



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

BURSA ORHANGAZİ BELEDİYESİ

2023 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Kasım 2024



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	8
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	9
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	9
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	9
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	12
7.	DENETİM BULGULARI.....	12
8.	EKLER.....	33

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: 2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	4
Tablo 3: 2023 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	4
Tablo 4: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık Seyri (2021-2023).....	5
Tablo 5:Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık Seyri (2021-2023).....	6
Tablo 6: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	6
Tablo 7: Muafiyet Oranının %10 Olarak Belirlendiği Yapım İşleri	17

KISALTMALAR

TL	Türk Lirası
BUSKİ	Bursa Su ve Kanalizasyon İdaresi
KHK	Kanun Hükmünde Kararname

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. Diğer Bulgular

1. Belediye Sınırları İçinde İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyette Bulunan İşletmelerin Bulunması
2. Ulusal Bayram Gününde Faaliyet Gösteren İşyerlerinden Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı Alınmaması
3. İdarenin Mülkiyetinde veya Tasarrufundaki Araçların Denetimini Sağlayacak Araç Takip Sisteminin Bulunmaması
4. All Risk Sigorta Poliçelerinde Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nde Belirtilen Oranların Üzerinde Muafiyet Oranlarına Yer Verilmesi
5. İş Artışı Yapılan, Fiyat Farkı ve Süre Uzatımı Verilen Yapım İşlerinde Bütün Riskler Sigorta Bedel ve Sürelerinin Güncellenmemesi
6. Bütçe Emanetlerinden Yapılan Ödemelerde Mevzuatta Öngörülen Sıralamaya Uyulmaması
7. Katı Atık Toplama, Süpürme ve Taşıma İşlemleri İçin Akaryakıt Dahil Taşıt Kiralanması
8. Kazılara İlişkin Ruhsat Verme ve Tahsilat Yetkilerinin Bursa Büyükşehir Belediyesine Devredilmesi
9. Kişilerden Alacaklar Hesabında Yer Alan Tutarlardan Takibi Yapılmayanlar Bulunması
10. Mali Durum ve Beklentiler Raporunun Hazırlanmaması ve Kamuoyuna Duyurulmaması
11. Taşınmazların Cins Tashihi İşlemlerinin Yapılmamış Olması Nedeniyle Mevcut Kullanım Şekli ve Tapu Kayıtlarının Uyumlu Olmaması
12. Taşınmazların Mevzuata Aykırı Olarak Derneklere Tahsis Edilmesi
13. Telekomünikasyon Alt Yapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedelinin Takip ve Tahsil Edilmemesi

14. Yapım İşlerinin Kabul Komisyonlarının İşin Özelliğine Uygun Nitelikte Teknik Elemanlardan Oluşturulmaması

15. Yeni Birim Fiyat Tespitinde Kullanılan Rayiçler İçin Ticaret ve/veya Sanayi Odasından Onay Alınmaması

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, ilçemizin nüfus sayısına göre en çok dört adet belediye meclis üyesini belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirebilmektedir.

Belediye, yıl içerisinde 1 Başkan, 3 Başkan Yardımcısı ve 16 Birim Müdürlüğü ile faaliyetlerini sürdürmüş, Başkan Yardımcılarından 2'si Meclis Üyeleri arasından, 1'i memurlar arasından görevlendirilmiş bulunmaktadır. Bu kapsamda Belediye Başkanının, 17.07.2023 tarihli yazısı ile yapılan görev dağılımına göre; yıl içerisinde Belediye Başkanına bağlı birimler; Özel Kalem Müdürlüğü, Yazı İşleri Müdürlüğü, Afet İşleri Müdürlüğü olmuş, diğer 13 adet hizmet birimi ise Başkan Yardımcıları arasında paylaştırılmıştır.

Belediye hizmetlerinin yerine getirilmesinde memur ve işçi çalıştırılmaktadır. Çalıştırılan belediye personeline ilişkin bilgiler tabloda detaylandırılmıştır.

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	262	123
Sözleşmeli Personel	-	-
Kadrolu İşçi	133	30
Geçici İşçi	-	-
Toplam	395	153
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	--	350

Belediyenin doğrudan hissedarı olduğu bir adet şirketi bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

5018 sayılı Kamu Malî 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 2023 yılı bütçe tahmini gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2023 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E.Kod	Giderin Türü	Geçen Yııldan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Eklenen / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	Yıl sonu İmha Edilen Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	-	60.866.000,00	704.000,00	61.570.000,00	57.802.803,46	3.767.196,54
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	-	8.775.000,00	-240.000,00	8.535.000,00	6.984.504,85	1.550.495,15
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	-	267.714.000,00	20.445.000,00	288.159.000,00	222.641.942,13	65.517.057,87
04	Faiz Giderleri	-	6.096.000,00	-1.145.000,00	4.951.000,00	4.626.123,86	324.876,14
05	Cari Transferler	-	4.513.000,00	5.931.000,00	10.444.000,00	9.393.814,03	1.050.185,97
06	Sermaye Giderleri	-	23.686.000,00	-1.705.000,00	21.981.000,00	17.515.571,21	4.465.428,79
09	Yedek Ödenek	-	24.000.000,00	-23.990.000,00	10.000,00	-	10.000,00
Toplam		-	395.650.000,00	0,00	395.650.000,00	318.964.759,54	76.685.240,46

Bursa Orhangazi Belediyesinin 2023 mali yılı bütçesi ile 395.650.000,00 TL ödenek öngörülmüştür. Yıl içinde 318.964.759,54 TL Bütçe Gideri yapılmış, 76.685.240,46 TL ödenek yıl sonunda imha edilmiştir.

Tablo 3: 2023 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini	Tahsilat Tutarı	Red ve İadeler	Net Tahsilat	Net Tahsilatların Bütçe Gelir Tahminlerine Oranı (%)
01- Vergi Gelirleri	101.650.000,00	70.803.562,92	62.091,49	70.741.471,43	84,41
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	27.150.000,00	18.349.938,05	46.818,30	18.303.119,75	72,81
04- Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	49.030.000,00	8.390.965,64	-	8.390.965,64	17,11
05- Diğer Gelirler	171.220.000,00	159.334.707,98	139.269,87	159.195.438,11	98,84
06- Sermaye Gelirleri	46.600.000,00	27.619.188,41	-	27.619.188,41	99,97
Toplam	395.650.000,00	284.498.363,00	248.179,66	284.250.183,34	92,89

(* Yıl içerisinde 282.061.708,10 TL gelir tahakkuk etmiştir, geçen yıldan devreden tahakkuk ile birlikte toplam gelir tahakkuku 306.000.308,76 TL'dir.

2023 yılında net bütçe geliri % 92,89 seviyesinde gerçekleşmiştir. Bütçe gelir tahminine göre en yüksek oranlı gerçekleşme, "Sermaye Gelirleri", "Diğer Gelirler", "Vergi Gelirleri" ve "Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri" bütçe çeşidinde, en düşük gerçekleşme ise "Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirleri" nde olmuştur.

Tahmini bütçeye göre; Sermaye Gelirleri gerçekleşmenin %99,97 oranında olması hizmet gelirlerinden, "Diğer Gelirler" bütçe çeşidindeki gerçekleşmenin %98,84 oranında olması Merkezi İdare Vergi Gelirlerinden Alınan Paydan, Vergi Gelirlerinin %84,41 olması Emlak ve Çevre Temizlik Vergilerinden, Teşebbüs ve Mülkiyet gelirlerindeki gerçekleşmenin

%72,81 oranında olması hizmet gelirlerinden, “Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler”deki gerçekleşmenin %17,11 olması yıl içerisinde sağlanan 8.390.965,64 TL tutarındaki hazine yardımından, kaynaklanmıştır.

Yıl içerisinde 282.061.708,10 TL gelir tahakkuk etmiş, geçen yıldan devreden tahakkuk ile birlikte toplam gelir tahakkuku olan 306.000.308,76 TL’nin %92,89 oranında 284.250.183,34 TL’si tahsil edilmiştir. Bu kapsamda tahakkuk eden gelirlerden, “Vergi Gelirleri” %84,41, “Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri” %72,81, “Diğer Gelirler” %98,84, “Sermaye Gelirleri” %99,97, “Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler” %17,11 oranında tahsil edilmiştir.

Tablo 4: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık Seyri (2021-2023)

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2021 Yılı (TL) (A)	2022 Yılı (TL) (B)	2023 Yılı (TL) (C)	2022-2021 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2023-2022 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	24.450.714,93	34.946.612,68	70.803.562,92	42,93	102,60
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	8.034.246,90	8.871.253,35	18.349.938,05	10,42	106,85
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	416.225,92	11.119.090,94	8.390.965,64	2.571,41	-24,54
Diğer Gelirler	43.105.025,45	79.011.970,73	159.334.707,98	83,30	101,66
Sermaye Gelirleri	58.344.589,71	5.777.566,07	27.619.188,41	-90,10	378,04
Toplam	134.350.802,91	139.726.493,77	284.498.363,00	4,00	103,61
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	-28.847,81	-1.627.927,33	248.179,66	5.543,16	-115,25
Net Toplam	134.321.955,10	138.098.566,44	284.250.183,34	2,81	105,83

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2023 yılında gelirler bir önceki yıla göre %105,83 oranında artarak 284.250.183,34 TL’ye yükselmiştir. 2022 yılında 11.119.090,94 TL tutarında hazine yardımı alınması nedeniyle “Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler”de 2020 yılına göre %2571,41 oranında artış olmuş, ancak 2023 yılında 8.390.965,64 TL yardım olması nedeni ile söz konusu gelir kaleminde 2022 yılına göre %24,54 oranında azalma meydana gelmiştir. “Sermaye Gelirleri”nde ise 2022 yılında taşınmaz satış gelirlerinin önceki yıla göre çok düşük düzeyde kalması nedeniyle 2020 yılına göre -%90,10 oranında azalış olurken, 2023 yılında geçen yıla göre %378,04 oranında artış meydana gelmiştir. Söz konusu artış, 27.619.188,41 TL tutarındaki taşınmaz satışından kaynaklanmıştır.

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

Bütçe Giderinin Çeşidi	2021 Yılı (TL) (A)	2022 Yılı (TL) (B)	2023 Yılı (TL) (C)	2022-2021 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2023-2022 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	18.357.679,19	31.198.844,97	57.802.803,46	69,95	85,27
SGK Devlet Prim Giderleri (*)	2.665.765,83	4.340.355,34	6.984.504,85	62,82	60,92
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	51.570.726,37	109.140.144,62	222.641.942,13	111,63	104,00
Faiz Giderleri	4.395.069,28	5.038.036,42	4.626.123,86	14,63	-8,18
Cari Transferler	2.022.027,16	3.858.749,31	9.393.814,03	90,84	143,44
Sermaye Giderleri	2.671.885,88	3.510.539,50	17.515.571,21	31,39	398,94
Toplam	81.683.153,71	157.086.670,16	318.964.759,54	92,31	103,05

Belediyenin bütçe giderleri toplamı üç yıllık seyri ile ilgili olarak; 2022 yılında 2021 yılına göre %92,31 oranında artış olmuş, 2023 yılında ise 2022 yılına göre %103,05 oranında artış meydana gelmiştir.

2021 yılına göre 2022 yılında ve 2022 yılına göre 2023 yılında “Sermaye Giderleri” taşıt alımı ve kamulaştırma giderlerine göre artmış, “Faiz Giderleri” ise icra dosyaları vb. faiz ödemelerine bağlı olarak 2022 yılında 2021 yılına göre %14,63 artmış, ancak 2023 yılında 2022 yılına göre ise -%8,18 azalış göstermiştir. 2023 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 2023 yılı Faaliyet Gideri 273.987.421,70 TL, Faaliyet Geliri 255.732.631,94 TL olup Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu 18.254.789,76 TL olarak gerçekleşmiştir. Belediyenin 31.12.2023 tarihli bilançosunun aktif ve pasif büyüklüğü 632.524.731,59 TL’dir.

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

Tablo 6: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Şirketin Adı	Sermayesi	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye	Sermaye Oranı
OBEFAŞ Gıda, Turizm, İnşaat, Enerji, Doğalgaz Dağıtım, Yayıncılık ve Hayvancılık Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi	3.525.000,00 TL	3.249.025,00 TL	99,97 %

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

İç kontrol sistemi, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Beşinci kısmında düzenlenmiştir. İç kontrol, idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve

yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçler ile iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür.

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

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

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

Orhangazi Belediyesince iç kontrol sisteminin kurulması ve uygulanması kapsamında yapılan incelemeler sonucunda iç kontrol sistemleri ile ilgili tespitler aşağıda kısaca belirtilmiştir:

Kontrol Ortamı Standartları

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları tam ve açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmiştir. İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yeterlidir. Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası, tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur. Hassas görevlere ilişkin prosedürler tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur.

Risk Değerlendirme Standartları

Orhangazi Belediyesi 2020-2024 Stratejik Planı çalışmaları belediyenin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerinin, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren bir çalışma olarak tamamlanmıştır. 2020-2024 Stratejik Plan çalışmalarında izleme sıklığı ve raporlama sıklığı her hedef için ayrı ayrı belirlenmiştir. Bu süreçte iç kontrol eylem planı gereksinimi ortaya çıkmıştır. İzleme ve değerlendirme yönetim süreçlerinde orta ve uzun vadedeki amaçların hedefe ulaşmasının aşamalı olarak gözlemlenmesi ve başarıya giden yolda belirli aralıklar ile değerlendirilmesi için önemlidir.

Stratejik plan, zamanında yayımlanmış ve içerik açısından mevzuata uygundur. İdare performans programı performans hedefi tablosunda, ilgili faaliyetlerin kapsamı, gerekçesi ve önemine ilişkin bilgiler ile bulunması gereken “açıklamalar” kısmına yer verilmemesi ve performans göstergelerinin performans hedefleriyle ilgili olmaması açısından mevzuata uygun olmayan kısımlar olmasına rağmen program zamanında yayımlanmıştır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmış ve personele duyurulmuş ancak güncel değildir. Yetki devirleri mevzuata uygun yapılmış, yapılan görevlendirmeler farklı kişiler arasında dağıtılarak “görevler ayrılığı” ilkesine uyulmuştur. Belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri ve sorumluları belirlenmemiştir.

Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar’a uygun olarak kurulmuş ancak esaslara uygunluk açısından iyileştirilmesi gerekmektedir. Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi mevcut değildir.

Bilgi ve İletişim Standartları

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır. İdarenin Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlanmamıştır.

İzleme Standartları

İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi, Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlanmamış olması nedeniyle değerlendirilmemektedir. Bununla birlikte,

Belediyenin organizasyon yapısı içerisinde İç Denetim Birimi bulunmamaktadır.

12.07.2006 tarihli ve 26226 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanmış bulunan İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'e göre kamu idarelerinin iç denetçi ihtiyaçlarını Denetim Koordinasyon Kuruluna bildirmeleri gerektiği belirtilmiştir. Ancak Orhangazi Belediyesince İç Denetçi kadrosu talebinde bulunulmamış olup; İç Denetçi kadrosu bulunmamaktadır. Bu nedenle iç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin bir denetim çalışması mevcut değildir.

İdarenin iç kontrol sisteminin mevzuat hükümlerine göre tam olarak kurulmaması ve etkin bir şekilde işletilmemesi; kamu kaynaklarının etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun bir şekilde yönetilmesini, İdarenin kanunlara göre faaliyet göstermesini, karar oluşturmak ve izlemek için düzenli, zamanında ve güvenilir bilgi edinilmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, her türlü malî karar ve işlemlerde usulsüzlük ve yolsuzluğun önlenmesini olumsuz yönde etkilemektedir. Üst yöneticilerin, iç kontrole ilişkin bütün mekanizmaların tam olarak kurulması ve etkin bir şekilde işletilmesi için gerekli sahiplenmeyi göstermesi gerekmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

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

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Belediye Sınırları İçinde İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyette Bulunan İşletmelerin Bulunması

Belediye sınırları içerisinde işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmaksızın faaliyet yürüten işletmelerin bulunduğu görülmüştür.

3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun'un, 3'üncü maddesinin (b) bendinde, belediye hudutları ile mücavir alan içinde kalan tüm işyerleri ve işletmelere, işyeri açma ve çalışma ruhsatını vermeye belediyelerin yetkili olduğu belirtilmiştir.

10.08.2005 tarih ve 25902 sayılı Resmî 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.

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 Malî 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.

Yapılan incelemede, Zabıta Müdürlüğünden alınan verilerden, idarenin yetki ve görev sınırları içinde faaliyetine devam eden 1938 adet işyeri için ruhsatlandırma yapıldığı ve sadece bu işyerlerinden işyeri açma ve çalışma ruhsatı harcı tahsil edildiği buna karşın Emlak Şefliği veri tabanından elde edilen bilgilerden halihazırda, çevre temizlik vergisine tabi 4291 aktif işletmenin bulunduğu tespit edilmiştir.

Zabıta Müdürlüğünden alınan veriler üzerinde yapılan incelemeler neticesinde, Belediyenin yetki ve görev sınırları içinde 31.12.2023 tarihi itibarıyla toplam 1.938 adet sıhhi ve gayrisıhhi işyeri ile umuma açık istirahat ve eğlence yeri için işyeri açma ve çalışma ruhsatı verildiği anlaşılmış olup Mali Hizmetler Müdürlüğü Emlak Şefliğinden alınan aktif işyeri çevre temizlik vergisi mükellef listesinde ise toplam 4.291 mükellefiyetin olduğu; bu bağlamda, çevre temizlik vergisi mükellefi olan en az 2.353 aktif işyerinin işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmaksızın faaliyette bulunduğu tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında, ilçe genelinde 2674 aktif iş yerinin bulunduğunu, Mali Hizmetler Müdürlüğü ile yapılan görüşmede yapılan veri karşılaştırması neticesinde boş ve faaliyette bulunmayan dükkan ve depolara çevre temizlik vergisi alındığı tespit edildiği aradaki rakamsal farkın bu sebepten kaynaklandığı anlaşılmıştır.

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. Dolayısıyla idare tarafından verilen cevap bulguda yer alan hususları karşılamamaktadır.

Bu itibarla, gerek söz konusu harç gelirlerinden mahrum kalınmaması, gerekse bazı işyerlerinin Belediye kontrolü dışında ruhsatsız bir şekilde faaliyetini sürdürmesini engellemek üzere, işyeri açma ve çalışma ruhsatı olmayan işyerleri hakkında gerekli tespitlerin yapılması ve mevzuatın öngördüğü işlemlerin tesis edilmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Ulusal Bayram Gününde Faaliyet Gösteren İşyerlerinden Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı Alınmaması

Belediye sınırları içerisinde ulusal bayram gününde faaliyet gösteren işyerleri bulunmasına rağmen tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcı tahsil edilmemesi suretiyle gelir kaybına neden olduğu görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcına ilişkin "Konu" başlıklı 58'inci maddesinde; ulusal bayram günlerinde çalışmalarını belediyelerce izne bağlı işyerlerine ruhsat verilmesinin tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcına tabi olduğu ifade edilmiştir.

Aynı Kanun'un "Mükellef" başlıklı 59'uncu maddesinde harcın mükellefinin, kendisine çalışma ruhsatı verilen gerçek veya tüzelkişi olduğu, "Harcın tarifesi" başlıklı 60'ıncı maddesinde ise harcın tutarının işin mahiyetine göre Kanun'da belirtilen sınırlar dahilinde 96'ncı madde uyarınca tespit edileceği belirtilmiştir.

Diğer yandan, 2429 sayılı Ulusal Bayram ve Genel Tatiller Hakkında Kanun'un 2'nci maddesinde ulusal bayram olan 29 Ekim günü özel işyerlerinin kapanmasının zorunlu olduğu hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri uyarınca ulusal bayram olan 29 Ekim gününde çalışmalarına izin verilen işyeri mükelleflerinin, tatil günlerinde çalışma ruhsat harcını 2464 sayılı Kanun'un "Mükellefiyet dönemi ve harcın ödenmesi" başlıklı 61'inci maddesinde belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde İdareye ödemesi gerekmektedir. Ancak, İdare tarafından ulusal bayram günlerinde faaliyet gösteren işyerlerine tatil günlerinde çalışma ruhsatının verilmediği bu nedenle söz konusu harcın tahsil edilmediği tespit edilmiştir.

Bu itibarla, İdarenin gelir kaybına uğramaması için ulusal bayram gününde faaliyet gösteren işyerlerinin tespit edilerek tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcının tahsil edilmesi gerekmektedir.

BULGU 3: İdarenin Mülkiyetinde veya Tasarrufundaki Araçların Denetimini Sağlayacak Araç Takip Sisteminin Bulunmaması

İdare adına tescilli veya kiralama kapsamında edinilen araçların kullanımlarının takibi için araç takip sisteminin kurulmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Hesap verme sorumluluğu" başlıklı 8'inci maddesinde; her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu olduğu ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorunda olduğu hüküm altına alınmıştır.

Anılan Kanun'un "Mal yönetiminde etkililik ve sorumluluk" başlıklı 48'inci maddesinde ise kamu idarelerine ait malların tahsis, yönetim, kullanma işlemleri, mevzuatında öngörülen kurallar dahilinde hizmetin amacına uygun olarak verimlilik ve tutumluluk ilkesine göre yapılması gerektiği ve bu ilkeye aykırı eylem ve işlemlerden doğacak zararlardan, malların yönetimi veya kullanılması hususunda yetki verilenlerin sorumlu olacağı belirtilmiştir.

İdare işlemlerinin incelenmesi neticesinde; İdare araçlarının kullanımının denetlenmesi amacıyla kurulmuş bir araç takip sistemi bulunmadığı, araçların İdarenin resmi işlerinde kullanılıp kullanılmadığının takip edilemediği tespit edilmiştir. Söz konusu sistemin eksikliği, araçların amaçlarına uygun şekilde kullanılıp kullanılmadığının tespit edilememesine neden olmaktadır.

Bu itibarla, İdare araçlarının kullanımının denetlenmesi amacıyla kullanımda bulunan araçlarda araç takip sistemi kurulması gerekmektedir.

BULGU 4: All Risk Sigorta Poliçelerinde Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nde Belirtilen Oranların Üzerinde Muafiyet Oranlarına Yer Verilmesi

İdare tarafından ihale edilen yapım işlerine ait all risk sigorta poliçelerinde Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nde belirtilen uygulanabilecek azami muafiyet oranlarının üzerinde oranlar belirlendiği görülmüştür.

Yapım İşlerine Ait Tıp Sözleşme'nin 17'nci maddesinde işin, iş yerinin korunması ve sigortalanması hususu düzenlenmiştir. Söz konusu madde ile yüklenicilere işyerlerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu iş için işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı all risk sigorta yaptırma zorunluluğu getirilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin 9'uncu maddesinin üçüncü fıkrasında kıymetlerin sigortalanmasında tüm riskler için uygulanabilecek muafiyet oranının azami %2, deprem, sel, su baskını, toprak kayması ve terör riskleri için uygulanabilecek koasürans oranının da azami %20 olacağı, bunun dışında kalan riskler için koasürans uygulanmayacağı, bu oranlara kadar gerçekleşecek hasarların karşılanmasının ise yüklenicinin sorumluluğunda olduğu hükümlerine yer verilmiştir.

Yapılan incelemede, İdare tarafından ihale edilen ve aşağıdaki tabloda gösterilen yapım işlerine ilişkin all risk sigorta poliçelerinde yangın, hırsızlık, üçüncü şahıs mali mesuliyet, diğer

doğal afetler, kazık iksa ankraj hasarları, bakım devresi, diğer hasarlar vb. muafiyetlerin %10 oranında belirlendiği tespit edilmiştir.

Tablo 7: Muafiyet Oranının %10 Olarak Belirlendiği Yapım İşleri

Sıra No	İşin Adı	Muafiyet Oranının %2'yi Aştığı Durumlar
1	Çakırlı, Yeniköy ve Yenisölöz Mahallelerinde Mesire Alanı Yapılması İşİ	Yangın ve Diğer Tabiat Olayları Hasarlarında: Hasarın %10'u, asgari 5000 USD, Deprem Hasarlarında: Hasarın %10'u, asgari 5000 US USD
2	İlçe Geneli Kırsal Mahallelerde Beton, Parke, Bordür ile Yol Yapılması İşİ	Kazık, İksa ve Ankraj Hasarlarında: Hasarın %20'si, asgari 25000 USD, Üçüncü Şahıs Mali Mesuliyet Maddi Zarar: Hasarın %10'u, Diğer Doğal Afetlerde %10'u, asgari 7500 USD, asgari 1.500 USD Diğer Doğal Afetlerde Hasarın

All risk sigorta poliçelerinde, Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nde belirtilen uygulanabilecek azami muafiyet oranlarının üzerinde oranlar belirlenmiş olması, yüklenicinin sorumluluğunu ortadan kaldırmamakla birlikte karşılaşılabileceği riski artırmaktadır.

Bu itibarla, Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin ilgili hükmünde belirtildiği üzere tüm riskler için uygulanabilecek muafiyet oranının azami %2 olması gerekmektedir.

BULGU 5: İş Artışı Yapılan, Fiyat Farkı ve Süre Uzatımı Verilen Yapım İşlerinde Bütün Riskler Sigorta Bedel ve Sürelerinin Güncellenmemesi

İş artışı yapılan, fiyat farkı ve süre uzatımı verilen yapım işlerine ilişkin bütün riskler (all risk) sigorta bedellerinin ve sürelerinin güncellenmediği görülmüştür.

Yapım İşlerine Ait Tip Sözleşme'nin "İşin ve iş yerinin korunması ve sigortalanması" başlıklı 17'nci maddesinin 17.1 alt maddesinde;

"Yüklenici; işyerlerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu iş için, işin özellik ve niteliğine göre, işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı, Yapım İşleri Genel Şartnamesinde yer alan hükümler çerçevesinde "all risk" sigorta yaptırmak zorundadır." denilmektedir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "İş ve işyerlerinin korunması ve sigortalanması" başlıklı 9'uncu maddesinde;

“(1) Yüklenici, işyerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu yapım işinin korunmasından 43 üncü madde hükümleri dikkate alınmak şartı ile işe başlama tarihinden kesin kabul tarihine kadar sorumludur. Bu sebeple yüklenici, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun 9 uncu maddesi hükümleri dahilinde; işyerlerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu iş için, işin özellik ve niteliğine göre ihale dokümanında belirtilen şekilde, işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı ‘inşaat sigortası (bütün riskler)’, geçici kabul tarihinden kesin kabul tarihine kadar geçecek süreye ilişkin ise yürürlükteki İnşaat Sigortası (Bütün Riskler) Genel Şartları çerçevesinde kapsamı ihale dokümanında belirtilen genişletilmiş bakım devresi teminatını içeren sigorta yaptırmak zorundadır.

(2) Sigortaya esas alınacak bedeller, işin kendisi için sözleşme bedeli, her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ve benzeri için ise piyasa rayiçlerine göre hesaplanan bedellerdir. Ödenen toplam hakediş tahakkuk tutarının (fiyat farkları dahil) poliçedeki sigorta bedelini aşması ve/veya poliçede öngörülen sigorta bitiş tarihinin süre uzatımı veya cezalı çalışma sebebiyle aşılması hallerinde, zeyilname ile sigorta bedelinin artırılması ve/veya sigorta süresinin uzatılması zorunludur.” hükümleri yer almaktadır.

Yukarıda yer alan düzenlemelere göre yapım işlerinde işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek risklere karşı all risk sigortasının yapılması zorunlu olup, iş artışı ve fiyat farkı verilmek suretiyle sözleşme bedelinin değişmesi ve/veya süre uzatımı verilerek işin bitim tarihinin değişmesi halinde zeyilname ile sigorta bedelinin artırılması ve/veya sigorta süresinin uzatılması gerekmektedir.

Yapılan inceleme neticesinde iş artışı, fiyat farkı ve/veya süre uzatımı verilmesine rağmen sigorta poliçesinin zeyilname ile değiştirilmediği tespit edilmiştir.

Bu itibarla yapım işlerinde süre uzatımı verilmesi durumunda sigorta poliçesinde süreye ilişkin zeyilname, iş artışı ve fiyat farkı verilmesi durumunda ise işin bedeline ilişkin zeyilname düzenlenmesi gerekmektedir.

BULGU 6: Bütçe Emanetlerinden Yapılan Ödemelerde Mevzuatta Öngörülen Sıralamaya Uyulmaması

İdare tarafından nakit yetersizliği nedeniyle 320 Bütçe Emanetleri Hesabına kaydedilen tutarların ilgililere ödenmesi aşamasında mevzuatta öngörülen sıralamaya uyulmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kanun'un "Ödenemeyen giderler ve bütçeleştirilmiş borçlar" başlıklı 34' üncü maddesinin ikinci fıkrasında; kamu idarelerinin nakit mevcudunun tüm ödemeleri karşılamaması halinde giderlerin, muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödeneceği; ancak sırasıyla kanunları gereğince diğer kamu idarelerine ödenmesi gereken vergi, resim, harç, prim, fon kesintisi, pay ve benzeri tutarlara, tarifeye bağlı ödemelere, ilama bağlı borçlara, ödenmemesi halinde gecikme cezası veya faiz gibi ek yük getirecek borçlara ve ödenmesi talep edilen emanet hesaplarındaki tutarlara öncelik verileceği belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un "Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları" başlıklı 61'inci maddesinde ise; 34'üncü maddede belirtilen ödeme sırasının uygulanmasından muhasebe yetkililerinin sorumlu olduğu ifade edilmiştir.

Diğer yandan, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 320 Bütçe Emanetleri Hesabına ilişkin "Hesaba ilişkin işlemler" başlıklı 249'uncu maddesinde; bütçe emanetine alınan tutarlardan gerek mali yıl içinde, gerekse yılı geçtikten sonra yapılacak ödemeler için muhasebe işlem fişi düzenleneceği ve bütçe emanetlerine alınan tutarların muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ilgililerine ödeneceği hükmüne yer verilmiştir.

Yapılan incelemede İdare tarafından bütçe emanetlerine alınan tutarların muhasebe kayıtlarına alınma sırasına göre ödenmediği tespit edilmiştir.

Bu itibarla, kamu kaynaklarının hukuka uygun bir şekilde kullanılmasını ve alacaklıların olası bir hak kaybı yaşamamasını teminen nakit yetersizliği dolayısıyla ilgililerine ödenemeyerek bütçe emanetine alınan tutarların, muhasebe kayıtlarına alındığı sıraya göre ödenmesi gerekmektedir.

BULGU 7: Katı Atık Toplama, Süpürme ve Taşıma İşlemleri İçin Akaryakıt Dahil Taşıt Kiralanması

Katı atık toplama, süpürme ve taşıma işlemleri için taşıt kiralınması işinde araçların yakıt dahil kiralandığı görülmüştür.

237 sayılı Taşıt Kanunu'nun "Tarifler" başlıklı 3'üncü maddesinde taşıt, motorlu ve motorsuz bütün ulaştırma araçları olarak tanımlanmıştır. Aynı Kanun'un "Kanunun şümulü" başlıklı 2'nci maddesinde ise; traktör, arazöz, motorla işleyen her çeşit ziraat ve inşaat makineleri, hava taşıtları ve zırhlı ambulanslar ile münhasıran askeri maksatlar için kullanılan ve ordunun silah ve teçhizatından madut bulunan taşıtların bu Kanun hükümlerine tabi olmadığı belirtilmiştir.

237 sayılı Kanun'un 12'nci maddesine dayanılarak kararlaştırılan ve 01.04.2006 tarih 26126 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usuller'in "Kapsam" başlıklı 2'nci maddesinde, 237 sayılı Kanun'a tabi olan kurumları ve taşıtları kapsadığı belirtilmiştir. Aynı Esas ve Usuller'in "Genel esaslar" başlıklı 6'ncı maddesinin birinci fıkrasının (ç) bendinde; taşıtların, yakıt hariç olarak edinileceği hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemeler neticesinde; Katı Atık Toplama, Süpürme ve Taşıma İşlemleri için, ihale kapsamında, çöp kamyonu, kaldırım ve yol süpürme aracı, kontrol aracı, servis aracı kiralandığı; bu araçların 237 sayılı Taşıt Kanunu kapsamına girdiği ve Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usuller'in 6'ncı maddesine aykırı şekilde yakıt dahil kiralama yapıldığı tespit edilmiştir.

Bu itibarla, İdare tarafından taşıt kiralanırken, 237 sayılı Taşıt Kanunu ve Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usuller doğrultusunda hareket edilerek yakıt hariç araç kiralanması gerekmektedir.

BULGU 8: 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 belediye meclisi 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 Resmî 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 gelir kaydetmeleri esası getirilmiştir.

Buna ek olarak 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 sorumluluğun 09.02.2021 tarih ve 22 numaralı belediye meclis kararı ile Bursa Büyükşehir Belediyesine devredildiği, alınan kararın 25.02.2021 tarihli yazı ile Büyükşehir Belediyesine bildirildiği; bunun üzerine, söz konusu talebin Bursa Büyükşehir Belediyesi Meclisinin 16.02 2021 tarih ve 309 numaralı kararı ile kabul edildiği tespit edilmiştir.

Ancak belediyelerin, belediye meclisi kararlarıyla, 5216 sayılı Kanun'un 8'inci maddesine dayanılarak hazırlanan mezkur Yönetmelikteki hükümlere 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.

Bu itibarla, altyapı kazı ve izin harçları konusunda, mevzuatında ifade edilen şekilde işlem tesisine başlanması gerekmektedir.

BULGU 9: Kişilerden Alacaklar Hesabında Yer Alan Tutarlardan Takibi Yapılmayanlar Bulunması

İdarenin 2023 yılı hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde 140 Kişilerden Alacaklar Hesabında yer alan bazı alacakların takibinin yapılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 140 Kişilerden Alacaklar Hesabına ilişkin "Hesabın niteliği" başlıklı 110'uncu maddesinde, hesabın kurumun faaliyet alacakları ve kurum alacakları haricindeki alacaklarının izlenmesi için kullanılacağı, "Hesaba ilişkin işlemler" başlıklı 111'inci maddesinde ise 140 Kişilerden Alacaklar Hesabında yer alan her bir alacak için ayrı izleme dosyası oluşturulması ve alacak sıra numarası verilmesi gerektiği, alacakların izlenmesinin bu dosyalardan yapılacağı, alacağın tamamı tahsil edilinceye kadar da takip dosyaları ile alacak sıra numaraları kullanılacağı belirtilmiştir. Aynı maddenin devamında ise 140 Kişilerden Alacaklar Hesabında kayıtlı alacakların rızaen tahsilinin esas olduğu, rızaen tahsil edilemeyen alacakların, özel kanunlarında yazılı hükümlere göre veya takas suretiyle ya da icra yoluyla tahsil edileceği belirtilmiştir.

140 Kişilerden Alacaklar Hesabının ayrıntısına ilişkin olarak yapılan incelemede, içerisinde Sayıştay ilamı dahil 297.705,26-TL alacağın takip ve tahsil işlemlerinin yapılmadığı,

belirtilen alacaklara ilişkin alacak takip dosyalarının olmaması nedeniyle alacağın doğduğu tarihin, zamanaşımını durduran veya kesen nedenlerin ve alacakların zamanaşımına uğrayıp uğramadığının tespit edilemediği görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında, bulgu konusu hususta gerekli işlemlerin yapılacağı belirtilmiştir.

Bu itibarla, İdarenin 140 Kişilerden Alacaklar Hesabında yer alan her bir alacak için alacak takip dosyası oluşturması ve takip dosyalarına alacak sıra numarası vermesi ve bu tutarlar tahsil edilinceye kadar takibinin sağlanması gerekmektedir.

BULGU 10: Mali Durum ve Beklentiler Raporunun Hazırlanmaması ve Kamuoyuna Duyurulmaması

İdare tarafından hazırlanması ve kamuoyuna duyurulması gereken Kurumsal Mali Durum ve Beklentiler Raporunun hazırlanmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Bütçe politikası, gelir ve giderlerin izlenmesi" başlıklı 30'uncu maddesinin son fıkrasında aynen;

"Genel yönetim kapsamındaki idareler bütçelerinin ilk altı aylık uygulama sonuçları, ikinci altı aya ilişkin beklentiler ve hedefler ile faaliyetlerini; Maliye Bakanlığı ise merkezi yönetim bütçe kanununun ilk altı aylık uygulama sonuçları, finansman durumu, ikinci altı aya ilişkin beklentiler ve hedefler ile faaliyetleri kapsayan malî durumu temmuz ayı içinde kamuoyuna açıklar." denilmektedir.

Ayrıca Hazine ve Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünce, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine 01.07.2015 tarih ve 6133 sayılı 2015 Yılı Kurumsal Mali Durum ve Beklentiler Raporuna ilişkin Genel Yazı ile idarelerinin faaliyetleri ile bütçe gerçekleştirmeleri ve beklentileri konularında hazırlanacak raporun şekli ve kapsamı hakkında açıklamalar yapılarak gereğinin yapılması istenmiştir.

Bu itibarla, İdare tarafından Temmuz ayında 2023 mali yılı bütçesinin ilk altı aylık uygulama sonuçlarını, ikinci altı aya ilişkin beklentiler ve hedefler ile faaliyetlerini kapsayan söz konusu raporunun hazırlanması ve kamuoyuna sunulması gerekmektedir.

BULGU 11: Taşınmazların Cins Tashihi İşlemlerinin Yapılmamış Olması Nedeniyle Mevcut Kullanım Şekli ve Tapu Kayıtlarının Uyumlu Olmaması

İdare adına kayıtlı taşınmazların bazılarının cins tashihi işlemlerinin yapılmaması nedeniyle mevcut kullanım şekli ve tapu kayıtlarının uyumlu olmadığı tespit edilmiştir.

02.10.2006 tarih ve 26307 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik’in “Tanımlar” başlıklı 4’üncü maddesinin (b) fıkrasında cins tashihi “*Binalar, arazi ve arsalar ile yer altı ve yer üstü düzenlerinin mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarının farklılık göstermesi durumunda tapu kayıtlarının mevcut kullanım şekli dikkate alınarak düzeltilmesi işlemi*” olarak tanımlanmıştır.

Yönetmelik’in “Cins Tashihlerinin Yapılması” başlıklı 10’uncu maddesinde;

“(1) Kamu idarelerince; mülkiyetlerinde, yönetimlerinde veya kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, taşınmazlar mevcut kullanım şekli ile kayıtlara alınır. Kamu idareleri taşınmazların cins tashihi için gerekli işlemleri yaparlar. (Ek cümle:RG-16/12/2020-31336-C.K.-3304/4 md.) Ancak kamu idarelerinin savunma, güvenlik ve istihbarat hizmetlerinde kullandığı taşınmazlardan, ilgili idarelerce belirlenenlerin cins tashihleri yapılır.

(2) Tahsis edilen ve üzerinde irtifak hakkı tesis edilen taşınmazlar açısından bu yükümlülük kullanan idarenin veya gerçek veya tüzel kişilerin durumu tespit eden yazısı üzerine taşınmaz maliki idareye aittir. Ancak cins tashihi için gerekli belgeler ile buna ilişkin mali yükümlülükler kullanıcılar tarafından karşılanır.” denilmektedir.

Yapılan incelemede, tapuda idare adına kayıtlı olan arsa ve tarlalar üzerinden örneklem suretiyle seçilen taşınmazlardan cinsi arsa veya tarla olan bazı taşınmazların fiili durumda; hizmet binası, çay bahçesi ve dükkan olarak kullanıldığı tespit edilmiştir.

Bu itibarla, İdarenin envanterine kayıtlı tüm taşınmazların cins değişikliği açısından kontrol edilmesi ve ihtiyaç olanlarla ilgili işlemlerin yapılması gerekmektedir.

BULGU 12: Taşınmazların Mevzuata Aykırı Olarak Derneklere Tahsis Edilmesi

Mülkiyeti Kuruma ait olan 3 adet taşınmazın mevzuata aykırı olarak derneklere tahsis edildiği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Malî 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.

Hazinenin özel mülkiyetindeki taşınmazlarla Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerleri tahsis etmeye, kamu ihtiyaçları için gerekli olmayanların tahsisini kaldırmaya Çevre ve Şehircilik Bakanlığı; diğer taşınmazları tahsis etmeye ve tahsisini kaldırmaya ise maliki kamu idaresi yetkilidir. Bu maddenin uygulanmasına ilişkin esas ve usûller Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.

Kanunlardaki özel hükümler saklıdır." hükmü yer almaktadır.

5018 sayılı Kanun'un "Taşınmaz tahsisi" başlıklı 47'nci maddesine dayanılarak hazırlanan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinin (ğ) bendinde tahsis, kamu idarelerince kanunlarında belirtilen kamu hizmetlerinin yerine getirilebilmesi amacıyla mülkiyetlerindeki taşınmazların, birbirlerine veya köy tüzel kişiliklerine bırakılması olarak tanımlanmıştır. Aynı Yönetmelik'in 3'üncü maddesinin (f) bendinde ise kamu idaresinin, Yönetmelik ekindeki idareler ile kendilerine tahsis yapılması açısından köy tüzel kişiliklerini ifade edeceği belirtilmiş, Yönetmelik ekinde yer alan idarelerin ise Genel Yönetim Kapsamındaki Kamu İdareleri olduğuna hükmedilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Diğer Kuruluşlarla İlişkiler" başlıklı 75'inci maddesinde;

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

...

c) Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, Cumhurbaşkanınca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve 7/6/2005 tarihli ve 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkârlar Meslek Kuruluşları Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet

projeleri gerçekleştirebilir. Diğer dernek ve vakıflar ile gerçekleştirilecek ortak hizmet projeleri için mahallin en büyük mülki idare amirinin izninin alınması gerekir.

d) Kendilerine ait taşınmazları, asli görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahalli 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 maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde; belediyelerin dernek ve vakıflarla ilgili hükümde belirtilen şartlar dahilinde ortak hizmet projesi yapabileceği belirtilmişse de mezkûr Kanun maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde; belediyelerin kendilerine ait taşınmazları hangi amaçlarla hangi kurum ve kuruluşlara tahsis edebileceği ayrıca düzenlenmiştir. Dolayısıyla belediyelerin kendi mülkiyetindeki taşınmazları, sadece asli görev ve hizmetlerinde kullanmak üzere mahalli idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edebilmektedir.

Sayıştay Genel Kurulunun 02.02.2018 tarih, 30320 sayılı Resmî 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.

Yapılan incelemede;

Mülkiyeti Belediyeye ait olan 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 ve 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 bir derneğe süresiz tahsis edildiği,

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 tahsis mahiyetinde dernek kullanımına verildiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında, bulgu konusu hususta gerekli işlemlerin yapılacağı belirtilmiştir.

Bu itibarla, yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine aykırı olarak derneklere tahsis edilen taşınmazların tahsis işlemlerinin iptal edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 13: Telekomünikasyon Alt Yapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedelinin Takip ve Tahsil Edilmemesi

İdarenin 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.

05.11.2008 tarihli ve 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'nci maddesinin birinci fıkrasında "Geçiş hakkının kapsamı" belirlenmiş, 25'nci 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 tarihli ve 28510 sayılı Resmî Gazete'de "Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik" yayımlanmıştır.

Yönetmelik'te işletmeci ve geçiş hakkı sağlayıcısının geçiş hakkına ilişkin anlaşmaların, 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 Tarifesinde belirtilen fiyatları aşamayacağı ve bu fiyatların her mali yılın başında Türkiye İstatistik Kurumunca yayımlanan Üretici Fiyatları Endeksi oranında artırılacağı hüküm altına alınmıştır.

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

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

Belediyenin mali kayıtları üzerinden yapılan incelemede, bu gelir kalemine ilişkin herhangi bir tahakkuk ve tahsilat kaydının yapılmadığı tespit edilmiştir.

Bu itibarla, idare tarafından telekomünikasyon altyapı ve şebekelerinden geçiş ücretlerine ilişkin tarife belirlenerek söz konusu gelir kalemine ilişkin tahakkuk ve tahsilatların takibinin yapılması gerekmektedir.

BULGU 14: Yapım İşlerinin Kabul Komisyonlarının İşin Özelliğine Uygun Nitelikte Teknik Elemanlardan Oluşturulmaması

Bazı yapım işlerinin kabul komisyonlarının, işin teknik niteliklerine uygun personellerden oluşturulmadığı görülmüştür.

Yapım işleri Muayene ve Kabul Yönetmeliği'nin "Muayene ve kabul komisyonlarının kuruluşu" başlıklı 3'üncü maddesinde;

"1) Geçici veya kesin kabul komisyonları, yetkili makam tarafından, biri başkan olmak üzere en az üç kişiden oluşturulur. İşin önemi ve özelliği dikkate alınarak komisyonun üye sayısı, toplam sayı tek olmak üzere yeteri kadar arttırılabilir.

(2) Bu komisyonlarda görevlendirilecek olanların tamamının teknik eleman olması zorunludur. Ancak, ilgili idarede yeterli sayıda veya işin özelliğine uygun nitelikte teknik eleman bulunmaması durumunda, 4734 sayılı Kanun kapsamındaki kamu kurum ve kuruluşlarından teknik eleman görevlendirilebilir.

(3) İşin denetiminde bulunan yapı denetim görevlisi muayene ve kabul komisyonlarında görev alamaz. Ancak, bu görevlilerin kabul çalışmaları sırasında işyerinde hazır bulunması zorunludur."

Hükmü yer almaktadır.

Söz konusu düzenlemeye göre yapım işlerinin geçici ve kesin kabul komisyonlarında görevlendirecek teknik elemanların, işin niteliklerine uygun personelden oluşturulması, idarede işin niteliklerine uygun teknik personel bulunmaması durumunda, 4734 sayılı Kanun kapsamındaki kamu kurum ve kuruluşlarından teknik eleman görevlendirilmesi suretiyle kabul işlemlerinin yapılması gerektiği belirtilmiştir.

Ancak yapılan incelemede, bazı yapım işlerinin kabul komisyonlarında teknik personel olma özelliğine haiz olmayan kişilerden oluştuğu görülmüştür.

Sonuç olarak yapım işlerinin kabul komisyonlarında görevlendirilecek elemanların işin teknik niteliklerine uygun teknik personelden oluşturulması gerekmektedir.

BULGU 15: Yeni Birim Fiyat Tespitinde Kullanılan Rayiçler İçin Ticaret ve/veya Sanayi Odasından Onay Alınmaması

Yapım işi sözleşmelerinde yer almayan ve sonradan yapılmasına gerek duyulan imalat kalemlerine ait yeni birim fiyatların belirlenmesi sırasında kullanılacak rayiçlerin Ticaret ve/veya Sanayi Odasına onaylatılmadan kullanıldığı görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "Sözleşmede Bulunmayan İşlerin Fiyatının Tespiti" başlıklı 22'nci maddesinin üçüncü fıkrasında;

"İş kalemi veya iş grubunun niteliğine uygun olarak yukarıdaki analizlere, kaynakların verimli kullanılması gözetilerek aşağıdaki rayiçlerden biri, birkaçı veya tamamı uygulanabilir:

- a) Varsa yüklenicinin teklifinin ekinde idareye verdiği teklif rayiçler*
- b) İdarede veya diğer idarelerde mevcut rayiçler*
- c) İhaleyi yapan idarenin daha önce gerçekleştirdiği ve ihale konusu işe benzer nitelikteki yapım işlerinin sözleşmelerinde ortaya çıkan fiyatlar*
- ç) İdarece kabul edilmek şartıyla, ticaret ve/veya sanayi odasınca onaylanmış uygulama ayına ait yerel rayiçleri"* denilmektedir.

Yukarıda yer verilen Şartname hükümlerine göre rayiçlerin kullanılmasında bir öncelik sıralaması bulunmama ile birlikte kaynakların verimli kullanılması sonucunu sağlayacak şekilde herhangi bir rayicinin kullanılabilmesi anlaşılmaktadır.

Anılan Şartname'nin 22'nci maddesinin (ç) bendi hükmüne göre ticaret ve/veya sanayi odasınca rayicinin onay işlemi yeni birim fiyatın bir geçerlilik şartı olup ticaret veya sanayi odasınca onaylanmamış rayiçlerin kullanılma imkanı bulunmamaktadır. Zira ilgili odalarca yapılacak onay işlemi, rayicinin yer ve zaman itibarıyla piyasa değerlerini yansıttığını vurgulayan bir işlem olduğu gibi belirlenen rayicinin yeni birim fiyata dayanak teşkil etmesi açısından geçerlilik şartı olarak düzenlenmiştir. Bu bağlamda Belediye tarafından Şartname'nin 22'nci

maddesinin (ç) bendine göre rayiçlerin belirlenmesi yoluna gidilmesi durumunda, Şartname hükmü doğrultusunda yapılan piyasa araştırması neticesinde ortaya çıkan rayiçlerin ilgili odalara onaylatılarak kullanılması mevzuatın amir hükmüdür.

Diğer taraftan ilgili bentte “idarece kabul edilmek şartı” yer aldığından, ilgili odalarca verilen her rayicin gerçek piyasa değerlerini yansıttığının kabul edilmemesi; uygulanan rayicin doğruluğu konusunda gerekli tahkik, inceleme ve karşılaştırmanın idarece yapılması ve bu konudaki sorumluluğun idareye ait olduğu hususunun da gözden kaçırılmaması gerekmektedir.

Yapılan inceleme neticesinde, yapım işlerinde kullanılan rayiçlerin, ticaret ve/veya sanayi odasınınca onaylanmış uygulama ayına ait rayiçler yerine piyasa fiyat araştırması yöntemi ile tespit edildiği; onaylanmamış rayiçlerin yeni birim fiyat olarak kullanıldığı ve ödemelere esas alındığı tespit edilmiştir.

Oysa, Yapım İşleri Genel Şartnamesine göre yapım işi sözleşmelerinde yer almayan ve sonradan yapılmasına gerek duyulan imalat kalemlerine ait yeni birim fiyatların belirlenmesi sırasında kullanılacak rayiçlerin Ticaret ve/veya Sanayi Odasına onaylatılmadan kullanılmaması 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: BULGULARA İLİŞKİN İZLEME TABLOSU**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Belediye Sınırları İçindeki Bazı İşletmelerin İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyette Bulunması	2021	Yerine Getirilmedi	Tespit idare tarafından yerine getirilmediğinden bulgu konusu yapılmıştır.
Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Alınmaması	2021	Yerine Getirilmedi	Tespit idare tarafından yerine getirilmediğinden bulgu konusu yapılmıştır.
Kazılara İlişkin Ruhsat Verme ve Tahsilat Yetkilerinin Bursa Büyükşehir Belediyesine Devredilmesi	2021	Yerine Getirilmedi	Tespit idare tarafından yerine getirilmediğinden bulgu konusu yapılmıştır.
Belediyeye Ait Taşınmazların Tahsis Yapılabilecek Kamu İdareleri Arasında Sayılmayan Derneklere Tahsis Edilmesi	2021	Yerine Getirilmedi	Tespit idare tarafından yerine getirilmediğinden bulgu konusu yapılmıştır.