



T.C.  
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

# BURSA İNEGÖL BELEDİYESİ

## 2022 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

**Kasım 2023**



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 .....	10
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	10
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ .....	10
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	13
7.	DENETİM BULGULARI.....	13
8.	EKLER.....	38



## TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu .....	3
Tablo 2: 2022 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu .....	4
Tablo 3: 2022 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu .....	4
Tablo 4: 2022 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri.....	6
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri.....	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler .....	7
Tablo 8: Spor Kulübü ve Derneklere Tahsis Edilen Taşınmazlar.....	25



## **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

1. Taşınmaz Kayıt İşlemlerinin Yönetmelik Hükümlerine Uygun Şekilde Yapılmaması
2. Belediyece Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Yapılan Taşınmaz Tahsislerinin Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması
3. Hizmet Alımı Sözleşmeleri Kapsamında Çalıştırılmakta Olan İşçilerin Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Ayrılmaması

### B. Diğer Bulgular

1. Kullanılan Tüketim Malzemelerinin Zamanında Giderleştirilmemesi
2. Belediye Adına Bursa Su ve Kanalizasyon İdaresince Evsel Atık Bertaraf Ücretlerinin Tahsil Edilmemesi
3. Bazı Taşınmazların Spor Kulübü ve Derneklere Tahsis Edilmesi
4. Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Alınmaması
5. Belediyeye Ait Bazı Taşınmazların Kira Süresi Sona Ermesine Rağmen Süre Uzatımı Yolu ile Kullandırılmaya Devam Edilmesi ve Başka Kişilere Devir Edilmesine İzin Verilmesi
6. Belediyenin Bazı Müdürlüklerince Temsil ve Ağırlama Ödeneklerinin Kullanılması
7. Belediye Şirketinden İstihdam Edilen İşçilere Kanunda Yer Alan Yasal Sınırın Üzerinde Fazla Çalışma Yaptırılması
8. İşçilerin Kanunda Belirtilen Yıllık İzinlerinin Kullandırılmaması
9. Yapım İşlerinde Süre Uzatımı Hesabının Açıkça Gösterilmemesi
10. Ön Mali Kontrole Tabi İhalelerin Görüş İçin Mali Hizmetler Müdürlüğüne Gönderilmemesi

## 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 2 birim belirlenmiştir. Bunlar Özel Kalem Müdürlüğü ve Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğüdür. Başkana bağlı memurlar arasından atanan 2 başkan yardımcısı, meclis üyeleri arasından atanan 3 başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin 19 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.

**Tablo 1: Personel Durumu**

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	437	159
Sözleşmeli Personel		51
Kadrolu İşçi	195	31
Geçici İşçi	-	-
<b>Toplam</b>	<b>632</b>	<b>241</b>
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel		569

Belediyenin doğrudan hissedarı olduğu toplam 6 şirket bulunmaktadır

### 1.3. Mali Yapı

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 12'nci maddesine göre, genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri içinde mahalli idareler bütçeleri de sayılmış, mahalli idare bütçesi, mahalli idare kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesi olarak tanımlanmıştır. Bütçe işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre yürütülmektedir.

Bütçe; belediyenin stratejik planına ve performans programına uygun olarak, analitik bütçe sistemine göre belediye başkanı tarafından hazırlanan, mali yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren ve belediye meclisince kabul edilen bir karardır. Bu kapsamda İnegöl Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

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

**Tablo 2: 2022 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu**

E- K o d u	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	49.669.000,00	6.125.858,19 / 1.854.082,44	53.940.775,75	49.733.823,82	4.206.951,93	0,00
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	6.890.000,00	365.295,19 / 177.788,23	7.077.506,96	6.982.004,02	95.502,94	0,00
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0,00	131.792.750,00	24.879.033,25 / 9.534.501,05	147.137.282,20	146.107.475,75	1.029.806,45	0,00
04	Faiz Giderleri	0,00	935.000,00	0,00 / 130.000,00	805.000,00	783.588,75	21.411,25	0,00
05	Cari Transferler	0,00	15.932.000,00	1.797.221,07 / 2.165.690,88	15.563.530,19	15.359.496,41	204.033,78	0,00
06	Sermaye Giderleri	12.049.242,60	430.961.250,00	71.170.509,24 / 72.361.151,99	441.819.849,85	431.978.197,34	956.675,55	8.884.976,96
07	Sermaye Transferleri	320.000,00	320.000,00	0,00 / 320.000,00	320.000,00	320.000,00	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	20.000.000,00	0,00 / 17.794.702,35	2.205.297,65	0,00	2.205.297,65	0,00
<b>Toplam</b>		<b>12.369.242,60</b>	<b>656.500.000,00</b>	<b>104.337.916,94 / 104.337.916,94</b>	<b>668.869.242,60</b>	<b>651.264.586,09</b>	<b>8.719.679,55</b>	<b>8.884.976,96</b>

İnegöl Belediyesinin 2022 mali yılı bütçesi ile 656.500.000,00 TL ödenek öngörölmüş olup önceki yıldan devreden 12.369.242,60 TL, yıl içinde eklene n 104.337.916,94 TL ve düşülen ödenekle birlikte 2022 yılı ödenek toplamı 668.869.242,60 TL olmuştur. Yıl içinde 651.264.586,09 TL bütçe gideri yapılmış, 8.719.679,55 TL ödenek iptal edilmiştir. Ertesi yıla devreden ödenek 8.884.976,96 TL'dir.

**Tablo 3: 2022 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu**

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	113.336.000,00	119.434.700,06	48.769,96	119.385.930,10	105,34%
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	19.391.000,00	17.931.534,77	74.414,00	17.857.120,77	92,09%
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	7.003.000,00	22.688.718,96	0,00	22.688.718,96	323,99%
05- Diğer Gelirler	261.033.000,00	267.698.653,82	38.486,85	267.660.166,97	102,54%
06- Sermaye Gelirleri	255.861.000,00	159.299.497,98	3.342.618,00	155.956.879,98	60,95%

08-Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	
09- Red ve İadeler (-)	124.000,00		3.504.288,81		2826,04%
<b>Toplam</b>	<b>656.500.000,00</b>	<b>587.053.105,59</b>	<b>3.504.288,81</b>	<b>583.548.816,78</b>	<b>88,89%</b>

Buna göre 2022 yılında net bütçe geliri %88,89 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri (%105,34) ve alınan bağış ve yardımlar (%323,99) beklenenin çok üstünde gerçekleşmiştir. Sermaye gelirlerindeki (%60,95) azalış, beklenenden daha az taşınmaz satılmasından kaynaklanmaktadır.

**Tablo 4: 2022 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu**

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Toplam Bütçe Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	53.940.775,75	49.733.823,82	92,20%
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	7.077.506,96	6.982.004,02	98,65%
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	147.137.282,20	146.107.475,75	99,30%
04- Faiz Gideri	805.000,00	783.588,75	97,34%
05- Cari Transferler	15.563.530,19	15.359.496,41	98,69%
06- Sermaye Giderleri	441.819.849,85	431.978.197,34	97,77%
07- Sermaye Transferleri	320.000,00	320.000,00	100,00%
08- Borç Verme	0,00	0,00	
09- Yedek Ödenekler	2.205.297,65	0,00	
<b>Toplam</b>	<b>668.869.242,60</b>	<b>651.264.586,09</b>	<b>97,37%</b>

Buna göre 2022 yılında bütçe giderleri %97,37 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 2021 yılının 2020 yılına, 2022 yılının 2021 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

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

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2020 Yılı (TL) (A)	2021 Yılı (TL) (B)	2022 Yılı (TL) (C)	2021-2020 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2022-2021 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	60.529.176,46	75.594.866,17	119.434.700,06	24,89%	57,99%
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	23.897.355,14	13.617.112,09	17.931.534,77	-43,02%	31,68%
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	4.172.367,21	3.913.153,69	22.688.718,96	-6,21%	479,81%
Diğer Gelirler	110.896.387,07	159.600.762,81	267.698.653,82	43,92%	67,73%
Sermaye Gelirleri	11.967.277,25	14.609.824,44	159.299.497,98	22,08%	990,36%
<b>Toplam</b>	<b>211.462.563,13</b>	<b>267.335.719,20</b>	<b>587.053.105,59</b>	<b>26,42%</b>	<b>119,59%</b>
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	239.399,19	314.594,28	3.504.288,81	31,41%	1013,91%
<b>Net Toplam</b>	<b>211.223.163,94</b>	<b>267.021.124,92</b>	<b>583.548.816,78</b>	<b>26,42%</b>	<b>118,54%</b>

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2022 yılında gelirler bir önceki yıla göre 316.527.691,86 TL'lik (%118,54) artış göstermiştir. Bu çerçevede; sermaye gelirlerinde 144.689.673,54 TL (%990,36) ve alınan bağış ve yardım ile özel gelirlerde 18.775.565,27 TL (%479,81) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur. Artışın büyük bir kısmı taşınmaz satış gelirlerinden kaynaklanmaktadır.

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

Bütçe Giderinin Çeşidi	2020 Yılı (TL) (A)	2021 Yılı (TL) (B)	2022 Yılı (TL) (C)	2021-2020 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2022-2021 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	27.179.272,12	29.573.393,59	49.733.823,82	8,81%	68,17%
SGK Devlet Prim Giderleri	3.860.335,39	4.489.695,96	6.982.004,02	16,30%	55,51%
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	50.294.029,92	80.096.664,75	146.107.475,75	59,26%	82,41%
Faiz Giderleri	2.684.559,83	1.787.715,32	783.588,75	-33,41%	-56,17%
Cari Transferler	7.397.374,73	7.920.195,62	15.359.496,41	7,07%	93,93%
Sermaye Giderleri	62.765.907,91	158.947.637,03	431.978.197,34	153,24%	171,77%
Sermaye Transferleri	1.530.000,00	150.000,00	320.000,00	-90,20%	113,33%
<b>Toplam</b>	<b>155.711.479,90</b>	<b>282.965.302,27</b>	<b>651.264.586,09</b>	<b>81,72%</b>	<b>130,16%</b>

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2022 yılında 2021 yılına göre 368.299.283,82 TL (%130,16) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2022 yılında personel giderlerinin 20.160.430,23 TL (%68,17), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 2.492.308,06

TL (%55,51), mal ve hizmet alım giderlerinin 66.010.811,00 TL (%82,41) ve sermaye giderlerinin 273.030.560,31 TL (%171,77) arttığı görülmektedir. Buna karşın faiz giderlerinde 1.004.126,57 TL'lik (%56,17) bir azalış olmuştur.

Sermaye giderlerindeki olumlu artışa rağmen faiz giderlerinin düşmesi, Belediyenin mali disiplinden taviz vermediğini ve yapılan yatırımların finansmanında öz kaynakların tercih edildiğini göstermektedir.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2022 yılı Faaliyet Gideri 307.977.175,40 TL, Faaliyet Geliri 486.536.005,20 TL olup, Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 178.558.829,80 TL olarak gerçekleşmiştir.

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	İnel Geridönüşüm Atık Değerlendirme Akaryakıt İnş. Tekstil, Konfeksiyon, Turizm, Spor, Radyo, Televizyon, Organizasyon, Kafeterya, Eğitim, Ağaç Kiralama San. ve Tic. Ltd. Şti.	500.000,00	500.000,00	100%
3	İnturaş İnegöl Sosyal ve Kültürel Hizmetler Turizm A.Ş.	225.000,00	224.106,43	99,60%
4	Oylat Kaplıcaları İşletmesi Turizm İnş. A.Ş.	5.500.000,00	1.102.567,72	20,04%
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	3.421,00	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 itibariyle 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 Sayıştay'a 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 Mali Yönetim 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 (21) 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.

### **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; 2022 Yılı Performans Programı 06.10.2021 tarihinde İnegöl Belediye Meclisi kararı ile onaylanmış 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 <https://www.inegol.bel.tr/kurumsal/kurum/eylem-planlari/> adresinde kamuoyu ile paylaşılmıştır. İdare Risk Stratejisi Eylem Planı hazırlanmış olup, çalışma kapsamında risklerin gerçekleşme ihtimali-olası etkileri belirlenmiştir.

### **Kontrol Faaliyetleri Standartları**

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmıştır ve personele duyurulmuştur. İdare tarafından yetki devirleri mevzuata uygun yapılmıştır. İdarede yapılan görevlendirmelerde, personel mevcudu yetersizliğinden dolayı görevler ayrılığı ilkesine kısmen uyulmadığı görülmüştür. İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'ın “Görevler ayrılığı ilkesi” başlıklı 15'inci maddesinde belirtildiği şekilde Harcama Yetkilisi ile Muhasebe Yetkilisi görevleri farklı personeller tarafından yürütülmektedir. Ancak ön mali kontrol görevlisi personeli bulunmamaktadır.

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 kurulamamıştır.Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi mevcut değildir.

### **Bilgi ve İletişim Standartları**

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır. İdare tarafından 2021-2022 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 birimi olmadığından, iç kontrol sistemine ilişkin denetim ve raporlama çalışmaları mevcut değildir.

## **6. DENETİM GÖRÜŞÜ**

Bursa İnegöl Belediyesi 2022 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, "Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular" bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

## **7. DENETİM BULGULARI**

Raporda yer alan bulgular, denetimler sonucunda tespit edilen hususlara kamu idaresi tarafından verilen cevapların değerlendirilmesi suretiyle düzenlenmiştir.

### **A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR**

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

---

---

## **BULGU 1: Taşınmaz Kayıt İşlemlerinin Yönetmelik Hükümlerine Uygun Şekilde Yapılmaması**

İdare taşınmazlarının tapu bilgilerinin fiili durumla uyumlulaştırılması, numaralandırması, dosyalanması ve cins tashihi işlemlerinin Yönetmelik hükümlerine uygun şekilde yapılmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali 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.

İdare tarafından, belirtilen hususa ilişkin çalışmalara başlanılacağı ifade edilmiş olmakla birlikte, bu konunun 2020 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer aldığı, ancak hatalı



uygulamanın devam ettiği tespit edilmiştir.

Taşınmaz kayıt işlemleri anılan Yönetmelik hükümlerine uygun şekilde yapılmadığından, mali tablolarda yer alan taşınmaz hesapların gerçek durumu yansıtmadığı değerlendirilmiştir.

## **BULGU 2: Belediye Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Yapılan Taşınmaz Tahsislerinin Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması**

Belediyenin diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis ettiği taşınmazların muhasebe kayıtlarının yapılmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Taşınmaz tahsisi" başlıklı 47'nci maddesinde kamu idarelerinin, kanunlarında belirtilen kamu hizmetlerini yerine getirmek amacıyla mülkiyetlerindeki taşınmazları birbirlerine tahsis edebileceği hüküm altına alınmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75'inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde, belediyelerin kendilerine ait taşınmazları, asli görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak kamu kurum ve kuruluşlarına devredebileceği veya süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere tahsis edebileceği belirtilmiştir.

Tahsis işleminin konusu olan taşınmaz mal, kamu hizmetinin ifası amacıyla ilgili idarenin kullanımına bırakıldığından tahsis yapan ve yapılan idarelerin, bu kaynakların tam ve doğru olarak raporlanmasını sağlamak için tahsis işlemini muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Nitekim Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 188 ve 192'nci maddelerinde de tahsis edilen taşınmazların niteliğine göre, 250 Arazi ve Arsalar Hesabı veya 252 Binalar Hesabında takip edileceği hükmüne yer verilmiştir. Anılan Yönetmelik'in 189 ve 193'üncü maddelerinde ise tahsis işleminin muhasebe kayıtlarının nasıl yapılacağı ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Buna göre; İdare tarafından tahsis edilen taşınmazların, kayıtlı değerleri üzerinden 252.02 Binalar veya 250.02 Arazi ve Arsalar Hesabına alacak, 500.11 Net Değer Hesabına borç; ayrılmış amortisman tutarlarının da 500.13 Net Değer Hesabına alacak, 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç kaydedilmesi gerekmektedir.

Tahsise konu edilen taşınmaz işlemleri üzerinde yapılan incelemelerde, diğer kamu idarelerine yetmiş iki (72) adet taşınmaz tahsis edildiği, ancak söz konusu tahsislere ilişkin muhasebe kayıtlarının hiç yapılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi tarafından tahsis edilen taşınmazların tamamının kayıtlı bedeli olmadığı ve henüz kapsamlı bir değer tespit çalışması yapılmadığı için tahsis edilen taşınmazların kayıtlı bedellerine ilişkin tam bir tutar belirlenememiştir. Bu nedenle, hatanın mali tablolara olan etkisi net olarak bilinmemektedir.

Kamu İdaresi belirtilen hususa ilişkin çalışmalara başlanılacağı belirtilmiş olmakla birlikte, İdarenin taşınmaz hesapları bakımından 2022 yılı mali tablolarında oluşan hatayı düzeltici etkisi bulunmamaktadır.

Sonuç olarak, taşınmazların iyi yönetilmesi ve izlenebilmesi için tahsis edilen veya tahsisli kullanılan taşınmazların, muhasebenin temel kavramlarından biri olan tam açıklama kavramı gereğince ilgili düzenlemelerde belirtilen şekilde muhasebe kayıtlarının yapılması sağlanmalıdır.

### **BULGU 3: Hizmet Alımı Sözleşmeleri Kapsamında Çalıştırılmakta Olan İşçilerin Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Ayrılması**

696 sayılı KHK ile belediye şirketinde işçi statüsüne geçirilen ve doğrudan hizmet alımı sözleşmesi çerçevesinde istihdam edilen işçiler için kıdem tazminatı karşılıklarının ayrılmadığı görülmüştür.

Personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarında kamu işverenlerinin kıdem tazminatından sorumluluğu ile ilgili olarak 11.09.2014 tarihinde yürürlüğe giren 6552 sayılı İş Kanunu İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması İle Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun'un 8'inci maddesiyle 4857 sayılı İş Kanunu'nun 112'nci maddesine eklenen ikinci, üçüncü ve beşinci fıkralarında, Kanun kapsamında yer alan işçilerin iş sözleşmesinin kıdem tazminatına hak kazanacak şekilde sona ermesi hâlinde işçilerin kıdem tazminatlarının çalıştırıldığı son kamu kurum veya kuruluşu tarafından ödeneğin yeterli olup olmadığına bakılmaksızın doğrudan işçinin banka hesabına ödeneceği belirtilmiştir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Temel kavramlar" başlıklı 5'inci maddesinin 1'inci fıkrasının (c) bendine göre, ihtiyatlılık kavramı gereği, muhasebe uygulamasında muhtemel risklere ve olaylara karşı bu Yönetmelik'te belirtilen durumlarda karşılık ayrılması gerekmektedir.

Aynı Yönetmelik'in "Faaliyet sonuçları tablosu ilkeleri" başlıklı 6'ncı maddesinin 1'inci fıkrasının (d) bendinde, koşullu yükümlülüklerden kaynaklanan ve kamu idarelerinden

kaynakların çıkışına neden olabileceği güvenilir bir biçimde tahmin edilen tutarlar için karşılık ayrılacağı ve faaliyet sonuçları tablosuna yansıtılacağı hüküm altına alınmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 330'uncu maddesinde, 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılan uzun vadeli kıdem tazminatları karşılıklarının izlenmesi için kullanılacağı; 331'inci maddesinde, hesaplanan kıdem tazminatı karşılık tutarlarının 472 No.lu hesaba alacak, 630 Giderler Hesabı'na borç kaydedileceği belirtilmektedir.

Anılan Yönetmelik'in 500 Net Değer/Sermaye Hesabına ilişkin olarak düzenlenen "Hesabın işleyişi" başlıklı 347'nci maddesinde, daha önce kayıtlara alınmamış olan yabancı kaynak tutarlarının bu hesaba borç, ilgili yabancı kaynak hesabına ise alacak kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

En son yayımlanan Mahalli İdareler 2018 Yılı Detaylı Hesap Planı'nda da 472-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının yardımcı hesap kodlarında sürekli, geçici ve taşeron işçiler için ayrılacak kıdem tazminatı karşılıkları için ayrı ayrı yardımcı hesap kodları belirlenmiştir. Bu düzenlemeye göre belediye şirketlerinde hizmet alımı sözleşmesi ile çalıştırılan işçilerin kıdem tazminatları için ayrılan karşılıkların, niteliğine uygun olarak 472. 03 Taşeron İşçilerin Kıdem Tazminatı Karşılıkları Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

Aktarılan mevzuat hükümleri doğrultusunda, belediye şirketinde istihdam edilen işçiler için ihtiyatlılık ve dönemsellik kavramları gereği 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının kullanılması suretiyle karşılık ayrılması ve faaliyet dönemi içerisinde ödeneceği öngörülen kıdem tazminatlarını 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına aktarılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, 2018 yılında 696 sayılı KHK kapsamında belediye şirketinden işçi statüsüne geçirilen işçiler için 2018 yılından itibaren kıdem tazminatı karşılıklarının ayrılmadığı ve söz konusu personelinin kıdem tazminatlarının doğrudan gider yapılarak ödendiği görülmüştür. Bunun sonucu olarak; 2022 yılında belediye şirketinden istihdam edilen işçilerden iş akdi sona erenlere ödenen kıdem tazminatına ilişkin toplam 3.687.936,28 TL'lik tutar doğrudan 630 Giderler Hesabına kaydedilmiştir.

İdare cevabında, İnegöl Belediyesi Personel Hizmetleri Ltd. Şti. 08.02.2023 tarih ve sayılı yazı ile bilgi istenildiği, gelen cevabi yazıya istinaden belirtildiği gibi işlem tesis edileceği ifade edilmiştir. Oysa yukarıda açıkça izah edildiği üzere, belediyede çalışan kadrolu ve geçici işçiler için ayrılan kıdem tazminat karşılıklarının şirket personeli içinde aynı şekilde ayrılması gerekmektedir.

Bu itibarla, Belediyede istihdam edilen işçiler için kıdem tazminatı karşılıklarının ayrılmaması ve bunların ilgili hesaplara kaydedilmemesi sonucu, 630 Giderler Hesabı, 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı ve 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının hatalı kayıtları nedeniyle 2022 yılı mali tablolarının gerçek durumu yansıtmadığı tespit edilmiş olup, İdarece mevzuatta belirtilen hesaplar kullanılarak, kıdem tazminatı karşılıklarının doğru hesaplara kaydedilmesi sağlanmalıdır.

## **B. DİĞER BULGULAR**

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

### **BULGU 1: Kullanılan Tüketim Malzemelerinin Zamanında Giderleştirilmemesi**

150-İlk Madde ve Malzemeler Hesabında kayıtlı bulunan tüketim malzemelerinin zamanında giderleştirilmediği ve Belediyenin birçok birime ait malzemelerin giderleştirme işlemlerinin tek seferde olmak üzere yılsonunda yapıldığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabına ilişkin "Hesabın işleyişi" başlıklı 116'ncı maddesi uyarınca tüketilmek amacıyla kamu idaresinin ilgili birimlerine verilen veya kullanılan ilk madde ve malzemelerin 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabına alacak, 630 Giderler Hesabına borç kaydedilerek giderleştirileceği düzenlenmiştir.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Taşınır Giriş ve Çıkış İşlemlerinin Muhasebe Birimine Bildirilmesi" başlıklı 30'uncu maddesinin ikinci fıkrasına göre; Belediyelerde üç ayı geçmemek üzere üst yöneticiler tarafından belirlenen sürede, kullanılmış tüketim malzemelerinin taşınır 2'nci düzey detay kodu bazında düzenlenen onaylı bir listesinin en geç ilgili dönemin son iş günü mesai bitimine kadar muhasebe birimine gönderilmesi gerekmektedir.

Bu Yönetmelik'te tüketim malzemelerinin çıkış işlemlerinin muhasebeye bildiriminde özel bir düzenleme öngörülmüştür. Bu doğrultuda tüketim malzemelerinin çıkış işlemlerinde üç ayı geçmemek üzere üst yönetici tarafından belirlenecek sürelerde kullanılmış tüketim malzemelerinin taşınır 2'nci düzey detay kodu bazında düzenlenen onaylı bir listesinin, en geç ilgili dönemin son iş günü mesai bitimine kadar muhasebe birimine gönderilmesi gerekmektedir.

Belediyenin Birleştirilmiş Veriler Defterinin incelenmesi sonucunda; 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabından üç aylık dönemler itibarıyla yapılması gereken çıkışların yılsonu itibarıyla toplu olarak yapıldığı ve Yönetmelik'te belirtilen üç ay sınırına riayet edilmediği görülmüştür.

Kamu idaresinin cevabında, taşınır çıkış işlemleri üç aylık dönemlerde yapılmaya başlandığı ifade edilmiştir.”

Yukarıda açıklanan mevzuat çerçevesinde; 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabında izlenmekte olan tüketim malzemelerinin, tüketime sevk edildikçe, her üç ayın sonunda 630.14 İlk Madde ve Malzeme Giderleri Hesabının kullanılması suretiyle giderleştirilmesi sağlanmalıdır.

## **BULGU 2: Belediye Adına Bursa Su ve Kanalizasyon İdaresince Eysel Atık Bertaraf Ücretlerinin Tahsil Edilmemesi**

Belediye Meclisi tarafından evsel katı atık tarifesi belirlenmesine rağmen Bursa Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (BUSKİ) tarafından İnegöl Belediyesi adına tahsil edilmesi gereken evsel atık bertaraf bedellerinin su faturaları ile tahsil edilmediği ve bu suretle Belediyeye herhangi bir gelir aktarılmadığı tespit edilmiştir.

2872 sayılı Çevre Kanunu'nun “İzin alma, arıtma ve bertaraf etme yükümlülüğü” başlıklı 11'inci maddesinde; Büyükşehir belediyeleri ve belediyelerin evsel katı atık bertaraf tesislerini kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmekle yükümlü oldukları, bu hizmetten yararlanan ve/veya yararlanacakların, sorumlu yönetimlerin yapacağı yatırım, işletme, bakım, onarım ve ıslah harcamalarına katılmakla yükümlü oldukları, bu hizmetten yararlananlardan, belediye meclisince belirlenecek tarifeye göre katı atık toplama, taşıma ve bertaraf ücreti alınacağı, bu fıkra uyarınca tahsil edilen ücretlerin, katı atıkla ilgili hizmetler dışında kullanılamayacağı düzenlenmiştir.

Bu tesislerle ilgili olarak verilen tüm hizmetleri karşılayabilecek tam maliyet esaslı tarifelerin; atıksu altyapı yönetimleri, büyükşehir belediyeleri ve belediyeler tarafından belirlenmesi, ayarlanması ve uygulanmasına yönelik olarak, 27.10.2010 tarih ve 27742 sayılı Resmî Gazete'de “Atıksu Altyapı ve Eysel Katı Atık Bertaraf Tesisleri Tarifelerinin Belirlenmesinde Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik” yayımlanmıştır. Ayrıca, evsel katı atık idarelerine, atık üreticilerine sağladıkları evsel katı atık hizmetleri için evsel katı atık tarifelerinin ve ücretlerinin belirlenmesi konusunda yol göstermek amacıyla Eysel Katı Atık Tarifelerinin Belirlenmesine Yönelik Kılavuz yayımlanmıştır.

Bahsi geçen Yönetmelik'in 4'üncü maddesinin birinci fıkrası c bendinde “*evsel katı atık idareleri, büyükşehir belediyelerini, diğer belediyeleri ve belediye birliklerini ifade eder*”, 8'inci maddesinin birinci fıkrası (b) bendinde “ *evsel katı atık idareleri; evsel katı atık hizmetlerine ilişkin tarifeleri belirlemek, (c) bendinde de evsel katı atık ücretini toplamakla yükümlüdür.*” denilmektedir.

Söz konusu ücretlerin tahsil edilebilmesi için aynı Yönetmelik'in 12'nci maddesine göre; her bir abone için toplam sistem maliyeti o aboneye verilen veya verilecek hizmete göre hesaplanması, hizmetten yararlanan veya yararlanacak olan her abone ile evsel katı atık idaresinin karşılıklı sözleşme yapması ve bu sözleşmelerde abonenin veya atık üreticisinin hangi hizmetten yararlandığı ve hangi tarife türü üzerinden ücretlendirileceğinin belirlenmiş olması gerekmektedir.

Aynı Yönetmelik'in “Faturalandırma” başlıklı 22'nci maddesinde; “(1) *Atıksu ve evsel katı atık hizmetlerine ait ücretlendirme yapılan hizmetin karşılığı olarak müstakilen, düzenli aralıklarla su faturaları üzerinden yapılır.*” denilmektedir.

Yukarıdaki hükümlere göre; Mahalli İdareler, evsel katı atık bertaraf tesislerini kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettiirmekle yükümlüdürler. Evsel katı atık bertaraf tesislerinin faaliyet ve hizmetlerinden yararlananlardan, belediye meclisince belirlenecek tarifeye göre katı atık toplama, taşıma ve bertaraf ücreti alınması gerekir. Atıksu ve evsel katı atık hizmetlerine ait ücretlendirme, yapılan hizmetin karşılığı olarak müstakilen, düzenli aralıklarla su faturaları üzerinden yapılır. Büyükşehir Belediyesi olan yerlerde 2560 sayılı Kanun'a göre su faturalarını düzenleyen kurum, Büyükşehir Belediyelerinin bağlı kuruluşu olan Su ve Kanalizasyon İdareleridir.

Bu nedenlerle, Su ve Kanalizasyon İdarelerince, evsel katı atık hizmetleri ücretleri su faturaları ile tahakkuk ettirilerek hizmetten yararlanan abonelerden tahsil edilmeli ve bu tutarlar ilgili ilçe belediyelerine aktarılmalıdır.

Yapılan incelemede, Bursa Büyükşehir Belediyesi Meclisinin 24.09.2020 tarih 2020/610 esas ve 1306 no'lu kararıyla katı atık bedellerinin su faturalarıyla tahsili uygulamasına son verilmesine ve bu bedellerin ilgili ilçe belediyelerince tahsil edilmesine karar verildiği tespit edilmiştir.

Bu karar 01.10.2020 tarihinden itibaren geçerli olup BUSKİ bu tarihten sonra evsel katı atık bedellerinin su faturalarıyla tahsili uygulamasına son vermiştir. Bursa Büyükşehir Belediye

Meclisinin evsel katı atık bedellerinin tahsil işleminin durdurulması yönünde aldığı 24.09.2020 tarihli 1306 sayılı meclis kararının Bursa 1. İdare Mahkemesinin 30.11.2021 tarih ve 2021/1152 sayılı kararı ile iptal edildiği ancak, Büyükşehir Belediye Meclisinin 18.01.2022 tarihli 153 sayılı kararı ile evsel katı atık bedellerinin tahsilatlarının ertelenmesi kararı alındığı için bu kararın uygulanmasına devam edildiği görülmüştür.

Söz konusu husus 2020 Sayıştay Denetim Raporu'nda yer almasına rağmen, 2020 yılı Ekim ayından itibaren BUSKİ tarafından "Atıksu Altyapı ve Evsel Katı Atık Bertaraf Tesisleri Tarifelerinin Belirlenmesinde Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik" uyarınca su faturaları ile tahsil edilmesi gereken evsel katı atık bedelleri tahsil edilmemekte ve ilgili belediyelere herhangi bir gelir aktarımı yapılmamaktadır. Ancak, evsel katı atık bedellerinin BUSKİ tarafından tahsili için Belediyece herhangi yasal başvuru ve hukuki takip sürecinin başlatılmadığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 38'inci maddesi ile Belediye Başkanı'na belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek; 60'ıncı maddesi ile de mali hizmetler birimine ilgili mevzuatı çerçevesinde idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütmek görevi verilmiştir. Ayrıca, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Hesap verme sorumluluğu" başlıklı 8'inci maddesinde; "Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır." denilmektedir.

İdare cevabında, belediyenin geliri olan evsel katı atık bedellerinin tahsili için 2022 yılı tarifelerine ilişkin Meclis Kararı alınarak Büyük Şehir Belediyesine ileildiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; Atıksu Altyapı ve Evsel Katı Atık Bertaraf Tesisleri Tarifelerinin Belirlenmesinde Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik uyarınca evsel katı atık bedellerinin BUSKİ tarafından su faturaları ile tahsil edilmesini ve tahsil edilen tutarların Belediyeye aktarılmasını sağlamak amacıyla yasal başvuru ve hukuki takip sürecinin başlatılması gerekmektedir.

### **BULGU 3: 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 aynı 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, asli 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 Mali 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, ancak, bu Maddede belediye taşınmazlarının tahsisi yapılan kurum ya da kuruluşlarıyla ortak hizmet projeleri geliştirebileceğinin belirtildiği, ancak mülkiyetindeki taşınmazları 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 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.

Bu çerçevede, aşağıdaki tabloda gösterilen taşınmaz tahsislerinin mevzuata aykırı

olduğu, bu yüzden söz konusu tahsislerin iptal edilmesi veya kira bedeli alınması gerektiği değerlendirildiğinden İdarece bu yönde işlem tesis edilmesi uygun olacaktır.

2020 yılı Düzenlilik Denetim Raporunda da mevzuata aykırı tahsisler bulgu konusu yapılmış, bazı dernek ve vakıflardan kira alınmaya başlanılmış olmakla birlikte bazı tahsislere devam edildiği görülmüştür. Aşağıdaki tabloda tahsisi devam eden taşınmazlar gösterilmiştir.

**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	6/7/2022	6/7/2032	-Arsa
5	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
6	Mahmudiye	...Spor Kulübü	10	7/4/2010	7/4/2020	-İki Katlı Sosyal Tes. -Bir Katlı Soyunma Odaları -İki Futbol Sahası
7	Burhaniye	...Spor Kulübü	10	5/11/2018	4/11/2028	-Futbol Sahası -Düğün Salonu -Büfe
8	Burhaniye	... Cemiyeti	10	7/1/2016	6/1/2026	-Bina
9	Cuma	... Derneği	10	3/11/2014	3/11/2024	-Bina

İdare bulgumuza iştirak etmiş olup, gerekli işlemlerin tesis edileceğini bildirmiştir.

Açıklanan nedenlerle, belirtilen taşınmaz tahsisleri kaldırılarak ve gerek görülmesi halinde bunların kiraya verilmesi yönünde işlem tesis edilmesi ve ayrıca buna yönelik olarak Belediye Meclisinin bilgilendirilmesi sağlanmalıdır.

#### **BULGU 4: 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 almaktadır.

Adı geçen Kanun’un 25’inci maddesinde ise geçiş hakkı sağlayıcısı ile işletmeci arasındaki sözleşmenin mevzuat hükümlerine aykırı olmamak koşulu ile serbestçe yapılabileceği belirtilmiştir.

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.

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 bulunmaktadır.

Keza, “Bursa Büyükşehir Belediyesi 2022 Mali Yılı Gelir Tarifesi” 30.11.2021 tarih ve 2021/784 Esas, 2001 Karar no.lu Meclis kararıyla kabul edilmiş olup anılan tarifenin 14’üncü maddesinde “Geçiş Hakkı Hizmetleri Ücret Tarifesi” belirlenmiştir. Söz konusu tarifede Bursa Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisinde kalan yerler için geçiş hakkı ücret bedelleri, geçiş hakkı sözleşmelerinin süreleri, peşin ödenmesi halinde İlçeler için uygulanacak indirim oranları gibi açıklamalara da yer verilmiştir.

Yapılan incelemede, “Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik”e ekli geçiş ücret tarifesinin geçerli olduğu, 01.01.2014 tarihinden bugüne değin, ayrıca söz konusu hususa ilişkin 2020 yılı Sayıştay Denetim Raporunda da yer verilmesine rağmen Bursa Büyükşehir Belediyesince İnegöl Belediyesine geçiş hakkı ücreti olarak herhangi bir gelir aktarımında bulunulmadığı ve İnegöl Belediyesince de bu konuda bir girişimde bulunulmadığı 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 Mali 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.

Sonuç olarak; 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, Bursa Büyükşehir Belediyesine yazılan 31.01.2023 tarihli yazının takibi ve belirlenmiş olan geçiş hakkı ücret tarifesi esas alınarak ve geçmişe yönelik şekilde hesaplanması yapıldıktan sonra Bursa Büyükşehir Belediyesinden tahsilinin sağlanması gerekmektedir.

#### **BULGU 5: Belediyeye Ait Bazı Taşınmazların Kira Süresi Sona Ermesine Rağmen Süre Uzatımı Yolu ile Kullandırılmaya Devam Edilmesi ve Başka Kişilere Devir Edilmesine İzin Verilmesi**

Belediye tarafından kiraya verilen taşınmazlardan bir kısmının kira sözleşmelerinde belirtilen süreler ve bu sürelerden sonra başlayan 10 yıllık uzama süreleri dolmasına rağmen tahliye işlemlerinin tamamlanmadığı, söz konusu taşınmazlar için 2886 sayılı Kanun gereğince tekrardan ihale yapılmadığı, bunun yerine mevcut sözleşmelerin sürelerinin uzatılarak kiracılık ilişkisinin sürdürüldüğü veya devir yoluyla başka kişilere kiraya verdiği 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 Kanun'un "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 ve taşınmazların üçüncü kişilere kiralanması işlemlerinin ise Kanun'un 35'inci maddesinde sayılan ihale usulleri çerçevesinde yürütülmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır.

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.

Ayrıca, belediyelerce kiraya verilen taşınmazların, ihale şartnamesi ve sözleşmesinde belirtilen süre içinde idarenin izni ile bir başkasına devredilmesi 2886 sayılı Kanun'un 66'ncı maddesine göre mümkün bulunmaktadır.

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun 339'uncu maddesinin ikinci fıkrasında; kamu kurum ve kuruluşlarının, hangi usul ve esaslar içinde olursa olsun yaptıkları bütün kira sözleşmelerine bu Kanun hükümlerinin uygulanacağı, aynı Kanun'un 347'nci maddesinin birinci fıkrasında ise; belirli süreli kira sözleşmelerinde kiraya verenin, on yıllık uzama süresi sonunda herhangi bir sebep göstermeksizin sözleşmeye son verebileceği belirtilmiştir.

5393 sayılı Kanun'a göre üç yıla kadar olan kiralama encümenince, üç yılı aşanlar ise meclis tarafından yapılmalıdır. Yine taşınmazın kira süresinin hiçbir halde 10 yıldan fazla olamayacağı 2886 sayılı Kanun ile 6098 sayılı Kanun hükümleri gereğidir.

Buna göre, taşınmazların üç yıldan fazla olarak kiraya verileceği durumlarda meclis kararında taşınmazın kaç yıllığına kiraya verileceği belirlenmeli ve bu sürenin bitiminde yeniden ihaleye çıkılmalıdır.

Diğer yandan, İdarece kiraya verilen taşınmazların ihale şartnamesi ve sözleşmesinde belirtilen süre içinde ita amirinin izni ile başkasına devredilmesine izin verebilir. Kira sözleşme süresinin bitiminde kiracının tahliyesinde 5393 sayılı Kanun'un 15'inci ve 2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesine göre işlem yapılmalıdır. İdare kendisinde olmayan yetkiyi kullanarak taşınmazı üç yıldan fazla veya her yıl kira miktarını belirlemek suretiyle ucu açık bir şekilde yıllarca kiraya vermemeli ve kira süresinin belirsiz bir şekilde uzamasına neden olmamalıdır.

Yapılan incelemede; Belediye mülkiyetindeki muhtelif tarihlerde kiraya verilen bazı

taşınmazlarının sözleşme sürelerinin, kira sürelerinin bitiminde bir veya birden çok kez uzatıldığı, aynı kişilere ihale yapılmaksızın kiralamaya devam edildiği görülmüştür.

Ayrıca, bu kiracılar idareye sözleşmeyi devretmek istediğini bildiren bir yazı ile başvurduğunda, devir ücreti almak suretiyle idare tarafından sözleşmenin devredilmesine onay verilmiş; ihale yapılmaksızın ve kiracısı değiştirilerek sözleşmenin uzatılmaya devam edilmiş olduğu ve sözleşme süreleri sona eren bu tür taşınmazların kiralanması için 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 35'inci maddesi gereği yeniden ihale yapılmadığı ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi hükümlerinin uygulanmadığı görülmüştür.

Yukarıda açıklanan nedenlerle, mülkiyeti Belediyeye ait olup kiraya verilen taşınmazlardan kira süresi sona erenlerin, ihale yapılmaksızın sözleşmelerinin yenilenmesi veya kira sürelerinin uzatılmasının mevcut düzenlemelere uygun olmadığı değerlendirilmiştir.

İdare cevabında, bu hususta gerekli hassasiyetin gösterilmesinin sağlanacağı ifade edilmiştir. Bu konu takip eden denetimlerde izlenecektir.

Bu itibarla; kiraya verilen taşınmazların kira süresi sonunda tahliye edilmesi ve bunların ihale yapılmak suretiyle tekrar kiraya verilmesi için yukarıda belirtilen yasal düzenlemelere uyulması sağlanmalıdır.

#### **BULGU 6: Belediyenin Bazı Müdürlüklerince Temsil ve Ağırlama Ödeneklerinin Kullanılması**

Belediye Başkanının yetkisinde olan temsil, ağırlama ve tören giderlerinin, bazı harcama birimlerinin bütçesine ödenek konulmak suretiyle kullanıldığı tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye başkanının görev ve yetkileri" başlıklı 38'inci maddesinde temsil ve ağırlama giderleri için ayrılan ödeneği kullanmak belediye başkanının görev ve yetkileri arasında sayılmıştır. Aynı Kanun'un "Belediye giderleri" başlıklı 60'ıncı maddesinde temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderlerinin belediye giderleri arasında olduğu belirtilmiştir.

Belediye Bütçesinden Yapılacak Temsil, Ağırlama ve Tören Giderleri Yönergesi'nin "Kapsam" başlıklı 2'inci maddesinde "*Bu Yönerge, belediye idaresinin başı ve temsilcisi olan belediye başkanının bu sıfatının gereği olarak yapacağı temsil, ağırlama ve tören giderleri konusunda uyacağı kuralları kapsar.*" denilmektedir.

Aynı Yönerge'nin 3'üncü maddesinde de "*Temsil-ağırlama ve tören giderlerinin konu,*

*kapsam ve miktarının tayini Belediye başkanının takdirine tabidir.” ifadesine yer verilmiştir.*

Bu hükümler çerçevesinde; temsil, ağırlama ve tören giderleri ödenekleri belediye başkanı tarafından kullanılabilir.

Belediyenin 2022 yılı ödenek cetvelleri ve mali işlemlerinin incelenmesi neticesinde; Başkanlık makamı (Özel Kalem Müdürlüğü) dışında Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü, Kültür ve Sosyal İlişkiler Müdürlüğü, Strateji Geliştirme Müdürlüğü, Temizlik İşleri Müdürlüğü ve Muhtarlık İşleri Müdürlüğü bütçelerine de temsil ve tanıtma giderleri adı altında ödenek konulduğu ve bu kapsamda harcama yapıldığı görülmüştür.

Belediyelerde temsil ve ağırlama giderlerinin harcama yetkisi üst yönetici sıfatıyla belediye başkanlarında olduğu için bu kapsamdaki harcamalar sadece Özel Kalem Müdürlüğü harcama birimi bütçesine konacak ödeneklerle doğrudan Belediye Başkanı tarafından kullanılabilir.

İdare tarafından, bulguya esas konunun tüm idari birimlere bildirildiği ve bu hususta gerekli hassasiyetin gösterilmesi istendiği ifade edilmiştir. Bu konu takip eden denetimlerde izlenecektir.

Buna göre, Temsil, ağırlama bütçesinin Başkanlık makamını temsile yetkili olan Belediye Başkanı tarafından kullanılması gerekmekte olup, bütçenin diğer harcama birimlerinde kullanılmaması gerekmektedir.

#### **BULGU 7: Belediye Şirketinden İstihdam Edilen İşçilere Kanunda Yer Alan Yasal Sınırın Üzerinde Fazla Çalışma Yaptırılması**

Belediyenin şirketinden 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 Resmi 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 2000, 1600, 1400, 1300,1000 ve 750 gibi belirtilen sınırlamayı aşan saatlerde fazla mesai yaptığı ve bu sınırlamaya uyulmadığı görülmüştür.

Ayrıca, fazla mesai ödemelerine esas olan puantaj kayıtlarının sonucunda bazı günlerde 20 saate ulaşan fazla mesai kayıtlarına ulaşıldığı görülmektedir. Normal mesai saati 8 saat olan işçinin 20 saat mesai yapması fiilen imkansız olduğundan, fazla mesaiye ilişkin kayıtların gerçek çalışma saatini yansıtacak şekilde günü gününe yapılması gerekmektedir.

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.

İdare cevabında, bulgu konusunun ilgili mevzuat hükümlerine uygun yapılması için gerekli çalışmaların başlatıldığı ve tüm harcama birimlerine bildirildiği ifade edilmiştir. Bu konu takip eden denetimlerde izlenecektir.

Sonuç olarak, hizmet alımı karşılığında şirketlerden temin edilen işçilerin fazla mesai sürelerinin 4857 sayılı İş Kanunu'na uygun olarak belirlenmesi sağlanmalıdır.

#### **BULGU 8: 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'ncı 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 Resmi 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 (2022 yılında 755 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 kadrolu 31 işçi olup bunlardan 7'sinin 60 ile 100 gün arasında, 7'sinin 100 ile 200 gün arasında, 4'ünün 200 ile 300 gün arasında, 4'ünün 300 ile 400 gün arasında kullanmadığı 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 öngörülemez giderlerin ortaya çıkmasına neden olacaktır.

İdare cevabında, bulgu konusunda ilgili tüm birimlere bilgi verildiği ve sürecin takip

edildiği ifade edilmiştir. Bu konu takip eden denetimlerde izlenecektir.

Belirtilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar çerçevesinde, Belediyede çalışan işçilerin yıllık ücretli izinlerinin, mevzuata uygunluk ve belediyeye ek mali külfet getirmemesi amacıyla biriktirilmeden, zamanında ve düzenli olarak kullanılması sağlanmalıdır.

### **BULGU 9: Yapım İşlerinde Süre Uzatımı Hesabının Açıkça Gösterilmemesi**

İdarece yürütülen yapım işlerinde işe ait süre uzatımlarının neye göre belirlendiği anlaşılamamıştır.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "İşin Süresi ve Sürenin Uzatılması" başlıklı 29'uncu maddesinin 4, 5 ve 6'ncı bentlerinde;

*"(4) İdarenin, sözleşmenin ifasına ilişkin yükümlülüklerini Yüklenicinin kusuru olmaksızın yerine getirmemesi (yer teslimi, projelerin onaylanması, iş programının onaylanması, ödenek yetersizliği gibi) ve bu sebeple sorumluluğu Yükleniciye ait olmayan gecikmelerin meydana gelmesi, bu durumun taahhüdün yerine getirilmesine engel nitelikte olması ve Yüklenicinin bu engeli ortadan kaldırmaya gücünün yetmemiş olması halinde, işi engelleyici sebeplere ve yapılacak işin niteliğine göre, işin bir kısmına veya tamamına ait süre en az gecikilen süre kadar uzatılır.*

*(5) Öngörülemez durumlar nedeniyle bir iş artışının zorunlu olduğu hallerde ilave işin gerektirdiği ek süre Yükleniciye verilir.*

*(6) Mücbir sebepler ve/veya idarenin sebep olduğu hallerden dolayı, işte sorumluluğu yükleniciye ait olmayan gecikmelerin meydana gelmesi halinde, durum idarece incelenerek işi engelleyici sebeplere ve yapılacak işin niteliğine göre işin bir kısmına veya tamamına ait süre uzatılır." denilmektedir.*

Yapım işlerinde İdarece verilecek süre uzatımlarının, yukarıdaki düzenlemede öngörülen gerekçelere dayanarak değerlendirilmesi ve iş programında yapılacak işler dikkate alınarak açık olarak belirlenmesi gerekmektedir. Yasal düzenlemelere dayanarak verilen süre uzatımlarına açık bir sınır çizilmemesi, idarenin bu konuda sınırsız bir yetkisi olduğu anlamına gelmemektedir.

Buna göre, İş artışı nedeniyle verilen süre uzatımlarında, imalatların niteliği, teknik özelliği ve yapım sürelerinin göz önünde bulundurulması, yer teslimi sırasında işin yapımına engel olan durumun bulunduğu durumda yer teslim tutanağında bu hususun belirtilmesi, proje

değişikliği halinde gerekçenin ve verilen sürenin nasıl hesaplandığı ile bu sürenin ne kadar olduğuna ilişkin bir değerlendirme olması ve süre uzatımına konu edilen hususların ne kadar bir gecikmeye sebebiyet verdiği bir tutanakla tespit edilmesi gerekir.

İdare cevabında, yapım işlerinde makul süre uzatım kararları verilmesi konusunda dikkatli olunduğu belirtildi, verilecek süre uzatım kararlarının bir hesaplama yapılmadan, somut veriye dayanmadan bu süreye nasıl ulaşıldığına dair açıklama yapılmamıştır.

Bu nedenle, İdarece zorunlu hallerde verilecek süre uzatımlarında, süre uzatım kararını haklı kılacak sağlam gerekçeler açıkça ortaya konulmalı ve verilen sürenin hesabı belgelendirilmelidir.

### **BULGU 10: Ön Mali Kontrole Tabi İhalelerin Görüş İçin Mali Hizmetler Müdürlüğüne Gönderilmemesi**

Ön mali kontrole tabi mal, hizmet ve yapım işlerinin, İç Kontrol ve Ön Malî Kontrole İlişkin Usul ve Esaslarda belirtilen parasal sınırları aşmasına rağmen Mali Hizmetler Müdürlüğü görüşünün alınmadan ihale edildiği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Ön Mali Kontrol" başlıklı 58'inci maddesinde ön mali kontrolün harcama birimlerinde işlemlerin gerçekleştirilmesi aşamasında yapılan kontroller ile mali hizmetler birimi tarafından yapılan kontrolleri kapsadığı belirtilmiştir. Maddenin devamında ön malî kontrol sürecinin, malî karar ve işlemlerin hazırlanması, yüklenmeye girilmesi, iş ve işlemlerin gerçekleştirilmesi ve belgelendirilmesinden oluştuğu düzenlenmiştir.

Kamu idarelerinde iç kontrol ve ön malî kontrol faaliyetlerinin yürütülmesine ilişkin ilke, iş, işlem ve süreçleri belirlemek üzere 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na dayanılarak İç Kontrol ve Ön Malî Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar düzenlenmiştir.

Söz konusu Usul ve Esaslar'ın 17'nci maddesinde İdarelerin, ihale kanunlarına tâbi olsun veya olmasın harcamayı gerektirecek taahhüt evrakı ve sözleşme tasarılarından tutarı mal ve hizmet alımları için bir milyon Türk Lirasını, yapım işleri için ise üç milyon Türk Lirasını aşanların kontrole tabi olacağı, kontrole tâbi taahhüt evrakı ve sözleşme tasarılarının, bunlara ilişkin tüm bilgi ve belgeleri içerecek şekilde bir işlem dosyası olarak harcama yetkilisi tarafından malî hizmetler birimine gönderileceği, bu evrakların mali hizmetler birimince en geç on işgünü içinde kontrol edildikten sonra görüş yazısı düzenlenerek işlem dosyasının ilgili harcama yetkilisine gönderileceği belirtilmektedir.

Yapılan incelemeler neticesinde; idare tarafından yapılan ihalelere ait taahhüt evrakı ve sözleşme tasarılarında belirtilen tutarların mal ve hizmet alımı işlerinde bir milyon Türk lirasını, yapım işlerinde ise üç milyon Türk lirasını aşmasına rağmen ön mali kontrol için Mali Hizmet Müdürlüğüne gönderilmeden ihale sürecinin sonuçlandırıldığı görülmüştür.

Bu durum mevzuata aykırılık teşkil ettiği gibi, Mali Hizmetler Biriminin önleyici ve düzeltici işlevinden yararlanılmaması ve Belediye kaynaklarının uygun, ekonomik ve verimli kullanılmamasına neden olunabilecektir.

İdare cevabında, bu görevin tam ve etkin bir şekilde yerine getirileceği ifade edilmiştir.

Bu itibarla, sözleşme tutarı mevzuatta belirtilen işlerin sözleşme tasarısı ile eki bilgi ve belgelerinin sözleşme imzalanmasından önce ön mali kontrole tabi tutulmak üzere Mali Hizmetler Müdürlüğüne gönderilmesi, bu birimce anılan Usul ve Esaslar çerçevesinde kontrollerin gerçekleştirilmesi sağlanmalıdır.

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>
Bursa Su ve Kanalizasyon İdaresince Eysel Atık Bertaraf Ücretlerinin Tahsil Edilmemesi ve Belediyeye Aktarılmaması	2020	Yerine Getirilmedi	Gereği yerine getirilmediği için rapora tekrar alınmıştır.
Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Alınmaması	2020	Yerine Getirilmedi	Gereği yerine getirilmediği için rapora tekrar alınmıştır.
Spor Kulübü ve Derneklere Taşınmaz Tahsis Edilmesi	2020	Kısmen Yerine Getirildi	Bazı dernek ve vakıflardan kira alınmaya başlanılmış olmakla birlikte bazı tahsislere devam edildiği görüldüğünden, tekrar rapora alınmıştır.
Yapım İşlerinde İşin Süresinden Fazla Süre Uzatımları Verilmesi	2020	Kısmen Yerine Getirildi	2020 Sayıştay Denetim Raporunda, işin süresinden daha fazla süre uzatım kararları verilmesine ilişkin bulgu konusu yapılmıştır. Bu seneki konu verilecek süre uzatım kararlarının bir hesaplama yapılmadan, ne kadar bir gecikmeye sebebiyet verildiğine dair açıklama yapılmadan alınmasıdır.

Taşınmaz Kayıt İşlemlerinin Yönetmelik Hükümlerine Uygun Şekilde Yapılmaması	2020	Yerine Getirilmedi	Söz konusu muhasebeleştirme işlemleri cari yılda da devam ettiğinden 2022 yılı denetim raporunun denetim görüşünün dayanakları bölümüne bulgu olarak alınmıştır.
İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmaması	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu cari yılda da devam ettiğinden 2022 yılı denetim raporuna bulgu olarak alınmıştır.
Tahsis Edilen ve Tahsisli Kullanılan Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında Yer Almaması	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu cari yılda da devam ettiğinden 2022 yılı denetim raporuna bulgu olarak alınmıştır.