



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

MARDİN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

2023 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2024



Tel : 90 (312) 295 30 00
Fax : 90 (312) 295 48 00



www.sayistay.gov.tr
sayistay@sayistay.gov.tr



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	9
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	9
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	10
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	10
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	11
7.	DENETİM BULGULARI.....	12
8.	EKLER.....	33

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: 2023 Yılı Ödenekler ve Bütçe Giderleri Tablosu	4
Tablo 2: 2023 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	4
Tablo 3: 2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	5
Tablo 4: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri.....	6
Tablo 5: Bütçe Giderlerinin Son 3 Yıllık Seyri.....	7
Tablo 6: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	7
Tablo 7 : Muhatap Olunan Hukuki El Atma Davaları (2022 ve 2023).....	20
Tablo 8 : Tahakkuk Tahsilat miktarları(2014-2023).....	23
Tablo 9 : Protokol Olmaksızın Diğer Kamu Kurum Ve Kuruluşlarına Tahsisli Taşınmazlar .	24
Tablo 10 : Diğer Kamu Kurum Ve Kuruluşlar Tarafından Protokol Olmaksızın Mardin Büyükşehir Belediyesine Tahsis Edilen Taşınmazlar	24

KISALTMALAR

T.C.	Türkiye Cumhuriyeti
T.B.M.M.	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TL	Türk Lirası
MARSU	Mardin Su Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü
A.Ş	Anonim Şirketi
KDV	Katma Değer Vergisi
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
ÜFE	Üretici Fiyat Endeksi

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Mahsup Dönemine Aktarılan Avans ve Kredilerin Hatalı Muhasebeleştirilmesi
2. Demirbaş veya Cihaz Niteliğindeki Malzemelerin Stoklar Hesabında İzlenmesi

B. Diğer Bulgular

1. Belediyenin Görev ve Sorumluluk Alanı Dışındaki Yerlerde Harcamada Bulunması
2. Hukuki El Atmalar Nedeniyle Yersiz Tazminat Ödenmesi
3. İlan ve Reklam Vergisi Tahakkuk-Tahsilat Oranının Düşük Olması
4. Protokol Olmaksızın Taşınmaz Tahsis Edilmesi
5. Reklam Ünitelerinin İşletme Hakkının Kiraya Verilme İhalesinde ve Yapılan Sözleşmede Çeşitli Hatalar Yapılması
6. Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması
7. Hacedilemeyen Gelirlerin Ayrı Banka Hesaplarında İzlenmemesi
8. Yeni Birim Fiyat Tespitinde Miktarın Belirlenmemesi Dolayısıyla Revize Birim Fiyat Uygulanamaması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

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

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

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

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

5393 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinde, belediyelerin mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla; kentsel altyapı, çevre sağlığı, temizlik, katı atık, zabıta, itfaiye, mezarlıklar, park ve yeşil alanlar, konut, kültür ve sanat, öğrenci yurtları, sosyal hizmetler, nikâh ve benzeri hizmetleri yapacağı veya 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, temiz su atık su tesisleri kurup işletmek,

ulaşım hizmetlerini görmek, ticari hayata katkı sağlamak gibi yetki ve imtiyazlar sayılmıştır.

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

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5216 sayılı Kanun’da Büyükşehir Belediye organları; Büyükşehir Belediye Meclisi, Büyükşehir Belediye Encümeni ve Büyükşehir Belediye Başkanı olarak öngörülmüştür. Karar organı olan Büyükşehir Belediye Meclisi, biri Büyükşehir Belediye Başkanı olmak üzere 6 Memur üyeden oluşmaktadır.

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

Büyükşehir Belediyesi personeli Büyükşehir Belediye Başkanı tarafından atanır.

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

Büyükşehir Belediyesinin teşkilat yapısında doğrudan Başkana bağlı 3 birim belirlenmiştir. Bunlar; Özel Kalem Müdürlüğü, Teftiş Kurulu Başkanlığı ve İç Denetim Birim Başkanlığı’dır. Doğrudan Başkana bağlı diğer birim olan Genel Sekreterlik idarenin en önemli icra organıdır.

Basın Yayın Halkla İlişkiler Müdürlüğü ve Hukuk Müşavirliği doğrudan Genel

Sekretere bağı olan birimlerdir. Genel Sekretere bağı 3 Genel Sekreter Yardımcısı bulunmaktadır. Belediyenin 20 hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili Genel Sekreter Yardımcılıklarına bağıdır.

Belediye hizmetlerinin yerine getirilmesinde memur, sözleşmeli personel ve işçiler çalıştırılmaktadır. Kurumda; 200 memur, 376 sözleşmeli personel, 112 kadrolu işçi, 3 geçici işçi olmak üzere 691 kişi bulunmaktadır. Ayrıca, 696 Sayılı Kararname uyarınca çalıştırılan personel sayısı ise 1269 kişidir.

Mardin Su ve Kanalizasyon Genel Müdürlüğü, Mardin Büyükşehir Belediyesi Başkanlığının bağı kuruluşudur. Mardin Su ve Kanalizasyon Genel Müdürlüğü kanunlardaki esaslara ve özel hukuk hükümlerine göre Büyükşehir Belediyesi mücavir alan sınırları içerisinde su ve kanalizasyon hizmetlerinin planlanarak yürütülmesi ve koordinasyonunu sağlamak üzere kurulmuş; özel bütçeli, tüzel kişiliğı olan ve kamusal görev yapan bir kurumdur.

Ayrıca Büyükşehir Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğı toplam 1 şirketi 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 Yönetmeliğı 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 Mardin Büyükşehir Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

Kurumun 2023 yılı ödenekleri ile bütçe giderleri tutarları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 1: 2023 Yılı Ödenekler ve Bütçe Giderleri Tablosu

Giderin Türü	Geçen Yıldan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Eklene/Düşürülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
Personel Giderleri	0,00	182.780.000,00	93.900.000,00	276.680.000,00	250.210.655,33	26.469.344,67	0,00
Sosyal Güvenlik Kurumuna Devlet Primi Giderleri	0,00	23.950.000,00	13.500.000,00	37.450.000,00	32.385.601,13	5.064.398,87	0,00
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	1.995.820,88	916.220.000,00	287.175.999,23	1.205.391.820,11	1.135.335.053,60	52.414.164,09	17.642.602,42
Faiz Giderleri	0,00	50.000.000,00	74.019.000,00	124.019.000,00	124.018.881,17	118,83	0,00
Cari Transferler	0,00	184.600.000,00	98.487.439,94	283.087.439,94	178.641.081,23	6.446.358,71	98.000.000,00
Sermaye Giderleri	0,00	572.410.000,00	479.158.333,82	1.051.568.333,82	805.263.973,49	9.291.356,75	237.013.003,58
Sermaye Transferleri	0,00	30.000,00	0,00	30.000,00	0,00	30.000,00	0,00
Borç Verme	0,00	10.010.000,00	152.000.000,00	162.010.000,00	162.000.000,00	10.000,00	0,00
Yedek Ödenek	0,00	160.000.000,00	(- 159.894.362,43)	105.637,57	0,00	105.637,57	0,00
Toplam	1.995.820,88	2.100.000.000,00	1.038.346.410,56	3.140.342.231,44	2.687.855.245,95	99.831.379,49	352.655.606,00

Kurumun 2023 mali yılı bütçesi ile 2.100.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup önceki yıldan devreden 1.995.820,88 TL ve yıl içinde eklenen 1.038.346.410,56 ödenekle birlikte 2023 yılı ödenek toplamı 3.140.342.231,44 TL olmuştur. Yıl içinde 2.687.855.245,95 TL bütçe gideri yapılmış, 99.831.379,49 TL ödenek iptal edilmiş, kalan 352.655.606,00 TL ödenek ise 2024 yılına devretmiştir.

Kurumun 2023 yılı Bütçesi “(A) Ödenek Cetvelinde” 2.100.000.000,00 TL ödenek, “(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması” cetvelinde ise 1.600.000.000,00 TL gelir tahmini öngörülmüş olup gider bütçesindeki ödenek toplamı ile gelir bütçesinde tahmin edilen gelir toplamı arasındaki fark, Finansmanın Ekonomik Sınıflandırılması Cetvelindeki borçlanma, borç ödemeleri ve likidite amaçlı banka hesabında tutulan nakit karşılığı ile gösterilen 500.000.000,00 TL ile giderilmiş olup bütçe denklığı sağlanmıştır.

Kurumun 2023 yılı bütçe gelirleri tutarları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2023 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirleri	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)

01- Vergi Gelirleri	17.380.000,00	6.694.384,63	8.305,68	6.686.078,95	38,47
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	24.085.000,00	37.165.128,68	109.983,57	37.055.145,11	153,85
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	7.300.000,00	54.404.682,10	79.174,91	54.325.507,19	744,19
05- Diğer Gelirler	1.550.745.000,00	2.354.508.265,96	24.281,78	2.354.483.984,18	151,83
06- Sermaye Gelirleri	490.000,00	36.280.450,37	0,00	36.280.450,37	7404,17
08- Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09- Red ve İadeler	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	1.600.000.000,00	2.489.052.911,74	221.745,94	2.488.831.165,80	155,55

2023 yılında net bütçe gelirinde %155,55 seviyesinde artış gerçekleşmiştir. Artışın sebeplerine bakıldığında, Diğer Gelirler ekonomik kodunda izlenen merkezi idare vergi gelirlerinden alınan paylarda gerçekleşen artıştan kaynaklandığı görülmektedir. Vergi Gelirleri %38,47 oranında gerçekleşmiş olup, ülkemizde ve dünyada meydana gelen ekonomik krizden dolayı gerçekleşmenin düşük olduğu değerlendirilmektedir. Ayrıca Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerinde ise %153,85 artış olduğu görülmektedir.

Alınan Bağış ve Yardımlar gelir kaleminde gerçekleşmenin gelir tahmininin çok üstünde olup, artış sebebinin Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının, İller Bankasının, Dicle Kalkınma Ajansının ve Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığının “Artuklu Kentsel Sit Alanı Sokak Sağıklaştırma ve Cephe İyileştirme İşi”, “Muhtelif Mahalle Yolları Sathi Kaplama İşi” ve ortak yürütülen projeler için vermiş oldukları hibelerden kaynaklandığı görülmektedir.

Sermaye Gelirlerindeki gerçekleşen artışın gelir tahmininin çok üstünde olduğu görülmüş olup, artışın sebebinin mülkiyeti Kamu İdaresine ait Mardin Nusaybin ilçesinde bulunan taşınmaz ile Mardin ili Artuklu ilçesinde bulunan bir adet taşınmazın satılmış olmasından kaynaklandığı anlaşılmıştır.

Kurumun 2023 yılı bütçe giderleri tutarları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 3: 2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	182.780.000,00	250.210.655,33	136,89

02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	23.950.000,00	32.385.601,13	135,22
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	916.220.000,00	1.135.335.053,60	123,92
04- Faiz Gideri	50.000.000,00	124.018.881,17	248,04
05- Cari Transferler	184.600.000,00	178.641.081,23	96,77
06- Sermaye Giderleri	572.410.000,00	805.263.973,49	140,68
07- Sermaye Transferleri	30.000,00	0,00	-
08- Borç Verme	10.010.000,00	162.000.000,00	1618,38
09- Yedek Ödenekler	160.000.000,00	0,00	-
Toplam	2.100.000.000,00	2.687.855.245,95	127,99

Buna göre 2023 yılında bütçe giderleri %127,99 seviyesinde gerçekleşmiştir. Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri başlangıç bütçesinde öngörülen tutar %135,22 Personel Giderlerinde ise %136,89 oranında gerçekleşmiştir. Personel harcamalarına ilişkin giderler Personelerle yapılan zam ve artışlardan kaynaklandığı anlaşılmıştır.

Borç verme bütçe giderleri %1618,38 oranında beklenenin çok üzerinde gerçekleşmiş olup, artış sebebinin bağlı idare olan Mardin Su ve Kanal İdaresine verilen borçlardan kaynaklandığı anlaşılmıştır.

Belediyenin bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve değişim yüzdeleri aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Tablo 4: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2021 Yılı (TL)	2022 Yılı (TL)	2023 Yılı (TL)	2022-2021 Değişim Oranı (%)	2023-2022 Değişim Oranı (%)
Vergi Gelirleri	5.674.056,70	7.367.710,41	6.686.078,95	29,85	-9,25
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	5.932.743,77	12.842.533,41	37.055.145,11	116,47	188,53
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	24.561.637,01	69.837.783,96	54.325.507,19	184,34	-22,21
Diğer Gelirler	674.518.272,57	1.232.733.832,65	2.354.483.984,18	82,76	91,00
Sermaye Gelirleri	11.957.399,00	4.499.115,14	36.280.450,37	-62,37	706,39
Toplam	722.644.109,05	1.327.280.975,57	2.488.831.165,80	83,67	87,51

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2023 yılında gelirler bir önceki yıla göre 1.161.550.190,23 TL'lik (%87,51) artış göstermiştir. Vergi Gelirlerinde 681.631,46 TL (%9,25) azalış olmuştur. Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerinde 24.212.611,70 TL (%188,53) artış olmuştur. Diğer Gelirlerde 1.121.750.151,53 TL (%91) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur. Sermaye Gelirlerinde 31.781.335,23 TL (%706,39) tutarlarındaki

artış olmuştur. Artışın büyük oranda teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde, sermaye gelirleri ile özel gelirlere ve aynı şekilde merkezi idare vergi gelirlerinden alınan paylarının eklenmesi sonucu arttığı anlaşılmakla birlikte, gelir yönetiminde sağlanan başarı da bu artışta etkili olmuştur.

Bütçe giderlerinin son 3 yıllık (2021-2023) seyri aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 5: Bütçe Giderlerinin Son 3 Yıllık Seyri

Bütçe Giderleri	2021 Yılı (TL)	2022 Yılı (TL)	2023 Yılı (TL)	2022-2021 Değişim Oranı (%)	2023-2022 Değişim Oranı (%)
Personel Giderleri	56.841.570,43	79.690.034,54	250.210.655,33	40,20	213,98
SGK Devlet Prim Giderleri	9.337.785,32	12.917.448,44	32.385.601,13	38,34	150,71
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	357.129.286,15	594.662.664,52	1.135.335.053,60	66,51	90,92
Faiz Giderleri	10.386.529,14	22.214.675,98	124.018.881,17	113,88	458,27
Cari Transferler	23.333.790,88	64.300.445,14	178.641.081,23	175,57	177,82
Sermaye Giderleri	75.875.118,78	919.334.813,86	805.263.973,49	1111,64	(-12,41)
Sermaye Transferleri	-	6.045.480,00	-	-	-
Borç Verme	-	7.500.000,00	162.000.000,00	-	2060
Toplam	532.904.080,70	1.706.665.562,48	2.687.855.245,95	220,26	57,49

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2023 yılında 2022 yılına göre %57,49 artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2023 yılında Personel Giderlerinin %213,98, Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Prim Giderlerinin %150,71 artış olmuştur, Sermaye Giderlerinin %12,41 azalış olmuştur, Sermaye Transferleri %100 azalış olmuştur, Faiz Giderlerinin %458,27, Mal ve Hizmet Alım Giderlerinde %90,92, Cari Transferlerde %177,82 artış olmuştur. Faiz Giderlerindeki artış banka kredi faizlerinden kaynaklanmıştır.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2023 yılı Faaliyet Gideri 1.791.696.086,17 TL, Faaliyet Geliri 2.474.738.493,22 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 683.042.407,05 TL olarak gerçekleşmiştir.

Mardin Büyükşehir Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğu yerler 2 adet olup aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 6: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
Mardin Belediyesi Kent A.Ş.	4.000.000,00	4.000.000,00	100

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Yerler

Kurum Adı	Açıklama	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
Mardin Valiliği Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı	Mardin İli Midyat İlçesi Organize Sanayi Bölgeleri Kanun'unun 4'üncü maddesi geçici 2'inci ve 3'üncü maddelerine göre kuruluş payı	1.041.687,78	41

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Mardin Büyükşehir 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.

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.

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 rapor ve 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 prosedürlerinin tasarlanmasına 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

Kontrol Ortamı Standartları

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları tam ve açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmiştir. İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yeterlidir. Personelin işe alınması, yer değiştirilmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur. Hassas görevlere ilişkin prosedürler tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur.

Risk Değerlendirme Standartları

Stratejik plan zamanında yayımlanmış ve içerik açısından mevzuata uygundur.İdare performans programı içerik olarak mevzuata uygun şekilde hazırlanmış ve zamanında yayımlanmıştır.İdare iç kontrol risklerini tam ve doğru şekilde belirlemiştir.Risklerin değerlendirilmesine yönelik çalışmalar yapılmış ancak zaman kısıtlılığı ve sari yıllara yayılmış olması nedeniyle bunlar yeterli değildir.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmıştır ve personele duyurulmuştur.İdare tarafından yetki devirleri mevzuata uygun yapılmıştır.İdarede yapılan görevlendirmelerde bunları farklı kişiler arasında dağıtılarak “görevler ayrılığı” ilkesine uyulmuştur.İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri ve sorumluları belirlenmiştir.Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar’ a uygun olarak kurulmuştur. Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi mevcuttur.

Bilgi ve İletişim Standartları

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır.İdarenin Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı mevcuttur ve içerik olarak Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği’ne uygundur.

İzleme Standartları

İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi yetişmiş insan kaynağı kısıtlılığı nedeniyle değerlendirilmemektedir.Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmuş olup 3 adet iç denetçi kadrosu bulunmaktadır. bu kadrolardan 1’i doludur. İç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin denetim çalışmaları mevcuttur ancak raporlamada aksaklıklar bulunmaktadır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Mardin Büyükşehir Belediyesinin 2023 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: Mahsup Dönemine Aktarılan Avans ve Kredilerin Hatalı Muhasebeleştirilmesi

Bütçedeki ödeneğine dayanılarak verilen iş avansları ile personel avanslarından mali yıl sonuna kadar mahsubu yapılamayan ve mahsup dönemine aktarılan tutarların izlenmesi için kullanılması gereken 165-Mahsup Dönemine Aktarılan Avans ve Krediler Hesabı'nın kullanılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Hesaba İlişkin İşlemler" başlıklı 137'inci maddesinde;

"(1) Mahsup dönemine aktarılan avans ve krediler hesabına ilişkin işlemler aşağıda gösterilmiştir.

a) Mahsup dönemine aktarılan iş avans ve kredileri

1) Mali yıl içerisinde iş avans ve kredileri hesabına borç kaydedilerek verilen avans veya açılan kredilerden, harcandığı halde belgeleri muhasebe birimine verilemeyenlerin dairesinin bildirmesi üzerine veya belgeleri verildiği halde mali yılsonuna kadar incelenememesi nedeniyle mahsubu yapılamayan avans ve kredi tutarları saklı tutulan aynı miktardaki ödenekleri ile birlikte mahsup dönemine aktarılır. Mahsup dönemine aktarılan avans ve kredilere ilişkin harcama belgeleri, mahsup dönemi içinde verildiğinde geçen yıl bütçe mahsupları hesabına borç kaydı yapılarak mahsup işlemi yapılır ve saklı tutulan ödenekler kapatılır. Mahsuba ilişkin harcama belgelerinin, avans veya kredinin verildiği veya açıldığı tarih ile en geç ait olduğu bütçe yılının son günü arasındaki bir tarihi taşıması gerekir. Mahsup

dönemi sonuna kadar nakden veya mahsuben kapatılmayan avans tutarları ilgili mutemet adına kişilerden alacaklar hesabına alınarak avans hesabı kapatılır ve buna ait ödenek tenkis edilir.

b) Mahsup dönemine aktarılan personel avansları

1) Personel avansları hesabına borç kaydedilerek ödenen tutarlar; mahsup belgeleri mali yılsonuna kadar muhasebe birimine verilemediği veya belgeleri verildiği halde mali yılsonuna kadar incelenemediği takdirde, saklı tutulan aynı miktardaki ödenekleri ile birlikte ertesi yıl içerisinde kapatılmak üzere mahsup dönemine aktarılır. Devredilen tutarlara ait mahsup belgeleri, mahsup dönemi içerisinde muhasebe birimine verildiğinde geçen yıl bütçe mahsupları hesabına kaydedilerek mahsup işlemi yapılır ve saklı tutulan ödenekler kapatılır. Mahsup dönemi sonuna kadar nakden veya mahsuben kapatılmayan avans tutarları ilgilileri adına kişilerden alacaklar hesabına alınarak avans hesabı kapatılır ve buna ait ödenek tenkis edilir.”

Aynı Yönetmeliğin “Hesabın İşleyişi” başlıklı 138’inci maddesinde ise;

“Mahsup dönemine aktarılan avans ve krediler hesabına ilişkin borç ve alacak kayıtları aşağıda gösterilmiştir.

a) Borç

1) Yılı bütçesinden karşılanmak üzere verilen iş avans ve kredileri ile personel avanslarından, mahsup dönemine aktarılanlar bu hesaba borç, ilgisine göre 160-İş Avans ve Kredileri Hesabı veya 161-Personel Avansları Hesabına alacak kaydedilir.

b) Alacak

1) Mahsup dönemine aktarılan avans ve kredilerle ilgili harcama belgeleri muhasebe birimine geldiğinde, tutarı bir taraftan bu hesaba alacak, 630-Giderler Hesabına ya da varlığa dönüştürülecek bir harcama unsuru ise ilgili varlık hesabına borç; diğer taraftan 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak, 834-Geçen Yıl Bütçe Mahsupları Hesabına borç kaydedilir.

2) Bu hesapta kayıtlı tutarlardan nakden yapılan tahsilat bu hesaba alacak, 100-Kasa Hesabı veya 102-Banka Hesabına borç kaydedilir.

3) Bu hesapta kayıtlı tutarlardan süresi içerisinde kapatılmayanlar bu hesaba alacak, 140-Kişilerden Alacaklar Hesabına borç kaydedilir.”Denilmiştir.

Yapılan incelemede yılı bütçesinden karşılanmak üzere verilen iş avansları ile personel avanslarından, mahsup dönemine aktarılan tutarların 165-Mahsup Dönemine Aktarılan Avans ve Krediler Hesabı yerine 140-Kişi Borçları Hesabı'na kaydedildiği anlaşılmıştır. Oysaki mahsup dönemi sonuna kadar kapatılmayan avans tutarlarının ilgili mutemet adına kişilerden alacaklar hesabına alınarak avans hesabının kapatılması gerekmektedir.

165-Mahsup Dönemine Aktarılan Avanslar Hesabı yerine 140-Kişilerden Alacaklar Hesabı'na kayıt yapılması kurum bilançosunun doğru bilgi üretmesine engel olabilmektedir.

Kamu idaresi cevabında bulguda yer alan tenkit ve tavsiyeler doğrultusunda işlem tesis edileceği bildirilmiştir.

Sonuç olarak iş avansları ile personel avanslarından yıl sonunda kapatılmayan tutarların mevzuat hükümleri doğrultusunda 165-Mahsup Dönemine Aktarılan Avanslar Hesabı'nda takibinin yapılması gerekmektedir.

BULGU 2: Demirbaş veya Cihaz Niteliğindeki Malzemelerin Stoklar Hesabında İzlenmesi

Belediye bünyesinde bulunan bazı demirbaş niteliğindeki malzemenin “255-Demirbaşlar Hesabı” veya “253- Tesis, Makine ve Cihazlar Hesabı” yerine, 150 -İlk Madde ve Malzeme Hesabında” (stoktaki tüketim malzemelerinde) izlendiği dolayısıyla mali tabloların gerçek durumu yansıtmadığı görülmüştür.

255-Demirbaşlar Hesabının niteliğiyle ilgili olarak, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin, “*Hesabın Niteliği*” başlıklı 174'üncü maddesinde:

“Bu hesap, kurum faaliyetlerinin yürütülmesinde kullanılan her türlü büro makine ve cihazları ile döşeme, masa, koltuk, dolap, mobilya gibi uzun süre kullanılabilen varlıkların izlenmesi için kullanılır.” denilmektedir.

150-ilk madde ve malzeme hesabının niteliğinin anlatıldığı mezkur Yönetmeliğin 104'üncü maddesinde:

“Bu hesap, Kurum faaliyetlerinde kullanılmak ya da tüketilmek üzere edinilen tüketim malzemelerinin izlenmesi için kullanılır.” denilmektedir.

Kurumun mali tabloları incelendiğinde; 3.572.735 TL tutarındaki küçük ev aletleri ve gereçleri, 905.723 TL tutarındaki elektronik aydınlatma malzemesi, 733.258 TL tutarındaki

ağaç ürünler, 3.347.086 TL tutarındaki metal ürünler, 38.768 TL tutarındaki cam ürünler ve 21.866 TL tutarındaki plastik ürünler 150 -"İlk Madde ve Malzeme Hesabında" takip edildiği görülmüştür.

Kamu idaresi bulgu konusu hususa iştirak etmiş olup tenkit ve tavsiyeler doğrultusunda 2024 yılında Demirbaş ve Cihaz niteliğindeki malzemelerin stoklar hesabında izlenebilmesi için daha özverili ve dikkatli olunacağını bildirmiştir.

Belirtilen mevzuat hükümleri uyarınca söz konusu malzemelerin niteliği itibarıyla 150-*İlk Madde ve Malzeme Hesabı* yerine 255-*Demirbaşlar Hesabına* veya 253-*Tesis, Makine ve Cihazlar Hesabına* kaydedilmesi gerekmektedir. Zira mevcut haliyle 253, 255 ve 150 numaralı hesaplar gerçek durumu yansıtmamaktadır.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Belediyenin Görev ve Sorumluluk Alanı Dışındaki Yerlerde Harcamada Bulunması

A) 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "*Diğer kuruluşlarla ilişkiler*" başlıklı 75'inci maddesinin 1'inci fıkrasının (a) bendi dayanak gösterilerek, Kırklareli iline bağlı ilçe belediyeleri ile "*Kardeş Kent*" statüsünde ve "*Ortak Hizmet Protokolü*" kapsamında yol yapım işlerinin Mardin Büyükşehir Belediyesi bütçesinden karşılandığı tespit edilmiştir.

Protokol yapılan ilçeler ve yapılan işler şunlardır;

1. *Mardin Büyükşehir Belediyesi ve Kırklareli İli Demirköy İlçe Belediyesi (Kardeş Kent) Arasında Altyapı Çalışmaları Ortak Hizmet Protokolü*

Kırklareli ili Demirköy Belediyesi tarafından projesi ve keşif bedeli hazırlanan, ihalesi ve kontrolü Demirköy Belediyesi tarafından yapılan "yol yapım işi" ortak hizmet projesi kapsamında Mardin Büyükşehir Belediyesi ile birlikte yapılmıştır. Protokol Kapsamında Mardin Büyükşehir Belediyesi tarafından bu iş için 2023 yılında 2.250.000,00-TL hakediş bedeli ödenmiştir.

2. *Mardin Büyükşehir Belediyesi ve Kırklareli İli Kofçaz İlçe Belediyesi (Kardeş Kent) Arasında Altyapı Çalışmaları Ortak Hizmet Protokolü*

Kırklareli İli Kofçaz Belediyesi tarafından projesi ve keşif bedeli hazırlanan, ihalesi ve kontrolü Kofçaz Belediyesi tarafından yapılan “yol yapım işi” ortak hizmet projesi kapsamında Mardin Büyükşehir Belediyesi ile birlikte yapılmıştır. Protokol Kapsamında Mardin Büyükşehir Belediyesi tarafından bu iş için 2023 yılında 1.750.000,00-TL hakediş bedeli ödenmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75'inci maddesinin (a) bendinde ;

"Belediye, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda;

- a) *Mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ait yapım, bakım, onarım ve taşıma işlerini bedelli veya bedelsiz üstlenebilir veya bu kuruluşlar ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir ve bu amaçla gerekli kaynak aktarımında bulunabilir. Bu takdirde iş, işin yapımını üstlenen kuruluşun tâbi olduğu mevzuat hükümlerine göre sonuçlandırılır."*

hükmü yer almaktadır.

Buna göre 5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinin (a) bendi belediyenin, mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ait yapım, bakım, onarım işlerini bedelli veya bedelsiz üstlenebileceğini öngörmektedir. Ancak belediyenin başka bir kuruluşa ait yapım, bakım onarım ve taşıma işini üstlenebilmesi için Kanun'un 75'inci maddesinin birinci fıkrasında belirtilen “görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda” olması şartı vardır.

“Belediyenin Görev ve Sorumlulukları” başlıklı 14'üncü maddesi ;

"Belediye, mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla;

- b) ...

Belediyenin görev, sorumluluk ve yetki alanı belediye sınırlarını kapsar."

Şeklinde.

Belediyenin görev ve sorumlulukları Bu madde hükmünde “mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla” denilerek tek tek sayılmıştır. Yine aynı maddede “belediyenin görev, sorumluluk ve yetki alanının sadece belediye sınırlarını kapsadığı” da hüküm altına alınmıştır. Dolayısıyla Kanun'un 14'üncü maddesi belediyenin görev ve sorumluluk alanını mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla belirlemiş, bir de “belediyenin görev, sorumluluk ve yetki alanı belediye sınırlarını kapsar” demek suretiyle görev ve sorumluluk alanını coğrafik olarak belediye sınırları ile sınırlandırmıştır.

Bununla birlikte 5393 sayılı Kanun'un 18'inci maddesinin birinci fıkrasının (p) bendine göre ;

“Meclis kararı ile yurt içindeki belediyeler ile kardeş kent ilişkisi kurulabilmekte, ekonomik ve sosyal ilişkileri geliştirmek amacıyla kültür, sanat ve spor gibi alanlarda faaliyet ve projeler gerçekleştirilebilmekte; bu çerçevede arsa, bina ve benzeri tesisleri yapma, yaptırma, kiralama veya tahsis etmeye” karar verilebilmektedir.

Bu hükme göre kardeş kente herhangi bir iş yapılabilmesi için ise; kültür, sanat ve spor gibi alanlar dâhilinde olması gerekmektedir. Dolayısıyla *Kırklareli İli Demirköy İlçesi* ile *Kırklareli İli Kofçaz İlçelerinin Yol Yapım İşlerinin* kardeş kente yapılan iş kapsamında değildir. Zira bulgu konusu iş, kültür - sanat ve spor gibi sosyal içerikli bir hizmet değil "yol yapım" işi'dir. Yani belediyelerin asli görevlerinden biridir.

Sonuç olarak yukarıda bahsedilenler çerçevesinde, *Kırklareli İli Demirköy İlçesi* ile *Kırklareli İli Kofçaz İlçelerinin Yol yapım işleri* İdarenin görev ve sorumluluk alanı dışında olduğu için 5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında değerlendirilemeyeceği gibi söz konusu iş kültür, sanat ve spor gibi alanların dışında kaldığı için Kanun'un 18'inci maddesinde bahsedilen kardeş kente yapılabilecek hizmetler kapsamında da değerlendirilmez.

Kamu İdaresi ise konu ile ilgili meclis kararının alınmış olduğunu ve Büyükşehir Belediye Başkan Vekili olan Mardin Valisi tarafından ortak hizmet protokolü ve Kardeş Şehir Protokolü imzalanmış olduğunu ve protokol kapsamında belirtilen tutarların ödendiğini bildirmiştir.

Açıklama doğrultusunda Kırklareli iline bağlı ilçe belediyeleri ile “*Kardeş Kent*” statüsünde ve “*Ortak Hizmet Protokolü*” kapsamında yol yapım işlerinin bir kısmının bedellerinin Mardin Büyükşehir Belediyesi bütçesinden karşılanmaması gerekirdi.

B) Belediyenin mülkiyetinde olmayan ve yukarıda (A) şikkında bahsedilen yolların ödemelerine ilişkin muhasebe kayıtlarının “251 Yer Altı ve Yerüstü Düzenleri” hesabına yapıldığı görülmüştür. Oysa başka belediyelerin mülkiyetinde bulunan “yer altı ve yer üstü düzenlerinin” Mardin Büyükşehir Belediyesi mevcutlarında değil ilgili belediyelerin mevcutlarında yer alması gerekirdi.

23.12.2014 tarihli ve 29214 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin “Temel Muhasebe Kavramları ve İlkeleri” başlıklı ikinci bölümünde yer alan “Temel Kavramlar” başlıklı 5'inci maddesinde;

“Genel yönetim muhasebesinin muhasebe ilke ve kurallarının dayanağını oluşturan ve belirtilen kavramlara göre yürütüleceği ifade edilmiş ve tam açıklama kavramı gereğince mali tablolar, bu tablolardan yararlanacak olanların doğru karar vermelerine yardımcı olacak ölçüde yeterli, açık ve anlaşılır şekilde düzenlenmelidir”

denilmiştir.

Tam açıklama kavramı evrensel bir muhasebe temel kavramı olup sorumlular bu kavram uyarınca kurumun varlıklarının gerçek durumunun mali tablolarda yer alması gerekmektedir.

Bu itibarla Mardin Büyükşehir Belediyesi tarafından ortak hizmet projesi kapsamında yapılan ancak başka kurumların mülkiyetinde, yönetiminde ve kullanımında bulunan “yer altı ve yer üstü düzenlerinin” kurumun mali tablolarında yer almaması gerekmektedir.

BULGU 2: Hukuki El Atmalar Nedeniyle Yersiz Tazminat Ödenmesi

Mardin Büyükşehir Belediyesinin kamulaştırmasız el atmanın bir türü olan hukuki el atma nedeniyle sıklıkla tazminat davalarına muhatap olduğu ve yersiz olarak tazminat, faiz, vekalet ücreti, yargılama gideri ödendiği görülmüştür.

Kamulaştırmasız el atma ikiye ayrılmaktadır. Bunlardan birincisi fiili el atma diğeri ise hukuki el atmadır. Taşınmaza doğrudan el konulmayıp, idari bir işlemle mülkiyet hakkının herhangi bir gerekçe olmadan uzun süre kullanılamamasına sebebiyet verilmesi hukuki el atma olarak nitelendirilmiştir. (Yargıtay Hukuk Genel Kurulu’nun 15.12.2010 tarih ve E: 2010/5–662, K: 2010/652 sayılı kararı)

3194 sayılı İmar Kanunu’nun 10' uncu maddesinde ;

“Belediyeler; imar planlarının yürürlüğe girmesinden en geç 3 ay içinde, bu planı tatbik etmek üzere 5 yıllık imar programlarını hazırlarlar. Beş yıllık imar programlarının görüşülmesi sırasında ilgili yatırımcı kamu kuruluşlarının temsilcileri görüşleri esas alınmak üzere Meclis toplantısına katılır. Bu programlar, belediye meclisinde kabul edildikten sonra kesinleşir. Bu program içinde bulunan kamu kuruluşlarına tahsis edilen alanlar, ilgili kamu kuruluşlarına bildirilir. Beş yıllık imar programları sınırları içinde kalan alanlardaki kamu hizmet tesislerine tahsis edilmiş olan yerleri ilgili kamu kuruluşları, bu program süresi içinde kamulaştırırlar. Bu amaçla gerekli ödenek, kamu kuruluşlarının yıllık bütçelerine konulur.

İmar programlarında, umumi hizmetlere ayrılan yerler ile özel kanunları gereğince kısıtlama konulan gayrimenkuller kamulaştırılincaya veya umumi hizmetlerle ilgili projeler gerçekleştirilinceye kadar bu yerlerle ilgili olarak diğer kanunlarla verilen haklar devam eder.”

Denilmektedir.

Bu hükme göre; belediyeler imar planlarının yürürlüğe girmesinden en geç 3 ay içinde, ilgili planı tatbik etmek üzere 5 yıllık imar programlarını hazırlarlar. Bu programların Mecliste görüşülmesi sırasında ilgili yatırımcı kuruluşlarının da görüşü alınır. Bu program içinde bulunan kamu kuruluşlarına tahsis edilen alanlar, ilgili kamu kuruluşlarına bildirilir. Beş yıllık imar programları sınırları içinde kalan alanlardaki kamu hizmet yapıları için tahsis edilmiş olan yerlerin, bu program süresi içinde kamulaştırması maksadıyla gerekli ödenek, kamu kuruluşlarının yıllık bütçelerine konulur.

Bu maddeye ek olarak 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu’na 20/8/2016-6745/33 md. ile eklenen Ek Madde 1’de yer alan ;

“Uygulama imar planlarında umumi hizmetlere ve resmî kurumlara ayrılmak suretiyle mülkiyet hakkının özüne dokunacak şekilde tasarrufu hukuken kısıtlanan taşınmazlar hakkında, uygulama imar planlarının yürürlüğe girmesinden itibaren beş yıllık süre içerisinde imar programları veya imar uygulamaları yapılır ve bütçe imkânları dâhilinde bu taşınmazlar ilgili idarelerce kamulaştırılır veya her hâlde mülkiyet hakkını kullanmasına engel teşkil edecek kısıtlılığı kaldırarak şekilde imar planı değişikliği yapılır/yaptırılır. Bu süre içinde belirtilen işlemlerin yapılmaması halinde taşınmazların malikleri tarafından mülkiyet hakkından kaynaklı bedele ilişkin açılacak davalar, adli yargıda görülür”

Hükmü gereği, uygulama imar planlarında umumi hizmetlere ve resmî kurumlara ayrılmak suretiyle tasarrufu hukuken kısıtlanan taşınmazlar hakkında, uygulama imar planlarının yürürlüğe girmesinden itibaren beş yıllık süre içerisinde imar programları veya imar uygulamaları yapılır ve bütçe imkânları dâhilinde bu taşınmazlar ilgili idarelerce kamulaştırılır veya herhâlde mülkiyet hakkını kullanmasına engel teşkil edecek kısıtlılığı kaldıracak şekilde imar planı değişikliği yapılır/yaptırılır.

Danıştay 6. Dairesinin 17.4.2013 gün 2013/2702 sayılı Kararında; Anayasa ve AİHS'nin mülkiyet hakkına ilişkin düzenlemeleri ile 3194 sayılı İmar Kanunu'nun ilgili düzenlemelerini değerlendirerek, imar planlarında kalan taşınmazın imar programına alınmadığı ve kamulaştırılmadığı için taşınmaz malikinin mülkiyet hakkının belirsiz bir süre kısıtlandığına ve bu nedenle taşınmaz malın değerinin hesaplanarak ilgisine ödenmesi dışında başka bir yol kalmadığına hükmetmiştir. Söz konusu Daire kararında taşınmaz malın değerinin Kamulaştırma Kanunu hükümlerine göre hesaplanması gerektiği belirtilmiştir. Kamulaştırılma yapılmazsa, mülkiyet hakkının kullanmasına engel teşkil edecek kısıtlılığı kaldıracak şekilde imar planı değişikliği yapılması zorunlu hale getirilmiştir.

Yapılan incelemelerde Mardin Büyükşehir Belediyesi tarafından yapılan imar planlarının beş yıllık sürede fiilen hayata geçirilmemesi sonucunda özel mülkiyetteki imar kısıtlılığı nedeniyle zarara uğrayan taşınmaz maliklerinin açtıkları davalarla belediye aşağıdaki tabloda görüldüğü üzere sıklıkla tazminat ödemek zorunda kalmıştır. Ayrıca kamulaştırma yapılmamasına rağmen mülkiyet hakkının kısıtlılığını kaldıracak şekilde imar planı değişikliği de yapılmamıştır. Bu sebeple belediye yersiz tazminat, faiz, vekalet ücreti, yargılama gideri ödemek zorunda kalmıştır.

Kamu idaresi bulgu konusu hususa iştirak etmiş olup tenkit ve tavsiyeler doğrultusunda 10 İlçe Belediye Başkanlığına yazı yazıldığını bildirmiştir.

Tazminat davalarına muhatap olmamak için İmar Kanunu ve Kamulaştırma Kanunu'nun ilgili hükümlerinin yerine getirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Tablo 7 : Muhatap Olunan Hukuki El Atma Davaları (2022 ve 2023)

DAVACI	DAVALI	MAHKEME	ESAS NO	KARAR NO	DAVA KONUSU
--------	--------	---------	---------	----------	-------------

SABAHATTİN ÖZEL	1-MARDİN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ 2-KARAYOLLARI GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	MİDYAT 2. ASLİYE HUKUK MAHKEMESİ	2022/ 256	2023/ 121	Hukuki Atmadan Kaynaklı Kamulaştırmaz El Atma	El
CEMİLE KARAASLAN V.D	1-MARDİN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ 2-KIZILTEPE BELEDİYESİ 3- MARSU GENEL MÜDÜRLÜĞÜ 4- DSİ BÖLGE MÜDÜRLÜĞÜ	KIZILTEPE 1. ASLİYE HUKUK MAHKEMESİ	2014/ 661	2022/ 443	Hukuki Atmadan Kaynaklı Kamulaştırmaz El Atma	El
İLHAM EŞİM	MARDİN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	MARDİN 1. ASLİYE HUKUK MAHKEMESİ	2023/ 1371	2023/ 2556	Hukuki Atmadan Kaynaklı Kamulaştırmaz El Atma	El
AVİTAP AKKUZU	MARDİN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	MAZIDAĞ ASLİYE HUKUK MAHKEMESİ	2019/ 165	2022/ 227	Hukuki Atmadan Kaynaklı Kamulaştırmaz El Atma	El
MUHAMMED BURAK FİDAN	1- MARDİN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ 2- MİDYAT BELEDİYESİ	MARDİN 2. İDARE MAHKEMESİ	2021/ 87	2022/ 2052	Hukuki Atmadan Kaynaklı Kamulaştırmaz El Atma	El
ALMAZ DEMİR V.D	1- MARDİN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ 2- KIZILTEPE BELEDİYESİ	MARDİN 3. İDARE MAHKEMESİ	2021/ 437	2022/ 1813	Hukuki Atmadan Kaynaklı Kamulaştırmaz El Atma	El
ÖMER BULUT	1- MARDİN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ 2- DARGEÇİT BELEDİYESİ	MARDİN 3. İDARE MAHKEMESİ	2021/ 1073	2022/ 1809	Hukuki Atmadan Kaynaklı Kamulaştırmaz El Atma	El
NESİME TOPARLI	1- MARDİN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ 2- ARTUKLU BELEDİYESİ	MARDİN 3. İDARE MAHKEMESİ	2023/ 822	2023/ 809	Hukuki Atmadan Kaynaklı Kamulaştırmaz El Atma	El

BULGU 3: İlan ve Reklam Vergisi Tahakkuk-Tahsilat Oranının Düşük Olması

Mardin Büyükşehir Belediye sınırları içerisinde bulunan ilan ve reklam vergisinin tahsilat oranının düşük kaldığı görülmüştür.

29.05.1981 tarih ve 17354 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 12'nci maddesinde;

“Belediye sınırları ile mücavir alanları içinde yapılan her türlü İlan ve reklam, İlan ve Reklam Vergisine tabidir.” denilmektedir.

Verginin mükellef ve sorumlusu aynı kanunun 13'üncü maddesinde;

“İlan ve Reklam Vergisinin mükellefi, yurt dışından gönderilen ilan ve reklamlar dahil olmak üzere, ilan ve reklamı kendi adına yapan veya yaptıran gerçek veya tüzelkişilerdir. İlan

reklam işlerini mutlak meslek olarak ifa edenler, başkaları adına yaptıkları ilan ve reklamlara ait vergileri mükellefler adına ilgili belediyeye yatırmaktan sorumludurlar.” denilmektedir.

13.07.2005 tarih ve 25874 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 5393 sayılı Kanun'un 38'inci maddesinin (a) ve (f) fıkralarında Belediye Başkanının görev ve yetkileri şu şekilde sayılmıştır.

“a) Belediye teşkilâtının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak. (...)

f) Belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek.”

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 60'inci maddesinin (e) fıkrasında ise Mali Hizmetler Biriminin görevleri; “İlgili mevzuatı çerçevesinde idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütmek.”

şeklinde düzenlenmiştir.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un, 37'nci maddesinde; amme alacaklarının hususi kanunlarında belli edilen zamanlarda ödeneceği, 55'inci maddesinin birinci fıkrasında, amme alacağını vadesinde ödemeyenlere, 15 gün içinde borçlarını ödemeleri veya mal bildiriminde bulunmaları lüzumu bir "ödeme emri" ile tebliğ olunacağı belirtilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun 61'inci maddesinde gelirlerin ve alacakların tahsili muhasebe hizmetinin bir parçası olarak görülmüş ve muhasebe yetkilisinin, bu hizmetlerin yapılmasından sorumlu olduğu belirtilmiştir. Aynı Kanun'un 60'inci maddesinin (e) bendinde ise ilgili mevzuatı çerçevesinde idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütmek mali hizmetler biriminin görevleri arasında sayılmıştır.

2014-2023 yılları arasında Mardin Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisinde bulunan ilan ve reklam vergisi mükelleflerinden tahakkuk ettirilen 28.678.227 TL tutardan sadece 14.062.439 TL'sinin tahsil edildiği; 14.615.787 TL'nin ise tahsil edilmediği ve bu itibarla tahsilat oranı aşağıdaki tabloda görüldüğü üzere %49'de kaldığı görülmüştür.

Kamu idaresi bulgu konusu hususa iştirak etmiş olup tenkit ve tavsiyeler doğrultusunda 2024 yılında İlan ve Reklam Vergisi tahsilatının artırılmasına yönelik mükelleflerin

bilgilendirildiğini ve vergisini ödemeyen mükelleflere ihbarname gönderildiğini bildirmiştir.

Tahsilat oranının yükseltilmesi konusunda gerekli tedbirlerin alınması yerinde olacaktır.

Tablo 8 : Tahakkuk Tahsilat miktarları(2014-2023)

2014 - 2023 ARASI TAHAKKUK (TL)	28.678.227,44
2014 - 2023 ARASI TAHSİLAT (TL)	14.062.439,58
2014 - 2023 TAHSİL EDİLMİYEN (TL)	14.615.787,86

BULGU 4: Protokol Olmaksızın Taşınmaz Tahsis Edilmesi

Mardin Büyükşehir Belediyesine ait taşınmazların kamu kurum ve kuruluşlarına tahsisleri sırasında protokol yapılmadığı görülmüştür. Aynı zamanda Belediyeye diğer kamu kurum ve kuruluşlar tarafından tahsis edilen taşınmazlar ile ilgili de protokollerin yapılmadığı anlaşılmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinin (h) bendinde;

"Mahalli müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde taşınmaz almak, kamulaştırmak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, trampa etmek, tahsis etmek, bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesis etmek "

Belediyenin görev ve yetkileri arasında sayılmıştır. Anılan Kanun'un "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75'inci maddesinin (d) bendinde ise;

"Belediye, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda;

...

d) Kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebilir veya süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere tahsis edebilir. Bu taşınmazlar aynı kuruluşlara kiraya da verilebilir. Bu taşınmazların, tahsis amacı dışında kullanılması hâlinde, tahsis işlemi iptal edilir. Tahsis süresi sonunda, aynı esaslara göre yeniden tahsis mümkündür..."

Denilmektedir.

Tahsis işlemi ile esasında bir kamu hizmetinin (kamu yararının) yerine getirilmesi amaçlanmaktadır. Sunulan hizmetin devamı sırasında tahsis amacının korunması için

taşınmazın kullanımına ilişkin şartların bir protokol ile imza altına alınması gerekmektedir. Ayrıca imzalanacak bu protokollerle karşılıklı olarak hak, menfaat ve yükümlülüklerinin sınırı çizilmiş olacaktır.

Mardin Büyükşehir Belediyesine ait taşınmazların başka kamu kurum ve kuruluşlarına tahsisleri ile diğer kamu kurum ve kuruluşlar tarafından Mardin Büyükşehir Belediyesine tahsis edilen taşınmazlar aşağıdaki listede çıkarılmıştır.

Kamu idaresi bulgu konusu hususa iştirak etmiş olup kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis ettiği ve onlardan tahsis edilen taşınmazların sözleşme veya protokollerinin 2024 yılında yapılmaya başlanıldığını bildirmiştir.

Sonuç olarak tahsisli taşınmazlarda, taşınmazın kullanımına ilişkin şartların bir protokol ile imza altına alınması gerekmektedir.

2023 yılı sonu itibariyle Mardin Büyükşehir Belediyesince protokol olmaksızın diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsisli taşınmazlara ilişkin liste aşağıdadır:

Tablo 9 : Protokol Olmaksızın Diğer Kamu Kurum Ve Kuruluşlarına Tahsisli Taşınmazlar

İlçe	Tahsis Edilen Taşınmazın Cinsi	Tahsis Yapılan Kurum	Tahsis Amacı
Derik	Güvenlik Alanı	İlçe Emniyet Müdürlüğü	Güvenlik
Derik		Derik İlçe Belediyesi	Kardeşlik Köprülerinde Dokunan Mekikler Projesi
Artuklu	2 Katlı Bina	Türkiye Yeşil Ay Cemiyeti Vakfı	Hizmet
Artuklu	Hizmet Binası	İl Sağlık Müdürlüğü	Sağlık Ocağı
Artuklu	Mardin Valiliğine (YİKOP)	Mardin Valiliğine (YİKOP)	Sosyal Konut

Diğer kamu kurum ve kuruluşlar tarafından protokol olmaksızın Mardin Büyükşehir Belediyesine tahsis edilen taşınmazlar ise aşağıdadır:

Tablo 10 : Diğer Kamu Kurum Ve Kuruluşlar Tarafından Protokol Olmaksızın Mardin Büyükşehir Belediyesine Tahsis Edilen Taşınmazlar

İlçe	Yüzölçümü	Belediyeye Tahsis Edilen Taşınmazın Cinsi	Tahsis Eden Birim
Artuklu		Hizmet Binası	Mardin Valiliği Defterdarlık Milli Emlak Müdürlüğü
Artuklu	19000 m2	Mezbehane	Mardin Valiliği Defterdarlık Milli Emlak Müdürlüğü
Yeşilli	587,395,26 m2	Katı Atık Berteraf Tesisi	Yeşilli Kaymakamlığı
Artuklu	18,417,66 m2	Hayvan Barınağı	Mardin Valiliği Defterdarlık Milli Emlak Müdürlüğü

Artuklu		Hizmet Binası	Mardin İl Sağlık Müdürlüğü
Artuklu		Spor Tesisi	Gençlik ve Spor İl Müdürlüğü
Midyat	34,550,93 m2- 35,134,69 m2	Mezbehane ve Hayvan Barınağı	Mardin Valiliği Defterdarlık Milli Emlak Müdürlüğü
Artuklu	4,788,00 m2	Marmek Hizmet Binaları	Mardin aliliği Defterdarlık Milli Emlak Müdürlüğü
Artuklu	4,788,00 m2	Marmek Hizmet Binaları	Mardin İl Tarım Gıda ve Hayvancılık Müdürlüğü
Artuklu		Arsa	Mardin aliliği Defterdarlık Milli Emlak Müdürlüğü

BULGU 5: Reklam Ünitelerinin İşletme Hakkının Kiraya Verilme İhalesinde ve Yapılan Sözleşmede Çeşitli Hatalar Yapılması

Mardin Büyükşehir Belediyesi gelir hesapları üzerinde yapılan incelemede;

Kurum tarafından meydan, bulvar, cadde ve otobüs duraklarındaki reklam ünitelerinin (yani kent mobilyalarının) işletme hakkının geçmiş yıllarda (2018 yılında) ihaleyle kiraya verildiği ve sözleşme süresinin 2028 yılına kadar devam edeceği görülmüş olup 2023 yılında da uygulanmaya devam eden söz konusu ihale ve sözleşme hükümlerinde kanuna aykırı hususlar tespit edilmiştir.

Yapılan incelemede; 20.11.2018 tarih ve 2018/578 sayılı Encümen Kararı ile Artuklu Merkez İlçe, Kızıltepe, Midyat, Nusaybin ilçelerindeki Mardin Büyükşehir Belediyesinin yetki ve tasarrufundaki yol, meydan, bulvar, cadde ve ana yollardaki kent mobilyalarının 10 yıl süreyle işletme hakkı ihaleyle kiraya verilmiştir. İhale sonucunda 90 adet otobüs durağı, 12 adet dört modüllü otobüs durağı, 31 adet üç modüllü otobüs durağı, 220 adet billboard, 5 adet totem, 10 adet megalight, 75 adet CLP, 5 adet geri dönüşümlü CLP üzerinden reklam amaçlı ünitelerin işletilmesi hakkı 10 yıllığına toplam 4.200.000 TL (KDV hariç) ihale bedeliyle, 26.12.2018-26.12.2028 tarihleri arasında “Mavi Reklam Tanıtım Organizasyon” Ltd Şti” isimli yükleniciye kiraya verilmiştir. Sözleşmede ve şartnamede kira süresi ilk yıl için belirlenmiş sonraki yıllar kiranın ÜFE oranında artırılması kararlaştırılmıştır.

Bu ihalede kanuna aykırı olduğu tespit edilen hususlar şunlardır:

a) Sözleşme Bedelinin Her Yıl Yeniden Belirlenmemesi

2886 sayılı Devlet İhale Kanununun “Kiralarda Sözleşme süresi” başlıklı 64. maddesinde yer alan “Üç yıldan fazla süre ile kiraya verme işlerinde, kira bedeli her yıl şartname ve sözleşmesindeki esaslara göre yeniden tespit edilir.” şeklindeki düzenlemeyle 3 yıldan fazla süre ile kiraya verme işlerinde kira bedelinin her yıl yeniden belirlenmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Söz konusu düzenlemeyle uzun süreli kiralamalarda kira bedelinin her yıl yeniden belirlenmesiyle bedelin güncel fiyatları yansıtması amaçlanmaktadır. Aksi takdirde birkaç yıl sonraki sözleşme bedelinin piyasa rayicini öngörmek mümkün değildir. Kanunen kiralamalara belli süre konulması da bu amacı taşımaktadır. Dolayısıyla söz konusu uygulama sonucu işletmesi 10 yıllık kiraya verilen reklam ünitelerinin 3 yıldan sonraki kira bedelinin piyasa fiyatının ve emsallerinin çok gerisinde kalma ihtimali oldukça yüksektir. Nitekim Yargıtay kararları da bu yöndedir.

Bu çerçevede kira sözleşmelerinde kira bedelinin ilk 3 yıl Türkiye İstatistik Kurumunca yayınlanan Üretici Eşya Fiyat Endeksindeki artış oranında artırılması, 3 yıl sonra ise emsal ve rayiç bedele uygun olarak yeniden belirlenmesi gerekmektedir.

Oysa Belediyede Kent Mobilyalarının kira süresi sözleşme ve şartnamede ilk yıl için belirlenmiş sonraki yıllar ÜFE oranında artırılması kararlaştırılmıştır. Ancak bu hüküm kira bedelinin her yıl yeniden belirlendiği anlamını taşımamaktadır. Çünkü bedelin ÜFE oranında artırılması idareyi sadece enflasyona karşı koruyabilmektedir. Fakat üç yıldan uzun süreli sözleşmelerinde, yeni yılda uygulanacak bedelin, üretici fiyat endeksindeki artış oranının yanında değişken nitelikte olan ve kiralama konusunun çevresi, konumu, emsalleri gibi sözleşme bedeline etki eden tüm nitelikler değerlendirilerek, emsal ve rayiç bedelleri göz önünde tutularak bir komisyon marifetiyle her yıl yeniden belirlenmelidir. Dolayısıyla reklam ünitelerinin bedelinin ilk 3 yıl sözleşmede belirlenen oranda (ÜFE) artırılması, 3 yılın sonunda ise emsale göre yeniden belirlenmesi gerekirdi.

Kamu idaresi bulgu konusu hususa iştirak etmiş olup söz konusu sözleşmenin kontrol edilip gerekli çalışmaların başlatıldığını bildirmiştir.

Mardin Büyükşehir Belediyesinin söz konusu işte 3 yıldan sonra sözleşme bedelini her yıl yeniden belirlememesi nedeniyle bölgenin artan ekonomik değeri, reklam ünitelerinin kiralama bedeline yansıtılmamış ve gelir kaybına uğramıştır. Nitekim ülkemizdeki salgın, deprem ve diğer güncel gelişmeler çerçevesinde son 3 yılda kira bedellerindeki artış oranı ÜFE

oranından çok daha fazla gerçekleşmiştir. Bu noktada 10 yıllık kiralamaya esas reklam ünitelerinin kira bedelinin, Kanun ve Yargıtay içtihatları çerçevesinde her yıl yeniden tespit edilmesi gerekmektedir.

b) Sözleşmede İş Artışına İlişkin Hüküm Bulunması

Sözleşme ve şartnameye iş artışına ilişkin hüküm konulduğu ve bu hüküm doğrultusunda iş artışına gidildiği görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Sözleşmede belirtilen işin artış ve eksilişi" başlıklı 63'üncü maddesinde iş artış ve eksilişine ilişkin detaylı açıklamalara yer verilmiştir. Mezkûr maddede sadece yapım işine ait bir sözleşmenin uygulanması sırasında iş artışı veya eksilişinin zorunlu hale gelmesi durumlarında iş artışı yapılacağı veya iş eksilişine gidilebileceğine ilişkin hükümlere yer verilmiş olup kiralamalarda iş artışı yapılabileceğine ilişkin bir hükme yer verilmemiştir.

Kent Mobilyalarının işletilmesi hizmetine ilişkin sözleşmenin 5.8' inci maddesinde ;

"Mardin Büyükşehir belediyesi ihale konusuyla ilgili kent mobilyalarının konulacak yerlerin sayısını %30 oranına kadar arttırmaya yetkilidir. İşin konusuyla ilgili olan Kent Mobilyaları, yüklenici tarafından Mardin Büyükşehir Belediyesinin belirlediği uygun yer ve alanlara kurulacaktır. Bu durumda yüklenici teklifte belirttiği kent mobilyalarına isabet eden birim fiyat esas alınmak üzere artışı kent mobilyalarının ücretini güncellemiş haliyle ihale bedeline ilave olarak şartnamenin ödeme ve ödeme şartları maddesine göre ödemekle yükümlüdür." Denilmektedir.

Sözleşmeden anlaşılacağı üzere ihale sonrası yeni alan ve ihtiyaçların ortaya çıkması durumlarında söz konusu yeni yerlerin de ihaleyi alan firma eliyle işletilebileceğine ilişkin hüküm bulunmaktadır. Sözleşmede bu tarz hüküm bulunması ve kanunun vermediği bir yetkinin kurum tarafından kullanılması mümkün değildir.

Kamu idaresi bulgu konusu hususa iştirak etmiş olup söz konusu sözleşmenin kontrol edilip gerekli çalışmaların başlatıldığını bildirmiştir.

2886 sayılı Kanun'da yapım işi ile alakalı iş artışına ilişkin hüküm düzenlenmiş ancak kiralama işi ile alakalı böyle bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Bu nedenle sözleşmeye iş artışına ilişkin hüküm konulması yapılan işlemin hukuka aykırı olmasına yol açmıştır.

c) Kira sözleşmesi Devam Eden Yerlerin Bu İhale Kapsamına Dahil Edilmesi.

Söz konusu ihaleye ait Sözleşmenin 2.1'inci maddesinde ;

“Kızıltepe ilçesinde bulunan 170 adet mevcut kent mobilyalarının işletmesi geçmişte yapılan ihalenin kira bitim tarihi olan 29.09.2019 tarihinden itibaren ihale konusuna dahil olacak olup ilgili tarihe kadar mevcut kiracı tarafından işletilecektir.

Midyat ilçesinde bulunan 62 adet mevcut kent mobilyalarının işletmesi geçmişte yapılan ihalenin kira bitim tarihi olan 07.02.2022 tarihinden itibaren ihale konusuna dahil olacak olup ilgili tarihe kadar mevcut kiracı tarafından işletilecektir.”

Denilmektedir.

Görüldüğü üzere ihale tarihi olan 20.11.2018'den yaklaşık 9 ay sonra sözleşmesi bitecek olan Kızıltepe'deki üniteler ile yine bu tarihten 2 yıl sonra sözleşmesi bitecek olan Midyat'taki üniteler mevcut ihale kapsamına dahil edilmiştir.

Hali hazırda başka yüklenicilerin hüküm ve tasarrufundaki yerler, sözleşme bitimine yılları aşan süre varken bu ihale kapsamına dahil edilmiş ve mevcut yükleniciyle olası bir hukuki ihtilaf durumunda belediye risk altına sokulmuştur. Zira böyle bir durumda reklam üniteleri yeni yüklenicisine teslim edilemeyeceğinden kurum yersiz tazminat ödeme riskiyle karşı karşıya kalacaktır.

Kamu idaresi bulgu konusu hususa iştirak etmiş olup söz konusu sözleşmenin kontrol edilip gerekli çalışmaların başlatıldığını bildirmiştir.

Bahse konu yerlerin bu ihale kapsamına dahil edilmemesi ve bu yerlerin kira sözleşmelerinin bitimine yakın tarihte 2886 sayılı İhale Kanu'nu hükümleri doğrultusunda ayrıca ihale edilmiş olması gerekirdi.

BULGU 6: Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması

Mardin Büyükşehir Belediyesinin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan ve mezarlık olarak kullanılan alanların Büyükşehir Belediye envanterinde “arsa” olarak kayıtlı bulunduğu tespit edilmiştir.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in “Cins tashihlerinin yapılması” başlıklı 10'uncu maddesi hükmü uyarınca, kamu idarelerinin mülkiyetlerinde, yönetimlerinde veya kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekilleri ile tapu

kayıtlarının birbirine uygun olmaması durumunda, fiili kullanım durumları esas alınarak tapu kayıtlarında cins tashihlerinin yapılması gerekmektedir. Anılan maddenin devamında tahsis edilen ve üzerinde irtifak hakkı tesis edilen taşınmazlara ait cins tashihlerinin bu taşınmazları kullanan idarenin durumu tespit eden yazısı üzerine, taşınmaz maliki idareye ait olduğu belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, Belediyenin taşınmaz envanterinde bulunan bazı taşınmazların mevcut kullanım şekilleri ile tapuda yer alan bilgilerinin farklı olduğu, fiilen mezarlık olarak kullanılan alanların Büyükşehir Belediye envanterinde “arsa” olarak kayıtlı bulunduğu görülmektedir. Mülga olan Mardin Belediyesi tarafından Artuklu İlçesi Savurkapı Mahallesi Kamor bölgesi mezarlık alanı yapılmış ve ortalama 25-30 m²'lik parseller şeklinde ifrazları yapılan alanlar fiilen mezarlık alanı olarak belirlenmiştir. Kamor asri mezarlığında ve civarında bu şekilde 1223 adet mezarlık parseli tapu kayıtlarında arsa görülmektedir. Bu husus 2022 yılı denetiminde de bulgu konusu yapılmış olup her bir dosya ayrı ayrı harç'a tabi olması nedeniyle belediyeye ciddi bir mali yük getireceği ifade edilmektedir. Ancak bu durumun düzeltilmesi için çalışmaların devam ettiği anlaşılmaktadır.

Kamu idaresi bulgu konusu hususa iştirak etmiş olup Belediyenin taşınmazlarının düzeltilmesi ile ilgili çalışmaların başladığını belirtmiştir.

Sonuç olarak, yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, kamu idarelerinin mülkiyetlerinde, yönetimlerinde veya kullanımlarında bulunan taşınmazların, mevcut kullanım şekilleri ile tapuda kayıtlı bilgilerinin farklı olması halinde, tapu kayıtlarının taşınmazların mevcut kullanım şekilleri esas alınarak düzeltilmesi gerekmektedir.

BULGU 7: Haczedilemeyen Gelirlerin Ayrı Banka Hesaplarında İzlenmemesi

Kamu İdaresinin haczedilemeyen gelirlerini teşkil eden vergi, resim ve harç gelirleri ile haczi kabil diğer para, alacak ve gelirlerini ortak hesap olarak kullanılan iller bankası ve maliye vergi gelirleri hesabında birleştirdiği dolayısıyla haczedilemeyen gelirlerin ayrı banka hesaplarında izlenmediği görülmüştür.

2004 sayılı İcra İflas Kanunu'nun “Haczi Caiz Olmayan Mallar ve Haklar” başlıklı 82'nci maddesinde; devlet malları ile mahsus kanunlarında haczi caiz olmadığı gösterilen malların haczolunamayacağı belirtilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun “Belediyenin Yetkileri ve İmtiyazları Başlıklı” 15'inci maddesinde; belediyenin proje karşılığı borçlanma yoluyla elde ettiği gelirleri, şartlı

bağışlar ve kamu hizmetlerinde fiilen kullanılan malları ile belediye tarafından tahsil edilen vergi, resim ve harç gelirleri haczedilemez denilmek suretiyle Kamu İdaresinin haczi mümkün olmayan gelirleri sayılmıştır.

Yapılan incelemede, Kamu İdaresinde iller bankası ve maliye vergi gelirleri hesabı, belediye vergi, resim ve harç gelirleri hesabı ve aykome altyapı yatırım hesabı vb. şekilde ayrı ayrı hesapların açıldığı anlaşılmıştır. Fakat iller bankası ve maliye vergi gelirleri hesabına diğer hesaplardan virman yapılarak söz konusu hesabın havuz hesap olarak kullanıldığı tespit edilmiştir. Bu nedenle, Kamu İdaresinin haczedilemeyen gelirleri ile haczedilebilir gelirleri havuz hesap olarak kullanılan iller bankası ve maliye vergi gelirleri hesabında birleşmektedir. Kamu İdaresinin haczedilemeyen gelirlerini ayrı hesapta tutmayarak haczi kabil gelirlerle ortak havuz hesabında birleştirmesi, bu hesaptaki bakiyenin vergi, resim ve harç gelirlerinden mi yoksa haczedilebilir gelirlerden mi oluştuğunun belirlenmesini imkânsız hale getirmektedir.

Borçlu Kamu İdaresince haczi kabil olmayan paralar ile haczi mümkün olan paraların aynı hesapta toplanmasının ve birbirine karıştırılmasının, haczedilemezlik hakkından feragat olarak kabul edileceği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında bulguda yer alan tenkit ve tavsiyeler doğrultusunda işlem tesis edileceği bildirilmiştir.

İcra hukukunda haczedilemezlik kuralı istisna olup; 5393 sayılı Kanun'da belirtilen hükmün, kamu hizmeti gören ve tüzel kişiliğe haiz kamu idareleri için hukuk devletinde teminat altına alınmış bir güvence oluşturmayı amaçladığı kuşkusuzdur. Ancak söz konusu güvencenin tesis edilebilmesi için havuz hesabı uygulamasının sonlandırılması, haczedilemeyen gelirler ile haczi kabil varlıkların ayrı hesaplarda izlenmesi gerekmektedir.

BULGU 8: Yeni Birim Fiyat Tespitinde Miktarın Belirlenmemesi Dolayısıyla Revize Birim Fiyat Uygulanamaması

Yeni birim fiyat tespiti yapılan bazı iş kalemlerinde yeni birim fiyat yapıldığı sırada iş kalemi miktarı belirlenmemesi nedeniyle bu iş kalemleri için revize birim fiyat uygulanamadığı tespit edilmiştir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Yapım işlerinde iş kalemi miktarının değişmesi" başlıklı 52'nci maddesinde; Birim fiyatlı işlerde, sözleşmesinde yer alan iş kalemi için sözleşme miktarında, sözleşmede yer almayan ve yeni fiyatla sözleşmeye dahil edilen iş kalemi için ise yeni fiyat oluşturulurken projesine göre tespit edilip idare tarafından onaylanan iş miktarında

%20'i aşan artışın meydana gelmesi ve aynı zamanda bu toplam artışın sözleşme bedelinin yüzde 1'ini geçmesi halinde, artışın sözleşme bedelinde payı oranında birim fiyatın revize edilerek iş kalemindeki %20'i aşan kısım için revize edilen fiyat üzerinden ödeme yapılacağı belirtilmiştir.

Revize birim fiyat hesabı:

$$R = F \times [1 - (A \times F) / S]$$

S = Sözleşme bedeli (TL),

F = İş kaleminin birim fiyatı (TL /),

A = İş kaleminde meydana gelen toplam artış miktarı (adet, mt, m2 vb.),

R = Revize birim fiyat (TL /)

formülü ile yapılmaktadır. İş kaleminde meydana gelen toplam artış miktarını (A) bulabilmek için iş kaleminin başlangıçtaki miktarını bilmemiz gerekmektedir. Sözleşmede yer alan bir iş kalemi için belirlenen miktar birim fiyat cetvelinde yer aldığı için sözleşmede yer alan miktar üzerinden fiyat revize edilebilmektedir.

Yeni birim fiyat tespiti yapılan iş kaleminde ise sözleşme miktarı belirlenmediği için yeni birim fiyat belirlenirken projeye uygun olarak iş kalemi miktarı tespit edilmeli ve idare tarafından onaylanan iş kalemi miktarı üzerinden fiyat revize edilmelidir.

Kamu idaresi bulgu konusu hususa iştirak etmiş olup tenkit ve tavsiyeler doğrultusunda 2024 yılında işlem tesis edileceğini belirtmiştir.

Yeni birim fiyat yapılan birim fiyatlı yapım ihaleleri incelendiğinde; yeni birim fiyat tespiti yapılırken projeye uygun olarak iş kalemi miktarı belirlenmediği için revize birim fiyat hesabı yapılamadığı tespit edilmiştir. Yeni birim fiyat yapılırken miktar tespiti yapılmaması sonucunda iş kalemine revize birim fiyat uygulanamayacağı ve bu durumda yeni birim fiyat yapılan iş kaleminde fazla ödemeye yol açabileceği için yeni birim fiyat tespiti yapılırken projeye uygun olarak iş kalemi miktarının tespit 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>

8. EKLER**EK-1: BULGULARA İLİŞKİN İZLEME TABLOSU**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Vergi Gelirlerinin Tahsilat Oranının Düşük Olması	2022	Kısmen Yerine Getirildi	Bina Vergisi, Arsa Vergisi, Arazi Vergisi ilçe belediyelerinin görev yetkisinde ve gelirleri arasında sayıldığından Büyükşehir Belediyesinin kuruluşu olan 2014 yılında ilçe belediyelerinden devir alınan bu vergilerin tahsilinin sürüncemede kalmaması için bulgu 2022 yılı bulgusu üzerine ilgili belediye olan Artuklu Belediyesine 25.01.2023 tarihinde devredilerek tahakkuk kayıtlarından çıkartılmış olduğu anlaşılmıştır. 2023 yılında Mardin Büyükşehir Belediye sınırları içerisinde bulunan ilan ve reklam

					vergisinin tahsilat oranının düşük olduğu görülmüş ve sorgu konusu yapılmıştır. Konu kısmen düzeltildiğinden Raporun " Diğer Bulgular" bölümünde yer almıştır.
Taşınmazların Yapılmaması	Cins	Tashihlerinin	2022	Yerine Getirilmedi	Mardin Büyükşehir Belediyesinin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan ve mezarlık olarak kullanılan alanların Büyükşehir Belediye envanterinde "arsa" olarak kayıtlı bulunduğu tespit edilmiştir. Fiili kullanım durumları esas alınarak tapu kayıtlarında cins tashihlerinin yapılmadığı anlaşılmış olup bu husus bulgu konusu yapıp Raporun "Diğer Bulgular" bölümüne alınmıştır.