



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

BURSA ORHANGAZİ 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.....	9
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	10
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	10
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	11
6. DENETİM GÖRÜŞÜ	13
7. DENETİM BULGULARI.....	13
8. EKLER.....	49

TABLÖLÄR 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.....	6
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri	7
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	7
Tablo 8: Kayıtlı Değerinden Daha Fazla Amortisman Ayrılan Maddi Duran Varlıklar (TL) .	18
Tablo 9: Akaryakıt Sarfiyatına İlişkin Bir Aylık Karşılaştırma Tablosu (Litre).....	26

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Kamuya Olan Borçların Vadelerine Uygun Olarak İlgili Hesaplarda Takip Edilmemesi ve Bir Kısımının Hesaplarda Yer Almaması
2. Bazı Maddi Duran Varlıklar İçin Hatalı Amortisman Ayrılması
3. Haklar Hesabının ve Bu Hesaba İlişkin Amortismanlar Hesabının Gerçeği Yansıtmaması

B. Diğer Bulgular

1. Belediye Gelirlerinin Takiplerinin Eksik Yapılması, Bazı Gelir Kalemlerinde Tahsilat Oranlarının Düşük Düzeylerde Kalması
2. Katı Atık İhalesinde Yaklaşık Maliyete Esas Yakıt ve Amortisman Tutarlarının Yüksek Alınması Sebebiyle Yaklaşık Maliyetin Olması Gereken Tutarın Üstünde Belirlenmesi
3. Ticaret Odasına Ortak Hizmet Projesi Kapsamında Taşınmaz Tahsis Edilmesi
4. Evsel Atık Bertaraf Ücretlerinin Tahsilinin ve Takibinin Yapılmaması
5. Belediye Sınırları İçindeki Bazı İşletmelerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyette Bulunması
6. Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Alınmaması
7. Kazılara İlişkin Ruhsat Verme ve Tahsilat Yetkilerinin Bursa Büyükşehir Belediyesine Devredilmesi
8. Belediyeye Ait Taşınmazların Tahsis Yapılabilecek Kamu İdareleri Arasında Sayılmayan Derneklere Tahsis Edilmesi
9. Gecekondu Fonu Hesabının Kullanılmaması
10. Kiraya Verilen Taşınmazların Kayıtlı Değerlerinin ve Bu Taşınmazlara Ait Kira Gelirlerinin Nazım Hesaplarda Takip Edilmemesi

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.

Bursa Orhangazi 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 yaptıracağı, 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.

Bursa Orhangazi Belediyesinin karar organı olan Orhangazi Belediye Meclisi, biri Belediye Başkanı olmak üzere 26 üyeden oluşmaktadır.

Belediye teşkilatı; 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 kriterler çerçevesinde 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.

Belediye, yıl içerisinde 1 Başkan, 3 Başkan Yardımcısı ve 13 Birim Müdürlüğü ile faaliyetlerini sürdürmüş, 15.12.2021 tarihi itibarıyla 1 başkan yardımcısı daha atanmıştır. Bu tarih itibarıyla Başkan Yardımcılarından 2'si Meclis Üyeleri arasından, 2'si memurlar arasından görevlendirilmiş bulunmaktadır. Yeni görevlendirilen Başkan Yardımcısı nedeniyle aynı tarihte Belediye Başkanınca yeni görev dağılımı yapılmıştır. Bu kapsamda Belediye Başkanının, 17.06.2020 tarihli yazısı ile yapılan görev dağılımına göre; yıl içerisinde Belediye Başkanına bağlı birimler; Özel Kalem Müdürlüğü, Yazı İşleri Müdürlüğü, Mali Hizmetler Müdürlüğü, İmar ve Şehircilik Müdürlüğü iken 15.12.2021 tarihli yazısı ile yapılan görev dağılımına göre; Belediye Başkanına bağlı birimler; Özel Kalem Müdürlüğü ve Yazı İşleri Müdürlüğü olmuş, diğer 11 adet hizmet birimi ise Başkan Yardımcıları arasında paylaştırılmıştır.

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	260	108
Sözleşmeli Personel	-	22
Kadrolu İşçi	133	38
Geçici İşçi	-	-
Toplam	393	168
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	--	282

Belediyenin doğrudan hissedarı olduğu bir adet şirketi 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 Bursa Orhangazi

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

Bursa Orhangazi Belediyesinin 2021 yılı bütçe tahmini gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2021 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E.Kod	Giderin Türü	Geçen Yıldan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe ile Verilen Ödenek (TL)	Eklenen / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	-	19.679.000,00	193.000,00	19.872.000,00	18.357.679,19	1.514.320,81
02	SGK Devlet Primi Giderleri	-	2.888.000,00	-64.000,00	2.824.000,00	2.665.765,83	158.234,17
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	-	50.239.000,00	3.557.000,00	53.796.000,00	51.570.726,37	2.225.273,63
04	Faiz Giderleri	-	1.770.000,00	2.725.000,00	4.495.000,00	4.395.069,28	99.930,72
05	Cari Transferler	-	1.927.000,00	610.000,00	2.537.000,00	2.022.027,16	514.972,84
06	Sermaye Giderleri	-	1.797.000,00	1.098.000,00	2.895.000,00	2.671.885,88	223.114,12
09	Yedek Ödenek	-	8.120.000,00	-8.119.000,00	1.000,00	-	1.000,00
Toplam		-	86.420.000,00	0,00	86.420.000,00	81.683.153,71	4.736.846,29

Bursa Orhangazi Belediyesinin 2021 mali yılı bütçesi ile 86.420.000,00 TL ödenek öngörülmüştür. Yıl içinde 81.683.153,71 TL Bütçe Gideri yapılmış, 4.736.846,29 TL ödenek iptal edilmiştir.

Tablo 3: 2021 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	25.830.000,00	24.450.714,93	404,00	24.450.310,93	94,66
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	11.810.000,00	8.034.246,90	10.726,76	8.023.520,14	67,94
04- Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	1.480.000,00	416.225,92	-	416.225,92	28,12
05- Diğer Gelirler	31.726.000,00	43.105.025,45	17.717,05	43.087.308,40	135,81
06- Sermaye Gelirleri	15.574.000,00	58.344.589,71	-	58.344.589,71	374,63
Toplam	86.420.000,00	134.350.802,91	28.847,81	134.321.955,10	155,43

2021 yılında tahmini bütçeye göre, net bütçe geliri %155,43 seviyesinde gerçekleşmiştir. Bütçe gelir tahminine göre en yüksek oranlı gerçekleşme “Diğer Gelirler” ve “Sermaye Gelirleri” bütçe çeşidinde, en düşük gerçekleşme ise “Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler” bütçe çeşidinde olmuştur.

2021 yılında, tahmini bütçeye göre, “Sermaye Gelirleri” bütçe çeşidindeki gerçekleşmenin %374,63 oranında olması arsa satışından kaynaklanmıştır.

Yine tahmini bütçeye göre, “Diğer Gelirler” bütçe çeşidindeki gerçekleşme %135,81 oranında olmuştur. Söz konusu yüksek oranlı gerçekleşmede; başlangıç bütçesinde 11.000,00 TL tahminde bulunulmasına karşılık arsa satışından elde edilen tutarın etkisiyle banka hesaplarında değerlendirilen nakitten toplam 1.384.620,30 TL faiz geliri sağlanması ve “Merkezi İdare Vergi Gelir”lerinden sağlanan 36.443.831,74 TL gelirin, bütçe tahminine göre %30,15 oranında fazla olması, etkili olmuştur.

Yıl içerisinde 133.708.381,42 TL gelir tahakkuk etmiş, geçen yıldan devreden tahakkuk ile birlikte toplam gelir tahakkuku 153.633.543,92 TL olmuştur. Net tahsilat 134.321.955,10 TL’dir. Toplam gelir tahakkukuna göre net tahsilat oranı %87,43’dür. Bu kapsamda bütçe kalemlerinde net gerçekleşme oranları farklılık göstermiş olup, toplam tahakkuk tutarına göre sağlanan net tahsilat, “Vergi Gelirleri”nde %71,03, “Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri”nde %67,37, Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler”de %100, “Diğer Gelirler” de %89,81, “Sermaye Gelirleri”nde %99,97 oranında olmuştur.

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	19.679.000,00	18.357.679,19	93,29
02-SGK Devlet Primi Giderleri	2.888.000,00	2.665.765,83	92,30
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	50.239.000,00	51.570.726,37	102,65
04- Faiz Gideri	1.770.000,00	4.395.069,28	248,31
05-Cari Transferler	1.927.000,00	2.022.027,16	104,93
06- Sermaye Giderleri	1.797.000,00	2.671.885,88	148,69
09- Yedek Ödenekler	8.120.000,00	-	-
Toplam	86.420.000,00	81.683.153,71	94,52

Belediyenin 2021 yılında bütçe başlangıç ödeneğine göre, bütçe giderleri %94,52 seviyesinde gerçekleşmiş olup öngörülen tutar, personel giderleri ve SGK Devlet Primi giderleri dışında aşılmıştır.

Başlangıç bütçesine göre; “Faiz Giderleri”nde %248,31 oranındaki gerçekleşme icra dosyaları vb. faiz ödemelerinden, “Cari Transferler”de %104,93 oranındaki gerçekleşme kâr amacı gütmeyen kuruluşlara yapılan transferlerden, “Sermaye Giderleri”nde %148,69 oranındaki gerçekleşme edinilen araçlardan kaynaklanmıştır. Ancak Tablo 2’de de görüleceği gibi yıl içinde yapılan bütçe içi aktarmalarla ödenek aşımaları önlenmiştir.

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

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	16.760.106,37	22.410.371,25	24.450.714,93	33,71	9,10
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	6.664.401,46	9.883.514,97	8.034.246,90	48,30	-18,71
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	1.158.172,33	7.937.685,64	416.225,92	585,36	-94,76
Diğer Gelirler	23.814.295,13	29.187.096,32	43.105.025,45	22,56	47,69
Sermaye Gelirleri	20.547.788,09	892.134,04	58.344.589,71	-95,66	6.439,89
Toplam	68.944.763,38	70.310.802,22	134.350.802,91	1,98	91,08
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	-138.091,70	-898.545,93	-28.847,81	550,69	-96,79
Net Toplam	68.806.671,68	69.412.256,29	134.321.955,10	0,88	93,51

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2021 yılında gelirler bir önceki yıla göre %93,51 oranında artarak 134.321.955,10 TL’ye yükselmiştir. 2020 yılında 7,0 milyon TL tutarında hazine yardımı alınması nedeniyle “Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler”de 2019 yılına göre %585,36 oranında artış olmuş, ancak 2021 yılında benzer bir yardım olmadığından söz konusu gelir kaleminde 2020 yılına göre %94,76 oranında azalma meydana gelmiştir. “Sermaye Gelirleri”nde ise 2020 yılında arsa satışının çok düşük düzeyde kalması nedeniyle 2019 yılına göre %95,66 oranında azalış olurken, 2021 yılında geçen yıla göre %6.439,89 oranında artış meydana gelmiştir. Söz konusu artış, 53.650.999,90 TL tutarındaki arsa satışından kaynaklanmıştır.

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	18.861.022,47	18.789.509,23	18.357.679,19	-0,38	-2,30
SGK Devlet Prim Giderleri (*)	3.292.313,35	1.412.493,73	2.665.765,83	-57,10	88,73
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	46.355.398,72	38.796.132,95	51.570.726,37	-16,31	32,93
Faiz Giderleri	2.192.449,36	3.510.804,52	4.395.069,28	60,13	25,19
Cari Transferler	6.166.907,11	1.548.905,68	2.022.027,16	-74,88	30,55
Sermaye Giderleri	40.135,07	676.512,48	2.671.885,88	1.585,59	294,95
Toplam	76.908.226,08	64.734.358,59	81.683.153,71	-15,83	26,18

(*) 2020 yılında 1.164.775,33 TL, sehven “Personel Giderleri” bütçe kalemine kaydedilmiştir.

Belediyenin bütçe giderleri toplamı üç yıllık seyri ile ilgili olarak; 2020 yılında 2019 yılına göre %15,83 oranında azalma olmuş, 2021 yılında ise 2020 yılına göre %26,18 oranında artış meydana gelmiştir.

2019 yılına göre 2020 yılında ve 2020 yılına göre 2021 yılında “Sermaye Giderleri” taşıt alımı ve kamulaştırma giderlerine, “Faiz Giderleri” ise icra dosyaları vb. faiz ödemelerine bağlı olarak artmıştır. 2021 yılında “Mal ve Hizmet Alımı Giderleri”ndeki artış 696 sayılı KHK kapsamında personel çalıştırılması hizmet alımı ile diğer müteahhitlik hizmeti kapsamında yapılan çöp toplama hizmeti ve yapım işlerinden kaynaklanmıştır.

Belediyenin Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; tahakkuk eden 2021 yılı Faaliyet Gideri 81.417.408,06 TL, Faaliyet Geliri 80.120.179,92 TL olup Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu 1.297.228,14 TL olarak gerçekleşmiştir. Belediyenin 31.12 2021 tarihli bilançosunun aktif ve pasif büyüklüğü 137.476.032,08 TL’dir.

Bursa Orhangazi Belediyesi’nin doğrudan hissedarı olduğu Şirket hakkında bilgi aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Unvanı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	OBEFAŞ Gıda, Turizm, İnşaat, Enerji, Doğalgaz Dağıtım, Yayıncılık ve Hayvancılık Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	525.000,00	524.843,55	99,97

Belediye Şirketinin hissedarı olduğu şirket bulunmamaktadır.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Bursa Orhangazi 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 Bakanlık tarafından 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 dahil) 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 Kanun'un "İç kontrol sistemi" başlıklı Beşinci Kısımının 55, 56 ve 57'nci maddelerinde iç kontrol sisteminin tanımı, amacı ve yapısı belirlenmiştir. Söz konusu Kanun'da; 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 süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünü*", olarak tanımlanmıştır.

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından 31.12.2005 tarihli ve 26040 üçüncü mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak 01.01.2006 tarihinde yürürlüğe giren İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'ın "İç kontrol standartları" başlıklı 5'inci maddesinde; "*İç kontrol standartları, merkezi uyumlaştırma görevi çerçevesinde Bakanlık tarafından belirlenir ve yayımlanır. İdareler, malî ve malî olmayan tüm işlemlerinde bu standartlara uymakla ve gereğini yerine getirmekle yükümlüdür. Kanuna ve iç kontrol standartlarına aykırı olmamak koşuluyla, idarelerce görev alanları çerçevesinde her türlü yöntem, süreç ve özellikli işlemlere ilişkin standartlar belirlenebilir.*" hükmü yer almaktadır.

Mezkûr hüküm gereği Hazine ve Maliye Bakanlığı, kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla gerekli standart ve temel şartları belirlemiş ve "Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği" adı altında 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmi Gazete'de yayımlamıştır.

Belediyece, 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği çerçevesinde ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 5'inci Kısımında düzenlenen İç Kontrol Sistemi düzenlemesi esas alınarak, Kurumu ait İç Kontrol Eylem Planı hazırlanmıştır.

Eylem Planı hazırlanırken, Kuruma ait Stratejik Plan ve Performans Programı kaynaklarından yararlanılmıştır. Ayrıca Kamu İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planı Rehberi doğrultusunda Uyum Eylem Planı Hazırlık ve Uygulama Çalışmaları, organizasyon yapısı, idari kapasite, çalışma yöntemleri ve benzer özellikleri uyumlaştırılmaya çalışılmıştır.

2021 yılı için "Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Hazırlama Grubu" ve "İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu" oluşturulmuş ve 2021 yılında Kamu İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planı güncellenmiştir.

Kurumun amaç ve hedeflerine yönelik risklerin belirlenmesi için risk belirleme ekibi oluşturulmamış, dolayısıyla risklerin gerçekleşme olasılığı ve muhtemel etkileri değerlendirilmemiş, risklere ilişkin Risk Oylama Formu, Risk Kayıt Formu ve Konsolide Risk Raporları idare tarafından doldurulmamıştır.

Adı geçen Usul ve Esaslar'ın "Dördüncü bölüm"ünün 16-26'ncı maddelerinde yer alan, mali hizmetler biriminin ön mali kontrolüne tâbi mali karar ve işlemlerin kontrolü için Mali Hizmetler Biriminde İç Kontrol alt birimi kurulmamıştır. Dolayısıyla belirli bir tutarın üzerindeki mal ve hizmet alımları ile yapım işlerine ait ihale dosyaları da sözleşme imzalanmadan önce ön mali kontrole tabi tutulmamaktadır.

Kurum organizasyon şeması bulunmaktadır. Yetki Devri ve İmza Yetkileri Yönergesi düzenlenmiş, yetki devirleri yazılı olarak yapılmış ve personele duyurulmuştur.

Kurum Stratejik Planı 2020-2024 yıllarını kapsayacak şekilde 5 yıl süreli hazırlanmıştır.

Beleliyedeki tüm personel "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in Ek 1'inde yer alan "Etik Sözleşmesini" imzalamıştır. Bu sözleşmeler personelin özlük dosyasında yer almaktadır. Personelinin performansını ölçmeye ve değerlendirmeye yönelik bir yapı kurulmamıştır.

Faaliyet sonuçları ve değerlendirmelerinin yer aldığı faaliyet raporu her yıl hazırlanmakta ve kamuoyuna açıklanmaktadır.

Kurumda iç denetçi bulunmamaktadır. İç denetim birimi de oluşturulmamıştır.

Kamu gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yönetilmesini, Belediyenin kanunlara ve diğer düzenlemelere uygun olarak faaliyet göstermesini, her türlü mali karar ve işlemlerde olası usulsüzlüğün önlenmesini, varlıkların kötüye kullanılmasını ve israfını önlemek ve kayıplara karşı korunmasını teminen 5018 sayılı Kanun ve ilgili mevzuat çerçevesinde iç kontrol sisteminin işletilmesinin ve iç denetim biriminin oluşturulmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Bursa Orhangazi Belediyesinin 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: Kamuya Olan Borçların Vadelerine Uygun Olarak İlgili Hesaplarda Takip Edilmemesi ve Bir Kısımının Hesaplarda Yer Almaması

Yapılandırılmış borçların hesap bakiyelerinin ödeme planlarıyla uyumlu olmadığı, kayıtlı olanların ise vadelerine uygun hesaplarda takip edilmediği tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin; “36 Ödenecek diğer yükümlülükler” başlıklı 268'inci maddesinde, “(1) *Bu hesap grubu, kurumca sorumlu veya mükellef sıfatıyla ödenecek her türlü vergi, resim, harç ve benzeri borçlar ile sosyal güvenlik kesintileri, fonlar adına tahsil edilen tutarlar ve mevzuatı gereğince bütçe gelirlerinden diğer kamu idareleri adına ayrılan paylar ve giderler için ayrılan her türlü karşılıkların izlenmesi için kullanılır.*”, “368 Vadesi Geçmiş Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler Hesabı” başlıklı hesap açıklamasının; “Hesabın niteliği” başlıklı 278'inci maddesinde, “(1) *Bu hesap, kanuni süresi içerisinde ödenmeyen vergi ve diğer yükümlülükler ile ertelenen veya taksitlendirilen vergi ve diğer yükümlülüklerin erteleme veya taksitlendirme vadesinin bir yılı aşmayan kısımlarının izlenmesi için kullanılır.*

(2) *Uzun vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubu içindeki kamuya olan ertelenmiş veya taksitlendirilmiş borçlar hesabında kayıtlı vergi ve diğer yükümlülüklerden dönem sonunda erteleme veya taksitlendirme süresi bir yılın altına inenler bu hesaba kaydedilir.*”,

“Hesabın işleyişi” başlıklı 279’uncu maddesinde “(1) Vadesi geçmiş ertelenmiş veya taksitlendirilmiş vergi ve diğer yükümlülükler hesabı hesabına ilişkin alacak ve borç kayıtları aşağıda gösterilmiştir.

a) Alacak

1) Vadesi geçmiş ertelenmiş veya taksitlendirilmiş vergi ve diğer yükümlülükler bu hesaba alacak, 360- Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabı, 361-Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara borç kaydedilir.

...

b) Borç

1) Bu hesapta kayıtlı tutarlardan ilgili kurumlara yapılan ödemeler bu hesaba borç, 103-Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabına alacak kaydedilir.”, yine aynı Yönetmelik'in “438 Kamuya Olan Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Borçlar Hesabı”nın “Hesabın niteliği” başlıklı 322’nci maddesinde, “(1) Bu hesap, kamuya olan vergi ve benzeri borçlardan vadesinde ödenmeyip ertelenmiş veya taksitide bağlanmış olup bir yıldan daha uzun sürede ödenecek olan kısmının izlenmesi için kullanılır.” denilmektedir.

Bu kapsamda aylık mizanlarda ve bilanço tarihi itibarıyla, yapılandırılan kamu borçlarının anapara taksit ödemelerinden vadesi bir yıl ve bir yılın altında olanlar 368 no.lu hesapta, bir yılın üzerinde olanlar 438 no.lu hesapta takip edilmelidir.

Belediyenin ödenemeyen vergi ve SGK borçları;

19.08.2016 tarih, 29806 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 6736 sayılı “Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin Kanun”,

27.05.2017 tarih, 30078 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 7020 sayılı “Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması İle Bazı Kanunlarda ve Bir Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”,

18.05.2018 tarih, 30425 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 7143 sayılı “Vergi ve Diğer Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun”,

17.11.2020 tarih, 31307 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 7256 sayılı “Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”,

09.06.2021 tarih, 31506 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 7326 sayılı “Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun”,

kapsamında yapılandırılmıştır.

Yapılandırma kapsamındaki borçların ödeme planları esas alınarak yapılan çalışmada; 31.12.2021 tarihi itibariyle, bu tarihi takip eden bir yıl içerisinde yani 2022 yılında ödenecek anapara 3.747.446,11 TL, 2023 yılı ve sonrasında ödenecek anapara 31.692.402,39 TL olmak üzere yapılandırılmış toplam anapara borcunun 35.439.848,50 TL olduğu belirlenmiştir. Ayrıca Belediyenin kayıtlarına göre, yapılandırma kapsamında olmayan ancak vadesinde ödenmemiş 4.771.424,12 TL tutarında Vergi Dairesine ve SGK’ya borcu bulunmakta olup kamu idarelerine borç toplamı faiz hariç 40.211.272,62 TL’dir.

Bilançoda 368 no.lu hesapta 22.672.953,95 TL, 438 no.lu hesapta 3.747.446,11 TL olmak üzere yapılandırılmış borç toplamı 26.420.400,06 TL iken ödeme planına göre yapılandırılmış toplam anapara borç 35.439.848,50 TL olup 9.019.448,44 TL’lik fark bu hesaplarda yer almamıştır. Ayrıca hesaplarda kayıtlı yapılandırma kapsamı dışında vadesinde ödenmemiş 4.771.424,12 TL’lik borcun yıl sonu itibariyle tahakkuk etmiş 331.779,20 TL tutarındaki faizi de kayıtlara alınmamıştır. Dolayısıyla Belediyenin, yıl sonu itibariyle vergi ve SGK borçlarından, hesaplarında yer almayan toplam borç tutarı 9.351.227,64 TL’dir.

Borçların kısa ve uzun vadeli olması durumuna göre ise; 368 no.lu hesapta 3.747.446,11 TL’si yapılandırılmış, 4.771.424,12 TL’si yapılandırma kapsamı dışında vadesinde ödenmemiş borç ve bunun yıl sonu itibariyle muhasebe kayıtlarına dahil edilmemiş 331.779,20 TL tutarındaki faizi olmak üzere toplam 8.850.649,43 TL ve 438 no.lu hesapta ise 31.692.402,39 TL yapılandırılmış borç tutarı olması gerekirdi.

Oysa ki bilançoda 368 no.lu hesap bakiyesi 27.444.378,07 TL, 438 no.lu hesap bakiyesi 3.747.446,11 TL’dir.

Bu haliyle; bilançoda 368 no.lu hesap bakiyesi 18.593.728,64 TL fazla, 438 no.lu hesap bakiyesi 27.944.956,28 TL eksik bakiye vermiştir. Vadesinde ödenmemiş borcun yıl sonu itibariyle tahakkuk etmiş faizi olan 331.779,20 TL’nin muhasebe kayıtlarına alınmayarak giderleştirilmemesi nedeniyle de dönem olumsuz faaliyet sonucu bu tutar kadar eksiktir.

Yapılan açıklamalar doğrultusunda 2021 yılına ait mali tablolar düzenlenmeden önce kayıtların gerekli kontrolü yapılarak ;

-Ödeme planlarına göre hesaplarda yer almayan 9.019.448,44 TL'lik farkın nedeninin araştırılarak hesapların düzeltilmesi,

-Takip eden yıllarda kamuya olan ertelenmiş veya taksitlendirilmiş borçların tamamının ödeme planlarına uygun muhasebe kayıtlarına alınmasının yanı sıra bilanço düzenleme tarihi itibarıyla vadesinde ödenmemiş borçların yıl sonu itibarıyla tahakkuk eden ancak ödenmemiş faizinin de borç hesaplarına kaydedilmesi,

-Bunun yanı sıra kamuya olan vadesi geçmiş, ertelenmiş veya taksitlendirilmiş vergi ve yükümlülüklerinin, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ndeki hesap tanımlarına uygun olarak 368 ve 438 no.lu hesaplarda vade ayırımına göre takibinin yapılması,

gerekirdi.

Belediye tarafından verilen cevapta;

-Vade durumuna göre yanlış hesaplarda olan tutarların 2022 yılında düzeltildiği,

-9.019.448,44 TL tutarındaki farkın 2016-2021 yılları arasında İller Bankası vesilesiyle söz konusu vergi ve SGK yapılandırma borçlarının kesinti yoluyla ilgili kurumlar tarafından mahsup edilmesi sonucu yapılan muhasebe kayıtlarında faiz ve anaparanın birlikte anaparadan mahsubu edildiği, bu durumun ise mali tablolarda kayıtlı anapara borç tutarının daha fazla eksilmesine sebep olduğu ve 2022 yılında düzeltildiği,

-4.771.424,12 TL yapılandırma kapsamı dışında vadesinde ödenmemiş borca istinaden oluşan yıl sonu itibarıyla tahakkuk etmiş 331.779,20 TL tutarındaki faizin, ödeme esnasında giderleştirileceğinden muhasebe kayıtlarına dahil edilmediği,

belirtilmiştir.

Belediye tarafından gönderilen cevap değerlendirildiğinde; bilanço dönemlerinde muhasebe dışı envanter işlemleri olarak adlandırılan çalışmalarda, ilgili kurum ve kuruluşlarla hesap mutabakatı yapılarak yıl sonu hesaplarının ilgili kurum ve kuruluşlar ile belediye kayıtlarının birbiriyle uyumunun sağlanması ve gerekli hesap düzeltmelerinin yapılması gerekmektedir. Bu kapsamda da yapılandırma kapsamı dışında vadesinde ödenmemiş borca ait tahakkuk etmiş olan 331.779,20 TL tutarındaki faizin 2021 yılı kayıtlarına alınması gerekirdi.

Ayrıca, verilen cevapta 9.019.448,44 TL ile ilgili düzeltmeye ait muhasebe işlem fişinin ekinde yapılan kaydın doğruluğuna ilişkin kanıtlayıcı bilgi ve belge bulunmadığından yapılan kaydın doğruluğu incelenememiştir. Ancak 2022 yılına ait söz konusu düzeltmeye ait muhasebe işlem fişinde, fark tutarın 630 no.lu Gider Hesaplarının karşılığında 368 ve 438 no.lu hesaplara ilave edildiği görülmüş olup bu haliyle söz konusu tutar, Belediyenin hem 31.12.2021 tarihli Bilançosunda borç hesaplarına, hem de 2021 yılına ait Faaliyet Sonuçları Tablosunda dönem faaliyet sonucuna yansımamıştır.

2022 yılında yapılan; gerek vade durumuna göre 368 ve 438 no.lu hesapların düzeltilmesinin, gerek anapara borcu olarak aynı hesaplara yapılan ilave tutara ilişkin, gerekse dönem faaliyet sonucuna gider olarak yansımaları gereken tutara ilişkin düzeltme kayıtlarının, 2021 yılı hesaplarını düzeltme etkisi bulunmamaktadır.

Sonuç olarak; yılına ait mali tabloların sağlıklı verileri içermesini teminen; borçlara ilişkin ödeme planları dikkate alınarak ve ilgili kuruluşlarla hesap mutabakatı da yapılmak suretiyle İller Bankası tarafından kesinti yoluyla ödenen borçların, anapara ve faiz ayırımı yapılarak Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ndeki hesap tanımlarına uygun anapara borç tutarlarının 368 ve 438 no.lu hesaplarda, kesinti yoluyla ödenen faizlerinin ise ilgili gider hesabında takibi yapılmalı, dönemsellik ilkesi gereği tahakkuk eden ancak ödenmemiş faizlerin de ilgili borç ve gider hesaplarına kaydı sağlanmalıdır.

BULGU 2: Bazı Maddi Duran Varlıklar İçin Hatalı Amortisman Ayrılması

Belediyenin maddi duran varlık hesaplarına ilişkin incelemede, kayıtlı değerinden daha fazla amortisman ayrılan varlıkların olduğu, bir makine teçhizata ise edinildiği günden bu yana amortisman ayrılmadığı tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)"nın "Hesabın niteliği" başlıklı 202'inci maddesinde "(1) Bu hesap, maddi duran varlık bedellerinin ekonomik ömrü içerisinde giderleştirilmesi ve hesaben yok edilmesini izlemek için kullanılır.", "Hesabın işleyişi" başlıklı 203'üncü maddesinde "(1) Birikmiş amortismanlar hesabına ilişkin alacak ve borç kayıtları aşağıda gösterilmiştir.

a) Alacak

1) Maddi duran varlıklar hesapları için ayrılan amortisman tutarları yıl sonunda bu hesaba alacak, 630-Giderler Hesabına borç kaydedilir.

...

b) Borç

1) *Amortismanına tabi tutulduktan sonra her ne suretle olursa olsun kayıtlardan çıkarılan maddi duran varlık tutarlarının ayrılan amortisman tutarı bu hesaba borç, ilgili hesaplara alacak kaydedilir.*” denilmektedir. Bu kapsamda maddi duran varlıkların bedellerinin ekonomik ömrü içerisinde giderleştirilmesi ve hesaben yok edilmesi gerekmektedir.

“25 Maddi duran varlıklar” hesap grubu içerisinde kayıtlı değerinden daha fazla amortisman ayrıldığı için net tutarı (kayıtlı değeri ile ayrılmış amortismanları arasındaki fark) eksi bakiye veren varlıklara ilişkin tablo aşağıdadır.

Tablo 8: Kayıtlı Değerinden Daha Fazla Amortisman Ayrılan Maddi Duran Varlıklar (TL)

Hesap Kodu	Hesap İsmi	Varlığın Kayıtlı Değeri	Amortisman Tutarı	Fark
252.xx.99..	Diğer Binalar	0	1.964.024,00	-1.964.024,00
253.02.01..	Tarım ve Ormancılık Makineleri ve Aletleri	0	60.235,92	-60.235,92
253.02.03..	Atölye Makineleri ve Aletleri	45.841,93	64.780,30	-18.938,37
253.03.01..	Yıkama, Temizleme ve Ütüleme Cihaz ve Araçları	5.259,50	9.379,00	-4.119,50
253.03.02..	Beslenme, Gıda ve Mutfak Cihaz ve Aletleri	25.822,40	35.734,20	-9.911,80
253.03.04..	Ölçüm, Tartı, Çizim Cihazları ve Aletleri	0	1.699,60	-1.699,60
253.03.05..	Tıbbi ve Biyolojik Amaçlı Kullanılan Cihazlar ve Aletler	0	4.130,00	-4.130,00
253.03.06..	Araştırma ve Üretim Amaçlı Cihazları ve Aletleri	0	400,00	-400,00
Toplam		76.923,83	2.140.383,02	-2.063.459,19

Kayıtlı değeri 76.923,83 TL olan varlıkların, hesaplarda yer alan amortismanları tutarı 2.140.383,02 TL dir.

Bu kapsamda kayıtlı değerinden daha fazla amortisman ayrılan ve net tutarları toplamı (-) 2.063.459,19 TL görülen varlıklar, hem hesap ayrıntısında, hem de bilançoda “25 Maddi duran varlıklar” hesap grubu içerisine eksi bakiye olarak yansımış ve mali tabloyu etkilemiştir.

Ayrıca 253.02.01 no.lu hesapta kayıtlı edinme değeri 55.875,56 TL “Tarım ve ormancılık makineleri” alt hesabında kayıtlı maddi duran varlığa amortisman ayrılmadığı, tespit edilmiştir.

Açıklanan hususlar nedeniyle Belediyenin söz konusu maddi duran varlıklarının net tutarlarını (defter değerlerini) bilmek olanaksız olup bu haliyle mali tablolar sağlıklı verileri içermemektedir.

Bu nedenle, gerek amortisman tutarı olmadığı için net tutarı da bilinmeyen ancak kayıtlarda net tutarı 55.875,56 TL olarak görülen, gerekse fazla amortisman ayrıldığı için toplamda net tutarı (-) 2.063.459,19 TL görülen varlıkların her birine, bilanço tarihi itibarıyla ne kadar amortisman ayrılması gerektiği belirlenerek hesapların düzeltilmesi, saymak, ölçmek, tartmak, değerlemek suretiyle kayıtların fiziki durumla uyumunun sağlanması gerektiği, belirtilmiştir.

Belediye tarafından verilen cevapta; 2021 yılı içerisinde bazı duran varlıklara sehven hatalı amortisman ayrıldığı, 07.03.2022 tarih ve 1810 nolu Muhasebe İşlem Fişi ile düzeltme kaydı yapıldığı belirtilmiştir.

Belediye tarafından gönderilen cevap değerlendirildiğinde; 2022 yılına ait olan ve cevap ekinde gönderilen Muhasebe İşlem Fişi üzerinden yapılan incelemede, 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı ile 600 Gelir Hesapları ve 630 Gider Hesapları kullanılarak düzeltme fişi düzenlendiği, ancak fişin eki olarak herhangi bir bilgi ve belge yer almadığı görülmüştür. Dolayısıyla düzeltme fişinde yer alan hesapların ve tutarların doğruluğu teyit edilememiş olup bu haliyle, yapılan kayıt doğru bile olsa 2022 yılında düzeltme fişi ile yapılan kaydın, 2021 yılı hesaplarını düzeltme etkisi bulunmamaktadır.

Sonuç olarak; bilanço tarihi itibarıyla öncelikle saymak, ölçmek, tartmak, değerlemek suretiyle kayıtların fiziki durumla uyumunun sağlanması, halen kullanımda bulunan ve amortisman tabii olan varlıklara ayrılan amortismanların birikmiş amortismanlarının ve yılına ait ayrılması gereken amortisman tutarlarının kontrol edilerek gerekli hesap düzeltmelerinin yapılması gerekmektedir.

BULGU 3: Haklar Hesabının ve Bu Hesaba İlişkin Amortismanlar Hesabının Gerçeği Yansıtması

Yıl sonu itibarıyla bilançoda, Belediyenin ihtiyacı için satın alınan bilgisayar yazılımları, benzeri nitelikteki hak ve yetkiler ile bunların güncellenmesinin kaydedildiği “260 Haklar Hesabı” ile amortismanlarının izlendiği “268 Birikmiş Amortismanlar Hesabı”nın bakiyelerinin sıfır olduğu tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "260 Haklar Hesabı"nı düzenleyen "Hesabın niteliği" başlıklı 210'uncu maddesinde; *"Bu hesap, bedeli karşılığı edinilen hukuki tasarruflar ile belirli alanlarda tanınan kullanma ve yararlanma gibi hak ve yetkiler dolayısıyla yapılan ve ekonomik değer taşıyan harcamaların izlenmesi için kullanılır."* hükmüne yer verilmiştir. Mevzuat hükmüne göre herhangi bir fiziksel varlığı bulunmayan ve kurumun belli bir şekilde yararlandığı veya yararlanmayı beklediği bilgisayar yazılımları ve benzeri nitelikteki hak ve yetkilere ilişkin harcamaların "260 Haklar Hesabı"nda takip edilmesi gerekmektedir.

Yönetmeliğin, "268 Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)" nı düzenleyen "Hesabın niteliği" başlıklı 214'üncü maddesinde; *"Bu hesap, maddi olmayan duran varlık bedellerinin, kullanılacakları süre içerisinde yok edilmesini izlemek için kullanılır."* hükmüne yer verilmiş ve "Hesabın işleyişi" başlıklı 215'inci maddesinde de maddi olmayan duran varlıklar için ayrılan amortisman tutarlarının yıl sonunda 268 no.lu hesaba alacak, 630 Giderler Hesabına borç kaydedileceği belirtilmiştir.

Ayrıca 04.11.2015 tarih, 29522 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Muhasebat Genel Müdürlüğü Amortisman ve Tükenme Payları Genel Tebliği'nin (Sıra No: 47) "Amortisman ve tükenme payı süre ve oranları" başlıklı 6'ncı maddesinin ikinci fıkrasında *"...tutarına bakılmaksızın Maddi Olmayan Duran Varlıklar ve Özel Tükenmeye Tabi Varlıklar hesap gruplarında izlenen varlıklar için amortisman oranı % 100 olarak belirlenmiştir. Diğer bir ifadeyle maliyet bedeli bu tutarlara kadar olan duran varlıklar, hesaplara alındığı yılın sonunda tamamen amorti edilir."* hükmü yer almıştır.

Yapılan incelemeler sonucu, geçen yıl "260 Haklar Hesabı"nın ve "268 Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)"nin 47.200,00 TL olarak bilançoda yer aldığı, yıl içinde 260 no.lu hesaba toplam 203.035,20 TL giriş yapıldığı, geçen yıldan devreden 47.200,00 TL ile birlikte toplam "Haklar"ın 250.235,20 TL olduğu görülmüştür. Ancak, 31.12.2021 tarihli 8826 no.lu yevmiye ile 2021 yılında 260 no.lu hesaba girişi yapılan 203.035,20 TL'nin mevzuatı gereği "630.13.02 Maddi Olmayan Duran Varlıkların Amortisman Giderleri" hesabına kaydedilerek amortisman ayrıldığı ve amortisman giderlerinin borcuna karşılık alacaklı hesap olarak 268 no.lu hesap yerine 260 no.lu hesabın kullanıldığı, geçen yıldan devreden 47.200,00 TL'nin de 260 ve 268 no.lu hesapların ters kaydedilerek kapatıldığı, sonuçta bilançoda 260 ve 268 no.lu hesapların bakiye vermediği, tespit edilmiştir.

Dolayısıyla yıl sonu itibariyle bilançoda 250.235,20 TL tutarındaki "Haklar" ve bu

haklara ilişkin birikmiş amortismanları yer almadığından 260 ve 268 no.lu hesaplar gerçeği yansıtmamaktadır.

Muhasebenin tam açıklama kavramı ve Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin hükümleri dikkate alınarak; hesapların mahiyetine uygun kullanılması, herhangi bir fiziksel varlığı bulunmayan ve kurumun belli bir şekilde yararlandığı veya yararlanmayı beklediği yazılım ve benzeri nitelikteki hak ve yetkileri ile bunların güncellenmesine ilişkin harcamaların, "260 Haklar Hesabı"nda takip edilmesi ve mevzuatı gereği ayrılan amortismanlarının da "268 Birikmiş Amortismanlar Hesabı"nda gösterilmesi gerekmektedir.

Belediye tarafından verilen cevapta; 2022 yılında gerekli hesap düzeltme işleminin yapıldığı belirtilmiş olup yapılan düzeltme kaydının 2021 yılı mali tablolarını düzeltme etkisi bulunmamaktadır. Bu haliyle 2021 yıl sonu itibariyle 260 no.lu hesabın bakiye vermemesi sonucu, gerçekte mevcut olan ancak hesap bazında kaydı bulunmayan "haklar" niteliğindeki maddi olmayan duran varlıklar bilançoda da görülmemektedir.

Sonuç olarak; yıl sonu işlemlerinde gerekli envanter işlemlerinin yapılarak yanlış kayıtlar düzeltilmeli ve bu suretle mali tabloların sağlıklı bilgileri içermesi sağlanmalıdır.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Belediye Gelirlerinin Takiplerinin Eksik Yapılması, Bazı Gelir Kalemlerinde Tahsilat Oranlarının Düşük Düzeylerde Kalması

Orhangazi Belediyesi gelir işlemlerinin incelenmesi sonucunda; Belediye gelirlerinin tebliğ, tahakkuk ve takibi için gerekli süreçlerin tam işletilmediği ve bazı gelir kalemlerinde tahsilat oranının çok düşük düzeylerde kaldığı tespit edilmiştir.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un "Ödeme emri" başlıklı 55'inci maddesi ilk fıkrasına göre amme alacağını vadesinde ödemeyen mükelleflere, 15 gün içinde borçlarını ödemeleri veya mal bildiriminde bulunmaları gerektiği bir "Ödeme Emri" ile tebliğ olunur. Aynı maddenin ikinci fıkrasında ise; "*Ödeme emrinde borcun asıl ve ferilerinin mahiyet ve miktarları, nereye ödeneceği, müddetinde ödemediği veya mal*

bildiriminde bulunmadığı takdirde borcun cebren tahsil ve borçlunun mal bildiriminde bulununcaya kadar üç ayı geçmemek üzere hapis ile tazyik olunacağı, gerçeğe aykırı bildirimde bulunduğu takdirde hapis ile cezalandırılacağı kayıtlı bulunur. Ayrıca, borçlunun 114 üncü maddedeki vazifeleri ve bu vazifeleri yerine getirmediği takdirde hakkında tatbik edilecek olan ceza bu ödeme emrinde kendisine bildirilir.” denilerek ödeme emrinde bulunması gereken unsurlar sıralanmıştır.

Mevzuat uyarınca; kendisine ödeme emri tebliğ edilen borçlu mükellef, 15 gün içinde borcunu ödemek veya ödememe durumunda ise mal bildiriminde bulunmak zorundadır. Kendisine ödeme emri tebliğ edildiği halde 15 gün içinde borcunu ödemeyen ve mal bildiriminde de bulunmayan borçlu mükellefler hakkında, 6183 sayılı Kanun'un 60'ncı maddesi uyarınca hapsen tazyik talebinde bulunulur. Borçlunun hapsen tazyiki için, Belediyece bir yazı ile icra mahkemesine başvurulur. Bu şekilde alınan hapsen tazyik kararları, infaz için derhal yetkili Cumhuriyet Savcılığına gönderilir.

Yine mevzuat hükümleri gereği, kendisine ödeme emri tebliğ edildiği halde 15 gün içerisinde borcunu ödemeyen borçlular hakkında cebren tahsil, haciz işlemleri yapılmalıdır. Bu aşamada adı geçen Kanun'un 62'nci maddesine göre borçlunun, mal bildiriminde gösterilenlerden, Belediyece tespit edilen borçlu veya üçüncü şahıslar elindeki menkul mallarından, gayrimenkullerinden veya alacak ve haklarından kamu alacağına yetecek miktarı belediyece haczolunmalıdır.

Haciz işlemlerinin ilk aşaması haciz varakalarının tanzim edilerek onaylanmasıdır. 6183 sayılı Kanun'un "Haciz varakası" başlıklı 64'üncü maddesine göre haciz işlemleri, Belediyece düzenlenen ve mahallin en büyük memuru veya vekalet vereceği memur tarafından tasdik edilen haciz varakalarına dayanılarak yapılır. Belediyelerde haciz varakasını imzalama yetkisi esas itibariyle kaymakam veya valilerde olmakla birlikte bu yetki belediye başkanına devredilmektedir.

Belediyeye borçlu mükelleflerin gayrimenkul, araç, nakit değeri bulunup bulunmadığını araştırmak için ilgili birimlere haciz bildirisi tebliğ edilir. 6183 sayılı Kanun'un 77'nci maddesine göre menkul malların haczi, 88'inci maddesine göre gayrimenkul malların haczi, 79'uncu maddesine göre ise üçüncü şahıslardaki menkul malların, alacak ve hakların haczi gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bu madde hükmüne göre Belediye, doğrudan banka şubelerine veya belli tutarın üstündeki alacaklar için bankaların genel müdürlüklerine de haciz bildirimini tebliğ edebilir.

Taşınmaz ve taşınır satışı, kira ve ücret gelirleri gibi belediye gelirlerinden zamanında ödenmeyenlerin takibi için ise 6098 sayılı Borçlar Kanunu ve 2004 sayılı İcra İflas Kanunu hükümleri uyarınca hukuk servisine gerekli bildirimlerin yapılması ve hukuk servisinde icra takibinin yapılması gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde, 6183 sayılı Kanun hükümlerine göre takip ve tahsilinin yapılması gereken gelir kalemlerinin bir kısmında borçlu mükelleflere ödeme emri gönderme, sonrasında ise gayrimenkuller için Tapu Müdürlüğüne, taşıtlar için ise ilgili kurumlara haciz şerhi konulma ve bankalara haciz bildiriminde bulunma işlemlerinin yapılmadığı görülmüştür. 2021 yılı 25.11.2021 tarihi itibari ile emlak vergisinde 11920, idari para cezalarında 391, çevre temizlik vergisinde 1546, ilan ve reklam vergisinde 280 adet ödeme yapmayan mükellef olmasına rağmen toplamda 291 mükellefe ödeme emir gönderildiği, 177 mükellefe icra işlemi yapıldığı, 2 adet mükellef için ise tapuda haciz şerhi konulduğu tespit edilmiştir. Yukarıda Kanun maddelerinde açıklandığı üzere mal bildiriminde bulunma aşamasının takip edilmediği, bildirimde bulunmayanlara hapsen tazyik talebinde bulunulmadığı, banka şubelerine veya genel müdürlüklerine haciz tebliğinin bildirilmediği, Kanun'un 114'üncü maddesindeki yaptırımların uygulanmadığı tespit edilmiştir.

Ayrıca idari para cezalarında bazı Belediye Encümeni kararlarının tebliğ edilmemesi nedeni ile söz konusu gelir kaleminin tahakkukunun yapılmadığı görülmüştür.

Belediye gelirlerinin tebliğ, tahakkuk, tahsil ve takip süreçlerinde yaşanan aksaklıklar, tahakkuku yapılan belediye gelirlerinin tahsilat oranlarının düşük düzeylerde kalmasına neden olmuştur. Tahsilat oranları; Bina Vergisinde %62,47 oranında, Arsa Vergisinde %60,19 oranında, Arazi Vergisinde 38,76 oranında, İlan ve Reklam Vergisinde %20,42 oranında, Diğer Mal Satış Gelirlerinde %58,34 oranında, İdari Para Cezalarında %38,17 oranında ve Diğer Taşınmaz Kira Gelirlerinde %34,19 oranında kalmıştır. İdari para cezalarında tahakkuk ettirilmeyen gelirler dikkate alındığında tahsilat oranı daha düşük seviyelerde kalacaktır.

Gelir tahsilat oranlarının düşük düzeylerde kalmasının, kurumun mali yapısında bozulmaya yol açacağı, bu durumun yatırımlar ile diğer belediye hizmetlerinin yerine getirilmesinde aksamalara neden olacağı değerlendirilmektedir.

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

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

Belediye tarafından verilen cevapta; COVID-19 salgını nedeniyle 2021 yılında borcu olan mükelleflere çok fazla ödeme emri gönderilemediği, 2022 yılında gelirlerin takip ve tahsiline yönelik yasal süreçlerin işletildiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; idari para cezalarında tebliğ, tahakkuk, tahsil süreçlerinin işletilmesi, vergi, harç, katılma payı ve idari para cezaları gibi belediye gelirlerinden zamanında ödenmeyenlerin takibi için 6183 sayılı Kanun'un yukarıda açıklanan madde hükümlerinin; satış, kira ve ücret gelirlerinden zamanında ödenmeyenlerin takibi için ise 6098 sayılı Borçlar Kanunu ve 2004 sayılı İcra İflas Kanunu hükümlerinin uygulanması gerekmektedir.

BULGU 2: Katı Atık İhalesinde Yaklaşık Maliyete Esas Yakıt ve Amortisman Tutarlarının Yüksek Alınması Sebebiyle Yaklaşık Maliyetin Olması Gereken Tutarın Üstünde Belirlenmesi

Orhangazi Belediyesi tarafından "19 ay süre ile katı atıkların toplanması, taşınması, nakli, kent temizliği ve ibadethanelerin temizlenmesi işi"nde çalıştırılacak araçların yaklaşık maliyetlerinin belirlenmesi aşamasında yaklaşık maliyete esas yakıt miktar ve tutarları ile amortisman bedellerinin yüksek belirlendiği tespit edilmiştir.

İdarelerce Yüksek Fen Kurulu Başkanlığının 12.02.2002 tarihli ve 8 sayılı Kararı'na istinaden belirlenen formül ile hesaplama yapılmakta, idare tarafından belirlenmiş bir verimlilik katsayısı ilgili formüle uygulanarak yaklaşık maliyet tespit edilmektedir.

Yüksek Fen Kurulu Başkanlığının 12.02.2002 tarihli ve 8 sayılı Kararına istinaden yapılan hesaplamalarda araçların beygir güçlerine göre bir saatlik yakıt tüketim miktarları hesaplanarak yaklaşık maliyet hesabına dâhil edilmektedir. Ancak söz konusu formülasyon,

araçların maksimum beygir gücü ile çalışmalarına dayalı olarak ortaya çıkan bir saatlik yakıt tüketimini vermektedir.

İşin ifası aşamasında araçların günlük çalışma süresi içerisinde sürekli belirlenen en yüksek motor gücü ile çalışması mümkün olmamakta, söz konusu araçlar motor güçlerini her zaman maksimum kapasite ile kullanmamaktadır. Örneğin çöp toplama araçlarının tam dolu iken çöp döküm sahasına gittikleri sırada yaktığı yakıt miktarı ile çöp döküm noktasından boş bir şekilde şantiye alanına dönerken yaktığı yakıt miktarı birbirinden farklıdır. Aynı şekilde, boş bir şekilde çöp toplama mahalline çıkan araçların dolmaya başladıkça çalışma süresi içerisinde tüketileceği yakıt miktarı da farklılık göstermektedir.

Buna göre, Yüksek Fen Kurulu Başkanlığının belirlemiş olduğu formülasyona göre yapılan hesaplama araçların tam dolu kapasitede iken yakacakları akaryakıt miktarını göstermekte olup, bu formüle göre belirlenen akaryakıt miktarı, tavan akaryakıt tüketim miktarını ifade etmektedir. Dolayısıyla araçların işin ifası sırasında tüketileceği gerçek yakıt miktarları ancak İdarenin yerinde yapacağı kontrol ve analizler ile belirlenebilir. Bu nedenle tespit edilen yakıt tüketim miktarları analiz edilerek bir verimlilik katsayısı belirlenmesi ve bu katsayının Yüksek Fen Kurulunca belirlenen hesaplama yöntemine uygulanarak yaklaşık maliyetin gerçeğe uygun olarak tespit edilmesi gerekmektedir.

Nitekim, Kamu İhale Kurulu tarafından 2015/UH.III-2036 numaralı Karar'da; çöp kamyonları üzerinde yapılan denemede mıntıkada çöp araçlarının tükettiği akaryakıt miktarının tespit edildiği ve akaryakıt hesabında 0,57 katsayısı yerine 0,265 katsayısının kullanılmasına karar verildiği, uygulama esnasında kullanılan akaryakıt miktarına bakıldığında daha gerçekçi sonuçlara ulaşıldığının belirlendiği ve bu tespitlere ilişkin olarak verilerin idarece tutanağa bağlanarak imzalandığı anlaşıldığından, idarece gerçek tespitlere dayanılarak imza altına alınan verimlilik katsayısı uygulamasının mevzuata uygun olduğuna karar verilmiştir.

Yapılan incelemelerde; İdare tarafından yaklaşık maliyet hesaplanırken, verimlilik katsayısı hesabının İdarece yapılmış gerçek ve yerel analiz sonucuna dayandırılmaksızın Yüksek Fen Kurulu Kararı'nın esas alındığı formülasyonun direkt kullanıldığı, olması gerekenden yüksek oranda kullanılan verimlilik katsayısı sebebiyle yaklaşık maliyetin de olması gereken tutarın üstünde hesaplandığı tespit edilmiştir.

Söz konusu ihale kapsamında 17 farklı grupta toplam 24 adet araç kiralanması yapılmıştır. Denetim ve incelemeler esnasında yol bilgisayarı olan araçların 100 km'de

ortalama tükettikleri yakıt miktarları tespit edilmiştir. 10+1 M3 Hidrolik Sıkıştırılmalı Çöp Kasası (HSÇK) aracın yol bilgisayarında 100 km’de ortalama tüketim 29,2 litre yer almaktadır. Bu aracın günde ortalama 80 km yol kat ettiği belirtilmiş olup bu veri hesaba katıldığında bu araç günde 23,36 litre yakıt tüketmektedir. Yaklaşık maliyet hesabında söz konusu aracın saatlik tüketimi 12 litre, günlük tüketimi ise $7,5 \times 12 = 90$ litre yer almaktadır. Aynı durum 20+1,5 M3 Vinçli Hidrolik Sıkıştırılmalı Çöp Kasası (HSÇK) aracın yol bilgisayarında 100 km’de ortalama tüketim 45,7 litre yer almaktadır. Bu aracın günde 60 km ortalama kat ettiği yol hesaba katıldığında bu araç günde 27,42 litre yakıt tüketmektedir. Yaklaşık maliyet hesabında söz konusu aracın günlük tüketimi 135 litredir. 18 Ton su tankeri aracın yol bilgisayarında da 100 km’de ortalama tüketim 94,76 litre yer almaktadır. Bu aracın günde ortalama 50 km yol kat ettiği hesaba katıldığında bu araç günde 47,38 litre yakıt tüketmektedir. Yaklaşık maliyet hesabında söz konusu aracın günlük tüketimi 161,25 litredir.

Ayrıca denetimlerde araçların bir ay boyunca tükettikleri yakıt miktarlarının Temizlik İşleri Müdürlüğüne tespit edilmesi istenmiştir. Müdürlükçe yapılan çalışmada araçlara ilişkin bir günde 7,5 saat çalışma süresi üzerinden aylık tükettikleri toplam akaryakıt miktarı tespit edilmiş ve tespitler denetim ekibine sunulmuştur.

Araçların bir ayda tükettikleri akaryakıtta göre verimlilik hesaplamaları yapıldığında, İdarece belirlenen verimlilik katsayılarından çok daha farklı sonuçların ortaya çıktığı görülmüştür.

Aşağıdaki tabloda da örnek araçlar üzerinden görüleceği üzere mahallinde yapılan gerçek çalışma koşulları ve kat edilen mesafeye dayalı tüketim miktarları ile İdarenin direkt formüldeki değerleri uygulayarak belirlemiş olduğu tüketim miktarları arasında ciddi farklılıklar bulunmaktadır.

Tablo 9: Akaryakıt Sarfiyatına İlişkin Bir Aylık Karşılaştırma Tablosu (Litre)

Araç Plakası	Araç Grubu	Mahallerdeki Çalışma Verilerine Dayalı Tüketim Miktarları	İdare Tarafından Yaklaşık Maliyete Esas Alınan Tüketim Miktarları
34 CTF 974	18 TON SU TANKERİ	3.278	4.837
-	KONTEYNER YIKAMA ARACI	1.310	2.092
34 AET 339	DAMPERLİ KAMYON	1.090	2.261
34 ELL 429	10+1 M3 HSÇK	1.934	2.700
34 DYC 728	20+1,5 M3 VİNÇLİ HSÇK	2.963	4.050

Verimlilik katsayısının gerçek çalışma koşulları ve kat edilen mesafeye dayalı tüketim miktarları üzerinden belirlenmemesi yaklaşık maliyetin olması gerekenden daha yüksek belirlenmesine sebebiyet vermiştir. Yol bilgisayarı olan araç grupları, yaklaşık maliyet hesabının yaklaşık %33'lük kısmını oluşturmaktadır. Yol bilgisayarı olan araçların 100 km'de ortalama tükettikleri yakıt miktarlarına göre toplam maliyeti hesaplandığında idare tarafından belirlenen maliyetin yaklaşık 1 milyon TL daha aşağısında olduğu görülmektedir. Buna göre yaklaşık maliyet yukarıda belirtildiği gibi doğru bir şekilde belirlenmiş olsaydı işin sadece %33'lük kısmını oluşturan araç grubu için bile yaklaşık 1 milyon TL daha düşük bir yaklaşık maliyet tespit edilecekti.

Bununla birlikte, işin teknik şartnamesinde kiralanacak araçlardan 9 araç grubu için 2016, 2017, 2018 ve üzeri modelde olması şartı getirilmiştir. Söz konusu araçlar için yaklaşık maliyet hesaplamasında sıfır araç bedelleri üzerinden bir hesaplama yapılarak, kiralanacak tüm araçlar için Yüksek Fen Kurulu Kararı'nın esas aldığı formülasyona göre amortisman hesabı yapılmıştır. Söz konusu araçlar için Bakanlıkça ilan edilen amortisman süreleri 5 ile 7 yıl arasında değişim göstermektedir. Buna göre kiralanacak bazı araçlar model yılı itibariyle zaten amortisman ömrünü tamamlanmak üzeredir. Hal böyle iken yaklaşık maliyet hesabında sıfır araç bedellerinin esas alınıp amortisman gideri hesaplanarak yaklaşık maliyet belirlenmesi olabilecek en yüksek tutarda yaklaşık maliyetin oluşmasına sebep olacaktır.

Yaklaşık maliyet hesabı, piyasa fiyatlarını en gerçekçi şekilde yansıtabilecek fiyatlar üzerinden yapılmasını ve belirlenen bu tutar üzerinden rekabet oluşturulmak suretiyle en uygun fiyata hizmetin satın alınmasını sağlaması gerektirmektedir. İdarece belirlenen yaklaşık maliyetin 14.517.291,42 TL olduğu, yüklenici ile imzalanan sözleşme bedelinin ise 13.280.755,00 TL olduğu ve sadece %33'lük kısmını oluşturan araç grubu için bile yaklaşık 1 milyon TL daha düşük bir yaklaşık maliyet tespiti düşünüldüğünde, yaklaşık maliyetteki yakıt ve amortisman girdilerinin doğru bir hesaplama yöntemi ile oluşturulmuş olması halinde yüklenici tarafından yapılan teklifin olması gereken doğru yaklaşık maliyet bedelinden daha yüksek olduğu rahatlıkla görülecektir.

Belediye tarafından verilen cevapta; yaklaşık maliyet hesaplarının, bulguda yer alan hususlar doğrultusunda idarece gerekli kontrol ve analizlerin tespiti ile belirleneceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; akaryakıt ve amortisman girdilerinin doğru veriler üzerinden hesaplanarak, yaklaşık maliyetin piyasa fiyatlarına en yakın şekilde hesaplanması gerekmektedir.

BULGU 3: Ticaret Odasına Ortak Hizmet Projesi Kapsamında Taşınmaz Tahsis Edilmesi

Orhangazi Belediyesi ile Orhangazi Ticaret ve Sanayi Odası arasında ilçenin turizm ve tanıtım etkinliklerinin artırılması yönünde, mekânsal uygulama içerikli bir proje için ortak hizmet projesi kapsamında 37.090 m2'lik taşınmazın tahsisini içeren protokol imzalandığı tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75'inci maddesinde;

"Belediye, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda;

a) Mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ait yapım, bakım, onarım ve taşıma işlerini bedelli veya bedelsiz üstlenebilir veya bu kuruluşlar ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir ve bu amaçla gerekli kaynak aktarımında bulunabilir. Bu takdirde iş, işin yapımını üstlenen kuruluşun tâbi olduğu mevzuat hükümlerine göre sonuçlandırılır.

b) Mahallî idareler ile merkezî idareye ait aslî görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla gerekli aynî ihtiyaçları karşılayabilir, geçici olarak araç ve personel temin edebilir.

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. ..." hükmü yer almaktadır.

5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinin birinci fıkrası (a) bendi hükmüne göre; Belediye, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda; mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ait yapım, bakım, onarım ve taşıma işlerini bedelli veya bedelsiz üstlenebilir, ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir ve bu amaçla gerekli kaynak aktarımında bulunabilir. Aynı maddenin birinci fıkrası (b) bendi hükmüne göre; belediyeler, mahallî idareler ile merkezî idareye ait aslî görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla gerekli aynî ihtiyaçları karşılayabilir.

Adı geçen Kanun'un 75'inci maddesinin birinci fıkrası (c) bendi hükmüne göre ise Belediye, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda; kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir. Kanun maddesinin bu bendinde, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına ortak hizmet projesi kapsamında taşınmaz tahsisi yapılacağına dair hüküm bulunmamaktadır.

Yapılan incelemelerde; 09.02.2021 tarihli 21 karar nolu Belediye Meclisi kararı ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75/1-c kapsamında, söz konusu Meslek Kuruluşu ile protokol imzalandığı tespit edilmiştir.

Söz konusu Meslek Kuruluşu ile Orhangazi Belediyesi arasındaki Orhangazi İlçesi Dutluca Mahallesi 658 Sayılı Parsel Üzerinde Orhangazi Ticaret ve Sanayi Odası ile Orhangazi Belediyesince Ortak Hizmet Projesi Yapılması Protokolü'nün "Süre" başlıklı 5'inci maddesinde; *"Bu protokolün süresi, imza tarihinden itibaren başlamak üzere 25 (yirmi beş) yıldır. Süre sonunda protokole konu taşınmazda bulunan varsa tesis, bakım ve onarımları ODA'ca yapılarak BELEDİYE Başkanlığına teslim edilecektir.*

Süre sonunda tarafların mutabık kalması halinde meclis kararıyla, mutabık kalınan şartlara göre protokol süresi uzatılabilecektir.", "Protokol Yapma Serbestisi" başlıklı 7'nci maddesinde; *"Bu Protokole göre Ortak Hizmet Projesi için kullanılacak olan taşınmazın bulunduğu alan, BELEDİYE Başkanlığı ile ODA arasında Ortak hizmet projesi amaçları çerçevesi dâhilinde kullanacaktır. Yapılan protokol ODA iştirakinin dışında ODA veya BELEDİYE' nin üçüncü şahıslar ile diğer kamu kurum ve kuruluşları, şirket, dernek ve tüzel kişiliklerle bu taşınmazları kiralaması veya faaliyetler kapsamında üçüncü şahıslara devredilmesi sadece BELEDİYE ve ODA'nın karşılıklı onayı ile yapılacaktır. ..."* ve "Hak ve sorumluluklar" başlıklı 9'uncu maddesinin "B-Belediye'nin hak ve sorumlulukları" alt başlığında; *"1-Orhangazi Belediyesi adına tescilli Dutluca Mahallesi, 658 sayılı parselde 37.090 m2 lik taşınmaz, bu protokolün 5. Maddesinde belirtilen süreyle ODA'ya tahsis edilecektir. (Kamu İdarelerine ait taşınmazların tahsis ve devri hakkında yönetmelik uyarınca).*

...

6- Her ne koşulda olursa olsun Tahsisin feshi olduğu takdirde ODA tarafından yapılmış olan her türlü masraflar BELEDİYE tarafından mevcut fesih zamanındaki değerlerine uyarlama yapılarak ODA'ya iade olunur." denilmektedir.

Söz konusu protokol incelendiğinde ortada bir projenin varlığından söz etmek mümkün değildir. Adı geçen protokol, 25 yıl süreli yap işlet devret modeli kapsamında bir yapım işini, taşınmaz tahsisi ile tarafların hak ve sorumluluklarını düzenlemekte olup herhangi bir ortak hizmet projesinden bahsetmemektedir. Bir projenin varlığında zaman, maliyet ve kapsam olmak üzere üç ana unsuru, paydaşlar, sponsorlar, proje ekibi, planlama, yürütme, izleme ve kontrol vb. unsurlar detaylı yer almalıdır. Söz konusu uygulamada, projelendirilmiş bir ortak hizmet projesi bulunmamaktadır. Protokolde salt yapım işi ve tahsis söz konusu olup, Kanun maddesi ortak hizmet projesi gerçekleştirilebileceğini düzenlemektedir. Bu tarz protokollerle yap işlet devret modeli kapsamında olan yapım işlerinin yapılabilmesinin ve söz konusu meslek kuruluşları ile dernek ve vakıflara taşınmaz tahsisinin önü açılacaktır ki bu da belediye imkanları açısından mümkün değildir. Adı geçen Kanun'un 75'inci maddesinin birinci fıkrası (a), (b) ve (c) bentlerine baktığımızda; ortak hizmet projesi kapsamında yapım işi yapılacağına ve gerekli taşınmaz tahsislerinin yapılabileceğine dair hüküm bulunmamaktadır.

Belediye tarafından verilen cevapta; ilgili meslek kuruluşuna tahsis işlemi yapılmadığı, ortak hizmet projesi için Belediye Başkanına protokol yapma yetkisi verilmesi kararlaştırıldığı ve ortak hizmet projesi için çalışmaların yürütüldüğü ifade edilmiştir.

Belediye tarafından gönderilen cevap değerlendirildiğinde; söz konusu meslek kuruluşu ile yapılan protokole değinilmediği ve protokolün içeriğine ilişkin eleştirilere cevap verilmediği görülmektedir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75/1-c kapsamında Belediye, belediye meclisinin kararı üzerine ancak ortak hizmet projesi yapabilir. Söz konusu protokol, 25 yıl süreli yap işlet devret modeli kapsamında bir yapım işini, taşınmaz tahsisi ile tarafların hak ve sorumluluklarını düzenlemekte olup herhangi bir ortak hizmet projesinden bahsetmemektedir.

Sonuç olarak; Belediye, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda; kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir. Ancak, söz konusu meslek kuruluşlarına ait yapım, bakım, onarım işleri ve bu kuruluşlara taşınmaz tahsisleri yapılmamalıdır. Bu nedenle söz konusu protokolün iptal edilmesi gerekmektedir.

BULGU 4: Evsel Atık Bertaraf Ücretlerinin Tahsilinin ve Takibinin Yapılmaması

Bursa Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (BUSKİ) tarafından Orhangazi Belediyesi adına su faturalarından tahsil edilmesi gereken evsel katı atık bedellerinin su faturaları ile tahsil 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 işlettirmekle yükümlüdürler. Bu hizmetten yararlanan ve/veya yararlanacaklar, sorumlu yönetimlerin yapacağı yatırım, işletme, bakım, onarım ve islah 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.

Yukarıda ifade edilen mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde; 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.

Yapılan incelemede, Bursa Büyükşehir Belediyesi Meclisinin 24.09.2020 tarih 2020/610 esas ve 1306 no'lu kararı ile katı atık bedellerinin su faturalarıyla tahsili uygulamasına son verilmesine ve bu bedellerin ilgili ilçe belediyelerince tahsil edilmesine karar verildiği tespit edilmiştir. Bu karar 01.10.2020 tarihinden itibaren geçerli olup BUSKİ bu tarihten sonra evsel katı atık bedellerinin su faturalarıyla tahsili uygulamasına son vermiştir.

2020 yılı Ekim ayından itibaren Atıksu Altyapı ve Eysel Katı Atık Bertaraf Tesisleri Tarifelerinin Belirlenmesinde Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik uyarınca BUSKİ tarafından su faturaları ile tahsil edilmesi gereken evsel katı atık bedelleri tahsil edilmemekte dolayısıyla Belediye önemli bir gelirden mahrum kalmaktadır.

Söz konusu husus 2020 Sayıştay Denetim Raporu'nda yer almasına rağmen Belediye tarafından herhangi yasal başvuru ve hukuki takip sürecinin başlatılmadığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye başkanının görev ve yetkileri" başlıklı 38'inci maddesinin (f) bendinde: "*Belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek.*" ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "*Malî hizmetler birimi*" başlıklı 60'ıncı maddesinde: "*Kamu idarelerinde aşağıda sayılan görevler, malî hizmetler birimi tarafından yürütülür:*

...

e) İlgili mevzuatı çerçevesinde idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütmek.

... " denilmektedir. Kanun maddelerine göre Belediye gelirlerinin takip ve tahsil görevi Belediye Başkanı ve Mali Hizmetler Biriminindir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Hesap verme sorumluluğu" başlıklı 8'inci maddesinde; "*Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.*" denilmektedir. Kanun maddelerine göre Belediye Başkanı ve Mali

Hizmetler Birimi kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludurlar.

Belediye tarafından gönderilen cevapta; söz konusu meclis kararının mahkeme tarafından iptal edildiği, Bursa Büyükşehir Belediyesi Meclisince katı atık bedellerinin BUSKİ tarafından su faturalarıyla tahsili uygulamasına son verilmesine yönelik yeni bir karar alındığı, hususun yargı sürecinin devam ettiği, sürecin Belediye tarafından da takip edildiği belirtilmiştir.

Belediye tarafından gönderilen cevap değerlendirildiğinde; evsel katı atık bedellerinin BUSKİ tarafından su faturaları ile tahsil edilmesini sağlamak amacıyla Belediye tarafından yasal başvuru ve hukuki takip sürecinin başlatılmadığı anlaşılmaktadır.

Sonuç olarak; Belediye Başkanı ve Mali Hizmetler Birimince, Belediye geliri olan evsel katı atık bedelleri ve bu gelire ilişkin KDV tutarlarının takip ve tahsilinin yapılması gerekmektedir. Ayrıca Atıksu Altyapı ve Evsel Katı Atık Bertaraf Tesisleri Tarifelerinin Belirlenmesinde Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik uyarınca evsel katı atık bedellerinin BUSKİ tarafından su faturaları ile tahsil edilmesini sağlamak amacıyla yasal başvuru ve hukuki takip sürecinin başlatılması gerekmektedir.

BULGU 5: Belediye Sınırları İçindeki Bazı İşletmelerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyette Bulunması

Orhangazi Belediyesi veri tabanının incelenmesi sırasında; işyeri açma ve çalışma ruhsatı almadan ve bu ruhsata esas işyeri açma izni harcını ödemediği faaliyet gösteren işletmelerin olduğu tespit edilmiştir.

10.08.2005 tarih ve 25902 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik uyarınca sıhî ve gayrisıhî işyerleri ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerinin belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde faaliyet göstermesi için ilgili belediyeden işyeri açma ve çalışma ruhsatının olması gerekmektedir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "İşyeri açma izni harcı" başlıklı 81'inci maddesinde, "*Belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir işyerinin açılması işyeri açma izni harcına tabidir*" hükmü yer almakta;

Aynı Kanun'un "4. Çevre temizlik vergisi" başlıklı mükerrer 44'üncü maddesinin birinci fıkrasında ise, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çevre

temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binaların çevre temizlik vergisine tabi olduğu ifade edilmektedir.

Zabıta Müdürlüğünden alınan verilerden, idarenin yetki ve görev sınırları içinde faaliyetine devam eden 1245 adet işyeri için ruhsatlandırma yapıldığı ve sadece bu işyerlerinden işyeri açma ve çalışma ruhsatı harcı tahsil edildiği anlaşılmıştır; Emlak Şefliği veri tabanından elde edilen bilgilerden halihazırda, çevre temizlik vergisine tabi 4434 aktif işletmenin bulunduğu tespit edilmiştir.

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

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

Belediye tarafından verilen cevapta; ilçe genelinde 2592 aktif iş yerinin bulunduğu, Mali Hizmetler Müdürlüğü Emlak Şefliği veri tabanından yer alan çevre temizlik vergisine tabi 4434 aktif işletmenin olduğu, veri karşılaştırması neticesinde boş ve faaliyette bulunmayan dükkan ve depolardan çevre temizlik vergisi alındığının tespit edildiği, aradaki rakamsal farkın bu sebepten kaynaklandığının anlaşıldığı belirtilmiştir.

Belediye tarafından gönderilen cevap değerlendirildiğinde; denetimde sunulan ruhsatlı işyeri bilgileri ile cevapta yer alan ruhsatlı işyeri rakamları farklılık göstermektedir. Cevapta söz konusu rakamlarla ilgili kanıtlayıcı bilgi belge sunulmamıştır. Verilen cevap bulguda yer alan hususları karşılamamaktadır.

Sonuç olarak; ruhsatsız faaliyet gösterdiği tespit edilen 3189 işyerinden kaynaklanan gelir kaybının telafisi için ilgili birimlerce, mevzuatında öngörülen tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerine başlanması gerekmektedir.

BULGU 6: Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Alınmaması

Belediyenin yetki ve sorumluluk alanı içinde kalan sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri 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.

Ayrıca, "Bursa Büyükşehir Belediyesi Altyapı Koordinasyon Merkezi (AYKOME) Uygulama Yönetmeliği"nin "Tanımlar" başlıklı 4 üncü maddesinde;

"Bu Yönetmeliğin Uygulanmasında;

Alt Yapı: İçme suyu ve kanalizasyon projeleri, elektrik, doğalgaz, telefon, kablolu televizyon bağlantı hatları, mobil elektronik sistem entegrasyonu hatları gibi telekomünikasyon projeleri, hafif raylı toplu taşıma ve metro projeleri, termal ısınma ve enerji besleme projeleri

ve benzerleri gibi raylı toplu taşıma sistemleri ile yollar ve kaplamaları, genel olarak yer altından geçebilecek bütün tesisleri kapsar.”

“Bağlayıcılık” başlıklı 6 ncı maddesinin 2 nci fıkrasında;

“AYKOME Genel Kurulu tarafından ortak yatırım dışındaki altyapı ile ilgili olarak alınan kararlar da, kamu kurum ve kuruluşlarının, kuruluş kanunlarına, yatırım programlarına aykırı olmamak şartı ile bütün ilçe Belediyeleri, kamu kurum ve kuruluşları, gerçek ve tüzel kişiler için bağlayıcıdır.”

Denilmektedir.

İlgili mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, Büyükşehir Belediyesi mücavir alanları içinde kalan yerlerde bulunan telekomünikasyon altyapı ve şebekelerinin durumlarının tespit edilerek geçiş hakkı ücretlerinin belirlenmesi ve gerekli tahsilatın yapılarak geçiş hakkı ücret paylarının ilgili İlçe belediyelerine aktarılması sorumluluğu Bursa Büyükşehir Belediyesinde bulunmaktadır.

Keza, “Bursa Büyükşehir Belediyesi 2021 Mali Yılı Gelir Tarifesi” 26.11.2020 tarih ve 2020/788 Esas, 1827 Karar no.lu Meclis kararıyla kabul edilmiş olup anılan tarifenin 14/A maddesinde “Geçiş Hakkı Hizmetleri Ücret Tarifesi” belirlenmiştir. Söz konusu tarifede Bursa Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisinde kalan yerler için geçiş hakkı ücret bedelleri, geçiş hakkı sözleşmelerinin süreleri, peşin ödenmesi halinde İlçeler için uygulanacak indirim oranları gibi açıklamalara da yer verilmiştir.

Yapılan incelemede, “Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik”e ekli geçiş ücret tarifesinin geçerli olduğu 01.01 2014 tarihinden bugüne değin, Bursa Büyükşehir Belediyesince Orhangazi Belediyesine geçiş hakkı ücreti olarak herhangi bir gelir aktarımında bulunulmadığı gibi konunun da Orhangazi Belediyesince takip edilmediği tespit edilmiştir.

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

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Gelirlerin toplanması sorumluluğu" başlıklı 38'inci maddesinde "*Kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk, tahsiliyle yetkili*

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

Belediye tarafından verilen cevapta; bahse konu meclis kararının düzeltilmesine yönelik işlemlere başlanacağı belirtilmiş olup, söz konusu cevap bulgu konusu ile ilgili değildir.

Sonuç olarak; Orhangazi Belediyesinin gelir kaybına uğramaması için, kendi tasarruf ve/veya sorumluluk alanlarında tesis edilen her türlü elektronik haberleşme şebeke ve/veya altyapıdan doğan geçiş hakkı ücretlerinin, Bursa Büyükşehir Belediyesi tarafından belirlenmiş olan geçiş hakkı ücret tarifesi esas alınarak ve geçmişe yönelik şekilde hesaplaması yapıldıktan sonra, Bursa Büyükşehir Belediyesinden tahsilinin sağlanması için gerekli takip ve tahsil işlemlerine başlanması gerekmektedir.

BULGU 7: Kazılara İlişkin Ruhsat Verme ve Tahsilat Yetkilerinin Bursa Büyükşehir Belediyesine Devredilmesi

İlçe belediyelerinin sorumluluğuna bırakılan cadde, bulvar, meydan ve sokaklarda kazı yapacak gerçek ve tüzel kişilere izin ve kazı ruhsatı verme ve buna ilişkin altyapı kazı izni harcını gelir kaydetme yetki ve sorumluluğunun Meclis Kararı ile Bursa Büyükşehir Belediyesine devredildiği görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Alt yapı hizmetleri" başlıklı 8'inci maddesine dayanılarak hazırlanan "Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği"nde değişiklik yapan 24.12.2020 tarih ve 31344 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren "Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik"te:

"MADDE 1 – 15/6/2006 tarihli ve 26199 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliğinin 8 inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“f) Büyükşehir belediyesi sorumluluğuna bırakılan yerlerde alt yapı ile ilgili kazı yapacak gerçek ve tüzel kişilere izin ve kazı ruhsatı verir ve buna ilişkin bedeli belirler; ilçe belediyelerince verilen izin ve ruhsatlara ilişkin koordinasyonu sağlar.”

MADDE 2– Aynı Yönetmeliğin 14 üncü maddesinin üçüncü fıkrası aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“(3) Büyükşehir belediyelerinin sorumluluğuna bırakılan cadde, bulvar, meydan ve sokaklarda yapılacak tüm kazılardan elde edilecek gelirler büyükşehir belediyesi bünyesinde açılacak alt yapı yatırım hesabında toplanır. Bu gelirler amacı dışında kullanılamaz.”

MADDE 3 – Aynı Yönetmeliğin 14 üncü maddesinden sonra gelmek üzere aşağıdaki madde eklenmiştir.

“İlçelerde tahsil edilen kazı gelirlerinin kullanımı

MADDE 14/A – (1) İlçe belediyelerinin sorumluluğuna bırakılan cadde, bulvar, meydan ve sokaklarda yapılacak tüm kazılardan elde edilecek gelirler bu yerlere izin veya ruhsat veren ilçe belediyesince gelir olarak kaydedilir. Bu gelirler sadece cadde, bulvar, meydan ve sokaklardaki asfalt ve kaldırımların yapım, onarım ve bakımında kullanılır.” denilmektedir.

Mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, söz konusu Yönetmelik değişikliğinden önce Büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyeleri cadde, bulvar, meydan ve sokaklarında yapılacak tüm kazılar için kazı yapacak gerçek ve tüzel kişilere izin ve kazı ruhsatı verme, altyapı kazı izni harcını tahsil etme ve elde edilen gelirleri ilgili belediyelere aktarma yetki ve sorumluluğu Büyükşehir Belediyelerinde iken; değişiklik sonrasında, ilçe belediyelerinin kendi sorumluluğuna bırakılan cadde, bulvar, meydan ve sokaklarda yapılacak kazılar için kazı izni ve ruhsatı vermeleri ve ilgili harcı da bütçelerine kendilerinin gelir kaydetmeleri esası getirilmiştir.

Ayrıca T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı (Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü)’nün “Altyapı Kazı İzni ve Harcı” konulu 26.03.2021 tarih ve 2021/4 sayılı Genelgesinde;

“Bilindiği üzere 24.12.2020 tarihli ve 31344 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik ile Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliğinde birtakım düzenlemeler ve değişiklikler yapılmıştır. Düzenleme sonrası

Bakanlığımıza intikal eden bilgilerden altyapı kazı izinleri ve harçları ile ilgili olarak uygulamada tereddütler yaşandığı anlaşılmış olup konu hakkında 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 7 nci, 8 inci ve 27 nci maddeleri, 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun. 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun mükerrer 79 uncu maddesi ile Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği uyarınca aşağıdaki kararların alınması uygun görülmüştür.

...

2- İlçe belediyelerinin sorumluluğuna bırakılan yerlerde (cadde, bulvar, meydan, sokak vb.) alt yapı ile ilgili kazı yapacak gerçek ya da tüzel kişilere izin ve kazı ruhsatı vermek ve buna ilişkin harcı hesaplayarak tahsil etmek görev, yetki ve sorumluluğu ilgili ilçe belediyelerinde olacaktır.

...

4- Büyükşehir belediyeleri, ilçe belediyelerince verilen izin ve ruhsatlara ilişkin belediyeler arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyonu sağlayacaktır. Büyükşehir belediyeleri bu görevini yerine getirirken ilçe belediyelerinin yerine geçerek veyahut ilçe belediyelerinden bu yetki ve sorumluluğu alacak şekilde karar vermeyecektir.

...

8- Altyapı kazı izinleri 2464 sayılı Kanun'un mükerrer 79 uncu maddesine göre altyapı kazı izni harcının konusunu oluşturup konuyla ilgili belediye meclislerinde ayrıca ücret tarifesi belirlenmeyecektir.

...

Uygulamanın yukarıda açıklandığı şekilde yürütülmesi..."

denilerek, altyapı kazı izinleri ve harçları ile ilgili olarak uygulamada yaşanan tereddütlere açıklık getirilmiştir.

Yapılan incelemede, mezkur Yönetmelik değişikliğiyle ilçe belediyelerinin sorumluluğuna bırakılan cadde, bulvar, meydan ve sokaklarda kazı yapacak gerçek ve tüzel kişilere izin ve kazı ruhsatının bizzat ilçe belediyelerince verilmesi ve buna ilişkin bedelin de yine ilçe belediyelerince gelir kaydedilmesi yönündeki yetki ve sorumluluğunun 09.02.2021

tarikh ve 22 no.lu Meclis Kararı ile Bursa Büyükşehir Belediyesiine devredilmesi yönünde karar alındığı, keyfiyetin 25.02.2021 tarihli yazı ile Büyükşehir Belediyesiine bildirildiği; bunun üzerine, söz konusu talebin Bursa Büyükşehir Belediyesi Meclisinin 16.02 2021 tarih ve 309 karar no.lu kararı ile kabul edildiği tespit edilmiştir.

Ancak belediyelerin, belediye meclisi kararlarıyla, 5216 sayılı Kanun'un 8'inci maddesine dayanılarak hazırlanan mezkur Yönetmelikteki değişiklik ile getirilen esasa aykırı olarak, kendilerine verilen yetki ve sorumluluklarını, bir başka mercie devretme veya devralma yetkileri bulunmamaktadır.

Anlaşılacağı üzere; yukarıda yer alan Kanun, Yönetmelik ve Genelge hükümlerine aykırı olan söz konusu Meclis Kararlarının uygulanma gücü bulunmamaktadır.

Belediye tarafından verilen cevapta; bahse konu meclis kararının düzeltilmesine yönelik işlemlere başlanacağı belirtilmiş ise de, meclis kararının düzeltildiğine dair herhangi kanıtlayıcı belge gönderilmemiştir.

Sonuç olarak; altyapı kazı ve izin harçları konusunda, mevzuatında ifade edilen şekilde işlem tesisine başlanması gerekmektedir.

BULGU 8: Belediyeye Ait Taşınmazların Tahsis Yapılabilecek Kamu İdareleri Arasında Sayılmayan Derneklere Tahsis Edilmesi

Orhangazi Belediye Meclisi kararları ile Belediyenin mülkiyetinde bulunan taşınmazları, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 18/e kapsamında, özel derneklere tahsis ettiği tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" nı düzenleyen 15'inci maddesi (h) bendinde; Mahalli müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde taşınmaz almak, kamulaştırmak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, trampa etmek, tahsis etmek, bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesis etmek, belediyenin yetkileri arasında sayılmıştır. Kanun'un bu maddesi ile belediyelere taşınmaz tahsis edebilme yetkisi verilmiştir. Aynı Kanun'un 18/e maddesinde bu yetkinin Belediye Meclisi eliyle kullanılacağı ve 34/g maddesinde ise Belediye Encümeninin, Belediye Meclisi tarafından alınmış tahsis kararlarının uygulanmasını sağlamakla yetkili olduğu düzenlenmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75'inci maddesinde;

"Belediye, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda; ...

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. Bu taşınmazların, tahsis amacı dışında kullanılması hâlinde, tahsis işlemi iptal edilir. Tahsis süresi sonunda, aynı esaslara göre yeniden tahsis mümkündür. ..." hükmü yer almaktadır.

5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesi hükmüne göre Belediye, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda; kendisine ait taşınmazları, asli görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahalli idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredilebilmekte veya süresi yirmibeş yılı geçmemek üzere tahsis edebilmektedir. Kanunda bahsi geçen kamu kurum ve kuruluşları; kamu kaynağı kullanan, özel bir kanunla kurulmuş bulunan veya genel yönetim kapsamında yer alan kamu kurum ve kuruluşlarını ifade etmektedir.

Belediye taşınmaz tahsisi ile ilgili yetkisini; Kanunun 75'inci maddesinde belirtilen esaslar ve sınırlamalar dahilinde, Kanun'nun 18/e maddesindeki yetkiye dayanarak Belediye Meclisinin alacağı kararla kullanması mümkündür. Taşınmaz tahsisi konusunda, Belediye Encümeni de adı geçen Kanun maddesinde belirtilen esaslar ve sınırlamalar dahilinde Kanun'nun 34/g maddesindeki yetkiye dayanarak belediye meclisi tarafından alınmış tahsis kararlarının uygulanmasını sağlama konusunda karar alabilir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "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. Tahsis edilen taşınmaz, amaç dışı kullanılamaz. ...” denilmektedir. Kanun maddesi hükmüne göre; kamu idarelerinin mülkiyetlerindeki taşınmazların tahsisinde kamu hizmeti ve kamu idaresi olmak üzere iki temel ölçütün varlığı aranmaktadır. Dolayısıyla, kamu idarelerinin mülkiyetlerindeki taşınmazları kamu idaresi olmayan özel dernek veya meslek kuruluşlarına tahsis edilebilmeleri mümkün değildir.

Buna göre, belediyeler, mülkiyetlerindeki taşınmazlarını 5393 sayılı Kanun’un 75’inci maddesi ile 5018 sayılı Kanun’un 47’nci maddesi çerçevesinde, ancak mahallî müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla belediye meclislerinin bu konuya ilişkin alacakları kararla ve sadece mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edebileceklerdir.

Yapılan incelemede;

Mülkiyeti Belediyeye ait olan Camikebir Mahallesi İstiklal Caddesi Kütüphane Altında Bulunan 36 m² dükkanın 24.12.2003 tarih ve 119 Nolu Sayılı Encümen Kararı ile aylık 1.000,00 TL (eski TL ile) bedelle,

Hürriyet Mahallesi 384 Ada 30 parselde bulunan 3 katlı binanın, 05.06.2001 tarih ve 10 No’lu Meclis Kararı ile aylık 5.000,00 TL (eski TL ile) bedelle,

Hürriyet Mahallesi Gemlik Caddesi stadyum yanında bulunan 26 m² dükkan ve park alanının, 06.02.2004 tarih ve 4 Nolu Meclis Kararı ile 10.000.000,00 TL (eski TL ile) bedelle,

2 ayrı derneğe süresiz tahsis edildiği tespit edilmiştir.

Ayrıca Hürriyet Mahallesi 229 Ada 22 parselde bulunan yapım aşaması tamamlanmamış taşınmazın 3’üncü normal kat ve terasının, 17.02.2021 tarih ve 97 no’lu Encümen Kararı ile aylık 100,00 TL sembolik işgaliye bedeli ile dernek kullanımına verildiği görülmüştür. Ancak söz konusu uygulamanın fiilen bir tahsis mahiyetinde olduğu değerlendirilmektedir. Çünkü ecrimisil bedeli geriye dönük hesaplanan bir bedeldir ve söz konusu ecrimisil bedeli güncel rayiç bedellere göre de çok düşük bir değerdir.

5393 sayılı Kanun’un 75’inci maddesinin birinci fıkrasının (c) ve (d) bentlerine bakıldığında; belediyelerin dernek ve vakıflarla ortak hizmet projeleri geliştirebileceğinin belirtildiği ancak mülkiyetindeki taşınmazları vakıf ve derneklere tahsis edebileceğine ilişkin

herhangi bir hükmün yer almadığı görülmektedir. 5018 sayılı Kanun'un 47'nci maddesine göre de kamu idarelerinin mülkiyetlerindeki taşınmazları kamu idaresi olmayan özel dernek veya vakıflara tahsis edebilmeleri mümkün değildir.

Sayıştay Genel Kurulunun 02.02.2018 tarih, 30320 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 16.10.2017 tarih, 2017/1 esas ve 5415/1 karar no'lu İçtihadı Birleştirme Kararına göre de kamu idarelerinin mülkiyetlerindeki taşınmazları kamu idaresi olmayan özel dernek veya vakıflara tahsis edebilmeleri mümkün değildir.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun "İçtihatların birleştirilmesi" başlıklı 58'inci maddesinin üçüncü fıkrasında; "*İçtihatların birleştirilmesi veya değiştirilmesi kararları Resmi Gazetede yayımlanır. Bu kararlara Sayıştay daire ve kurulları ile kamu idareleri ve sorumlular uymak zorundadır.*" hükmü yer almaktadır. Kanun maddesi hükmüne göre; Belediye, mezkûr İçtihadı Birleştirme Kararına uymak zorundadır.

Belediye tarafından verilen cevapta; bahsi geçen tüm Encümen ve Meclis kararlarının iptal edilerek, taşınmazlar ile ilgili 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında gerekli işlemlere başlanılacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak; gerek 5018 ve 5393 sayılı Kanun hükümleri gerekse de mezkûr İçtihadı Birleştirme Kararından anlaşılacağı üzere; Belediyenin, mahalli idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşları dışında kalan gerçek ve tüzel kişilere, derneklere, sivil toplum kuruluşlarına veya meslek kuruluşlarına süresi her ne olursa olsun tahsis işlemi yapması mümkün değildir. Bu itibarla, tahsis işlemlerinin iptal edilmesi ve güncel rayiç bedeller üzerinden söz konusu taşınmazların ihale ile kiralanması gerekmektedir.

BULGU 9: Gecekondu Fonu Hesabının Kullanılmaması

4706 sayılı Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 5'inci maddesinin beşinci fıkrası hükmü gereği Mal Müdürlüğüne Belediyeye gönderilen tutarların ilgili fon hesabı yerine Belediyenin diğer cari hesaplarında takip edilmesi ve anılan fon hesabının ise mevzuatına aykırı olarak cari nitelikteki işlemler için kullanıla gelmesi nedeniyle söz konusu hesaba ait işlem ve tutarların gerçeği yansıtmadığı görülmüştür.

Mevcut gecekonduların ıslahı, tasfiyesi, yeniden gecekondu yapımının önlenmesi ve bu amaçlarla alınması gereken tedbirlerin düzenlendiği 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun

“Fonların teşkili ve kullanılması” başlıklı 12’nci maddesinde; bu maddenin fıkralarında belirtilen kaynaklardan sağlanacak gelirlerin ilgili belediyeler adına açılacak özel hesaplarda toplanarak birer fon teşkil ettirileceği ifade edilmekte; söz konusu fonda toplanan paraların nerelerde kullanılmasının gerektiği açıklanan 13’üncü maddesinde ise;

“ 12’nci madde gereğince teşkil edilen fonda toplanan paralar, belediyelerce, Toplu Konut İdaresi Başkanlığının izni alınmak şartıyla:

a) Bu kanundaki amaçlarda kullanılmak üzere arsa sağlanmasında, Toplu Konut İdaresi Başkanlığınca onanan plan ve projelere göre halk konutu, nüve konut veya geçici misafir konutu yapılmasında,

b) İslah olunacak gecekonduların bölgeleri ile yeniden tesis edilecek önleme bölgelerinin yol, meydan, kanalizasyon, su, elektrik ve benzerleri gibi kamu hizmet ve tesislerinin Toplu Konut İdaresi Başkanlığınca onanan projelerine göre yapılmasında veya onarılmasında,

c) Kendi bütçe imkanlarıyla karşılanamayan ve fakat bu kanun gereğince yapılması gereken tesbit, harita alımı, plan ve projelendirme hizmetlerinde kullanılır.” denilmektedir.

4706 sayılı Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’un “Taksitle ödeme, satış bedelinden pay verilmesi, belediyelere devir” başlıklı 5’ inci maddesinde;

“Belediye ve mücavir alan sınırları içindeki Hazineye ait taşınmazların satış bedellerinin tahsil edilen kısmından öncelikle yerinde muhafaza edilemeyen yapıların tasfiyesinde kullanılmak şartıyla %10’u, ilgili belediyelerin 20.7.1966 tarihli ve 775 sayılı Kanun hükümlerine göre oluşturulan fon hesabına aktarılır. Kalan kısmından ise ilgili belediyeye %30, varsa büyükşehir belediyesine %10 oranında pay verilir.” denilmektedir.

Yine, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin “Belli bir amaca tahsisli gelirler ve alınan paylar” başlıklı 18’inci maddesinin ikinci fıkrasında;

“20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondular Kanununun 12 inci maddesi gereği kurulan fonda toplanacak paralar gelir bütçesinin ilgili bölümüne gelir kaydedilir. Diğer taraftan gider bütçesinin ilgili tertibine tahsis amacı doğrultusunda kullanılmak üzere ödenek konulur. Bu fondan yapılan harcamalarda 775 sayılı Kanunda belirtilen usul ve esaslar uygulanır.”

Hükmü yer almaktadır.

Yapılan incelemelerde, Mal Müdürlüğü'nce gönderilen %10 oranındaki payların ayrı bir hesaba kaydedilmediği ve amacı dışında kullanıldığı, 16.603,65 TL tutarındaki meblağın ise Belediye muhasebe kayıtlarına dahil edilmediği, ancak yerinde denetimlerdeki tespit nedeniyle 29.11.2021 tarih ve 7718 sayılı muhasebe işlem fişiyle 102.30 hesap koduyla Gecekondur Fon Hesabı açıldığı, bu hesaba kaydedilen söz konusu 16.603,65 TL'nin ise gerçek fon tutarını yansıtmadığı tespit edilmiştir.

Belediye tarafından verilen cevapta; Kasım 2021 itibariyle Gecekondur Fonu Hesabı açıldığı ve ilgili hesapta 29.006,73 TL tutar olduğu belirtilmiştir. Ancak bulguda hesapta yer alan tutarın gerçeği yansıtmadığı yer almaktadır. İdarece bulguda yer alan eleştirilere cevap verilmemiştir.

Sonuç olarak; bugüne kadar Mal Müdürlüğüne Belediyenin diğer cari hesaplarına yatırılan gecekondur fon tutarlarının ve cari hesaplardan 775 sayılı Kanun'un 13'üncü maddesi çerçevesinde harcanan tutarların tespit edilerek anılan fon hesabının gerçeği yansıtmaması sağlanmalı ve bundan böyle söz konusu fon paylarının ilgili mevzuatı çerçevesinde muhasebe kayıtlarına alınması yönünde gerekli özen gösterilmelidir.

BULGU 10: Kiraya Verilen Taşınmazların Kayıtlı Değerlerinin ve Bu Taşınmazlara Ait Kira Gelirlerinin Nazım Hesaplarda Takip Edilmemesi

Orhangazi Belediyesi tarafından kiraya verilen gayrimenkullerin kayıtlı değerlerinin "990 Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabı" üzerinden muhasebe kayıtlarına alınmadığı ve kiraya verilen maddi duran varlıklardan sözleşmelerine göre tahsil edilecek kira gelirlerinin ise "993 Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabı"nda izlenmediği tespit edilmiştir. Söz konusu husus 2020 yılı Denetim Raporunda da yer almıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "990 Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabı" başlıklı 475'inci maddesinde idarelerin bilançolarında kayıtlı duran varlıklardan kiraya verilenlerin izlenmesi için kullanılacağından bahsetmektedir. 476'ncı maddesinde;

"Kiraya verilen duran varlıklar hesabına ilişkin borç ve alacak kayıtları aşağıda gösterilmiştir:

a) Borç

1) Kiraya verilen duran varlıklar, kayıtlı değerleri üzerinden bu hesaba borç, 999-Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabına alacak kaydedilir.

b) Alacak

1) Kiraya verilen duran varlıklardan kira süresi sona erenler kayıtlı değerleri üzerinden bu hesaba alacak, 999-Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı hesabına borç kaydedilir.”denilmektedir.

Belirtilen mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, kayıtlı duran varlıklardan kiraya verilenlerin "990 Kiraya Verilen Duran Varlıklar Hesabı"nda izlenmesi ve kayıtlı değerleri üzerinden bu hesaba borç, "999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabı"na ise alacak kaydedilmesi gerekmektedir. Kira süresi sona erdiğinde ise söz konusu gayrimenkullerin kayıtlı değerleri üzerinden 990 no.lu hesaba alacak, 999 no.lu hesaba ise borç kaydı yapılmalıdır.

Yine, 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 planı" 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, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığınca hazırlanan Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planı'nda "993 Maddi Duran Varlıkların Kira ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabı"nın detaylarına yer verilmiştir.

Diğer taraftan, Maliye Bakanlığı (Hazine ve Maliye Bakanlığı) Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından İçişleri Bakanlığına yazılan 2.12.2014 tarihli ve 90192509-210.05.02-13521 sayılı genel yazıda, 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) tahsil edileceği yıllara göre "993 Maddi Duran Varlıkların Kira Ve İrtifak Hakkı Gelirleri Hesabı"nın bölümlenmiş yardımcı hesaplarına borç, "999 Diğer Nazım Hesaplar Karşılığı Hesabı"na alacak kaydı yapmak suretiyle muhasebeleştirileceği, söz konusu gelirler tahsil edildikçe ve

dönem sonlarında sürenin güncellenmesi amacıyla bu hesapların ters kayıt yapılmak suretiyle kapatılacağı ifade edilmiştir.

Belediye tarafından verilen cevapta; gayrimenkul kiralamalarında ilgili nazım hesapların kullanılacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak; Belediyenin mülkiyetinde olup kiraya verilen taşınmazların kayıtlı değerlerinin 990 ve 999 no.lu hesaplarda, bu varlıkların sözleşmelerinde yer alan ve peşin tahsil edilmeyen kira gelirlerinin ise 993 ve 999 no.lu hesaplarda izlenmesi 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
Bursa Su ve Kanalizasyon İdaresince Tahsil Edilmesi Gereken Eysel Atık Bertaraf Ücretlerinin Tahsilinin ve Katma Değer Vergisinin Takibinin Yapılmaması	2020	Yerine Getirilmedi	Konu ile ilgili, 2021 yılı raporunda "Diğer Bulgular" bölümünde "BULGU 4 Eysel Atık Bertaraf Ücretlerinin Tahsilinin ve Takibinin Yapılmaması" başlığı ile bulgu yazılmıştır.
Kiraya Verilen Taşınmazların Kayıtlı Değerlerinin ve Bunlara Ait Kira Gelirlerinin Nazım Hesaplarda Takip Edilmemesi	2020	Yerine Getirilmedi	Konu ile ilgili, 2021 yılı raporunda "Diğer Bulgular" bölümünde "BULGU 10 Kiraya Verilen Taşınmazların Kayıtlı Değerlerinin ve Bunlara Ait Kira

			Gelirlerinin Nazım Hesaplarda Takip Edilmemesi” başlığı ile bulgu yazılmıştır.
Bazı Maddi Duran Varlıklar İçin Hatalı Amortisman Ayrılması	2020	Kısmen Yerine Getirildi	2020 yılı denetimlerinde tespit edilen husus, 2021 yılı içinde düzeltilmiş olup yılına ilişkin denetimlerde yine bazı maddi duran varlıklara hatalı amortisman ayrıldığı tespit edildiğinden konu ile ilgili, 2021 yılı raporunda "Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular" bölümünde "BULGU 2 Bazı Maddi Duran Varlıklar İçin Hatalı Amortisman Ayrılması” başlığı ile bulgu yazılmıştır.

<p>Kanunlar Uyarınca Yapılandırılmış ve Yapılandırılmayan Kamu Borçlarının Vadelerine Uygun Olarak İlgili Hesaplarda Takip Edilmemesi ve Yapılandırılan Borçların Bir Kısımının Hesaplarda Yer Almaması</p>	2020	Kısmen Yerine Getirildi	<p>2020 yılı denetimlerinde tespit edilen husus kısmen düzeltilmiştir. Ancak 2021 yılı denetimlerinde yıl sonu itibariyle hem vade ayırımında, hem de ödeme planlarına göre farklılık tespit edildiğinden konu ile ilgili, 2021 yılı raporunda "Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular" bölümünde "BULGU 1 Kamuya Olan Borçların Vadelerine Uygun Olarak İlgili Hesaplarda Takip Edilmemesi ve Bir Kısımının Hesaplarda Yer Almaması" başlığı ile bulgu yazılmıştır.</p>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------	-------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Bilgisayar Yazılımları ve Benzeri Nitelikteki Hak ve Yetkilerin Haklar Hesabına Kaydedilmemesi	2020	Kısmen Yerine Getirildi	2020 yılı denetimine esas husus düzeltilmiş olmakla birlikte, 31.12.2021 tarihinde yapılan yanlış yevmiye kaydı nedeniyle konu ile ilgili, 2021 yılı raporunda "Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular" bölümünde "BULGU 3 Haklar Hesabının ve Bu Hesaba İlişkin Amortismanlar Hesabının Gerçeği Yansıtması" başlığı ile bulgu yazılmıştır.
------------------------------------------------------------------------------------------------	------	-------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------