



**KUZEY KIBRIS TÜRK CUMHURİYETİ
SAYIŞTAY**

DENETİM RAPORU

: 24 ARALIK 2009

:

:

:

:

:

:

:

:

:

:

:

:

:

:

:

:

:

:

:

:

:

:

:

:

:

:

:

:

:

:

:

:

:

:

:

: **HAZIRLAYAN**

: **FİRUZ EMİRTANEOĞLU**

: **RAPORUN KONUSU**

: **AKDOĞAN BELEDİYESİ**

: **2008 MALİ YILI**

: **DENETİM RAPORU**

I. SUNUŞ

Görevlendirme talimatı uyarınca denetimine Kasım 2009 tarihinde başlanan Akdoğan Belediyesi'nin 2008 mali yılına ilişkin genel denetimi örnekleme yöntemi kullanılarak gerçekleştirilmiştir.

II. DENETİMİN KAYNAKLARI

Denetim,

- 51/1995 sayılı Belediyeler Yasası ve bu yasa altında çıkarılan tüzükler,
- Belediye Meclis Kararları,
- Mali Yıl bütçesi ve kesin hesabı,
- 47/1992 sayılı Katma Değer Vergisi Yasası,
- 24/1982 sayılı Gelir Vergisi Yasası
- 36/2005 sayılı Birikmiş Kamu Alacakları (Geçici Kurallar) Yasası,

temelinde ve 18/1978 sayılı Sayıştay Yasası'nın 23. maddesinde belirtilen kurallar çerçevesinde gerçekleştirilerek tamamlanmıştır.

Denetlenen 2008 mali yılı ile ilgili olarak kesin hesaplar hazırlanmadan önce karşılıklı istişarelerle birtakım düzeltmeler yapıldığından aşağıda maddeler halinde sıralanan konuların mali mevzuata uygun olduğu kanaatine varılmıştır. Buna göre 2008 mali yılında,

1. **Sağlanan gelirlerin yasalarla uyum içerisinde elde edildiği ve mali mevzuata uygun şekilde kayıt altına alındığı,**
2. **Yapılan harcamaların faturaya ve/veya belgelere dayanarak mali mevzuatın emrettiği şekilde yapıldığı,**
3. **Gelir ve Gider hesaplarının kesin hesap raporuna doğru olarak yansıtıldığı**

tespit edildiğinden yukarıdaki bulgular kapsamında Akdoğan Belediyesi'nin 2008 mali yılı hesaplarına şartlı uygunluk verilebileceği kanaatine varılmıştır. Kesin hesaplara şartlı uygunluk verilmesinin nedeni, geçmiş yıllarda belediyede meydana gelen yangın dolayısıyla hesapların devreden durumlarının bilinmemesidir.

III. BULGULAR

1-GENEL GÖZLEM

Geçmiş dönemler ile kıyaslandığı zaman, özellikle 2008 mali yılının ortasından sonraki dönemde, işlemlerin nizami şekilde kayıt altına alındığı aktarmaların zamanında ve doğru şekilde yapıldığı gözlenmiştir.

Ayrıca, gelir ve gider hesap bakiyelerinin kesin hesaba doğru şekilde aktarıldığı, harcamaların belirlenen aralıklarla düzenli bir şekilde sarfiyat defterine kaydedildiği, dolayısıyla ödeneği bütçe tahsisatını aşacağı anlaşılan giderlerin belirlenerek düzeltici tedbirlerin alındığı gözlenmiştir.

Belediyede çok uzun yıllar muhasebe sorumlusu olarak görev yapmış olan Cavidan Canselen'in 2006 ve 2007 yıllarına ilişkin işlemlerde yaptığı hatalar ve belediyeyi düşürdüğü durum geniş kapsamlı olarak bahse konu yıllara ilişkin denetim raporunda anlatılmıştı. Aynı sorun bahse konu şahsın emekliye çıktığı 2008 yılının ikinci yarısına kadar devam etmiş, ancak 2008 mali yılında çekte sahteleme yaptığı da tespit edilmiştir.

2008 mali yılının bir kısmında da görev yapan Cavidan Canselen'in, 02.04.2008 tarih ve 290889 no'lu kendisinin maaş farkı ile ilgili çeki 115 YTL olarak itaya bağlayıp Sarfiyat Kontrol defterine de bu şekilde kaydettiği halde, sonradan çekte sahteleme yapmak suretiyle çek miktarını 3,115 YTL olarak değiştirdiği ve bu şekilde bankadan bozduğu tespit edilmiştir (Ek-1). Konu ile ilgili ayrıntılı bilgi denetim raporunun ilgili bölümünde sunulmuştur.

Yapılan incelemelerde ortaya çıkmış olan bu sahteleme olayı 2008 yılında gerçekleştirilen 2006-2007 dönemi genel denetimi sırasında tespit edilip, 2008 kesin hesaplarını etkilemeyecek şekilde tadil edilmiştir. Personele de bu gibi olayların önlenmesi için oto kontrol sistemi önerilmiştir. Yukarıda izah edilen sahteleme olayının diğer muhasebe personeli tarafından anında fark edilememesinin sebebi, harcamayı yapan ve kayıt altına alanın aynı kişi olmasıdır.

2-GİDERLER

2-1.Çek Sahteleme Konusu:

Cavidan Canselen isimli personel çok uzun yıllar Akdoğan Belediyesi muhasebe sorumlusu olarak görev yapmış ve 2008 yılının ikinci yarısında emekli olmuştur. Muhasebe sorumlusu olarak görev yaptığı uzun yıllar boyunca belediye muhasebesi birçok kez hatalı işlemler yapmış ve kesin hesaplar büyük hatalarla hazırlanmıştır. Nitekim 2006–2007 genel denetim raporunda da bu hatalar ortaya konulmuştur.

İlk yarısında görev yaptığı 2008 mali yılında da birçok hatalar yapmış, ancak kesin hesaplar yayınlanmadan önce hatalar tespit edilip mümkün olduğunca düzeltilmiştir. 2008 mali yılı denetiminde ise, bizzat kendisinin yaptığı çek sahteleme olayı tespit edilmiştir. Çek sahteleme ile ilgili olaylar aşağıdaki şekilde gerçekleştirilmiştir:

Muhasebe sorumlusu Cavidan Canselen, diğer personelin gelir vergisi farkından doğan alacaklar için harcama belgelerini tanzim ederken doğal olarak kendi alacağına ilişkin harcama belgesini de tanzim ederek, Belediye Başkanı Sayın Adem Ademgil'e imzalatmıştır. Ancak, diğer personelin harcama belgelerine mali işler sorumlusu sıfatı ile imza atarken kendine yapılacak ödemeyi konu eden harcama belgesine imza atmamıştır.

Harcama belgesine istinaden üretilen 02.04.2008 tarih ve 290889 no'lu 115 YTL tutarındaki çeki ise, Belediye Başkanı Sayın Adem Ademgil ile birlikte imzalamıştır. Kendi namına olan çeki daha sonra bizzat Universal Bank'ta 3,115 YTL olarak keşide etmiştir. 115 YTL tutarında olan ve bu şekilde Belediye Başkanı Sayın Adem Ademgil ile birlikte imzaladığı çekte sahteleme yapmak suretiyle çeki 3,115 YTL olarak keşide etmiştir.

Çek incelendiği zaman, çek miktarının rakam ile yazıldığı yerde 115 rakamının önüne rakam eklemeye imkan verecek şekilde bilinçli olarak boşluk bırakıldığı, aynı boşluğun çek miktarının yazı ile yazıldığı yerde de bırakıldığı tespit edilmiştir. Nitekim çek incelendiğinde, gerek rakam gerekse yazı kısmında bırakılan bu boşlukların bilinçli ve amaçlı olarak bırakıldığı açıkça görülmektedir.

Diğer bir ifade ile, yıllardır muhasebe sorumlusu olarak görev Cavidan Canselen mevkisini kullanarak ve planlı şekilde hareket ederek 115 YTL olarak itaya bağlanan ve Sarfiyat Defterine de bu şekilde kaydedilen 02.04.2008 tarih ve 290889 no'lu çekin miktarını 3,000 YTL artırmak suretiyle çeki sahtelemiş ve bu şekilde keşide etmiştir. Konunun ivedilikle adli makamlara sevk edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Tüm bunların önüne geçmek için muhasebe bölümünde sistem revize edilerek görev yetki ve sorumluluklar yeniden belirlenerek işlemlerin karşılıklı kontrol edilmesi ve sarfiyatı yapan ile kaydı yapanın ayrıştırılması sağlanmıştır.

2-2.Aktarmalar:

51/95 Sayılı Belediyeler Yasası'nın aktarmaları konu eden 118. maddesinin 3.fıkrası **"Bütçede öngörülen herhangi bir gider kaleminin yetersiz kalması halinde, Belediye Meclis kararı ile diğer gider kalemlerinden bu kaleme aktarma yapılabilir. Ancak aktarmalar, Devlet Bütçesinde bu hususta öngörülen kurallara uygun olarak yapılır."** Şeklinde olup belediyedeki uygulamaya bakıldığında, belediye meclisince aktarma kararının 4 Eylül 2009 tarihli oturumda alınan kararlar, ödenek aşımaları gerçekleşmeden yürürlüğe konulduğu, dolayısıyla yukarıda alıntısı yapılan yasa maddesinin uygulandığı anlaşılmıştır.

2-3.Ek Mesai Ödemeleri:

Yapılan incelemelerde ek mesai ödemeleri için mevzuat çerçevesinde hareket edilerek geçmiş yıllardaki hataların ortadan kaldırıldığı ve tüm ilgili çevrelerin menfaatlerinin gözetildiği tespit edilmiştir.

2-4.Devlet Kurum ve Kuruluşlarına Olan Borçlar:

Akdoğan Belediyesi'nin devlet kurum ve kuruluşlarına yüksek miktarda sosyal güvenlik prim borçları ve vergi borçları bulunmaktadır. 2009 yılında Sosyal Sigortalar Dairesi ile prim borçlarının yeniden yapılandırılması ve taksitler halinde ödenmesine ilişkin anlaşma

imzalanmış olup anlaşma uyarınca ödenmesi gereken taksitler Devlet katkısından peşin olarak kesilmektedir.

İhtiyat Sandığı ile herhangi bir anlaşma yapılmamış olup prim borçları uzun yıllardan beri ödenmemektedir. Sadece elzem durumlarda personel bazında prim borçları ödenmektedir. Denetim raporu tarihi itibarıyla İhtiyat Sandığına olan prim borcu 220,000 YTL'yi aşmış durumdadır. Çalışanlardan kesilen vergiler ile ilgili de hiçbir yatırım yapılmadığından belediyenin vergi mükellefiyeti çok yüksek rakamlara ulaşmıştır.

Sosyal Sigortalar ile yapılan anlaşmaya benzer bir anlaşmanın İhtiyat Sandığı ile de yapılarak ulaşılan yüksek borç bakiyesinin zaman içinde eritilmesi çalışanların menfaatinde. Keza, vergi borçlarının da yeniden yapılandırılarak zaman içinde eritilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Aynı durumun özel sektörde yaşanması halinde özel sektördeki birimlerin maruz kaldığı uygulama düşünüldüğünde, Devlet birimlerinin belediyelere ayrıcalık tanınmasının yerinde bir yönetim anlayışı olmadığı ortadadır.

2-5.Ödenmemiş Faturalar:

Mal ve hizmet alımı gerçekleşmiş ama henüz ödemesi yapılmamış faturaların düzenli bir şekilde dosyalandığı, ancak ilgili gider hesaplarına dağıtılmadığı tespit edilmiştir. Faturası belediye muhasebesine ulaşmış mal ve hizmet alımlarının ilgili gider hesaplarına aktarılmaması iki önemli sorun yaratmaktadır. Bunlardan ilki, belediyenin ilgili gider hesap bakiyelerinin bu faturalarla yükseldiği gerçeğini fark edememeleri dolayısıyla ödenek bakiyelerini takip edememeleridir.

Ödenek bakiyelerinin sağlıklı şekilde takip edilememesi ise, ödeneklerin aşılması ve bunun muhasebe kayıtlarında görülememesi şeklinde ortaya çıkmaktadır ki bu da, gerek 51/95 sayılı Belediyeler Yasasına gerekse mali işler tüzüğüne aykırı bir uygulamadır.

Faturaların hesaplara yansıtılmamasının yarattığı ikinci sorun ise, 47/1992 sayılı KDV Yasası bağlamında ortaya çıkmaktadır. Şöyle ki, bahse konu yasa, gelir ve giderlerin ilgili olduğu ay kayda alınarak hesaplaşma yapılmasını öngörmektedir. Belediyeler genelindeki

uygulama, ödemesi yapılan faturaların (tarihleri ne olursa olsun) ödeme zamanları dikkate alınarak KDV hesaplaşmasına dahil edilmeleridir. Şüphesiz ki, hesaplaşmada fatura tarihini esas alan yasa hükümleri belediye tarafından ihlal edilmektedir.

2-6.Belediye Muhasebe Sistemi:

2-6.A-Genel İşleyiş:

Belediyede bilgisayar destekli muhasebe sistemi uygulanmasına rağmen, makbuzlar bilgisayardan üretilmemektedir. Müstehlik borcu bilgisayardan görülerek elde makbuz kesilmekte, işlemin tamamlanmasını müteakip elde kesilen makbuz bilgisayar sistemine kaydedilmek suretiyle işlem tamamlanmaktadır.

Geçmiş dönemde giderlerle ilgili kayıtlara bakıldığında, bilgisayar sisteminden faydalandığı görülmekle birlikte, yapılan incelemeler sonucunda, birtakım hata ve uyumsuzlukların olduğu görülmüş, gerekli tadilatlar yapılarak sistemin daha doğru sonuçlar üretmesine katkı konmuştu.

Denetimi yapılan 2008 mali yılında işlemlerin birbiri ile kontrollü ve doğru ilişki içinde olduğu gözlemlendiğinden eksikliklerin giderildiği tespit edilmiştir.

2-6.B-Kesin Hesap ile Sarfiyat Defteri Kontrolü:

Özellikle 2007 mali yılında kesin hesap gider bakiyeleri ile sarfiyat defteri gider hesap bakiyeleri arasında toplama hatasından kaynaklanan birtakım farklılıklar ve Belediyeler Birliği kesintileri ile Devlet katkısından kesilen giderlerin de eksik işlendiği tespit edilmişti.

Denetimi tamamlanan 2008 mali yılı ile ilgili herhangi bir eksik işlem olmadığı ve yukarıda sayılan aksaklıklardan tümünün ortadan kaldırılarak işlemlerin gerektiği gibi kayıt altına alınarak hesapların doğru sonuçları göstermesinin sağlandığı anlaşılmıştır.

3-GELİRLER

3-1.Makbuz Kontrolü:

Tahsilâtın makul süreler içinde ve doğru şekilde banka hesabına intikal ettiği görülmüştür. 2008 mali yılına ilişkin makbuz kontrolü ise, örnekleme yöntemiyle yapılmış ve seçilen makbuzların hesaplara kontrolü ve tahsilât/yatırım zinciri kontrol edilerek uygulamalar doğru bulunmuştur.

Bilgisayar destekli muhasebe sisteminin kullanıldığı belediyede makbuzların elde kesilmesi işlemine acilen son verilerek tamamının bilgisayardan üretilmesi gerekmektedir. Bu yapıldığı takdirde, hem hatalar asgari seviyeye inecek hem de toplam gelir rakamlarının tespiti çok daha hızlı ve doğru olacaktır.

3-2.Alacak Takibi:

Alacakların takibi yapılmakta ve bakiyesi belirli bir miktara ulaşan müstehliklere ihbarname de gönderilmektedir. Üstelik ihbarname teslimi tutanak ile kayıt altına alınmaktadır. Buna rağmen alacak tahsilinde istenilen seviyeye ulaşamamıştır. Müstehlik listeleri üzerinde yapılan incelemelerde, birçok müstehlikin yüksek seviyede borç stokunun olduğu görülmüştür.

Alacak takibi için hassas davranılması ve periyodik olarak listelerin hazırlanarak gerekli işlemlerin yapılması yönünde uyarılar yapılmıştır. Alacakların takibi ve yüksek bakiyeye ulaşan müstehliklere ilgili tüzük kurallarının uygulanması borcunu düzenli ödeyen vatandaşlar ile aksatanlar arasında sosyal adaleti sağlama açısından da oldukça önemlidir.

3-3.Muafiyetler:

Değiştirilmiş şekliyle 51/95 sayılı Belediyeler Yasası'nın izin verdiği ölçü ve şartlarda sağlanan muafiyetler üzerinde yapılan incelemelerde, geçmiş dönem il ilgili olarak yapılan uyarıların etkili olduğu ve yeni muafiyet sağlanan müstehliklerin de belgelerinin tamamlandığı görülmüştür.

Değiştirilmiş şekliyle 51/95 sayılı Belediyeler Yasası'nın temizlik, aydınlatma ve sağlık resmi bedellerinin ve muafiyetlerin izah edildiği 85. maddesinin (4) fıkrası "Belediye Meclisi alacağı bir kararla, Sosyal Hizmetler Dairesinden sosyal yardım aldığını her yıl belge ile kanıtlayan kişileri, (1)'inci fıkrafta öngörülen temizlik resminden bağışık tutabilir." şeklinde olup, sadece temizlik resmine bağışıklık getirmektedir.

Denetim dönemi dışında olduğu halde, Akdoğan Belediyesi 2008 Temizlik ve Şehir Aydınlatma Resmi (Değişiklik) Tüzüğü incelendiği zaman, esas tüzüğün 6.maddesini değiştiren 2. maddede "Belediye Meclisi alacağı bir kararla, Sosyal Hizmetler Dairesinden, Sosyal Yardım ve Çalışma Dairesinden özürlü maaşı aldığını her yıl belge ile kanıtlayan kişileri, temizlik ve aydınlatma resminden muaf tutar " denildiği tespit edilmiştir.

Konu ile ilgili olarak yapılan detaylı araştırmada, Tüzüğün, Bakanlar Kurulu Kararına dönüşmeden önce KKTC Hukuk Dairesi tarafından incelenip onandığı ve bu inceleme sonucunun da KKTC Hukuk Dairesi'nin İçişleri Bakanlığına muhatap 18 Mart 2008 tarih ve SAV.0.00-İB-03-08/600 sayılı yazısıyla resmileştirildiği görülmüştür. Oysa 51/95 sayılı Belediyeler Yasası'nın yukarıda alıntısı yapılan maddesi sadece temizlik resmi ile ilgili muafiyetten bahsetmekte ve aydınlatma resmi ile ilgili herhangi bir muafiyet öngörmemektedir.

4-BELEDİYENİN MALİ DURUMU

Denetlenen 2008 mali yılında elde edilen gelir ile gider arasında yaklaşık 90,000 TL gider fazlalığı bulunmaktadır. Bunun haricinde, ihtiyat sandığı prim borcu ve paye borcunun gittikçe arttığı görülmüştür. Keza, piyasaya olan borç miktarı da kamu kurum ve kuruluşlarına olan borçlara ilave edilince 2008 mali yılı sonu itibarıyla toplam borç stokunun, elde edilen gelirin yaklaşık %25'ine ulaştığı anlaşılmıştır.

Yukarıda verilen bilgilerden hareket edildiğinde, bu mali yapının sürdürülebilir olmadığı düşünülebilir. Ancak, 2008 mali yılı sonunda belediyenin çeşitli gelir kalemlerinden

630,000 TL civarında alacağı olduğu dikkate alındığında, birikmiş alacakların tahsili durumunda mali yapının düzelebileceği değerlendirilebilir.

Ne var ki, 2006, 2007 ve 2008 mali yıl raporları birlikte incelendiğinde, birikmiş alacakların tahsili yönünde etkin tedbirler alınmadığı görülmektedir. Kırsal kesim belediyeleri genelinde mevcut olan birikmiş alacakların tahsili sorunu bu kapsamdaki belediyeleri mali açıdan zora sokmakta ve giderlerin finansmanı için overdraft hesaplarının aşırı kullanımı ve/veya borçlanma yoluna gitmeyi gerektirmektedir.

Oysa gelir-gider dengesini gelir fazlalığı yönünde geliştiremeyen belediyelerin sağladığı dış finansmanın da üstesinden gelebilmeleri mümkün görünmemektedir. Dolayısıyla, tek çıkış yolu birikmiş alacakların tahsili için gerçek anlamda tedbirler alınması ve kararlı davranılmasıdır.

Üstelik borç stokunun önemli kısmının ihtiyat sandığı prim borcu olduğu dikkate alındığında, bunun çalışanlar için önemli bir sorun olduğu ve gittikçe büyüyen borç miktarının ilerki yıllarda ciddi sorunlar yaratacağı ortadadır.

Üzerinde durulması gereken diğer önemli bir konu da, birikmiş alacakların tahsili için zaman zaman gecikme zamlarının affını içeren kararların alınmasıdır. Bu tür uygulamalar yürürlüğe konduğunda, yapılan indirimler sonrası müstehlik borçlarının yeniden yükselmesine izin verilmemesidir.

Bakiyelerin yeniden yükselmesine izin verilmesi durumunda, hem belediyenin yeniden dış finansmana ihtiyaç duyması hem de borcunu ödeyen vatandaşlarla ödemeyenler arasında Anayasa'mızda yer bulan eşitlik ilkesinin zedelenmesi sonucu doğacaktır. Nitekim borcunu ödemeyenlerin herhangi bir müeyyideye maruz kalmadığının tespiti durumunda, borcunu düzenli olarak ödeyenlerin sayısı azalacağından bu birikmiş alacak hesabının büyümesine neden olacaktır.

4-SONUÇ VE ÖNERİLER

4-1.Sonuçlar:

Denetlenmiş olan 2008 mali yılına ait,

- Gelirlerin yasalara uygun olarak tahsil edildiği ve mali mevzuat çerçevesinde kayıt altına alındığı,
- Giderlerin fatura ve/veya belgelere dayandırılarak hesaplara doğru şekilde intikal ettirildiği,
- Mali mevzuatın gereklerinin özellikle aktarmalar konusunda da doğru şekilde uygulandığı,

tespit edildiğinden 2008 mali yılına ait işlemlerden kesin hesaplara yansıyan maddi olaylara şartsız olarak uygunluk verilmiştir. Ancak, 02.04.2008 tarih ve 290889 no'lu 115 YTL tutarındaki çekin Cavidan Canselen tarafından 3,115 YTL olarak keşide edildiği belirlenip kesin hesaplara etki etmeyecek şekilde düzeltilmiştir.

4-2.Öneriler:

- Alacak takibinde daha kararlı olunması
- Yetkili mercilerle gerekli görüşmeler yapılarak büyük miktarlara ulaşan kurumsal borçların tahsil edilmesi
- Bilgisayar destekli muhasebe programının tüm fonksiyonlarının kullanılarak hataların asgariye indirilmesi
- 02.04.2008 tarih ve 290889 no'lu 115 YTL tutarındaki çekin Cavidan Canselen tarafından 3,115 YTL olarak keşide edildiği belirlendiğinden konunun ivedilikle adli makamlara sevk edilmesi

önerilmektedir.

Durum Başkanlık makamına saygı ile arz olunur.



Firuz Emirtaneoğlu
Denetçi