



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

MARDİN NUSAYBİN BELEDİYESİ

2021 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2022



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.....	11
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	12
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	12
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	13
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	14
7.	DENETİM BULGULARI.....	14

TABLULAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: 2021 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	4
Tablo 3: 2021 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	5
Tablo 4: 2021 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	6
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri.....	7
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri.....	8
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	9
Tablo 8: Taşınır Kayıtlarının Uyumsuzluğuna İlişkin Tablo	20

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Tahsis Edilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında Gösterilmemesi ve İcmal Cetvellerinin Hazırlanmaması
2. Bütçe Dışı Avans ve Krediler Hesabının Kullanılmaması
3. Mali Kuruluşlar ile Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermaye Paylarının Mali Tablolarda Fazla Gösterilmesi
4. Taşınır Mallara İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Gerçeği Yansıtması
5. Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri ile Binalar İçin Amortisman Ayrılması
6. Ekonomik Değer Taşıyan Bilgisayar Yazılımlarının Haklar Hesabında İzlenmemesi
7. Geçici Kabul Noksanlıkları İçin Yapılan Kesintilerin Yanlış Hesapta İzlenmesi
8. Kıdem Tazminatı Karşılığı Ayrılması
9. Taahhüt Hesaplarının Kullanılmaması

B. Diğer Bulgular

1. Araç Kiralama Hizmeti Alımlarının Doğrudan Temin Yöntemiyle Gerçekleştirilmesi
2. İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmaması
3. Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Sözleşmesinin Süresiz ve Bedelsiz Olarak Yapılması
4. Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Alınmaması
5. TOKİ Tarafından İnşa Edilen Konut ve İşyerleri İçin Bina Vergisi Mükellefiyeti Tesis Edilmemesi
6. Ekonomik Ömrünü Tamamlayan Taşınırın Hurdaya Ayırma İşlemlerinin Yapılmaması
7. Kalkınma Ajansı İçin Ayrılan Payın Yanlış Hesapta İzlenmesi

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.

Nusaybin Belediyesi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3'üncü maddesinde yer alan sınıflandırma çerçevesinde genel yönetim kapsamında yer almakta olup, faaliyetlerini 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun verdiği yetki ve sorumluluklar çerçevesinde yürütmektedir. Belediye, büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan bir ilçe belediyesidir ve belediyenin sınırları, bulunduğu ilçenin mülki sınırlarıdır.

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

5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinde, büyükşehir belediyelerinin ve büyükşehir ilçe belediyelerinin görev ve yetkileri ayrıntılı bir şekilde sayılmıştır. Söz konusu görev ve yetkiler genel olarak 5393 sayılı Kanun'da belirtilen görev ve yetkilerin paylaşımından ibarettir. Büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyonun büyükşehir belediyesi tarafından sağlanması da hüküm altına alınmıştır. Büyükşehir belediyelerinin, kendi sınırları içerisinde yer alan ilçe belediyelerinin imar uygulamalarını denetleme yetkisi bulunmaktadır. Bunun yanı sıra, büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleri hakkında 5393 sayılı Kanun'da yer verilen yetki, imtiyaz ve muafiyetlerin geçerli olduğu da mezkûr Kanun'da belirtilmiştir.

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 yaptıracığı, bunun yanı sıra devlet okullarının ve mabetlerin tüm ihtiyaçlarını karşılayabileceği, sağlıkla ilgili tesisler açabileceği, sporu teşvik edebileceği ve gıda bankacılığı yapabileceği hüküm altına alınmıştır.

5393 sayılı Kanun'un 15'inci maddesinde; belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak, yönetmelik çıkarmak, belediye gelirlerini tahsil etmek, 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, Şehircilik ve İklim Değişikliği 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.

Nusaybin Belediyesinin karar organı olan Nusaybin Belediye Meclisi, biri Belediye Başkanı olmak üzere 4 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 belediye meclis üyesini belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirebilmektedir.

Nusaybin Belediyesinin teşkilat yapısında 19 birim bulunmakta olup, tamamı doğrudan Başkana bağlı görevlerini sürdürmektedir.

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	310	37
Sözleşmeli Personel	13	13
Kadrolu İşçi	154	31
Geçici İşçi	62	10
Toplam	539	91
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel		160

Belediyenin doğrudan ve/veya dolaylı hissedarı olduğu bir 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 Nusaybin Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

Nusaybin Belediyesinin 2021 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2021 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod1	Giderin Türü	Geçen Yıldan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Eklenen / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)
1	Personel Giderleri	0,00	13.310.000,00	2.512.284,31	15.822.284,31	14.321.970,37	1.500.313,94
2	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	2.170.000,00	404.856,35	2.574.856,35	2.265.044,41	309.811,94
3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0,00	30.663.000,00	3.561.378,23	34.224.378,23	30.746.522,35	3.477.855,88
4	Faiz Giderleri	0,00	1.000.000,00	-994.542,90	5.457,10	5.457,10	0,00
5	Cari Transferler	0,00	27.220.000,00	5.945.255,00	33.165.255,00	32.848.905,66	316.349,34
6	Sermaye Giderleri	0,00	16.640.000,00	-1.689.823,16	14.950.176,84	12.384.192,10	2.565.984,74
7	Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
8	Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
9	Yedek Ödenek	0,00	13.000.000,00	-9.739.407,83	3.260.592,17	0,00	3.260.592,17
10	Erişilebilir Ödeneği	0,00	50.000,00	0,00	50.000,00	0,00	50.000,00
Toplam		0,00	104.053.000,00	0,00	104.053.000,00	92.572.091,99	11.480.908,01

Nusaybin Belediyesinin 2021 mali yılı bütçesi ile 104.053.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup önceki yıldan devreden olmamıştır. Yıl içinde eklenen düşülen ödeneklerle 2021 yılı ödenek toplamı 104.053.000,00 TL olmuştur. Yıl içinde 92.572.091,99 TL bütçe gideri yapılmış, 11.480.908,01 TL ödenek iptal edilmiştir. Ertesi yıla ödenek devredilmemiştir.

Belediyenin 2021 yılı Bütçesi “(A) Ödenek Cetvelinde” 104.053.000,00 TL ödenek, yine “(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması” cetvelinde 104.053.000,00 TL gelir tahmini öngörülmüş olup bütçe denkliliği sağlanmıştır.

Tablo 3: 2021 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	9.330.000,00	6.010.637,26	14.526,00	5.996.111,26	64,26
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	1.050.000,00	1.218.461,38	0,00	1.218.461,38	116,04
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	5.750.000,00	99.265,47	0,00	99.265,47	1,72
05- Diğer Gelirler	86.073.000,00	86.301.319,59	0,00	86.301.319,59	100,26
06- Sermaye Gelirleri	1.900.000,00	0,00	0,00	0,00	0
08-Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	---
09- Red ve İadeler	0,00	0,00	0,00	0,00	---
Toplam	104.053.000,00	93.629.683,70	14.526,00	93.615.157,70	89,96

Buna göre 2021 yılında net bütçe geliri (%89,96)seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri (%64) beklenenin altında, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%116,04) beklenenin üstünde, sermaye gelirleri ise (%0) olarak gerçekleşmiş ve herhangi bir kişi yada kurumdan sermaye geliri elde edilmediği görülmüştür. Bu durum sermaye gelirlerine ilişkin bütçe tahmininin doğru yapılmadığı kanaatini oluşturmuştur.

Tablo 4: 2021 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	13.310.000,00	14.321.970,37	107,6
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	2.170.000,00	2.265.044,41	104,37
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	30.663.000,00	30.746.522,35	100,27
04- Faiz Gideri	1.000.000,00	5.457,10	0,54
05- Cari Transferler	27.220.000,00	32.848.905,66	120,67
06- Sermaye Giderleri	16.640.000,00	12.384.192,10	74,42
07- Sermaye Transferleri	0,00	0,00	---
08- Borç Verme	0,00	0,00	---
09- Yedek Ödenekler	13.000.000,00	0,00	0
10-Erişilebilirlik Ödeneği	50.000,00	0,00	0
Toplam	104.053.000,00	92.572.091,99	88,96

Buna göre 2021 yılında bütçe giderleri %88.96 seviyesinde gerçekleşmiştir. Cari transferler kaleminde başlangıç bütçesinde öngörülen tutar %20,67 oranında aşılmıştır. Bu durumun pandemiden kaynaklanan transfer harcamaları nedeniyle olduğu anlaşılmıştır. Sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri, mal ve hizmet alımı giderleri ve personel harcamalarına ilişkin gider kalemleri beklenenin üstünde ancak tahmin edilene yakın gerçekleşirken, diğer giderler beklenenin altında gerçekleşmiştir.

Belediyenin bütçe gelirler ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2020 yılının 2019 yılına, 2021 yılının 2020 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2019 Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	3.453.043,05	5.916.175,99	5.996.111,26	71,33	0,14
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	195.920,54	350.805,89	1.218.461,38	79,05	247,33
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	705.842,57	172.226,45	99.265,47	75,6	-42,36
Diğer Gelirler	48.308.674,10	65.517.469,40	86.301.319,59	35,62	31,72
Sermaye Gelirleri	0,00	0,00	0,00	---	
Toplam	52.663.480,26	71.956.677,73	93.615.157,70	36,63	30,09
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	0,00	382,00	0,00	---	0
Net Toplam	52.663.480,26	71.956.295,73	93.615.157,70	36,63	30,09

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2021 yılında gelirler bir önceki yıla göre 21.658.861,97 TL'lik (%30,09) artış göstermiştir. Bu çerçevede; alınan bağış ve yardım ile özel gelirlerde 72.960,98 TL (%42,36) azalış olmasına rağmen; vergi gelirlerinde 79.935,27 TL (%0,14), diğer gelirlerde 20.783.850,19 TL (%31,72) ve teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde 867.655,49 TL (%247,33) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur. Teşebbüs ve mülkiyet gelirlerindeki önemli artışın sebebi yıl içerisinde gerçekleştirilen arsa satışlarıdır.

Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri

Bütçe Giderinin Çeşidi	2019 Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	13.204.035,42	13.739.541,61	14.321.970,37	4,06	4,23
SGK Devlet Prim Giderleri	2.196.267,35	2.294.765,51	2.265.044,41	4,48	-1,29
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	16.806.088,38	22.089.473,37	30.746.522,35	31,44	39,19
Faiz Giderleri	0,00	0,00	5.457,10	---	---
Cari Transferler	20.057.709,89	26.519.788,58	32.848.905,66	32,22	23,86
Sermaye Giderleri	7.650.579,42	1.038.215,18	12.384.192,10	-86,43	1092,83
Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00	---	---
Toplam	59.914.680,46	65.681.784,25	92.572.091,99	9,63	40,94

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2021 yılında 2020 yılına göre 26.890.307,74 TL (%40,94) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2021 yılında sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 29.721,10 TL (%1,29) azaldığı, personel giderlerinin 582.428,76 TL (%4,23) arttığı görülmüştür. Personel giderleri artarken sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderlerinin artmaması diğer kurumlardan vekaleten görevlendirilen personellerden kaynaklanmıştır. Mal alım ve hizmet giderlerinde 8.657.048,98 TL'lik (%39,19), sermaye giderlerinde 11.345.976,92 TL'lik (%1.092,83) ve cari transferlerinde 6.329.117,08 TL'lik (%23,86) bir artış olmuştur. Sermaye giderlerindeki (%1.092,83) oranındaki artış, 2021 yılı içerisinde geçen yıllara nazaran alt yapı harcamalarında gerçekleşen artıştan kaynaklanmaktadır. 2020 yılında faiz gideri bulunmayıp 2021 yılında 5.417,10 TL'lik artış olmuştur.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2021 yılı Faaliyet Gideri 84.871.550,40 TL, Faaliyet Geliri 105.772.101,38 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 20.900.550,98 TL olarak gerçekleşmiştir.

Nusaybin Belediyesinin doğrudan ve/veya dolaylı hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda 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	Nusaybin Belediyesi Personel A.Ş.	50.000,00	50.000,00	100%

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Nusaybin 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 itibarıyla 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, Şehircilik ve İklim Değişikliği 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
 - 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.

1.4.3. Kamu İdaresi Tarafından Denetime Sunulan Defter, Tablo ve Belgeler

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştay Başkanlığına gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuştur:

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Faaliyet sonuçları tablosu,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetim hesabı icmal cetveli.

Kamu İdaresinin denetimi; yukarıda belirtilen defter, tablo ve belgeler ile Usul ve Esaslar'ın 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

Denetim görüşü, Kamu İdaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tabloları olan bilanço ve faaliyet sonuçları tablosuna verilmiştir.

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

İç kontrol kavramı, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 55'inci maddesinde; idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, mali bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini teminen idare tarafından oluşturulan süreçler ile iç denetimi kapsayan mali ve diğer kontroller bütünü olarak tanımlanmıştır.

Aynı maddede görev ve yetkileri çerçevesinde, malî yönetim ve kontrol süreçlerine ilişkin standartların ve yöntemlerin Hazine ve Maliye Bakanlığınca, iç denetime ilişkin standartların ve yöntemlerin ise İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirleneceği, geliştirileceği ve uyumlaştırılacağı belirtilmiştir.

Bu kapsamda İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar ile Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği yayımlanmıştır. İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesinde, iç kontrol standartlarının, merkezi uyumlaştırma görevi çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından belirlenip yayımlanacağı, kamu idarelerinin, malî ve malî olmayan tüm işlemlerinde bu standartlara uymakla ve gereğini yerine getirmekle yükümlü bulunduğu, ayrıca 5018 sayılı Kanun'a ve iç kontrol standartlarına aykırı olmamak koşuluyla, idarelerce görev alanları çerçevesinde her türlü yöntem, süreç ve özellikli işlemlere ilişkin standartlar belirlenebileceği belirtilmiştir. Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ile kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla 18 standart ve bu standartlar için gerekli 79 genel şart belirlenmiştir.

Nusaybin Belediyesinin iç kontrol sisteminin Tebliğ'de öngörülen; kontrol ortamı, risk değerlendirmesi, kontrol faaliyetleri, bilgi ve iletişim ile izleme bileşenleri açısından değerlendirilmesi sonucunda tespit edilen hususlar aşağıda belirtilmiştir.

Kurumca iç kontrole ilişkin yapılan herhangi bir faaliyet yoktur. Dolayısıyla, 26.12.2017 tarih ve 26738 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği" doğrultusunda, iç kontrol sistemlerinin, Kamu İç Kontrol Standartlarına uyumunu sağlamak üzere; yapılması gereken çalışmaların belirlenmesi ve bu çalışmalar için eylem planı oluşturulması amacıyla, Kurum tarafından hazırlanmış bir İç Kontrol Eylem Planı bulunmamaktadır.

İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'a göre harcama birimlerinde ve mali hizmetler biriminde yapılması gereken ön mali kontrol yapılmamaktadır.

Kurumda ihdas edilmiş iç denetçi kadrosu bulunmamaktadır. Dolayısıyla, iç denetim faaliyeti yoktur.

Genel olarak, kurumda iç kontrol sisteminin kurulmadığı, yeterli düzeyde bilgilendirme olmadığı, iç kontrol ile ön mali kontrol sistemlerinin tam olarak kavranmadığı ve iç denetim birimi olmadığından iç kontrol sürecinin etkin ve verimli bir şekilde işlemediği kanaatine ulaşılmıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Mardin Nusaybin Belediyesi'nin 2021 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.

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: Tahsis Edilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında Gösterilmemesi ve İcmal Cetvellerinin Hazırlanmaması

Belediyenin 2021 yılı mali tabloları ve eki belgelerin incelenmesinde; diğer kamu kurumlarına tahsis edilen taşınmazların kayıtlara alınmadığı ve taşınmazların kayıt şekline ilişkin formlar ile icmal cetvellerinin hazırlanmadığı tespit edilmiştir.

Belediyeler taşınmazlara ilişkin kayıtlarını, Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik ile Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde yer alan hükümlere göre yapmak zorundadırlar. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 25 Maddi Duran Varlıklar hesap grubuna ilişkin işlemlerin anlatıldığı 187'nci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde; edinilen maddi duran varlıkların maliyet bedeliyle, bağış veya hibe olarak edinilenlerin varsa bilinen değeri ile yoksa değerlemesi yapıldıktan sonra tespit edilen değeriyle, bu Yönetmeliğin yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla kayıtlarda yer almayanların ise envanter ve değerlemesi yapıldıktan sonra ilgili duran varlık ve net değer hesabına kaydedilmek suretiyle hesaplara alınacağı ifade edilmiştir. Yine aynı bentte tahsisli kullanılan taşınmazların ve diğer kamu idarelerine tahsis edilen taşınmazların yardımcı hesap kodlarında izlenmesi gerektiği belirtilmiştir.

Ayrıca Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmeliğin "Kayıt ve Kontrol İşlemleri" başlıklı 5'inci maddesinin birinci fıkrasında; kayıt ve kontrol işlemleri, mevcut taşınmazlar ile yıl içerisinde çeşitli yollarla edinilenlerin ve elden çıkarılanların miktar ve değer olarak takip edilmesi için kayıt altına alınması olarak ifade edilmiştir.

Aynı Yönetmeliğin "Kayıt şekli" başlıklı 7'nci maddesinde; kamu idarelerinin Tapu kütüğünde adlarına tescilli olan ve Ek 1'deki Kayıt Planının "Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar", "Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar", "Orta Malları", "Genel Hizmet Alanları" başlıkları altında yer alan taşınmazların kaydının sırasıyla Ek 2, Ek 3, Ek 4, Ek 5'te yer alan formlarda; tapu kütüğünde üçüncü kişiler adına tescilli veya diğer kamu idarelerinin yönetiminde olmakla birlikte irtifak hakkı tesisi, tahsis, kiralama, kullanma izni verilmesi gibi yollarla kullanım hakkı kendilerine verilen taşınmazların kaydının ise Ek 6'da yer alan formda

yer alan bilgileri içerecek şekilde bilgisayarda ve defterde tutulacağı, bu formların taşınmaz icmal cetvellerinin hazırlanması için mali hizmetler birimine gönderileceği ve mali hizmetler birimince bu formların konsolide edilerek Yönetmeliğin ekinde (Ek 7) bulunan örneğe uygun şekilde taşınmaz icmal cetvellerinin oluşturulacağı hüküm altına alınmıştır.

Ancak yapılan incelemede, tahsis edilen taşınmazların kayıtlara alınmadığı, ilgili formların hazırlanmadığı, taşınmaz icmal cetvellerinin düzenlenmediği tespit edilmiştir. Ayrıca muhasebe kayıtlarına esas alınan Ek 7 numaralı icmal cetvelleri oluşturulmadığından ilgili taşınmaz hesaplarına kaydedilmesi gereken değerler de tespit edilememiştir.

Taşınmaz kayıt ve takip sisteminin yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine göre kurulmaması nedeniyle muhasebe kayıtlarında 250 Arazi ve Arsalar Hesabında 1.934.271,22 TL 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabında 60.786.249,75 TL ve 252 Binalar Hesabında 8.420.296,61 TL tutarındaki yer alan kayıtların taşınmazlar hakkında doğru bilgi sunmadığı düşünülmekte olup, mali tablolarda 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ve 252 Binalar Hesabının gerçek durumu yansıtmadığı mütaala edilmektedir.

Kamu idaresi cevabında, bulgu konusu hususa katılmış ve konu ile ilgili çalışmalara başlandığını ancak muhasebe kayıtlarıyla ilgili bir işlemlerin tam olarak yapılmadığı belirtilmiştir.

Bu itibarla Belediyenin taşınmazlara dair kayıtlarının yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine göre tamamlanması ve mali tablolarda doğru bilgileri içerecek şekilde yer almasının sağlanması gerekmektedir.

BULGU 2: Bütçe Dışı Avans ve Krediler Hesabının Kullanılmaması

Belediyenin 2021 yılı mali tabloları ve eki belgelerin incelenmesi neticesinde; 2021 yılının Aralık ayının 15'inde yapılan memur maaş ödemelerinin 2022 yılının 01-14 Ocak dönemine karşılık gelen kısmının 162 Bütçe Dışı Avanslar Hesabında muhasebeleştirilmediği görülmüştür.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 5'inci maddesinde belirtilen temel kavramlar arasında yer alan dönemsellik ilkesi; kamu idarelerinin faaliyetlerinin, belirli dönemlerde raporlanmasını ve her dönemin faaliyet sonuçlarının diğer dönemlerden bağımsız olarak saptanmasını ifade etmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 162 Bütçe Dışı Avans ve Krediler Hesabına ilişkin işlemleri düzenleyen 131'inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde; ertesi yıl bütçesinden karşılanmak üzere yapılan maaş ve ücret ödemelerinin bu hesapta izleneceği, bu tutarların yeni yıl bütçe ödeneklerinden karşılanacağından, avans olarak verildiği yıldan herhangi bir ödenek devri yapılmayacağı belirtilmiştir. Dolayısıyla dönemsellik ilkesi gereği, Aralık ayının 15'inde yapılan maaş ve ücret ödemelerinin ertesi yıl 01-14 Ocak dönemine karşılık gelen tutarlarının 162 Bütçe Dışı Avans ve Krediler Hesabında takip edilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede; 15 Aralık tarihinde memurlara yapılan maaş ödemelerinden 01-14 Ocak dönemine denk gelen 145.475,32 TL tutarı için 162 Bütçe Dışı Avans ve Krediler Hesabının kullanılmayıp 630 Giderler Hesabının kullanıldığı, yine aynı tutarın 2022 yılı bütçesi yerine 2021 yılı bütçesinden karşılandığı görülmüştür. Bu nedenden 2021 yılı faaliyet ve bütçe giderleri hesaplarında belirtilen tutar kadar hata meydana gelmiştir.

Kamu idaresi cevabında; bulgu konusu hususa katılmış ve bulguda yer alan mevzuat hükümlerine riayet edileceği belirtilmiştir.

Sonuç itibariyle, kamu idarelerinin faaliyetlerinin belirli dönemlerde raporlanmasını ve her dönemin faaliyet sonuçlarının diğer dönemlerden bağımsız olarak saptanabilmesi için 162 No'lu hesabın kullanılması gerekmektedir.

BULGU 3: Mali Kuruluşlar ile Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermaye Paylarının Mali Tablolarda Fazla Gösterilmesi

Belediyenin 2021 yılı mali tabloları ve eki belgelerin incelenmesinde; mali kuruluşlar ile mal ve hizmet üreten kuruluşlara yatırılan sermaye payı tutarlarının, bu payların takip edildiği 240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı ve 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında kayıtlı tutarlar ile uyumlu olmadığı görülmüştür.

6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun'un 4'üncü maddesinin birinci fıkrasında, il özel idareleri ve belediyelerin Bankanın ortağı olduğu belirtilmiştir. Aynı maddenin üçüncü fıkrasının (a) bendinde ise 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'a göre her ay Maliye Bakanlığı ve İller Bankası tarafından dağıtılacak vergi gelirleri paylarının toplamı üzerinden

aylık yüzde iki oranında kesilecek miktarın, Bankanın sermayesine ekleneceği hüküm altına alınmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 178'inci maddesinde; kanuni yetkilere dayanılarak mali kuruluşların sermayesine iştirak edilen tutarların ve bu sermaye tutarlarının işletilmesinden doğan kar ve zararların, bütçeye iade olunan tutarlar ile bu kuruluşlara ikrazen verilen ve mahsup edilen tutarların izlenmesi için 240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının kullanılacağı belirtilmiştir. Dolayısıyla, her ay Banka tarafından vergi gelirleri paylarının toplamı üzerinden aylık yüzde iki oranında kesilecek tutarın 240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında takip edilmesi gerekmektedir.

Yönetmelik'in 178'inci maddesinde de; mal ve hizmet üreten kuruluşlara nakden veya ayni olarak verilen sermaye tutarları ve bu sermaye tutarlarının işletilmesinden doğan kar ve zararların 241 Mal Ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında izlenmesi gerektiği belirtilmiştir. Dolayısıyla, Belediyenin ortak olduğu sermaye şirketlerine konulan sermayenin bu hesapta takip edilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede; Belediyenin İller Bankası ortaklık payının takip edildiği 240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında 35.690.734,34 TL bakiye olduğu görülmüştür. Ancak bu tutarın İller Bankası sisteminde Belediyenin ortaklık payı tutarını gösteren 8.902.191,18 TL ile uyumlu olmadığı tespit edilmiştir. Bu itibarla 240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına 8.902.191,18 TL yerine 35.690.734,34 TL kayıt yapılması, bu hesabın olması gerekenden 26.788.543,16 TL fazla gözükmemesine sebep olmaktadır.

Belediyenin ortak olduğu sermaye şirketlerine yapılan sermaye ödemelerinin kaydedildiği 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında 911.289,61 TL tutarında bakiye olduğu görülmüştür. Ancak belediyenin sermaye koyduğu tek bir şirketinin olduğu ve sermaye tutarının 50.000,00 TL olduğu tespit edilmiştir. Dolayısıyla 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı olması gerekenden 861.289,61 TL fazla gözükmektedir.

Kamu idaresi cevabında, bulgu konusu hususa katılmış ve konu ile ilgili hatanın 2022 yılı kayıtlarında düzeltildiği belirtilmiştir. Söz konusu hata 2021 yılı mali tablolarını etkilediğinden bu husus denetim raporuna alınmıştır.

Bu çerçevede; kanuni yetkilere dayanılarak, mali kuruluşlara yatırılan sermaye tutarları ile mal ve hizmet üreten kuruluşlara nakden veya ayni olarak verilen sermaye tutarlarının yukarıda belirtilen hesaplarda izlenmesi ve olması gerekenden fazla kaydedilen tutarlara ilişkin ilgili düzeltme kayıtlarının yapılması gerekmektedir.

BULGU 4: Taşınır Mallara İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Gerçeği Yansıtmaması

Belediyenin 2021 yılı mali tabloları ve eki belgelerin incelenmesinde; İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetvelinde yer alan tutarlar ile dönem sonu mizanında yer alan tutarların örtüşmediği görülmüştür.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin taşınır giriş ve çıkış işlemlerinin muhasebe birimine bildirilmesi başlıklı 30'uncu maddesinin 1'inci fıkrasında taşınırlara ilişkin giriş, çıkış ve devir işlemlerinin Taşınır Kayıt Yetkilileri tarafından nasıl yapılacağı, 3'üncü fıkrasında ise Muhasebe Yetkilisi tarafından taşınır işlem fişleri üzerinden muhasebe kayıtlarına nasıl alınacağı düzenlenmiştir. Anılan mevzuat hükümlerine göre taşınır kayıt yetkililerince düzenlenen taşınır işlem fişlerinin, muhasebe birimince ilgili hesaplara kaydedilmesi gerekmektedir.

Diğer yandan, anılan Yönetmelik'in "Taşınır mal yönetim hesabı" başlıklı 34'üncü maddesinde; taşınır mal yönetim hesabının, taşınır kayıt yetkilisi tarafından harcama birimleri itibarıyla hazırlanacağı ve taşınır kontrol yetkilisince kayıt ve belgeler ile mali tablolara uygunluğunun kontrol edilerek imzalanacağı, taşınır mal yönetim hesabında önceki yıldan devredilen, yılı içinde giren, çıkan ve ertesi yıla devredilen taşınırlar ile yılsonu sayımında bulunan fazla ve noksanların gösterileceği, taşınır mal yönetim hesabının, harcama yetkilisince, taşınır kayıt ve işlemlerinin usulüne uygun yapıldığı anlaşıldıktan Harcama Birimi Taşınır Mal Yönetim Hesabı Cetvelinin Taşınır Sayım ve Döküm Cetveline uygunluğu görüldükten sonra onaylanacağı hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, 2021 yılı İdare Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetvelinde yer alan tutarlar ile dönem sonu mizanında yer alan tutarların örtüşmediği görülmüştür. Söz konusu farklılıkların detaylarına ilişkin bilgiler aşağıdaki tabloda yer almaktadır;

Tablo 8: Taşınır Kayıtlarının Uyumsuzluğuna İlişkin Tablo

		Taşınır Mal Yönetim Hesabı İcmal Cetveli Verileri	Muhasebe Verileri
Hesap Kod	Hesap Ad	Toplam Tutar	Toplam Tutar
253	Tesis, Makine ve Cihazlar Hesabı	1.020.398,08 TL	5.256.559,01 TL
254	Taşıtlar Hesabı	2.027.171,65 TL	4.668.506,39 TL
255	Demirbaşlar Hesabı	3.450.449,69 TL	5.365.627,30 TL

Yukarıdaki tablodan da anlaşılacağı üzere idare taşınır mal yönetim hesabı icmal cetvelinde yer alan tutarlar ile muhasebe verileri arasında farklılıklar bulunmakta ve bu farklılıklar nedeniyle yukarıda yer alan hesaplar mali tablolarda doğru ve güvenilir bilgi sunmamaktadır.

Kamu idaresi cevabında, bulgu konusu hususa katılmış ve konu ile ilgili hatanın düzeltileceğini belirtmiştir.

BULGU 5: Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri ile Binalar İçin Amortisman Ayrılmaması

251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ve 252 Binalar Hesabında yer alan duran varlıklar amortismanına tabi olmasına rağmen bu varlıklar için yıl sonunda amortisman ayrılmadığı tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabına ilişkin 202'nci maddesinde; bu hesabın, maddi duran varlık bedellerinin ekonomik ömrü içerisinde giderleştirilmesi ve hesaben yok edilmesini izlemek için kullanılacağı hüküm altına alınmıştır. Aynı Yönetmeliğin hesabın işleyişini düzenleyen 203'üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde ise maddi duran varlıklar hesapları için ayrılan amortisman tutarlarının yıl sonunda 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak, 630 Giderler Hesabına borç kaydedileceği belirtilmiştir.

Muhasebat Genel Müdürlüğü 47 sıra no.lu Genel Tebliği'nin "Amortisman ve tükenme payına tabi duran varlıklar" başlıklı 3'üncü maddesinde; 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ve 252 Binalar Hesabında yer alan varlıkların amortismanına tabi olduğu, "Amortisman ve tükenme payı ayırma yöntemi" başlıklı 5'inci maddesinde ise duran varlıklar için amortisman ve tükenme payı ayrılmasında normal amortisman yöntemi uygulanacağı, bu yöntemle göre varlıklar için amortisman ve tükenme payının, varlığın yararlanma süresine göre

Tebliğ ekindeki Amortisman ve Tükenme Payı Süre ve Oranları Listesinde belirlenen oranlar uygulanmak suretiyle, her yıl eşit olarak ayrılacağı ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabında 60.786.249,75 TL ve 252 Binalar Hesabında 8.420.296,61 TL tutarında yer alan varlıklar için 2021 yılında amortisman ayrılmadığı görülmüştür.

Dolayısıyla 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabında ve 252 Binalar Hesabında bulunan varlıklar için hiç amortisman ayrılmaması sebebiyle mali tablolarda yer alan 257 Birikmiş Amortismanlar, 630 Giderler Hesabı ve 590 Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesaplarında hataya neden olduğundan mali tablolarda yer alan bu hesapların gerçek durumu yansıtmadığı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında, bulgu konusu hususa katılmış ve konu ile ilgili çalışmalara başlanılacağını belirtmiştir.

Belediyenin maddi duran varlıklar için amortisman ayırma işlemlerinin Amortisman ve Tükenme Payları konulu 47 Sıra Numaralı Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği ile Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine uygun olarak yapılması ve düzenli takip edilmesi mali tabloların tam ve güncel veri sunmasının sağlanması açısından önem arz etmektedir.

BULGU 6: Ekonomik Değer Taşıyan Bilgisayar Yazılımlarının Haklar Hesabında İzlenmemesi

Belediyenin 2021 yılı mali tabloları ve eki belgelerin incelenmesi neticesinde; bilgisayar yazılım programlarına ilişkin yapılan harcamaların 260 Haklar Hesabında izlenmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 260 Haklar Hesabının niteliğinin belirtildiği 210'uncu maddesinde; bu hesabın, bedeli karşılığı edinilen hukuki tasarruflar ile belirli alanlarda tanınan kullanma ve yararlanma gibi hak ve yetkiler dolayısıyla yapılan ve ekonomik değer taşıyan harcamaların izlenmesi için kullanılacağı hüküm altına alınmıştır. Aynı Yönetmelik'in 211'inci maddesinde ise; 260 Haklar Hesabına ilişkin borç ve alacak kayıtları gösterilmiştir.

Yapılan incelemede, 2021 yılı içerisinde satın alınan 215.145,00 TL bedelli 6 adet yazılım programı lisans hakkının, 260 Haklar Hesabı yerine, 630 Giderler Hesabına kaydedilerek doğrudan giderleştirildiği görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında, bulgu konusu hususa katılmış ve gerekli kayıtların yapılacağını belirtmiştir.

Sonuç itibarıyla kayıt ve işlemlerin gerçek mahiyetlerine uygun olarak sağlıklı ve güvenilir bir biçimde ve ilgili diğer kişilerin bilgi ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde muhasebeleştirilmesi amacına aykırılık teşkil etmektedir. Bu nedenle, satın alınan yazılım programlarının, mezkûr Yönetmelik'e uygun olarak, 260 Haklar Hesabında muhasebeleştirilmesi uygun olacaktır.

BULGU 7: Geçici Kabul Noksanlıkları İçin Yapılan Kesintilerin Yanlış Hesapta İzlenmesi

Belediye tarafından geçici kabul noksanlıkları için hakedişlerden yapılan kesintilerin 330 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabında izlenmesi gerekirken, 333 Emanetler Hesabında izlendiği görülmüştür.

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin eki olan Yapım İşlerine Ait Tip Sözleşme'nin 30'uncu maddesinde, anahtar teslimi götürü bedel sözleşmelerde geçici kabul noksanlıklarının nasıl alınacağına ilişkin iki seçenek düzenlenmiştir. Yapılan düzenlemeye göre idare, geçici kabul noksanlıkları için ya düzenlenen her hakedişte yapılan iş tutarının %3'üne karşılık gelen kısım için kesinti yapması gerektiği ya da düzenlenen her hakedişte yapılan iş tutarının %3'ü kadar teminat mektubu alınması gerektiği belirtilmiştir.

Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planında 330 Emanetler Hesabına ilişkin "330.15 Yapım İşleri Tip Sözleşmesinin 30. ve 31. maddesi Gereği Alınan Teminatlar" yardımcı hesabı düzenlenmiştir. Yapım İşleri Tip Sözleşmesinin 30'uncu maddesi gereği alınacak teminatlar ise geçici kabul noksanlıklarını ifade etmektedir. Yapılan incelemede, 371.394,26 TL tutarında geçici kabul noksanlıkları için yapılan kesintilerin 330 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı yerine 333 Emanetler Hesabında muhasebeleştirildiği tespit edilmiştir.

Geçici kabul noksanlıkları için hakedişlerden kesilen tutarların 330 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabının yardımcı hesaplarında izlenmesi gerekmektedir. Kamu idaresi cevabında, bulgu konusu hususa katılmış ve konu ile ilgili hatanın 2022 yılı kayıtlarında düzeltildiğini belirtmiştir. Söz konusu hata 2021 yılı mali tablolarını etkilediğinden bu husus denetim raporuna alınmıştır.

BULGU 8: Kıdem Tazminatı Karşılığı Ayrılmaması

Nusaybin Belediyesinin 2021 yılı mali tabloları ve eki belgelerin incelenmesinde; işçilere ödenecek kıdem tazminatları için karşılık ayrılmadığı ve dolayısıyla 372/472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesaplarının kullanılmadığı görülmüştür.

1475 sayılı İş Kanunu'nun "Kıdem tazminatı" başlıklı 14'üncü maddesinin ikinci fıkrasında, işçiye hizmet akdinin devamı süresince geçen her tam yıl için işverence 30 günlük ücreti tutarında kıdem tazminatı ödeneceği belirtilmiş olup Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde 372 ve 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesapları tanımlanmıştır.

Yönetmelik hükümlerine göre 372 ve 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesaplar, belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılan ve faaliyet dönemi içinde veya uzun vadede ödeneceği öngörülen kıdem tazminatı karşılıklarının izlenmesi için kullanılmaktadır. Kıdem tazminatı karşılıkları ilk ayrıldığında, 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı'na kaydedilmesi, vadeleri bir yılın altına düşen ve faaliyet dönemi içerisinde ödenmesi öngörülen tutarların, 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı'na aktarılması gerekmektedir.

Kıdem tazminatı karşılıklarının ayrılmasındaki amaç, dönemsellik ilkesi gereği giderlerin ait oldukları yılda muhasebeleştirilmesinin sağlanmasıdır. Bu tutarların karşılık ayrılmadan ödendiği yılda tamamının gider kaydedilmesi durumunda, dönem giderlerinin gerçeği yansıtmamasına sebep olacaktır. Ayrıca; bu kayıtlar dönemsellik ilkesine ek olarak muhasebe kavramlarından ihtiyatlılık ilkesi gereği de, idarenin bu ödemeler karşısında içinde bulunduğu riski bilançoda göstermek bakımından da önem arz etmektedir.

Yapılan incelemede, belediyede çalışan işçiler için 2021 yılı sonu itibariyle toplam 5.264.606,70 TL tutarında kıdem tazminatı karşılığı ayrılması gerekmektedir. Ancak, idare tarafından önceki dönemlerde kıdem tazminatı karşılıklarının eksik ayrıldığı ve 372/472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesaplarına 450.000,00 TL muhasebe kaydı yapıldığı görülmüştür. Dolayısıyla söz konusu aradaki 4.814.606,70 TL tutarındaki fark kurumun 2021 bilançosunda

yer almamaktadır.

Bu nedenle, İş Kanunu kapsamında çalışan işçilerin çalışma süreleri dikkate alınarak her yılın sonunda kıdem tazminatı karşılıklarının ayrılması ve 372/472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesaplarında muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında, bulgu konusu hususa katılmış ve konu ile ilgili hatanın 2022 yılı kayıtlarında düzeltildiğini belirtmiştir. Söz konusu hata 2021 yılı mali tablolarını etkilediğinden bu husus denetim raporuna alınmıştır.

BULGU 9: Taahhüt Hesaplarının Kullanılmaması

Belediyenin 2021 yılı mali tabloları ve eki belgelerin incelenmesinde; yüklenicilerle yapılan sözleşmelere dayanılarak girişilen ve mevzuatı gereğince bunlara ilave edilen taahhüt tutarlarının taahhüt hesaplarında izlenmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 920 Gider Taahhütleri Hesabının niteliğini ve işleyişini düzenleyen 450 ve 451'inci maddelerinde bu hesabın, yılı için geçerli sözleşmeler ile ertesi mali yıl veya yıllara geçerli olmak üzere yapılan sözleşmelere dayanılarak girişilen ve mevzuatı gereğince bunlara ilave edilen taahhüt tutarlarıyla bunlardan yerine getirilenlerin ve feshedilenlerin sözleşme fiyatlarıyla izlenmesi için kullanılacağı, girişilen taahhüt tutarları ile bunlara ilave edilen her türlü taahhüt artışının bu hesaba borç, 921 Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabı'na alacak kaydedileceği hususu düzenlenmiştir.

Buna göre; kurumların, ihale mevzuatına göre ihale işlemleri tamamlanarak taahhüt edilen borç tutarları ile sözleşmeye ilişkin fiyat farkları ve iş artışlarının taahhüt hesaplarında izlenmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede; belediyenin farklı yüklenicilerle imzalamış olduğu ve devam eden toplam 2.262.130,00 TL tutarındaki gider taahhüdünün 920 Gider Taahhütleri Hesabı ile 921 Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabı'na muhasebe kaydının yapılmadığı görülmüştür.

Gider taahhütlerinin nazım hesaplarına kaydedilmesindeki amaç, tam açıklama ilkesi gereği mali tablolardan yararlanacak olanların doğru karar vermelerine yardımcı olacak ölçüde yeterli, açık ve anlaşılır şekilde düzenlenmesinin sağlanmasıdır. Bu taahhütlerin kaydedilmesi idarenin bu taahhütler karşısında içinde bulunduğu riski bilanço dipnotlarında göstermesi bakımından da önem arz etmektedir. Kamu idaresi cevabında; bulgu konusu hususa katılmış ve konu ile ilgili hesaplamalar neticesinde muhasebe kayıtlarının yapılacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak, idarenin farklı yüklenicilerle imzalamış olduğu gider taahhütlerinin 920 Gider Taahhütleri Hesabı ile 921 Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabı'nda muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Araç Kiralama Hizmeti Alımlarının Doğrudan Temin Yöntemiyle Gerçekleştirilmesi

Belediye tarafından 2021 yılı içerisinde, çeşitli işlerde kullanılmak üzere 5 tanesi iş makinesi, 4 tanesi kamyon, 4 tanesi minibüs, 8 tanesi kamyonet ve 10 tanesi de binek araç olmak üzere 7 ayrı firmadan açık ihale yapılmaksızın doğrudan temin yoluyla aylık faturalandırılmak üzere toplam 31 araç kiralandığı ve bunlar için toplam 1.688.650,00 TL ödendiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel İlkeler" başlıklı 5'inci maddesinde; idarelerin, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu olduğu, eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin kısımlara bölünemeyeceği ve yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulünün temel usuller olduğu vurgulanmıştır.

Buna göre; işin kısımlara bölünerek yaklaşık maliyetin eşik değerlerin altına çekilmesi veya ilan süre ve kurallarının değiştirilmesi ve açık ihale yapılmaksızın doğrudan temin yoluyla araç kiralması yukarıda ifade edilen Kanun ilkelerine aykırı düşmektedir.

Kamu idaresi cevabında, bulgu konusu hususa katılmış ve söz konusu araç kiralalarının Covid-19 pandemisi nedeniyle ortaya çıkan acil durumlar ile bölgesel güvenlik kaynaklı yapıldığı belirtilmiştir. Ancak, araç kiralama işlemlerinin pandemi sürecinden etkilenmesinin kiralama işinin doğası gereği mümkün olmayacağı mütalaa edilmektedir. Ayrıca kiralanan araçlar güvenlik tedbirleri ile ilgili olmayan yukarıda sayılan türden araçlardır.

Sonuç olarak; 2021 yılı içerisinde araç kiralama hizmetleri için harcanan 1.688.650,00 TL'nin açık ihale yapmaksızın doğrudan temin yöntemiyle her ay düzenli olarak kiralanan araçlara ödenmesinin kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasına engel olacağı mütalaa edilmektedir.

BULGU 2: İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması

Belediyede çalışan işçilerin sosyal hakları olan yıllık ücretli izinlerinin zamanında düzenli olarak kullandırılmadığı ve bu nedenle birikmiş yıllık izin sürelerinin bulunduğu görülmüştür.

Anayasa'nın "Çalışma şartları ve dinlenme hakkı" başlıklı 50'nci maddesinde; dinlenmenin çalışanların hakkı olduğu ve bu haklar ile şartlarının 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 yıllık 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 iznin faydalı olması için işveren tarafından alınması gereken tedbirler ve izinlerin kullanılması konusuna ilişkin usuller ile işverence tutulması zorunlu kayıtların şekline ilişkin hususların ilgili Bakanlık tarafından hazırlanacak bir Yönetmelik ile gösterileceği belirtilmiştir.

Bu Kanun hükmüne istinaden 03.03.2004 tarih ve 25391 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nde de yıllık izinlerin kullanımı ile ilgili olarak İş Kanunu'na benzer düzenlemeler yapılmıştır.

Aynı Kanun'un 103'üncü maddesinde ise yıllık ücretli izni bu Kanun'un 56'ncı maddesine aykırı olarak bölen veya hak edilmiş izni kullanmadan iş sözleşmesinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya belirtilen Yönetmelik'in esas ve usullerine aykırı olarak izin kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda

olan her işçi için ikiyüzyirmi Türk Lirası (2021 yılında 555 TL) idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

Ayrıca Cumhurbaşkanlığı'nın 30.06.2021 tarih ve 31527 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Tasarruf Tedbirleri konulu 2021/14 sayılı Genelge'sinde; 4857 sayılı Kanun kapsamında çalışan işçilerin yıl içinde kazandıkları yıllık ücretli izin sürelerinin ilgili yıl içerisinde, önceki yıllarda hak kazanıp kullanmadıkları yıllık izin sürelerinin de yürütülen hizmetlerde aksamaya sebep olmayacak şekilde azami üç yıl içerisinde kullandırılması gerektiği belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan düzenlemelere göre işverenin yıllık izinleri kullandırma yükümlülüğünü yerine getirmemesi ve işçinin de izin hakkından feragat etmesi mümkün değildir. Diğer taraftan işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları ücrete dönüşmekte ve yıllık izin karşılığı yapılacak olan bu ücret ödemesi de işçinin son ücreti üzerinden yapılacağından yüksek tutarlarda ödeme yapılmasına neden olmaktadır. Ayrıca Anayasal bir hak olan yıllık izinlerin kullandırılmaması durumunda idareler, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 103'üncü maddesi gereğince idari para cezası ile karşı karşıya kalabilmektedir.

Yapılan incelemede Belediyede görev alan kadrolu 31 işçiden 3'ünün 100 ile 200 gün arasında, 8'inin 200 ile 300 gün arasında, 8'inin 300 ile 400 gün arasında ve 9'unun da 400 günden fazla kullanmadığı izinlerinin olduğu tespit edilmiştir. Bu işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları işçinin son ücreti dikkate alınarak izin ücreti ödeneceğinden idareler açısından öngörülemeyen giderlerin ortaya çıkmasına neden olacaktır.

Kamu İdaresi cevabında, bulgu konusu hususa katılmış ve konuya ilişkin gerekli tedbirlerin alınacağı belirtilmiştir.

Belirtilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar çerçevesinde Belediyede çalışan işçilerin yıllık ücretli izinlerinin, mevzuata uygunluk ve belediyeye ek mali külfet getirmemesi amacıyla biriktirilmeden, zamanında ve düzenli olarak kullandırılması sağlanmalıdır.

BULGU 3: Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Sözleşmesinin Süresiz ve Bedelsiz Olarak Yapılması

Nusaybin Belediyesinin, Nusaybin Belediyesi Personel Anonim Şirketi ile farklı nitelikteki 160 kişilik personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı sözleşmesinin süresiz ve bedelsiz olarak imzalandığı tespit edilmiştir.

24.12.2017 tarih ve 30280 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 696 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile 4734 sayılı Kanunun 62'nci maddesinin (e) bendinde değişiklik yapılarak belediyelerinde kendi bütçelerinden personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı veya niteliği itibarıyla bu sonucu doğuracak şekilde alım yapamayacağı ve yine aynı KHK'nın 126'ncı maddesiyle 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye eklenen ek madde 20 ile personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarını 4734 sayılı Kanunun 22'nci maddesindeki limit ve şartlar ile 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendindeki sınırlamalara tabi olmaksızın doğrudan hizmet alımı yoluyla kendi şirketlerine gödürebilecekleri hüküm altına alınmıştır.

Bu Kararname uyarınca 28.04.2018 tarih ve 30405 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımlarının Gödürülmesine İlişkin Usul ve Esaslarda; personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı ihalelerine dayalı sözleşmeler kapsamında çalıştırılanların, sürekli işçi kadrolarına veya mahalli idare şirketlerinde işçi statüsüne geçirilmesine ilişkin düzenleme ve açıklamalar yapılmıştır. Anılan mevzuat hükümlerinde, bu kapsamdaki hizmet alımlarında taraflar arasında sözleşme imzalanmasının zorunlu olduğu belirtilmiş ancak imzalanacak sözleşmenin süresine değinilmemiştir.

Ancak 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanununun "Gelecek yıllara yaygın yüklenmeler" başlıklı 28'inci maddesinin son fıkrasında; Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin, 04.01.2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi kapsamında olan işlerden sürekli nitelikte olanlara ilişkin hizmet alımlarında, yüklenme süresinin üç yıl olmasının zorunlu olduğu belirtilmiş ancak işin süresi ve niteliğinden kaynaklanan zorunlu hallerde bu süre gerekçesi gösterilmek koşuluyla ve üst yöneticinin onayıyla kısaltılabileceği hüküm altına alınmıştır. Belediye şirketinden doğrudan hizmet alımı yoluyla yapılan personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı sürekli nitelikteki hizmet alımı olması nedeniyle sözleşme süresi belirlenirken yukarıdaki mevzuat hükümlerinin de dikkate alınması önem arz etmektedir.

Bu kapsamda yapılacak personel çalıştırılmasına dayalı hizmetlerin bedelinin tespitinde ise Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin yaklaşık maliyetin belirlenmesi hükümlerine uyulmasının zorunlu olduğu, bu Usul ve Esaslarda hüküm bulunmayan hallerde adı geçen Yönetmelik ile eki Hizmet İşleri Genel Şartnamesi ve ilgili diğer mevzuat hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir. Bahsedilen mevzuatlar 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu dayanak alınarak hazırlanmış olup, 4735 sayılı Kanunun 7'nci maddesinde ise sözleşmenin bedeli, süresi ve türünün sözleşmede yer alması gereken zorunlu unsurlardan olduğu belirtilmiştir. Yönetmeliğin eklerinden Hizmet Alımlarına Ait Tip Sözleşme'nin 6'ncı maddesinin dipnotunda sözleşme türü ve bedelinin nasıl belirleneceği açıkça ifade edilmiştir. Dolayısıyla sözleşmenin bedel içermesi gerektiği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede Sözleşmenin süresiz ve bedelsiz imzalandığı görülmüştür. Bu durum kesilmesi gereken damga vergisinin hesaplanmasına da imkan vermemektedir. Kamu İdaresi cevabında, bulgu konusu hususa katılmış ve süresiz ve bedelsiz imzalanan hizmet alım sözleşmesinin belirlenen süre ve bedel içerecek şekilde düzenlenmesi sağlanacaktır, denilmiştir. Yüklenme süresinin üç yıl olduğu ancak zorunlu nedenlerle ve üst yöneticinin onayı ile kısaltılabileceği hüküm altına alındığından; sözleşmenin süresinin üç yıl olarak belirlenmesi öncelikli olup, zorunlu nedenlerle kısaltılması gerekiyorsa üst yöneticinin onayına başvurulması sürenin belirlenmesi ve sözleşmenin bedel içerecek şekilde düzenlenmesi gerekmektedir.

BULGU 4: Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Alınmaması

Belediyenin yetki ve sorumluluk alanı içinde kalan sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerinin belediyece takip ve tahsil edilmediği görülmüştür.

5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'nun "Tanımlar ve Kısaltmalar" başlıklı 3'üncü maddesinin (s), (ş) ve (z) fıkralarında; "Geçiş Hakkı", "Geçiş Hakkı Sağlayıcısı" ve "İşletmeci" tanımlamaları yapılmıştır.

Aynı Kanun'un 22'inci maddesinin birinci fıkrasında "Geçiş hakkının kapsamı" belirlenmiş, 25'inci maddesinde de işletmeci ile geçiş hakkı sağlayıcısının anlaşma serbestisi çerçevesinde geçiş hakkına ilişkin anlaşmalar yapabileceği düzenlenmiştir.

Geçiş hakkı ve bu hakka uygulanacak ücret tarifesine ilişkin usul ve esasların belirlenmesi amacıyla Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı tarafından 27.12.2012 tarih 28510 sayılı Resmi Gazete’de “Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik” yayımlanmıştır.

Yönetmelik’te işletmeci ve geçiş hakkı sağlayıcısının geçiş hakkına ilişkin anlaşmaları, belirlenen ilkeler doğrultusunda serbestçe yapabileceği, anlaşma yapmaya ve geçiş hakkına ait ücretlerin tahsiline ise geçiş hakkına konu olan taşınmazın sahibi veya taşınmaz üzerinde hak sahibi olanların yetkili olduğu ifade edilmiştir. 01.01.2014 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere geçiş hakkı ücretleri tarifesi Yönetmelik’e eklenmiş olup geçiş hakkı ücretinin Geçiş Hakkı Ücret Tarifesi’nde belirtilen fiyatları aşamayacağı ve bu fiyatların her mali yılın başında Türkiye İstatistik Kurumunca yayımlanan Üretici Fiyatları Endeksi (ÜFE) oranında artırılacağı hüküm altına alınmıştır.

Buna göre belediyeler tarafından tarifede tavan olarak belirtilen miktarlara da riayet edilmek suretiyle geçiş hakkı talep eden telekomünikasyon firmalarından tahsil edilmek üzere geçiş hakkı ücreti belirlenmesi ve bu ücretlerin geçiş hakkını kullanan işletmecilerden tahsil edilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede Belediyenin yetki ve sorumluluk alanı içinde sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerine belediye gelir tarifesinde yer verilmediği ve dolayısıyla da söz konusu gelir kaleminin takip ve tahsilinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda belirtilen düzenlemeler ve açıklamalar çerçevesinde, Belediye tarafından 2021 yılı içerisinde altyapı geçiş hakkı bedeli olarak herhangi bir tahakkuk ve tahsilatın yapılmaması belediyenin önemli bir gelirden mahrum kalmasına yol açmaktadır. Kamu İdaresi cevabında, konuya ilişkin gerekli iş ve işlemlere başlanılacağını belirtmiştir. Bu nedenle söz konusu gelirlere yönelik gerekli işlemler yapılmalıdır.

BULGU 5: TOKİ Tarafından İnşa Edilen Konut ve İşyerleri İçin Bina Vergisi Mükellefiyeti Tesis Edilmemesi

Belediyenin 2021 yılı mali tabloları ve eki belgelerin incelenmesinde; TOKİ (Toplu Konut İdaresi Başkanlığı) tarafından 2017 yılı ve sonrasında Nusaybin’de inşa edilen 5.051 adet konut ve 498 adet işyeri için Bina Vergisi tarhiyat ve tahakkukunun yapılmadığı tespit edilmiştir.

1319 Sayılı Emlak Vergisi Kanunu’nun “Mevzu” başlıklı 1’nci maddesinde, Türkiye sınırları içinde bulunan binaların bu kanun hükümlerine tabi olduğu, “Mükellef” başlıklı 3’ncü maddesinde de; Bina Vergisini, binanın maliki, varsa intifa hakkı sahibi, her ikisi de yoksa binaya malik gibi tasarruf edenlerin ödeyeceği belirtilmiştir. Mezkur Kanun’un “Matrah” başlıklı 7’nci maddesinde, ödenecek olan verginin nispetinin binanın bu kanun hükümlerine göre tespit olunan vergi değeri olduğu ve “Nispet” başlıklı 8’nci maddesinde ödenecek verginin nispetinin meskenlerde binde bir ve diğer binalarda binde iki olduğu hükümlerine yer verilmiştir.

Yapılan incelemede; Nusaybin Belediyesinin Emlak Vergisi ile ilgili kayıtlarında 41.491 adet bina bulunduğu anlaşılmış olup TOKİ tarafından yapılan binaların İlçe sınırları içerisindeki bina stokuna kıyasen önemli bir oran teşkil ettiği açıktır. Ayrıca Mardin Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü’nden temin edilen verilerden TOKİ tarafından yapılan bu binalara ait çeşitli dönemlerde 3972 adet su aboneliği tesis edildiği ve birçoğunun hâlihazırda aktif bir şekilde mesken olarak kullanıldığı da tespit edilmiştir.

Buna göre; Nusaybin Belediyesinin Bina Vergisi açısından gelir kaybına uğramamasını teminen, TOKİ tarafından 2017 yılı ve sonrasında Nusaybin İlçesinde inşa edilen çeşitli evsftaki 5.501 adet mesken ve 498 adet işyeri için 1319 Sayılı Emlak Vergisi Kanunu hükümleri uyarınca gerekli tespit çalışmalarının yapılarak bu yerler için mükellefiyet tesis edilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında, bulgu konusu hususa katılmış ve konu ile ilgili Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Mardin İl Müdürlüğünden verilerin istendiğini ancak verilerin henüz Belediyeye bildirilmediğinden herhangi bir işlem yapılamadığı belirtmiştir.

BULGU 6: Ekonomik Ömrünü Tamamlayan Taşınırların Hurdaya Ayırma İşlemlerinin Yapılmaması

Belediyenin 2021 yılı mali tablo ve eki belgelerin incelenmesinde; kullanılıp kırılma, bozulma veya eskime gibi nedenlerle ekonomik ömrünü tamamlayan stoklar ile dayanıklı taşınırların Taşınır Mal Yönetmeliği hükümlerine göre hurdaya ayırma işlemlerinin yapılmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Taşınır ve taşınmaz işlemleri" başlıklı 44'üncü maddesine dayanılarak hazırlanan Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Amaç" başlıklı 1'inci maddesinde; Yönetmelik'in amacının, kaynağına ve edinme yöntemine bakılmaksızın kamu idarelerine ait taşınır malların kaydı, muhafazası ve kullanımına ilişkin esas ve usulleri belirlemek olduğu ifade edilmiştir. "Taşınırların kaydı" başlıklı 12'nci maddesinde ise kamu idarelerince bütün taşınırların ve bunlara ilişkin işlemlerin kayıt altına alınmasının esas olduğu belirtilmiştir.

Mezkûr Yönetmelik'in "Hurda nedeniyle çıkış" başlıklı 28'inci maddesinde; ekonomik ömrünü tamamlamış olan veya tamamlamadığı halde teknik ve fiziki nedenlerle kullanılmasında yarar görülmeyerek hizmet dışı bırakılması gerektiği ilgililer veya özel mevzuatı çerçevesinde oluşturulan komisyon tarafından bildirilen taşınırların kayıttan düşme teklif ve onay tutanağı düzenlenerek hurdaya ayrılacağı belirtilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 157 Diğer Stoklar Hesabının işleyişini açıklayan 120'nci maddesine göre; idarenin kırılma, bozulma veya eskime gibi nedenlerle kullanılamayacak veya tüketilemeyecek hale gelen stoklarının bu hesapta izlenmesi gerekmektedir. Ayrıca Yönetmelik'in 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabının işleyişini açıklayan 225'inci maddesinde; çeşitli nedenlerle kullanılma olanaklarını yitiren maddi duran varlıkların ilgili hesaplardan çıkarılarak bu hesapta muhasebeleştirileceği ve söz konusu varlıkların ayrılmış olan amortisman tutarı da 299 Birikmiş Amortismanlar Hesabına kaydedileceği ifade edilmiştir.

Yerinde yapılan denetimlerde kırılma, bozulma veya eskime gibi nedenlerle kullanılamayacak halde; 1 adet minibüs, 5 adet pick-up araç, 4 adet traktör, 2 otomobil, 1 kamyonet, 2 kamyon, 3 kamyon kasası ve muhtelif hurda parçalarının olduğu görülmüştür. Ancak bu varlıkların hurdaya ayrılması için komisyon kurulmadığı, kayıttan düşme teklif ve onay tutanağı düzenlenmediği ve muhasebe kayıtlarının yapılmadığı tespit edilmiştir.

Dolayısıyla belediyenin 2021 yılı bilançosunda 157 Diğer Stoklar Hesabı ile 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabının borç bakiyesi vermediği görülmüştür.

Buna göre, kullanılma olanaklarını yitiren ve hurdaya ayrılması gereken stoklar ile maddi duran varlıkların, Taşınır Mal Yönetmeliği hükümleri gereği oluşturulacak komisyonca kayıttan düşme teklif ve onay tutanağı düzenlenerek hurdaya ayrılması ve muhasebe kayıtlarının yapılması gerekmektedir. Kamu idaresi cevabında, bulgu konusu hususa katılmış ve konu ile ilgili hesaplamalar neticesinde muhasebe kayıtlarının yapılacağı belirtilmiştir.

Bu çerçevede, Nusaybin Belediyesine ait hurda taşınırlarla ilgili işlemlerin yapılarak, hurdaya ayrılan stokların 157 Diğer Stoklar Hesabında, dayanıklı taşınırların ise 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabında izlenmesi uygun olacaktır.

BULGU 7: Kalkınma Ajansı İçin Ayrılan Payın Yanlış Hesapta İzlenmesi

Belediyenin 2021 yılı mali tabloları ve eki belgelerin incelenmesinde; Dicle Kalkınma Ajansı'na aktarılması gereken payların 363 Kamu İdareleri Payları Hesabında izlenmediği ve söz konusu ödemenin muhasebeleştirilmesinde hatalı ekonomik kodların kullanıldığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 276'ncı maddesinde; 363 Kamu İdareleri Payları Hesabının, bütçe geliri olarak nakden veya mahsuben tahsil edilip, özel kanunları gereğince diğer kurumlara aktarılmak üzere hesaplanan tutarların izlenmesi için kullanılacağı, hesabın işleyişini düzenleyen 277'nci maddesinde ise bütçe geliri olarak tahsil edilip özel kanunları gereğince diğer kurumlara aktarılmak üzere hesaplanan tutarların bir taraftan bu hesaba alacak, 630 Giderler Hesabı'na borç; diğer taraftan 830 Bütçe Giderleri Hesabı'na borç, 835 Gider Yansıtma Hesabı'na alacak kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Ancak Belediye'nin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde 2021 yılında Dicle Kalkınma Ajansı'na, Belediye'nin bir önceki yıl gerçekleşen bütçe gelirleri üzerinden hesaplanarak aktarılan toplam 261.736,60 TL payın 363 Kamu İdareleri Payları Hesabına kaydedilmeden doğrudan 630 Giderler Hesabına kaydedilerek giderleştirildiği ve bu işlemde sermaye transferleri ekonomik kodları kullanılması gerekirken cari transfer ekonomik kodunun kullanıldığı görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında, bulgu konusu hususa katılmış ve konu ile ilgili hatanın 2022 yılı kayıtlarında düzeltildiğini belirtmiştir. Söz konusu hata 2021 yılı mali tablolarını etkilediğinden bu husus denetim raporuna alınmıştır.

Belediye tarafından kalkınma ajansına aktarılması amacıyla hesaplanan payın, ilgili düzenlemeler çerçevesinde 363 Kamu İdareleri Payları Hesabında izlenmesi ve ilgili ekonomik kod altında takip edilmesi gerekmektedir.

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>