



T.C.  
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

# BURSA İNEGÖL 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 .....	9
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	9
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	10
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ .....	10
6. DENETİM GÖRÜŞÜ .....	13
7. DENETİM BULGULARI .....	13
8. EKLER.....	25



## TABLÖLAR LİSTESİ

Table 1: Personel Durumu .....	3
Tablo 2: 2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu.....	4
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 .....	6
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri .....	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler.....	7
Tablo 8: Spor Kulübü ve Derneklere Tahsis Edilen Taşınmazlar.....	17



## **KISALTMALAR**

**BUSKİ** : Bursa Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü

**ÜFE** : Üretici Fiyatları Endeksi

**KHK** : Kanun Hükmünde Kararname

**AYKOME** : Altyapı Koordinasyon Merkezi





## **BULGU LİSTESİ**

### **A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular**

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

### **B. Diğer Bulgular**

1. Belediyeye Ait Bazı Taşınmazların Kira Süresi Sona Ermesine Rağmen Süre Uzatımı Yolu ile Kullanılmaya Devam Edilmesi
2. Bazı Taşınmazların Spor Kulübü ve Derneklere Tahsis Edilmesi
3. Belediyede İstihdam Edilen İşçilere Kanunda Yer Alan Yasal Sınırın Üzerinde Fazla Çalışma Yaptırılması
4. İşçilerin Kanunda Belirtilen Yıllık İzinlerinin Kullanılmaması
5. Süreç Gerektiren Doğrudan Temin Alımlarında Sözleşme Yapılmaması
6. Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Alınmaması

## 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.

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

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

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

5393 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinde, belediyelerin mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla; kentsel altyapı, çevre sağlığı, temizlik, katı atık, zabıta, itfaiye, mezarlıklar, park ve yeşil alanlar, konut, kültür ve sanat, öğrenci yurtları, sosyal hizmetler, nikâh ve benzeri hizmetleri yapacağı veya yaptıracığı, bunun yanı sıra devlet okullarının ve mabetlerin tüm

ihtiyaçlarını karşılayabileceği, sağlıkla ilgili tesisler açabileceği, sporu teşvik edebileceği ve gıda bankacılığı yapabileceği hüküm altına alınmıştır.

5393 sayılı Kanun'un 15'inci maddesinde; belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak, yönetmelik çıkarmak, belediye gelirlerini tahsil etmek, ulaşım hizmetlerini görmek, ticari hayata katkı sağlamak gibi yetki ve imtiyazlar sayılmıştır.

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

## **1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları**

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

İnegöl Belediyesinin karar organı olan İnegöl Belediye Meclisi, biri Belediye Başkanı olmak üzere 38 üyeden oluşmaktadır.

Belediye teşkilâtı norm kadro esaslarına uygun olarak yazı işleri, mali hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşmaktadır. Beldenin nüfusu, fiziki ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak, norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak gerektiğinde sağlık, itfaiye, imar, insan kaynakları, hukuk işleri ve ihtiyaca göre diğer birimler kurulabilmektedir. Bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi belediye meclisinin yetkisi dâhilindedir.

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

İnegöl Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı 8 birim belirlenmiştir. Bunlar Özel Kalem Müdürlüğü, Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü, Bilgi İşlem Müdürlüğü, Gençlik ve Spor Hizmetleri Müdürlüğü, Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü, Sosyal Yardım İşler Müdürlüğü, Strateji Geliştirme Müdürlüğü ve Zabıta Müdürlüğü'dür. Başkana bağlı memurlar arasından atanan 1 başkan yardımcısı, meclis üyeleri arasından atanan 1 başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin 22 hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili başkan yardımcılığına bağlıdır.

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

**Table 1: Personel Durumu**

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	440	203
Sözleşmeli Personel	-	-
Kadrolu İşçi	195	15
Geçici İşçi	-	-
<b>Toplam</b>	<b>635</b>	<b>218</b>
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel		642

### 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 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 İnegöl Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

İnegöl 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**

EK o d 1	Giderin Türü	Geçen Yılda Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Eklene n / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	0,00	101.828.000,00	16.655.953,58 / 16.555.616,79	101.928.336,79	92.669.199,15	9.259.137,64	0,00
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	12.459.000,00	1.208.212,35 / 3.824.264,38	9.842.947,97	9.712.888,73	130.059,24	0,00
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0,00	318.064.000,00	38.633.689,39 / 29.180.592,79	327.517.096,60	324.234.180,73	3.282.915,87	0,00
04	Faiz Giderleri	0,00	2.700.000,00	257.657,29 / 0,00	2.957.657,29	2.957.657,29	0,00	0,00
05	Cari Transferler	0,00	29.401.000,00	9.708.859,55 / 7.227.890,16	31.881.969,39	30.658.261,85	1.223.707,54	0,00
06	Sermaye Giderleri	8.884.976,96	599.169.000,00	79.276.305,95 / 53.852.313,99	633.477.968,92	547.560.531,00	7.481.279,89	78.436.158,03
07	Sermaye Transferleri	0,00	5.100.000,00	0,00 / 100.000,00	5.000.000,00	5.000.000,00	0,00	0,00
08	Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09	Yedek Ödenek	0,00	35.000.000,00	0,00 / 35.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Toplam</b>		<b>8.884.976,96</b>	<b>1.103.721.000,00</b>	<b>145.740.678,11 / 145.740.678,11</b>	<b>1.112.605.976,96</b>	<b>1.012.792.718,75</b>	<b>21.377.100,18</b>	<b>78.436.158,03</b>

İnegöl Belediyesinin 2023 mali yılı bütçesi ile 1.103.721.000,00 TL ödenek öngörölmüş olup önceki yıldan devreden 8.884.976,96 TL, yıl içinde eklenen 145.740.678,11 TL ve düşülen ödenekle birlikte 2023 yılı ödenek toplamı 1.112.605.976,96 TL olmuştur. Yıl içinde 1.012.792.718,75 TL bütçe gideri yapılmış, 21.377.100,18 TL ödenek iptal edilmiştir. Ertesi yıla devreden ödenek 78.436.158,03 TL'dir.

**Tablo 3: 2023 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	274.385.000,00	175.259.119,76	928.793,57	174.330.326,19	63,53
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	27.963.000,00	26.244.883,87	78.346,00	26.166.537,87	93,58
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	68.102.000,00	34.053.482,56	0,00	34.053.482,56	50,00
05- Diğer Gelirler	511.872.000,00	491.829.331,83	88.269,75	491.741.062,08	96,07

06- Sermaye Gelirleri	221.550.000,00	157.894.023,51	0,00	157.894.023,51	71,27
08-Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	
09- Red ve İadeler (-)	151.000,00		1.095.409,32		725,44
<b>Toplam</b>	<b>1.103.721.000,00</b>	<b>885.280.841,53</b>	<b>1.095.409,32</b>	<b>884.185.432,21</b>	<b>80,11</b>

Buna göre 2023 yılında net bütçe geliri %80,11 vergi gelirleri %63,53 alınan bağış ve yardımlar %50,00 Sermaye gelirleri %71,27 olarak gerçekleşmiştir.

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

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Toplam Bütçe Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	101.928.336,79	92.669.199,15	90,92
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	9.842.947,97	9.712.888,73	98,68
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	327.517.096,60	324.234.180,73	99,00
04- Faiz Gideri	2.957.657,29	2.957.657,29	100,00
05- Cari Transferler	31.881.969,39	30.658.261,85	96,16
06- Sermaye Giderleri	633.477.968,92	547.560.531,00	86,44
07- Sermaye Transferleri	5.000.000,00	5.000.000,00	100,00
08- Borç Verme	0,00	0,00	
09- Yedek Ödenekler	0,00	0,00	
<b>Toplam</b>	<b>1.112.605.976,96</b>	<b>1.012.792.718,75</b>	<b>91,03</b>

Buna göre 2023 yılında bütçe giderleri %91,03 seviyesinde gerçekleşmiştir. Başlangıç bütçesinde öngörülen gider tutarlarında önemli bir oranda artma ve eksilme yoktur.

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 Gelirinin Çeşidi	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]
Vergi Gelirleri	75.594.866,17	119.434.700,06	175.259.119,76	57,99	46,74
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	13.617.112,09	17.931.534,77	26.244.883,87	31,68	46,36
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	3.913.153,69	22.688.718,96	34.053.482,56	479,81	50,09
Diğer Gelirler	159.600.762,81	267.698.653,82	491.829.331,83	67,73	83,72
Sermaye Gelirleri	14.609.824,44	157.894.023,51	159.299.497,98	980,74	0,89
<b>Toplam</b>	<b>267.335.719,20</b>	<b>585.647.631,12</b>	<b>886.686.316,00</b>	119,07	51,40
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	314.594,28	3.504.288,81	1.095.409,32	1013,91	-68,74
<b>Net Toplam</b>	<b>267.021.124,92</b>	<b>582.143.342,31</b>	<b>885.590.906,68</b>	118,01	52,13

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2023 yılında net gelirler bir önceki yıla göre 303.447.564,37 TL'lik (%52,13) artış göstermiştir.

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

Bütçe Giderinin Çeşidi	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]
Personel Giderleri	29.573.393,59	49.733.823,82	92.669.199,15	68,17	86,33
SGK Devlet Prim Giderleri	4.489.695,96	6.982.004,02	9.712.888,73	55,51	39,11
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	80.096.664,75	146.107.475,75	324.234.180,73	82,41	121,91
Faiz Giderleri	1.787.715,32	783.588,75	2.957.657,29	-56,17	277,45
Cari Transferler	7.920.195,62	15.359.496,41	30.658.261,85	93,93	99,60
Sermaye Giderleri	158.947.637,03	431.978.197,34	547.560.531,00	171,77	26,76
Sermaye Transferleri	150.000,00	320.000,00	5.000.000,00	113,33	1462,50
<b>Toplam</b>	<b>282.965.302,27</b>	<b>651.264.586,09</b>	<b>1.012.792.718,75</b>	130,16	55,51

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2023 yılında 2022 yılına göre 361.528.132,66 TL (%55,51) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2023 yılında personel giderlerinin

42.935.375,33 TL (%86,33), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 2.730.884,71 TL (%121,91), mal ve hizmet alım giderlerinin 178.126.704,98 TL (%121,91), sermaye giderlerinin 115.582.333,66 TL (%26,76) ve faiz giderlerinin 2.174.068,54 TL'lik (%277,45) bir artış gösterdiği görülmüştür.

İnegöl Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

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

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	İnegöl Belediyesi Personel Hizmetleri Ltd. Şti.	10.000,00	10.000,00	100
2	İnbel Geridönüşüm Atık Değerlendirme Akaryakıt İnş. Tekstil, Konfeksiyon, Turizm, Spor, Radyo, Televizyon, Organizasyon, Kafeterya, Eğitim, Ağaç Kiralama San. ve Tic. Ltd. Şti.	5.650.000,00	5.650.000,00	100
3	İnturaş İnegöl Sosyal ve Kültürel Hizmetler Turizm A.Ş.	75.000,00	74.107,50	98,81
4	Oylat Kaplıcaları İşletmesi Turizm İnş. A.Ş.	9.000.000,00	1.917.900,00	21,31
5	İnegöl Gaz Dağıtım Sanayi ve Ticaret A.Ş.	3.500.000,00	225.750,00	6,45
6	İstaş İnegöl Sanayi Tesisleri ve Ticaret A.Ş.	500.000,00	3.400,00	0,68
7	İnegöl OSB (İnegöl Mobilya ve Ağaç İşleri İhtisas Organize Sanayi)	100.000,00	30.000,00	30
8	S.S. İnegöl Üreten Çiftçiler Tarımsal Kalkınma Kooperatifi		1.515.000,00	101 Pay

## 1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

### 1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

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



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

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

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

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

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

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

alanlar denetime sunulmuştur:

-Birleştirilmiş veriler defteri,

-Geçici ve kesin mizan,

-Bilanço,

-Faaliyet sonuçları tablosu,

-İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetim hesabı icmal cetveli.

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

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

## **2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU**

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

## **3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU**

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

#### **4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI**

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

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

Kamu idaresinin mali 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 Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Beşinci kısmında düzenlenmiştir. İç kontrol, idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçler ile iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür.

Görev ve yetkileri çerçevesinde, malî yönetim ve kontrol süreçlerine ilişkin standartlar ve yöntemler Hazine ve Maliye Bakanlığınca, iç denetime ilişkin standartlar ve yöntemler ise İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenir, geliştirilir ve uyumlaştırılır. Bunlar ayrıca, sistemlerin koordinasyonunu sağlar ve kamu idarelerine rehberlik hizmeti verir.

31.12.2005 tarihli ve 26040 (3. Mükerrer) sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan İç Kontrol

ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesinde, iç kontrol standartlarının, merkezi uyumlaştırma görevi çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından belirlenip yayımlanacağı, kamu idarelerinin, malî ve malî olmayan tüm işlemlerinde bu standartlara uymakla ve gereğini yerine getirmekle yükümlü bulunduğu, ayrıca Kanun'a ve iç kontrol standartlarına aykırı olmamak koşuluyla, idarelerce görev alanları çerçevesinde her türlü yöntem, süreç ve özellikli işlemlere ilişkin standartlar belirlenebileceği belirtilmiştir.

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanarak 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ile kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla 18 standart ve bu standartlar için gerekli 79 genel şart belirlenmiştir.

İç kontrol sisteminin kurulması ve uygulanması kapsamında yapılan incelemeler sonucunda iç kontrol sistemleri ile ilgili tespitler aşağıda kısaca belirtilmiştir:

#### **Kontrol Ortamı Standartları**

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları tam ve açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmiştir. Her çalışan için görev tanım formları hazırlanmış ve ilgisine tebliğ edilerek hem çalışan hem idarecisi tarafından imzalanmıştır. İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yeterlidir. Etik davranış ilkeleri ve standartları ile ilgili rehber hazırlanarak tüm personele tebliğ edilerek bilgilendirme yapılmıştır.

Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası, tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur. Ayrıca İnsan Kaynakları Yönetim Sistemleri kapsamında Performans Ölçme ve Değerlendirme çalışmaları yapılmakta ve tüm personele öncesinde ve sonrasında tebliğleri yapılmaktadır. İdarenin organizasyon yapısında yer alan (22) Müdürlük odaklı hassas görevler envanteri tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur. İlgili çalışma kamuoyu ile <https://www.inegol.bel.tr/kurumsal/kurum/hassas-gorevler-listesi/> adresinde paylaşılmıştır. Ayrıca tüm müdürlüklerin görev tanım formları da revize edilmiştir. Görev tanım formları açık kaynakta paylaşılmamaktadır.

#### **Risk Değerlendirme Standartları**

Stratejik plan, zamanında yayımlanmış ve içerik açısından mevzuata uygundur. İdarenin

Performans Programı çalışması içerik olarak mevzuata uygun bir şekilde hazırlanmış olup 2020-2024 Stratejik Plan dönemi kapsamında; 2024 Yılı Performans Programı 16.10.2023 tarihinde İnegöl Belediye Meclisi kararı ile oy birliği ile kabul edilmiş olup akabinde kamuoyu ile paylaşılmıştır.

İdare “İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı” çalışmaları Bursa Uludağ Üniversitesi ile koordineli bir şekilde yürütülmektedir. Her yıl konuyla ilgili ara dönem ve dönem sonu izleme ve değerlendirme çalışmaları gerçekleştirilmektedir. Müdürlüklerin bir önceki yılda yapılan çalışmaları değerlendirilip yeni dönemde neler yapması gerektiği analiz edilip ilgili eylem planı dokümanında belirtilmektedir. İlgili eylem planı dokümanı İdarenin resmi web sayfasında kamuoyu ile paylaşılmıştır.

İdarenin Risk Stratejisi Eylem Planı çalışması kapsamında İzleme ve Değerlendirme çalışmalarına başlanmış olup yeni dönem eylem planı hazırlıkları sürmektedir.

### **Kontrol Faaliyetleri Standartları**

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

İdarece belirlenen risklerin ve bu risklere yönelik aksiyon planlarının yer aldığı “Risk Stratejisi Eylem Planı” ve “İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı” çalışmalarında kontrol faaliyetleri ve sorumluları belirlenmiştir. Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'a uygun olarak yürütülmektedir.

### **Bilgi ve İletişim Standartları**

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır. İdare tarafından 2022-2023 İç Kontrol Eylem Planı Kamu İç Kontrol Standartları Tebliğine dayanılarak hazırlanmıştır.

### **İzleme Standartları**

İdarece iç kontrol sistemi ile ara dönem ve dönem sonu izleme ve değerlendirme çalışmaları gerçekleştirilmektedir. Her yıl “İç Kontrol Sistemi Çalıştayı” düzenlenmektedir. Çalıştay kapsamında içerik oluşturması açısından online anket çalışması ile konuyla alakalı eğitim çalışmaları gerçekleştirilmektedir. Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmamıştır. İç denetim biriminin fonksiyonlarını Strateji Geliştirme Müdürlüğü yerine getirmektedir.

## 6. DENETİM GÖRÜŞÜ

İnegöl Belediyesi 2023 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının 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

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

### B. DİĞER BULGULAR

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

#### **BULGU 1: Belediyeye Ait Bazı Taşınmazların Kira Süresi Sona Ermesine Rağmen Süre Uzatımı Yolu ile Kullandırılmaya Devam Edilmesi**

Belediye tarafından kiraya verilen ve konut ve çatılı işyeri kapsamına girmeyen taşınmazların kira sözleşmelerinde belirtilen süreler dolmasına rağmen tahliye işlemlerine başlanılmadığı, söz konusu taşınmazlar için tekrar ihaleye çıkılmadığı, bunun yerine mevcut sözleşmelerin sürelerin her yıl uzatılarak kira ilişkisinin sürdürüldüğü görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 18'inci maddesinde; Taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde tahsisin kaldırılmasına; üç yıldan fazla süreyle kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar vermenin belediye meclisinin görev ve yetkileri arasında olduğu belirtilmiş; 34'üncü maddesinde ise; Taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamanın; süresi üç yılı geçmemek üzere taşınmaz kiralanmasına karar vermenin belediye encümeninin görev ve yetkileri arasında olduğu hüküm altına alınmıştır.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesi ile belediye mülkiyetindeki taşınmazların ancak bu Kanun hükümlerine göre kiraya verilebileceği, "Kiralarda Sözleşme Süresi" başlıklı 64'üncü maddesi ile belirli istisnalar haricinde, kiraya verilecek taşınmazların kira süresinin on yıldan çok olamayacağı hüküm altına alınmıştır.

2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinde; kamu idarelerine ait taşınmazlara ait kira sözleşmelerinin bitim tarihinden itibaren, işgalin devam etmesi halinde, işgal edilen taşınmaz malın idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edileceği ve kira sözleşme bitim tarihi ile tahliye tarihi arasında ecrimisil alınacağı hüküm altına alınmıştır.

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun 339'uncu maddesinde; konut ve çatılı işyeri kiralarına ilişkin hükümlerin, bunlarla birlikte kullanımı kiracıya bırakılan eşya hakkında da uygulanacağı; ancak bu hükümlerin, niteliği gereği geçici kullanıma özgülenmiş taşınmazların altı ay ve daha kısa süreyle kiralanmalarında uygulanmayacağı; kamu kurum ve kuruluşlarının, hangi usul ve esaslar içinde olursa olsun yaptıkları bütün kira sözleşmelerine de bu hükümlerin uygulanacağı düzenlenmiştir.

Aynı Kanun'un 347'nci maddesinde ise; Konut ve çatılı işyeri kiralarında kiracı, belirli süreli sözleşmelerin süresinin bitiminden en az on beş gün önce bildirimde bulunmadıkça, sözleşmenin aynı koşullarla bir yıl için uzatılmış sayılacağı; kiraya verenin, sözleşme süresinin bitimine dayanarak sözleşmeyi sona erdiremeyeceği; ancak, on yıllık uzama süresinin sonunda kiraya verenin, bu süreyi izleyen her uzama yılının bitiminden en az üç ay önce bildirimde bulunmak koşuluyla, herhangi bir sebep göstermeksizin sözleşmeye son verebileceği; Belirsiz süreli kira sözleşmelerinde, kiracının her zaman, kiraya verenin ise kiranın başlangıcından on yıl geçtikten sonra, genel hükümlere göre fesih bildiriyle sözleşmeyi sona erdirebileceği; Genel hükümlere göre fesih hakkının kullanılabilmesi durumunda, kiraya veren veya kiracının sözleşmeyi sona erdirebileceği hüküm altına alınmıştır.

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun yürürlüğe girdiği tarihten sonra kamu kurumları için de bu Kanun hükümlerinin uygulanacağı açıktır. Ancak kamu kurumlarının, sadece konut ve çatılı işyeri kiralamalarında bu Kanun hükümlerine dâhil edildiğini unutmamak gerekir. Konut ve çatılı işyeri olmayan yerlerin kiralanmasında kamu kurumlarının da Kanun'un şumulünde olduğunu ifade eden bir hüküm mevcut değildir. Bu nedenle bu tür kiralamalarda kamu hukukuna ait özel düzenlemeleri, yani 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nda belirtilen hükümleri esas almak gerekmektedir.

Yukarıda yer alan hüküm ve açıklamalar doğrultusunda; belli bir süreyle ve belli şartlarla ihalesi yapılan ve kanunlarda sürenin uzaması gerektiğine dair hüküm bulunmayan bir kiralama işlemi, sözleşme süresinin bitiminde sonlandırılmalı, bu taşınmaz için 2886 sayılı Devlet İhale Kanun'u uyarınca tekrar ihaleye çıkılarak rekabet ve eşit muamelenin sağlanacağı bir ortamda yeniden kiraya verilmelidir. Aksi bir durum, yani işlemin içinden yalnız süre ögesinin çekilerek ayrı bir tahsis şekli oluşturulması, 2886 sayılı Kanun'a tabi işlem ile verilmesi gereken bir hakkın Kanun'a aykırı bir şekilde belirli bir kişiye verilmesi anlamına gelir ki bu da mevzuata aykırı bir işlem olacaktır.

Yapılan incelemede; Belediye mülkiyetinde olup kiraya verilen, konut ve çatılı işyeri kapsamında olmayan otopark, tır parkı, çay ocağı, halı saha gibi taşınmazların kira sözleşme süreleri bitmesine rağmen yeniden ihale yapılmaksızın sözleşmelerinin her yıl uzatıldığı görülmüştür.

Yukarıda açıklanan nedenlerle, mülkiyeti Belediyeye ait olup kiraya verilen ve konut ve çatılı işyeri kapsamında yer almayan taşınmazların kira süresi sona erdiğinde, yeniden ihale yapılması suretiyle kiraya verilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi bulguya katıldığını belirtmiş olup söz konusu hususun düzeltilmesine ilişkin işlemlere başlanılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; mülkiyeti Belediyeye ait olup kiraya verilen ve konut ve çatılı işyeri kapsamına girmeyen taşınmazlardan kira süresi sona erenlerin, yeni bir ihale yapılarak kiraya verilmesi gerekmektedir.

## **BULGU 2: Bazı Taşınmazların Spor Kulübü ve Derneklere Tahsis Edilmesi**

Belediyeye ait bazı taşınmazların Belediye Meclisi kararıyla çeşitli spor kulübü ve derneklere tahsis edildiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Meclisin görev ve yetkileri" başlıklı 18'inci maddesinin (e) bendinde; "*Taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde tahsisin kaldırılmasına; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar vermek.*" denilmek suretiyle belediye meclisine taşınmaz tahsis yetkisi verilmiştir.



Meclisin bu yetkisini nasıl ve ne şekilde kullanacağı ise aynı Kanunun “Diğer kuruluşlarla ilişkiler” başlıklı 75’inci maddesinde belirtilmiş ve maddenin 1’inci fıkrasının (c) ve (d) bendinde tahsise ilişkin hükümler yer almıştır.

“c) (Değişik: 12/11/2012-6360/19 md.) Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, Cumhurbaşkanınca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve 7/6/2005 tarihli ve 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar Meslek Kuruluşları Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir. Diğer dernek ve vakıflar ile gerçekleştirilecek ortak hizmet projeleri için mahallin en büyük mülki idare amirinin izninin alınması gerekir.”

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

Ayrıca, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 47’nci maddesinin birinci fıkrasında; “Kamu idareleri, kanunlarında belirtilen kamu hizmetlerini yerine getirebilmek için mülkiyetlerindeki taşınmazlarla Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerleri, birbirlerine ve köy tüzel kişiliklerine bedelsiz olarak tahsis edebilirler. Tahsis edilen taşınmaz, amaç dışı kullanılamaz.” denilmektedir.

Yukarıda belirtilen hükümlere göre, belediyeler kendilerine ait taşınmazları, asli görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak sadece mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebilir veya süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere tahsis edebilir.

Keza 02.02.2018 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan 16.10.2017 T. 2017/1 Esas ve 5415/1 Karar sayılı Sayıştay Genel Kurulu İçtihadı Birleştirme Kararına göre; belediyeler, ancak mahallî müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla belediye meclislerinin bu konuya ilişkin alacakları kararla ve sadece mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına taşınmaz tahsis edebileceklerdir.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu’nun 58’inci maddesinin üçüncü fıkrasında; “İçtihatların birleştirilmesi veya değiştirilmesi kararları Resmi Gazetede yayımlanır. Bu kararlara Sayıştay daire ve kurulları ile kamu idareleri ve sorumlular uymak zorundadır.” hükmü yer almaktadır.

Bu bakımdan, 5393 sayılı Kanun'un 18'nci maddesiyle Belediye Meclisi'ne verilen taşınmazların tahsisi yetkisi sınırsız bir yetki olmayıp, bu yetkinin kullanımında yukarıda belirtilen düzenlemelere riayet edilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Belediye Meclisinin, Belediyenin mülkiyetinde bulunan taşınmazları 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75'inci maddesinin (c) fıkrası kapsamında tahsis kararı aldığı görülmüştür. Ancak bu maddede idare taşınmazlarının tahsisi yapılan kurum ya da kuruluşlarla ortak hizmet projeleri geliştirebileceği belirtilmiş olup idare mülkiyetindeki taşınmazların tahsis edebileceğine ilişkin herhangi bir hükmün yer almadığı görülmektedir.

Şöyle ki; Belediyeler, 5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinin (d) fıkrasına göre kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak belediye meclis kararıyla ve ancak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edebileceklerdir.

Belediyelerin kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, Cumhurbaşkanınca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebileceği ancak, mülkiyetindeki taşınmazları vakıf ve derneklere tahsis edebileceğine ilişkin mevzuatta herhangi bir hükmün yer almadığı görülmektedir. Dolayısıyla kamu kurum ve kuruluşları dışında kalan dernek veya vakıflara süresi her ne olursa olsun belediye taşınmazlarının tahsis edilmesi mümkün bulunmamaktadır. Ancak, belediyelerce tüzel kişiliklere 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine uygun olarak kiralama işlemi yapabileceklerdir.

2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunda da bu konu bulgu konusu yapılmış olmasına rağmen söz konusu uygulamanın, ayrıntısı aşağıdaki tablodan da görüleceği üzere 2023 yılında da devam ettiği görülmüştür.

**Tablo 8: Spor Kulübü ve Derneklere Tahsis Edilen Taşınmazlar**

Sıra	Mahalle	Tahsis Edilen Yer	Süre (Yıl)	Başlangıç Tarihi	Bitiş Tarihi	Açıklama
1	Alanyurt	...Derneği	10	2/5/2014	2/5/2024	-Arsa
2	Mahmudiye	...Derneği	10	6/3/2019	6/3/2029	-Arsa
3	Yenice	.Derneği	10	3/11/2014	3/11/2024	-Bahçeli Kerpiç İki Ev
4	Mahmudiye	.Spor Kulübü	10	8/2/2016	7/2/2026	-Büfe -Oto Yıkama -İki Katlı Sosyal Tes. -Bir Katlı Soyunma Odaları -Lokal -Halı Saha Futbol Sahası

5	Burhaniye	.Spor Kulübü	10	5/11/2018	4/11/2028	-Futbol Sahası -Düğün Salonu -Büfe
6	Burhaniye	. Cemiyeti	10	7/1/2016	6/1/2026	-Bina
7	Cuma	. Derneği	10	3/11/2014	3/11/2024	-Bina

Açıklanan nedenlerle, yukarıdaki tabloda belirtilen taşınmaz tahsislerinin mevzuata uygun bulunmadığı, bu itibarla söz konusu tahsislerin iptal edilmesi veya kira bedeli alınması gerektiğinden, İdare tarafından buna göre işlem tesis edilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi bulguya katıldığını belirtmiş olup söz konusu hususun düzeltilmesine ilişkin işlemlere başlanıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; İdare tarafından spor kulübü ve derneklere yapılan taşınmaz tahsisleri mevzuata uygun olmadığından söz konusu tahsislerin iptal edilmesi gerekmektedir.

### **BULGU 3: Belediyede İstihdam Edilen İşçilere Kanunda Yer Alan Yasal Sınırın Üzerinde Fazla Çalışma Yaptırılması**

Belediyede istihdam edilen bazı işçilere, 4857 sayılı İş Kanunu'nda azami süre olarak belirtilen yıllık 270 saati aşan sürelerde fazla çalışma yaptırıldığı tespit edilmiştir.

4857 sayılı İş Kanunu'nun "Fazla çalışma ücreti" başlıklı 41'inci maddesinin sekizinci fıkrasında; fazla çalışma süresi toplamının bir yılda iki yüz yetmiş saatten fazla olamayacağı hüküm altına alınmıştır.

06.04.2004 tarihli ve 25425 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren İş Kanununa İlişkin Fazla Çalışma ve Fazla Sürelerle Çalışma Yönetmeliği'nin "Fazla Çalışmada Sınır" başlıklı 5'inci maddesinde; fazla çalışma süresinin toplamının bir yılda iki yüz yetmiş saatten fazla olamayacağı ve bu süre sınırının, işyerlerine veya yürütülen işlere ilişkin değil işçilerin şahıslarına ilişkin olduğu ifade edilmektedir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere; yıllık 270 saatin üzerinde fazla çalışma yaptırılması Kanun ve Yönetmeliğe aykırı bir işlemdir. Bazı işçilerin 670 saati aşan sürelerde fazla çalışma yaptığı ve bu sınırlamaya uyulmadığı görülmüştür.

İşçiye fazla çalışma yaptırılmasının şartı işçinin onayının bulunmasıdır. Ancak işçinin onayı olsa bile, İş Kanunu ve Yönetmelik hükmü gereği ona bir yıl içinde 270 saatin üzerinde fazla çalışma yaptırılması mümkün değildir. Mevzuattaki bu düzenleme işçiyi korumaya yöneliktir, aynı zamanda bu hükme uyulmaması İdareyi idari para cezasıyla karşı karşıya

bırakabilecektir. Kanun ve Yönetmelik'te açıkça belirtildiği üzere her bir işçiye yaptırılacak fazla çalışma süresinin yıllık 270 saati aşmaması gerekir.

Kamu idaresi bulguya katıldığını belirtmiş olup söz konusu hususun düzeltilmesine ilişkin işlemlere başlanıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; Belediyede istihdam edilen işlere 4857 sayılı İş Kanunu'nda azami süre olarak belirtilen yıllık 270 saati aşan sürelerde fazla çalışma yaptırılmaması gerekmektedir.

#### **BULGU 4: İşçilerin Kanunda Belirtilen Yıllık İzinlerinin Kullandırılmaması**

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

Anayasa'nın "Çalışma şartları ve dinlenme hakkı" başlıklı 50'nci maddesinde; dinlenmenin çalışanların hakkı olduğu ve bu haklar ile şartlarının kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

4857 sayılı İş Kanunu'nun 53'üncü maddesinde işçilere yıllık izin verileceği ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği; 56'ncı maddesinde yıllık iznin 53'üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu; 59'uncu maddesinde iş sözleşmesinin herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretin, sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceği; 60'ıncı maddesinde yıllık ücretli izinlerin, yürütülen işlerin niteliğine göre yıl boyunca hangi dönemlerde kullanılacağı, izinlerin ne suretle ve kimler tarafından verileceği veya sıraya bağlı tutulacağı, yıllık izninin faydalı olması için işveren tarafından alınması gereken tedbirler ve izinlerin kullanılması konusuna ilişkin usuller ile işverence tutulması zorunlu kayıtların şekline ilişkin hususların ilgili Bakanlık tarafından hazırlanacak bir Yönetmelik ile gösterileceği belirtilmiştir.

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

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

olarak izin kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için ikiyüzyirmi Türk Lirası (2023 yılında 1.683 TL) idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

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

Yapılan incelemede Belediyede görev alan işçilerden bazılarının 370 günden fazla birikmiş yıllık izinlerinin olduğu tespit edilmiştir. Bu işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları işçinin son ücreti dikkate alınarak izin ücreti ödeneceğinden idareler açısından öngörülemeyen giderlerin ortaya çıkmasına neden olacaktır.

Kamu idaresi bulguya katıldığını belirtmiş olup söz konusu hususun düzeltilmesine ilişkin işlemlere başlanıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; Belediyede çalışan işçilerin sosyal hakları olan yıllık ücretli izinlerinin zamanında ve birikmeye mahal vermeden kullandırılması gerektiği değerlendirilmektedir.

#### **BULGU 5: Süreç Gerektiren Doğrudan Temin Alımlarında Sözleşme Yapılmaması**

İdare tarafından 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendine göre doğrudan temin ile gerçekleştirilen bakım, onarım, tadilat, kiralama ve proje çizimi gibi alımı ve yapımı belirli bir süreç gerektiren satın almalarda yüklenici ile sözleşme imzalanmadığı tespit edilmiştir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Doğrudan temine ilişkin açıklamalar" başlıklı 22.1.1.3. maddesi gereğince alımı yapılacak malın teslimi veya hizmetin ya da yapım işinin belli bir süreyi gerektirmesi durumunda, alımın bir sözleşmeye bağlanması zorunludur. Doğrudan temin

kapsamında imzalanacak sözleşmelerin birebir tip sözleşme olması zorunlu olmayıp işin gerektirdiği hükümleri de içeren bir metin olması mümkündür.

Doğrudan temin kapsamında gerçekleştirilen ve belli bir süreyi gerektiren mal, hizmet ve yapım işlerinde işin idare tarafından belirlenen koşullarda ve özelliklerde yapılmasını garanti altına almak, kamu kaynaklarının daha etkin kullanımını ve işin kontrolünü sağlamak ve ilgili işten doğabilecek hukuki ihtilafların önüne geçmek için, mevzuatın zorunlu kıldığı sözleşmelerin düzenlenmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi bulguya katıldığını belirtmiş olup söz konusu hususun düzeltilmesine ilişkin işlemlere başlanılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; doğrudan temin kapsamında gerçekleştirilen ve belli bir süreyi gerektiren mal, hizmet ve yapım işlerinde yüklenici ile sözleşme imzalanması gerekmektedir.

#### **BULGU 6: 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 araç ve gereçlere ilişkin geçiş hakkı ücretlerinin takip ve tahsil edilmediği görülmüştür.

5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'nun;

“Geçiş Hakkı” başlıklı 22'nci maddesinde; *“Geçiş hakkı; 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 kapsar.”* hükmü yer almakta,

“Anlaşma serbestisi” başlıklı 25'inci maddesinde ise geçiş hakkı sağlayıcısı ile işletmeci arasındaki sözleşmenin mevzuat hükümlerine aykırı olmamak koşulu ile serbestçe yapılabileceği belirtilmektedir.

Geçiş hakkı ve bu hakka uygulanacak ücret tarifesine ilişkin usul ve esasların belirlenmesi amacıyla Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme 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 (ÜFE) oranında artırılacağı hüküm altına alınmıştır.

Ayrıca, Bursa Büyükşehir Belediyesi Altyapı Koordinasyon Merkezi (AYKOME) Uygulama Yönetmeliği'nin;

“Tanımlar” başlıklı 4’üncü maddesinde; “Bu Yönetmeliğin Uygulanmasında; Alt Yapı: İçme suyu ve kanalizasyon projeleri, elektrik, doğalgaz, telefon, kablolu televizyon bağlantı hatları, mobil elektronik sistem entegrasyonu hatları gibi telekomünikasyon projeleri, hafif raylı toplu taşıma ve metro projeleri, termal ısınma ve enerji besleme projeleri ve benzerleri gibi raylı toplu taşıma sistemleri ile yollar ve kaplamaları, genel olarak yer altından geçebilecek bütün tesisleri kapsar.”

“Bağlayıcılık” başlıklı 6’ncı maddesinin 2’nci fıkrasında; “AYKOME Genel Kurulu tarafından ortak yatırım dışındaki altyapı ile ilgili olarak alınan kararlar da kamu kurum ve kuruluşlarının, kuruluş kanunlarına, yatırım programlarına aykırı olmamak şartı ile bütün ilçe Belediyeleri, kamu kurum ve kuruluşları, gerçek ve tüzel kişiler için bağlayıcıdır.” denilmektedir.

Bununla birlikte 15.06.2006 tarihli Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nde 24.12.2020 tarihinde yapılan değişiklik sonrası, Yönetmelik'in 14/A maddesi ile *"İlçe belediyelerinin sorumluluğuna bırakılan cadde, bulvar, meydan ve sokaklarda yapılacak tüm kazılardan elde edilecek gelirler bu yerlere izin veya ruhsat veren ilçe belediyesince gelir olarak kaydedilir. ..."* hükmü getirilmiştir.

İlgili mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, Büyükşehir Belediyesi mücavir alanları içinde kalan yerlerde bulunan telekomünikasyon altyapı ve şebekelerinin durumlarının tespit edilerek geçiş hakkı ücretlerinin belirlenmesi ve gerekli tahsilatın yapılarak geçiş hakkı

ücret paylarının ilgili İlçe belediyelerine aktarılması sorumluluğu Bursa Büyükşehir Belediyesinde bulunmakla birlikte, yukarıda yer verilen Yönetmelik'te yapılan 2020 tarihli değişiklik sonrasında ilçe belediyelerinin sorumluluğunda olan yerlerde yapılacak tüm kazılardan elde edilecek gelirleri toplama görevi ilgili ilçe belediyelerine bırakılmıştır.

Yapılan incelemede, "Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik" ekinde yer alan geçiş ücret tarifesinin geçerli olduğu 01.01.2014 tarihinden bugüne değin Bursa Büyükşehir Belediyesince İnegöl Belediyesine geçiş hakkı ücreti olarak herhangi bir gelir aktarımında bulunulmadığı; 2020 tarihli yönetmelik değişikliğinden sonra ise İnegöl Belediyesince bu konuda herhangi bir tahsilat yapılmadığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye başkanının görev ve yetkileri" başlıklı 38'inci maddesine göre belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etme görevi belediye başkanına verilmiş ve bu konuda belediye başkanı birinci derecede sorumlu kılınmıştır.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Gelirlerin toplanması sorumluluğu" başlıklı 38'inci maddesinde "Kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk, tahsiliyle yetkili ve görevli olanlar, ilgili kanunlarda öngörülen tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumludur." denilmektedir. Gelirlerin tahakkuk ve takip görevi, aynı Kanun'un "Mali hizmetler" başlıklı 60'ıncı maddesinde Mali Hizmetler Birimine, gelirlerin tahsil görevi ise "Muhasebe Hizmeti ve Muhasebe Yetkilisinin Yetki ve Sorumlulukları" başlıklı 61'inci maddesinde Muhasebe Yetkilisine verilmiştir. Kanun maddesi hükümlerine göre, ilgili kamu görevlileri Belediye gelirlerinin tahakkuk, tahsil ve takip süreçlerini yürütmekle yükümlüdürler.

Bu itibarla; İnegöl Belediyesinin gelir kaybına uğramaması için kendi tasarruf ve sorumluluk alanlarında tesis edilen her türlü elektronik haberleşme şebeke ve altyapıdan doğan geçiş hakkı ücretlerinin tahsili için gerekli çalışmaların yapılması gerekmektedir.

Kamu idaresi bulguya katıldığını belirtmiş olup söz konusu hususun düzeltilmesine ilişkin işlemlere başlanıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; İdare tarafından altyapı ve geçiş hakkı bedellerinin takip ve tahsilatlarının 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>

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

<b>Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu</b>			
<b>Bulgu Adı</b>	<b>Yıl/Yıllar</b>	<b>İdare Tarafından Yapılan İşlem</b>	<b>Açıklama</b>
Bazı Taşınmazların Spor Kulübü ve Derneklere Tahsis Edilmesi	2022	Yerine Getirilmedi	Bulguda belirtilen husus düzeltilmediği için tekrar bulgu konusu edilmiştir.
Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Alınmaması	2022	Kısmen Yerine Getirildi	Bulguda belirtilen husus tam olarak düzeltilmediği için tekrar bulgu konusu edilmiştir.
Belediyeye Ait Bazı Taşınmazların Kira Süresi Sona Ermesine Rağmen Süre Uzatımı Yolu ile Kullanılmaya Devam Edilmesi ve Başka Kişilere Devir Edilmesine İzin Verilmesi	2022	Kısmen Yerine Getirildi	Bulguda belirtilen husus tam olarak düzeltilmediği için tekrar bulgu konusu edilmiştir.
Belediye Şirketinden İstihdam Edilen İşçilere Kanunda Yer Alan Yasal Sınırın Üzerinde Fazla Çalışma Yapıtırılması	2022	Yerine Getirilmedi	Bulguda belirtilen husus düzeltilmediği için tekrar bulgu konusu edilmiştir.
İşçilerin Kanunda Belirtilen Yıllık İzinlerinin Kullanılmaması	2022	Yerine Getirilmedi	Bulguda belirtilen husus düzeltilmediği için tekrar bulgu konusu edilmiştir.