



T.C.  
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

# BURSA KELES BELEDİYESİ

**2023 YILI**  
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

**Kasım 2024**



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



[www.sayistay.gov.tr](http://www.sayistay.gov.tr)  
[sayistay@sayistay.gov.tr](mailto:sayistay@sayistay.gov.tr)



İnönü Bulvarı No: 45  
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA



## İÇİNDEKİLER

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



## TABLolar LİSTESİ

Tablo1:Personel Durumu.....	3
Tablo 2 : 2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu.....	3
Tablo 3 : 2023 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu .....	4
Tablo 4 : 2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu .....	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri .....	5
Tablo 6 : Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri .....	6
Tablo 7 : Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler .....	6
Tablo 8 : Varlıklar ile Amortismanlarının Uyumsuzlukları Tablosu .....	18



## BULGU LİSTESİ

### A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Yatırım Harcamalarında, “Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı”nın Kullanılmaması
2. İlk Madde ve Malzemelerin Alındığında Doğrudan Giderleştirilmesi
3. Taşınmaz Kayıt İşlemlerinin Yönetmelik Hükümlerine Uygun Yapılmaması
4. Tahsis Edilen ve Tahsisli Kullanılan Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında Yer Almaması
5. Varlıklara İlişkin Amortisman Ayırma İşlemlerinde Hatalı Uygulamaların Bulunması
6. “Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı”nın Gerçek Durumu Yansıtması
7. Belediyenin “Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı”nın Gerçeği Yansıtması
8. İndirilecek Katma Değer Vergisi, Devreden Katma Değer Vergisi ile Varlık ve Gider Hesaplarının Gerçek Kayıtları Yansıtması
9. Satışı Yapılan Taşınmazların Satış Bedelleri Üzerinden Kayıtlardan Çıkarılması

### B. Diğer Bulgular

1. Nakit Olarak Yapılan Tahsilatların Muhasebeleştirilmesinde İlgili Hesapların Kullanılmaması
2. “Diğer Faaliyet Alacakları Hesabı”nın Yıl İçinde Alacak Bakiyesi Vermesi
3. Belediyenin Ambalaj Atıklarının Toplanmasına İlişkin İmtiyaz Hakkının İhalesiz ve Bedelsiz Olarak Bir Firmaya Devredilmesi
4. Hayvan Bakımevleri Kurulmasına Yönelik Olarak Belediyenin İlgili Yıl Bütçesinde Ödenek Ayrılmaması
5. Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Alınmaması
6. Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alım İşi Niteliğinde İşler İçin İdare ile Personel Şirketi Arasında Sözleşme İmzalanmadan Ödeme Yapılması

## 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.

Bursa Keles Belediyesi 5018 sayılı Kamu Malî 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 yetki ve sorumluluklar çerçevesinde yürütmektedir. Belediye, büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan bir ilçe belediyesidir ve belediyenin sınırları, bulunduğu ilçenin mülki sınırlarıdır.

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 kapsamındaki belediyeler arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyonun büyükşehir belediyesi tarafından sağlanması da hüküm altına alınmıştır. Büyükşehir belediyelerinin, kendi sınırları içerisinde yer alan ilçe belediyelerinin imar uygulamalarını denetleme yetkisi bulunmaktadır. Bunun yanı sıra, büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleri hakkında 5393 sayılı Kanun'da yer verilen yetki, imtiyaz ve muafiyetlerin geçerli olduğu da mezkûr Kanun'da belirtilmiştir.

Büyükşehir belediyelerinin, kendi sınırları içerisinde yer alan ilçe belediyelerinin imar uygulamalarını denetleme yetkisi bulunmaktadır. Bunun yanı sıra, büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleri hakkında 5393 sayılı Kanun'da yer verilen yetki, imtiyaz ve muafiyetlerin geçerli olduğu da mezkûr Kanun'da belirtilmiştir.

5393 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinde, belediyelerin mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla; kentsel altyapı, çevre sağlığı, temizlik, katı atık, zabıta, itfaiye,



mezarlıklar, park ve yeşil alanlar, konut, kültür ve sanat, öğrenci yurtları, sosyal hizmetler, nikâh ve benzeri hizmetleri yapacağı veya 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, temiz su atık su tesisleri kurup işletmek, 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**

Belediyelerin teşkilat yapılarının oluşturulmasına ilişkin esaslar 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda belirlenmiştir.

5393 sayılı Kanun'a göre ilçe belediyesinin organları; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır.

Mahalli idarelerde personel istihdamı Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik esaslarına göre ihdas edilen kadrolara atanan 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4'üncü maddesinin (a) bendi kapsamında memurlar 5393 sayılı Belediyeler Kanununun 49'uncu maddesine istinaden sözleşmeli personel ve 4857 sayılı İş Kanunu hükümlerine göre çalıştırılan işçiler eliyle gerçekleştirilmektedir.

2023 yılı sonu itibarıyla Keles Belediye Başkanlığında 10 memur ile 696 Sayılı KHK uyarınca çalışan 45 işçi olmak üzere, toplam 55 personel çalışmaktadır.

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

**Tablo1:Personel Durumu**

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	61	10
Sözleşmeli Personel	-	-
Kadrolu İşçi	30	-
Geçici İşçi	-	-
<b>Toplam</b>	<b>91</b>	<b>10</b>
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel		55

### 1.3. Mali Yapı

5018 sayılı Kamu Malî 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 27.05.2016 tarih ve 29724 sayılı Mükerrer Resmî Gazete'de yayımlanan 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 Bursa Keles Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

Keles Belediyesinin 2023 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

**Tablo 2 : 2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu**

E-Kod1	Giderin Türü	Geçen Yılandan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Eklenen Ödenek (TL)	Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	0,00	3.341.000,00	1.646.625,42	679.365,16	4.308.260,26	4.308.260,26	0,00	0,00
02	Sosyal Güvenlik Kurumların Devlet Primi Giderleri	0,00	380.000,00	154.622,10	70.192,41	464.429,69	464.429,69	0,00	0,00
03	Mal ve Hizmet Alımı Giderleri	0,00	21.726.000,00	7.887.675,57	2.081.194,17	27.532.481,40	27.528.757,84	3.723,56	0,00

04	Faiz Giderleri	0,00	7.500,00	0,00	4.061,65	3.438,35	2.938,35	500,00	0,00
05	Cari Transferler	0,00	2.118.000,00	159.901,85	599.314,52	1.678.587,33	1.658.678,73	19.908,6	0,00
06	Sermaye Giderleri	0,00	11.567.500,00	1.105.022,16	5.409.719,19	7.262.802,97	7.262.802,97	0,00	0,00
07	Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
08	Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09	Yedek Ödenek	0,00	2.110.000,00	0,00	2.110.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Toplam</b>			<b>41.250.000,00</b>	<b>10.953.847,10</b>	<b>10.953.847,10</b>	<b>41.250.000,00</b>	<b>41.225.867,84</b>	<b>24.132,16</b>	

Keles Belediyesinin 2023 mali yılı bütçesi ile 41.250.000,00 TL ödenek öngörülmüştür. Yıl içinde 41.225.867,84 TL bütçe gideri yapılmış, 24.132,16 TL ödenek iptal edilmiştir.

Keles Belediyesinin 2023 yılı Bütçesi “(A) Ödenek Cetvelinde” ek ödeneklerle birlikte toplam 41.250.000,00 TL ödenek, “(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması” cetvelinde ise 41.250.000,00 TL gelir tahmini öngörülmüş olup bütçe denklığı sağlanmıştır.

**Tablo 3 : 2023 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu**

Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Bütçe Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01-Vergi Gelirleri	1.363.000,00	1.999.058,68	0,00	1.999.058,68	146
03-Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	1.590.000,00	1.308.180,67	0,00	1.308.180,67	82
04-Alınan Bağış Ve Yardımlar ile Özel Gelirler	5.280.000,00	6.396.029,56	0,00	6.396.029,56	121
05-Diğer Gelirler	26.334.000,00	33.289.670,78	0,00	33.289.670,78	126
06-Sermaye Gelirleri	6.683.000,00	823.000,00	0,00	823.000,00	12
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
<b>Toplam</b>	<b>41.250.000,00</b>	<b>43.815.939,69</b>	<b>0,00</b>	<b>43.815.939,69</b>	<b>106</b>

Buna göre 2023 yılında net bütçe geliri %106 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri (%146) ve Diğer Gelirler (%126) genel oranın üstünde gerçekleşmiştir. Sermaye gelirleri ve Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri kalemlerinde ise diğer kalemlere göre daha düşük bir oranda gerçekleşme yüzdesi bulunmaktadır.

**Tablo 4 : 2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu**

Bütçe Giderlerinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Bütçe Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01-Personel Giderleri	3.341.000,00	4.308.260,26	128
02-Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	380.000,00	464.429,69	122
03-Mal ve Hizmet Alım Giderleri	21.726.000,00	27.528.757,84	126
04-Faiz Giderleri	7.500,00	2.938,35	39,17
05-Cari Transferler	2.118.000,00	1.658.678,73	78
06-Sermaye Giderleri	11.567.500,00	7.262.802,97	62
07-Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00
08-Borç Verme	0,00	0,00	0,00
09-Yedek Ödenek	2.110.000,00	0,00	0,00
<b>Toplam</b>	<b>41.250.000,00</b>	<b>41.225.867,84</b>	<b>99,99</b>

2023 Bütçe Giderleri Tablosuna göre bütçe giderleri %99,99 seviyesinde gerçekleşmiştir. Gider kalemleri arasında en büyük pay sermaye giderleri ve mal ve hizmet alım giderlerine aittir.

Belediyenin bütçe gelirler ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2022 yılının 2021 yılına, 2023 yılının 2022 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

**Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri**

Bütçe Gelirlerini Ekonomik Kodu	2021 Yılı (TL) (A)	2022 Yılı (TL) (B)	2023 Yılı (TL) (C)	2022-2021 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2023-2022 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
01-Vergi Gelirleri	685.217,62	1.045.903,09	1.999.058,68	52	91
03-Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	513.129,87	846.607,73	1.308.180,67	65	54
04-Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	1.075.024,70	5.774.407,86	6.396.029,56	437	10
05-Diğer Gelirler	9.369.151,61	19.331.927,93	33.289.670,78	106	72
06-Sermaye Gelirleri	13.285,94	2.113.395,51	823.000,00	158,07	-61
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
<b>Toplam</b>	<b>11.655.809,74</b>	<b>29.112.242,12</b>	<b>43.815.939,69</b>	<b>149</b>	<b>50</b>

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2023 yılında gelirler bir önceki yıla göre %50 oranında artış göstermiştir. Bu bağlamda diğer gelirlerde 13.957.742,85 TL (%72) tutarındaki artış toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur.

**Tablo 6 : Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri**

E-Kod 1	Giderin Türü	2021 Yılı (TL) (A)	2022 Yılı (TL) (B)	2023 Yılı (TL) (C)	2022-2021 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2022-2023 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
01	Personel Giderleri	1.313.978,75	2.377.391,55	4.308.260,26	80	81
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	191.506,77	266.820,79	464.429,69	39	74
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	8.420.300,65	17.920.720,43	27.528.757,84	112	53
04	Faiz Giderleri	13.677,99	1.194,37	2.938,35	-91	146
05	Cari Transferler	466.922,79	1.590.423,83	1.658.678,73	240	4
06	Sermaye Giderleri	1.730.298,17	7.836.959,33	7.262.802,97	352	-7
07	Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
08	Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09	Yedek Ödenek	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Toplam</b>		<b>12.136.685,12</b>	<b>29.993.510,30</b>	<b>41.225.867,84</b>	<b>147</b>	<b>37</b>

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2023 yılında 2022 yılına göre 11.232.357,54 TL (%37) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2023 yılında personel giderlerinde 1.930.868,71 TL'lik (%81), Mal alım ve hizmet giderlerinde 9.608.037,41 TL'lik (%53) artış gerçekleşmiştir.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2023 yılı Faaliyet Gideri 29.044.627,18 TL, Net Faaliyet Geliri 44.223.494,84 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 15.178.867,66 TL olarak gerçekleşmiştir.

Keles Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğu 2 adet şirketi olup aşağıda yer alan tabloda gösterilmiştir.

**Tablo 7 : Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler**

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
01	Keles Belediyesi Personel Ltd.Şt.	10.000,00	10.000,00 TL	100,00
02	Keles İnş. Turz. Ltd. Şti.	850.000,00	850.000,00 TL	100,00

## **1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi**

### **1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi**

Keles Belediyesinin muhasebe kayıt işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Mahalli idarelerin hesap planı, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 46'ncı maddesinde ana hesap grupları, hesap grupları ve hesaplar itibarıyla belirlenmiş çerçeve hesap planında yer alan hesaplardan oluşmaktadır. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer almamakla birlikte, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer alan herhangi bir hesabın kullanılması gerekliliği ortaya çıkarsa Yönetmelik'teki hesap planına ilave hesap eklemeye veya çıkarmaya, Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı yetkilidir.

Ayrıca, mahalli idarelere ait detaylı hesap planları, bu Yönetmelik'te belirlenen hesap planı çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığının görüşü alınmak suretiyle ilgili Bakanlıklarca hazırlanmaktadır.

### **1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi**

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 484 ve 485'inci maddeleri uyarınca; mali tablolar, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde belirlenen ilkelere ve standartlara uygun olarak hazırlanır ve belirlenen sürelerde ilgililerin bilgisine sunulur. Bu bağlamda, İdarece üretilen cetvel ve temel mali tablolar ile diğer mali tablolar şunlardır:

- a) Mizan cetveli
- b) Temel mali tablolar
  - 1) Bilanço
  - 2) Faaliyet sonuçları tablosu
  - 3) Nakit akış tablosu
- c) Diğer mali tablolar
  - 1) Bütçe uygulama sonuçları tablosu
  - 2) Gelirlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu
  - 3) Giderlerin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
  - 4) Giderlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu
  - 5) Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
  - 6) Bütçe giderlerinin kurumsal sınıflandırılması tablosu
  - 7) Bütçe giderlerinin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
  - 8) Bütçe giderlerinin finansal sınıflandırılması tablosu

9) Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu

10) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu

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

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

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

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

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

## **2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU**

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak yansıtmamasından 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**

İç kontrol sistemi, 5018 sayılı Kanun'un 55, 56 ve 57'nci maddeleri, Hazine ve Maliye Bakanlığınca yayımlanmış olan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usûl ve Esaslar, Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği, Kamu İç Kontrol Standartları Rehberi, Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Rehberi ile Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan 02.12.2013 tarih ve 70451396-24 sayılı "Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum"



konulu Genelge çerçevesinde değerlendirilmiştir

Bu kapsamda yapılan çalışmalarda;

### **Kontrol Ortamı Standartları**

Kurumda organizasyon yapısının, görev, yetki ve sorumlulukların açık bir şekilde belirlenmemiş ve yetki devirlerinin yazılı hale getirilmemiştir.

Kurumda “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri” ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yeterli değildir.

Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası belirlenmemiştir.

Hassas görevlere ilişkin prosedürler belirlenmemiştir.

### **Risk Değerlendirme Standartları**

Kurum stratejik planını personel yetersizliğinden dolayı hazırlanmamıştır.

İdare performans programı personel yetersizliğinden dolayı mevzuata uygun şekilde hazırlanmamış ve zamanında da yayımlanmamıştır.

İdare iç kontrol risklerini belirlememiştir.

Risklerin değerlendirilmesine yönelik herhangi bir çalışma yapılmamıştır.

### **Kontrol Faaliyetleri Standartları**

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmamıştır.

İdare tarafından yetki devri yapılmasını gerektiren bir husus bulunmamaktadır.

İdarede yapılan görevlendirmelerde, Personel eksikliğinden, Kurumda görevler ayrılığı ilkesi gereği görevlendirme yapılamamıştır.

İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri belirlenmemiştir.

Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar’a uygun olarak kurulmamıştır.

Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi, mevcut değildir.

### **Bilgi ve İletişim Standartları**

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmamıştır.

İdarenin Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlanmamıştır.

### **İzleme Standartları**

İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi, İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulunun oluşturulmaması nedeniyle değerlendirilmemektedir.

Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmamıştır.

İç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin denetim çalışması mevcut değildir.

## **6. DENETİM GÖRÜŞÜ**

Bursa Keles Belediyesi 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: Yatırım Harcamalarında, “Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı”nın Kullanılmaması**

Yapımı devam eden maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde, malzeme ile işçilik ve genel giderlere ilişkin harcamaların izlenmesi için kullanılması gereken 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı'nın hiç kullanılmadığı, söz konusu giderlerin doğrudan ilgili Maddi Duran Varlık Hesabına kaydedildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına ilişkin “Hesabın niteliği” başlıklı 204'üncü maddesinde; “Bu hesap, yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü madde ve malzeme ile işçilik ve genel giderlerin; geçici ve kesin kabul usulüne tabi olan hallerde geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı tarihte, diğer hallerde işin fiilen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği tarihte, ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılincaya kadar izlenmesi için kullanılır” denilerek hesabın tanımı yapılmış; “Hesabın işleyişi” başlıklı 205'inci maddesinde ise, bu hesaba yapılacak borç ve alacak kayıtları düzenlenerek gerek yılı içerisinde gerekse yıllara sari olarak yapımı süren ve tamamlandığında ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılacak tutarların bu hesaba borç kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemeler neticesinde, 2023 yılı içinde geçici kabulü yapılmamış 3 yatırım işine ilişkin toplam tutarın 5.047.977,00 TL olduğu, fakat söz konusu harcamaların 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlenmeksizin doğrudan 251 Yer Altı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı veya 252 Binalar Hesabına alındığı, tespit edilmiştir.

Bu itibarla, mali tabloların doğru bilgi sunmasını teminen hesap planlarına uygun olarak yapımı süren maddi duran varlıklara ilişkin harcamaların, geçici ve kesin kabul usulüne tabi olan hallerde geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı tarihe, diğer hallerde işin fiilen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği tarihe kadar 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

### **BULGU 2: İlk Madde ve Malzemelerin Alındığında Doğrudan Giderleştirilmesi**

Satın alınan ilk madde ve malzeme niteliğindeki taşınır mallar için Taşınır İşlem Fişi düzenlenmediği ve söz konusu malzemelerin 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabına kaydedilmeksizin doğrudan 630 Giderler Hesabına kaydedilerek muhasebeleştirildiği tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 114'üncü maddesinde, stoklar hakkında, 28/12/2006 tarihli ve 2006/11545 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan Taşınır Mal Yönetmeliği hükümlerine göre işlem yapılacağı belirtilmiştir.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Belgeler ve Cetveller" başlıklı 10'uncu maddesinde ; kabul edilerek teslim alınan taşınırların girişleri ile taşınırların çıkış ve ambarlar arasında devir işlemlerinde, dayanıklı taşınırların niteliklerini değiştiren esaslı onarım ve ilaveler sonucu değer artışlarında taşınır işlem fişi düzenlenmesinin esas olduğu belirtildikten sonra, hangi hallerde düzenlenmeyeceği sayma yoluyla açıkça belirtilmiş, 13'üncü maddesinin birinci fıkrasında ise; taşınırlar, edinme şekline bakılmaksızın kamu idaresince kullanılmak üzere teslim alındığında girişinin yapılacağı; tüketime verildiğinde, satıldığında, başka harcama birimlerine devredildiğinde, bağışlandığında veya yardım yapıldığında, çeşitli nedenlerle kullanılamaz hale geldiğinde, hurdaya ayrıldığında veya kaybolma, çalınma, canlı taşınırın ölümü gibi yok olma hallerinde çıkışının kaydedileceği belirtilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "150 İlk Madde ve Malzeme Hesabının Niteliği" başlıklı 115'inci maddesinde; bu hesabın kurumlarca kullanılmak ya da tüketilmek üzere edinilen ilk madde ve malzemelerin izlenmesi için kullanılacağı, "Hesabın İşleyişi" başlıklı 116'ncı maddesinde ise tüketilmek amacıyla kamu idaresinin ilgili birimlerine verilen veya kullanılan ilk madde ve malzemelerin ise 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabına alacak ve 630 Giderler Hesabına borç kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

İdarenin stok ve ilgili gider hesapları üzerinde yapılan incelemelerde; 2023 yılı içerisinde çeşitli ilk madde ve malzeme alındığı halde söz konusu malzemeler için Taşınır İşlem Fişinin düzenlenmediği ve bunların 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabında izlemek yerine doğrudan giderleştirildiği görülmüştür.

Bu uygulama, satın alınan ilk madde ve malzemelerin hangilerinin kullanıma verildiği veya hangilerinin ambarda bulunduğu yönünde yeterli bilgiye ulaşılamamasına ve dolayısıyla sağlıklı bir stok kontrolü yapılamamasına neden olmaktadır.

Bu itibarla, Belediye tarafından edinilen ilk madde ve malzemeler için Taşınır İşlem Fişi düzenlenmesi ve ilk madde ve malzeme hesabına kayıt edilmesi, ilk madde ve malzemeler kullanıma verildikçe giderleştirilmesi gerekmektedir.

---

---

### **BULGU 3: Taşınmaz Kayıt İşlemlerinin Yönetmelik Hükümlerine Uygun Yapılmaması**

Kurumun taşınmaz kayıt ve hesap işlemlerinin incelenmesi neticesinde, taşınmaz kayıtlarının Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümlerine uygun şekilde yapılmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 44'üncü maddesinde kamu idarelerine ait taşınmazların kaydına ilişkin usul ve esasların çıkarılacak yönetmelikle belirleneceği belirtilmiş ve buna istinaden 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik çıkarılmıştır.

Yönetmelik'in "Kayıt ve kontrol işlemleri" başlıklı 5'inci maddesinin; Birinci fıkrasında; taşınmaz kayıt ve kontrol işlemlerinin, kamu idarelerine ait taşınmazların mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilenlerin ve elden çıkarılanların miktar ve değer olarak takip edilmesi amacıyla kayıt altına alınması olarak değerlendirileceği, ikinci fıkrasında; idarenin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların maliyet bedeli, rayiç değeri veya iz bedeli üzerinden kayıtlara alınacağı, üçüncü fıkrasında; taşınmazların rayiç bedelinin maliki kamu idaresince, başka bir kamu idaresinin yönetiminde veya kullanımında olan taşınmazların ise bu idarelerce tespit edileceği, beşinci fıkrasında kayıt işlemlerinin taşınmaz giriş ve çıkış kayıtlarının tutulması ile ilgili cetvellere kaydedilmesi süreçlerini kapsayacağı, altıncı fıkrasında; söz konusu taşınmazların kaydı ve yönetimi ile ilgili olarak bu Yönetmelik gereğince yapılması gereken kayıt ve kontrol işlemlerinin, bu idarelerin yetkili ve görevli birimleri tarafından yapılacağı, yedinci fıkrasında; taşınmaz kayıt ve kontrol işlemlerinin, bu Yönetmelik'te belirtilen usul ve esaslara göre harcama yetkilileri tarafından görevlendirilecek personele yaptırılacağı,"

"Taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle ilgili görev, yetki ve sorumluluklar" başlıklı 6'ncı maddesinin birinci fıkrasında; taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleri ile görevli birim ve personelin, kayıtların mevzuata uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasını ve bu kayıtlara ilişkin bilgisayar programı, defter ve belgelerin denetime hazır şekilde muhafaza edilmesini sağlamakla yükümlü olduğu,

"Kayıt şekli" başlıklı 7'nci maddesinin birinci fıkrasında; kamu idaresi tarafından taşınmazların hangi formlara kaydedileceği, ikinci fıkrasında, hazırlanan formların taşınmaz icmal cetvelleri hazırlanmak üzere mali hizmetler birimine gönderileceği, mali hizmetler birimi

tarafından bu formların konsolide edileceği ve bu Yönetmelik'in ekinde bulunan örneğe uygun şekilde taşınmaz icmal cetvellerinin oluşturulacağı, icmal cetvellerine kaydın nasıl yapılacağı ve icmal cetvellerinin ne tür bilgiler içereceği,

“Taşınmazların numaralandırılması” başlıklı 8’inci maddesinde; kaydedilen her taşınmaz için bir taşınmaz numarası verileceği,

“Dosyalama” başlıklı 9’uncu maddesinde; Yönetmelik'in 7’inci maddesine göre kaydedilen her taşınmaz için taşınmaz ile aynı numarayı taşıyan ve madde hükmünde sayılan belgeleri içeren birer dosya düzenleneceği,

“Cins tashihlerinin yapılması” başlıklı 10’uncu maddesinde, taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, taşınmazların mevcut kullanım şekli ile kayıtlara alınacağı, taşınmazların cins tashihinin yapılması için gerekli işlemlerin idarece yapılacağı,

“Mevcut taşınmazların kaydına ilişkin işlemler” başlıklı geçici 1’inci maddesinde; bu Yönetmelik'in 5’inci maddesine göre yapılması gereken işlemlerin 31.12.2017 tarihine kadar tamamlanması gerektiği, hüküm altına alınmıştır.

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.

Bu itibarla, yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri gereğince, taşınmaz tapu bilgilerinin temin edilerek İdarenin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımındaki taşınmazların fiili envanterinin yapılması, ilk girişlerin emlak değeri üzerinden yapılarak maliyet bedeli ve rayiç bedel çalışmasından sonra her bir taşınmaz için numaralandırma, dosyalama ve cins tashihi işlemleri ile taşınmaz kayıt işlemlerinin gerçekleştirilmesi, taşınmaz icmal cetvellerinin konsolide edilmesi, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmelik'i gereğince son hallerinin ilgili hesaplar ve mali tablolarda gösterilmesi gerekmektedir

Sonuç olarak, Belediyenin 2023 mali Yılı Bilançosunda Maddi Duran Varlıklar hesap grubu içerisinde yer alan taşınmaz mallarına ilişkin hesap ve kayıtların, tam, doğru ve gerçeğe uygun olarak düzenlenmesi ve buna uygun raporlanması gerekmektedir.

---

---

#### **BULGU 4: Tahsis Edilen ve Tahsisli Kullanılan Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında Yer Almaması**

Belediyenin diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis ettiği ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca Belediyeye tahsis edilen taşınmazların, Belediye muhasebe hesaplarında yer almadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe Muhasebe Yönetmeliği'nin maddi duran varlıklar hesap grubuna ilişkin işlemlerin anlatıldığı 187'nci maddesinde; kamu idarelerinin mülkiyetindeki taşınmazlardan diğer kamu idarelerine tahsis edilenler ile tahsisli kullanılan taşınmazların yardımcı hesaplar itibariyle izleneceği, 252 Binalar Hesabına ilişkin "Hesabın işleyişi" başlıklı 193'üncü maddesinde tahsise konu edilen binaların; tahsis edilen kamu idaresine hizmet veren muhasebe birimince kayıtlı değeri üzerinden bu hesaba borç, 500 Net Değer Hesabına alacak; ayrıca, varlığa ilişkin ayrılmış amortisman tutarının 500 Net Değer Hesabına borç, 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak; tahsis eden kamu idaresine hizmet veren muhasebe birimince kayıtlı değer üzerinden bu hesaba alacak, 500 Net Değer Hesabına borç; ayrıca, varlığa ilişkin ayrılmış amortisman tutarının 500 Net Değer Hesabına alacak, 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç, şeklinde muhasebeleştirileceği belirtilmektedir.

Aynı Yönetmelik'in 189'üncü maddesinde arazi ve arsalar için de benzer düzenlemeler yapılmış olup; tahsise konu edilen arazi ve arsalar tahsis edilen kamu idaresine hizmet veren muhasebe birimince kayıtlı değeri üzerinden bu hesaba borç, 500 Net Değer Hesabına alacak; tahsise konu edilen arazi ve arsalar tahsis eden kamu idaresine hizmet veren muhasebe birimince kayıtlı değer üzerinden bu hesaba alacak, 500 Net Değer Hesabına borç kaydedileceği açıklanmıştır.

Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planında; Belediyenin tahsis ettiği taşınmazlar için Yönetmelik gereği yapacağı kayıtlarda kullanacağı hesaplar; 250.02, 251.02 ve 252.02 Kamu İdaresinin Tahsis Ettiği Taşınmazlar Hesapları, 500.11 Tahsis Edilen Taşınmazlar Hesabı ve 500.13 Tahsis Edilen Taşınmazlar İçin Ayrılmış Amortisman Tutarları Hesabı olarak yer almaktadır. Tahsisli olarak kullandığı taşınmazlar için ise 250.03, 251.03 ve 252.03 Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar Hesapları ile 500.12 Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar Hesabının kullanılacağı belirtilmiştir.

Belediyenin taşınmaz hesaplarının incelenmesinde; tahsisli olarak kullandığı 1 adet taşınmazın muhasebe kaydı yapılmadığından Belediyenin bilançosunda hiç görünmemekte;

Belediyenin başka kurumlara tahsisli olarak kullandığı 5 adet taşınmaz ise tahsis kaydı yapılmadığından, Belediye tarafından kullanılmadığı halde hala Belediyenin bilançosunda yer aldığı tespit edilmiştir.

Belediye tarafından diğer kamu kurum kuruluşlarına tahsis edilen ve diğer kamu kurum kuruluşlarınca Belediyeye tahsis edilen taşınmazların muhasebe kayıtlarının yapılmaması, gerek muhasebenin temel kavramları arasında yer alan tam açıklama ilkesine, gerekse yukarıda bahsi geçen mevzuat hükümlerine uygun değildir.

Bu nedenle, yukarıda belirtilen mevzuata uygun olarak Belediyeye tahsis edilen ve Belediyeye tahsis edilen taşınmazların hesap kayıtlarının yapılması ve Belediyenin mali tablolarının gerçek durumu yansıtması sağlanmalıdır.

#### **BULGU 5: Varlıklara İlişkin Amortisman Ayırma İşlemlerinde Hatalı Uygulamaların Bulunması**

Belediyenin bazı varlıkları için hiç amortisman ve tükenme payı ayrılmadığı, bazıları için de varlık tutarından fazla amortisman ve tükenme payı ayrıldığı görülmüştür.

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 tarihli ve 29522 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Amortisman ve Tükenme Payları konulu 47 Sıra Numaralı Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği’nde, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin duran varlıklarından hangilerinin amortisman ve tükenme payına tabi tutulacağı, buna ilişkin usul ve esaslar ile uygulanacak amortisman ve tükenme payının süre, yöntem ve oranları belirlenmiştir.

Belirtilen Genel Tebliğ’in “Amortisman ve tükenme payına tabi tutulan varlıkların değeri” başlıklı 4’üncü maddesinde, duran varlıkların amortisman ve tükenme payına tabi değerlerinin maliyet bedeli olduğu, maliyet bedelinin ise, bir varlığın satın alınması, üretilmesi veya değerinin artırılması için yapılan harcamalar veya verilen kıymetlerin toplamından oluştuğu açıklanmıştır.

Aynı Genel Tebliğ’in “Amortisman ve tükenme payı ayırma yöntemi” başlıklı 5’inci maddesinde de, duran varlıklar için amortisman ve tükenme payı ayrılmasında normal amortisman yönteminin uygulanacağı, bu yöntemle göre varlıklar için amortisman ve tükenme payı, varlığın yararlanma süresine göre Genel Tebliğ Eki-1’de yer alan Amortisman ve



Tükenme Payı Süre ve Oranları Listesinde belirlenen oranlarda her yıl eşit olarak ayrılacağı izah edilmiştir.

Anılan Genel Tebliğ'in "Amortisman ve tükenme payının muhasebeleştirilmesi" başlıklı 8'inci maddesinde ise, ayrılan amortisman ve tükenme paylarının 630 Giderler hesabına borç, ilgisine göre 257 Birikmiş amortismanlar hesabı, 268 Birikmiş amortismanlar hesabı, 278 Birikmiş tükenme payları hesabı veya 299 Birikmiş amortismanlar hesabına alacak kaydedileceği belirtildikten sonra, Genel Tebliğ'in "Amortismana tabi duran varlıkların deftere kaydedilmesi" başlıklı 9'uncu maddesinde, amortismana tabi her bir varlığın Duran Varlıklar Amortisman Defterine kayıt usulleri detaylı bir şekilde anlatılmıştır.

Kamu idaresinin mülkiyetindeki varlıkların amortisman ve tükenme payı süre ve oranları ise, Genel Tebliğ'e ekli Amortisman ve Tükenme Payı Süre ve Oranları Listesinde gösterilmiştir.

Sözü edilen Genel Tebliğ hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, bir varlığın amortismanının ancak varlığın maliyet bedeli kadar olabileceği anlaşılmaktadır. Öte yandan amortismana tabi varlıklar için, varlığın maliyet bedeline ulaşınca kadar her yıl amortisman ve tükenme payının ayrılması gerekir.

Oysa, Belediyenin varlık hesapları ile amortisman ve tükenme payları hesapları çapraz incelendiğinde, bazı varlıklar için hiç amortisman ayrılmadığı, bazı varlıklar içinse varlığın kayıtlı değerinin üzerinde amortisman ayrıldığı anlaşılmıştır.

Varlık değeri ile amortisman ve tükenme payı tutarsızlıkları bulunan varlıklara ilişkin genel tablo aşağıdadır.

**Tablo 8 : Varlıklar ile Amortismanlarının Uyumsuzlukları Tablosu**

Hesap Kodu Tüm Düzeyler	Hesap Ad	Varlıkların Toplam Değeri	Amortismanların Toplam Değeri	Fark
251.xx.01.00.	Boru Hatları	34.968,00	0,00	34.968,00
251.xx.04.00.	Kanalizasyon Hatları	70.305,44	0,00	70.305,44
251.xx.06.01.	Köprüler	21.594,00	0,00	21.594,00
251.xx.07.00.	Yollar	9.528.816,81	0,00	9.528.816,81
251.xx.08.00.	Sulama Kanalları	126.851,91	0,00	126.851,91
251.xx.09.01.	Su Kuyuları	21.080,00	0,00	21.080,00
251.xx.10.01.	Barajlar	2.550,85	0,00	2.550,85
251.xx.10.03.	Göletler	26.000,00	0,00	26.000,00

251.xx.16.06.	Yolcu Terminalleri (Otogarlar)	9.000,00	0,00	9.000,00
251.xx.16.07.	Duraklar	16.500,00	0,00	16.500,00
251.xx.20.01.	Meydanlar	2.096.050,78	0,00	2.096.050,78
251.xx.20.02.	Parklar ve Yeşil Alanlar	248.868,94	0,00	248.868,94
251.xx.20.03.	Mesire Yerleri	37.677,89	0,00	37.677,89
251.xx.20.05.	Otoparklar	28.281,60	0,00	28.281,60
251.xx.20.06.	Pazar Yeri	68.940,00	0,00	68.940,00
251.xx.20.07.	Genel Mezarlıklar	119.500,37	0,00	119.500,37
251.xx.20.08.	Umuma Ait Binalar	310.785,56	0,00	310.785,56
251.xx.99.00.	Diğer Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri	90.543,47	0,00	90.543,47
252.xx.xx.02.02	İlköğretim Okulları	8.585,50	0,00	8.585,50
252.xx.xx.02.03	Orta Öğretim Okulları	50.973,30	0,00	50.973,30
252.xx.xx.02.04	Üniversite, Akademi, Enstitü ve Yüksek Okul Binaları	38.995,00	0,00	38.995,00
252.xx.xx.02.05	Mesleki Eğitim Merkezleri	1.651.711,29	0,00	1.651.711,29
252.xx.xx.02.99	Diğer	32.084,80	0,00	32.084,80
252.xx.xx.03.04	Hastaneler	12.561,86	0,00	12.561,86
252.xx.xx.04.01	Yurt ve Pansiyonlar	16.920,00	0,00	16.920,00
252.xx.xx.04.04	Misafirhaneler	98.114,19	0,00	98.114,19
252.xx.xx.04.09	Sergi ve Fuar Alanları	5.076,27	0,00	5.076,27
252.xx.xx.04.11	İbadet Yerleri	1.023.615,74	0,00	1.023.615,74
252.xx.xx.04.12	Eğitim ve Dinlenme Binaları	5.135,59	0,00	5.135,59
252.xx.xx.04.14	Hayvanat Bahçeleri	8.000,00	0,00	8.000,00
252.xx.xx.04.15	Hayvan Barınakları	54.132,55	0,00	54.132,55
252.xx.xx.04.99	Diğer	12.650,00	0,00	12.650,00
252.xx.xx.05.01	Spor Sahaları	13.467,84	0,00	13.467,84
252.xx.xx.05.02	Spor Salonları	1.903.262,53	0,00	1.903.262,53
252.xx.xx.05.03	Stadyumlar	9.600,00	0,00	9.600,00
252.xx.xx.06.01	Turizm Kompleksi	90.709,50	0,00	90.709,50
252.xx.xx.06.07	Kamping ve Günöbirlik Alanları	38.033,62	0,00	38.033,62
252.xx.xx.07.99	Diğer Binalar	295.474,47	0,00	295.474,47
252.xx.xx.09.05	Dükkan ve İşyeri	46.342,95	0,00	46.342,95
252.xx.xx.09.99	Diğer	64.593,00	0,00	64.593,00
252.xx.xx.10.01	Hangarlar, Antrepolar, Silolar ve Depolar	29.661,02	0,00	29.661,02
252.xx.xx.10.99	Diğer	376.647,17	0,00	376.647,17
252.xx.xx.12.03	İmalathaneler	1.400,50	0,00	1.400,50
252.xx.xx.13.00	Beton, Kagir, Demir ve Çelik Binalar	538.532,37	0,00	538.532,37
253.01.02..	Enerji Tesisleri	5.170,00	0,00	5.170,00

253.02.10..	Matbaacılıkta Kullanılan Makine ve Aletler	2.754,24	0,00	2.754,24
253.03.01..	Yıkama, Temizleme ve Ütüleme Cihaz ve Araçları	0,00	19.295,68	-19.295,68
253.03.05..	Tıbbi ve Biyolojik Amaçlı Kullanılan Cihazlar ve Aletler	46.305,86	0,00	46.305,86
255.01.05..	Hastanede Kullanılan Demirbaş Niteliğindeki Taşınır	0,00	3.070,00	-3.070,00
255.02.02..	Bilgisayar Çevre Birimleri	3.935,01	0,00	3.935,01
255.02.05..	Ses, Görüntü ve Sunum Cihazları	8.018,76	0,00	8.018,76
255.02.06..	Aydınlatma Cihazları	1.440,68	0,00	1.440,68
255.07.01..	Kütüphane Mobilyaları	0,00	456,84	-456,84
255.08.01..	Eğitim Mobilyaları ve Donanımları	3.705,56	0,00	3.705,56
255.09.01..	Doğa Sporlarında Kullanılan Demirbaşlar	0,00	2.239,00	-2.239,00
255.99.03..	Sergileme ve Tanıtım Amaçlı Taşınır	0,00	66.135,00	-66.135,00
255.12.02..	Büro Malzemeleri	1.300,00	0,00	1.300,00

Bu itibarla, Belediye tarafından varlıklarından bazıları için hiç amortisman ve tükenme payı ayrılmaması veya varlık tutarından fazla ayrılması nedenleriyle 2023 yılı bilançosunda 257 Birikmiş amortismanlar (-) hesabında hataya neden olunmuştur.

Belediye mülkiyetindeki varlıkların amortisman ve tükenme paylarının Amortisman ve Tükenme Payları konulu 47 Sıra Numaralı Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği hükümlerine uygun olarak ayrılması sağlanmalıdır.

#### **BULGU 6: “Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı”nın Gerçek Durumu Yansıtması**

Belediyenin ortağı olduğu şirketlerdeki kayıtlı sermaye tutarları ile 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabındaki tutarın uyuşmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 181'inci maddesinde, 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı'nın mal ve hizmet üreten kuruluşlara nakden veya ayni olarak verilen sermaye tutarları ile bu sermaye tutarlarının işletilmesinden doğan kar ve zararlar ile bütçeye iade olunan sermayelerin izlenmesi için kullanılacağı; 182'nci

maddesinde ise, mal ve hizmet üreten kuruluşlara gerek nominal sermaye ve gerekse aynı sermaye transferi şeklindeki iştiraklerin gerçeğe uygun değeri ile bu hesaba kaydedileceği ve sermayesine iştirak edilen mal ve hizmet üreten kuruluşlara nakdi veya aynı sermaye şeklindeki katılımlardan bu hesapta kayıtlı tutarların, mal ve hizmet üreten ilgili kuruluşların öz kaynak hesaplarında karşılık olarak yer alan tutarlarla eşit olması gerektiği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede; 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı Borç Bakiyesinin 10,00 TL olmasına karşın, Belediyenin %100 ortaklığı bulunan Personel Limited Şirketinde 10.000,00 TL. ve Keles İnşaat Turizm Tarım Ticaret Ve San.Ltd.Şti.’nde 850.000,00 TL olmak üzere toplam, 860.000,00 TL sermayesi bulunmaktadır.

Bu itibarla, 2023 yılı Bilançosunda 241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı olması gerekenden 859.990,00 TL eksik görünmektedir.

Sonuç olarak, Belediye tarafından şirketlere yapılan sermaye ödemelerinin yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine uygun olarak muhasebe kayıtlarına alınması ve tutarların birbiriyle uyumlu olması sağlanmalıdır.

#### **BULGU 7: Belediyenin “Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı”nın Gerçeği Yansıtması**

Belediyenin 240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında kayıtlı tutarı ile İlbank Anonim Şirketi’nin modülünden elde edilen kayıtlarda İller Bankası sermayesine iştirak ettiği toplam sermaye tutarının birbiriyle uyumlu olmadığı görülmüştür.

6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun’un “Ortaklık yapısı ve sermaye” başlıklı 4’üncü maddesinin birinci fıkrasında; il özel idareleri ve belediyelerin Bankanın ortağı olduğu, üçüncü fıkrasında ise; ilgili mevzuatı gereğince her ay Hazine ve Maliye Bakanlığı ile İlbank tarafından dağıtılacak vergi gelirleri paylarının toplamı üzerinden aylık yüzde iki oranında kesilecek miktarın, Bankanın ödenmiş sermayesine ekleneceği hüküm altına alınmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 178’inci maddesi gereğince, kanuni yetkilere dayanılarak mali kuruluşların sermayesine iştirak edilen tutarların 240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına kaydedilmesi gerekmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, belediyelerin İller Bankasının ortağı olduğu, vergi geliri paylarından her ay kesilen yüzde iki oranındaki

tutarların belediyelerin İller Bankası sermayesine iştiraki olarak eklendiği, her ay kesilen bu tutarların da muhasebe birimleri tarafından 240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede; 240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında 139.774,28 TL. olmasına karşın, İlbank A.Ş.’nin “Belediye Bilgi ve Veri Bankası” elektronik veri tabanından temin edilen kayıtlarda Belediyenin Bankanın sermayesine iştirak ettiği toplam sermaye tutarının 631.051,68 TL olduğu tespit edilmiştir. Bu itibarla, 2023 yılı Bilançosunda 240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı olması gerekenden 491.277,40 TL eksik görünmektedir.

Bu itibarla, Belediyenin İller Bankasının sermayesine iştirak ettiği toplam sermaye tutarı ile 240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında kayıtlı tutarın eşit olması gerektiğinden eksik tutarın kaydının yapılması gerekmektedir.

#### **BULGU 8: İndirilecek Katma Değer Vergisi, Devreden Katma Değer Vergisi ile Varlık ve Gider Hesaplarının Gerçek Kayıtları Yansıtması**

Belediyenin mali tabloları ile ödeme emri belgeleri üzerinde yapılan incelemede; Belediye hizmetleri ihtiyacı için satın alınan mal ve hizmet karşılığı ödenen Katma Değer Vergisi Tutarlarının 191 İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabına kaydedildiği görülmüştür.

3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu’nun “Vergi indirimi” başlıklı 29’uncu maddesinde, mükelleflerin, yaptıkları vergiye tabi işlemler üzerinden hesaplanan katma değer vergisinden, bu Kanun’da aksine hüküm olmadıkça, faaliyetlerine ilişkin olarak kendilerine yapılan teslim ve hizmetler dolayısıyla hesaplanarak düzenlenen fatura ve benzeri vesikalarda gösterilen katma değer vergisini indirebilecekleri, aynı Kanun’un 30’uncu maddesinde ise, vergiye tabi olmayan veya vergiden istisna edilmiş bulunan malların teslimi ve hizmet ifası ile ilgili alış vesikalarında gösterilen veya bu mal ve hizmetlerin maliyetleri içinde yer alan katma değer vergisinin, hesaplanan katma değer vergisinden indirilemeyeceği ifade edilmektedir.

Katma Değer Vergisi Genel Uygulama Tebliği’nin “Kamu Kurum ve Kuruluşları, Dernek ve Vakıflar ile Mesleki Kuruluşların Vergilendirilmesi” başlıklı bölümünde; “... belediyelerin ... ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyet kapsamına girmeyen, kuruluş amaçlarına uygun teslim ve hizmetleri vergiye tabi değildir...” hükmü yer almaktadır.

Diğer taraftan, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 153’üncü

maddesinde, İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabının mal ve hizmetin satın alınması sırasında satıcılara ödenen veya borçlanılan ve kurum açısından indirim hakkı doğuran katma değer vergisinin izlenmesi için kullanılacağı, mahalli idarelerin, bir bedel karşılığı satmak üzere ürettikleri mal veya hizmetin üretim girdisi olarak satın aldıkları mal veya hizmetlere ilişkin olarak ödemiş oldukları Katma Değer Vergisini indirim konusu yapacakları, bunun dışında kurumun satışa konu olmayan kamu hizmeti üretiminde nihai tüketici olarak kullanmak veya tüketmek üzere satın alınmış mal veya hizmet için ödenen Katma Değer Vergisinin indirim konusu yapılmayacağı ve bu tutarların ilgili gider hesabı veya varlık hesabına yapılacak muhasebe kaydında maliyet bedeline ilave edileceği sarıh bir şekilde açıklandıktan sonra; aynı Yönetmelik'in 191 İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabının işleyişine ilişkin 154'üncü maddesinde de, kurumların katma değer vergisi tahsilatı yaptıkları faaliyetleri ile ilgili mal ve hizmet alımları nedeniyle yapılan giderin, indirilecek katma değer vergisi tutarının bu hesaba borç kaydedileceği belirtilmiştir.

Açıklanan mevzuat hükümlerine göre; belediyelerin kuruluş amaçlarına uygun ticari niteliği bulunmayan faaliyetlerinin, indirilecek katma değer vergisi kapsamına dâhil edemeyeceği, dolayısıyla sadece ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyet kapsamında mal ve hizmetlere ilişkin ödediği katma değer vergisini, hesaplanan katma değer vergisinden indirebileceği açıktır.

Ancak, Belediyenin mali tablo ve ödeme emri belgelerinin incelenmesi sonucunda; mal ve hizmet alımlarında ödenen katma değer vergilerinin, gider yazılması veya ilgili varlık hesabına kaydedilmesi gerekirken, mevzuat hükümlerine aykırı olarak 191 İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabına kaydedildiği tespit edilmiştir.

Bu itibarla, ödenen katma değer vergilerinin, yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri doğrultusunda muhasebe kayıtlarının yapılması ve ilgili hesapların düzeltilmesi sağlanmalıdır.

### **BULGU 9: Satışı Yapılan Taşınmazların Satış Bedelleri Üzerinden Kayıtlardan Çıkarılması**

Belediyenin mülkiyetinde olan arsaların satış işlemleri muhasebe kayıtlarının, taşınmazların kayıtlı değeri üzerinden değil de, ihalenin sonuçlandırıldığı teklif tutarı üzerinden yapıldığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin Maddi Duran Varlıkları düzenleyen 187'nci; 250 Arazi ve Arsalar Hesabına ilişkin 189'uncu; 251 Yeraltı Ve Yerüstü

Düzenleri Hesabına ilişkin 191'inci ve 252 Binalar Hesabına ilişkin 193'üncü maddelerinde; satılan taşınmazların kayıtlı değerleri üzerinden kayıtlardan çıkarılacağı ve kayıtlı bedel ile satış bedeli arasındaki olumlu/olumsuz farkların 600/630 hesaplarına, satış bedellerinin ise 100 Kasa veya 102 Bankalar Hesabına ve ilgili bütçe hesaplarına kaydedileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, 2023 yılında Belediye tarafından 4 adet taşınmaz satışı yapıldığı ve Belediye mülkiyetindeki taşınmazların kayda esas değerlerinin tespit edilmemiş olması nedeniyle de taşınmaz satışlarında taşınmazların kayıtlı değeri üzerinden değil, ihalenin sonuçlandırıldığı teklif tutarı üzerinden çıkış yapıldığı anlaşılmıştır.

Bu itibarla Taşınmaz satışlarının satış bedeli üzerinden muhasebeleştirilmesi; 250, 251 ve 252 numaralı hesaplardan çıkış yapılması gereken değerden daha fazla bir değer çıkmasına yol açmaktadır.

Sonuç olarak; mali tabloların doğru bilgi sunmasını teminen taşınmaz satış kayıtlarının yukarıda ifade edilen mevzuat hükümleri doğrultusunda yapılması gerekmektedir.

## **B. DİĞER BULGULAR**

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

### **BULGU 1: Nakit Olarak Yapılan Tahsilatların Muhasebeleştirilmesinde İlgili Hesapların Kullanılmaması**

Keles Belediyesi muhasebe hesap ve kayıtlarının incelenmesi neticesinde; vezne aracılığıyla nakit tahsilat yapılmasına karşın, 100 Kasa Hesabı ile 108 Diğer Hazır Değerler Hesabının kullanılmadığı, gün içinde gerçekleşen tahsilatların bankaya gönderilerek doğrudan 102 Banka Hesabına kayıt yapıldığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Kayıt zamanı" başlıklı 50'inci maddesinde "*Bir ekonomik değer yaratıldığında, başka bir şekle dönüştürüldüğünde, mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirilir. Bütün malî işlemlerin muhasebeleştirilmesi ve her muhasebe kaydının belgeye dayanması şarttır.*" hükmüne yer verilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 100 Kasa Hesabına ilişkin “Hesabın niteliği” başlıklı 49’uncu maddesinde; bu hesabın, muhasebe birimleri veznelerince kanuni dolaşım niteliğine sahip ulusal paraların alınması, verilmesi ve saklanmasına ilişkin işlemlerin izlenmesi için kullanılacağı, “Hesabın işleyişi” başlıklı 51’inci maddesinde ise, kasaya yatırılan tutarların bu hesaba borç, ilgili hesaplara alacak, kasa varlığından bankaya yatırılmak üzere gönderilen tutarların bu hesaba alacak, 108 Diğer Hazır Değerler Hesabına borç kaydedileceği ifade edilmiştir.

Aynı Yönetmelik’in 108 Diğer Hazır Değerler Hesabının işleyişini açıklayan 72’nci maddesinde de kasa varlığından bankaya yatırılmak üzere gönderilen tutarların bu hesaba borç, 100 Kasa Hesabına alacak kaydedileceği, kasa varlığından bankaya yatırılmak üzere gönderilen tutarlardan, bankaya yatırıldığı anlaşılanların bu hesaba alacak, 102 Banka Hesabına borç kaydedileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, Belediye veznesince nakit tahsilat yapılmasına rağmen doğrudan 102 Bankalar Hesabı borç çalıştırılmak suretiyle kayıt altına alındığı, 100 Kasa Hesabı’nın ve 108 Diğer Hazır Değerler Hesabı’nın çalıştırılmadığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, Belediye veznesince yapılan nakit tahsilatlarında tahsil edilen paraların bankaya yatırılmasından önce 100 Kasa Hesabının ve 108 Diğer Hazır Değerler Hesabının kullanılması gerekmektedir.

## **BULGU 2: “Diğer Faaliyet Alacakları Hesabı”nın Yıl İçinde Alacak Bakiyesi Vermesi**

Belediyenin taksitli taşınmaz satışlarının takip edildiği 127 Diğer Faaliyet Alacakları Hesaplarının, taksitli satışa ait tahakkuk kayıtları yapılmadığından yıl boyunca alacak bakiyesi verdiği tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin sırasıyla 127/227 Diğer Faaliyet Alacakları Hesabının işleyişini açıklayan 99’uncu ve 171’inci maddelerine göre; taksitli taşınmaz satılması durumunda bir yıl veya faaliyet döneminde tahsil edilmesi gereken alacak tutarlarının, 127 Diğer Faaliyet Alacakları Hesabına Borç kaydedilmesi ve taksitler tahsil edildikçe, bu Hesaba Alacak kaydı yapılması gerekmektedir.

Ancak, Belediyenin taksitli taşınmaz satışına ilişkin tahakkuk kayıtları yapılmadan, bir başka deyişle satışa ilişkin 127 Hesaplarına Borç kaydı yapılmadan tahsil tarihinde bu



Hesapların Alacak çalıştırılması sonucun da, aktif karakterli olan ve Borç kalanı vermesi gereken bu Hesabın ara mizanlarda Alacak kalanı verdiği görülmüştür.

Yapılan açıklamalar çerçevesinde, taksitli taşınmaz satışına ilişkin tahakkuk ve tahsil kayıtlarının mevzuat hükümlerine uygun olarak tam ve doğru şekilde yapılması gerekmektedir.

### **BULGU 3: Belediyenin Ambalaj Atıklarının Toplanmasına İlişkin İmtiyaz Hakkının İhalesiz ve Bedelsiz Olarak Bir Firmaya Devredilmesi**

Belediyenin ambalaj atıklarının toplanması ve değerlendirilmesi imtiyaz hakkının ihale yapılmadan ve herhangi bir bedel alınmadan çevre lisansına sahip bir firmaya devrettiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinde katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmanın belediyenin yetkileri arasında olduğu belirtilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde; belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işleri bu Kanun'da yazılı hükümlere göre yürütülür denilmektedir.

2872 Sayılı Çevre Kanunu'nun 11'inci maddesinde, atıkların üretiminin ve zararlarının önlenmesi veya azaltılması ile atıkların geri kazanılması ve geri kazanılabilen atıkların kaynağında ayrı toplanmasının esas olduğu; atık yönetim plânlarının hazırlanmasına ilişkin esasların Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 11'inci maddesine dayanılarak hazırlanan Ambalaj Atık Yönetimi Yönetmeliği, 02.04.2015 tarihli ve 29314 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Yönetmeliğin "Belediyelerin görev ve sorumlulukları" başlıklı 8'inci maddesinde ise belediyelerin ambalaj atığını toplamak veya toplattırmak, bu iş için toplama ayırma tesisi kurmak veya kurdurmak, işletmek veya işlettiirmek konularında görevli ve yükümlü olduğu belirtilmiştir.

Ancak, yapılan incelemede Belediyenin ambalaj atıklarının toplanması ve değerlendirilmesi imtiyaz hakkının, ihale yapılmaksızın 2008 yılında yapılan bir sözleşmeyle 4 yıllığına Çevre ve Şehircilik Bakanlığından çevre lisansını almış olan özel bir firmaya

devredildiği, Sözleşmenin “Süre” başlıklı 7’nci maddesinde; sözleşmenin bitim tarihine 1 ay kala yazılı bir ihbar ile feshedilemezse aynı şartlarda birer yıl süreyle uzatılacağı hususu da sözleşmede yer almıştır. Ayrıca, söz konusu sözleşmede toplanan katı atıkların kilo gramı başına 15 kuruş bedeli bağış niteliği ile belediyeye vermeye taahhüt etmiştir. Bu hükme rağmen Firma 2023 yılında herhangi bir bağışta bulunmadığı tespit edilmiştir.

Bu bağlamda, katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetlerin sonuçları itibariyle gelir getirici faaliyetler olduğundan, bu nitelikli hizmetlerin 2886 sayılı Devlet İhale Kanun hükümleri çerçevesinde ihale yoluyla yapılması gerekmektedir.

Sonuç olarak, gelir getirici bir faaliyet olan ambalaj atıklarının toplanması ve değerlendirilmesine ilişkin belediyenin sahip olduğu imtiyaz hakkının sözleşmeyle özel bir firmaya devri yerine, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümleri çerçevesinde ihale yoluyla yapılması ve karşılığında da gelir elde edilmesi gerekmektedir.

#### **BULGU 4: Hayvan Bakımevleri Kurulmasına Yönelik Olarak Belediyenin İlgili Yıl Bütçesinde Ödenek Ayrılmaması**

Belediye tarafından sahipsiz veya hasta ya da tehlike arz eden hayvanlar için hayvan bakımevi kurmaya yönelik olarak 2023 yılı bütçesinde, kesinleşmiş en son bütçe gelirlerinin binde beşi oranında kaynak ayrılmadığı görülmüştür.

14.07.2021 tarihli ve 31541 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 7332 sayılı Hayvanları Koruma Kanunu İle Türk Ceza Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un 13’üncü maddesi ile 5199 sayılı Hayvanları Koruma Kanunu’na eklenen “Belediyelerin sorumluluğu” başlıklı Ek 1’inci maddesinde;

*“Büyükşehir belediyeleri, il belediyeleri ve nüfusu yirmi beş bini aşan büyükşehir ilçe belediyeleri ile diğer belediyeler, sahipsiz veya güçten düşmüş ya da tehlike arz eden hayvanların korunması ve bakımının yapılması ile rehabilitasyonunun sağlanması amacıyla hayvan bakımevleri kurar.*

*Birinci fıkrada belirtilen hayvanlar, ilgili belediyeler tarafından hayvan bakımevine götürülür. Hayvan bakımevi kurma zorunluluğu olmayan belediyeler ise sorumluluk alanındaki bu hayvanları en yakın hayvan bakımevine götürür. Rehabilite edilen hayvanlar Bakanlıkça*

---

*oluşturulan veri tabanına kaydedilir. Rehabilitasyon süreci tamamlanan hayvanların, bakımevine getiren belediye tarafından öncelikle alındıkları ortama bırakılmaları esastır.*

*Rehabilitate edilmemiş sahihsiz köpekler, belediyelerce hayvan bakımevlerinde veya geçici ünitelerde kısırlaştırılarak veri tabanına kaydedilir. Geçici ünitelerde yapılan kısırlaştırmalar sonrasında, köpekler alındıkları ortama bırakılmadan önce sağlıklarına kavuşmaları için gerekli tedbirler alınır. Bakanlık da bu kapsamdaki köpeklerin kısırlaştırılmasına her türlü yardımda bulunur.”*

denilmektedir.

7332 sayılı Kanun'un 16'ncı maddesi ile 5199 sayılı Kanun'a eklenen geçici 4'üncü maddede de;

*“Büyükşehir belediyeleri, il belediyeleri ve nüfusu yetmiş beş bini aşan belediyeler 31/12/2022, diğer belediyeler ise 31/12/2024 tarihine kadar ek 1 inci maddenin birinci fıkrasında belirtilen hayvan bakımevlerini kurmakla yükümlüdür.*

*Belediyeler bu madde yürürlüğe girdikten sonra üç yıl süreyle birinci fıkra gereğince hayvan bakımevleri kurmak ve rehabilitasyon işlemlerini gerçekleştirmek için kesinleşmiş en son bütçe gelirlerinin binde beşi oranında kaynak ayırır. Bu oran büyükşehir belediyelerinde binde üç olarak uygulanır. Bu fıkra uyarınca ayrılan ödenekler başka bir amaç için kullanılamaz.”*

hükmüne yer verilmiştir.

12.05.2006 tarih ve 26166 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Hayvanların Korunmasına Dair Uygulama Yönetmeliği'nin “Belediyelerin alacağı tedbirler” başlıklı 7'nci maddesinde; sahihsiz veya güçten düşmüş hayvanların toplatılması, aşılması, kayıt altına alınması, rehabilitasyonu ve diğer yapılacak tüm işlemler ve alınacak tedbirler belirtilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerine göre belediyenin en son nüfus sayımına göre nüfusu 11.321 olup 75 binin altında olması nedeniyle hayvan bakımevleri kurmak ve rehabilitasyon işlemlerini gerçekleştirmek için son tarih 31.12.2024 olup kesinleşmiş en son bütçe gelirlerinin binde beşi oranında kaynak ayırması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Belediyenin 2024 yılı sonu itibarıyla yerine getirilmesi gereken yükümlülüklerini teminen 2023 yılı bütçesinde 5199 sayılı Kanun'un geçici 4'üncü maddesi ile öngörülen kaynağın ayrılmadığı ve sokak hayvanlarının bakım ve rehabilitasyonu ile ıslahı için verilen diğer görevleri yerine getirmek üzere Belediye bünyesinde herhangi bir hazırlığın bulunmadığı tespit edilmiştir.

Bulguda belirtilen hususla ilgili olarak kamu idaresi cevabında; Hayvanların Korunmasına Dair Uygulama Yönetmeliği gereğince belediyemiz ekiplerince sahihsiz veya güçten düşmüş hayvanlar toplanarak Bursa Büyükşehir Belediyesine ait klinikte ilgili bakım, tedavi ve kısırlaştırma işlemleri yapılarak tekrar belediyemize ait geçici barınma yerine getirilerek rehabilitasyonları yapılmakta olduğu, 2024 yılı Bütçesinin kesinleşmiş en son bütçe gelirlerinin binde beşi oranında kaynak ayrılması sağlanacağı ifade edilmiştir

Her ne kadar Büyükşehir Belediyesi tarafından kurulmuş bir barınak olsa da mevzuatta belirtilen nitelikteki belediyelerin bu konuyla ilgili olarak sorumlu tutulmaları nedeniyle Keles Belediyesinin 31/12/2024 tarihine kadar bir hayvan barınağı kurması gerekmektedir. Bu amaçla 2021 yılı bütçesinin kesinleşmesinden başlayarak gerekli ödeneklerin ayrılması gerekmektedir. İdare tarafından 31.12.2023 tarihi itibarıyla hayvan bakımevleri kurulması amacına yönelik ödenek tahsis edilmemiştir.

Sonuç olarak; Belediyenin, 5199 sayılı Hayvanları Koruma Kanunu hükümlerine uygun olarak, hayvanların bakımı ve korunması ile rehabilite edilmesi için Bütçesinde kesinleşmiş en son bütçe gelirlerinin binde beşi oranında kaynak ayırmak suretiyle hayvan bakımevleri kurma yükümlüğünün daha fazla geciktirilmeden yerine getirilmesi gerekmektedir.

#### **BULGU 5: Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Alınmaması**

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

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

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

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

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

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

Yapılan incelemede; Belediye tarafından altyapı geçiş hakkı ücreti tarifesinin belirlendiği; ancak 2023 yılı içerisinde İdarenin mülkiyet, tasarruf veya sorumluluğunda bulunan yerler için herhangi bir tahakkuk veya tahsilat işleminin gerçekleşmediği tespit edilmiştir.

Yukarıda belirtilen düzenlemeler ve açıklamalar çerçevesinde, Belediye tarafından 2023 yılı içerisinde altyapı geçiş hakkı bedeli olarak herhangi bir tahakkuk ve tahsilatın yapılmaması belediyenin önemli bir gelirden mahrum kalmasına yol açmaktadır. Söz konusu gelirlere yönelik gerekli çalışmaların yapılması gerekmektedir.

---

---

## **BULGU 6: Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alım İşi Niteliğinde İşler İçin İdare ile Personel Şirketi Arasında Sözleşme İmzalanmadan Ödeme Yapılması**

Belediyede, niteliği itibariyle personel çalıştırılmasına dair işlerin, Belediye Personel Şirketine yaptırıldığı, ancak İdare ile Personel Şirketi arasında bir hizmet alım sözleşmesi imzalanmadığı görülmüştür.

696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (7079 sayılı Kanun), Kamu İhale Kanunu, 2018/11608 sayılı Bakanlar Kurulu Karar eki Usul ve Esaslar ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından yapılan düzenlemelerle taşeron işçilerin kadroya alınması, çalıştırılması ve yeni işçi istihdamının şartları konularında düzenleyici otorite tarafından sistematik bir çerçeve belirlenerek mahalli idarelerde uygulamanın bu çerçevede yapılması hüküm altına alınmıştır.

İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Bağlı Kuruluşları ile Bunların Üyesi Olduğu Mahalli İdare Birliklerinin Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmetlerinin Gördürülmesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında 2018/11608 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'nın (28/04/2018 tarih ve 30405 sayılı Resmi Gazete) amaç ve kapsamının 27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 20'nci maddesi kapsamındaki şirketlerde işçilerin işe alımı, işçilere ilişkin personel giderlerinin toplam giderler içindeki payına ilişkin üst sınırları, ilk defa alınacak işçilere ilişkin belirlenecek ölçütleri esas alarak yıllık sınırlamaları ve bu kapsamdaki alımlar ile harcamaları izlemeye ilişkin usul ve esasları belirlemek olduğu ifade edilmiştir.

696 sayılı KHK (7079 sayılı Kanun), Kamu İhale Kanunu, 2018/11608 sayılı BKK eki Usul ve Esaslar ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından yapılan düzenlemeler ile taşeron işçilerin kadroya alınması, çalıştırılması ve yeni işçi istihdamının şartları konularında düzenleyici otorite tarafından sistematik bir çerçeve belirlenerek mahalli idarelerde uygulamanın bu çerçevede yapılması hüküm altına alınmıştır.

Bu çerçevede; ilgili mahalli idare (Belediye) 696/126 (375/Ek20) madde uyarınca mevcut veya münhasıran bu amaçla kuracağı bir şirketine personel çalıştırılmasına dayalı hizmetlerini gördürecektir.

Belediye ile bağlı kuruluşları ve şirketleri, 4734/62-e uyarınca belediye ve şirket bütçelerinden personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı veya niteliği itibarıyla bu sonucu doğuracak şekilde alım yapamayacak, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesindeki limit ve şartlar ile 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendindeki

sınırlamalara tabi olmaksızın doğrudan hizmet alımı suretiyle mevcut veya münhasıran bu amaçla kuracağı bir şirketine bu hizmeti gördürecek ve belirlenen belediye şirketi bir nevi belediye, bağlı kuruluşları ve yüzde ellisinden fazlası belediyeye ait şirketlerine personel çalıştırılmasına dayalı taşeron hizmeti sunacaktır.

375 sayılı KHK'ya eklenen geçici 24'ncü madde ve 09.04.2018 tarih 11608 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ve atıfta bulunulan kamu ihale mevzuatı uyarınca;

- Belediye ile belediye şirketi arasında personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım sözleşmesi imzalanması,
- Sözleşmeye esas işçilik kalemlerinin ve birim fiyat teklif cetvelinin oluşturulması,
- Sözleşme kalemlerinin asgari işçilik maliyetlerinin hesaplanması,
- Asgari işçilik maliyetleri üzerine sözleşme giderleri ve yüklenici kâr oranı eklenerek yaklaşık maliyetin hesaplanması

gerekmektedir.

Ancak, Keles Belediyesi ile Belediyenin Personel şirketi arasında hizmet alım sözleşmesinin imzalanmadığı; ancak, Şirkete yapılan ödemelerin hesaplanmasında şirket ile sendika arasında imzalanan toplu iş sözleşmesi ve eklerinin dikkate alındığı tespit edilmiştir.

Yukarıda anılan mevzuat hükümlerinde anlaşılacağı üzere mahiyeti itibariyle personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım işi niteliğinde olan işler için Belediye ile Personel Şirketi arasında birim fiyatlı hizmet alım sözleşmesinin imzalanması ve ödemelerin bu sözleşmeye göre yapılması 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>