



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

KASTAMONU TOSYA BELEDİYESİ

2022 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2023



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

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

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	2
Tablo 2: 2022 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	3
Tablo 3: 2022 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	4
Tablo 4: 2022 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri.....	5
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri.....	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	7
Tablo 8: Amortisman Ayrılmayan Duran Varlıklar	15
Tablo 9: Birikmiş Amortisman Hesabındaki Fazla Kayıtlar.....	15
Tablo 10: Pazarlık ve Doğrudan Temin Sınırını Aşan Mal Alım Giderleri.....	20

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Taşınmazlara İlişkin Kayıt ve Değer Tespit İşlemlerinin Tamamlanmaması
2. Maddi Duran Varlıklar Amortisman İşlemlerinde Hatalar Bulunması
3. Bilgisayar Yazılımları ve Benzeri Nitelikteki Hak ve Yetkilerin Haklar Hesabına Kaydedilmemesi
4. Belediyenin Sahibi Olduğu Şirketteki Sermayesinin Muhasebe Kayıtlarında Gerçek Değeri İle Yer Almaması

B. Diğer Bulgular

1. Birleştirilmiş Veriler Defterinde Geçmişe Yönelik Değişiklik Yapılması
2. Elektrik ve Doğalgaz İçin Ödenen Güvence Bedellerinin Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabında İzlenmemesi
3. Parasal Limitler Dahilinde Yapılan Mal ve Hizmet Alımlarında Yasal Sınırın Uygun Görüş Alınmadan Aşılması
4. Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması
5. Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Ücretlerinin Takip ve Tahsilatının Yapılmaması

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.

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

Belediyenin temel mevzuatı 5393 sayılı Belediye Kanunu olup bu Kanun'da belediyelerin görev, yetki, sorumlulukları ile organları, teşkilatı, bütçe ve denetimi gibi temel hususlar düzenlenmektedir. 5393 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinde, belediyelerin mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla; kentsel altyapı, çevre sağlığı, temizlik, katı atık, zabıta, itfaiye, mezarlıklar, park ve yeşil alanlar, konut, kültür ve sanat, öğrenci yurtları, sosyal hizmetler, nikâh ve benzeri hizmetleri yapacağı veya yaptıracağı, bunun yanı sıra devlet okullarının ve mabetlerin tüm ihtiyaçlarını karşılayabileceği, sağlıkla ilgili tesisler açabileceği, sporu teşvik edebileceği ve gıda bankacılığı yapabileceği hüküm altına alınmıştır.

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.

Tosya Belediyesinin karar organı olan Tosya Belediye Meclisi, Belediye Başkanı ve 15 meclis üyesi olmak üzere toplam 16 kişiden oluşmaktadır.

Belediye teşkilatı; norm kadro esaslarına uygun olarak Yazı İşleri, Mali Hizmetler, Fen İşleri ve Zabıta birimlerinden oluşmaktadır. Beldenin nüfusu, fiziki ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak, norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak gerektiğinde sağlık, itfaiye, imar, insan kaynakları, hukuk işleri ve ihtiyaca göre diğer birimler kurulabilmektedir. Bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi belediye meclisinin yetkisi dâhilindedir.

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

Tosya Belediyesi 10 müdürlük ve 2 hizmet biriminden oluşmaktadır. Başkana bağlı olarak görevlendirilen 1 başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin 12 adet hizmet birimi bulunmaktadır.

Belediye hizmetlerinin yerine getirilmesinde memur, sözleşmeli personel ve işçiler çalıştırılmaktadır. Çalıştırılan belediye personeline ilişkin bilgiler aşağıdaki tabloda detaylandırılmıştır.

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur (657)	130	30
Sözleşmeli Personel (5393/49' uncu Madde)	-	-
Kadrolu İşçi	64	40
Geçici İşçi	-	-
696 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname Uyarınca Çalıştırılan Personel (Tosbel Hizmet Taahhüt ve Personel Limitet Şirketi)	-	139
Toplam	194	209

Tosya Belediyesinde kamu hizmetleri memur, işçi ve sözleşmeli statüde istihdam edilen personel marifetiyle yerine getirilmekte olup ayrıca hizmet satın alma suretiyle temin edilen personel de çalıştırılmaktadır.

Belediye bünyesinde çalışan toplam personel sayısı 209'dur. Tosya Belediyesi kendi şirketi olan Tosbel Hizmet Taahhüt ve Personel Limited Şirketi; 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinde belirtilen doğrudan temin usulüyle personel hizmet alımı işi yapmaktadır. 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kapsamında belediye bünyesinde 139 işçi istihdam edilmektedir.

Belediyede 12 Birim Müdürlüğü bulunmaktadır. Bu birimlerde 657 sayılı Kanuna tabi 30 memur, 4857 sayılı Kanuna tabi 40 işçi ve 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kapsamında belediye bünyesine çalıştırılan 139 işçi 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 Tosya Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

Tosya Belediyesinin 2022 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2022 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod1	Giderin Türü	Geçen Yıldan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Eklene Ödenek (TL)	Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	0	10.992.560,00	2.573.975,52	0	13.566.565,52	13.497.527,94	69.037,94	0

02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0	1.832.010,00	541.795,84	0	2.373.805,84	2.373.795,84	10,00	0
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0	31.471.610,00	24.182.631,59	0	55.654.241,59	53.586.437,07	2.067.804,52	0
04	Faiz Giderleri	0	1.760.000,00	0	0	1.760.000,00	1.632.929,10	127.070,90	0
05	Cari Transferler	0	1.622.010,00	499.617,42	0	2.121.627,42	1.815.732,07	305.865,35	0
06	Sermaye Giderleri	0	22.630.000,00	19.375.940,03	7.197.716,62	34.808.223,41	28.784.469,90	6.023.753,51	0
07	Sermaye Transferleri	0	30.000,00	0	0	30.000,00	0	30.000,00	0
08	Borç Verme	0	0	0	0	0	0	0	0
09	Yedek Ödenek	0	7.553.000,00	0	7.406.243,78	146.756,22	0	146.756,22	0
Toplam		0	77.891.220,00	47.173.960	14.603.960,40	110.461.220,00	101.690.891,56	8.770.328,44	0

Belediyenin 2022 mali yılı bütçesi ile 77.891.220,00 TL ödenek öngörölmüş olup geçen yıldan devreden, eklenen ve düşölen ödeneklerle birlikte 2022 yılı ödenek toplamı 110.461.220,00 TL olmuştur. Yıl içinde 101.690.891,56 TL bütçe gideri yapılmış, 8.770.328,44 TL ödenek iptal edilmiştir.

Tablo 3: 2022 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	6.235.100,00	6.101.311,35	2.499,39	6.098.811,96	98
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	13.078.800,00	22.662.442,29	17.050,00	22.645.392,29	173
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	6.950.000,00	4.011.724,91	0	4.011.724,91	58
05- Diğer Gelirler	82.395.320,00	69.064.547,27	0	69.064.547,27	84
06- Sermaye Gelirleri	1.802.000,00	783.570,90	0	783.570,90	44
08- Alacaklardan Tahsilat	0	0	0	0	0
09- Red ve İadeler	-45.000,00	0	0	0	0
Toplam	110.506.000,00	102.623.596,72	19.549,39	102.604.047,33	93

Buna göre 2022 yılında net bütçe geliri %94 seviyesinde gerçekleşmiştir. Sermaye gelirleri ve alınan bağış ve yardımlar %100 ile beklenen düzeyde , vergi gelirleri %69 ile beklenenin çok altında gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2022 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Toplam) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	13.566.565,52	13.497.527,58	99,5
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	2.373.805,84	2.373.795,84	99,9
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	55.654.241,59	53.586.437,07	96,3
04- Faiz Gideri	1.760.000,00	1.632.929,10	92,8
05- Cari Transferler	2.121.627,42	1.815.732,07	85,6
06- Sermaye Giderleri	34.808.223,41	28.784.469,90	82,7
07- Sermaye Transferleri	30.000,00	0	0
08- Borç Verme	0	0	0
09- Yedek Ödenekler	146.756,22	0	0
Toplam	110.461.220,00	101.690.891,56	92,1

Tabloya göre 2022 yılında bütçe giderleri % 92,10 seviyesinde gerçekleşmiştir. Bütçe giderleri başlangıç bütçesinde öngörülen tutardan % 7,9 daha az gerçekleşmiştir. Cari Transferler ve Sermaye Giderleri beklenenin altında gerçekleşmiştir. Diğer gider kalemleri ise bütçe ile tahmin edilen tutarlara yakın seviyelerde gerçekleşmiştir.

Belediyenin bütçe gelirler ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2021 yılının 2020 yılına, 2022 yılının 2021 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2020 Yılı (TL) (A)	2021 Yılı (TL) (B)	2022 Yılı (TL) (C)	2020-2021 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2022-2021 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	2.910.312,60	3.846.885,70	6.101.311,35	32,18	58,60
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	7.831.989,98	12.197.120,92	22.662.442,29	55,73	85,80
Alınan Bağış ve	523.530,82	1.237.580,26		136,39	224,16

Yardım ile Özel Gelirler			4.011.724,91		
Diğer Gelirler	27.086.133,45	36.233.200,62	69.195.353,93	33,77	90,97
Sermaye Gelirleri	204.159,90	126.692,50	783.570,90	-37,94	518,48
Toplam	38.556.126,75	53.641.480,00	102.623.596,72	39,12	91,31
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	0	0	19.549,39	0	0
Net Toplam	38.556.126,75	53.641.480,00	102.604.047,33	39,12	91,27

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2022 yılında gelirler bir önceki yıla göre 48.962.567,33 TL'lik (%91,31) artış göstermiştir. Alınan bağış ve yardım ile özel gelirlerde 2.774.144,65 TL (%224,16) , vergi gelirlerinde 3.846.885,70 TL (%58,60), teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde 10.465.321,37 TL (%85,80), diğer gelirlerde 32.962.153,31 TL (%90,97) ve sermaye gelirlerinde 656.878,4 TL (%518,48) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur.

Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri

Bütçe Giderinin Çeşidi	2020 Yılı (TL) (A)	2021 Yılı (TL) (B)	2022 Yılı (TL) (C)	2021-2020 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2022-2021 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	13.228.715,99	9.979.875,96	13.497.527,58	-24,55	35,24
SGK Devlet Prim Giderleri	1.652.014,08	1.667.258,04	2.373.795,84	00,92	42,38
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	20.746.992,19	28.684.753,04	53.586.437,07	38,26	86,81
Faiz Giderleri	1.201.532,91	1.290.688,16	1.632.929,10	7,42	26,52
Cari Transferler	1.096.856,95	1.191.979,67	1.815.732,07	8,67	52,32
Sermaye Giderleri	3.175.225,52	12.563.140,38	28.784.469,90	295,66	129,12
Sermaye Transferleri	0	0	0	0	0
Toplam	41.101.337,64	55.377.695,25	101.690.891,56	34,73	83,63

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2022 yılında 101.690.891,56 TL olup 2021 yılına göre TL (%83,63) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2022 yılında cari transferlerde 623.752,4 TL (%52,32), sermaye giderlerinde 16.221.329,52 TL (%129,12), faiz giderlerinde 342.240,94 TL (%26,52) ve mal ve hizmet alım giderlerinde ise 24.901.684,03 (%86,81) artış

olmuş, buna karşın personel giderlerinde 3.517.651,62 TL (%35,24) artış olmuştur.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2022 yılı Faaliyet Gideri 95.574.965,52 TL, Faaliyet Geliri 104.477.261,27 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 8.902.295,75 TL olarak gerçekleşmiştir.

Belediyenin doğrudan hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
Tosbel Hizmet Taahhüt ve Personel Limited Şirketi	25.000,00	25.000,00	100

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Tosya Belediyesinin muhasebe kayıt işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Mahalli idarelerin hesap planı, 23.12.2014 tarihli ve 29214 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 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 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

Kurumda iç kontrolün üst yönetim tarafından sahiplenilmesi ve iç kontrol bilincinin oluşturulmasını hedefleyen iç kontrol standartları çerçevesinde, 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 değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası ve hassas görevlere ilişkin prosedürler, tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur.

Risk Değerlendirme Standartları

Kurumca belirlenen hedeflerin gerçekleştirilmesi için yapılan tüm faaliyetlerde karşılaşılabilecek risklerin tanımlanması, analiz edilmesi ve bu risklerin nasıl yönetilmesi gerektiğine karar verilmesi süreçlerini içeren risk değerlendirme faaliyeti kapsamında, tüm iş süreçlerinde geçerli olan tehdit ve fırsatların katılımcı yöntemlerle belirlenmesi ve belirlenen unsurların etki ve olasılık analizlerinin yapılmasına yönelik çalışmalar gerçekleştirilmemiştir.

Stratejik plan ve İdare performans programı ise mevzuatın öngördüğü nüfus kriteri nedeniyle hazırlanmamıştır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmıştır ve personele duyurulmuştur. İdare tarafından yetki devirleri mevzuata uygun yapılmıştır.

Belediyelerde yapılan görevlendirmelerde, “görevler ayrılığı” ilkesine uygun olarak belirli görevlerin farklı kişiler arasında dağıtılması sağlanmıştır.

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

İç kontrol sisteminin, kurumun belirlenen amaç ve hedeflerine ulaşması için yürütülen faaliyetler ile söz konusu faaliyetlere yönelik tespit edilen risklerin ve belirlenen kontrol faaliyetlerinin ilgili tüm görevlilere zamanında, uygun bir şekilde aktarılmasına ilişkin bilgi ve iletişim bileşeni kapsamında idare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır.

Kurum tarafından Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlanmıştır ve içerik olarak Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği’ne uygundur.

İzleme Standartları

Diğer iç kontrol bileşenlerine ilişkin faaliyetlerin uygun şekilde belirlenerek yürütülmesinin izlenmesi ve belirli aralıklarla sürekli olarak değerlendirilmesini sağlamak amacıyla yeterli kapasite ve uygun araçlar oluşturulamamıştır. Bu kapsamda İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi, yılda en az bir kez değerlendirilerek sonuçları İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kuruluna raporlanmamaktadır. İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu da İç Kontrol Sistemi Değerlendirme Raporunu değerlendirmemiş; dolayısıyla rapora ilişkin güncellemeler tamamlandıktan sonra uygun görüş ile üst yöneticinin onayına sunmamıştır.

Belediyede iç denetçi kadrosunda görev yapan iç denetçi bulunmamakta, dolayısıyla iç denetim birimi de mevcut değildir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Tosya Belediyesinin 2022 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: Taşınmazlara İlişkin Kayıt ve Değer Tespit İşlemlerinin Tamamlanmaması

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümlerine göre hazırlanması gereken taşınmaz kayıt formlarının ve icmal cetvellerinin düzenlenmediği ve Belediye adına tapuda kayıtlı taşınmazların değerlendirme çalışmalarının tamamlanmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsamında yer alan kurum ve kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde ve kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmallerinin düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemek amacıyla bu Kanun'un 44, 45 ve 60'ncü maddelerine dayanılarak hazırlanan ve 13.09.2006 tarih ve 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan "Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik" in "Kayıt ve kontrol işlemleri" başlıklı 5'inci maddesine göre kamu idareleri, mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilen ve elden çıkarılan taşınmazlarını, miktar ve değer olarak takip etmek amacıyla kayıt altına alacaklardır.

Taşınmazların hangi değerler üzerinden kayıt altına alınacağı ise yine 5'inci maddede açıklanmış olup buna göre tapuda kayıtlı olan taşınmazların maliyet bedeli, bu taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenemeyenlerin ise rayiç değer üzerinden kayıtlara alınacağı hüküm altına alınmıştır. Ancak bu taşınmazlardan maliyet ve rayiç bedeli belirlenemeyen taşınmazlar ile tapuda kayıtlı olmayan taşınmazlar başlığı altında yer alan taşınmazlardan sadece ekonomik olarak değerlendirmeye konu olanlar ile kamusal ihtiyaçlarda kullanılan taşınmazların, orta malları ve genel hizmet alanları başlığı altında yer alan taşınmazların ve Bakanlık tarafından iz bedeli ile takip edilmesine karar verilen taşınmazların iz bedeli üzerinden kayıtlara alınacağı düzenlenmiştir.

Aynı Yönetmelik'in "Kayıt şekli" başlıklı 7'nci maddesine göre kamu idarelerine ait

taşınmazlar için “Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar Formu”, “Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar Formu”, “Orta Malları Formu” ve “Genel Hizmet Alanları Formu”nun düzenlenmesi gerekmektedir. Kamu idarelerinin taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerince hazırlanan bu formlar taşınmaz icmal cetvelleri hazırlamak üzere mali hizmetler birimine gönderilir. Mali hizmetler birimince bu formlar konsolide edilerek bu Yönetmelik’in ekinde (Ek 7) bulunan örneğe uygun şekilde taşınmaz icmal cetvelleri oluşturulur.

Yine Yönetmelik’in Geçici 1’inci maddesinde maliyet bedeli veya rayiç değerler üzerinden muhasebe kayıtlarına alınacak olan taşınmazların bu değerler üzerinden kayıtlara alınıncaya kadar emlak vergi değerleri üzerinden kayıtlarının yapılacağı; fiili envanterlerinin emlak vergi değeri üzerinden en geç 30.09.2014 tarihine kadar tamamlanarak Yönetmelik ekinde yer alan formlara ve cetvellere kaydedileceği; bu taşınmazlara ait bilgilerin muhasebe kayıtları yapılmak üzere muhasebe birimine gönderileceği, muhasebe biriminin de bu taşınmazları 01.10.2014 tarihinde muhasebe kayıtlarından çıkarıp fiili envanter üzerinden kayıtlara alacağı belirtilmiştir.

2014 yılında tamamlanan taşınmaz ve muhasebe kayıtları sonrası yine Yönetmelik’in Geçici 1’inci maddesinde “(...)Yönetmeliğin 5 inci maddesine göre yapılması gereken işlemler 31/12/2017 tarihine kadar tamamlanı” denilerek maliyet bedeli veya rayiç değer üzerinden kayıtlara alma işlemi için tamamlama tarihi öngörülmüştür. Dolayısıyla 31.12.2017 tarihine kadar tapuda kayıtlı olan taşınmazların maliyet bedeli veya rayiç değeri üzerinden kayıtlara alınması gerekmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 187’nci maddesinde de taşınmazlar hakkında Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümleri doğrultusunda, bu maddede belirtilen esaslara göre işlem yapılacağı belirtildikten sonra Yönetmelik’in 188 ile 193’üncü maddeleri arasında taşınmaz varlıklara ilişkin işlemler muhasebe ilkeleri doğrultusunda açıklanmıştır.

Ancak Belediye tarafından Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümlerine göre hazırlanması gereken Taşınmaz Kayıt Formları ile İcmal Cetvellerinin düzenlenmediği ve Belediyenin tapuda kayıtlı bulunan taşınmazlar için ise gerçeğe uygun değer (rayiç değer) tespit çalışmalarının yapılmadığı tespit edilmiştir. Muhasebe kayıtlarına esas teşkil eden envantere yönelik söz konusu formlar ve icmal cetvellerinin düzenlenmemesi, tapuda kayıtlı bulunan taşınmazlar için değerlendirme işlemlerinin tamamlanmaması sonucu mali tablolarında Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubu'nun 250 Arazi

ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı, 252 Binalar Hesabı ile 253.01 Tesisler Hesabı itibarıyla doğru ve güvenilir bilgi sunmamaktadır.

Mali tabloların tam ve güvenilir bilgi sunması ve taşınmazların etkin yönetilebilmesi için değer tespitlerinin yapılarak Yönetmelikte öngörülen form ve cetvellerin oluşturulması ve taşınmazların bu cetvellerdeki güncel bilgiler üzerinden muhasebeleştirilerek ilgili duran varlık hesaplarının güncel değerleri ile mali tablolarda izlenmesi sağlanmalıdır.

BULGU 2: Maddi Duran Varlıklar Amortisman İşlemlerinde Hatalar Bulunması

Amortisman tabi bazı maddi duran varlıklar için amortisman ayrılmadığı, bazı maddi duran varlıklar için kayıtlı değerinden fazla amortisman ayrıldığı, muhasebe hesaplarında kayıtlı olmayan varlıklar için birikmiş amortisman hesabının kullanıldığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 25 Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubuna ilişkin 187'nci maddesinin (ç) bendinde bir yıldan fazla kullanılabilen ve yıpranmaya, aşınmaya veya kıymetten düşmeye maruz kalan maddi duran varlıklar için amortisman ayrılacağı; bu Yönetmelik kapsamındaki kamu idarelerince muhasebe sistemine dahil edilen maddi duran varlıklardan hangilerinin amortisman tabi tutulacağı ve bunlara ilişkin uygulanacak amortisman süre, yöntem ve oranları ile ilgili olarak Maliye Bakanlığınca belirlenen esas ve usullerin uygulanacağı belirtilmiş; "Tutulacak Diğer Defterler" başlıklı 18'inci bölümünün 491'inci maddesinde ise Duran Varlıklar Amortisman Defteri mahalli idareler tarafından tutulacak defterler arasında sayılmıştır.

Maddi duran varlık bedellerinin ekonomik ömrü içerisinde giderleştirilmesi için kullanılan 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı da aynı Yönetmelik'in 202'nci ve 203'üncü maddelerinde açıklanmıştır.

Amortisman ve tükenme payı ayrılmasına ilişkin usul ve esaslar ile uygulanacak amortisman ve tükenme payının süre, yöntem ve oranlarının neler olacağı ise 04.11.2015 tarih ve 29522 sayılı Resmi Gazete' de yayımlanan "Amortisman ve Tükenme Payları" başlıklı 47 sıra numaralı Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği ile belirlenmiş olup Tebliğ'in 9'uncu maddesinde amortisman tabi her bir varlığın Tebliğ eklerinde (Ek-2) yer alan Duran Varlıklar Amortisman Defterine kaydedileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemeler neticesinde aşağıdaki tabloda gösterildiği üzere; Duran varlıklar için amortisman ayrılmadığı, kayıtlı değerlerinden fazla amortisman ayrılan taşınırlar ile

muhasabe hesaplarında kayıtlı olmadığı halde amortisman ayrılan varlıklar bulunduğu görülmüştür.

Tablo 8: Amortisman Ayrılmayan Duran Varlıklar

Hesap Kodu	Hesap Adı	Varlıkların Kayıtlı Değeri (TL)	Ayrılan Amortisman (TL)
251.01.16.07.	Duraklar	53.100,00	0,00
252.03.99.	Diğer Binalar	6.005.269,73	0,00
253.01.99.	Diğer Tesis ve Sistemler	613.414,00	0,00
255.01.05.	Hastanede Kullanılan Demirbaş Niteliğindeki Taşınır	9.200,16	0,00
255.11.02	Duvarda Sergilenen Süs Eşyaları	247.800,00	0,00
255.99.02.	Seyyar Tanklar ve Tüpler	14.000,00	0,00
Amortisman Ayrılmayan Duran Varlıkların Kayıtlı Değeri		6.942.783,89	0,00

Tablo 9: Birikmiş Amortisman Hesabındaki Fazla Kayıtlar

Hesap Kodu	Hesap Adı	Varlıkların Kayıtlı Değeri	Amortismanların Toplam Değeri	Fark
251.01.18.00.	Şamandıra.Dolfen ve Platformlar	0,00	8.202,72	-8.202,72
252.01.01.01.99	Diğer	0,00	264.973,53	-264.099,53
252.02.02.02.99	Diğer	0,00	614.973,37	-614.973,37
252.02.04.04.13	Düğün,Tören ve Konferans Salonları	0,00	2.364,64	-2.364,64
252.02.04.07.99	Diğer Binalar	0,00	583.247,10	-583.247,50
252.02.04.09.99	Diğer	0,00	4.008,70	-4.008,70
253.02.04.	İş Makinaları ve Aletleri	867.288,64	981.047,10	-113.758,46
253.03.03.	Kurtarma Amaçlı Cihaz ve Aletler	2.268,00	10.184,85	-7.916,85
255.04.01.	Yemek Hazırlama Ekipmanları	1.006,95	4.832,14	-3.825,19
Birikmiş Amortismanlar Hesabında Yer Alan Kayıt Tutarı				1.602.396,96

Buna göre 2022 yılı Bilançosunda; Amortisman tabi 6.942.783,89 TL değerindeki varlıklar için amortisman ayrılmaması nedeniyle ayrılması gereken tutarlar kadar 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabının eksik, ilgili maddi duran varlıkların net değerlerinin fazla, maddi duran varlıkların kayıtlı değerinden fazla amortisman ayrılması ve muhasabe hesaplarında kayıtlı olmayan varlıklar için amortisman ayrılması nedeniyle 257 Birikmiş Amortismanlar

Hesabının 1.602.396,96 TL fazla, 2022 yılı Faaliyet Sonuçları Tablosunda da yılı amortisman giderleri 630.13 hesabı itibarıyla eksik gösterilmesine neden olunmuştur.

Bu itibarla duran varlıklara ilişkin olarak ilgili mevzuatları doğrultusunda envanter çalışmalarının yapılması ve amortisman tabi olan varlıklar için ilgili düzenlemelere uygun olarak amortisman ayrılması gerekmektedir.

BULGU 3: Bilgisayar Yazılımları ve Benzeri Nitelikteki Hak ve Yetkilerin Haklar Hesabına Kaydedilmemesi

Belediyenin ihtiyacı için satın alınan bilgisayar yazılımları ve benzeri hakların, 260 Haklar Hesabına kaydedilmesi gerekirken 630 Gider Hesabına kaydedilerek doğrudan giderleştirildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 260 Haklar Hesabına ilişkin 210'uncu maddesinde; 260 Haklar Hesabının 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, 211'inci maddesinde; bütçeye gider kaydıyla edinilen hakların söz konusu hesaba borç kaydedileceği, 268 Birikmiş Amortismanlar Hesabına ilişkin "Hesabın niteliği" başlıklı 214'üncü maddede ise bu hesabın, maddi olmayan duran varlık bedellerinin, kullanılacakları süre içerisinde yok edilmesini izlemek için kullanılacağı, belirtilmiştir.

Ayrıca 04.11.2015 tarih, 29522 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Muhasebat Genel Müdürlüğü Amortisman ve Tükenme Payları Genel Tebliği'nin (Sıra No: 47) "Amortisman ve tükenme payı süre ve oranları" başlıklı 6'ncı maddesinin 2'nci fıkrasında "*...tutarına bakılmaksızın Maddi Olmayan Duran Varlıklar ve Özel Tükenmeye Tabi Varlıklar hesap gruplarında izlenen varlıklar için amortisman oranı % 100 olarak belirlenmiştir. Diğer bir ifadeyle maliyet bedeli bu tutarlara kadar olan duran varlıklar, hesaplara alındığı yılın sonunda tamamen amorti edilir.*" hükmü yer almıştır.

Belediyenin 2022 yılı içerisinde, 10.968 TL lisans bedeli, 82.600 TL harita bedeli, 92.642 TL proje bedeli olmak üzere toplam 186.210 TL ödediği görülmüştür. Hak niteliğindeki bu ödemelerin 260 Haklar Hesabında izlenmesi gerekirken, 630.03 Giderler Hesabı'na kaydedilerek doğrudan giderleştirildiği tespit edilmiştir..

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin hükümleri dikkate alınarak;

hesapların mahiyetine uygun kullanılması, herhangi bir fiziksel varlığı bulunmayan ve kurumun belli bir şekilde yararlandığı veya yararlanmayı beklediği yazılım ve benzeri nitelikteki hak ve yetkileri ile bunların güncellenmesine ilişkin harcamaların, 260 Haklar Hesabında takip edilmesi ve ilgili düzenlemeler gereği amortisman ayrılması gerekmektedir.

BULGU 4: Belediyenin Sahibi Olduğu Şirketteki Sermayesinin Muhasebe Kayıtlarında Gerçek Değeri İle Yer Almaması

Belediyenin sermayesinin tamamına sahip olduğu Tosbel Hizmet Taahhüt ve Personel Limited Şirketi'nin kayıtlı sermaye tutarının muhasebe kayıtlarında gerçek değeri ile yer almadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının niteliğini düzenleyen 181'inci maddesinde; bu hesabın mal ve hizmet üreten kuruluşlara nakden veya ayni olarak verilen sermaye tutarlarının ve bu sermaye tutarlarının işletilmesinden doğan kâr ve zararların, bütçeye iade olunan sermayelerin izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir.

Anılan Yönetmelik'in "Hesaba ilişkin işlemler" başlıklı 182'nci maddesinde ise mal ve hizmet üreten kuruluşlara gerek nominal sermaye ve gerekse ayni sermaye transferi şeklindeki iştiraklerin gerçeğe uygun değerleri ile bu hesaba kaydedileceği ve sermayesine iştirak edilen mal ve hizmet üreten kuruluşlara nakdi veya ayni sermaye şeklindeki katılımlardan bu hesapta kayıtlı tutarların ilgili mal ve hizmet üreten kuruluşların öz kaynak hesaplarında karşılık olarak yer alan tutarlarla eşit olması gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıdaki mevzuat hükmüne göre, Belediyenin ortağı olduğu şirketlerdeki sermaye paylarını 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına kaydetmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede; sermayesinin tamamı Belediyeye ait olan Tosya Belediyesi Tosbel Hizmet Taahhüt ve Personel Limited Şirketi'nin 25.000,00 TL kayıtlı sermayesi olmasına rağmen Belediyenin mali tablolarında 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermaye Hesabı'nda 920,92 TL kaydın yer aldığı görülmüştür. 2022 yılı mali tablolarında 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı 24.079,08 TL tutarında eksik yer almıştır.

Belediye tarafından sahibi olduğu şirkete nakden veya ayni olarak yatırılan sermaye

tutarlarının 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına kaydedilmesi ve bu hesaba kaydedilen tutarların ilgili şirketin öz kaynak hesaplarında yer alan tutarlarla eşit olması gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Birleştirilmiş Veriler Defterinde Geçmişe Yönelik Değişiklik Yapılması

Birleştirilmiş Veriler Defteri muhasebe kayıtlarında geriye dönük işlem yapıldığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Yevmiye sistemi, muhasebeleştirme belgeleri ve açılış kayıtları" başlıklı 43'üncü, "Kullanılacak defterler ve kayıt düzeni" başlıklı 44'üncü ve "Kayıt yanlışlıklarının düzeltilmesi" başlıklı 503'üncü maddelerinde; muhasebe işlemlerinin yevmiye tarih ve numara sırasına göre ve maddeler halinde yevmiye defterine günlük olarak ve sıra atlanılmadan kaydedilmesi, her bir işleme ayrı bir yevmiye numarası verilmesi, yevmiyelerin alt kod olmadan tek bir numara ile kaydedilmesi ve muhasebe kayıtlarında herhangi bir değişikliğin yeni bir muhasebe kaydıyla yapılması gerektiği hükme bağlanmıştır.

Belediyenin muhasebe kayıtları incelendiğinde; 1, 9, 120, 377, 408, 633, 1015, 1146, 1588, 3370, 3392, 3727, 4097, 4107, 4108, 4171, 4301, 4361, 4486, 4497, 4549, 4553, 4585, 5001, 5436 numaralı toplam 25 adet yevmiye kaydında geriye dönük olarak değişiklik yapıldığı, tespit edilmiştir.

Belediyenin muhasebe kayıt sisteminin bu şekilde geriye dönük işlem yapmaya izin vermesi, yevmiye kayıtlarının sonradan silinmesi, muhasebe sisteminin ve bu sistemin ürettiği mali tabloların güvenilirliğini olumsuz etkilemektedir.

Muhasebe kayıt sisteminin ürettiği verilerin güvenilir olması için muhasebenin temel ilkelerine ve yasal düzenlemelere aykırılık teşkil eden bu tür uygulamalara yer verilmemesi ve sonradan tespit edilen eksik ya da hatalı kayıtların muhasebe ilkeleri ve ilgili yasal düzenlemelere uygun olarak düzeltilmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Elektrik ve Doğalgaz İçin Ödenen Güvence Bedellerinin Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabında İzlenmemesi

Kurum tarafından ödenen güvence bedelleri ve depozitoların 226 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabında izlenmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 168'inci maddesinde, 226 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabının, kamu idarelerince, bir işin yapılmasının üstlenilmesi veya bir sözleşmenin ya da diğer işlemlerin karşılığı olarak diğer kamu idareleri veya kişilere bir yıldan daha uzun süreli verilen depozito ve teminat niteliğindeki değerlerin izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir. Yönetmelik'in 96 ve 169'uncu maddelerinde de 126 ve 226 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabının işleyişine ilişkin hükümlere yer verilmiştir.

Mevzuat hükmünden anlaşılacağı üzere Kurumca bir işin yapılmasının üstlenilmesi için veya bir sözleşmenin ya da diğer işlemlerin karşılığı olarak geri alınmak üzere diğer kamu idareleri veya kişilere verilen depozito ve teminat niteliğindeki değerlerin vadesine göre 126 veya 226 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabında izlenmesi gerekmektedir. Ancak Kurum tarafından, elektrik ve doğalgaz abonelikleri için ödenen güvence bedelleri doğrudan gider hesabına kaydedilmiştir.

Belediye tarafından ilgili kurumlara ödenen elektrik ve doğalgaz güvence bedellerinin dönemsellik ilkesine uygun olarak süresine göre 126 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabı veya 226 Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabında muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Parasal Limitler Dahilinde Yapılan Mal ve Hizmet Alımlarında Yasal Sınırın Uygun Görüş Alınmadan Aşılması

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21 ve 22'nci maddeleri gereğince yapılan mal ve hizmet alımlarına ilişkin harcamaların yıllık toplamının, bütçeye bu amaçla konulan ödeneklerin %10'unu, Kamu İhale Kurulunun uygun görüşü alınmadan aştığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanun'un İdarelerce Uyulması Gereken Diğer Kurallar başlıklı 62 nci maddesinde; bu Kanunun 21 ve 22'nci maddelerinde belirtilen parasal limitler dâhilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamının, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10' unu, Kamu İhale Kurulundan uygun görüş alınmaksızın aşamayacağı ifade edilmiştir.

22.08.2009 tarih ve 27327 sayılı Resmi Gazete' de yayımlanan Kamu İhale Genel

Tebliğinin 21'inci maddesi, 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 62'nci maddesinin uygulanmasına ilişkin açıklamaları içermektedir. Tebliğin anılan maddesinde, 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 21'inci maddesinin (f) bendi (Pazarlık Usulü) ve 22'nci maddesinin (d) bendine (Doğrudan Temin) göre yapılacak alımlara ilişkin harcamaların yıllık toplamının, idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'una kadar olabileceği, bu sınırın aşılmasını gerektiren hallerde Kamu İhale Kurulundan uygun görüş alınması gerektiği ifade edilmiştir. Yine anılan Tebliğ'de Kanununun 21'inci maddesinin (f) bendi ve 22'nci maddesinin (d) bendine göre ihtiyaçların temininde bütçe sahibi olan kamu idareleri tarafından, yıllık bütçelerine bu amaçla konulan toplam ödenek tutarının dikkate alınacağı ve mal alımı, hizmet alımı veya yapım işleri için bütçelerine bu amaçla konan yıllık toplam ödenekleri üzerinden her biri için ayrı ayrı %10 oranının hesaplanması gerektiği belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, idarelerin 4734 sayılı Kanununun 21'inci maddesinin (f) bendi ile 22'nci maddesinin (d) bendi kapsamında yapacakları alımlara ilişkin bir sınır bulunduğu, parasal limitlerin tespitinde bütçeye konulan ödeneklerin toplam tutarının değil, ödenek hangi amaçla bütçeye konulmuş ise o amaç için konulmuş ödeneğin toplam tutarının dikkate alınması gerektiği anlaşılmaktadır. Bu sınırın aşılabileceğinin öngörülmesi halinde ise Kamu İhale Kurulundan önceden uygun görüş alınması gerekmektedir.

Tablo 10: Pazarlık ve Doğrudan Temin Sınırını Aşan Mal Alım Giderleri

Bütçe Ödeneği	16.118.973,71 TL
Bütçe Ödeneğinin %10'u	1.611.897,37 TL
22-d ve 21-f Toplamı	24.274.085,76 TL
%10 Limitini Aşan Tutar	22.662.188,39 TL
Yüzdesi	% 1506

Belediye tarafından 2022 yılı içerisinde mal alımlarına ilişkin toplam 16.118.973,71 TL tutarında ödenek ayrılmış olup, aynı dönem içerisinde Pazarlık ve Doğrudan Temin Usulü ile 24.274.085,76 TL tutarında mal alımı yapılmıştır. Söz konusu tutar bütçe ile ayrılan ödeneğin % 1506'sına isabet etmektedir.

Görüldüğü üzere mal alımları için bütçeyle ayrılan ödeneğin %10'unun üzerindeki bir oranda 4734 sayılı Kanununun 21'inci maddesinin (f) bendi ve 22'nci maddesinin (d) bendine göre harcama yapılmış olup, söz konusu durum için Kamu İhale Kurulundan herhangi bir izin

de alınmamıştır.

Kamu İhale Kanunu' nun 21 ve 22'nci maddelerindeki parasal limitler dâhilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamının, bütçede bu amaçla tahsis edilmiş toplam ödeneklerin %10'unun aşılması, aşımın söz konusu olabileceği durumlar için Kamu İhale Kurulundan önceden uygun görüş alınması gerekmektedir.

BULGU 4: Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması

Belediye ile yetkili sendika arasında imzalanmış olan Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesine konusu dışında hükümler konulduğu görülmüştür.

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin ek 15'inci maddesinde belediyelerin kadro ve pozisyonlarında istihdam edilen kamu görevlilerine sosyal denge tazminatı ödenebileceği; ödenebilecek aylık tutarın 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'na göre yapılan toplu sözleşmede belirlenen tavan tutarı geçemeyeceği ve anılan Kanun'da öngörülen hükümler çerçevesinde yapılabilecek sözleşmeyle tayin edilebileceği hüküm altına alınmıştır.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun "Mahalli İdarelerde Sözleşme İmzalanması" başlıklı 32'nci maddesinde; belediyelerde, belediye başkanının teklifi üzerine belediye meclisince karar verilmesi halinde, sözleşme döneminde verilecek sosyal denge tazminatı tutarını belirlemek üzere sözleşme imzalanabileceği belirtilmiştir. Aynı maddenin devamında ise yapılacak olan bu sözleşmenin Kanun'un uygulanması bakımından toplu sözleşme sayılamayacağı hüküm altına alınmıştır.

Kanun hükmünden de anlaşılacağı üzere belediye başkanı ile sendika temsilcisi sadece ödenecek olan sosyal denge tazminatı tutarını tespit etmek üzere bir sözleşme imzalamak için yetkili olup, sözleşme hakkının toplu sözleşme gibi düşünülmesi ve sözleşme metninde sosyal denge tazminatı dışında başkaca hükümlere yer verilmesi mümkün değildir.

Belediye ile yetkili sendika arasında 01.01.2022 tarihinde akdedilen Sosyal Denge Tazminatı Sözleşmesi'nin "Sosyal Haklar" başlıklı 6'ncı maddesinde;

"a) İşveren ile sendika, çalışan personelinin kendisi ve bakmakla yükümlü olduğu eş ve çocuklarının, İşverenin kuruluşlarından, sosyal tesislerinden (Spor Kompleksi, Kültür Merkezinde bulunan Sinema, Tiyatro, Düğün salonu, Nikâh Salonu vb.) ücretsiz veya indirimli

yararlanması için Kurum İdari Kurullarında görüşerek bir çözüme ulaştırır.

b) İşveren, Çalışan personelini yabancı dil öğrenmeye teşvik etmek amacıyla personelini yabancı dil kursuna gitmeye teşvik eder ve bununla ilgili kararları Kurum İdari Kurulları alır.”

Sözleşmenin 13’ üncü maddesinde ise;

“Bu Toplu Sözleşmede yer almayan konular günün şartlarına göre gelişebilecek ve değişebilecek sosyal, özlük ve ekonomik sorunlar Kurum İdari Kurullarında görüşülerek çözüme kavuşturulur.”

denilmek suretiyle Sözleşme’nin amacı ve konusu ile bağdaşmayan hükümlere yer verildiği tespit edilmiştir.

Sosyal denge tazminatı sözleşmesinde yasal yetki çerçevesine bağlı kalınması ve sözleşmenin amacı ve konusu ile ilgisi bulunmayan hükümlere yer verilmemesi gerekmektedir.

BULGU 5: Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Ücretlerinin Takip ve Tahsilatının Yapılmaması

Belediyenin yetki alanı içinde kalan sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerine Belediye gelir tarifesinde yer verilmediği ve söz konusu gelir kaleminin takip ve tahsilinin yapılmadığı görülmüştür.

5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu’nun “Geçiş hakkı” başlıklı 22’nci maddesinde; geçiş hakkının; elektronik haberleşme hizmeti vermek amacıyla, her türlü elektronik haberleşme alt yapısını ve bunların destekleyici ekipmanlarını, kamu ve/veya özel mülkiyete konu taşınmazların altından, üstünden, üzerinden geçirme ve bu alt yapıyı kurmak, değiştirmek, sökmek, kontrol, bakım ve onarımlarını sağlamak ve benzeri amaçlarla söz konusu mülkiyet alanlarını bu Kanun hükümleri çerçevesinde kullanma hakkını kapsadığı ifade edilmiştir. Aynı Kanun’un 25’inci maddesinde ise; geçiş hakkı sağlayıcısı ile işletmeci arasındaki sözleşmenin mevzuat hükümlerine aykırı olmamak koşulu ile serbestçe yapılabileceği belirtilmiştir.

Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik’in “Geçiş hakkı

ücretleri” başlıklı 9’uncu maddesinde; geçiş hakkı sağlayıcısı tarafından, geçiş hakkını kullanan işletmeciden talep edilen geçiş hakkı ücretinin, yine bu Yönetmeliğin ekinde yer alan Geçiş Hakkı Ücret Tarifesi Üst Sınırları Tablosunda belirtilen fiyatları aşamayacağı hüküm altına alınmıştır. Yönetmelikte işletmeci ve geçiş hakkı sağlayıcısının geçiş hakkına ilişkin anlaşmaları, Yönetmelikte belirlenen ilkeler doğrultusunda serbestçe yapabileceği, geçiş hakkına ait ücretlerin ödeme şeklinin sözleşmede yer alacağı hüküm altına alınmıştır.

Yönetmelik hükümlerine göre belediyeye ait taşınmazlar üzerinden elektronik haberleşme hizmetini sunmak isteyen işletmecilerin geçiş hakkı için belediyeye başvuruda bulunarak anlaşma yapması ve bu Yönetmelik’te belirtilen tutarı aşmamak üzere belirlenen geçiş ücretinin anlaşmada gösterilmesi gerekmektedir. Ancak Belediye tarafından geçiş hakkı ücretlerine yönelik herhangi bir tarife cetveli belirlenmediği ve bu gelire ilişkin herhangi bir tahakkuk veya tahsilat işlemi yapılmadığı görülmüştür.

Belediye sınırı ve mücavir alanı içerisinde olan yerlerden geçen telekomünikasyon altyapı ve şebekeleri için bir geçiş hakkı bedelinin belirlenmesi ve işletmecilerden bu geçiş haklarıyla ilgili belirlenen bedellerin takip ve tahsilatının gerçekleştirilmesi 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>