



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

BURSA MUDANYA BELEDİYESİ

2021 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2022



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	6
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	7
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI	7
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	8
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ	9
7.	DENETİM BULGULARI.....	9
8.	EKLER.....	18

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: 2019-2021 Dönemi Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri.....	3
Tablo 2: 2019-2021 Dönemi Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri	4
Tablo 3: 2021 Yılı Bütçe Gider Tahmini ve Gerçekleşen Tutar	5
Tablo 4: 2021 Yılı Bütçe Gelir Tahmini ve Gerçekleşen Tutar	5

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Belediyeye Ait Taşınmazların Değer Tespitinin Yapılmaması ve Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması
2. Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının Gerçek Durumu Yansıtılmaması

B. Diğer Bulgular

1. İhale Mevzuatı Uygulamaları ve Kurumsal Yönetim Konularında Danışmanlık Hizmeti Alımı Yapılması
2. İşçilerin Yıllık İzinlerinin Kanunun Öngördüğü Şekilde Kullanılmaması
3. Yapım İşlerinde İdarenin Onayı Olmadan Yüklenici Tarafından Alt Yüklenici Çalıştırılması
4. Kurumsal Mali Durum ve Beklentiler Raporunun Hazırlanmaması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14 ve 15'inci maddeleri ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'nci maddesinde düzenlenmiştir. Büyükşehir ilçe belediyeleri, bazı mahalli müşterek nitelikli hizmetleri kendileri sunmakla birlikte ulaşım, alt yapı, imar gibi birçok konuda büyükşehir belediyesinin koordinasyonu ve denetimi altında bulunmaktadır. 5216 sayılı Kanun'un "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 10'uncu maddesinde; "*Büyükşehir ve ilçe belediyeleri; görevli oldukları konularda bu Kanunla birlikte Belediye Kanunu ve diğer mevzuat hükümleri ile ilgisine göre belediyelere tanınan yetki, imtiyaz ve muafiyetlere sahiptir.*" hükmü yer almaktadır.

Buna göre, ana başlıklar itibarıyla, belediyelerin yetki, görev ve sorumlulukları şunlardır:

İmar, coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor orta ve yükseköğrenim öğrenci yurtları; kadınlar ve çocuklar için konukevleri açma, sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma, gıda ile ilgili olanlar dâhil birinci sınıf gayrisihhî müesseseleri ruhsatlandırma, ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Gıda bankacılığı yapabilir. Her çeşit toptancı halleri ve mezbahaları işletebilir, işlettirebilir; sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütebilir, geliştirebilir ve bu amaçla sosyal tesisler kurabilir, meslek ve beceri kazandırma kurslarını açabilir, işletebilir veya işlettirebilir.

Belediyeler sahip oldukları yasal yetkiler kapsamında, yönetmelik çıkarmaya, belediye yasakları koymaya ve uygulamaya, kanunlarda verilen cezaları uygulamaya, kanun ve kararnamelerle kendilerine tahsis edilen gelirleri toplamaya ve yine kanunlarla belirlenen giderleri yapmaya yetkilidirler. Gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri ile ilgili olarak kanunlarda belirtilen izin ya da ruhsatların verilmesi de belediyenin yetki ve görevleri arasındadır. İdari ve mali özerkliğe sahip olan belediyelerin görev, sorumluluk ve yetki alanı belediye sınırlarını kapsamaktadır.

Mahalli idarelerin iş ve işlemlerine dair mevzuatla verilen görev ve hizmetleri yapmak, takip etmek, sonuçlandırmak ve geliştirmek, mahalli idare yatırım ve hizmetlerinin kalkınma planları ile yıllık programlara uygun şekilde yapılmasını gözetmek, mahalli idareler personelinin hizmet içi eğitimini planlamak ve uygulanmasını takip etmek, mahalli idarelerin teşkilat, araç ve kadro standartlarını tespit etmek gibi konularında ise Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü yetkilidir.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye teşkilâtı" başlıklı 48'inci maddesinde; *"Belediye teşkilâtı, norm kadroya uygun olarak yazı işleri, malî hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşur.*

Beldenin nüfusu, fizikî 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 oluşturulabilir. Bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi belediye meclisinin kararıyla olur. " hükmüne yer verilmiştir.

Belediyelerdeki tüm kadrolara yapılacak olan atamalar kanun ve yönetmeliklerde belirtilen kriterlere uygun olarak, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Norm kadro ve personel istihdamı" başlıklı 49'uncu maddesinin 1'inci fıkrasına göre, belediye başkanınca yapılmaktadır. Söz konusu maddenin 7'nci fıkrasında ise, belediye başkanınca, norm kadrosunda belediye başkan yardımcısı bulunan belediyelerde norm kadro sayısına bağlı kalınmaksızın; belediye başkanının, zorunlu gördüğü takdirde, nüfusa göre en fazla dört belediye meclis üyesini belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirebileceği, ifade edilmiştir.

Belediye, Bursa Büyükşehir ilçe belediyesidir. Belediyenin yetki ve sorumluluk alanı, Mudanya ilçesinin mülki sınıridir. İlçe nüfusu 2021 yıl sonu itibariyle 105.308'dir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 3'üncü maddesinde belediyenin organları; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanı olarak sayılmıştır. Belediye Meclisi bir başkan ve 25 üyeden; belediye encümeni bir başkan ve 4 üyeden oluşmuştur.

Belediyede 1 başkan yardımcısı bulunmaktadır. Başkan yardımcısı Belediyenin kadrolu çalışanıdır.

Belediyenin 16 adet müdürlüğü bulunmaktadır. Doğrudan Belediye Başkanına bağlı birimler Özel Kalem Müdürlüğü, Yazı İşleri Müdürlüğü, Sosyal Yardım İşleri Müdürlüğü, Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü, Mali Hizmetler Müdürlüğü, Destek Hizmetleri Müdürlüğü, İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü, Bilgi İşlem Müdürlüğü, Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü ve Kreş Müdürlüğü'dür. Belediyenin diğer müdürlükler ise başkan yardımcısına bağlı olarak faaliyet göstermektedir.

Belediyenin toplam 65 memuru, 38 sözleşmeli personeli, 87 kadrolu işçisi olmak üzere toplam 190 personeli olup, 330 kişi de 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kapsamında şirket elemanı olarak görev yapmaktadır.

Belediyede çalışan memur ve sözleşmeli personel 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na, işçiler ise 1475 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesine ve 4857 sayılı İş Kanunu'na tabi olup tüm personelin sosyal güvenlik işlemleri 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu uyarınca gerçekleştirilmektedir.

Belediyenin %100 oranında iştirak ettiği, Mudanya Belediyesi Personel A.Ş. ve MUDAŞ Sağlık Eğitim Turizm Ulaşım Gıda Sanayi ve Ticaret A.Ş. adlı iki adet şirketi bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

Belediye bütçesi; program bütçe esasına göre hazırlanmak suretiyle mali yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren bir meclis kararıdır.

Belediyenin, 2019-2021 yılları bütçe giderlerinin seyrine, ekonomik sınıflandırmanın 1'inci düzeyi esas alınarak aşağıda yer verilmiştir.

Tablo 1: 2019-2021 Dönemi Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri

Gider Türü	2019 Yılı (TL)	Önceki Yıla Göre Değişim Oranı	2020 Yılı (TL)	Önceki Yıla Göre Değişim Oranı	2021 Yılı (TL)
Personel Giderleri	21.341.143,30	10,20%	23.517.371,96	-2,12%	23.018.656,18
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	3.261.880,80	6,23%	3.465.207,37	13,55%	3.934.683,51
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	43.426.242,37	5,45%	45.793.844,26	47,05%	67.341.571,79

Faiz Giderleri	5.853.146,95	-95,13%	285.202,00	134,51%	668.820,16
Cari Transferler	852.213,99	69,26%	1.442.491,53	43,79%	2.074.133,06
Sermaye Giderleri	21.334.972,22	-42,62%	12.242.382,99	-0,55%	12.175.381,81
Sermaye Transferleri	0,00		0,00		4.000.000,00
TOPLAM	96.069.599,63	-9,70%	86.746.500,11	30,51%	113.213.246,51

2021 yılı bütçe giderlerinde, 2020 yılına göre %30,51 oranında artış meydana geldiği görülmektedir. Her üç yılda da toplam giderler içerisinde en büyük payı mal ve hizmet alımları, sermaye giderleri ile personel giderleri oluşturmaktadır. 2021 yılında önceki yıllarda olmayan sermaye transferleri giderinin, Belediyenin %100 iştirakiyle ortak olduğu MUDAŞ A.Ş. şirketine aktarılan nakdi sermaye transferinden kaynaklandığı görülmüştür.

2019-2021 yılları bütçe gelirlerinin seyri, ekonomik sınıflandırmanın 1'inci düzeyi esas alınarak aşağıda yer verilmiştir.

Tablo 2: 2019-2021 Dönemi Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri

Gelir Türü	2019 Yılı (TL)	Önceki Yıla Göre Değişim Oranı	2020 Yılı (TL)	Önceki Yıla Göre Değişim Oranı	2021 Yılı (TL)
Vergi Gelirleri	22.937.813,78	24,32%	28.516.592,01	56,48%	44.622.974,07
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	12.218.669,59	9,78%	13.413.450,87	-17,58%	11.055.740,10
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	2.269.250,00	-9,08%	2.063.100,00	-50,83%	1.014.352,76
Diğer Gelirler	31.312.282,67	26,52%	39.616.901,19	36,63%	54.129.554,95
Sermaye Gelirleri	6.037.297,35	113,72%	12.902.700,50	-66,81%	4.282.484,25
TOPLAM	74.775.313,39	29,07%	96.512.744,57	19,26%	115.105.106,13

2021 yılı bütçe gelirlerinde, 2020 yılına göre %19,26 artış meydana geldiği görülmektedir. 2021 yılı toplam bütçe gelirleri içerisinde vergi gelirlerinin payı %38,76'dır. Yine 2021 yılı toplam bütçe gelirleri içerisinde diğer gelirlerin payı %47,02 olarak gerçekleşmiştir.

2021 yılına ilişkin ekonomik sınıflandırmanın 1'inci düzeyi esas alınarak düzenlenen

bütçe tahmini giderleri ile gerçekleştirmelerine ilişkin tablo aşağıda gösterilmiştir.

Tablo 3: 2021 Yılı Bütçe Gider Tahmini ve Gerçekleşen Tutar

Gider Türü	Geçen Yılda Devreden Ödenek	Bütçe ile Verilen Ödenek	Aktarmayla Eklene (+)	Aktarmayla Düşülen (-)	Net Bütçe Ödeneği Toplamı	Bütçe Gideri Toplamı
Personel Giderleri	0,00	25.802.000,00	3.310.927,07	2.356.535,64	26.756.391,43	23.018.656,18
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	3.642.000,00	705.229,23	113.149,49	4.234.079,74	3.934.683,51
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0,00	52.870.000,00	25.339.748,73	3.240.052,72	74.969.696,01	67.341.571,79
Faiz Giderleri	0,00	700.000,00	0,00	31.179,84	668.820,16	668.820,16
Cari Transferler	0,00	1.416.000,00	1.009.774,39	301.317,08	2.124.457,31	2.074.133,06
Sermaye Giderleri	17.470.782,10	29.902.000,00	3.161.432,26	21.207.148,77	29.327.065,59	12.175.381,81
Sermaye Transferleri	0,00	1.000,00	4.000.000,00	1.000,00	4.000.000,00	4.000.000,00
Borç Verme	0,00	9.000,00	0,00	9.000,00	0,00	0,00
Yedek Ödenekler	0,00	11.434.200,00	0,00	10.267.728,14	1.166.471,86	0,00
TOPLAM	17.470.782,10	125.776.200,00	37.527.111,68	37.527.111,68	143.246.982,10	113.213.246,51

Belediyenin 2021 yılına ait giderleri, “(A) Ödenek cetvelinde” 125.776.200 TL olarak belirlenmiş, geçen yıldan devreden ödenek tutarı olan 17.470.782,10 TL, yıl içinde bütçeye ilave edilmiş, gider kalemleri arasında ekleme ve düşülme yapılarak gider bütçe tutarları yeniden belirlenmiş ve sonuç olarak net bütçe ödeneği 143.246.982,10 TL olmuştur.

2021 yılında 113.213.246,51 TL bütçe gideri yapılmış olup bu tutar, tahmini bütçe tutarının %90,01’ine, net bütçe ödeneğinin %79,03’üne denk gelmektedir.

2021 yılına ilişkin ekonomik sınıflamanın 1 inci düzeyi esas alınarak düzenlenen bütçe tahmini gelirleri ile gerçekleştirmelerine ilişkin tablo aşağıda gösterilmiştir.

Tablo 4: 2021 Yılı Bütçe Gelir Tahmini ve Gerçekleşen Tutar

Gelir Türü	Bütçe ile Tahmin Edilen	2021 Yılı Tahsilatı	Tahsilattan Ret ve İadeler	2021 Yılı Net Tahsilatı
Vergi Gelirleri	41.880.200,00	44.622.974,07	2.570.674,40	42.052.299,67
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	26.641.000,00	11.055.740,10	53.538,79	11.002.201,31
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	1.611.000,00	1.014.352,76	0	1.014.352,76
Diğer Gelirler	48.745.000,00	54.129.554,95	118.468,91	54.011.086,04
Sermaye Gelirleri	6.900.000,00	4.282.484,25	0	4.282.484,25
Red ve İadeler (-)	1.000,00	0	0	0
TOPLAM	125.778.200,00	115.105.106,13	2.742.682,10	112.362.424,03

Belediyenin ilk bütçe gelir tahmini tutarı 125.778.200,00 TL olarak belirlenmiş, 2021 yılında 2.742.682,10 TL olan red ve iadelerden sonra 112.362.424,03 TL net tahsilat gerçekleşmiştir. Gerçekleşme oranı, tahmini bütçeye göre %89,33'tür.

Belediyenin 31.12.2021 tarihli bilançosunun aktif ve pasif büyüklüğü 382.337.824,73 TL'dir. 2021 yılı faaliyet sonuçları tablosuna göre giderleri toplamı 130.482.663,72 TL, gelirleri toplamı 136.849.003,56 TL olup 2021 yılı dönem olumlu faaliyet sonucu 6.366.339,84 TL'dir.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Belediyenin muhasebe kayıt sistemi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile getirilen tahakkuk esaslı devlet muhasebesi olup kayıt işlemleri Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği çerçevesinde düzenlenerek 27.05.2016 tarih 29724 Mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümleri doğrultusunda gerçekleştirilmektedir.

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 sunulmuş olup denetim bu defter, tablo ve belgeler ile Usul ve Esaslar'ın 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütölüp sonuçlandırılmıştır.

- 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

Denetim görüşü, kamu idaresinin 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

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca iç kontrol; kurumun 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, mali bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan mali ve diğer kontroller bütünü olarak tanımlanmıştır.

5018 sayılı Kanunla stratejik yönetim anlayışının benimsenmesi, süreç yönetiminin hayata geçirilmesi, performans esaslı bütçe ile stratejik planın ilişkilendirilmesi ve en önemli unsur olan tüm bu sistemlerin çalışmasını sağlayacak etkin bir iç kontrol yapısının kurulması esas alınmıştır. Süreçlerin tanımlanması, bu süreçlere ilişkin performans ölçüm kriterlerinin ve risklerin belirlenmesi iç kontrol sisteminin temelini oluşturmaktadır.

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esasların “İç Kontrol Standartları” başlıklı 5’inci maddesinde; “İç kontrol standartları, merkezi uyumlaştırma görevi çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından belirlenir ve yayımlanır. İdareler, malî ve malî olmayan tüm işlemlerinde bu standartlara uymakla ve gereğini yerine getirmekle yükümlüdür. Kanuna ve iç kontrol standartlarına aykırı olmamak koşuluyla, idarelerce görev alanları çerçevesinde her türlü yöntem, süreç ve özellikli işlemlere ilişkin standartlar belirlenebilir.” hükmü yer almaktadır.

Mezkûr hüküm gereği Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından, kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla gerekli standart ve temel şartların belirlenmesi amacıyla Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği 26.12.2007 tarihli ve 26738 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri çerçevesinde;

- Belediyenin, Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planını 2012-2014 yıllarında hazırladığı, 2015 yılında iç kontrol rehberi oluşturduğu, ancak eylem planını güncellemediği,

-
- İdarece hazırlanan Ön Mali Kontrol İşlemleri Yönergesi bulunmadığı, ön mali kontrol işlemlerinin genel mevzuat hükümlerine göre yürütüldüğü,
 - Harcama birimlerinde süreç kontrolü yapılmadığı, süreç kontrolünü sağlamak amacıyla malî işlemlerin süreç akış şeması hazırlanmadığı,
 - İdarece yetki ve imza devrine yönelik bir yönetmelik hazırlandığı,
 - Kurum personelinin performansını ölçmeye ve değerlendirmeye yönelik bir yapı kurulmadığı,
 - İç denetçi bulunmadığı,
 - Muhasebe yetkilisinin sertifikasının bulunduğu görülmüştür.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Mudanya Belediyesi 2021 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: Belediyeye Ait Taşınmazların Değer Tespitinin Yapılmaması ve Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması

Belediye adına tapuda tescilli olan taşınmazların değer tespitinin yapılmadığı ve ilgili muhasebe hesaplarına kaydedilmediği görülmüştür.

02.10.2006 tarih ve 26307 sayı ile yayımlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmeliğin “Kayıt ve kontrol işlemleri” başlıklı 5’inci maddesinde, “Taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleri, kamu idarelerine ait taşınmazların mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilenlerin ve elden çıkarılanların miktar ve değer olarak takip edilmesi amacıyla kayıt altına alınmasıdır. Kayıtların belgeye dayanması esastır.”

hükmü yer almakta ve maddenin devamında hangi değer üzerinden taşınmazların kayda alınacağı belirlenmiştir. Maddede tapuda kayıtlı olan taşınmazların maliyet bedeli üzerinden veya bu bedel belirlenemiyorsa rayiç değer üzerinden kayda alınması gerektiği ifade edilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in "Mevcut taşınmazların kaydına ilişkin işlemler" başlıklı geçici 1'inci maddesinde; Yönetmeliğin 5'inci maddesine göre maliyet bedeli veya rayiç değerleri üzerinden muhasebe kayıtlarına alınması gereken taşınmazların bu değerler üzerinden kayıtlara alınıncaya kadar emlak vergi değerleri üzerinden kayıtlara alınması gerektiği, ayrıca 5'inci maddeye göre yapılması gereken işlemlerin 31.12.2017 tarihine kadar tamamlanması gerektiği belirtilmiştir.

Bu husus Mudanya Belediyesi 2017 Düzenlilik Denetimi Raporunda bulgu konusu yapılmış olup, Belediye adına tapuda kayıtlı olan taşınmazlardan önemli bir kısmının henüz kayıt işlemlerinin Yönetmelik'e uygun olarak tamamlanmadığı görülmüştür. Belediye adına tapuda tescilli olan ancak değeri hakkında Belediye tarafından herhangi bir çalışma yapılmamış olan taşınmazların Yönetmelik hükümlerine uygun olarak değerlerinin belirlenmesi, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği gereği de taşınmazların mali tablolarda gösterilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında, bulgu konusu kayıt işlemlerinin Yönetmelik hükümleri doğrultusunda kayıt altına alınmaya devam edileceği ifade edilmektedir.

Taşınmazların değerlendirme ve kayıt işlemleri Yönetmelik hükümlerine göre tamamlanmadığından, mali tablolarda yer alan 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı Ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ve 252 Binalar Hesabının gerçeği yansıtmadığı değerlendirilmektedir.

BULGU 2: Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının Gerçek Durumu Yansıtması

Yapılan incelemede Belediyenin 2021 yılı bilançosunda 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının bakiyesinin 46.475.231,94 TL olduğu, ancak Fen İşleri Müdürlüğü'nden alınan verilerde geçici kabulü yapılmamış ve 2021 yılsonu itibarıyla devam etmekte olan yapım işlerine ödenen tutarın 17.991.864,22 TL olduğu görülmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına ilişkin;

-“Hesabın Niteliği” başlıklı 204’üncü maddesinde, 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar hesabının, 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 kullanılacağı,

- “Hesabın İşleyişi” başlıklı 205’inci maddesinde, gerek yılı içerisinde gerekse yıllara sari olarak yapımı süren ve tamamlandığında ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılacak tutarların, bir taraftan bu hesaba borç, kesintiler ilgili hesaplara, ödenecek tutar 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak; diğer taraftan 830-Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835-Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedileceği ve Tamamlanıp geçici kabulü yapılan işlere ilişkin tutarlar bu hesaba alacak, ilgili maddi duran varlık hesabına borç kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri uyarınca, yapımı devam eden maddi duran varlıklar için yapılan harcamaların 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında takip edilmesi, geçici kabulü yapılan yapım işlerine ilişkin 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabında yer alan tutarların ise ilgili maddi duran varlık hesaplarına aktarılması gerekmektedir.

Bu çerçevede Belediyenin 2021 yılı Bilançosunda 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının bakiyesinin 46.475.231,94 TL görülmesine karşın, geçici kabulü yapılmamış ve 2021 yılsonu itibariyle devam eden yapım işlerine ilişkin ödenen toplam tutarın 17.991.864,22 TL olduğundan, aradaki 28.483.367,72 TL farkın söz konusu hesaptan çıkarılarak ilgili maddi duran varlık hesaplarına aktarılması gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında, bulguda belirtilen 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabına kayıtlı tutarların ilgili hesaptan çıkarılmasına ilişkin kayıtların yapıldığı ifade edilmekteyse de, 2021 hesap dönemi sonrasında yapılan düzeltme kayıtlarının, 2021 mali tablolarını düzeltici etkisi bulunmamaktadır.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: İhale Mevzuatı Uygulamaları ve Kurumsal Yönetim Konularında Danışmanlık Hizmeti Alımı Yapılması

Yapılan incelemede, mali ve yönetsel konularda özel sektör firmasından danışmanlık hizmeti satın alındığı görülmüştür.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının kamu hizmeti görevlileriyle ilgili hükümlerine ilişkin "Genel İlkeler" başlıklı 128' inci maddesinde; "Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli kamu hizmetleri memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür." denilmektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "*Mali hizmetler birimi*" başlıklı 60'ıncı maddesinin birinci fıkrasında;

"Kamu idarelerinde aşağıda sayılan görevler, malî hizmetler birimi tarafından yürütülür:

...

j) İdarenin, diğer idareler nezdinde takibi gereken malî iş ve işlemlerini yürütmek ve sonuçlandırmak.

k) Malî kanunlarla ilgili diğer mevzuatın uygulanması konusunda üst yöneticiye ve harcama yetkililerine gerekli bilgileri sağlamak ve danışmanlık yapmak.

l) Ön malî kontrol faaliyetini yürütmek

m) İç kontrol sisteminin kurulması, standartlarının uygulanması ve geliştirilmesi konularında çalışmalar yapmak.

n) Malî konularda üst yönetici tarafından verilen diğer görevleri yapmak.

..." hükümleri yer almaktadır.

Aynı Kanun'un "*Harcama talimatı ve sorumluluk*" başlıklı 32'nci maddesinde, harcama yetkililerinin, harcama talimatlarının bütçe ilke ve esaslarına, kanun, tüzük ve yönetmelikler ile diğer mevzuata uygun olmasından, ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasından ve 5018 sayılı Kanun çerçevesinde yapmaları gereken diğer işlemlerden sorumlu oldukları belirtilmiştir.

Yine aynı Kanun'un "*İç denetim*" başlıklı 63'üncü maddesinde; "*İç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir. ...*" ve "*İç denetçinin görevleri*" başlıklı 64'üncü maddesinde;

“ ...

a) Nesnel risk analizlerine dayanarak kamu idarelerinin yönetim ve kontrol yapılarını değerlendirmek.

b) Kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması bakımından incelemeler yapmak ve önerilerde bulunmak.

...

d) İdarenin harcamalarının, malî işlemlere ilişkin karar ve tasarruflarının, amaç ve politikalara, kalkınma planına, programlara, stratejik planlara ve performans programlarına uygunluğunu denetlemek ve değerlendirmek

e) Malî yönetim ve kontrol süreçlerinin sistem denetimini yapmak ve bu konularda önerilerde bulunmak

f) Denetim sonuçları çerçevesinde iyileştirmelere yönelik önerilerde bulunmak.

... “

Denilmektedir.

Tüm bu mevzuat hükümleri çerçevesinde; asli ve sürekli kamu hizmetlerinin memur ve diğer kamu görevlilerince yapılacağı, mali hizmetler ile iç kontrol konularına ilişkin uygulama ve danışmanlık görevlerinin Mali Hizmetler Birimince yapılacağı anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, 4734 sayılı Kanun’un 22/d maddesi hükmüne göre “... *Yönetim Hizmetleri Proje Geliştirme ve Danışmanlık Tic. A.Ş.*”den alınan 12 aylık mali ve yönetsel konularda danışmanlık hizmeti işi için 2021 yılında toplam 240.000 TL+KDV ödeme yapıldığı görülmüştür.

Mudanya Belediyesi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’na göre faaliyetlerini yürüten bir İdare olup, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 22’nci maddesi hükmüne göre Belediye tarafından satın alınan mali ve yönetsel konularda danışmanlık görevi; mezkur mevzuat hükümleri gereğince Mali Hizmetler Biriminin asli ve sürekli görevleri arasında bulunmaktadır.

Kamu idaresi cevabında ilgili mevzuat gereği gerekli işlemlerin yapılacağı ifade edilmektedir.

Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması ilkesi de göz önüne alındığında bu tür hizmet alımlarının yapılmamasına, bu konular ile ilgili olarak sistem denetimi yapma ve önerilerde bulunma görevleri bulunan iç denetçilerden faydalanılmasına, bu kapsamda idare tarafından iç denetçi istihdam edilmesine, ayrıca buna yönelik Belediye bütçesinden ödemede bulunulmamasına özen gösterilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 2: İşçilerin Yıllık İzinlerinin Kanunun Öngördüğü Şekilde Kullandırılmaması

Yapılan incelemede işçilerin yıllık izinlerinin kanuna uygun şekilde kullandırılmadığı görülmüştür.

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 iznin faydalı olması için işveren tarafından alınması gereken tedbirler ve izinlerin kullanılması konusuna ilişkin usuller ve işverence tutulması zorunlu kayıtların şekli Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanacak bir yönetmelikle gösterileceği belirtilmiştir.

03.03.2004 tarih ve 25391 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nde de Kanuna paralel bir şekilde yıllık izinlerin kullanımı ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır.

Ayrıca 4857 sayılı Kanun'un "Yıllık ücretli izin hükümlerine aykırılık" başlıklı 103'üncü maddesinde 59'uncu madde gereğince hak edilmiş izni kullanmadan iş aklının sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya 60'ıncı maddede belirtilen yönetmeliğin esas ve usullerine aykırı olarak izni kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

Yukarıda yer alan düzenlemelere göre işçiler yıllık izin haklarından feragat edemezler. İşçilerin emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları ücrete dönüşmektedir. Yıllık izin karşılığı yapılacak olan bu ücret ödemesi de işçinin son ücreti üzerinden olacağı için işçinin eline çok yüksek miktarlarda ücret geçebilmektedir. Bu uygulama da işçilerin yıllık izinlerini kullanmaktan ziyade son ücretleri üzerinden karşılığını almalarına neden olmaktadır. Ancak bu durum idareler adına daha fazla külfet getirici bir durum olabilmektedir. Zira anayasal bir hak olan yıllık izinlerin kullandırılmaması durumunda idareler 4857 sayılı İş Kanunu'nun 103'üncü maddesi gereğince idari para cezası ile karşı karşıya kalabilecektir. Ayrıca biriken yıllık izin

sürelerinin ücrete dönüşmesi halinde idare açısından çok yüksek miktarlarda ödeme yapma durumu ortaya çıkacaktır.

Kamu idaresi cevabında işçilerin birikmiş yıllık izinlerinin kullanılmasının sağlanması için tüm müdürlüklere yazı yazıldığı ifade edilmektedir.

Yukarıda açıklanan nedenlerle hem mevzuata uygunluk açısından hem de Belediyeye ek mali külfet getirmemesi amacıyla işçilerin birikmiş yıllık izinlerin kullandırılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 3: Yapım İşlerinde İdarenin Onayı Olmadan Yüklenici Tarafından Alt Yüklenici Çalıştırılması

Belediyece yürütülen yapım işlerinde, işlerin yüklenicileri tarafından alt yüklenicilerin çalıştırıldığı, fakat çalıştırılan bu alt yükleniciler için idarece herhangi bir onay verilmediği görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesinin “Alt yüklenicilerin çalıştırılması ve sorumlulukları” başlıklı 20’nci maddesinde; 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 11’inci maddesi uyarınca ihaleye katılamayacak olanlar, 58’inci maddesi uyarınca ihalelere katılmaktan yasaklı olanlar ve 53’üncü maddesinin (b) bendinin 8 inci alt bendi gereğince alınacak Cumhurbaşkanlığı Kararında belirtilen yabancı istekliler ile 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun 26’ncı maddesi uyarınca yasaklı olanların alt yüklenici olamayacakları, işin tamamının hiçbir suretle alt yükleniciler marifetiyle yaptırılamayacağı belirtilmiştir. Ayrıca yüklenicinin, idare tarafından onaylanan alt yükleniciler ile bunlar işe başlamadan önce sözleşme yapması ve bir örneğini idareye vermesi gerektiği, idarece onaylanmayan alt yüklenicilerin hiçbir suretle iş yerinde çalışamayacağı açıkça belirtilmiştir.

Kamu idaresi cevabında bahsi geçen bulguyla ilgili olarak devam eden işlerde ve yeni başlayacak işlerde konunun daha detaylıca ve dikkatlice takip edileceği ifade edilmektedir.

İdareye ait yapım işlerinde İdarece onaylanmayan alt yüklenicilerin çalıştırılması yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil ettiği değerlendirilmektedir.

BULGU 4: Kurumsal Mali Durum ve Beklentiler Raporunun Hazırlanmaması

Yapılan incelemede Belediye tarafından Kurumsal Mali Durum ve Beklentiler Raporunun hazırlanıp kamuoyuna açıklanmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 30'uncu maddesinde, genel yönetim kapsamındaki idarelerin, ilk altı aylık bütçe uygulama sonuçları, ikinci altı aya ilişkin beklentiler ve hedefler ile faaliyetlerini Temmuz ayı içinde kamuoyuna açıklayacakları hükme bağlanmıştır. Söz konusu düzenleme ile kamu hizmetlerinin yürütülmesinde ve bütçe uygulamalarında mali saydamlığın ve hesap verilebilirliğin artırılması ve kamuoyunun kamu idareleri üzerindeki genel denetim ve gözetim fonksiyonunun gereği şekilde gerçekleştirilmesinin sağlanması amaçlanmaktadır. Bu amaç doğrultusunda, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri arasında yer alan Belediyeler yılın ilk altı aylık dönemine ilişkin bütçe uygulama sonuçlarının, ikinci altı aya ilişkin beklentiler ve hedefler ile yapılması planlanan faaliyetlerinin yer aldığı Kurumsal Mali Durum ve Beklentiler Raporunun hazırlamak zorundadırlar.

Kamu idaresi cevabında 2022 yılında gerekli çalışmaların yapılacağı ifade edilmektedir.

Yukarıda açıklanan gerekçelerle, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri arasında yer alan Belediyenin yılın ilk altı aylık dönemine ilişkin bütçe uygulama sonuçlarının, ikinci altı aya ilişkin beklentiler ve hedefler ile yapılması planlanan faaliyetlerinin yer alması gereken Kurumsal Mali Durum ve Beklentiler Raporunun hazırlanması ve kamuoyunun bilgisine sunulması gerektiği değerlendirilmektedir.

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: ÖNCEKİ YIL/YILLAR SAYIŞTAY DENETİM RAPORUNA İLİŞKİN İZLEME FORMU**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
İhale Mevzuatı Uygulamaları ve Kurumsal Yönetim Konularında Danışmanlık Hizmeti Alımı Yapılması	2019	Yerine Getirilmedi	Bulgu doğrultusunda 2022 yılında Danışmanlık hizmeti alımının yapılmayacağı ifade edilmiştir. Bulgu konusu husus 2021 yılı Düzenlilik Denetimi raporumuza alınmıştır.
Taşınmaz Malların Envanter ve Kayıtları ile Cins Tashihlerinin ve Tahsisli Taşınmazların İlgili Hesaba Kaydının Yapılmaması	2019	Kısmen Yerine Getirildi	Bulgu doğrultusunda gerekli işlemlerin yürütülmeye başlandığı ifade edilmiş, yapılan incelemeden taşınmazların önemli bir kısmının kayıt işlemlerinin tamamlanmadığı görülmüştür. Bu husus tekrardan 2021 yılı Düzenlilik Denetimi Raporuna alınmıştır.