



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

BURSA YILDIRIM BELEDİYESİ

2021 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2022



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	8
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	9
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	9
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	10
6. DENETİM GÖRÜŞÜ	11
7. DENETİM BULGULARI.....	11
8. EKLER.....	40

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: 2021 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	4
Tablo 3: 2021 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	4
Tablo 4: 2021 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri.....	5
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	6
Tablo 8: Varlık değerleri ile amortisman değerlerinin karşılaştırılması	20

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Taşınmaz Kayıtlarının Gerçek Durumu Yansıtması
2. Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Gerçek Durumu Yansıtması
3. Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Gerçek Durumu Yansıtması
4. Fazla veya Yersiz Olarak Tahsil Edilen Gelirlerin İade İşlemlerinin Hatalı Muhasebeleştirilmesi
5. Uzun Vadeli Kredi Borçlarının Hatalı Muhasebeleştirilmesi
6. 696 sayılı KHK Kapsamında Belediye Şirketinde Çalıştırılan İşçiler İçin Kıdem Tazminatı Karşılığı Ayrılmaması
7. Tahsise Konu Edilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması
8. Birikmiş Amortismanlar Hesabının Gerçeği Yansıtması
9. Kullanım Olanağını Yitiren Maddi Duran Varlıkların Tamamı İçin Amortisman Ayrılmaması

B. Diğer Bulgular

1. Belediyenin Rutin Hizmet ve Faaliyetlerinin Yerel ve Ulusal Medyada Tanıtılması
2. Evsel Katı Atık Bertaraf Ücretlerinin Takip ve Tahsilinin Yapılmaması
3. Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Alınmaması
4. Kiraya Verilen Duran Varlıklar ile Bu Duran Varlıklardan Elde Edilen Kira Gelirlerinin Nazım Hesaplarda İzlenmemesi
5. Protokol ile Üretim ve İşletme Kooperatifine Taşınmaz Kullanılması
6. Spor Tesislerinin Belediye Spor Kulübüne Tahsis Edilmesi

7. Konut Üretimi İçin Mevzuata Uygun Yönetmelik Çıkarılmadan Konut Üretimi ile Satışı Yapılması ve Bu Konularda Belediye Encümenine Mevzuata Uygun Olmayan Yetkiler Verilmesi

8. Pazar Yerlerindeki Taşınmazların İşletilmesi Yetkisinin Devredilmesi ve Pazar Yerlerindeki Taşınmazlar Üzerinde İhalesiz Olarak İrtifak Hakkı Verilmesi

9. Uygulama Projesi Olmadan Yapım İşi İhale Edilmesi

10. Yüklenicilerin Hakediş Ödemelerinden Kesilen Asgari Ücret Destek Tutarlarının Genel Bütçeye Aktarılmaması

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.

Yıldırım 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 mülki 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, temiz su atık su tesisleri kurup işletmek, ulaşım hizmetlerini görmek, ticari hayata katkı sağlamak gibi yetki ve imtiyazlar sayılmıştır.

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

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

Yıldırım Belediyesinin karar organı olan Yıldırım Belediye Meclisi, biri Belediye Başkanı olmak üzere 46 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 adet belediye meclis üyesini belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirebilmektedir.

Yıldırım Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı 5 adet birim belirlenmiştir. Bunlar Özel Kalem Müdürlüğü, Teftiş Kurulu Müdürlüğü, İç Denetim Birimi Başkanlığı, Strateji Geliştirme Müdürlüğü ve Hukuk İşleri Müdürlüğü'dür. Başkana bağlı 4 adet memur kökenli başkan yardımcısı, 2 adet meclis kökenli başkan yardımcısı görev yapmaktadır. Belediyenin 22 adet 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 aşağıdaki tabloda detaylandırılmıştır.

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	742	351
Sözleşmeli Personel	-	45
Kadrolu İşçi	273	138
Toplam	1015	534
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	1565

Belediyenin doğrudan hissedarı olduğu toplam 2 adet 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 Yıldırım Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

Yıldırım Belediyesinin 2021 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2021 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod1	Giderin Türü	Geçen Yıldan Devr. Ödenek (TL)	Bütçe ile Verilen Ödenek (TL)	Ek Ödenek	Eklene / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devr. Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri		64.646.000,00	0,00	13.822.000,00/ -10.036.865,00	68.431.135,00	67.057.355,70	1.373.779,30	0,00
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri		10.915.000,00	0,00	1.889.865,00/ -2.763.000,00	10.041.865,00	9.689.701,29	352.163,71	0,00
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri		211.495.000,00	41.136.000,00	96.381.000,00/ -51.073.000,00	297.939.000,00	297.083.495,89	855.504,11	0,00
04	Faiz Giderleri		30.000.000,00	0,00	1.670.000,00	31.670.000,00	31.669.680,36	319,64	0,00
05	Cari Transferler		12.200.000,00	0,00	3.119.800,00/ -200.000,00	15.119.800,00	15.118.868,20	931,80	0,00
06	Sermaye Giderleri		105.644.000,00	8.864.000,00	24.455.000,00/ -37.722.000,00	101.241.000,00	100.990.075,88	250.924,12	0,00
07	Sermaye Transferleri		100.000,00	0,00	400.000,00	500.000,00	500.000,00	0,00	0,00
08	Borç Verme		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09	Yedek Ödenek		40.000.000,00	0,00	-39.942.800,00	57.200,00	0,00	57.200,00	0,00
Toplam			475.000.000,00	50.000.000,00	0,00	525.000.000,00	522.109.177,32	2.890.822,68	0,00

Yıldırım Belediyesinin 2021 mali yılı bütçesinde 475.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup yıl içinde ek bütçe ile eklenen 50.000.000,00 TL ödenekle birlikte 2021 yılı ödenek toplamı 525.000.000,00 TL olmuştur. Yıl içinde 522.109.177,32 TL Bütçe Gideri yapılmış, kullanılmayan 2.890.822,68 TL ödenek ise iptal edilmiştir.

Tablo 3: 2021 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL) (A)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL) (B)	Gerçekleşme Yüzdesi (%) (B/A)
01- Vergi Gelirleri	109.115.000,00	97.716.909,92	257.133,77	97.459.776,15	89
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	61.305.000,00	34.960.735,55	1.375.670,94	33.585.064,61	55
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	4.600.000,00	9.792.988,18	0,00	9.792.988,18	212
05- Diğer Gelirler	290.300.000,00	298.529.041,00	1.275.188,56	297.253.852,44	102
06- Sermaye Gelirleri	60.180.000,00	84.614.056,44	158.328,00	84.455.728,44	140
08- Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	-
09- Red ve İadeler	-500.000,00	0,00	0,00	0,00	-
Toplam	525.000.000,00	525.613.731,09	3.066.321,27	522.547.409,82	99

Buna göre 2021 yılında net bütçe geliri %99 seviyesinde beklenenin üzerinde gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2021 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	64.646.000,00	67.057.355,70	103
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	10.915.000,00	9.689.701,29	88
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	211.495.000,00	297.083.495,89	140
04- Faiz Gideri	30.000.000,00	31.669.680,36	105
05- Cari Transferler	12.200.000,00	15.118.868,20	123
06- Sermaye Giderleri	105.644.000,00	100.990.075,88	96
07- Sermaye Transferleri	100.000,00	500.000,00	500
08- Borç Verme	0,00	0,00	0
09- Yedek Ödenekler	40.000.000,00	0,00	0
Toplam	475.000.000,00	522.109.177,32	110

Başlangıç bütçe ödenegine göre 2021 yılında bütçe gideri %110 seviyesinde beklenenin üzerinde gerçekleşmiştir. Mal ve hizmet alım giderleri (%140), sermaye transferleri (%500) ve cari transferler (%123) beklenenin üzerinde gerçekleşmiştir.

Belediyenin bütçe gelirleri ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2020 yılının 2019 yılına, 2021 yılının 2020 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2019 Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	62.657.362,10	76.170.303,86	97.716.909,92	21	28
Teşebbüs ve Mülkiyet Gel.	39.901.477,66	59.745.277,95	34.960.735,55	49	-42
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	10.244.342,38	5.723.453,95	9.792.988,18	-45	71
Diğer Gelirler	180.740.023,01	232.507.292,05	298.529.041,00	28	28
Sermaye Gelirleri	143.672.303,29	53.303.073,10	84.614.056,44	-63	58
Toplam	437.215.508,44	427.449.400,91	525.613.731,09	-3	22
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	-4.373.801,02	-1.351.384,20	-3.066.321,27	0	0
Net Toplam	432.841.707,42	426.098.016,71	522.547.409,82	-1,5	22,6

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2021 yılında gelirler bir önceki yıla göre 96.449.393,11 TL'lik (%22,6) artış göstermiştir. Sermaye gelirlerindeki 31.310.983,34 TL (%58) ve diğer gelirlerdeki 6.021.748,95 TL'lik (%28) artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur. Sermaye gelirlerindeki artışta konut ve arsa satışları, diğer gelirlerdeki artışta ise merkezi idare vergi gelirlerinden alınan paylar etkili olmuştur.

Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri

Bütçe Giderinin Çeşidi	2019 Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	58.554.543,46	57.019.080,55	67.057.355,70	-2	17
SGK Devlet Prim Giderleri	9.621.104,53	8.912.786,19	9.689.701,29	-8	8
Mal ve Hizmet Alım Gider.	317.114.899,22	211.932.932,67	297.083.495,89	-34	40
Faiz Giderleri	43.765.793,86	36.640.563,47	31.669.680,36	-17	-14
Cari Transferler	11.051.893,44	8.717.128,54	15.118.868,20	-22	73
Sermaye Giderleri	26.653.616,49	66.010.686,41	100.990.075,88	147	52
Sermaye Transferleri	0,00	0,00	500.000,00	0	
Toplam	466.761.851,00	389.233.177,83	522.109.177,32	-17	34

Belediyenin bütçe giderleri 2020 yılında 2019 yılına göre %17 oranında düşüş göstermesine rağmen 2021 yılında 2020 yılına göre 132.875.999,49 TL tutarında ve %34 oranında artış göstermiştir. Bütçe giderlerinin yükselmesinde mal ve hizmet alım giderlerindeki 85.150.563,22 TL'lik (%40) ve sermaye giderlerindeki 34.979.389,47 TL'lik (%52) artışlar etkili olmuştur. Mal ve hizmet alım giderleri ve sermaye giderlerindeki artışta fiyat artışları ile birlikte bir önceki dönemde ülkemizde yaşanan pandemi nedeniyle yapılamayan yatırımların hayata geçirilmesi belirleyici olmuştur.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2021 yılı Faaliyet Gideri 436.525.491,94 TL, Faaliyet Geliri 529.022.601,01 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 92.497.109,07 TL olarak gerçekleşmiştir.

Yıldırım Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Şirketin Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	YEŞİL YILDIRIM A.Ş.	2.822.110,00	2.822.110,00	%100
2	YILDIRIM KÜLTÜR A.Ş.	1.000.000,00	1.000.000,00	%100

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

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

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

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

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar ve Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ve Belediyece uygulanan diğer kontroller doğrultusunda kurumun iç kontrol sistemi değerlendirilmiştir:

Belediyenin vizyon ve misyonu doğrultusunda belirlenen amaç ve hedeflere yönelik hazırlanan 2020-2024 Stratejik Planın, 2021 yılı Performans Programının, 2021 yılı Kurumsal Mali Durum ve Beklentiler Raporunun ve 2020 yılı Faaliyet Raporunun Kurumun internet sayfasında yer aldığı,

Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'ne dayanılarak iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla belirlenen standartların yerine getirilmesi için 2020-2021 yılını kapsayan İç Kontrol Standartları Eylem Planının oluşturulduğu ve internet sitesinde yayınlandığı,

Hata, eksiklik, yanlışlık, usulsüzlük ve yolsuzluk risklerini azaltmak için gerekli görevler ayrılığı ilkesinin personel yetersizliği nedeniyle tam olarak yerine getirilemediği,

İş akış süreçlerinin belirlendiği ve iş akış süreçleri üzerinden potansiyel iç kontrol risklerinin tespit edildiği ve bu riskler için kontrol faaliyetlerinin belirlendiği, ancak bu risklere ilişkin güncellemelerin yapılmadığı,

Kurumsal risk stratejisini oluşturmak amacıyla, Kurumun amaç ve hedeflerine yönelik risklerin tespit edilmesi için çalışmalara başlandığı ancak henüz tamamlanmadığı,

İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulunun oluşturulduğu ve Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'ne uygun olarak yılda bir kez birimler tarafından iç kontrol sistemine ilişkin değerlendirme yapıldığı ve birimler tarafından İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kuruluna raporlandığı ve İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu tarafından incelendikten sonra üst yöneticinin onayına sunulduğu ve iç kontrol değerlendirme raporunda tespit edilen eksikliklerin giderilmesi için çalışmalar yapıldığı,

Belediyenin İç Denetim Birimi kurulmuş olup, yeterli sayıda iç denetçi görevlendirildiği, ancak yeterli düzeyde iç denetim faaliyetinin gerçekleştirilemediği,

2014 yılında Yıldırım Belediyesi Ön Mali Kontrol Yönergesi'nin yürürlüğe girdiği,

Belediyenin muhasebe hizmetleri vekil olarak görev yapmakta olan ve muhasebe yetkilisi sertifikası bulunmayan Mali Hizmetler Müdürü tarafından yerine getirildiği,

Anlaşılmaktadır.

Sonuç olarak, 5018 sayılı Kanun, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar ve Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ile uyumlu etkin bir iç kontrol sistemi kurulması ve mevcut eksikliklerin giderilmesi için uyum ve yapılandırma çalışmalarına devam edildiği değerlendirilmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Bursa Yıldırım Belediyesi 2021 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: Taşınmaz Kayıtlarının Gerçek Durumu Yansıtması

Belediye mülkiyetinde bulunan taşınmazların envanter ve değerlendirme işlemleri ile cins tashihi işlemlerinin tamamlanmaması nedeniyle, mali tablolarda taşınmazlarla ilgili hesapların doğru bilgileri yansıtmadığı tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3'üncü maddesinde, kamu kaynağı olarak sayılan taşınmazların, mali saydamlığı ve hesap verebilirliği sağlayacak şekilde kayıtlara alınması gerekmektedir. Bu itibarla, taşınmazların fiili envanterinin yapılması ve mevzuata uygun olarak belirlenen değerler üzerinden mali tablolara alınması önem arz etmektedir. Kamu idarelerince yapılacak envanter çalışmaları, 02.10.2006 tarih ve 26307 sayılı

Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik’te düzenlenen kayıt işlemleri çerçevesinde yürütülmektedir.

Mezkûr Yönetmelik’in 5’inci maddesinde; taşınmazların, maliyet bedeli veya rayiç değer üzerinden kayıtlara alınması gerektiği ifade edilmiştir. Benzer bir düzenlemeye taşınmazların muhasebeleştirilmesine ilişkin çerçevenin çizildiği Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin 26’ncı maddesinde de yer verilmiştir. Ancak Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik’in geçici 1’inci maddesi ile kamu idarelerine, değer tespitlerini sonuçlandırıp taşınmazlarını gerçek değeri üzerinden raporlamaları için 31.12.2017 tarihine kadar süre tanınmıştır.

Yönetmeliğin “Cins tashihlerinin yapılması” başlıklı 10’uncu maddesine göre de Kamu idarelerince; mülkiyetlerinde, yönetimlerinde ve kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, taşınmazların mevcut kullanım şekli ile kayıtlara alınması ve cins tashihi işlemlerinin yapılması gerekmektedir.

Envanteri tamamlanan ve gerçek değeri tespit edilen, cins tashihi işlemi yapılan taşınmazlar, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 188-193’üncü maddeleri arasında yer alan düzenlemeler uyarınca varlığın cinsine göre 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ve 252 Binalar Hesabına kaydedilerek raporlanacaktır.

Bu itibarla, taşınmaz envanter ve değerlendirme işlemleri tamamlanmadığından ve taşınmazların cins tashihi işlemleri yapılmadığından, 2021 yılı bilançosunda yer alan “250 Arazi ve Arsalar Hesabı”, “251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı”, “252 Binalar Hesabı”, “257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı” ve “500 Net Değer Hesabı” gerçek durumu yansıtmamaktadır.

BULGU 2: Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Gerçek Durumu Yansıtması

Belediyenin İller Bankasındaki sermaye payı ile “240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler” hesabında kayıtlı tutar arasında fark olduğu tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 178’inci maddesinde “240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler” hesabının, kanuni yetkilere dayanılarak mali kuruluşların sermayesine iştirak edilen tutarlar ve bu sermaye tutarlarının işletilmesinden doğan kar ve zararlar, bütçeye iade olunan tutarlar ile bu kuruluşlara ikrazen verilen ve mahsup edilen

tutarların izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiş olup 180'inci maddesinde de bu hesaba ilişkin kayıtların nasıl yapılacağı açıklanmıştır.

Belediyenin 2021 yılı itibariyle İller Bankasındaki sermaye payı 44.312.300,34 TL'dir. Ancak, "240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler" hesabında kayıtlı İller Bankası sermaye payı tutarı ise 47.959.125,86 TL'dir.

Kamu idaresi, "240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler" hesabındaki hata ile ilgili gerekli düzeltme işleminin 2022 yılında yapıldığını belirtmekte ise de bu işlem 2021 yılı bilançosunu etkilememektedir.

Bu itibarla, Belediyenin İller Bankasındaki sermaye payı ile "240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler" hesabı arasında 3.646.825,52 TL fark bulunması sonucu 2021 yılı bilançosunda belirtilen hesabın gerçek duruma uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

BULGU 3: Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Gerçek Durumu Yansıtması

Sermayesinin tamamı Belediyeye ait olan Yeşil Yıldırım A.Ş ve Yıldırım Kültür A.Ş'nin toplam sermaye tutarı ile "241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler" hesabında kayıtlı tutar arasında fark olduğu tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 181'inci maddesinde mal ve hizmet üreten kuruluşlara nakden veya ayni olarak verilen sermaye tutarlarının "241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler" hesabına kaydedileceği belirtilmektedir. 183'üncü maddesinde ise bu hesaba kayıtların nasıl yapılacağı açıklanmış olup, duran varlıklar içinde yer alan taşınır ve taşınmaz mallardan sermayeye eklenmek amacıyla mal ve hizmet üreten kuruluşlara verilenlerin, bir taraftan net değeri bu hesaba, ayrılan amortisman tutarı ilgili amortisman hesabına borç, varlığın kayıtlı değeri ilgili duran varlık hesabına alacak; diğer taraftan duran varlığın net değeri 830 Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835 Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedileceği belirtilmiştir. "247 Sermaye Taahhütleri Hesabı" ile ilgili 185'inci maddesinde ise sermaye taahhüt tutarlarının bu hesaba alacak, ilgili malî duran varlık hesabına borç kaydedileceği belirtilmektedir.

03.01.2018 tarihli Belediye Meclisi kararı ile tamamı Belediyeye ait olan Yeşil Yıldırım A.Ş sermayesinin 1.500.000,00 TL artırılarak 2.822.110,00 TL'ye çıkarılmasına; 03.11.2021 tarihli Belediye Meclisi kararı ile de tamamı Belediyeye ait olan Yıldırım Kültür A.Ş

sermayesinin 900.000 TL artırılarak 1.000.000,00 TL'ye çıkarılmasına karar verilmiştir. Dolayısıyla, sermayesinin tamamı Belediyeye ait olan iki şirketin toplam sermaye tutarı 3.822.110,00 TL'dir. Ancak, 2021 yılı bilançosunda "241- Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler" hesabının toplam tutarının 2.345.000,00 TL olduğu görülmüştür. Sermayesinin tamamı belediyeye ait olan iki şirketin toplam sermaye tutarı ile "241- Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler" hesabındaki kayıtlı tutar arasındaki 1.477.110,00 TL farkın 280.000,00 TL'sinin "240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler" hesabına kaydedilmesinden, kalan 1.197.110,00 TL'sinin de Belediye Meclis kararları ile verilen sermaye artırım taahhüt tutarlarının muhasebeleştirilmemesinden kaynaklandığı anlaşılmıştır.

Kamu idaresi, gerekli düzeltme işleminin 2022 yılında yapıldığını belirtmekte ise de bu işlem 2021 yılı bilançosunu etkilememektedir.

Bu itibarla, "241 Mal ve Hizmet Üreten Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler" hesabında 1.477.110,00 TL, "240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler" hesabında 280.000,00 TL ve "247 Sermaye Taahhütleri" hesabında 1.197.110,00 TL hataya neden olunması sonucu, 2021 yılı bilançosunda belirtilen hesapların gerçek duruma uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

BULGU 4: Fazla veya Yersiz Olarak Tahsil Edilen Gelirlerin İade İşlemlerinin Hatalı Muhasebeleştirilmesi

Belediyenin fazla veya yersiz olarak tahsil ettiği vergi gelirlerinin ve para cezalarının iade işlemlerinin faaliyet alacağı gibi kaydedilerek muhasebeleştirildiği tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 600 Gelirler Hesabına ilişkin 369'uncu maddesinde ve 630 Giderler hesabına ilişkin 373'üncü maddesinde bütçe gelirlerinden yapılan iade işlemlerinin nasıl muhasebeleştirilmesi gerektiği düzenlenmiştir.

Bu düzenlemelere göre; fazla veya yersiz olarak tahsil edilen vergi gelirlerinden;

1) Yılı içerisinde yapılan iade işlemlerinin 600 Gelirler Hesabına borç, ilgili hesaba alacak; diğer taraftan 810 Bütçe Gelirlerinden Ret ve İadeler Hesabına borç, 805 Gelir Yansıtma Hesabına alacak,

2) Yılı geçtikten sonra yapılan iade işlemlerinin ise 630 Giderler Hesabına borç, ilgili hesaba alacak; diğer taraftan 810 Bütçe Gelirlerinden Ret ve İadeler Hesabına borç, 805 Gelir Yansıtma Hesabına alacak,

Şeklinde muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Ancak, Belediye tarafından yılı içerisinde yapılan iade işlemlerinde 600 Gelirler Hesabına borç yerine “120 Gelirlerden Alacak” hesabına borç, yılı geçtikten sonra yapılan iade işlemlerinde de 630 Giderler Hesabına borç yerine “121 Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabına” ve/veya “122 Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar” hesabına borç kaydı yapıldığı görülmüştür. Bu şekilde yapılan hatalı kayıtlar, iade işlemlerinden belediyenin herhangi bir alacağı doğmamasına rağmen alacağı varmış gibi görünmesine yol açmaktadır.

Kamu idaresi, iade işlemlerinin muhasebeleştirilmesi ile ilgili gerekli düzenlemelere 2022 yılında başladığını belirtmekte ise de bu işlem 2021 yılı bilançosunu etkilememektedir.

Bu itibarla, iade işlemlerinin hatalı muhasebeleştirilmesi sonucu, “120 Gelirlerden Alacak” hesabında 68.459,50 TL, “121 Gelirlerden Takipli Alacaklar” hesabında 239.004,48 TL, “122 Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar” hesabında 9.344,50 TL, “600 Gelirler” hesabında 68.459,50 TL fazlalığa ve “630 Giderler” hesabında da 248.348,98 TL eksikliğe neden olduğundan, 2021 yılı mali tablolarında belirtilen hesapların gerçek duruma uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

BULGU 5: Uzun Vadeli Kredi Borçlarının Hatalı Muhasebeleştirilmesi

Vadesi bir yıldan daha fazla olan kredi borç tutarlarının “400 Banka Kredileri” hesabı yerine “300 Banka Kredileri” hesabında izlendiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 301'inci maddesinde “400 Banka Kredileri” hesabının kurumun banka ve diğer finans kuruluşlarına olan vadesi bir yıldan fazla borçlarının izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir. 302'nci maddesinde de bu hesaba ilişkin işlemlerin nasıl kaydedileceği açıklanmıştır.

Bu hükümlere göre, vadesi bir yıldan fazla olan kredi borçlarının izlenmesi için “400 Banka Kredileri” hesabının, vadesi bir yılın altına inenlerde ise “300 Banka Kredileri” hesabının kullanılması gerekmektedir.

Ancak, Belediyenin 2021 yılsonu itibariyle vadesi 1 yıldan daha uzun olan 127.423.185,08 TL kredi borç(anapara) tutarının “300 Banka Kredileri” hesabına kaydedildiği görülmüştür.

Kamu idaresi, 2022 yılında vadesi bir yıldan daha fazla olan kredi borç tutarlarının “400 Banka Kredileri” hesabına aktarıldığını belirtmekte ise de bu işlem 2021 yılı bilançosunu etkilememektedir.

Bu itibarla, uzun vadeli kredi borçlarının “400 Banka Kredileri” hesabına kaydedilmemesi sonucu, “300 Banka Kredileri” hesabında ve “400 Banka Kredileri” hesabında 127.423.185,08 TL hataya neden olduğundan, 2021 yılı bilançosunda belirtilen hesapların gerçek duruma uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

BULGU 6: 696 sayılı KHK Kapsamında Belediye Şirketinde Çalıştırılan İşçiler İçin Kıdem Tazminatı Karşılığı Ayrılmaması

696 sayılı KHK ile belediye şirketinde doğrudan hizmet alım sözleşmesi çerçevesinde istihdam edilen işçiler için kıdem tazminatı karşılığı ayrılmamıştır.

4857 sayılı İş Kanunu'nun 6552 sayılı Torba Kanun'un 8'inci maddesi ile değiştirilen 112'nci maddesinde, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi kapsamında alt işverenler tarafından çalıştırılan işçilerin kıdem tazminatı ödenmesini gerektirecek şekilde sona ermiş olanlara, kıdem tazminatlarının ilgili kamu kurum ve kuruluşlar tarafından ödeneceği hüküm altına alınmıştır. Bu hüküm uyarınca da anılan işçilerin kıdem tazminatları belediye tarafından ödenmektedir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin “Temel kavramlar” başlıklı 5'inci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde;

“İhtiyatlılık: Muhasebe uygulamasında muhtemel risklere ve olaylara karşı bu Yönetmelikte belirtilen durumlarda karşılık ayrılır. Faaliyet sonucunu değiştirmeye yönelik olarak gizli yedekler ya da gereğinden fazla karşılık ayrılamaz.” denilmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 281 ve 330'uncu maddelerinde 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı ve 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı hesaplarının niteliği ile ilgili olarak; bu hesapların, belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılan ve faaliyet dönemi içinde ödeneceği öngörülen kıdem tazminatları ile uzun vadeli kıdem tazminatları karşılıklarının izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in 372 ve 472 no.lu hesapların işleyişlerinin açıklandığı 282 ve 331'inci maddelerine göre; faaliyet dönemi sonlarında dönem sonu işlemleri yapılırken çalışan

işçiler için yıllık kıdem tazminatları hesaplanarak uzun vadede ödenecek kıdem tazminatı tutarları 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına alacak, 630 Giderler Hesabına borç kaydedileceği belirtilmektedir.

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 numaralı hesaba alacak, 630 Giderler Hesabı'na borç kaydedileceği belirtilmektedir. Ayrıca yıl sonlarında vadeleri bir yılın altına düşen ve faaliyet dönemi içerisinde ödenmesi öngörülen kıdem tazminatı tutarları 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına alacak, 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına borç kaydedilmelidir. Tazminatların ödenmesi durumunda ise 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına borç, ödemenin şekline göre ilgili hesaplara alacak; diğer taraftan 830 Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835 Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedilmelidir.

696 sayılı KHK kapsamında işçi statüsünde çalıştırılan şirket personeli için kıdem tazminatı karşılığı ayrılmadığı, söz konusu personelin kıdem tazminatlarının doğrudan gider yapılarak ödendiği tespit edilmiştir.

Yukarıda açıkça izah edildiği üzere, belediyede çalışan kadrolu ve geçici işçiler için ayrılan kıdem tazminat karşılıklarının şirket personeli için de aynı şekilde ayrılması gerekmektedir.

Kamu idaresi, 2022 yılında şirket personeli için kıdem tazminatı karşılığı ayrılmaya başladığını belirtmekte ise de bu işlem 2021 yılı mali tablolarını etkilememektedir.

Bu itibarla, Belediyede çalışan şirket personeli için kıdem tazminatı karşılığı ayrılmaması sonucu, 630 Giderler hesabında, 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabında ve 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabında hataya neden olduğundan 2021 yılı mali tablolarında belirtilen hesapların gerçek duruma uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

BULGU 7: Tahsise Konu Edilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması

Diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca Belediyeye tahsis edilen veya Belediyeye diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edilen taşınmazlara ilişkin tahsis işlemlerinin muhasebeleştirilmediği tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "252 Binalar" Hesabına ilişkin "Hesabın işleyişi" başlıklı 193'üncü maddesinde tahsise konu edilen binaların;

-Tahsis edilen kamu idaresine hizmet veren muhasebe birimince kayıtlı değeri üzerinden bu hesaba borç, 500 Net Değer Hesabına alacak; ayrıca, varlığa ilişkin ayrılmış amortisman tutarının 500 Net Değer Hesabına borç, 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak,

-Tahsis eden kamu idaresine hizmet veren muhasebe birimince kayıtlı değer üzerinden bu hesaba alacak, 500 Net Değer Hesabına borç; ayrıca, varlığa ilişkin ayrılmış amortisman tutarının 500 Net Değer Hesabına alacak, 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç,

Şeklinde muhasebeleştirileceği belirtilmektedir.

Aynı Yönetmelik'in 189'uncu maddesinde arazi ve arsalar, 191'inci maddesinde ise yeraltı ve yer üstü düzenleri için de benzer düzenlemeler bulunmaktadır.

Belediyenin tahsisli kullandığı 9 adet taşınmazın ve diğer kamu idarelerine tahsis ettiği 18 adet taşınmazın olduğu, ancak tahsise konu olan taşınmazların muhasebe işlemlerinin yapılmadığı görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında, bulgu konusu edilen hususun taşınmaz envanter çalışması tamamlandıktan sonra düzeltiliceği belirtilmektedir.

Bu itibarla, diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca Belediyeye tahsis edilen veya Belediyeye diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edilen taşınmazların muhasebe

kayıtlarının yapılmaması sonucu, 252 Binalar Hesabı, 251 Yer Altı ve Yer Üstü Düzenleri Hesabı ile 500 Net Değer Hesabında hataya neden olunmuştur.

BULGU 8: Birikmiş Amortismanlar Hesabının Gerçeği Yansıtmaması

Bazı duran varlıklar için hiç amortisman ayrılmadığı, bazı duran varlıklarda herhangi bir kayıtlı tutar olmadığı halde amortisman ayrıldığı, bazı duran varlıklarda da varlık değerinden daha fazla tutarda amortisman ayrıldığı tespit edilmiştir.

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

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

Aynı Genel Tebliğ'in "Amortisman ve tükenme payı ayırma yöntemi" başlıklı 5'inci maddesinde de, duran varlıklar için amortisman ve tükenme payı ayrılmasında normal amortisman yönteminin uygulanacağı, bu yöntemle göre varlıklar için amortisman ve tükenme payı, varlığın yararlanma süresine göre Genel Tebliğ Eki-1'de yer alan Amortisman ve Tükenme Payı Süre ve Oranları Listesinde belirlenen oranlarda her yıl eşit olarak ayrılacağı izah edilmiştir.

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

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

gösterilmiştir.

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

Oysa, Belediyenin varlık hesapları ile bu varlıklara ayrılan amortisman ve tükenme payları incelendiğinde, bazı varlıklar için hiç amortisman ayrılmadığı, bazı varlıklarda herhangi bir kayıtlı tutar olmadığı halde amortisman ayrıldığı, bazı varlıklarda da varlık değerinden daha fazla tutarda amortisman ayrıldığı anlaşılmıştır.

Örneğin Belediyenin bilançosunda yer alan 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabının Köprüler alt hesabında toplam 770.488,94 TL, pazar yeri alt hesabında toplam 2.187.491,86 TL varlık değeri bulunmasına rağmen, bunlar için hiç amortisman ve tükenme payı ayrılmadığı görülmüştür. Öte yandan, 253 Tesis, Makine ve Cihazlar hesabının Spor Amaçlı Kullanılan Cihaz ve Aletler alt hesabı için varlık değerinden 19.281,20 TL, 255 Demirbaşlar hesabının döşeme demirbaşları alt hesabı için varlık değerinden 22.007,00 TL daha fazla tutarda amortisman ayrılmıştır.

Bunun gibi varlık değeri ile amortisman ve tükenme payı tutarsızlıkları bulunan varlıklara ilişkin genel tablo aşağıdadır.

Tablo 8: Varlık değerleri ile amortisman değerlerinin karşılaştırılması

Hesap Kodu Tüm Düzeyler	Hes Ad	Varlıkların Toplam Değeri	Amortismanların Toplam Değeri	Fark
251.xx.06.01.	Köprüler	770.488,94	0,00	-770.488,94
251.xx.20.01.	Meydanlar	3.233.726,65	0,00	-3.233.726,65
251.xx.20.02.	Parklar ve Yeşil Alanlar	176.382.456,92	0,00	-176.382.456,92
251.xx.20.05.	Otoparklar	6.134.336,45	0,00	-6.134.336,45
251.xx.20.06.	Pazar Yeri	2.187.491,86	0,00	-2.187.491,86
251.xx.20.07.	Genel Mezarlıklar	1.885.987,70	0,00	-1.885.987,70
251.xx.99.00.	Diğer Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri	1.857.510,60	0,00	-1.857.510,60
252.xx.xx.04.09	Sergi ve Fuar Alanları	16.823.882,88	0,00	-16.823.882,88
252.xx.xx.05.04	Kortlar	59.023,60	0,00	-59.023,60
252.xx.xx.06.07	Kamping ve Günübürlük Alanları	6.014.178,12	0,00	-6.014.178,12
252.xx.xx.06.08	İçmece ve Kaplıca Tesisleri	2.954.220,29	0,00	-2.954.220,29
252.xx.xx.09.99	Diğer	1.092.027,19	0,00	-1.092.027,19

253.02.01..	Tarım ve Ormancılık Makineleri	106.468,20	0,00	-106.468,20
255.06.04..	Güzel Sanat Eserleri	1.068,01	0,00	-1.068,01
255.07.01..	Kütüphane Mobilyaları	2.140,00	0,00	-2.140,00
252.xx.xx.03.07	Klinikler	0,00	148.030,60	148.030,60
253.02.01..	Tarım ve Ormancılık Makineleri ve Aletleri	0,00	125.971,41	125.971,41
253.03.02..	Beslenme, Gıda ve Mutfak Cihaz ve Aletleri	194.684,86	194.909,53	224,67
253.03.08..	Spor Amaçlı Kullanılan Cihaz ve Aletler	562.577,08	581.858,28	19.281,20
255.01.01..	Döşeme Demirbaşları	240.293,19	262.300,19	22.007,00
255.01.05..	Hastanede Kullanılan Demirbaş Niteliğindeki Taşınımlar	135.158,59	136.515,87	1.357,28
255.03.04..	Bebek ve Çocuk Mobilyası ve Aksesuarları	25.157,28	25.296,53	139,25
255.04.01..	Yemek Hazırlama Ekipmanları	8.628,97	9.506,23	877,26
255.07.04..	Bilgi Saklama Üniteleri	144.479,20	153.587,90	9.108,70
255.09.02..	Salon Sporlarında Kullanılan Demirbaşlar	449.706,09	452.561,69	2.855,60
255.10.03..	Yangın Söndürme ve Tedbir Cihaz ve Araçları	40.474,70	40.541,22	66,52
255.99.02..	Seyyar Tanklar ve Tüpler	145.499,90	213.585,90	68.086,00
255.99.03..	Sergileme ve Tanıtım Amaçlı Taşınımlar	4.271,60	4.771,60	500,00

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

BULGU 9: Kullanım Olanasını Yitiren Maddi Duran Varlıkların Tamamı İçin Amortisman Ayrılmaması

Kullanım olanağını yitiren ve “294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar” hesabında izlenmesine karar verilen varlıkların tamamı için amortisman ayrılmadığı tespit edilmiştir.

04.11.2015 tarihli ve 29522 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 47 sıra numaralı Amortisman ve Tükenme Payları Genel Tebliği’nin “Amortisman ve tükenme payı süre ve oranları” başlıklı 6’ncı maddesinin 7’nci fıkrasında; çeşitli nedenlerle kullanılma olanaklarını

Yitiren amortismana tabi maddi duran varlıklardan 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabında izlenmesine karar verilenlerin, amortismana tabi tutulmamış kısmının tamamının amortismana tabi tutulacağı ifade edilmektedir. Bu şekilde ayrılan amortisman payı da aynı Tebliğ'in 8'inci maddesinde 630 Giderler Hesabına borç, 299 Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak kaydedileceği belirtilmiştir.

Belediyenin 2021 yılı bilançosunda 2.954.009,56 TL tutarında kullanım olanağını yitirmiş maddi duran varlık bulunduğu, kullanım olanağını yitiren maddi duran varlıklar için ayrılmış amortisman tutarının ise 2.913.496,25 TL olduğu görülmektedir.

Yukarıda açıklanan mevzuat hükümleri uyarınca, "294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar" hesabında izlenen varlıklar hurdaya ayrıldığı dönemin sonuna kadar elden çıkarılmadığı takdirde dönem sonunda, varlığın amortismana tabi tutulmayan kısmının da amortismana tabi tutulması gerekmektedir.

Kamu idaresi, 294 Elden Çıkarılacak Stoklar Hesabında izlenen varlıkların amortismana tabi tutulmamış kısımlarının tamamına 2022 yılında amortisman ayrıldığını belirtmekte ise de bu işlem 2021 yılı mali tablolarını etkilememektedir.

Bu itibarla, 294 Elden Çıkarılacak Stoklar Hesabında izlenen varlıkların amortismana tabi tutulmamış kısımlarının tamamına amortisman ayrılmaması sonucu, 299 Birikmiş Amortismanlar Hesabında ve 630 Giderler Hesabında 40.513,31 TL hataya neden olduğundan belirtilen hesapların 2021 yılı mali tablolarında gerçek duruma uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Belediyenin Rutin Hizmet ve Faaliyetlerinin Yerel ve Ulusal Medyada Tanıtılması

Belediye hizmet ve faaliyetlerinin yerel ve ulusal gazetelerde, televizyonlarda ve internet sitelerinde belediyenin mali durumu dikkate alınmadan yoğun bir şekilde haber ve reklamının yaptırıldığı tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Kamu maliyesinin temel ilkeleri" başlıklı 5'inci maddesinin 1'inci fıkrası (g) bendi, "Hesap verme sorumluluğu" başlıklı 8'inci maddesi, "Üst yöneticiler" başlıklı 11'inci maddesi ve "Harcama talimatı ve sorumluluk" başlıklı 32'nci maddesi 2'inci fıkrasına göre kamu idarelerince, ihtiyaçların karşılanmasında ekonomik veya sosyal verimlilik ilkelerine uygun olarak maliyet-fayda veya maliyet-etkinlik ile gerekli görülen diğer ekonomik ve sosyal analizlerin yapılması esastır. Üst yöneticiler, harcama yetkilileri ve her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar; kaynakların etkili, ekonomik, verimli kullanılmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludurlar.

21.06.2021 tarih ve 2021/14 sayılı Cumhurbaşkanlığı Tasarruf Genelgesi'nin "Genel İlkeler" kısmında, kamu hizmetlerinin bütçe sınırları içinde kalınarak ayrılan kaynakların üzerinde harcama yapılmasına yol açılmadan azami tasarruf anlayışı içinde yerine getirileceği ve kamu kurum ve kuruluşlarının kendi kuruluş mevzuatında belirtilen faaliyet alanları ile doğrudan ilgili olmayan herhangi bir harcama veya taahhütte bulunmayacağı belirtilmiştir. "Temsil, Tören, Ağırhama ve Tanıtım Giderleri" kısmında da temsil ve ağırhama ödeneklerinin zorunlu haller dışında kullanılmayacağı ve kamu kurum ve kuruluşlarınca mevzuattan kaynaklanan zorunluluklar gereği yapılan veya kurum faaliyetleri ile doğrudan ilgili olan tanıtım giderleri hariç olmak üzere basın ve yayın organlarına ilan-reklam verilmeyeceği belirtilmiştir. Ayrıca aynı Genelgede, *"Bu Genelgenin uygulanması ile ilgili olarak tüm kamu kurum ve kuruluşları tarafından gereken tedbirler alınacak, her kademedeki yönetici tasarruf ilkelerinin uygulanmasından sorumlu olacaktır."* hükmüne yer verilmiştir.

Öte yandan, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin Görev ve Sorumlulukları" başlıklı 14'üncü maddesinde de belediyenin malî durumu ve hizmetin ivediliği dikkate alınarak öncelik sırasına göre hizmetlerin yerine getirilmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Yıldırım Belediyesi tarafından faaliyet ve hizmetlerinin tanıtılması amacıyla toplam 3.936.805,50 TL tanıtım, haber ve reklam harcaması yapılmıştır. Bu harcamalar tasarruf genelgesinde belirtildiği gibi mevzuattan kaynaklanan zorunluluk gereği yapılan harcamalar olmadığı gibi bu harcamalar arasında kurum faaliyetleri ile doğrudan ilgili olmayan harcamalar da bulunmaktadır.

Kamu idaresi cevabında, bulguda belirtilen faaliyetlerin çoğunlukla mevzuattan kaynaklanan zorunluluklar gereği yapılan veya kurum faaliyetleri ile doğrudan ilgili olan tanıtım giderleri kapsamında olduğu belirtilmekte ise de; Belediye projelerinin tanıtılmasından

ziyade günlük faaliyetlerin haber yaptırılmasının mevzuat gereği zorunluluğu bulunmamaktadır. Ayrıca, Belediyenin faizi ile birlikte 203.286.312,05 TL kredi borcunun bulunduğu, dolayısıyla kaynakların verimli kullanılması gerektiği bir dönemde günlük faaliyetlerin bu kadar yoğun haber ve reklam yaptırılması için kaynak kullanılması Belediye Kanunu'nun 14'üncü maddesine de aykırılık teşkil ettiği düşünülmektedir.

Bu itibarla, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda belirtildiği gibi belediyenin malî durumu ve hizmetin ivediliği dikkate alınarak yapılacak hizmetlerin belirlenmesi ve Cumhurbaşkanlığı Tasarruf Genelgesi hükümlerine uygun bir şekilde kaynakların kullanılması gerekmektedir.

BULGU 2: Evsel Katı Atık Bertaraf Ücretlerinin Takip ve Tahsilinin Yapılmaması

Belediye Meclisi tarafından evsel katı atık tarifesi belirlenmesine rağmen Bursa Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü(BUSKİ) tarafından Yıldırım Belediyesi adına su faturaları ile tahsil edilip Belediyeye gönderilmesi gereken evsel atık bertaraf ücretlerinin tahsil edilmediği, Belediye tarafından da evsel atık bertaraf ücretlerinin takip ve tahsil edilmesi için herhangi bir işlem tesis edilmediği tespit edilmiştir.

2872 sayılı Çevre Kanunu'nun "İzin alma, arıtma ve bertaraf etme yükümlülüğü" başlıklı 11'inci maddesinde;

"...

Büyükşehir belediyeleri ve belediyeler evsel katı atık bertaraf tesislerini kurmak, kurdurmak, işletmek veya işletirmekle yükümlüdürler. Bu hizmetten yararlanan ve/veya yararlanacaklar, sorumlu yönetimlerin yapacağı yatırım, işletme, bakım, onarım ve ıslah harcamalarına katılmakla yükümlüdür. Bu hizmetten yararlananlardan, belediye meclisince belirlenecek tarifeye göre katı atık toplama, taşıma ve bertaraf ücreti alınır. Bu fıkra uyarınca tahsil edilen ücretler, katı atıkla ilgili hizmetler dışında kullanılamaz." denilmektedir.

Yukarıda ifade edilen Kanun maddesine istinaden 27.10.2010 tarih ve 27742 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Atıksu Altyapı ve Evsel Katı Atık Bertaraf Tesisleri Tarifelerinin Belirlenmesinde Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik" in "Evsel katı atık tarife türleri" başlıklı 20'nci maddesinde;

"(1) Evsel katı atık hizmetleri atık miktarı belirleme yöntemine göre aşağıda sayılan iki farklı tarife türü üzerinden ücretlendirilebilir:

a) 18 inci maddede belirtilen yöntemlere göre hesaplanmış ve değişken ücretlerden oluşan tarife,

b) Kirleten öder ilkesi dikkate alınarak ve 18 inci maddede belirtilen yöntemlere göre idareler tarafından hesaplanmış ve üretilen atık miktarını atık üreticilerinin etkileyemediği sabit tarifeler.

(2) Evsel katı atık idareleri her atık üreticisine sadece aldıkları hizmetlerin maliyetlerini dikkate alarak tarife belirlerler.” denilmektedir.

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.

Bu hükümlere göre; Mahalli İdareler, evsel katı atık bertaraf tesislerini kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmekle 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. Ancak, Atıksu Altyapı ve Evsel Katı Atık Bertaraf Tesisleri Tarifelerinin Belirlenmesinde Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik uyarınca Belediye Meclisi tarafından 2020 yılında evsel katı atık tarifesi belirlenmesine rağmen BUSKİ tarafından su faturaları ile tahsil edilmesi gereken evsel katı atık bedellerinin tahsil edilmemesi sonucu Belediye önemli bir gelirden mahrum kalmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; 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 uygulandığı belirtilmektedir.

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.

Bu itibarla, yukarıda yer alan mevzuat hükümleri doğrultusunda, evsel katı atık bedellerinin takip ve tahsili için gerekli işlemlerin tesis edilmesi gerekmektedir.

BULGU 3: Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Alınmaması

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

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

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

Geçiş hakkı ve bu hakka uygulanacak ücret tarifesine ilişkin usul ve esasların belirlenmesi amacıyla Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı tarafından 27.12.2012 tarih 28510 sayılı Resmi 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.

Buna göre belediyeler tarafından tarifede tavan olarak belirtilen miktarlara da riayet edilmek suretiyle geçiş hakkı talep eden telekomünikasyon firmalarından tahsil edilmek üzere

geçiş hakkı ücreti belirlenmesi ve bu ücretlerin geçiş hakkını kullanan işletmecilerden tahsil edilmesi gerekmektedir.

Belediye mücavir alanı içinde kalan sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerine Belediye gelir tarifesinde yer verilmediği ve dolayısıyla da söz konusu gelirin takip ve tahsilinin yapılmadığı görülmüştür.

Yukarıda belirtilen düzenlemeler ve açıklamalar çerçevesinde, Belediye tarafından 2021 yılı içerisinde altyapı geçiş hakkı bedeli olarak herhangi bir tahakkuk ve tahsilatın yapılmaması belediyenin önemli bir gelirden mahrum kalmasına yol açmaktadır. Bu nedenle söz konusu gelirlere yönelik gerekli işlemler yapılmalıdır.

BULGU 4: Kiraya Verilen Duran Varlıklar ile Bu Duran Varlıklardan Elde Edilen Kira Gelirlerinin Nazım Hesaplarda İzlenmemesi

İdare tarafından kiraya verilen taşınmazların 990 Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabında ve kiraya verilen bu taşınmazlardan sözleşmelerine göre tahsil edilecek kira gelirlerinin 993 Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabında izlenmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 475'inci maddesinde; kurumun, bilançolarında kayıtlı duran varlıklardan kiraya verilenlerin izlenmesi için 990 Kiraya Verilen Duran Varlıklar hesabının kullanılacağı belirtilmektedir.

Aynı Yönetmelik'in 476'ncı maddesinde; kiraya verilen duran varlıkların, kayıtlı değerleri üzerinden 990 Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabına borç, 999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına alacak; kiraya verilen duran varlıklardan kira süresi sona erenlerin kayıtlı değerleri üzerinden 990 Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabına alacak, 999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına borç kaydedileceği açıklanmıştır.

Ayrıca, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Hesap Planı" başlıklı 45'inci maddesinde, mahalli idarelerin hesap planının bu maddede belirlendiği, bu Yönetmelik 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 Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Bakanlığın yetkili olduğu belirtilmiştir. Aynı şekilde, anılan Yönetmelik'in "Detaylı Hesap

Planları” başlıklı 46’ncı maddesinde ise, kurumlara ait detaylı hesap planlarının, bu Yönetmelik’te belirlenen hesap planı çerçevesinde Maliye Bakanlığının görüşü alınmak suretiyle Bakanlıkça hazırlanacağı hüküm altına alınmıştır.

Bu kapsamda, 2021 yılında da uygulanan 2018 yılı mahalli idareler detaylı hesap planı yayımlanmış olup, bu planda 993 Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabının detaylarına yer verilmiştir. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünün 2.12.2014 tarih ve 90192509-210.05.02-13521 sayılı genel yazısında da, kamu idareleri tarafından taşınmazların kiralanmasına ilişkin işlemlerde yapılan muhasebe hatalarının düzeltilmesi amacıyla açıklamalar yapılmış ve üçüncü kişilere kiraya verilen taşınmazlara ait kira gelirlerinin (peşin tahsil edilenler hariç), 993 Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabına borç, 999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına alacak kaydı yapmak suretiyle muhasebeleştirileceği, söz konusu gelirler tahsil edildikçe de bu hesapların ters kayıt yapılmak suretiyle kapatılacağı ifade edilmiştir.

Belirtilen mevzuat hükümlerine göre, İdare tarafından kiraya verilen taşınmazların izlenmesi için 990 Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabı ile 999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabının, ayrıca kiraya verilen bu taşınmazlardan elde edilecek kira gelirlerinin de 993 Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabında ve 999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

BULGU 5: Protokol ile Üretim ve İşletme Kooperatifine Taşınmaz Kullanılması

08.09.2020 tarih ve 2020/149 sayılı Belediye Meclisi kararı uyarınca imzalanan işbirliği protokolü ile dezavantajlı ve engelli gruplara yönelik mesleki eğitim ve uygulama faaliyetlerinin geliştirilmesi alanında hizmet vermesi amacıyla bir kooperatife iki adet taşınmazın kullanıldığı görülmüştür.

5018 sayılı Kanun’un 29’uncu maddesinde de herhangi bir özel kişiye yasal dayanak olmaksızın kamu kaynağı aktarılamayacağı, menfaat sağlanamayacağı ve yardım yapılamayacağı hüküm altına alınmıştır. Kamu kaynağı tanımı ise 5018 sayılı Kanun’un 3’üncü maddesinde; kamuya ait gelirler, taşınır ve taşınmazlar, hesaplarda bulunan para, alacak ve haklar ile her türlü değerleri kapsayacak şekilde yapılmıştır.

Diğer taraftan, Belediyelere mülkiyetlerindeki taşınmazların tahsisine ilişkin yetki veren yasal düzenlemeler, 5018 sayılı Kanun'un 47 ve 5393 sayılı Kanun'un 75/d maddelerinde yer almaktadır.

5018 sayılı Kanun'un "Taşınmaz tahsisi" başlıklı 47'nci maddesinde:

"Kamu idareleri, kanunlarında veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde belirtilen kamu hizmetlerini yerine getirebilmek için mülkiyetlerindeki taşınmazlarla Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerleri, birbirlerine ve köy tüzel kişiliklerine bedelsiz olarak tahsis edebilirler."

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75'inci maddesinde:

"...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, aslî 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..."

Hükümleri yer almaktadır.

Bu iki madde hükmünde de tahsisin sadece kamu idaresine yapılabileceği açıklanmıştır. Bu nedenle tahsisin kapsamının Belediyece genişletilerek özel tüzel kişiler için uygulanması mümkün değildir.

Belediye Meclisi kararında taşınmaz kullandırılmasına ilişkin dayanak gösterilen 75/c maddesinde ise tahsise ilişkin herhangi bir düzenleme bulunmayıp sadece bu madde de sayılan kuruluşlarla kendi görev alanına giren konularda ortak hizmet projesi yapılmasına imkân tanımaktadır. Ancak, kooperatifler Belediye Kanunu'nun 75/c maddesinde ortak hizmet projesi yürütülebilecekler arasında da sayılmamıştır. Dolayısıyla, kooperatifler bu madde kapsamında da değildir.

Bu itibarla, Belediye tarafından bir taşınmazın kooperatiflerin kullanımına tahsis edilmesi veyahut farklı şekillerde ihale edilmeden kullanımına sunulması anılan mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

Kamu idaresi de cevabında, söz konusu protokolün 2022 yılında sonlandırıldığını ve anılan taşınmazlar için 2886 sayılı Kanun kapsamında ihaleye çıkılarak kiralama yoluna gidileceğini belirtmektedir.

BULGU 6: Spor Tesislerinin Belediye Spor Kulübüne Tahsis Edilmesi

Ortak sosyal hizmet projesi adı altında Belediyenin spor tesislerinin Yıldırım Belediyesi Jimnastik Spor Kulübü Derneğine tahsis edildiği; spor tesislerinin işletme hakkının bu derneğe verildiği ve protokole göre spor tesislerinin işletme giderlerinin Belediye tarafından karşılandığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Mal yönetiminde etkililik ve sorumluluk" başlıklı 48'inci maddesinin üçüncü fıkrasında, kamu idarelerine ait malların edinme, kiralama, tahsis, yönetim, kullanma ve elden çıkarma işlemlerinin mevzuatında öngörülen kurallar dâhilinde hizmetin amacına uygun olarak verimlilik ve tutumluluk ilkesine göre yapılması gerektiği, aksi halde doğacak zarardan malların yönetimi veya kullanılması hususunda yetki verilenlerin sorumlu olacakları belirtilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin görev ve sorumlulukları" başlıklı 14'üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde, belediyelerin gerektiğinde, sporu teşvik etmek amacıyla gençlere spor malzemesi vereceği, amatör spor kulüplerine ayni ve nakdî yardım yapacağı ve gerekli desteği sağlayacağı; ikinci fıkrasında ise, sporu teşvik etmek amacıyla yapılacak nakdi yardımın, bir önceki yıl genel bütçe vergi gelirlerinden belediyeler için tahakkuk eden miktarın; büyükşehir belediyeleri için binde yedisini, diğer belediyeler için binde on ikisini geçemeyeceğine ilişkin hükümler yer almaktadır.

Belediyeler 5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinin (d) bendine göre kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak belediye meclis kararı ile ancak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edebilir. Bu idarelerin dışında kalan gerçek ve tüzel kişilere, derneklere, sivil toplum kuruluşlarına veya meslek kuruluşlarına süresi ne olursa olsun belediye taşınmazlarının tahsis edilmesi mümkün değildir.

Yıldırım Belediyesi ile Yıldırım Belediyesi Jimnastik Spor Kulübü Derneği arasında 02.09.2019 tarihinde işbirliği protokolü imzalanmıştır. Ancak bu protokole mevzuata uygun olmayan hükümler konulmuştur.

Belediye Meclisi kararıyla Belediye Başkanına ortak hizmet projesi yapma yetkisi verildiği halde, işbirliği protokolündeki hükümler spor tesislerinin Belediye Spor Kulübüne tahsis edilmesi niteliğindedir. Protokol bir sonraki mahalli idare seçimlerinin altı ay sonrasına kadar geçerli olup, bu sürenin sonunda Belediye Meclisi kararıyla uzatılabilecektir.

Protokole göre, spor tesislerinin işletme giderleri Belediye tarafından karşılanacaktır. Spor tesislerinin işletme hakkı ise, Yıldırım Belediyesi Jimnastik Spor Kulübü Derneği'ne verilmiştir. Buna göre, Dernek hizmet verdiği vatandaşlardan ücret tahsil edebilecektir.

Spor tesislerinin işletme giderleri Belediye tarafından karşılanması ve spor tesislerinin işletme hakkının Spor Kulübüne verilmesi, 5393 sayılı Kanunun 14'üncü maddesinin ikinci fıkrasındaki sınırlamaya tabi olmaksızın Spor Kulübüne yardım yapılması demektir. Ayrıca, Belediye Spor Kulübüne düzenli olarak nakdi yardım da yapılmaktadır. Nitekim 2021 yılında 2.400.000,00 TL nakdi yardım yapılmıştır.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Bütçelerden yardım yapılması" başlıklı 29'uncü maddesinin birinci fıkrasında kamu kurumlarınca gerçek veya tüzel kişilere kanuni dayanağı olmadan kamu kaynağı kullandırılmayacağı, yardımda bulunulamayacağı veya menfaat sağlanamayacağı hüküm altına alınmıştır.

Aynı fıkranın ikinci cümlesinde genel yönetim kapsamında yer alan kurumların bütçelerinde öngörülmesi kaydı ile yukarıda yer alan hususa bir istisna getirilmiş ise de, 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile Belediye Kanunu'nun 75 inci maddesine eklenen ek fıkra ile belediyeler bu kapsamdan çıkarılmış ve dernek ve vakıflara yardım yapmasının, menfaat sağlamanın tamamen önüne geçilmiştir.

Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesini ve kullanılmasını sağlama sorumluluğu çerçevesinde, Belediye spor tesislerinin spor kulüplerine tahsis edilmemesi; taşınmaz tahsisi niteliğindeki ortak hizmet projesi protokollerindeki mevzuata uygun olmayan hükümlerin yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.

Spor tesislerinin Yıldırım Belediyesi Jimnastik Spor Kulübü Derneğine tahsis edilmesi mevzuata uygun olmadığı gibi; söz konusu spor tesislerinin işletme giderlerinin Belediye tarafından karşılanması da mevzuata uygun değildir.

BULGU 7: Konut Üretimi İçin Mevzuata Uygun Yönetmelik Çıkarılmadan Konut Üretimi ile Satışı Yapılması ve Bu Konularda Belediye Encümenine Mevzuata Uygun Olmayan Yetkiler Verilmesi

Belediyenin; arsa, konut ve işyeri üretimi, tahsisi, satışı ve kiralanmasına ilişkin diğer hususları belediye meclisi kararı ile çıkaracağı yönetmelikle düzenlemediği; belediye encümenine bu konularda mevzuata aykırı yetkiler verildiği görülmüştür.

29.9.2005 tarih ve 25951 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan "Belediyelerin Arsa, Konut ve İşyeri Üretimi, Tahsisi, Kiralaması ve Satışına Dair Genel Yönetmelik" in 24 üncü maddesinde,

"Belediyeler, 3/5/1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanunu ve bu Kanuna dayanılarak çıkarılan yönetmelikler ile bu Yönetmelik hükümlerine aykırı olmamak kaydıyla arsa, konut ve işyeri üretimi, tahsisi, satışı ve kiralanmasına ilişkin diğer hususları belediye meclisi kararı ile çıkaracakları yönetmelikle düzenlerler." denilmektedir.

Bu hükme göre, belediyelerin konut üretimi ile tahsis ve satışına ilişkin olarak mevzuata uygun olarak belediye meclisi kararı ile yönetmelik düzenlemeleri zorunludur. Düzenlenecek yönetmelik için Sayıştay görüşünün de alınması gerekmektedir.

Yıldırım Belediyesi tarafından bu konuda yönetmelik düzenlenmemiştir. Ancak 07.11.2018 tarihli Yıldırım Belediye Meclisi toplantısında;

"... Genel Yönetmeliğin "Konut ve İşyeri Satışı" başlıklı 15.f maddesi ve "Belediye Meclisinin Yetkisi" başlıklı 16. maddesi ile aynı Yönetmeliğin "Yeniden Değerleme" başlıklı 21. maddesi hükümleri çerçevesinde Mevlana Mahallesinde bulunan Belediyemize ait taşınmaz malların satışında, satış bedelinin en az %50'si peşin alınmak kaydıyla kalan miktarın en fazla 24 ay içerisinde ödenmesi, ödemelerde anılan yönetmeliğin 16. maddesindeki düzenleme göz önüne alınarak yıllık %1 vade farkı uygulanması, taksit ödeme seçeneklerinin belirlenmesinde ise taksit sayısı 24 ayı geçmemek üzere Belediye Encümenin yetkili kılınması" kabul edilmiştir.

Buna göre, ödenecek peşinat miktarları ile taksit ödeme seçeneklerinin (ödeme planlarının) belirlenmesi yetkisi Belediye Encümenine verilmiştir. Bu yetki devri mevzuata

uygun değildir. Genel Yönetmeliğe göre, Belediye encümeni kişilerin dar gelirli kapsamına girip girmediğini belirlemeye, tahsis, kiralama ve satışın yapılıp yapılmamasına, satışlarda teklif edilen fiyatın yeterli olup olmadığına ve ihaleyi sonuçlandırıp sonuçlandırmamaya yetkilidir.

Genel Yönetmeliğin "Belediye meclisinin yetkisi" başlıklı 16 ncı maddesinde,

"Belediye meclisi, dar gelirli tanımına ilişkin miktarı %25'e kadar artırmaya veya düşürmeye; tahsis ve satışlarda alınacak peşinat miktarlarını ve peşin ödemelere uygulanacak indirim oranını, tahsis ve satışlarda uygulanacak taksit süreleri ile vade farkını, ... satışlarda uygulanacak grup veya meslek indirim oranını belirlemeye; ... yetkilidir." denilmekte olup, belediye meclisleri bu yetkilerini yönetmelik düzenlemek suretiyle kullanacaktır.

Belediyenin, Genel Yönetmelik ile mevzuata aykırı olmamak kaydıyla arsa, konut ve işyeri üretimi, tahsisi, satışı ve kiralanmasına ilişkin diğer hususları belediye meclisi kararı ile çıkaracağı yönetmelikle düzenlemesi ve bu yönetmelik taslağı için Sayıştay'ın istişari görüşünün alınması gerekmektedir.

BULGU 8: Pazar Yerlerindeki Taşınmazların İşletilmesi Yetkisinin Devredilmesi ve Pazar Yerlerindeki Taşınmazlar Üzerinde İhalesiz Olarak İrtifak Hakkı Verilmesi

Belediyenin bütün pazar yerlerindeki çay ocaklarının işletilmesi yetkisinin Bursa Seyyar Pazarcılar Odası'na devredildiği; ortak hizmet projesi adı altında Oda'ya kapalı pazar yerindeki düğün salonu ile otoparkın 10 yıllığına ihalesiz olarak kiraya (irtifak hakkı) verildiği; pazar yerlerindeki bütün büfe, otopark ve kafeteryaların işletme hakkının Belediye şirketlerine verildiği görülmektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Mal Yönetiminde Etkililik ve Sorumluluk" başlıklı 48'inci maddesinin son fıkrasında, kamu idarelerine ait malları edinme, kiralama, tahsis, yönetim, kullanma ve elden çıkarma işlemlerinin, verimlilik ve tutumluluk ilkesine göre yapılacağı ve bu ilkeye aykırı eylem ve işlemlerden doğacak zararlardan, malların yönetimi veya kullanılması hususunda yetki verilenlerin sorumlu oldukları belirtilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde, belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işleri bu Kanun'da yazılı hükümlere göre yürütüleceği; "İlkeler" başlıklı 2'nci maddesinde ise, Kanun'un yürütülmesinde, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve

zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanmasının esas olduğu vurgulanmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75'inci maddesinde ise; belediyelerin, görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda; kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve 5362 sayılı Kanun kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilecekleri; kendilerine ait taşınmazları, aslı görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebilecekleri veya süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere tahsis edebilecekleri belirtilmiştir.

Bu hükümler karşısında; kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve 5362 sayılı Kanun kapsamına giren meslek odalarına ortak hizmet projesi adı altında taşınmaz tahsis edilmesi mümkün değildir. Öte yandan, söz konusu tahsislerin bedelli olması, yapılan işlemin tahsis niteliğini ortadan kaldırmamakta ve taşınmazın kiralandığı anlamına gelmemektedir. Kaldı ki, belediye mülkiyetindeki taşınmazların kiralanması için belediye meclis kararı tek başına yeterli olmayıp böyle bir durumda 2886 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanması gerekmektedir.

Ancak, 04.09.2019 tarihli Belediye Meclisi kararıyla, Yıldırım ilçesi sınırlarındaki bütün pazar yerlerinde bulunan çay ocaklarını işletme hakkı Bursa Seyyar Pazarcılar Odası'na verilmiştir. Ayrıca, Belediye Meclisinin 01.02.2017 ve 06.11.2017 tarihli kararlarıyla da Yıldırım ilçesi dahilinde muhtelif yerlerde kurulmakta olan semt pazarlarındaki büfe ve otoparkların işletmesi yetkisi Yeşil Yıldırım Gıda Turizm Sanayi A.Ş.'ye verilmiştir. Belediye Meclisinin 08.01.2020 tarihli toplantısında ise, büfe ve otoparklara ilaveten pazar alanlarının kafeterya olarak düzenlenen kısımlarının da söz konusu kararlara ilave edilmesi ve işletim hakkının Yıldırım Kültür İnşaat Gıda Turizm Sanayi ve Ticaret A.Ş.'ye verilmesi kararı alınmıştır.

Öte yandan, Pazar Yerleri Hakkındaki Yönetmelik'in "Pazar yerlerinin kurulması ve işletilmesi" başlıklı 5'inci maddesinde,

"Pazar yerleri, belediyeler veya yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları iştiraklerince işletilir ve bu yetki devredilemez. Ancak, pazar yerlerinin işletilmesine ilişkin bazı hizmetler, bu

Yönetmelik ve ilgili mevzuat hükümlerine aykırı hüküm içermeyecek şekilde yapılacak belirli süreli protokoller ile meslek kuruluşları eliyle yürütülebilir...” hükmü yer almaktadır.

Yönetmelik'in “Tanımlar” başlıklı 4 üncü maddesinin (h) bendinde ise, “*Pazar yerleri: Belediyelerce tespit edilecek yer ve günlerde kurulan üretici ve semt pazarlarını ifade eder*” denilmektedir.

Yıldırım Belediyesi ile Bursa Seyyar Pazarcılar Odası arasında Baruthane Mahallesi 4282 Ada, 56 Parsel üzerine kurulu kapalı pazar yerinin düğün salonu olan bölümünün Oda tarafından tadilat yapılarak yenilenmesi ve yarım kalan inşaatın tamamlanması; buna karşılık protokol süresi boyunca düğün salonunun ve alt katlarının pazarın kurulmadığı günlerde otopark olarak Oda tarafından kullanılması hususunda 5.000 TL aylık kira bedeli ile 10 yıl süreli işbirliği protokolü yapılmıştır.

Bu şekilde uygulama ortak hizmet projesi olarak adlandırılrsa da, ihalesiz olarak irtifak hakkı verilmesidir. Yönetmelik'te pazar yerlerinin işletilmesine ilişkin bazı hizmetlerin belirli süreli protokoller ile meslek kuruluşları eliyle yürütülmesine imkan tanındığı halde, söz konusu protokolün konusu Belediyenin pazar yerlerinin işletilmesi yetkisinin devredilmesi ve düğün salonu ile pazarın kurulmadığı günlerde otoparkın işletilmesi niteliğindedir.

Protokolün gerekçesi olarak, pazar yerinin işletilmesinin meslek odasına, otoparkın ise ihale ile başka bir firmaya verilmesinin söz konusu alanda faaliyetlerin yürütülmesinde ve düzenin sağlanmasında zorluk yaşanmasına neden olacağı değerlendirilmiyorsa da, pazarın kurulmadığı günlerde otoparkın işletme hakkı meslek odasına verilmiştir. Ayrıca, kamu idaresi konunun belediye meclisine sunulacağını belirtmektedir.

Sonuç olarak, yukarıda yer alan mevzuat hükümleri uyarınca pazar yerlerindeki taşınmazlara ilişkin irtifak hakkı ile işletme hakkı verilirken 2886 sayılı Kanun'a uygun olarak rekabetin sağlanması suretiyle ihale yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 9: Uygulama Projesi Olmadan Yapım İşi İhale Edilmesi

“Yıldırım İlçesi Sınırlarındaki Park ve Yeşil Alanların Yapım ve Onarımı” işinin uygulama projesi olmadan ihale edildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun “Şartnameler” başlıklı 12'nci maddesinde, ihale konusu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin her türlü özelliğinin idari ve teknik şartnamelerde belirtilmesi gerektiği; teknik şartnamelerde belirlenecek teknik kriterlerin,

verimliliği ve fonksiyonelliği sağlamaya yönelik olması, rekabeti engellememesi ve bütün istekliler için fırsat eşitliği sağlamasının zorunlu olduğu;

“İhale ve ön yeterlik dokümanının içeriği ve idari şartnamede yer alması zorunlu hususlar” başlıklı 27’nci maddesinde, ihale dokümanında yer alacak teknik şartnamelerin yaptırılacak işin projesini de kapsamasının zorunlu olduğu;

Hüküm altına alınmıştır.

“İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar” başlıklı 62’nci maddesinin c) bendinde de:

“c) (Değişik: 18/4/2007-5625/5 md.) Yapım işlerinde arsa temin edilmeden, mülkiyet, kamulaştırma ve gerekli hallerde imar işlemleri tamamlanmadan ve uygulama projeleri yapılmadan ihaleye çıkılamaz. İhale konusu yapım işinin özgün nitelikte ve karmaşık olması nedeniyle teknik ve malî özelliklerinin gerekli olan netlikte belirlenemediği durumlarda ön veya kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabilir. Uygulama projesi bulunan yapım işlerinde anahtar teslimi götürü bedel teklif alınmak suretiyle ihale yapılması zorunludur. Ancak, doğal afetler nedeniyle uygulama projesi yapılması için yeterli süre bulunmayan yapım işlerinde ön veya kesin proje üzerinden, her türlü onarım işleri ile işin yapımı sırasında belli aşamalarda arazi ve zemin etütleri gerekmesi veya uygulamada imar ve güzergâh değişikliklerinin muhtemel olması nedenleriyle ihaleden önce uygulama projesi yapılamayan, bina işleri hariç, yapım işlerinde ise kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabilir...”

Denilmektedir.

Buna göre, yapım işlerinde uygulama projeleri yapılmadan ihaleye çıkılamayacağı hüküm altına alınmıştır. Ancak, ihale konusu yapım işinin özgün nitelikte ve karmaşık olması nedeniyle teknik ve malî özelliklerinin gerekli olan netlikte belirlenemediği durumlarda ön veya kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabileceği; ayrıca doğal afetler nedeniyle uygulama projesi yapılması için yeterli süre bulunmayan yapım işlerinde ön veya kesin proje üzerinden, her türlü onarım işleri ile işin yapımı sırasında belli aşamalarda arazi ve zemin etütleri gerekmesi veya uygulamada imar ve güzergâh değişikliklerinin muhtemel olması nedenleriyle ihaleden önce uygulama projesi yapılamayan, bina işleri hariç, yapım işlerinde ise kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabileceği belirtilmiştir.

2019/568486 ihale kayıt numaralı “Yıldırım İlçesi Sınırlarındaki Park ve Yeşil Alanların Yapım ve Onarımı İşinde” uygulama projesi olmadan ihaleye çıkıldığı görülmüştür.

Ayrıca, teknik şartnamede yukarıda belirtilen istisnai durumlarda hazırlanması yeterli olan kesin proje de bulunmamaktadır.

Kamu idaresi cevabında ihale konusu işin niteliği gereği sürenin 3 (üç) yıl olması ve uygulanacak projelerin tam olarak kesinleşmemesi, ayrıca bölgenin coğrafi yapısı gereği işin zorluğu nedeniyle idarenin ihtiyacı zamanında karşılması için proje hazırlanamadığı belirtilse de; yukarıda açıklandığı üzere yapım işlerinin her türlü özelliğinin idari ve teknik şartnamelerde belirtilmesi, teknik şartnamelerde belirlenecek teknik kriterlerin, verimliliği ve fonksiyonelliği sağlamaya yönelik olması, rekabeti engellememesi ve bütün istekliler için fırsat eşitliği sağlaması için yapım işlerinde uygulama projesi olmadan ya da mezkur Kanun'da belirtilen istisnai durumlarda ön veya kesin proje olmadan ihaleye çıkılmaması gerekmektedir.

BULGU 10: Yüklenicilerin Hakediş Ödemelerinden Kesilen Asgari Ücret Destek Tutarlarının Genel Bütçeye Aktarılmaması

Asgari ücret desteğinden yararlanan yüklenicilerin hakediş ödemelerinden kesilen destek tutarlarının emanetler hesabında bekletildiği genel bütçeye aktarılmadığı görülmüştür.

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun geçici 68'inci maddesinde:

“(1) Bu Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında haklarında uzun vadeli sigorta kolları hükümleri uygulanan sigortalıları çalıştıran işverenlerce;

a) 2015 yılının aynı ayına ilişkin Kuruma verilen aylık prim ve hizmet belgelerinde prime esas günlük kazancı 85 TL ve altında bildirilen sigortalıların toplam prim ödeme gün sayısını geçmemek üzere, 2016 yılında cari aya ilişkin verilen aylık prim ve hizmet belgelerinde veya muhtasar ve prim hizmet beyannamelerinde bildirilen sigortalılara ilişkin toplam prim ödeme gün sayısının,

b) 2016 yılı içinde ilk defa bu Kanun kapsamına alınan işyerlerinden bildirilen sigortalılara ilişkin toplam prim ödeme gün sayısının,

2016 yılı Ocak ila Aralık ayları/dönemleri için günlük 3,33 TL ile çarpımı sonucu bulunacak tutar, bu işverenlerin Kuruma ödeyecekleri sigorta primlerinden mahsup edilir ve bu tutar Hazinece karşılanır.

...

(8) 4734 sayılı Kanununun 2 nci maddesinin birinci fıkrasının (a), (b), (c) ve (d) bentlerinde sayılan idareler tarafından ilgili mevzuatı uyarınca yapılan ve sözleşmesinde fiyat farkı ödeneceği öngörülen hizmet alımlarında, ihale dokümanında personel sayısının belirlendiği ve haftalık çalışma saatinin tamamının idarede kullanılmasının öngörüldüğü işçilikler için birinci fıkra uyarınca Hazine tarafından karşılanacak tutarlar bu idarelerce işverenlerin hak edişinden kesilir...”

Hükmü yer almaktadır.

Konu ile ilgili olarak Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığınca yayımlanan 10.02.2016 tarihli ve 2016-4 No’lu Genelgenin “İhale Makamlarınca Destekten Yararlanan İşverenlerin Hakedişlerinden Yapılacak Kesintilere İlişkin Usul ve Esaslar” başlıklı 6’ncı maddesinde de:

“...Hakedişten kesilen tutarlar veya emanete alınan tutarlar, Sosyal Güvenlik Kurumunun “İdarelerce e-borç sorgulama” ekranından görüntülenerek destek tutarının kesinleşmesinden sonra genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere illerde muhasebe müdürlüklerinin ilçelerde ise mal müdürlüklerinin banka hesaplarına aktarılır...”

Denilmektedir.

Belediyenin 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında yapılan ve sözleşmesinde fiyat farkı ödeneceği öngörülen hizmet alımlarında, Hazine tarafından karşılanan yüklenicilerin yararlandığı asgari ücret destek tutarlarının hakediş ödemelerinden kesildiği, ancak kesinleşen kısmının emanetler hesabında bekletildiği genel bütçeye aktarılmadığı görülmüştür.

Bu itibarla, yüklenicilerin hakediş ödemelerinden kesilen ve emanetler hesabında bekletilen 2.487.219,94 TL asgari ücret destek tutarlarının genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere il muhasebe müdürlüğünün banka hesaplarına aktarılması gerekmektedir.

T.C. SAYIşTAY BAşKANLIğI
06520 Balgat / ANKARA
Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00
e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr
<https://www.sayistay.gov.tr>

8. EKLER**EK 1: ÖNCEKİ YIL/YILLAR SAYIŞTAY DENETİM RAPORUNA İLİŞKİN İZLEME FORMU**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Kiraya Verilen Taşınmazların ve Kira Bedellerinin Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu edildi.
Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Takip ve Tahsil Edilmemesi	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu edildi.
Belediyenin Bütün Spor Tesislerinin İşletme Hakkının Belediye Spor Kulübüne Verilmesi	2020	Kısmen Yerine Getirildi	Bulgu konusu edildi.
Belediyenin Pazar Yerlerindeki Taşınmazların İşletilmesi Yetkisinin Devredilmesi ve Pazar Yerlerindeki Taşınmazlar Üzerinde İhalesiz Olarak İrtifak Hakkı Verilmesi	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu edildi.
Konut Üretimi İçin Mevzuata Uygun Yönetmelik Çıkarılmadan Konut Üretimi ile Satışı Yapılması ve Bu Konularda Belediye Encümenine Mevzuata Uygun Olmayan Yetkiler Verilmesi	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu edildi.

Park Yapımı İhalelerinde Kamu İhale Hukuku Temel İlkelerine Uyulmaması	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu edildi.
Tahsis Edilen ve Tahsisli Kullanılan Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında Yer Almaması	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu edildi.
Taşınmaz Kayıtlarının Mevcut Durumu Yansıtılmaması	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu edildi.