlik vergisine tabi olduğu belirtilmekte ve iş yeri ile diğer şekillerde kullanılan binalara ait çevre temizlik vergisinin belediyelerce, binaların tarifedeki derecelere intibak ettirilmesi üzerine, her yılın Ocak ayında yıllık tutarı itibarıyla tahakkuk etmiş sayılacağı hüküm altına alınmaktadır.

Aynı maddede, işyerleri ve diğer şekilde kullanılan binalara ait çevre temizlik vergisinin hangi tarife üzerinden alınacağı da tablo halinde gösterilmiştir. Söz konusu tablodaki tutarlar, her yıl yeniden değerleme oranı ile artırılmaktadır. 2019 yılı için Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliği ile belirlenmiş olan, il belediyelerinde uygulanacak güncel tarife tablosu aşağıda yer almaktadır.

Tablo 9: 2019 Yılı için Grup ve Derecelerine Göre Binaların Yıllık ÇTV Tutarları

	1. Derece	2. Derece	3. Derece	4. Derece	5. Derece
1. Grup	4.200 TL	3.300 TL	2.600 TL	2.300 TL	2.000 TL
2. Grup	2.600 TL	2.000 TL	1.590 TL	1.300 TL	1200 TL
3. Grup	2.000 TL	1.300 TL	1200 TL	850 TL	670 TL
4. Grup	850 TL	670 TL	490 TL	420 TL	330 TL
5. Grup	490 TL	420 TL	290 TL	280 TL	230 TL
6. Grup	280 TL	230 TL	147 TL	130 TL	100 TL
7. Grup	100 TL	79 TL	55 TL	47 TL	35 TL

Çevre Temizlik Vergisi tarifesinde yer alan bina gruplarının nasıl tespit edileceği 13.12.2005 tarih ve 2005/9817 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'nda ayrıntılı olarak açıklanmaktadır. Buna göre; 1'inci derece binalar öğrenci sayısı (okul, yurt, kreş vb.), 2'nci derece binalar yatak kapasitesi (konaklama tesisi, hastane vb.), 3'üncü derece binalar kullanım alanı (her türlü yeme içme eğlence yeri, depo vb.), 4'üncü derece binalar koltuk sayısı (sinema, tiyatro vb.) ve 5'inci derece binalar personel sayısı (diğer derecelere girmeyen işyerleri) dikkate alınmak suretiyle belirlenecek ve işyerinin durumuna uygun gruba dâhil edilecektir. Örnek verilecek olursa, kullanım alanı 600 metrekare olan bir eğlence yerinin vergisi, 3'üncü derecenin 2'nci grubu yani 1.590 TL üzerinden tahakkuk ettirilecektir.

www.balioglu.net

Derece ve grup tespitindeki hataların yanında kapasite ve kullanım alanı gibi bilgilerin hatalı olması da alınacak vergi tutarını çok fazla değiştirmektedir. Derece ve gruplar farklılaştığında, tarife cetvelindeki tutarların büyük değişimler gösterdiği yukarıdaki tablodan anlaşılmaktadır. Örneğin; 3'üncü derecenin 1'inci grubu ile 7'nci grubu arasında 4.100,00 TL fark bulunmaktadır. Yapılacak hatalı derecelendirmeler, kimi mükelleflerin fazla kimilerinin de eksik vergi ödemesine, dolayısıyla hakkaniyete aykırı bir uygulamaya sebep olacaktır.

Belediyenin çevre temizlik vergisi gelirleri üzerinde yapılan incelemelerde, 300 adet işyerine ilişkin çevre temizlik vergilerinin grup ve derecelerinde hataların olduğu, ayrıca mükellef listesinin gerçeği yansıtmadığı tespit edilmiştir. Bu durum vergilerin daha düşük tutarlarda belirlenmesine ve vergi tahakkuk ve tahsilat rakamlarında hataya sebep olmakta, dolayısıyla da gelir kaybına yol açmaktadır.

Belediyenin gelirlerinin gerçek tutarından daha az veya daha çok tespit edilmesi suretiyle, mali tablolarında da hataya neden olan bu durumun giderilmesi için, işyerlerinin grup ve derecelerinin yeniden tespitine ilişkin çalışmalara ivedilikle başlanması gerekmektedir.

BULGU 8: Emlak Vergisi Konusu Olan Binaların İnşaat Sınıflarının Hatalı Tespiti

Gelirlerin incelenmesinde, emlak vergisi konusu olan binaların inşaat sınıflarının tespitinde hataların olduğu ve gerçek durumu yansıtmadığı anlaşılmıştır.

29.02.1972 tarih 7/3995 sayılı Emlak Vergisine Matrah Olacak Vergi Değerlerinin Takdirine İlişkin Tüzük'ün *"Binaların inşaat sınıflarına göre ayrımı"* başlıklı 10'uncu maddesinde;

"Binalar, aşağıdaki sınıflara ayrılır:

1 - Lüks inşaat,

2 - Birinci sınıf inşaat,

3 - İkinci sınıf inşaat,

4 - Üçüncü sınıf inşaat,

5 - Basit inşaat,

Bu sınıflama, binanın yapılış tarzı, işçiliği, çeşitli kısımlarında kullanılan malzemenin cinsi, kalitesi ve benzeri hususlar nazara alınarak yapılır.

İnşaat sınıflarının tayinine esas alınacak nitelikler Maliye Bakanlığınca tespit ve ilan olunur" hükmü yer almaktadır.

www.balioglu.net

Son fıkradaki hükme istinaden Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından 15.12.1982 tarih ve 17899 sayılı Resmi Gazete'de Bina İnşaat Sınıflarının Tespitine Dair Cetvel yayımlanmıştır. Cetvelde; binaların yapılış tarzı, işçiliği, çeşitli kısımlarında kullanılan malzemenin cinsi ve kalitesi gibi özelliklere yer verilmiş, binalar Tüzük'e uygun olarak beş sınıfa ayrılmış ve her sınıf için on adet kriter belirlenmiştir.

Bina inşaat sınıflarının doğru tespit edilmesi, binaların vergi değerinin tespitinde büyük önem arz etmektedir. 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun 29'ncu maddesine göre binaların vergi değeri bina inşaat maliyet bedeli ile arsa payı değerinden oluşmaktadır.

Mezkûr Tüzük'ün, *"İnşaat maliyet bedelinin hesaplanması"* başlıklı 20'nci maddesine göre; inşaat maliyet bedeli, binanın dıştan dışa yüzölçümü ile metrekare normal inşaat maliyet bedelinin çarpılması suretiyle bulunmaktadır. Yine aynı maddeye göre, metrekare normal inşaat maliyet bedelleri; binaların kullanılış tarzları, inşaat nevileri ve sınıflarına göre Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından birlikte belirlenmekte ve uygulanacağı bütçe yılından önce ilan edilmektedir.

Her bütçe yılından önce Resmi Gazete'de yayımlanan Emlak Vergisi Kanunu Genel Tebliğ eklerinde yer verilen Binaların Metrekare Normal İnşaat Maliyet Bedellerini Gösterir Cetveller incelendiğinde, metrekare normal inşaat maliyet bedellerinin bina sınıflarına göre belirlendiği görülmektedir. Bina sınıfının, olması gerekenden daha düşük bir sınıf olarak belirlenmesi; inşaat maliyet bedelinin, dolayısıyla bina vergi değerinin olması gerekenden daha az miktarda hesaplanmasına, kurum tarafından daha az miktarda emlak vergisi tahakkuk ve tahsilatı yapılmasına sebebiyet verecektir.

Konuyla ilgili olarak Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından çıkarılan ve 01.03.1983 tarih ve 17974 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 14 Seri No.lu Emlak Vergisi Kanunu Genel Tebliği'nde;

"Bina İnşaat Sınıflarının Tespitine Dair Cetvelde, binaların yapılış tarzı, işçiliği, çeşitli kısımlarında kullanılan malzemenin cinsi ve kalitesi gibi özelliklerine yer verilmiştir.

Binanın gireceği sınıf, bu özelliklerden yarıdan fazlasını taşıyıp taşımadığına bakılarak belirlenecektir. Örneğin bina, ikinci sınıf inşaata ilişkin özelliklerden yarıdan fazlasını taşıyorsa ikinci sınıf olarak beyan edilecektir.

Binada anılan özelliklerden yarıdan fazlası yoksa bu defa özellikleri itibariyle en yakın olduğu sınıfın beyan edilmesi icap edecektir. Örneğin, binanın 5 özelliği ikinci sınıfa, 4 özelliği üçüncü sınıfa, 1 özelliği de birinci sınıfa dâhil ise, söz konusu bina ikinci sınıfa daha yakın olduğu için ikinci sınıf olarak beyan edilmesi gerekir.

Diğer taraftan, binanın bir alt veya üst sınıftan hangisine gireceği konusunda tereddüde düşülen hallerde, rayiç bedelin beyan edilmesinin esas olduğu da dikkate alınarak, bir üst sınıf bildirilmelidir. Örneğin binanın üçüncü sınıfa mı yoksa ikinci sınıfa mı gireceğinde tereddüt gösteriliyorsa, bu binanın ikinci sınıf inşaat kabul edilmesi uygun olacaktır" denilmektedir.

Belediyenin emlak vergisi gelirlerine ilişkin incelemede, bina inşaat sınıflarının tespitinde hataların olduğu anlaşılmıştır. Bu çerçevede, ikinci sınıf inşaat özelliklerini taşıyan 1913 adet meskenin üçüncü sınıf inşaat olarak kayda alındığı ve emlak vergisi tahakkuk ve tahsilatların bunun üzerinden yapıldığı tespit edilmiştir. Bu hata, binaların vergi değerinin daha düşük tutarda belirlenmesine, dolayısıyla gelir kaybına neden olmaktadır.

Emlak vergisi gelir kaybını engellemek üzere, bina sınıflarının yasal düzenlemeler doğrultusunda gerçek durumlarına uygun olarak yeniden tespit edilmesi, bina sınıflarının

www.balioglu.net

tespitinde tereddüde düşülmesi halinde Tebliğ'de belirtildiği üzere bir üst sınıfın esas alınması gerekmektedir.

BULGU 9: Borçlanma Sınırının Aşılması

Borçlanma işlemlerinin incelenmesinde, Belediyenin borç stokunun, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda belirtilen sınırın üzerinde olduğu görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun *"Borçlanma"* başlıklı 68'inci maddesinin 1'inci fıkrasının (d) bendine;

"Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerleme oranıyla artırılan miktarını aşamaz. Bu miktar büyükşehir belediyeleri için bir buçuk kat olarak uygulanır" denilmektedir.

www.balioglu.net

503 sıra No.lu Vergi Usul Kanunu Genel Tebliğ ile 2018 yılına ait olup çeşitli mevzuatlarda yer alan maktu hadler ile asgari ve azami miktarları belirtilmiş olan para ile ödenecek ceza miktarlarının artırılmasına dayanak teşkil eden yeniden değerleme oranı, %23,73 olarak belirlenmiştir.

Yapılan incelemede Belediyenin borç stokunun 286.168.459,45 TL olduğu ve ayrıntıları aşağıda gösterildiği üzere 5393 sayılı Kanun ile belirlenen sınırı aştığı tespit edilmiştir.

Tablo 10. 2019 Yılı Borçlanma Limiti

2018 Yılı Bütçe Gelirleri Toplamı	193.687.473,75 TL
Yeniden Değerleme Oranı	% 23,73
Yeniden Değerleme ile Hesaplanan Gelir (Borç Stoku Üst Sınırı)	239.649.511,27 TL

Tablo 11. 2019 Yılı Borçları

Borcun Niteliği	**Tutarı (TL)**
SGK	64.457.409,94
VERGİ	43.727.296,14
EMEKLİ SANDIĞI	24.944.038,46
İLLER BANKASI KREDİ	95.556.219,72
DERNEK, BİRLİK, KURUM VE KURULUŞLAR	11.884.320,04
DİĞER BORÇLAR	16.930.319,00
TEDAŞ DEVİR ÖNCESİ BORÇ	28.658.856,15
TOPLAM	**286.158.459,45**

Yukarıdaki tablolardan görüleceği üzere, Belediyenin borçlanma limiti 239.649.511,27 TL olup, toplam borcu ise 286.158.459,45 TL'dir. Mevcut borç stoku anılan mevzuat hükmüne göre borçlanma sınırının üzerindedir.

Belediyenin, mevcut mali yapısı karşısında sürdürülebilirlik açısından etkin bir borç yönetimini teminen yeni bir borçlanma yapmaması 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
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**
İller Bankası Ortaklık Payının Hatalı Tutar Üzerinden Muhasebeleştirilmesi	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	2019 yılı denetiminde bulgu konusu hususun düzeltildiği ve ilgili muhasebe kayıtlarının doğru bir şekilde yapıldığı görülmüştür.
Kuruma Ait Taşınmazların Cins Tashihi İşlemlerinin Yapılmaması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	2019 yılı denetiminde bulgu konusu hususun düzeltildiği ve taşınmazların cins tahsislerinin yapılmış ve ilgili hesaplara kaydedilmiş olduğu görülmüştür.
Taşıta Yönelik Değer Artırıcı Harcamanın Taşıtlar Hesabı Yerine Giderler Hesabına Kaydedilmesi	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	2019 yılı denetiminde bulgu konusu hususun düzeltildiği ve ilgili muhasebe kayıtlarının doğru bir şekilde yapıldığı görülmüştür.
Bilgisayar Programı Alım Bedelinin Haklar Hesabı Yerine Giderler Hesabına Kaydedilmesi	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	2019 yılı denetiminde bulgu konusu hususun düzeltildiği ve ilgili muhasebe kayıtlarının doğru bir şekilde yapıldığı görülmüştür.
Belediyenin Su Satış Gelirlerinde, Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabının Gelirin Tahakkuk Aşaması Yerine Tahsilat Aşamasında Kullanılması	2017	Yerine Getirilmedi	2019 yılı denetiminde "Katma Değer Vergisi Kaydının Gelir Tahakkuku Aşaması Yerine Tahsilat Aşamasında Yapılması" başlığıyla bulgu yapılan husus, Denetim Raporunda Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler bölümüne alınmıştır.
Yapım İşine Ait Hakediş Bedelinin "06-Sermaye Giderleri" Yerine "03-Mal ve Hizmet Alımları"	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	2019 yılı denetiminde bulgu konusu hususun düzeltildiği ve ilgili muhasebe kayıtlarının doğru bir şekilde yapıldığı

www.balioglu.net

Ekonomik Koduna Kaydedilmesi			görülmüştür.
Sayıştay İlamlarının İnfaz Edilmemesi	2017	Yerine Getirilmedi	2019 yılı denetiminde "Sayıştay İlamlarının İnfaz Edilmemesi" başlığıyla bulgu yapılan husus, Denetim Raporunda Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler bölümüne alınmıştır.
Elektrik Giderlerinin Takibinin Yapılmaması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	2019 yılı denetiminde bulgu konusu hususun düzeltildiği ve bu bulguya ilişkin gerekli işlemlerin yapıldığı görülmüştür.
İlde Toplu Taşıma Yapan Kooperatifteki Belediye Hisselerinin İhale Mevzuatına Aykırı Olarak Devredilmesi	2017	Kısmen Yerine Getirildi	2019 yılı denetim döneminde; mevcut sözleşme süresinin bitmemesi nedeniyle, 2017 yılında bulgu konusu edilen hususun Belediye açısından düzeltilmesinin imkân dâhilinde bulunmadığı anlaşıldığından, ayrıca bahsi geçen sözleşme süresinin bitimi itibariyle belediye hisselerinin Kamu İhale Kanunu'na göre açık ihale usulü ile devrinin yapılacağı yönünde Belediyenin iradesi olduğu yetkililer tarafından beyan edildiğinden yeniden bulgu konusu yapılmamıştır.
Yükümlülüğünü Yerine Getirmeyen Kira İhalesi İsteklisinin İhale Yasaklısı Yapılması İçin Gerekli İşlemlerin Yapılmaması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	2019 yılı denetiminde bulgu konusu hususun düzeltildiği ve bu bulguya ilişkin gerekli işlemlerin yapıldığı görülmüştür.
Ön Mali Kontrol Sürecinin İşletilmemesi, Muhasebe Yetkilisinin Sertifikasının Bulunmaması, Gelir Biriminin Mali Hizmetler Müdürlüğünden Ayrılması	2017	Kısmen Yerine Getirildi	Bulgu konusu hususa ilişkin işlemler kısmen gerçekleştirilmiş olup, 2019 yılı denetimlerinde konu daha kapsayıcı bir şekilde ve iç kontrol süreçleri bağlamında ele alınarak, "İç Kontrol Eylem Planının Uygulanmaması ve İç Kontrol Standartlarına Uyum Sağlanmaması" başlığıyla bulgu

www.balioglu.net

			yapılmış, Rapor Değerlendirme Kurulu Kararı ile bulgudaki tespitler raporun İç Kontrol Sisteminin Değerlendirilmesi bölümüne alınmıştır.
Belediyeye Tahsis Edilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	2019 yılı denetiminde bulgu konusu hususun düzeltildiği ve ilgili muhasebe kayıtlarının doğru bir şekilde yapıldığı görülmüştür.
Belediye Tarafından Kamu İdarelerine Tahsis Edilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	2019 yılı denetiminde bulgu konusu hususun düzeltildiği ve ilgili muhasebe kayıtlarının doğru bir şekilde yapıldığı görülmüştür.
Taşınır Kesin Hesap Cetveli İle Muhasebe Kayıtlarının Uyumlu Olmaması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	2019 yılı denetiminde bulgu konusu hususun düzeltildiği ve ilgili muhasebe kayıtlarının doğru bir şekilde yapıldığı görülmüştür.
Kuruma Bağışlanan İki Adet Taşıtın Muhasebeleştirilmemesi	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	2019 yılı denetiminde bulgu konusu hususun düzeltildiği ve ilgili muhasebe kayıtlarının doğru bir şekilde yapıldığı görülmüştür.
Yapım İşine Ait Hakediş Bedelinin Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı Yerine Giderler Hesabına Kaydedilmesi	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	2019 yılı denetiminde bulgu konusu hususun düzeltildiği ve ilgili muhasebe kayıtlarının doğru bir şekilde yapıldığı görülmüştür.
İller Bankasından Alınan Kredilerin Tutarı ile Muhasebe Kayıtlarındaki Tutarın Uyumlu Olmaması	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	2019 yılı denetiminde bulgu konusu hususun düzeltildiği ve ilgili muhasebe kayıtlarının doğru bir şekilde yapıldığı görülmüştür.
Yüklenicilerle Yapılan Sözleşmelere Dayanılarak Girişilen Taahhüt Tutarlarının Bir Kısmının Gider Taahhütleri Hesabına Kaydedilmemesi	2017	Tam Olarak Yerine Getirildi	2019 yılı denetiminde bulgu konusu hususun düzeltildiği ve ilgili muhasebe kayıtlarının doğru bir şekilde yapıldığı görülmüştür.

www.balioglu.net