



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

BURSA NİLÜFER BELEDİYESİ

2023 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2024



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.....	7
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	8
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	8
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	9
6. DENETİM GÖRÜŞÜ.....	11
7. DENETİM BULGULARI.....	11

TABLULAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: 2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	3
Tablo 3: 2023 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	4
Tablo 4: 2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	4
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri.....	5
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2021-2023) Seyri.....	5
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	6

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. Diğer Bulgular

1. Bitümlü Sıcak Karışım Asfalt Kaplama İşinin Teknik Şartnamesinde Yürürlükte Olmayan Mevzuata Yer Verilmesi ve Yüzey Düzgünlüğü Testinin Yapılmaması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Belediyeler, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın "Mahalli İdareler" başlıklı 127'nci maddesinde, *"belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları seçimlerle oluşturulan kamu tüzel kişileri olarak"* tanımlanmış, mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkilerinin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği yine aynı maddenin ikinci fıkrasında hüküm altına alınmıştır.

Nilüfer Belediyesi 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 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 mülki sınırlarıdır.

Kamu İdaresinin temel mevzuatı olan 5216 ve 5393 sayılı 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 "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 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 "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 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 Belediye Kanunu’na göre ilçe belediyesinin organları; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır.

Nilüfer Belediyesinin karar organı olan Belediye Meclisi, Belediye Başkanı ve 37 meclis üyesinden 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.

Teşkilat şeması, en üstte Belediye Başkanı olmak üzere, 6 başkan yardımcısı ve 26 adet hizmet biriminden oluşmaktadır.

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	539	468
Sözleşmeli Personel	35	35
Kadrolu İşçi	68	68
Geçici İşçi	0	0
Toplam	642	571
696 sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	2246	2246

1.3. Mali Yapı

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Bütçe türleri ve kapsamı" başlıklı 12'nci maddesine göre, genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri içinde mahalli idareler bütçeleri de sayılmış, mahalli idare bütçesi, mahalli idare kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesi olarak tanımlanmıştır. Bütçe işlemleri 27.05.2016 Tarih ve 29724 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 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 Nilüfer Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

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

Tablo 2: 2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod1	Giderin Türü	Geçen Yılandan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Ek Ödenek İle Eklenen Ödenek (TL)	Eklenen/Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri		204.518.000,00	11.610.667,52	33.580.747,86	249.709.415,38	249.709.415,38		
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri		28.239.000,00		-972.024,90	27.266.975,10	27.266.975,10		
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri		837.633.000,00	257.622.654,97	112.243.308,21	1.207.498.963,18	1.206.810.755,95	688.207,23	
04	Faiz Giderleri		2.644.000,00		2.953.570,06	5.597.570,06	5.597.570,06		
05	Cari Transferler	53.000,00	48.052.000,00	9.200.000,00	-6.620.165,41	50.684.834,59	50.630.834,59		54.000,00
06	Sermaye Giderleri	10.080.962,53	525.613.000,00	71.566.677,51	59.396.838,30	666.657.478,34	666.657.478,34		
07	Sermaye Transferleri		3.300.000,00		-581.274,12	2.718.725,88	2.718.725,88		

08	Borç Verme					0,00	0,00		
09	Yedek Ödenek		100.001.000,00	100.000.000,00	-200.001.000,00	0,00	0,00		
Toplam		10.133.962,53	1.750.000.000,00	450.000.000,00	0,00	2.210.133.962,53	2.209.391.755,30	688.207,23	54.000,00

İdarenin 2023 mali yılı bütçesi ile 1.750.000.000,00 TL ödenek ve 450.000.000,00 TL ek ödenek öngörülmüş olup önceki yıldan devreden 10.133.962,53 TL ile 2023 yılı ödenek toplamı 2.210.133.962,53 TL olmuştur. Yıl içinde 2.209.391.755,30 TL bütçe gideri yapılmış, 688.207,23 TL ödenek ise iptal edilmiştir.

Tablo 3: 2023 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Ek Ödenek İle Eklenen (TL)	Toplam Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	420.100.000,00	235.000.000,00	655.100.000,00	550.842.786,72	2.287.577,22	548.555.209,50	83,74
03-Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	130.250.000,00	31.000.000,00	161.250.000,00	117.697.002,99	649.766,78	117.047.236,21	72,59
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	7.400.000,00	5.000.000,00	12.400.000,00	6.930.011,06	0,00	6.930.011,06	55,89
05- Diğer Gelirler	1.047.250.000,00	179.000.000,00	1.226.250.000,00	892.916.491,06	2.789.620,12	890.126.870,94	72,59
06- Sermaye Gelirleri	269.000.000,00		269.000.000,00	412.573.761,87	0,00	412.573.761,87	153,37
08- Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09- Red ve İadeler	-4.000.000,00		-4.000.000,00		0,00	0,00	0,00
Toplam	1.870.000.000,00	450.000.000,00	2.320.000.000,00	1.980.960.053,70	5.726.964,12	1.975.233.089,58	85,14

2023 yılında net bütçe geliri tahmin edilenin %85,14'ü seviyesinde, beklenilenin altında gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2023 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	204.518.000,00	249.709.415,38	122
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	28.239.000,00	27.266.975,10	97
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	837.633.000,00	1.206.810.755,95	144
04- Faiz Gideri	2.644.000,00	5.597.570,06	212
05- Cari Transferler	48.052.000,00	50.630.834,59	105
06- Sermaye Giderleri	525.613.000,00	666.657.478,34	127
07- Sermaye Transferleri	3.300.000,00	2.718.725,88	82
08- Borç Verme	0,00	0,00	0
09- Yedek Ödenekler	100.001.000,00	0,00	0
Toplam	1.750.000.000,00	2.209.391.755,30	126

Bütçe gideri, tahminin %126 seviyesinde gerçekleşmiş; ödenek tahmini ile gider gerçekleşmesi arasındaki %26 oranında bir sapma meydana gelmiştir.

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

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

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2021 Yılı (TL) (A)	2022 Yılı (TL) (B)	2023 Yılı (TL) (C)	2022-2021 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2023-2022 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	231.458.656,43	347.798.167,01	550.842.786,72	50,26	58,38
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	47.502.006,08	71.928.033,84	117.697.002,99	51,42	63,63
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	928.674,21	4.288.635,21	6.930.011,06	361,80	61,59
Diğer Gelirler	247.480.595,07	471.083.562,62	892.916.491,06	90,35	89,55
Sermaye Gelirleri	19.266.040,39	361.524.080,45	412.573.761,87	1776,48	14,12
Toplam	546.635.972,18	1.256.622.479,13	1.980.960.053,70	129,88	57,64
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	1.952.116,41	2.302.008,01	5.726.964,12	17,92	148,78
Net Toplam	544.683.855,77	1.254.320.471,12	1.975.233.089,58	130,28	57,47

2023 yılında gelirler bir önceki yıla göre 720.912.618,46 TL'lik (%57,47) net artış göstermiştir. Bu çerçevede; alınan bağış ve yardım ile özel gelirlerde %61,59, diğer gelirlerde %89,55, vergi gelirlerinde %58,38 oranındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur.

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

Bütçe Giderinin Çeşidi	2021 Yılı (TL) (A)	2022 Yılı (TL) (B)	2023 Yılı (TL) (C)	2022-2021 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2023-2022 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	64.880.319,97	128.001.257,48	249.709.415,38	97,29	95,08
SGK Devlet Prim Giderleri	9.471.253,68	17.270.552,97	27.266.975,10	82,35	57,88
Mal ve Hizmet Alım Gid.	300.788.969,98	667.809.049,56	1.206.810.755,95	122,02	80,71
Faiz Giderleri	15.571.118,65	5.583.979,34	5.597.570,06	-64,14	0,24
Cari Transferler	12.162.017,49	17.884.386,67	50.630.834,59	47,05	183,10
Sermaye Giderleri	170.091.180,95	438.809.583,56	666.657.478,34	157,98	51,92
Sermaye Transferleri	1.928.999,75	2.278.754,55	2.718.725,88	18,13	19,31
Toplam	574.893.860,47	1.277.637.564,13	2.209.391.755,30	122,24	72,93

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2023 yılında 2022 yılına göre 931.754.191,17 TL (%73) artmıştır. Toplam bütçe giderindeki artışa, personel giderlerindeki %95, mal ve hizmet alım giderlerindeki %81 ve cari transferlerdeki %183 oranındaki artışların sebep olduğu görülmektedir.

İdarenin doğrudan hissedar olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	İdarenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	NİLBEL Sosyal Tesis Otel Düğün Salonu Kreş Kafeterya ve Otopark İşletmeciliği A.Ş.	194.278.780,00	194.278.780,00	100,00
2	BURFAŞ A.Ş.	108.978.820,00	119.877,35	0,25

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Nilüfer Belediyesinin muhasebe kayıt işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Mahalli idarelerin hesap planı, 23.12.2014 tarih ve 29214 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Çerçeve hesap planının genel yapısı" başlıklı 46'ncı maddesinde ana hesap grupları, hesap grupları ve hesaplar itibarıyla belirlenmiş çerçeve hesap planında yer alan hesaplardan oluşmaktadır. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer almamakla birlikte, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer alan herhangi bir hesabın kullanılması gerekliliği ortaya çıkarsa Yönetmelik'teki hesap planına ilave hesap eklemeye veya çıkarmaya, Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı yetkilidir.

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

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

- a) Mizan cetveli
- b) Temel mali tablolar
 - 1) Bilanço
 - 2) Faaliyet sonuçları tablosu
 - 3) Nakit akış tablosu

c) Diğer mali tablolar

- 1) Bütçe uygulama sonuçları tablosu
- 2) Gelirlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu
- 3) Giderlerin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
- 4) Giderlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu
- 5) Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
- 6) Bütçe giderlerinin kurumsal sınıflandırılması tablosu
- 7) Bütçe giderlerinin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
- 8) Bütçe giderlerinin finansal sınıflandırılması tablosu
- 9) Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
- 10) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu.

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

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın "Verilecek defter, mali tablo, belge ve bilgilerin çeşitleri" başlıklı 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 "Diğer belgelerin verilme yeri, süresi ve usulleri" başlıklı 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

Denetim görüşü, kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tablolarından bilanço ve faaliyet sonuçları tablosuna verilmiştir.

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

yansıtmasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

Kamu idaresinin mali rapor ve tabloları ile bunları oluşturan hesap ve işlemlerinin doğruluğu, güvenilirliği ve uygunluğuna ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere yürütülen denetimler; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile risk değerlendirmesi yöntemiyle gerçekleştirilmiştir. Risk değerlendirmesi sırasında, uygulanacak denetim prosedürlerinin tasarlanmasına esas olmak üzere, mali tabloların üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilmiştir.

Denetimin kapsamını, kamu idaresinin mali rapor ve tabloları ile gelir, gider ve mallarına ilişkin tüm mali faaliyet, karar ve işlemleri ve bunlara ilişkin kayıt, defter, bilgi, belge ve verileri (elektronik olanlar dâhil) ile mali yönetim ve iç kontrol sistemleri oluşturmaktadır.

Bu hususlarla ilgili denetim sonucunda denetim görüşü oluşturmak üzere yeterli ve uygun denetim kanıtı elde edilmiştir.

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

İç kontrol sistemi, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Beşinci kısmında düzenlenmiştir. İç kontrol, idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçler ile iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür.

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

31.12.2005 tarihli ve 26040 (3. Mükerrer) sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesinde, iç kontrol standartlarının, merkezi uyumlaştırma görevi çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından belirlenip yayımlanacağı, kamu idarelerinin, malî ve malî olmayan tüm işlemlerinde bu standartlara uymakla ve gereğini yerine getirmekle yükümlü bulunduğu, ayrıca Kanun'a ve iç kontrol standartlarına aykırı olmamak koşuluyla, idarelerce görev alanları çerçevesinde her türlü yöntem, süreç ve özellikli işlemlere ilişkin standartlar belirlenebileceği belirtilmiştir.

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

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

Kontrol Ortamı Standartları

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları tam ve açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmiştir.

İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yeterlidir.

Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası, tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur.

Hassas görevlere ilişkin prosedürler, tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur.

Risk Değerlendirme Standartları

Stratejik plan, zamanında yayımlanmış ve içerik açısından mevzuata uygundur.

İdare performans programı içerik olarak mevzuata uygun şekilde hazırlanmış ve zamanında yayımlanmıştır.

İdare iç kontrol risklerini tam ve doğru şekilde belirlemiştir.

Risklerin değerlendirilmesine yönelik çalışma (*risklerin gerçekteşme ihtimali-olası etkisi belirlenerek önem düzeyine karar verme*) yapılmıştır.

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, “görevler ayrılığı” ilkesine uyulmuştur.

İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri ve sorumluları belirlenmiştir.

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

Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi mevcut değildir.

Bilgi ve İletişim Standartları

2022 yılı İdare Faaliyet Raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır. Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik hükmüne göre belediyelerin faaliyet raporları Nisan ayı toplantısında belediye başkanı tarafından belediye meclisine sunulacağından 2023 yılı için bir değerlendirme yapılmamıştır.

İdarenin Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı mevcuttur ve içerik olarak Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği’ne uygundur.

İzleme Standartları

İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi, yılda en az bir kez değerlendirilmekte ve değerlendirme sonuçları İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kuruluna raporlanmaktadır.

Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmamıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Bursa Nilüfer Belediyesi 2023 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Bitümlü Sıcak Karışım Asfalt Kaplama İşinin Teknik Şartnamesinde Yürürlükte Olmayan Mevzuata Yer Verilmesi ve Yüzey Düzgünlüğü Testinin Yapılmaması

17.02.2023 tarihinde ihale edilen “Nilüfer İlçesi sınırları dahilinde bitümlü sıcak karışım asfalt kaplama ve yama yapılması” işinin teknik şartnamesinde yürürlükte olmayan mevzuata yer verildiği ve teknik şartnamede öngörülen yüzey düzgünlüğü testinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

İşe ait teknik şartnamede asfalt betonu kriterlerine ilişkin olarak Karayolları Genel Müdürlüğü Asfalt Beton Kaplama Özel Fenni Şartnamesi ile Bitümlü Kaplamalar Fenni Şartnamesine atıf yapılmıştır. Ancak asfalt betonu ile ilgili yapılacak deneyler ve sağlanacak kriterler ilk olarak 14.02.2006 tarihinde uygulamaya konulan Karayolu Teknik Şartnamesi ve ve takiben 04.11.2013 tarihinde yürürlüğe giren “Karayolu Teknik Şartnamesi-2013”te belirlenmiştir. Karayolu Teknik Şartnamesinin yürürlüğe girmesiyle birlikte fenni şartnamelerin uygulama alanı kalmamıştır.

Teknik Şartname'nin 1.41. maddesinde yüzey düzgünlüğü kontrolünün Karayolları Genel Müdürlüğü Bitümlü Kaplamalar Fenni Şartnamesi hükümlerine uygun olarak yapılacağı belirtilmiştir. Yukarıda açıklandığı üzere Fenni Şartname'nin uygulama alanı kalmamıştır. Buna karşılık Karayolu Teknik Şartnamesi-2013'ün 407.10.02.02 maddesinde yeni yapılan asfalt kaplama yüzeyine ait düzgünlük [(Uluslararası düzgünlük indeksi (IRI)) değerlerinin profilometre ile ölçüleceği belirtilmiş ve Tablo-407-14'te düzgünlük derecelerine göre yükleniciye tam ödeme, eksik ödeme ve kaplamanın söktürülüp yeniden yaptırılmasına ilişkin düzgünlük değerleri verilmiştir.

Ancak uygulamada düzgünlük kontrolü yapılmamış, böylece yapılan asfalt kaplamaya ilişkin ödemenin tam mı yoksa kesintili mi olacağı veya söktürülüp yeniden yaptırılmasına gerek olup olmadığına dair bir tespit gerçekleştirilmemiştir.

Kamu idaresi bulgumuza katıldığını belirterek Raporda yer alan denetim bulgusuna ait, yürürlükte bulunan Teknik Şartname ve Teknik Şartnamede belirlenen deney, test ve kontrollerin yapılmasının sağlanacağını ifade etmiştir.

İdarenin her yıl yapılan bitümlü sıcak karışım asfalt kaplama ve yama yapılması ihalesinin teknik şartnamesinde yürürlükte bulunan Karayolu Teknik Şartnamesine atıf yapılması ve teknik şartnamede belirlenen deney, test ve kontrollerin yapılması 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>