



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

BURSA NİLÜFER BELEDİYESİ

2024 YILI

SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2025



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	9
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI	9
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	10
6. DENETİM GÖRÜŞÜ	11
7. DENETİM BULGULARI	12

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: 2024 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	3
Tablo 3: Bütçe Gelir Tahminleri ve Gerçekleşmeleri	4
Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Giderleri	4
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri	5
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri	5
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	6
Tablo 8: Yaklaşık Maliyeti Gerçeğe Uygun Hazırlanmamış Olan İhalelere İlişkin Tablo	24
Tablo 9: All Risk Sigortasında Muafiyet ve Koasürans Oranının Yüksek Belirlendiği İş ve Kalemler	33

KISALTMALAR

AŞ	Anonim Şirket
TÜM BEL SEN	Tüm Belediye ve Yerel Yönetim Hizmetleri Emekçileri Sendikası
KDV	Katma Değer Vergisi
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
TÜFE	Tüketici Fiyat Endeksi

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Enflasyon Düzeltmesi İşlemleri Sonrasında Oluşan Farkların Dönem Sonunda Mali Tablolara Doğru Aktarılmaması
2. Döviz Cinsindeki Varlıkların Değerlemeye Tabi Tutulmaması
3. Amortisman Ayırma İşlemlerinin Hatalı Yapılması

B. Diğer Bulgular

1. İdarenin Tasarrufunda Olan Tesislerin İşletme Haklarının Ayni Sermaye Olarak Belediye Şirketine Devredilmesi
2. Kira Sözleşme Sürelerinin İhale Yapılmaksızın Uzatılması
3. Taşınmazların Tahsis İşlemlerine İlişkin Hatalı Uygulamalar Bulunması
4. Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması
5. İhalelerde Yaklaşık Maliyetin Gerçeğe Uygun Şekilde Hazırlanmaması
6. İstisna Kapsamında Olmayan Alımların İhale Yapılmaksızın Gerçekleştirilmesi
7. Zorunlu Mali Trafik Sigortası Hizmet Alımlarının Doğrudan Temin Yöntemi ile Gerçekleştirilmesi
8. İdareye Ait Elektronik Reklam Panolarına Zarar Verilmesine Karşın Zararın Tazminine Yönelik Hukuki Yollara Başvurulmaması
9. Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunması İçin Tahsil Edilen Katkı Paylarının İlgili İdareye Zamanında Gönderilmemesi
10. All Risk Sigorta Poliçelerine İlişkin Uygulamaların Hatalı Yapılması
11. Yap-İşlet-Devret Modeli ile Yaptırılan Maddi Duran Varlıkların Muhasebe Kayıtlarında Takip Edilmemesi
12. Kafeterya ve Restoranların Mütemmimlerinin Emlak Vergisi Matrahına Dahil Edilmemesi

13. Gecekondu Fonu Gelirlerinin Amacı Dışında Kullanılması
14. Alışveriş Merkezlerindeki İş Yerlerinden İlan ve Reklam Vergisi Alınmaması
15. İş Yerlerine İlişkin Belediye Gelirleri Takibinde Eksikliklerin Bulunması
16. Muafiyet Kapsamındaki İdare Taşınmazları İçin Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi Ödenmesi
17. Sosyal Denge Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması
18. İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması
19. Kreş Hizmeti Ücretlerinin Tebliğe Uygun Olarak Belirlenmemesi
20. Kardeş Kente Nakdi Kaynak Aktarılması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Belediyeler, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın "Mahalli İdareler" başlıklı 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.

Nilüfer Belediyesi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinde yer alan sınıflandırma çerçevesinde genel yönetim kapsamında yer almakta olup, faaliyetlerini 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun verdiği yetki ve sorumluluklar çerçevesinde yürütmektedir. Belediye, büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan bir ilçe belediyesidir ve belediyenin sınırları, bulunduğu ilçenin mülki sınırlarıdır.

Kamu İdaresinin temel mevzuatı olan 5216 ve 5393 sayılı Kanunlarda kurumun görev, yetki, sorumlulukları ile organları, teşkilatı, bütçe ve denetimi gibi temel hususlar düzenlenmektedir. Bununla birlikte görev, yetki, imtiyaz ve sorumlulukları diğer ilgili kanun ve yönetmeliklerde de düzenlenmiştir.

5216 sayılı Kanun'un "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinde, büyükşehir belediyelerinin ve büyükşehir ilçe belediyelerinin görev ve yetkileri ayrıntılı bir şekilde sayılmıştır. Söz konusu görev ve yetkiler genel olarak 5393 sayılı Kanun'da belirtilen görev ve yetkilerin paylaşımından ibarettir. Büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyonun büyükşehir belediyesi tarafından sağlanması da hüküm altına alınmıştır. Büyükşehir belediyelerinin, kendi sınırları içerisinde yer alan ilçe belediyelerinin imar uygulamalarını denetleme yetkisi bulunmaktadır. Bunun yanı sıra, büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleri hakkında 5393 sayılı Kanun'da yer verilen yetki, imtiyaz ve muafiyetlerin geçerli olduğu da mezkûr Kanun'da belirtilmiştir. Sanat, öğrenci yurtları, sosyal hizmetler, nikâh ve benzeri hizmetleri yapacağı veya yaptıracığı, bunun yanı sıra devlet okullarının ve mabetlerin tüm ihtiyaçlarını karşılayabileceği, sağlıkla ilgili tesisler açabileceği, sporu teşvik edebileceği ve gıda bankacılığı yapabileceği hüküm altına alınmıştır.

5393 sayılı Kanun'un "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinde; belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak, yönetmelik çıkarmak, belediye gelirlerini tahsil etmek, ticari hayata katkı sağlamak gibi yetki ve imtiyazlar sayılmıştır.

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre ilçe belediyesinin organları; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır.

Nilüfer Belediyesinin karar organı olan Belediye Meclisi, Belediye Başkanı ve 45 meclis üyesinden oluşmaktadır.

Belediye teşkilâtı norm kadro esaslarına uygun olarak yazı işleri, mali hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşmaktadır. Beldenin nüfusu, fiziki ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak, norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak gerektiğinde sağlık, imar, insan kaynakları, hukuk işleri ve ihtiyaca göre diğer birimler kurulabilmektedir. Bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi belediye meclisinin yetkisi dâhilindedir.

Belediyelerdeki tüm kadrolara yapılacak olan atamalar kanun ve yönetmeliklerde belirtilen kriterlere uygun olarak belediye başkanı tarafından yapılmakta, birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadrolarına yapılan atamalar ilk toplantıda belediye meclisinin bilgisine sunulmaktadır. 5393 sayılı Kanun'a istinaden belediye başkanı, zorunlu gördüğü takdirde, beldenin nüfus sayısına göre en çok dört belediye meclis üyesini belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirebilmektedir.

Teşkilat şeması, en üstte Belediye Başkanı olmak üzere, 7 başkan yardımcısı ve 33 adet hizmet biriminden oluşmaktadır.

Belediye hizmetlerinin yerine getirilmesinde memur, sözleşmeli personel ve işçiler çalıştırılmaktadır. Çalıştırılan belediye personeline ilişkin bilgiler tabloda detaylandırılmıştır.

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	539	464
Sözleşmeli Personel	29	29
Kadrolu İşçi	54	54
Geçici İşçi	0	0
Toplam	622	547
696 sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	2169

1.3. Mali Yapı

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun “Bütçe türleri ve kapsamı” başlıklı 12’nci maddesine göre genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri içinde mahalli idareler bütçeleri de sayılmış olup 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 Nilüfer Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

İdarenin 2024 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2024 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

EKod	Giderin Türü	Geçen Yılda Devreden Ödenek (TL)	Bütçe ile Verilen Ödenek (TL)	Ek Ödenek ile Eklene Ödenek (TL)	Eklene/Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	0,00	482.099.000,00	0,00	27.563.708,16	509.662.708,16	480.618.535,34	29.044.172,82	0,00
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	58.862.000,00	0,00	-8.017.705,66	50.844.294,34	44.604.313,84	6.239.980,50	0,00
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0,00	1.714.643.000,00	1.157.827.000,00	129.106.223,17	3.001.576.223,17	2.824.268.559,26	177.307.663,91	0,00

04	Faiz Giderleri	0,00	1.613.000,00	28.000.000,00	17.844.117,87	47.457.117,87	47.360.582,05	96.535,82	0,00
05	Cari Transferler	54.000,00	99.062.000,00	7.979.000,00	-9.828.977,30	97.266.022,70	87.076.668,96	10.134.353,74	55.000,00
06	Sermaye Giderleri	0,00	664.978.000,00	598.673.000,00	8.761.597,65	1.272.412.597,65	836.601.554,75	0,00	435.811.042,90
07	Sermaye Transferleri	0,00	7.750.000,00	0,00	1.000.000,00	8.750.000,00	7.075.985,64	1.674.014,36	0,00
08	Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09	Yedek Ödenek	0,00	170.993.000,00	207.521.000,00	166.428.963,89	212.085.036,11	0,00	212.085.036,11	0,00
Toplam		54.000,00	3.200.000.000,00	2.000.000.000,00	184.275.646,85/	5.200.054.000,00	4.327.606.199,84	436.581.757,26	435.866.042,90

2023 yılından şartlı bağış ve yardım olarak kaydedilen ancak mali yıl sonuna kadar harcanmayan tutarlar ile 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 28'inci maddesi kapsamındaki gelecek yıllara yaygın yüklenmeler ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 67'nci maddesi kapsamındaki gelecek yıllara yaygın hizmet yüklenmelerine ait ödeneklerden harcanmayan toplam 54.000,00 TL 2024 yılına; 2024 yılından ise 435.866.042,90 TL 2025 yılına devretmiştir.

İdarenin 2024 mali yılı bütçesi için 3.200.000.000,00 TL ödenek ve 2.000.000.000,00 TL ek ödenek öngörülmüş olup önceki yıldan devreden 54.000,00 TL ile 2024 yılı ödenek toplamı 5.200.054.000,00 TL olmuştur. Yıl içinde 4.327.606.199,84 TL bütçe gideri yapılmış, 436.581.757,26 TL ödenek ise iptal edilmiştir.

İdarenin 2024 yılı bütçe gelir tahminleri ve tahsilat rakamları ise aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 3: Bütçe Gelir Tahminleri ve Gerçekleşmeleri

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	1.103.500.000,00	720.543.008,03	1.668.759,01	718.874.249,02	65,14
03-Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	488.400.000,00	277.585.710,62	1.119.961,20	276.465.749,42	56,61
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	1.018.000.000,00	35.449.388,77	0,00	35.449.388,77	3,48
05- Diğer Gelirler	2.350.100.000,00	1.673.299.008,24	1.322.623,68	1.671.976.384,56	71,14
06- Sermaye Gelirleri	450.000.000,00	133.787.626,47	0,00	133.787.626,47	29,73
08-Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09- Red ve İadeler	-10.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	5.400.000.000,00	2.840.664.742,13	4.111.343,89	2.836.553.398,24	52,53

İdare, 2024 yılı içerisinde 2.836.553.398,24 TL net tahsilat gerçekleştirmiştir. 2024 yılının net bütçe geliri %52,53 seviyesinde gerçekleşmiştir. Gelir kalemlerinin gerçekleşme yüzdeleri; vergi gelirleri %65,14, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri %56,61, alınan bağış ve yardımlar %3,48, sermaye gelirleri %29,73, diğer gelirler ise %71,14 olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Giderleri

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe Ödeneksi (TL)	Gerçekleşen Bütçe Gideri (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
-------------------------------	---------------------	-------------------------------	-------------------------

01- Personel Giderleri	509.662.708,16	480.618.535,34	94,30
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	50.844.294,34	44.604.313,84	87,73
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	3.001.576.223,17	2.824.292.559,26	94,09
04- Faiz Gideri	47.457.117,87	47.360.582,05	99,80
05- Cari Transferler	97.266.022,70	87.076.668,96	89,52
06- Sermaye Giderleri	1.272.412.597,65	836.577.554,75	65,75
07- Sermaye Transferleri	8.750.000,00	7.075.985,64	80,87
08- Borç Verme	0,00	0,00	0,00
09- Yedek Ödenekler	212.085.036,11	0,00	0,00
Toplam	5.200.054.000,00	4.327.606.199,84	83,22

2024 yılında bütçe giderleri %83,22 seviyesinde gerçekleşmiştir. Gider kalemlerinin gerçekleşme yüzdeleri; personel giderleri %94,30, sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri %87,73, mal ve hizmet alım giderleri %94,09, faiz giderleri %99,80, cari transferler %89,52, sermaye giderleri %65,75 ve sermaye transferleri %80,87 seviyesinde gerçekleşmiştir.

İdarenin bütçe gider ve gelirlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2024 yılının 2023 yılına, 2023 yılının 2022 yılına göre değişim yüzdeleri de aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2022 Yılı (TL) (A)	2023 Yılı (TL) (B)	2024 Yılı (TL) (C)	2023-2022 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2024-2023 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	347.798.167,01	550.842.786,72	720.543.008,03	58,38	30,81
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	71.928.033,84	117.697.002,99	277.585.710,62	63,63	135,85
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	4.288.635,21	6.930.011,06	35.449.388,77	61,59	411,53
Diğer Gelirler	471.083.562,62	892.916.491,06	1.673.299.008,24	89,55	87,40
Sermaye Gelirleri	361.524.080,45	412.573.761,87	133.787.626,47	14,12	-67,57
Toplam	1.256.622.479,13	1.980.960.053,70	2.840.664.742,13	57,64	43,40
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	2.302.008,01	5.726.964,12	4.111.343,89	148,78	-28,21
Net Toplam	1.254.320.471,12	1.975.233.089,58	2.836.553.398,24	57,47	43,61

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2024 yılında gelirler bir önceki yıla göre 861.320.308,66 TL'lik (%43,61) net artış göstermiştir. Bu çerçevede vergi gelirlerinde 169.700.221,31 TL (%30,81), teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde 159.888.707,63 TL (%135,85), alınan bağış ve yardım ile özel gelirlerde 28.519.377,71 TL (%411,53), diğer gelirlerde 780.382.517,18 TL (%87,40) tutarlarındaki artış ile sermaye gelirlerindeki -278.786.135,4 TL (%-67,57) tutarındaki azalış toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur.

Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri

Bütçe Giderinin Çeşidi	2022 Yılı (TL) (A)	2023 Yılı (TL) (B)	2024 Yılı (TL) (C)	2023-2022 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2024-2023 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	128.001.257,48	249.709.415,38	480.618.535,34	95,08	92,47
SGK Devlet Prim Giderleri	17.270.552,97	27.266.975,10	44.604.313,84	57,88	63,58
Mal ve Hizmet Alım Gid.	667.809.049,56	1.206.810.755,95	2.824.292.559,26	80,71	134,03

Faiz Giderleri	5.583.979,34	5.597.570,06	47.360.582,05	0,24	746,09
Cari Transferler	17.884.386,67	50.630.834,59	87.076.668,96	183,10	71,98
Sermaye Giderleri	438.809.583,56	666.657.478,34	836.577.554,75	51,92	25,49
Sermaye Transferleri	2.278.754,55	2.718.725,88	7.075.985,64	19,31	160,27
Toplam	1.277.637.564,13	2.209.391.755,30	4.327.606.199,84	72,93	95,87

İdarenin bütçe giderleri toplamı 2024 yılında 2023 yılına göre 2.118.214.444,54 TL (%95,87) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2024 yılında personel giderlerinde 230.909.119,96 TL (%92,47), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinde 17.337.338,74 TL (%63,58), mal ve hizmet alım giderlerinde 1.617.481.803,31 TL (%134,03), faiz giderlerinde 41.763.011,99 TL (%746,09), cari transferlerde 36.445.834,37 TL (%71,98), sermaye giderlerinde 169.920.076,41 TL (%25,49) ve sermaye transferlerinde 4.357.259,76 TL (%160,27) tutarlarında artış meydana gelmiştir. Personel giderlerindeki artış, memur maaşlarındaki artıştan kaynaklanmaktadır. Bununla birlikte personele ödenen sosyal denge tazminatlarının yasal tavan tutarın üzerinde ödenmesi de bu artışta etkili olmuştur. Faiz giderlerinde bir önceki yıla göre yaşanan yüksek artışın temel sebebi ise emekli sandığı ek keseneklerine ilişkin gecikmiş borçların İller Bankası payından mahsup edilmesinden kaynaklanmıştır.

Tablolardaki veriler dikkate alındığında 2024 yılında bütçe giderlerinin bir önceki yıla göre 2.118.214.444,54 TL (%95,87), bütçe gelirlerinin ise 861.320.308,66 TL'lik (%43,61) artış gösterdiği görülmektedir. Bütçe giderlerindeki en büyük artışlar personel giderleri ile mal ve hizmet alım giderlerinde ortaya çıkmış, bunları ise sermaye giderleri takip etmiştir. Ayrıca gider tarafında faiz giderlerindeki dikkat çekici oransal artış ile alınan bağış ve yardımlar ile özel gelirlerde meydana gelen artış dikkat çekmektedir.

Faaliyet sonuçları tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın İdarenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2024 yılı Faaliyet Gideri 12.519.498.304,69 TL, Faaliyet Geliri 3.050.955.692,14 TL olup Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu ise 9.468.542.612,55 TL olarak gerçekleşmiştir.

Nilüfer Belediyesinin hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	İdarenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Nilbel Sosyal Tesis Otel Düğün Salonu Kreş Kafeterya ve Otopark İşletmeciliği A.Ş.	194.278.780,00	194.278.780,00	100,00
2	BURFAŞ A.Ş.	10.897.882.000,00	119.877,35	0,11

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 70'inci maddesine göre belediyeler kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre şirket kurabilirler. Bu kapsamda Nilüfer Belediyesinin otel, düğün, kreş, kafeterya ve otopark alanlarında faaliyet gösteren Nilbel Sosyal Tesis Otel Düğün Salonu Kreş Kafeterya ve Otopark İşletmeciliği AŞ unvanlı şirketi mevcuttur. İdare ayrıca 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kapsamında personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarını da bu şirketten yapmaktadır.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

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

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

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

a) Mizan cetveli

b) Temel mali tablolar

1) Bilanço

2) Faaliyet sonuçları tablosu

3) Nakit akış tablosu

c) Diğer mali tablolar

1) Bütçe uygulama sonuçları tablosu

2) Gelirlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu

3) Giderlerin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu

4) Giderlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu

5) Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu

6) Bütçe giderlerinin kurumsal sınıflandırılması tablosu

7) Bütçe giderlerinin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu

8) Bütçe giderlerinin finansal sınıflandırılması tablosu

9) Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu

10) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu.

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

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın "Verilecek defter, mali tablo, belge ve bilgilerin çeşitleri" başlıklı 5'inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştay Başkanlığına gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuştur:

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,

- Faaliyet sonuçları tablosu,

- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetim hesabı icmal cetveli.

Kamu İdaresinin denetimi; yukarıda belirtilen defter, tablo ve belgeler ile Usul ve Esaslar'ın "Diğer belgelerin verilme yeri, süresi ve usulleri" başlıklı 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütölüp sonuçlandırılmıştır.

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak yansıtmışından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Kontrol Ortamı Standartları

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri tam, açık ve nesnel bir şekilde belirlenmiştir.

İdare tarafından 2024 yılı içerisinde 28 personele “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri” adlı eğitim verilmiştir. Bu bağlamda, anılan eğitimin verildiği personel sayısının toplam personel sayısına oranı göz önüne alındığında, eğitim ve bilgilendirme çalışmalarının yetersiz olduğu değerlendirilmiştir.

Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası tam olarak belirlenmemiş ve personele duyurulmamıştır.

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

Risk Değerlendirme Standartları

Stratejik plan ve idare performans programı içerik açısından mevzuata uygun bir şekilde hazırlanıp zamanında yayımlanmıştır.

İdare, faaliyetlerini yürütme aşamasında karşılaşılabileceği iç kontrol risklerini tam ve doğru şekilde belirlemiştir. Risklerin değerlendirilmesine yönelik çalışma (risklerin gerçekleşme ihtimali-olası etkisi belirlenerek önem düzeyine karar verme) yapılmıştır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

İdare tarafından kurum içindeki personelin yetkilerini belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmış ve personele duyurulmuştur. Bununla birlikte, imza ve yetki devrine ilişkin işlemler mevzuata uygun şekilde yapılmıştır.

İdarede yapılan görevlendirmelerde “görevler ayrılığı” ilkesine uyulmuştur. Bu bağlamda, harcama yetkilisi ve muhasebe yetkilisi farklı personel nezdinde belirlenmiştir.

İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri ve sorumluları belirlenmiştir. Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar’a uygun olarak kurulmuş ve yapılandırılmıştır. Kamu İdaresinin ön mali kontrol yönergesi mevcuttur.

Bilgi ve İletişim Standartları

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun şekilde hazırlanmıştır. Ancak, İdarenin Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı güncel bir şekilde hazırlanmamıştır.

İzleme Standartları

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

Kamu İdaresi bünyesinde iç denetim birimi kurulmadığından iç denetçi istihdam edilmemiştir. Dolayısıyla iç kontrol sistemine ilişkin denetim çalışması mevcut değildir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Bursa Nilüfer Belediyesinin 2024 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve Kamu İdaresi 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: Enflasyon Düzeltmesi İşlemleri Sonrasında Oluşan Farkların Dönem Sonunda Mali Tablolara Doğru Aktarılmaması

Kamu İdaresi tarafından gerçekleştirilen enflasyon düzeltmesi işlemleri sonrasında Enflasyon Düzeltmesi Hesabında oluşan tutarların dönem sonunda mevzuata uygun olarak mali tablolara aktarılmadığı görülmüştür.

Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine ait 31.12.2023 tarihli mali tabloların enflasyon etkilerinden arındırılarak raporlama tarihindeki satın alma gücünü yansıtabilecek şekilde sunulmalarını sağlamak üzere enflasyon düzeltmesine tabi tutulması Hazine ve Maliye Bakanlığınca kararlaştırılmış olup buna ilişkin usul ve esaslar Muhasebat Genel Müdürlüğünce 16.12.2023 tarih ve 32401 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 85 sıra no.lu Genel Tebliğ ile belirlenmiştir.

İlgili Genel Tebliğ’in “Enflasyon Düzeltmesi İşlemleri” başlıklı 5’inci maddesinin ilk fıkrasında genel yönetim kapsamında bulunan tüm kamu idarelerinin 31.12.2023 tarihli mali tablolarının enflasyon düzeltmesine tabi tutulacağı, ikinci fıkrasında ise hangi parasal kalemlere ne şekilde enflasyon düzeltmesi işlemleri yapılacağı açıklanmıştır. İlgili maddenin son fıkrasında ise enflasyon düzeltmesi sonrasında oluşacak farkların izlenmesi için ihdas edilen yardımcı hesapların Tebliğ’e ekli Ek-3’te yer aldığı belirtilmiştir.

Aynı Tebliğ’in “Enflasyon düzeltmesine yönelik muhasebe kayıtları” başlıklı 6’ncı maddesinde; parasal olmayan varlık kalemlerinin enflasyon düzeltmesi işlemine tabi tutulması sonucunda ortaya çıkan farkların, ilgili hesaba borç ve 698 Enflasyon Düzeltmesi Hesabı’na alacak kaydedileceği, birikmiş amortisman tutarlarında yapılan düzeltme sonucu ortaya çıkan

farkların, 257 Birikmiş Amortismanlar ve Değer Düşüklüğü Karşılığı Hesabı'na alacak, 698 Enflasyon Düzeltmesi Hesabı'na borç kaydedileceği, dönem sonu işlemleri kapsamında 698 Enflasyon Düzeltmesi Hesabı'nın kalanının ise 690 Faaliyet Sonuçları Hesabı'na aktarılacağı hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer verilen açıklamalardan anlaşılabacağı üzere, enflasyon düzeltmesine tabi tutulacak parasal olmayan kalemlere enflasyon düzeltmesi işlemleri yapılacak, ortaya çıkan farklar ilgili hesaplara yardımcı hesaplar kullanılarak alınacak ve ilgisine göre karşılığında 698 Enflasyon Düzeltmesi Hesabı borç ya da alacak çalıştırılacaktır. Dönem sonunda ise 698 Enflasyon Düzeltmesi Hesabının kalanı 690 Faaliyet Sonuçları Hesabına aktarılacaktır.

Kamu İdaresinin enflasyon düzeltmesi işlemlerinin incelenmesi neticesinde; enflasyon düzeltmesi sonrasında oluşan farkların izlendiği 698 Enflasyon Düzeltmesi Hesabı'nın 5.575.943.360,81 TL tutarında borç bakiyesi verdiği ve bu tutarın 690 Faaliyet Sonuçları Hesabı'na aktarılmadığı, dolayısıyla faaliyet sonuçlarının 5.575.943.360,81 TL tutarında noksan görünmesine sebep olunduğu tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, enflasyon düzeltme işlemi sonucunu 690 Faaliyet Sonuçları Hesabı'na aktarmak yerine -geçmiş yıllardaki uygulamanın devam edeceğini düşünerek- 570 Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları Hesabı ile 580 Geçmiş Yıllar Olumsuz Faaliyet Sonuçları Hesabı'na aktardıklarını belirtmiştir.

İdare tarafından bulgu konusu hususu kabul edilmiş ve 2025 yılı itibariyle muhasebe kayıtlarının Tebliğ'e uygun olarak yapıldığı bildirilmiştir. Düzeltme kayıtları sonucunda muhasebe kayıtları olması gereken duruma gelse de yapılan ilk kayıtlar sonucunda 2024 yılı mali tabloları hatalı sonuç vermiştir.

BULGU 2: Döviz Cinsindeki Varlıkların Değerlemeye Tabi Tutulmaması

Kamu İdaresi tarafından 104 Proje Özel Hesabı ile 105 Döviz Hesaplarının değerlendirme işlemlerinin yapılmadığı görülmüştür.

a) Proje Özel Hesabının Değerlemeye Tabi Tutulmaması

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Hesabın niteliği" başlıklı 61'inci maddesinde, dış finansman kaynaklarından dış proje kredisi olarak kurum adına Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası veya diğer bankalar nezdinde açılan özel hesaplara aktarılan tutarlar ile bu tutarlardan yapılan giderlerin, verilen avansların, açılan akreditifler ile avans ve

akreditiflerden nakden geri alınanların ve hesap bakiyesinin değeri lenmesi sonucu oluşan olumlu/olumsuz kur farklarının 104 Proje Özel Hesabında izleneceği hükümlerine yer verilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in "Hesabın işleyişi" başlıklı 63'üncü maddesinde, özel hesaplarda bulunan dövizlerin ay sonlarında Merkez Bankası döviz satış kuru üzerinden yapılacak değeri leme sonucunda; oluşacak kur artışı farklarının 104 Proje Özel Hesabı'na borç, 600 Gelirler Hesabı'na alacak kaydedileceği, oluşacak kur azalışı farklarının ise 104 Proje Özel Hesabı'na alacak, 630 Giderler Hesabı'na borç kaydedileceği ifade edilmiştir.

Mevzuat hükümleri birlikte değeri lendirildiğinde, 104 Proje Özel Hesabı'nın ay sonlarında Merkez Bankası döviz satış kuru üzerinden değeri lemeye tabi tutulması ve değeri leme sonucunda ortaya çıkan olumlu/olumsuz kur farklarının aynı hesaba borç veya alacak kaydı yapılması gerektiği sonucuna varılmaktadır.

Yapılan inceleme sonucunda 104 Proje Özel Hesabı'na aylık dönemler itibariyle kur değeri lemesi yapılması gerekirken, bu hesabın yıl içerisinde herhangi bir dönemde değeri lemeye tabi tutulmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında değeri leme işlemlerinin bulgu doğrultusunda yerine getirileceğini belirtmiştir.

İdare tarafından değeri leme işlemlerinin yapılacağı belirtilmiş olmasına rağmen denetim yılına ilişkin düzeltme kayıtlarına dair bir belge iletilmemiştir. Bu husus 2024 yılı mali tablolarının hatalı sonuç üretmesine sebep olmaktadır.

Kamu İdaresi tarafından 104 Proje Özel Hesabına ay sonlarında kur değeri lemesi yapılması ve olumlu/olumsuz kur farkına göre hesaba borç veya alacak kaydı yapılması gerekmektedir.

b) Döviz Hesabının Değeri lemeye Tabi Tutulmaması

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Hesabın niteliği" başlıklı 64'üncü maddesinde, kurum veznesince tahsil edilen veya her ne şekilde olursa olsun banka hesaplarına intikal eden konvertibl döviz tutarları ile bunlardan yapılan ödeme, iade ve göndermelerin izlenmesi için 105 Döviz Hesabı'nın kullanılacağı belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in "Hesabın işleyişi" başlıklı 66'ncı maddesinde, kurum tarafından gün sonlarında konvertibl yabancı para mevcudunun Merkez Bankası döviz satış kuru üzerinden yapılacak değerleme sonucunda oluşan lehte farkların 105 Döviz Hesabı'na borç, 600 Gelirler Hesabı'na alacak kaydedileceği, aleyhte oluşan farkların ise 105 Döviz Hesabı'na alacak, 630 Giderler Hesabı'na borç kaydedileceğine yer verilmiştir.

Mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, 105 Döviz Hesabının gün sonlarında Merkez Bankası döviz satış kuru üzerinden değerlemeye tabi tutulması ve yapılan kur değerlemesi neticesinde oluşan olumlu/olumsuz kur farklarının aynı hesaba borç veya alacak kaydı yapılması gerektiği sonucuna varılmaktadır.

Yapılan inceleme sonucunda 105 Döviz Hesabı'nın gün sonlarında değerlemeye tabi tutulmadığı bunun yerine ay sonlarında kur değerlemesi yapıldığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, değerleme işlemlerinin bulgu doğrultusunda yerine getirileceğini belirtmiştir.

İdare tarafından her ne kadar değerleme işlemlerinin yapılacağını belirtmişse de denetim yılına ilişkin düzeltme kayıtlarına dair bir belge iletilmemiştir. Bu husus 2024 yılı mali tablolarının hatalı sonuç üretmesine sebep olmuştur.

Kamu İdaresi tarafından 105 Döviz Hesabı'na gün sonlarında kur değerlemesi sonucu oluşan olumlu/olumsuz kur farkına göre hesaba borç veya alacak kaydı yapılması gerekmektedir.

BULGU 3: Amortisman Ayırma İşlemlerinin Hatalı Yapılması

Kamu İdaresi tarafından amortisman ayırma işlemleri sırasında ilgili maddi duran varlığa hatalı amortisman oranı uygulanması sonucunda fazla amortisman ayrıldığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Hesap grubuna ilişkin işlemler" başlıklı 187'nci maddesinde; bir yıldan fazla kullanılabilen ve yıpranmaya, aşınmaya veya kıymetten düşmeye maruz kalan maddi duran varlıklar için amortisman ayrılması gerektiği belirtilmiştir. Anılan Yönetmelik'in "Hesabın niteliği" başlıklı 202'nci ve "Hesabın işleyişi" başlıklı 203'üncü maddelerinde; 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı'nın, maddi duran varlık bedellerinin ekonomik ömrü içerisinde giderleştirilmesi ve hesaben yok edilmesi için

kullanılacağı ve ayrılan amortisman tutarlarının muhasebeleştirilmesinde bu hesaba alacak, 630 Giderler Hesabı'na borç kaydedileceği hükme bağlanmıştır.

04.11.2015 tarihli ve 29522 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan “Amortisman ve Tükenme Payları” başlıklı 47 sıra numaralı Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nde ise; amortisman ve tükenme payı ayrılmasına ilişkin usul ve esaslar ile uygulanacak amortisman ve tükenme payının süre, yöntem ve oranlarının neler olacağı açıklanmıştır.

Sıralanan mevzuat hükümleri uyarınca bir yıldan uzun süreli kullanılabilen maddi duran varlıklar için yıpranma ve aşınma sebepli amortisman işlemi uygulanması gerekmektedir. Amortisman ayırma işlemi 630 Giderler Hesabı'na borç, 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı'nın alacak tarafına kayıt yapılarak gerçekleştirilecektir. Maddi duran varlıklardan amortisman işlemi uygulanacak olanlar ile amortisman işlemi sırasında ilgili duran varlığa hangi yöntem, süre ve buna göre belirlenen oranların uygulanacağı Maliye Bakanlığı tarafından çıkarılan tebliğ ile belirlenmektedir.

Yapılan inceleme sonucunda; 20 yıllık tükenme ömrü olan ve maddi duran varlıklar içerisinde yer alan park ve yeşil alanlar için amortisman oranının %5 olarak uygulanması gerekirken %100 oranında uygulandığı ve bunun neticesinde 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı'na 8.131.007.816,77 TL fazla alacak kaydı, 630 Giderler Hesabı'na ise 8.131.007.816,77 TL fazla borç kaydı yapıldığı tespit edilmiştir. Buna bağlı olarak, amortisman tabi varlıklar için hatalı ayrılan amortisman tutarı 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı ile 630 Giderler Hesabı'nın mali tablolarında hatalı görünmesine yol açmaktadır.

Kamu İdaresi cevabında bulgu konusu hususu kabul ettiğini ve gerekli kayıtların mevzuat hükümleri doğrultusunda gerçekleştireceğini belirtmiştir.

İdare tarafından gerekli kayıtların yapılacağı ifade edilmesine rağmen denetim yılına ilişkin düzeltme kayıtlarına dair bir belge iletilmemiştir. Bu husus, 2024 yılı mali tablolarının hatalı sonuç üretmesine sebep olmaktadır.

Mali tablolarının tam ve güvenilir bilgi sunması bakımından, Kamu İdaresinin amortisman tabi varlıklar için mevzuat hükümlerinin öngördüğü süre, yöntem ve oranları gözeterek amortisman hesaplaması gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: İdarenin Tasarrufunda Olan Tesislerin İşletme Haklarının Ayni Sermaye Olarak Belediye Şirketine Devredilmesi

Kamu İdaresinin tasarrufunda olan bazı tesis ve işletmelerin işletme haklarının (otopark, kafeterya, restoran, çay ocağı vb.) 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda hüküm olmamasına karşın ayni sermaye şeklinde İdarenin ortağı olduğu şirkete devredildiği görülmüştür.

5393 sayılı Kanun'un 79'uncu maddesinde belediye sınırları içinde bulunan ve sahipsiz arazi niteliğinde olan seyrangâh, harman yeri, koruluk, dinlenme yerleri, meydanlar ve benzeri yerlerin belediye tasarrufunda olduğu hükmüne yer verilmiştir.

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 128'inci maddesinde, taşınmaz mülkiyetinin veya diğer ayni bir hakkın sermaye olarak konulması halinde şirketin bunlar üzerinde tasarruf edebilmesi için tapu siciline tescilin gerekli olduğu ifade edilmiştir.

Aynı Kanun'un 342'nci maddesinde ise nakden değerlendirilebilen ve devrolunabilen malvarlığı unsurlarının ayni sermaye olarak şirket sermayesine konulabileceği hüküm altına alınmıştır.

Mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, Belediye Kanunu'nda sıralanan yerlerin (harman yeri, seyrangâh, dinlenme yeri vb.) tasarruf haklarının belediyede olduğu ancak bu yerlerin belediye mülkiyetine geçeceğine ve tapu tescili yapılacağına ilişkin bir hükme yer verilmemiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 26'ncı maddesinde, büyükşehir belediyelerine, %50'sinden fazla ortaklığının bulunduğu şirketlere Kanun maddesinde sayılı sosyal tesisleri 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın devretme imkanı verilmiş olmasına karşın benzer bir hüküm 5393 sayılı Kanun'da bulunmamaktadır. Dolayısıyla ilçe belediyeleri 2886 sayılı Kanun hükümlerine tabi olup tasarrufunda bulunan tesis ve işletmeleri herhangi bir şekilde şirketlerine ihalesiz olarak devredemez. Her ne kadar Türk Ticaret Kanunu'nda malvarlığı unsurlarının ayni sermaye olarak şirket sermayesine

konulabileceğine cevaz verilmişse de belediyeler için özel kanun niteliği taşıyan 5393 sayılı Kanun’a göre ilçe belediyeleri 2886 sayılı Kanun kapsamı dışına çıkamamaktadır.

Ayrıca taşınmazların, belediye şirketine ayni sermaye konulmasının mümkün olduğu kabul edilse de bu işlem Türk Ticaret Kanunu’nda belirtilen şart ve usullere göre yapılmalıdır. Kanun’a göre ayni sermaye olarak konulacak varlıklar devrolunabilir nitelikte olmalıdır. Ancak Belediye Kanunu’na göre tesislerin yapıldığı arsa ve araziler belediyenin mülkiyetinde değil tasarrufundadır ve üzerine yapılan yapılar devredilebilecek nitelikte değildir. Tasarruf yetkisi her ne kadar belediyeye verilmiş olsa da bunun devredilebileceği açıkça düzenlenmemiştir.

Yapılan incelemede, Kamu İdaresi tarafından 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda yer verilmediği halde ortağı olduğu şirkete ayni sermaye olarak mülkiyeti veya tasarrufunda bulunan 75 adet tesis ve işletmenin işletme haklarını devrettiği, devredilen 29 adet tesis ve işletmelerin yapıldığı arazilerin tapu sicili olmadığı için ayni sermaye kapsamına girmediği ve devralan şirket tarafından üçüncü kişilere yapılan devirlerin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’na uygun yapılmadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında Türk Ticaret Kanunu hükmüne göre tasarruf hakkı bulunan malvarlığı unsurlarının bilirkşi raporuna dayandırıldığı ve devrolabilir nitelikte varlıklar olduğu belirtilerek ayni sermayenin konusunu oluşturabileceğinden bahsedilmiş ve bahsi geçen malvarlığı unsurlarının Türk Ticaret Kanunu’nda belirtilen kriterlere uygun şekilde ayni sermaye olarak konulduğu ifade edilmiştir.

Türk Ticaret Kanunu’nun 127’nci maddesinde ticaret şirketlerine sermaye olarak konabilecek unsurlar sayılmış olup maddenin birinci fıkrasının (d) bendinde “taşınır ve taşınmazların faydalanma ve kullanma hakları” yer almaktadır.

Danıştay 4. Dairesinin E.2023/4808, K.2024/4801 numaralı kararına göre imar planlarında yeşil alan, park, yol gibi alanlarda kalan yerlerin, belediyeye bedelsiz olarak terkininin yapılacağı ve bu işlemin tapu kayıtlarında da yapılması gerektiği belirtilmiştir. Bu tür taşınmazlar idarenin mülkiyetinde de olsa idarenin bunları üçüncü kişilere satma, kiraya verme, irtifak hakkı tesisi gibi tasarruflarda bulunamayacağı hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda bahsedilen mevzuat hükümleri ile yargı kararından, belediyenin mülkiyetinde bulunan taşınır ve taşınmaz mallarını, sermayesinin büyük çoğunluğuna sahip olduğu anonim şirkete ayni sermaye olarak koymasında Türk Ticaret Kanunu hükümleri açısından bir beis olmadığı anlaşılmaktadır. Ancak ayni sermayeye konu edilen malvarlığı unsurları arasında

Türk Ticaret Kanunu hükümlerine aykırılık teşkil etmeyen varlıkların yanı sıra bu varlıklarla beraber Danıştay kararında belirtildiği şekilde imar planlarında park vs. şekilde düzenlenen açık alan kullanımlarının da devredildiği görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu belediyelerin kapsamında bulunduğu idarelerin gelir getirici nitelikteki ihale işlemlerini düzenlemektedir. İşletme hakkının kiralanması ve taşınmaz kiralamarı da idareler açısından gelir getirici nitelikte işlemler olup bu tür işlemlerin 2886 sayılı Kanun kapsamında üçüncü kişilere ihale yolu ile devredilmesi gerekir. 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu’nda bu tür hakların aynı sermaye olarak sermaye şirketine konulabilmesine cevaz verilmiş olması, belediyelerin 2886 sayılı Kanun kapsamında gerçekleştirmesi gereken bu işlemlerini 2886 sayılı Kanun kapsamı dışına çıkarmamaktadır.

Bı itibarla yalnızca 6102 sayılı Kanunun dikkate alınarak işletme hakkının kiralanması niteliğindeki işlemlerin sermaye artırımı yolu ile belediye şirketine devredilmesi, yargı kararları ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun yok sayılması anlamına gelmektedir. Kamu İdaresine gelir sağlayacak nitelikte olan işletme hakkı kiralanması işlemlerinin yargı kararları dikkate alınarak ve 2886 sayılı Kanun hükümleri doğrultusunda üçüncü kişilere ihale yoluyla devredilmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Kira Sözleşme Sürelerinin İhale Yapılmaksızın Uzatılması

Kamu İdaresine ait olup kiraya verilen taşınmazların kira sözleşmelerinin sona ermiş olmasına karşın ihale edilmeden meclis kararıyla süresinin uzatıldığı görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun “Kapsam” başlıklı 1’inci maddesine göre genel bütçe kapsamındaki idarelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira trampa, mülkiyetin gayri aynı hak tesisi ve taşıma işlerinin bu kanuna göre yürütüleceği belirtilmiş, aynı Kanun’un “Kiralarda sözleşme süresi” başlıklı 64’üncü maddesi ile belirli istisnalar haricinde, kiraya verilecek taşınmazların kira süresinin on yıldan çok olamayacağı hüküm altına alınmıştır. Kanun’un “Ecrimisil ve tahliye” başlıklı 75’inci maddesinde kira sözleşmesinin bitim tarihinden itibaren, işgalin devam etmesi durumunda sözleşmede hüküm varsa ona göre hareket edileceği, hüküm bulunmaması halinde ise ecrimisil alınacağı öngörülmüştür. Ecrimisilin işgal eden tarafından rızaen ödenmemesi hâlinde 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerinin uygulanacağı, ayrıca işgal edilen taşınmazın idarenin talebi üzerine bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirileceği ve idareye teslim edileceği belirlenmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Belediyenin yetkileri ve imtiyazları” başlıklı 15’inci maddesinin altıncı fıkrasında 2886 sayılı Kanun’un 75’inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları için de uygulanacağı ifade edilmiştir.

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu’nun konut ve çatılı işyeri kiralarnı düzenleyen “Uygulama alanı” başlıklı 339’uncu maddesinde ise kamu kurum ve kuruluşlarının, usul ve esas fark etmeksizin yaptıkları bütün kira sözleşmelerinde bu hükümlerin geçerli olduğu belirtilmiştir. Aynı Kanun’un konut ve çatılı işyeri kiralarnı sözleşmenin sona ermesini düzenleyen 347’nci maddenin birinci fıkrasında kiraya verenin sözleşmenin süresinin bittiğini öne sürerek sözleşmeyi sona erdiremeyeceğı belirtilmiştir. Ancak on yıllık uzama süresinin sonunda kiraya verenin sürenin sona ermesini izleyen en az üç ay önceden bildirimde bulunarak sebep göstermeksizin sözleşmeyi sona erdirebileceğı hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; belediyelerin kiralama işlemlerinin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’na tabi olduğu, bu kanuna göre yapılan kiralama işlemlerinin belirli istisnalar dışında 10 yılı geçemeyeceğı anlaşılmaktadır. Kira sözleşmesinin sona ermesiyle taşınmaz boşaltılmalı, işgalin devam ettiğı durumda ise ecrimisil tahakkuk ettirilmeli, ecrimisilin ödenmediğı durumlarda 6183 sayılı Kanun hükümleri uygulanmalıdır. Sözleşme süresinin sona ermesiyle işgal edilmiş sayılan taşınmazın idarenin talebi üzerine bulunduğı yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilip idareye teslim edilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, kira sözleşmesi sona eren ve tahliye ettirilmeyip meclis kararına istinaden aynı kişilere ihale yapılmaksızın TÜFE oranında artış yapmak suretiyle kiralanan 380 adet İdare taşınmazı olduğu, söz konusu kiralamaların 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’na göre ihale yapılmadan birer yıl uzatıldığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında bulgu konusu hususa iştirak edildiğı ve sözleşme süresi dolan ve ek kira sözleşmesi ile kiralamasına devam edilen taşınmazların tekrar ihale edilmesine yönelik çalışmaların başlatıldığı belirtilmiştir.

Bu itibarla Kamu İdaresi tarafından kira sözleşmesi sona eren taşınmazların tahliyesi için gerekli işlemlerin yapılması ve söz konusu taşınmazların ihale yoluyla yeniden kirallanması gerekmektedir.

BULGU 3: Taşınmazların Tahsis İşlemlerine İlişkin Hatalı Uygulamalar Bulunması

Kamu İdaresinin mülkiyetinde bulunan taşınmazlardan bazılarının kamu kurum ve kuruluşları ile vakıf niteliğinde olan kuruluşa belirsiz süreli tahsis edildiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun “Diğer kuruluşlarla ilişkiler” başlıklı 75’inci maddesinin (c) bendinde belediyelerin; kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, Cumhurbaşkanınca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve Esnaf ve Sanatkarlar Meslek Kuruluşları Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebileceği; diğer dernek ve vakıflar ile gerçekleştirilecek ortak hizmet projeleri için ise mahallin en büyük mülki idare amirinin izninin alınması gerektiği belirtilmiştir.

Aynı maddenin (d) bendinde ise, belediyelerin kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebileceği veya süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere tahsis edebileceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, belediyeler kendilerine ait taşınmazları asli görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak sadece mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebilecek veya süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere tahsis edebilecektir. 5393 sayılı Kanun’un 75’inci maddesinin (c) bendinde belirtilen şartlar sağlansa bile İdaretaşınmazlarının ortak hizmet projesi kapsamında dernek ve vakıflara belirli süreli veya geçici olarak kullandırılması mümkünse de süreklilik arz edecek şekilde tahsis edilmesi mümkün değildir.

Yapılan incelemelerde, Kamu İdaresi tarafından bir arsanın 11.03.2024 tarihinde öğrenci yurdu inşası ve işletilmesi amacıyla vakfa 25 yıllığına tahsis edildiği, ayrıca kamu kurum ve kuruluşlarına belirsiz süreli taşınmaz tahsisleri yapıldığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında bulgu konusu hususa iştirak etmiş, ayrıca gerek süre yönünden gerekse tahsis yapılan kurum açısından mevzuat hükümlerine uygun hareket edeceğini belirtmiştir.

Kamu İdaresi tarafından vakıflara taşınmaz tahsisi yapılmaması, ayrıca kamu kurumu olsa dahi yapılan tahsisin süre olarak 25 yılı geçmemek üzere sınırlandırılması gerekmektedir.

BULGU 4: Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması

Kamu İdaresinin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan bazı taşınmazların cins tashihlerinin yapılmadığı görülmüştür.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in 4'üncü maddesinde; 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 göz önünde bulundurularak düzeltilmesi işlemi cins tashihi olarak tanımlanmıştır.

Aynı Yönetmelik'in "Cins tashihlerinin yapılması" başlıklı 10'uncu maddesinde; kamu idarelerinin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının uyumsuz olması durumunda, taşınmazların mevcut kullanım durumuna göre kayıtlara alınacağı belirtilmiştir. Kayıtlara alındıktan sonra ilgili idarenin cins tashihi için gerekli işlemleri yapacağı öngörülmüştür. Tahsis edilen ve üzerinde irtifak hakkı tesis edilen taşınmazlar açısından cins tashihi yapma yükümlülüğünün kullanan idarenin veya gerçek/tüzel kişilerin durumu belirten yazısı üzerine taşınmazın maliki idareye ait olacağı cins tashihine ilişkin gerekli belgeler ile buna ilişkin mali yükümlülüklerin ise kullanıcılar tarafından karşılanacağı belirtilmektedir.

Sıralanan mevzuat hükümlerine göre; kamu idaresi tasarrufunda bulunan taşınmazların mevcut kullanımı ile tapu kayıtlarının birbirine uygun olması gerekmektedir. Farklılık olması durumunda ilgili idare tarafından mevcut kullanıma göre kayıtlara alınmalı ve cins tashihi için gerekli işlemler yapılmalıdır. Tahsis edilen ve üzerinde irtifak hakkı olan taşınmazlar için cins tashihi, kullanan idare veya gerçek/tüzel kişilerin yazısı üzerine taşınmaz maliki idare tarafından yapılmalı ve cins tashihine yönelik belgeler ile mali yükümlülükler kullananlar tarafından karşılanmalıdır.

Yapılan incelemelerde Kamu İdaresinin mülkiyetinde, kullanımında veya yönetiminde bulunan 96 adet taşınmazın mevcut kullanımı ile tapu kayıtlarının farklı olduğu tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında bulgu konusu hususa katıldığını ve taşınmazların kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarının uyumlu hâle getirilmesi amacıyla gerekli işlemlerin yapılacağını ifade etmiştir.

Kamu İdaresine ait taşınmazların kullanım şekilleri ile tapu bilgilerinin uyumlu hale getirilerek cins tashihlerinin yapılması gerekmektedir.

BULGU 5: İhalelerde Yaklaşık Maliyetin Gerçeğe Uygun Şekilde Hazırlanmaması

Kamu İdaresi tarafından gerçekleştirilen bazı mal ve hizmet alımları ile yapım işi ihalelerinde yaklaşık maliyetin gerçeğe uygun olarak belirlenmediği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Yaklaşık maliyet" başlıklı 9'uncu maddesinde; mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalesinin yapılmadan önce idarece, her türlü fiyat araştırması yapılarak katma değer vergisi hariç olmak üzere yaklaşık maliyetin belirleneceği ve dayanakları ile bir hesap cetvelinde gösterileceği ifade edilmiştir.

Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin "Yaklaşık maliyetin hesaplanmasına ilişkin ilkeler" başlıklı 7'nci maddesinde; idare tarafından, ihale onay belgesi düzenlenmeden önce, bu Yönetmelik'te belirlenen esas ve usullere göre miktar tespiti ve fiyat araştırması yapılmak suretiyle yaklaşık maliyetin hesaplanacağı ve dayanakları ile birlikte bir hesap cetvelinde gösterileceği hükme bağlanmıştır. Buna göre ihale konusu iş için miktar ve fiyat tespitleri yine Yönetmelik'te belirtilen esas ve usullere göre yapılacaktır. Yaklaşık maliyetin hesabına esas fiyat ve rayiçlerin tespitinin nasıl yapılacağı ve hangi fiyatların esas alınacağı ise Yönetmelik'in 8'inci maddesinde düzenlenmiş, ihale konusu işin yaklaşık maliyetine ilişkin fiyat ve rayiçlerin tespit edilmesi için çeşitli yöntemler belirlenerek, idarelerin yaklaşık maliyete ilişkin fiyat ve rayiçlerin tespitinde sayılan bu yöntemlerden birini, birkaçını veya tamamını herhangi bir öncelik sırası olmadan kullanılabileceği belirtilmiştir.

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin "Yaklaşık maliyete ilişkin ilkeler" başlıklı 8'inci maddesinde de idare tarafından, ihale onay belgesi düzenlenmeden önce, yaklaşık maliyetin hesaplanacağı ve dayanakları ile birlikte bir hesap cetvelinde gösterileceğine yer verilmiştir. Yönetmelik'in "Yaklaşık maliyet hesabına esas fiyat ve rayiçlerin tespiti" başlıklı 10'uncu maddesinde de yaklaşık maliyet hesabına esas fiyat ve rayiçlerin tespitinin nasıl yapılacağı ve hangi fiyatların esas alınacağı gösterilmiştir.

Yukarıda yer alan açıklamalar kapsamında yaklaşık maliyet, ihale yapılmadan evvel alımı ya da yapımı düşünülen iş için önceden yapılan piyasa araştırması sonucuna dayanılarak işin bedelinin tespitine yönelik olduğundan, bu bedelin gerçeğe uygun şekilde hazırlanması birçok bakımdan önem arz etmektedir. Örneğin 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Aşırı düşük teklifler" başlıklı 38'inci maddesinde ihale komisyonu tarafından diğer tekliflere veya idarenin tespit ettiği yaklaşık maliyete göre teklif fiyatı aşırı düşük olanların tespit edileceği, teklif sahiplerinden teklifte önemli olduğu idarece tespit edilen bileşenler ile ilgili ayrıntılı bilgi

isteneceği, aşırı düşük tekliflerin tespit ve değerlendirilmesinde Kamu İhale Kurumu tarafından yapılan düzenlemelerin esas alınacağı ifade edilmiştir. Aşırı düşük teklif sınır değeri ise Kamu İhale Genel Tebliği'ne göre yaklaşık maliyet üzerinden hesaplanmaktadır. Dolayısıyla yaklaşık maliyetin hatalı hesaplanması aşırı düşük teklif durumunda mevzuata göre yapılması gereken işlemlerin yapılmaması durumuna da yol açabilecektir.

Kamu İhale Kurumu tarafından yıllar itibarıyla yayımlanan Kamu Alımları İzleme Raporları incelendiğinde, 2024 yılının ilk altı ayında toplam sözleşme bedelinin yaklaşık maliyete oranlarının tüm alımlar için ortalama %87 olduğu, bu oranın mal alımları ihalelerinde %84, yapım işleri ihalelerinde %89, hizmet alımları ihalelerinde ise %86 olarak gerçekleştiği görülmüştür.

Yapılan incelemede, İdarenin bazı ihalelerde yaklaşık maliyeti sözleşme bedelinin çok altında, bazılarını ise sözleşme bedelinin çok üzerinde belirlediği dolayısıyla yaklaşık maliyet tespitinin sağlıklı bir şekilde yapılmadığı tespit edilmiştir.

Aşağıdaki tabloda yaklaşık maliyeti ile sözleşme bedeli arasında %20'den fazla fark bulunan ihalelerin listesine yer verilmiştir.

Tablo 8: Yaklaşık Maliyeti Gerçeğe Uygun Hazırlanmamış Olan İhalelere İlişkin Tablo

İhale Kayıt Numarası ve Yapılan İş	Yaklaşık Maliyet (TL)	Sözleşme Bedeli (TL)	Sözleşme Bedeli /Yaklaşık Maliyet (%)
2024/58455 Nilüfer Belediyesi Hizmet Binalarında Kullanılmak Üzere Temizlik Malzemesi Satın Alınması İş	6.643.684,35	4.993.800,00	75,15
2024/90631 23 Nisan Mahallesi Park Yapım İş	16.666.428,82	12.370.000,00	74,22
2024/147186 Nilüfer İlçesi 4'üncü Bölge İçindeki Mahallelerde Bordür-Tretuvar Düzenlemesi Yapım ve Onarım İş	7.962.383,94	5.772.400,00	72,49
2024/146878 Nilüfer İlçesi 3'üncü Bölge ve Diğer Muhtelif Mahallelerde Bordür-Tretuvar Düzenlemesi Yapım ve Onarım İş	8.483.525,74	6.108.000,00	71,99
2024/29880 Nilüfer Belediyesi Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü Bünyesinde 2024 Yılı İçerisinde Yapılacak Olan Salon Sinema Gösterimleri, Açık Hava Sinema Gösterimleri ve Bu Etkinlikler Kapsamındaki Organizasyon Hizmeti Alımı İş	2.758.750,00	1.950.000,00	70,68

Kamu İdaresi cevabında, yaklaşık maliyetin tespitinde mümkün olduğu kadar çok firmadan teklif alınmaya çalışıldığını, piyasa fiyatlarını yansıtmayan aşırı düşük veya aşırı

yüksek fiyatların yaklaşık maliyet hesabına dahil edilmediğini, ancak bazı ihalelerde ön teklif fiyatlarının birbirine yakın olmasının piyasa rayicinin tespiti için elverişli olduğunu belirtmiştir.

Bilindiği üzere yaklaşık maliyetin yalnızca firmalardan alınan tekliflerle belirlenmemesi esastır. İdare, yaklaşık maliyeti belirlerken piyasa fiyatlarını yansıtmayan tekliflerin bulunduğu kanaat getirirse kamu kurum ve kuruluşlarından fiyat isteme gibi farklı yöntemlere de başvurmalıdır.

Yaklaşık maliyetin gerçekçi belirlenmediği durumlarda, ihale sürecinin yanlış yürütülmesi ve sonuçlandırılması riski ile birlikte kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması noktasında da zafiyetler oluşabilecektir. Açıklanan nedenlerle, yapılacak ihalelerde yaklaşık maliyet tespitlerinin yukarıda belirtilen hususlar göz önüne alınarak gerçekçi bir şekilde yapılması gerekmektedir.

BULGU 6: İstisna Kapsamında Olmayan Alımların İhale Yapılmaksızın Gerçekleştirilmesi

Kamu İdaresi tarafından gerçekleştirilen peyzaj ve gıda malzemeleri alımlarının, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda belirlenen istisna şartları oluşmadığı halde ihale yapılmadan alındığı görülmüştür.

Kamu İhale Kanunu'nun "İstisnalar" başlıklı 3'üncü maddesinin (a) bendinde Kanun kapsamında bulunan kuruluşların; yasal düzenlemeler gereği işlemek, değerlendirmek, iyileştirmek veya satmak üzere doğrudan üreticilerden veya ortaklarından yapacakları tarım ürünü alımlarının istisna kapsamında olacağı hüküm altına alınmıştır.

Kanuna tabi olan kuruluşların, tarım ürünleri ile gıda malzemeleri alımlarının istisna kapsamında gerçekleştirilebilmesi için kuruluş amacı veya mevzuatı gereği işlemek, değerlendirmek, iyileştirmek veya satmak üzere olması ve doğrudan üreticilerden veya ortaklarından alınmış olması gerekmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu çerçevesinde belediyelere; tarım ürünlerini ve gıda malzemelerini işlemek, değerlendirmek, iyileştirmek veya satmak üzere herhangi bir görev ya da yetki verilmemiştir. Kuruluş amacı veya mevzuatı gereği böyle bir görevi bulunmayan belediyelerce peyzaj malzemesi ile gıda malzemesi alımlarının 4734 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinin (a) bendi kapsamında yapılamayacağı açıktır.

Yapılan incelemede, Kamu İdaresi tarafından “Belediye Sınırları İçerisinde Yeni Yapılan Parkların Uygulanmasında Kullanılmak Üzere Ağaç ve Çalı Satın Alınması İşi” ile “Belediye Sınırları İçerisinde Ağaçlandırma Alanlarında Kullanılmak Üzere Ağaç Satın Alınması İşi” ve “Sosyal Destek Hizmetleri Bünyesindeki Birimlerin Hizmetlerinde ve Müdürlüğe Bağlı İşletmelerde Kullanılmak Üzere Gıda Malzemeleri Alımı İşi” kapsamında yapılan peyzaj malzemesi alımları ile gıda malzemesi alımlarının 4734 sayılı Kanun’un “İstisnalar” başlıklı 3’üncü maddesinin (a) bendi kapsamında gerçekleştirildiği dolayısıyla istisna şartları sağlanmadığı halde ihaleye çıkılmadan alım yapıldığı tespit edilmiştir.

Ancak, 4734 sayılı Kanun’un 3/a maddesi ve madde gerekçesi incelendiğinde, mevzubahis edilen alımların istisna kapsamında olabilmesi için, kuruluş amacı veya mevzuatı gereği bu ürünlerin işlemek, değerlendirmek, iyileştirmek veya satmak üzere alınması, ayrıca bu alımların doğası gereği ihale ile alımının mümkün olmaması gerekmektedir. Bu çerçevede, kanun koyucunun bu madde kapsamında istisna kapsamına aldığı alımların Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü ve Toprak Mahsulleri Ofisi vb. gibi kuruluş amacı ve mevzuatı gereği belirlenmiş tarımsal ürünleri alan, işleyen, satan kurumların alımları olduğu değerlendirilmektedir.

Kamu İdaresi cevabında 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 3’üncü maddesinin (a) bendinde belirtilen kuruluşlar arasında belediyelerin de olduğu, ağaç ve çalının dikilmek üzere yani “değerlendirmek” amacıyla alındığı ve tarım veya hayvancılık ile ilgili ürün alımı yapıldığı ifade edilmiştir. Alımı yapılan gıda malzemeleri konusunda ise Kanun’da belirtilen “değerlendirmek” tanımına uygun hareket edildiği ve gıda alımının kanunun lafzıyla uyum içerisinde olduğu belirtilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun “İstisnalar” başlıklı 3’üncü maddesinin (a) bendine göre tarım ve hayvancılıkla ilgili ürünlerin doğrudan üreticilerden veya ortaklarından istisna kapsamında alınabilmesi için, alımı gerçekleştiren kuruluşun, kuruluş amacı veya mevzuatı gereği söz konusu ürünleri işlemek, değerlendirmek, iyileştirmek veya satmak üzere kurulmuş olması veya ilgili işlemleri yapma konusunda meşru bir görevin verilmiş olması gerekmektedir. Dolayısıyla 3’üncü maddenin (a) bendi kapsamına, kuruluş amacı veya mevzuatı gereği; Et ve Süt Kurumu, Toprak Mahsulleri Ofisi, Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü, Türkiye Şeker Fabrikaları, Orman Genel Müdürlüğü vb. kuruluşların doğrudan üreticilerden veya ortaklarından yapacakları alımları kapsadığı barizdir.

Madde içerisinde geçen “değerlendirmek” kavramının hangi anlamda kullanıldığını ortaya çıkarmak için ilgili bent yalnızca “değerlendirmek” kavramı üzerinden yorumlanmamalı aksine yazım sıralamasına uygun olarak eksiksiz bir şekilde dikkate alınmalıdır. Kanun lafzını bir bütün olarak göz önüne aldığımızda; söz konusu ürünü istisna kapsamına almak için sırasıyla “işlemek” yani emek vererek daha elverişli hale getirmek gerektiğinin, “değerlendirmek” yani ürüne değer kazandırıp kıymetlendirmek gerektiğinin, “iyileştirmek” yani bozukluğunu gidermek gerektiğinin ve son olarak “satmak” yani bir değer karşılığında bir malı alıcıya vermek gerektiğinin ifade edilmiş olduğu görülecektir.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Belediyenin görev ve sorumlulukları” başlıklı 14’üncü maddesinde belediyelere mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla çeşitli görev ve sorumluluklar yüklenmiş, bunlar arasında ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar yapılması faaliyetlerinin bulunduğu hükme bağlanmıştır.

İlgili maddeye göre belediyelere; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar için 4734 sayılı Kanun’un 3’üncü maddesinin (a) bendinde geçen kuruluş amacı veya mevzuatı gereği işlemek, değerlendirmek, iyileştirmek veya satmak konusunda herhangi bir görev ve sorumluluk yüklenmemiş sadece bahsi geçen hizmetleri yapma veya yaptırma hususunda görev ve sorumluluk verilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; belediyelerin 4734 sayılı Kanun’un 3’üncü maddesinin (a) bendinde belirtilen ürün alımlarını istisna kapsamında yapabilmesi için kuruluş amacının bu yönde olması veya yasal olarak söz konusu ürünleri işlemek, değerlendirmek, iyileştirmek veya satmak üzere kurulmuş olması gerekmektedir. Ancak 5393 sayılı Kanun’da belediyelere bu yönde meşru bir görev ve sorumluluk yüklenmemiş olduğundan belediyelerin söz konusu ürünlerin alımını istisna kapsamında yapamayacağı, bu itibarla belediyeler tarafından bahse konu ürünlerin alımı ihale edilmek suretiyle rekabetçi şartlar altında ve rekabetçi fiyatlarla yapılması gerekmektedir.

Ayrıca 4734 sayılı Kanun’un 3’üncü maddesinde geçen “değerlendirmek” kavramı ilgili madde bir bütün olarak okunduğunda “değer katmak, kıymet kazandırmak” şeklinde anlam kazandığı görülecektir. Öte yandan ilgili kavramın “kullanmak, tüketmek” anlamıyla kabul edilmesi hâlinde kamu idareleri tarım ve hayvancılıkla ilgili mal alımı işlerinin tamamını, en nihayetinde kullanılıp tüketildiği gerekçesiyle istisna kapsamında temin edecektir ki bu yorum Kanun’un amacına aykırılık oluşturacaktır.

Yukarıdaki açıklamalar çerçevesinde Kamu İdaresi tarafından yapılacak peyzaj ve gıda malzemesi alımlarının 4734 sayılı Kanun'un "İstisnalar" başlıklı 3'üncü maddesinin (a) bendi kapsamına alınamayacağı tabii olup söz konusu alımların Kanuna uygun olarak ihale yoluyla yapılması gerekmektedir.

BULGU 7: Zorunlu Mali Trafik Sigortası Hizmet Alımlarının Doğrudan Temin Yöntemi ile Gerçekleştirilmesi

Kamu İdaresine ait araçların zorunlu mali trafik sigortası alımlarının ihale yapılmaksızın kısımlara bölünmek suretiyle doğrudan temin usulüyle gerçekleştirildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde sigorta alımlarının hizmet alımı niteliğinde olduğu; "Temel ilkeler" başlıklı 5'inci maddesinde ise idarelerin bu Kanuna göre yapacakları ihalelerde isesaydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu oldukları, eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin kısımlara bölünemeyeceği, aynı maddenin devamında ise bu kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulünün temel usuller olduğu ifade edilmiştir. Kanun'un "Doğrudan temin" başlıklı 22'nci maddesinin (d) bendi kapsamında yapılacak alımlar için parasal sınırlar öngörülmüştür. Bu parasal limitler ise 01.02.2024-31.01.2025 dönemi arasında büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde bulunan idareler için 622.756,00 TL olarak belirlenmiştir.

Öte yandan 22.08.2009 tarih ve 27327 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Zorunlu mali sorumluluk sigortası" başlıklı 68'inci maddesinin birinci fıkrasında; sigorta hizmeti alımlarının, 4734 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesindeki hizmetler kapsamında yer almasından ötürü anılan Kanuna göre ihale edilmesi gerektiği, 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu uyarınca yaptırılması zorunlu olan mali sorumluluk sigortası ihalelerinde idarelerin araç sayısı ve plaka numaralarını belirtmek zorunda oldukları ve isteklilerin idari şartnamede yer alan araç sayısı, aracın kayıtlı olduğu il ve aracın hasarsızlık oranını dikkate alarak teklif vereceği açık bir şekilde belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden, açık ihale usulü ile temini gereken bir ihtiyacın, mevzuatta öngörülen parasal sınırların altında kalacak şekilde adet bazında veya aynı ihale konusu içinde yer alabilecek nitelikteki mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin

kalemlere veya gruplara bölünmek suretiyle doğrudan temin edilmesinin temel ilkelere aykırılık teşkil edeceği, bu yönde uygulamaların da sorumluluk doğuracağı sonucuna ulaşılmıştır.

Yapılan incelemede, Kamu İdaresi tarafından 2024 yılı içerisinde toplam 4.583.583,98 TL zorunlu mali trafik sigortası alım işinin temel ihale usulleriyle gerçekleştirilmesi gerekirken, kısımlara bölünmek suretiyle 28 kez doğrudan temin usulü yöntemine başvurularak gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında; EKAP üzerinden yapılan araştırmalar neticesinde yerel yönetimlerden tarafından gerçekleştirilen sigorta poliçesi hizmet alımı ihalelerinden yetmiş bir tanesinin ihaleye katılan istekli olmaması sebebiyle iptal edildiğini, ayrıca envanterinde bulunan 359 aracın poliçe vadelerinin farklı olduğu için sigorta poliçesi hizmet alımlarını doğrudan temin yöntemiyle gerçekleştirdiklerini belirtmiştir.

İdarelerin mal, hizmet ve yapım işlerini 4734 sayılı Kanun'un öngördüğü temel ihale usullerine (açık ihale usulü ile belli istekliler arasında ihale usulü) göre gerçekleştirmeleri gerekmektedir. Bu çerçevede Kanun'un 4'üncü maddesindeki "ihale" tanımı kapsamında bulunmayan doğrudan temin yöntemi, yalnızca şartların oluşması hâlinde kullanılabilecek özel bir alım yöntemidir. Dolayısıyla mal, hizmet ve yapım işlerinin kısımlara bölünerek doğrudan temin yöntemi ile gerçekleştirilmesi ihale hukukunun temel ilkelerine aykırılık teşkil etmektedir.

Kamu İdaresinin zorunlu mali trafik sigortası alımlarını ihale mevzuatına uygun olarak açık ihale usulü veya belli istekliler arasında ihale usulü ile gerçekleştirmesi gerekmektedir.

BULGU 8: İdareye Ait Elektronik Reklam Panolarına Zarar Verilmesine Karşın Zararın Tazminine Yönelik Hukuki Yollara Başvurulmaması

Kamu İdaresine ait reklam panosuna maddi zarar verildiği buna karşın İdare tarafından zararın tazminine yönelik herhangi bir hukuki yola başvurulmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Mal yönetiminde etkililik ve sorumluluk" başlıklı 48'inci maddesinde, kamu idarelerinin taşınırlara verilen zararların sorumlularına ödettirilmesini sağlamakla yükümlü olduğu hükmüne yer verilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye başkanının görev ve yetkileri" başlıklı 38'inci maddesine göre belediye başkanı, belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarının idare edilmesinden ve belediyenin hak ve menfaatlerinin korunmasından sorumludur.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Sorumluluk" başlıklı 5'inci maddesinde, taşınırların kullanılmaz hale gelmesi ve yok olması durumunda değer tespit komisyonu tarafından gerçeğe uygun değer üzerinden belirlenen kamu zararının kullanılmak üzere kendilerine taşınır teslim edilen kamu görevlilerinden ya da ortak kullanıma tahsis söz konusuysa zararın oluşmasında kasıt, kusur ve ihmali olanlardan 02.09.2006 tarihli ve 2006/11058 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre tahsil edileceği ve tazmin için gerekli işlemlerin harcama yetkilileri tarafından yerine getirileceği belirtilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde; kamu idarelerinin taşınırlara verilen zararların sorumlularına ödettilmesini sağlamakla, belediye başkanının ise taşınırları idare etmek ve belediyenin hak ve menfaatlerinin korumakla yükümlü olduğu ve ortak kullanımda bulunan taşınırlara verilen zararların; kasıt, kusur ve ihmali olanlardan Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre tahsil edileceği, tazmin için gerekli işlemlerin de harcama yetkilileri tarafından yerine getirileceği sonucuna varılmaktadır.

Kamu İdaresine ait olup ilçe sınırları içerisinde kurulan elektronik reklam panolarına, Bursa Büyükşehir Belediyesi tarafından kendi sorumluluğunda bulunan ana artere kurulmuş olması ve kent silüetini bozduğu gerekçeleriyle izin verilmemiş, bunun üzerine Kamu İdaresi tarafından yapılan idari işlemin Anayasa'da geçen eşitlik ilkesi ve mevzuata aykırı olduğu iddiası ile dava yoluna başvurulmuştur. Söz konusu dava süreci devam ederken Büyükşehir Belediyesi tarafından oluşturulan ekiplerce mahkeme kararı olmaksızın bu panoların sökülerek Bursa Büyükşehir Belediyesi Erkek Sığınma Evi Tesislerine taşındığı bu suretle de söz konusu panolarda maddi zarar meydana geldiği mahkemeye sunulan bilirkişi raporunda sabittir. Ancak buna karşın yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine aykırı olarak İdare tarafından zararın tazmini için herhangi bir işlem yapılmadığı ve yargı yoluna gidilmediği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında bulgu konusu husus sebebiyle oluşan zararın tazminine yönelik hukuki sürecin ivedilikle başlatılacağı belirtilmiştir.

Zarar gören taşınırın tazminine ilişkin olarak mevzuatta öngörülen işlemlerin yerine getirilmesi gerekmektedir.

BULGU 9: Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunması İçin Tahsil Edilen Katkı Paylarının İlgili İdareye Zamanında Gönderilmemesi

Kamu İdaresi tarafından, tahakkuku gerçekleşen emlak vergisi üzerinden tahsil edilen katkı paylarının zamanında ilgili İdareye aktarılmadığı görülmüştür.

2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu’nun “Taşınmaz kültür varlıklarının onarımına yardım sağlanması ve katkı payı” başlıklı 12’nci maddesinde, belediyelerin görev alanlarında kalan kültür varlıklarının korunması ve değerlendirilmesi amacıyla mükellefe tahakkuk eden emlak vergisinin %10’u nispetinde katkı payının ilgili belediye tarafından emlak vergisi ile beraber tahakkuk ve tahsil edileceği hüküm altına alınmıştır.

Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payına Dair Yönetmelik’in “Katkı payının tarh, tahakkuku ve tahsili” başlıklı 5’inci maddesinin birinci fıkrasında, katkı payının emlak vergisiyle birlikte tarh, tahakkuk ve tahsil edileceği ve söz konusu payın emlak vergisinin %10’u oranında olacağı ifade edilmiştir. İlgili maddenin ikinci fıkrasında ise katkı payının tarh, tahakkuk ve tahsilinde 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu ile 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerinin uygulanacağı hükmüne yer verilmiştir.

Mezkur Yönetmelik’in “Katkı payı hesabı” başlıklı 6’ncı maddesinin birinci fıkrasında belediyeler tarafından katkı payı olarak tahsil edilen tutarların, tahsil edildiği ayı takip eden ayın onuncu günü akşamına kadar il özel idarelerine veya yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarına beyan edilerek aynı süre içerisinde katkı payı hesabına aktarılması gerektiği; ikinci fıkrasında söz konusu payın süresi içerisinde aktarılmasından belediye başkanı ve hesap işleri müdürünün sorumlu olduğu ve dördüncü fıkrasında; tahsil edilen katkı payının süresi içinde katkı payı hesabına aktarılmaması veya katkı payının başka amaçla kullanılması halinde sorumlular hakkında yasal işlem yapılacağı belirtirmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerine göre belediyeler tarafından emlak vergisine bağlı olarak ve verginin %10’u oranında tarh, tahakkuk ve tahsil işlemleri gerçekleştirilen katkı paylarının, ilgisine göre il özel idarelerine veya yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarına

tahsil işleminin gerçekleştirildiği ayı müteakip ayın onuncu günü akşamına kadar belirtilen hesaba aktarılması gerektiği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede Kamu İdaresi tarafından tarh, tahakkuk ve tahsil işlemleri gerçekleştirilen katkı paylarının zamanında ilgili hesaba aktarılmaması sonucunda İdare aleyhine 611.447,33 TL tutarında gecikme zammı ödenmesine sebebiyet verildiği tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında nakit yetersizliğinden dolayı katkı paylarının zamanında gönderilmediği ancak bundan sonraki süreçte ilgili hususa dikkat edilerek katkı paylarının mevzuatın öngördüğü sürede ilgili idare hesabına aktarılacağı ifade edilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından gerekli işlemler yapılarak tahsil edilen katkı paylarının mevzuat hükümlerine uygun olarak zamanında ilgili idarenin hesabına aktarılması gerekmektedir.

BULGU 10: All Risk Sigorta Poliçelerine İlişkin Uygulamaların Hatalı Yapılması

İhale edilen yapım işlerinde yükleniciler tarafından yaptırılan bütün riskler (All risk) sigortası kapsamında yer alan risk kalemlerine mevzuatta belirtilen sınırları aşan miktarda oran belirlendiği görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "İş ve işyerlerinin korunması ve sigortalanması" başlıklı 9'uncu maddesinin birinci fıkrasında; yüklenicinin işyerindeki 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 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 zorunda olduğu belirtilmiştir.

Aynı maddenin üçüncü fıkrasında sigorta poliçesinde; idarenin işveren sıfatıyla, yüklenicinin işi gerçekleştiren sıfatıyla yer alması gerektiği ve kıymetlerin sigortalanmasında tüm riskler için uygulanabilecek muafiyet oranının azami %2; deprem, sel, su baskını, toprak kayması ve terör riskleri için uygulanabilecek koasürans oranının ise azami %20 olarak belirlenebileceği ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre, muafiyet açısından tüm riskler için uygulanabilecek azami oranın %2; deprem, sel, su baskını, toprak kayması ve terör riskleri için uygulanabilecek azami koasürans oranının ise %20 olması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, 11 adet yapım işinde bütün risk sigortaları kapsamında yer alan bazı muafiyet kalemlerinde %2'den fazla muafiyet oranının uygulandığı ve ayrıca bu işlerin beşinde deprem riski için uygulanan koasürans oranının %20'yi aştığı tespit edilmiştir. Söz konusu yapım işlerine ilişkin yüksek muafiyet ve koasürans oranı belirlenen iş kalemlerine aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.

Tablo 9: All Risk Sigortasında Muafiyet ve Koasürans Oranının Yüksek Belirlendiği İş ve Kalemler

Yapım İşinin Adı	Hırsızlık Muafiyeti (%)	Bakım Devresi Muafiyeti (%)	Yangın Muafiyeti (%)	3. Şahıs Mali Mesuliyet (%)	Diğer Tabiat Olayları (%)	Diğer Hasarlar (%)	Deprem Koasürans (%)
2024 Yılı Park Yapım İşİ	10	10	10	10	10	10	-
Nilüfer İlçesi 4. Bölge İçerisindeki Mahallelerde Bordür Tretuvar Düzenlemesi Yapım ve Onarım İşİ	10	10	10	10	10	10	-
2024 Yılı Muhtelif Parklarda Elektrik Tesisatı Yapım İşİ	10	10	10	10	10	10	60
Nilüfer Belediyesi Muhtelif Mahallelerde Bakım Onarım Yapılması İşİ	10	10	10	10	10	10	-
23 Nisan Mahallesi Park Yapım İşİ	10	10	10	10	10	10	60
2024-2025 Yılı Nilüfer Belediyesi Muhtelif Mahallelerde Bakım ve Onarım Yapılması İşİ	20	20	20	-	20	10	-
Gümüştepe 3677 Ada 39 Parsel Restorasyon Yapım İşİ	10	10	10	10	10	10	-
2024 Yılı Nilüfer Belediyesi Muhtelif Mahallelerde Sentetik Çim Yenileme Yapılması İşİ	10	10	10	10	10	10	-
Nilüfer İlçesi 1. Bölge Mahallelerinde Bordür Tretuvar Düzenlemesi Yapım ve Onarım İşİ	10	10	10	10	10	10	60
Nilüfer İlçesi 3. Bölge Mahallelerinde Bordür Tretuvar Düzenlemesi Yapım ve Onarım İşİ	10	10	10	10	10	10	60
Nilüfer İlçesi Sınırları Dahilinde Bitümlü Sıcak Karışım Asfalt Kaplama ve Yama Yapılması İşİ	10	10	10	10	10	10	40

Kamu idaresi cevabında bulgu konusu hususa katıldığını ve yapılacak olan ihalelerde All risk sigorta poliçelerine ilişkin uygulamalardaki risk kalemlerinde mevzuatta belirtilen sınırlara uyulmasına dikkat edileceği belirtilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin ilgili hükümlerinde belirtildiği üzere tüm riskler için uygulanabilecek muafiyet oranının azami %2; deprem, sel, su baskını, toprak kayması ve terör riskleri için uygulanabilecek koasürans oranının ise azami %20 olması gerekmektedir.

BULGU 11: Yap-İşlet-Devret Modeli ile Yaptırılan Maddi Duran Varlıkların Muhasebe Kayıtlarında Takip Edilmemesi

Kamu İdaresi tarafından yap-işlet-devret modeli çerçevesinde yaptırılan maddi duran varlıkların ve bu yatırımlara ilişkin taahhütlerin muhasebe kayıtlarına alınmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin Kamu-Özel İş Birliği Modeli Taahhütleri Hesabı'nın niteliğini açıklayan 454'üncü maddesinde, kamu-özel iş birliği modeli sonucunda girilen taahhütlerin ve bu taahhütlere yönelik yapılacak ekleme, fiyat güncellemeleri ile bunlardan yerine getirilenlerin veya feshedilenlerin sözleşme fiyatlarıyla izleneceği hüküm altına alınmıştır.

Mezkûr Yönetmelik'in 256 Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabı'nın işleyişini açıklayan 201'inci maddesinde; hizmet imtiyaz sözleşmesi konusuna giren maddi duran varlıkların işletme sürelerinin başladığı tarihte 256 Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabı'na borç, ilgili maddi duran varlık hesabına alacak kaydı yapılacağı ve ayrılan amortismanların 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı'nda takip edileceği hükmüne yer verilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in 922 Kamu-Özel İş Birliği Modeli Taahhütleri Hesabının niteliği ve işleyişini açıklayan 454 ve 455'inci maddelerinde ise kamu-özel iş birliği modeli sonucunda girilen taahhütlerin ve bu taahhütlere yönelik yapılacak ekleme, fiyat güncellemeleri ile bunlardan yerine getirilenlerin veya feshedilenlerin sözleşme fiyatlarıyla izleneceği; girilen taahhütler ile bunlara yapılan ilaveler ve güncellemelerden kaynaklı taahhüt artışlarının 922 Kamu-Özel İş Birliği Modeli Taahhütleri Hesabı'na borç, 923 Kamu-Özel İş Birliği Modeli Taahhütleri Karşılığı Hesabı'na alacak; yerine getirilen taahhüt tutarlarının ise sözleşme fiyatları üzerinden 922 Kamu-Özel İş Birliği Modeli Taahhütleri Hesabı'na alacak, 923 Kamu-Özel İş Birliği Modeli Taahhütleri Karşılığı Hesabı'na borç kaydedileceği belirtilmiştir.

Yapılan inceleme sonucunda, Kamu İdaresi tarafından yap-işlet-devret modeli kapsamında yaptırılan; “Nilüfer Tarımsal Kalkınma Kooperatifi Soğuk Hava Deposu Tesisi”, “Bursa Ağrı İli ve İlçeleri Derneği Sosyal Tesisi”, “Ertuğrul Kız Yurdu Binası”, “Bursa Galatasaray Taraftarlar Derneği Binası”, “Cebel ve Yöresi Kültür ve Dayanışma Derneği Binası”, “Filibe Yöresi Kültür ve Dayanışma Yardımlaşma Derneği Binası” ile “Yüzüncüyıl Kız Yurdu ve Artvinli Sanayici ve İş İnsanları Derneği Kültür Evi” yapım işlerinin taahhütlerinin yerine getirilmesi ve inşaat bitişlerinin, 922 Kamu-Özel İş Birliği Modeli Taahhütleri Hesabı ile 923 Kamu-Özel İş Birliği Modeli Taahhütleri Karşılığı Hesabı'nda

izlenmediği, ayrıca Ahmet Yesevi Mahallesi Garpark Projesinin işletme süresinin başlamış olmasına karşın 256 Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabı'nda takip edilmediği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında bulgu konusu hususa katıldığını ve gerekli kayıtların mevzuat hükümleri doğrultusunda gerçekleştireceğini belirtmiştir.

Kamu İdaresi tarafından yap-işlet-devret modeli kapsamında girişilen taahhütlerin yukarıda yer verilen muhasebe hesaplarında izlenmesi gerekmektedir.

BULGU 12: Kafeterya ve Restoranların Mütemmimlerinin Emlak Vergisi Matrahına Dahil Edilmemesi

Kamu İdaresi sınırları içerisinde bulunan kafeterya ve restoranların mütemmimi niteliğinde bulunan ve otomatik kapatma sistemi ile üstleri kapatılan bahçelerinin bina vergisi matrahına dahil edilmediği, bu suretle de gelir kaybına sebebiyet verildiği görülmüştür.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun "Mevzu" başlıklı 1'inci maddesinde, Türkiye sınırları içinde bulunan binaların bu kanun hükümlerine göre bina vergisine tabi olacağı hükmüne yer verilmiştir.

Aynı Kanun'un "Bina tabiri" başlıklı 2'nci maddesinde bina tabirinin, yapıldığı madde ne olursa olsun, gerek karada gerek su üzerindeki sabit inşaatın hepsini kapsadığı ve 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nda belirtilen bina mütemmimlerinin bina ile birlikte nazara alınacağı hükme bağlanmıştır.

213 sayılı Kanun'un "Mütemmimat" başlıklı 305'inci maddesinde ise her nerede olursa olsun, ticaret ve sanata tahsis edilmiş olan ve bunlarla birlikte aynı işte kullanılan arazinin irat takdirinde binaya tabi olduğu ve kullanım tarzı itibarıyla bina ile birlik teşkil eden avlu, bahçe ve sair arazinin binanın mütemmimi olarak kabul edilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Yukarıdaki hükümler birlikte değerlendirildiğinde, kafeterya ve restoranların ticarete tahsis edilmiş olan ve otomatik kapatma sistemi kullanılmak suretiyle bina ile birlik teşkil eden bahçelerinin binanın mütemmimi olarak değerlendirilmesi ve bina vergisine tabi tutulması gerekmektedir.

Binalara ilişkin emlak vergisi bildirimlerinin incelenmesi sonucunda; restoran ve kafeteryaların, otomatik kapatma sistemi kullanılarak kapatılan ve ticari kullanıma ihdas edilen

bahçelerinin bina vergisi matrahına dahil edilmediği ve söz konusu binalardan olması gerekenden eksik tutarda emlak vergisi tahakkuk ettirildiği tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup bulguda yer verilen mevzuat hükümlerine göre işlem tesis edileceği belirtilmiştir.

Kamu İdaresinin, ilçe sınırları içerisinde yer alan kafe ve restoranların emlak vergisi matrahına, bu yerlere ait mütemmimleri de dahil ederek tarhiyat işlemlerini yapması gerekmektedir.

BULGU 13: Gecekondu Fonu Gelirlerinin Amacı Dışında Kullanılması

Kamu İdaresinin gecekondu fonu kapsamındaki gelirlerinin mevzuatında belirlenen amaçlar için kullanılması gerekirken cari hesaplara aktararak muhtelif mal ve hizmet alımlarında kullanıldığı görülmüştür.

775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 12'nci maddesinde, bu Kanun'daki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla temin edilen gelirlerin, ilgili belediyelerce açılacak özel hesaplarda toplanarak birer fon teşkil edileceği belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un 13'üncü maddesinde de, 12'nci madde gereğince teşkil edilen fonda toplanan paraların, belediyelerce, Toplu Konut İdaresi Başkanlığının izni alınmak şartıyla 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, ıslah olunacak gecekondu 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, kendi bütçe imkânlarıyla karşılanamayan fakat bu kanun gereğince yapılması gereken tespit, harita alımı, plan ve projelendirme hizmetlerinde kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.

4706 sayılı Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 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 aktarılacağı ve kalan kısmından ise ilgili belediyeye % 30, varsa büyükşehir belediyesine % 10

oranında pay verileceği düzenlenmiştir. Dolayısıyla belediye ve mücavir alan sınırları içindeki Hazineye ait taşınmazların satış bedellerinin tahsil edilen kısmından %10'unun oluşturulan fon hesabına aktarılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, İdarenin 775 sayılı Kanun kapsamında elde edilen gelirlerin izlendiği bir adet banka hesabı bulunduğu, bu hesaptan diğer cari hesaplara 2024 yılı içerisinde toplam 14.280.000,00 TL aktarıldığı ve bu tutarın muhtelif mal ve hizmet alımları için kullanıldığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup bulguda yer verilen mevzuat hükümlerine göre işlem tesis edileceği belirtilmiştir.

Kamu İdaresinin gecekondü fonu kapsamındaki gelirlerini ilgili mevzuatında belirtilen amaçlar doğrultusunda kullanması gerekmektedir.

BULGU 14: Alışveriş Merkezlerindeki İş Yerlerinden İlan ve Reklam Vergisi Alınmaması

Kamu İdaresi tarafından ilçe sınırı içerisindeki alışveriş merkezlerinden alınması gereken ilan ve reklam vergilerinin Büyükşehir Belediyesi tarafından tahsil edildiği görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Konu" başlıklı 12'nci maddesinde belediye sınırları ile mücavir alanları içinde yapılan her türlü ilan ve reklamın, ilan ve reklam vergisine tabi olduğu hüküm altına alınmıştır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumluluklarını belirleyen 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (g) bendinde, büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımını sağlamak, kentsel tasarım projelerine uygun olarak bu yerlere cephesi bulunan yapılara ilişkin yükümlülükler koymak; ilân ve reklam asılacak yerleri ve bunların şekil ve ebadını belirlemek, büyükşehir belediyelerin görevleri arasında sayılmıştır. Anılan Kanun'un 23'üncü maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinde ise; 7'nci maddenin birinci fıkrasının (g) bendinde belirtilen alanlar ile bu alanlara cephesi bulunan binalar üzerindeki her türlü ilan ve reklamların vergileri ile asma, tahsis ve bakım ücretleri büyükşehir belediyesinin gelirleri arasında sayılmıştır.

Mevzuata göre, büyükşehir belediyelerinin Kanun'da belirtilen alanlar ile bu alanlara

cephesi bulunan binalar üzerindeki her türlü ilan ve reklamların vergilerini almaya yetkili olduğu anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, bazı alışveriş merkezlerinin kapalı alanında ve ana caddeye cephesi olmayan yüzlerinde yer alan ilan ve reklamlara ait vergi gelirlerinin tahakkuk ve tahsilinin İdare tarafından yapılması gerekirken Büyükşehir Belediyesi tarafından yapıldığı bu suretle de İdarenin gelir kaybına sebep olunduğu tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında bulgu konusu hususa iştirak edilmekte olup bulguda yer verilen mevzuat hükümlerine göre işlem tesis edileceği belirtilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından ilan ve reklam vergisi gelirlerinin tahakkuk ve tahsil işlemlerinin mevzuata uygun olarak yapılması gerekmektedir.

BULGU 15: İş Yerlerine İlişkin Belediye Gelirleri Takibinde Eksikliklerin Bulunması

Kamu İdaresi sınırları içerisinde yer alan aktif işyerlerine ilişkin belediye gelirleri takibinde eksikliklerin bulunduğu görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 12'nci maddesinde belediye sınırları ile mücavir alanları içinde yapılan her türlü ilan ve reklamın, ilan ve reklam vergisine tabi olduğu, "Eğlence vergisi" başlıklı 17'nci maddesinde bu Kanun'un 21'inci maddesinde belirtilen ve belediye sınırları ile mücavir alanlar içinde yer alan eğlence işletmelerinin faaliyetlerinin eğlence vergisine tabi olduğu, "Çevre temizlik vergisi" başlıklı mükerrer 44'üncü maddesinde 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, "İşyeri açma izni harcı" başlıklı 81'inci maddesinde belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir işyerinin açılmasının işyeri açma izni harcına tabi olduğu, 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun "Mevzu" başlıklı 1'inci maddesinde Türkiye sınırları içinde bulunan binaların bina vergisine tabi olduğu belirtilmiştir.

Kamu İdaresi sınırları içerisindeki aktif işyerlerinin belirlenmesi için Bursa Vergi Dairesi Başkanlığı ile yapılan yazışma neticesinde belediye sınırları içindeki aktif işletmelere ilişkin liste tarafımıza bildirilmiştir. İdare kayıtlarında olmayıp vergi dairesi kayıtlarında olan 2.536 adet iş yeri tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında bulgu konusu hususa iştirak edilmiş olup bulguda yer verilen mevzuat hükümlerine göre işlem tesis edileceği belirtilmiştir.

Bu verilere istinaden, idare kayıtlarında olmayan iş yerleri ile ilgili gerekli incelemenin yapılarak iş yeri çalışma ruhsat harcı, çevre temizlik vergisi, emlak vergisi, ilan reklam vergisi gibi belediye gelirlerinin söz konusu aktif işletmelere tahakkuk ettirilmesi gerekmektedir.

BULGU 16: Muafiyet Kapsamındaki İdare Taşınmazları İçin Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi Ödenmesi

Kamu İdaresinin kamu hizmetine ayrılan veya kamunun yararlanmasına açık, gelir getirmeyen taşınmazları ile istisna kapsamında sayılan kreşleri için elektrik ve havagazı tüketim vergisi ödendiği, bu sebeple de Katma Değer Vergisi (KDV) külfetine katlanıldığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Çeşitli Vergiler" başlıklı beşinci bölümünde elektrik tüketim vergisi Belediye gelirleri arasında sayılmıştır. Bu verginin mükellefinin elektriği tüketenler olduğu, bu vergiden istisna edilen tüketimlerin neler olduğu, elektrik enerjisini tedarik eden kuruluşların bu vergiyi elektrik enerjisi satış bedeli üzerinden elektriğin kullanıldığı işlerin konusuna göre %1 ve %5'lik oranlar üzerinden hesaplayıp tahsilini yaparak tahsil tarihini takip eden ayın yirminci günü akşamına kadar belediyeye bir beyanname ile bildirmeye ve vergiyi aynı sürede ödemeye mecbur oldukları ifade edilmiştir.

Diğer yandan, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyeye tanınan muafiyet" başlıklı 16'ncı maddesinde, belediyenin kamu hizmetine ayrılan veya kamunun yararlanmasına açık, gelir getirmeyen taşınmazları ile bunların inşa ve kullanımlarının katma değer vergisi ile özel tüketim vergisi hariç her türlü vergi, resim, harç, katılma ve katkı paylarından muaf olduğu hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemelerde İdarenin, kamu hizmetine ayrılan vekamunun yararlanmasına açık, gelir getirmeyen taşınmazları ile kazanç amacı gütmeyerek işlettiği kreşler için istisna kapsamında olmasına rağmen elektrik tüketim vergisi ödediği tespit edilmiştir.

Her ne kadar bu tutarlar, vergi sorumlusu sıfatıyla tedarik şirketi tarafından tahsil edilip takip eden ayın 20'nci gününe kadar belediyeye gönderilse de arada geçen süre zarfında İdare ödemiş olduğu bu tutarlardan mahrum kalmaktadır. Ayrıca faturalardaki KDV tutarı hesaplanırken matraha söz konusu vergi de dahil edildiğinden bu tutarlara tekabül eden KDV fazladan ödenmektedir.

Kamu İdaresi cevabında bulgu konusu hususa iştirak edilmekte olup bulguda yer verilen mevzuat hükümlerine göre işlem tesis edileceği belirtilmiştir.

Kamu İdaresinin, kendi taşınmazlarında kullandığı elektrik hizmeti için elektrik ve havagazı tüketim vergisi ödememesi gerekmektedir.

BULGU 17: Sosyal Denge Sözleşmesine Konusu Dışında Hükümler Konulması

Kamu İdaresi ile TÜM BEL SEN arasında imzalanan toplu sözleşme kapsamında mevzuata aykırı olarak kreş hizmeti, bayram ikramiyesi, yemek yardımı gibi konularda düzenlemelere yer verildiği görülmüştür.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 128'inci maddesinde, devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görüleceği, memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceği, ancak malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümlerinin saklı olduğu ifade edilmiştir.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 32'nci maddesinde, sosyal denge tazminatının ödenmesine belediyelerde belediye başkanının teklifi üzerine belediye meclisince karar verilmesi halinde, sözleşme döneminde verilecek sosyal denge tazminatı tutarını belirlemek üzere ilgili mahalli idarede en çok üyeye sahip sendikanın genel başkanı veya sendika yönetim kurulu tarafından yetkilendirilecek bir temsilcisi ile belediye başkanı arasında Toplu Sözleşme sürecinin tamamlanmasını izleyen üç ay içerisinde sözleşme yapılabileceği hüküm altına alınmıştır.

Sosyal denge tazminatı tavanı konusunda atıfta bulunulan 375 sayılı KHK'nin Ek 15'inci maddesinde, sosyal denge tazminatı olarak ödenebilecek aylık tutarın, 4688 sayılı Kanun'a göre yapılan Toplu Sözleşme'de belirlenen tavan tutarı geçmemek üzere belediye ve ilgili belediyede en çok üyeye sahip kamu görevlileri sendikası arasında yapılabilecek sözleşmeyle belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

4688 sayılı Kanun uyarınca imzalanan 2024 ve 2025 Yıllarını Kapsayan 7. Dönem Toplu Sözleşme'nin “Genel Hükümler” başlıklı birinci kısmının 1'inci maddesinin ikinci fıkrasında, bu kararda düzenlenmeyen mali ve sosyal haklar hakkında ilgili mevzuat

hükümlerinin uygulanmasına devam edileceği ifade edilmiş olup, Toplu Sözleşme'nin Yerel Yönetim Hizmet Koluna İlişkin Toplu Sözleşme bölümünün “Sosyal denge tazminatı” başlıklı 1'inci maddesinin birinci fıkrasında ise sözleşmelerde tavan tutarı aşmamak kaydıyla ödenebilecek tazminatın aylık tutarının; görev yapılan birim ve iş hacmi, görevin önem ve güçlüğü, görev yerinin özelliği, çalışma süresi, kadro veya görev unvanı ile derecesi gibi kriterlere göre farklı olarak belirlenebileceği ifade edilmiştir.

Mevzuat hükümleri uyarınca sosyal denge sözleşmelerinde aylık tavan tutarı geçmemek üzere belirlenebilecek iyileştirme zammına ilave olarak farklı ödemelere ve hususlara yer verilmemesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede; İdare ile TÜM BEL SEN arasında imzalanan ve 01.04.2024–31.12.2024 tarihleri arasında geçerli olan sosyal denge tazminatı konulu Toplu İş Sözleşmesi'nin 14'üncü maddesinde kreş hizmetlerinden yararlanma; 15'inci maddesinde sosyal tesislerden ve çalışmalardan indirimli yararlanma; 26'ncı maddesinde ise yemek yardımı, yılbaşı ikramiyesi, bayram ikramiyesi gibi adlar altında sosyal denge sözleşmesine konusu dışında hükümler konulduğu tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında bulgu konusu hususa iştirak edilmekte olup bulguda yer verilen mevzuat hükümlerine göre işlem tesis edileceği belirtilmiştir.

Kamu İdaresi ile yetkili sendika arasında imzalanacak sözleşmelere konusu dışında hüküm konulmaması gerekmektedir.

BULGU 18: İşçilerin Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması

Kamu İdaresi tarafından işçilerin yıllık izinlerinin mevzuata uygun şekilde kullandırılmadığı görülmüştür.

4857 sayılı İş Kanunu'nun 53'üncü maddesinde işçilere yıllık izin verileceği ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği; 56'ncı maddesinde yıllık iznin 53'üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu; 59'uncu maddesinde iş sözleşmesinin, herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretin sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceği; 60'ıncı maddesinde yıllık ücretli izinlerin, yürütülen işlerin niteliğine göre yıl boyunca hangi dönemlerde kullanılacağı, izinlerin ne suretle

ve kimler tarafından verileceği veya sıraya bağlı tutulacağı, yıllık iznin faydalı olması için işveren tarafından alınması gereken tedbirler ve izinlerin kullanılması konusuna ilişkin usuller ve işverence tutulması zorunlu kayıtların şekli Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanacak bir yönetmelikte gösterileceği belirtilmiştir.

03.03.2004 tarihli ve 25391 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nde de yıllık izinlerin kullanımı konusunda Kanun'a paralel bir düzenleme yapılmıştır.

Ayrıca, 4857 sayılı Kanun'un “Yıllık ücretli izin hükümlerine aykırılık” başlıklı 103'üncü maddesinde, 59'uncu madde gereğince hak edilmiş izni kullanmadan iş akdinin sona ermesi hâlinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya 60'ıncı maddede belirtilen yönetmeliğin esas ve usullerine aykırı olarak izni kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için 2024 yılı için 2.666,00 TL idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır. Mevzuat hükümlerine göre işçilerin yıllık izin haklarından feragat etmeleri mümkün olmadığı gibi, idarelerin düzenli olarak yıllık izinleri kullandırmaları gerekmektedir.

İşçilerin emekli olmaları halinde veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuatı gereği yıllık izin hakları ücrete dönüşmektedir. Kullanılmayan yıllık izinlerin karşılığı olarak yapılacak ödeme en son ücreti üzerinden olacağı için, işçiye yüksek miktarda ücret ödemesi yapılacaktır. Bu uygulama da işçilerin yıllık izinlerini kullanmak yerine son ücretleri üzerinden karşılığını almayı tercih etmelerine neden olmaktadır. Ancak belirtilen uygulama, idarelerin daha fazla mali külfet yüklenmeleri anlamına gelmektedir: Zira, anayasal bir hak olan yıllık izinlerin kullandırılmaması durumunda idareler 4857 sayılı İş Kanunu'nun 103'üncü maddesi gereğince idari para cezası ödeyebilecek, ayrıca biriken yıllık izinlerin ücrete dönüşmesi halinde idareler açısından yüksek miktarda ödeme yapma söz konusu olacaktır.

Yapılan incelemede, işçilerin yıllık izinlerinin mevzuata uygun şekilde kullandırılmadığı ve bu nedenle de Kamu İdaresi bünyesinde çalışan 41 işçinin toplam 2099 gün kullanılmamış yıllık izni bulunduğu tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında bulgu konusu hususa iştirak edilmekte olup bulguda yer verilen mevzuat hükümlerine göre işlem tesis edileceği belirtilmiştir.

İdareye ek mali külfet getirmemesi amacıyla işçilerin yıllık izinlerinin mevzuata uygun olarak kullandırılması gerekmektedir.

BULGU 19: Kreş Hizmeti Ücretlerinin Tebliğe Uygun Olarak Belirlenmemesi

Kamu İdaresi tarafından sunulan kreş hizmeti için İdare personeli ile diğer kamu kurumu personeline farklı tutarlarda ücret uygulandığı görülmüştür.

2024 yılına ilişkin olarak 31.12.2023 tarih ve 32416 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu Sosyal Tesislerine İlişkin Tebliğ’in (Tebliğ) “Kreş ve çocuk bakımevleri ücretleri” başlıklı 5’inci maddesinde, kamu kurum ve kuruluşlarına ait kreş ve çocuk bakımevlerine kabul edilecek devlet memurları ile diğer kamu personelinin her çocuğu için aylık bakım ücretinin asgari 984,00 TL olarak tespit edildiği belirtilmiş olup belirlenen asgari aylık ücretin kreş ve çocuk bakımevi hizmetlerinin karşılanmasında yeterli olmadığı durumlarda, kurumların belirlenen ücretin üzerinde bedel tespit etmeye yetkili olduğu ifade edilmiştir.

Tebliğ’in “Ortak Hususlar” başlıklı 7’nci maddesinin birinci fıkrasında, kamu kurum ve kuruluşlarının tasarrufunda bulunan kreş, çocuk bakımevi ve benzeri sosyal tesislerin işletme giderleri için ilgili kurum ve kuruluşların bütçelerinden herhangi bir katkıda bulunulmamasının esas olduğu, sekizinci fıkrasında; bir kurum veya kuruluşun kreş, çocuk bakımevi ve benzer sosyal ve destek amaçlı tesislerinden yararlandırılan diğer kurum ve kuruluşların personeli ve emeklileri ile bunların eşleri, üstsoy ve altsoylarına, kurum personeli için belirlenen tarifenin uygulanacağı, dokuzuncu fıkrasında; kreş, çocuk bakımevi, spor tesisi ve benzeri sosyal tesislerden sekizinci fıkra da yer alanların dışında yararlandırılanlara kurum personeli için belirlenen tarifenin en az %50 fazlasının uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri uyarınca idarelerin sunmuş oldukları kreş hizmetlerinde asgari bir fiyat bulunmaktadır. Ancak sunulan hizmete ait gelirlerin giderleri karşılamadığı durumlarda belirlenen ücretin üzerinde bedel tespit etmeye idarelerin yetkili olduğu ve yapılan giderlere ilişkin bütçeden herhangi bir katkıda bulunulmamasının esas olduğu belirtilmiştir. Ayrıca diğer kamu personeli ile idare personelinin kreş hizmetinden yararlanmasında kreş hizmeti tutarlarının eşit olması gerektiği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, Kamu İdaresinin 2024 Yılı Ücret Tarifesi incelenmiş olup kreş ücretinin, İdare çalışanları için 3.900,00 TL, diğer kamu personeli ve özel sektör çalışanları için ise 7.900,00 TL olarak belirlendiği görülmüştür. Kamu İdaresinin 2024 yılına ilişkin kreş giderlerinin 23.090.619,77 TL iken, bu hizmete ilişkin gelirlerinin 4.549.296,56 TL olduğu ve gelirlerinin giderlerini karşılamadığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında bulgu konusu hususa iştirak edilmekte olup bulguda yer verilen mevzuat hükümlerine göre işlem tesis edileceği belirtilmiştir.

Kamu İdaresinin kreş hizmetlerine ilişkin ücret tarifesini Tebliğ hükümlerine uygun olarak gelirlerin giderleri karşılayabileceği şekilde belirlemesi gerekmektedir.

BULGU 20: Kardeş Kente Nakdi Kaynak Aktarılması

Kamu İdaresi bütçesinden aralarında kardeş kent ilişkisi bulunan başka ilçe belediyesine “Hayvan Bakımevi Yapılması İşi”nde kullanılmak üzere nakdi kaynak aktarımı yapıldığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Belediyenin görev ve sorumlulukları” başlıklı 14’üncü maddesinde, belediyelerin görev ve sorumlulukları arasında; imar, su, temizlik ve katı atık, zabıta, kültür, sanat ve turizm gibi faaliyetler sayılmış olup, bu kapsamda maddenin başına “*Belediye, mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla*” ifadesi eklenerek bu görev ve sorumlulukların yetki alanının yasal sınırları belirlenmiştir. Kanun’un “Meclisin görev ve yetkileri” başlıklı 18’inci maddesinin (p) bendinde ise belediyelerin meclislerinden alacağı kararla, yurt içinde veya yurt dışında kardeş kent ilişkileri kurabileceği, bu kapsamda kültür, sanat ve spor gibi alanlarda faaliyet ve projeler gerçekleştirebileceği, bu çerçevede de arsa, bina ve benzeri tesisleri meclis kararıyla yapma, yaptırma, kiralama veya tahsis edebileceği düzenlenmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden de anlaşılabacağı üzere belediyeler, meclislerinden alacağı karara istinaden kardeş kent ilişkisi kurduğu idarelerle ekonomik ve sosyal faaliyetler gerçekleştirebilecek ve bu amaçla arsa, bina ve benzeri tesisleri yapma, yaptırma, kiralama veya tahsis etme gibi yükümlülüklerin altına girebileceklerdir. Buna karşın Kanun’un açık lafzında, aralarında kardeş kent ilişkisi bulunan belediyeler arasında ortak hizmet projesine dayanmaksızın nakdi kaynak aktarımı yapılabileceğini öngören bir düzenlemeye yer verilmemiştir.

Yapılan inceleme neticesinde, Nilüfer Belediye Meclisinin almış olduğu kararla, Çanakkale Bayramiç Belediyesi tarafından yürütülen “Hayvan Bakımevi Yapılması İşi”nin finansmanına katkıda bulunmak amacıyla İdare bütçesinden Bayramiç Belediyesine 1.000.000,00 TL tutarında maddi kaynak aktarıldığı tespit edilmiştir. İdare bütçesinden aralarında kardeş kent ilişkisi bulunduğu bahisle başka bir mahalli idareye nakdi kaynak aktarılmasında hukuka uyarlık bulunmamaktadır.

Kamu İdaresi cevabında Çanakkale Bayramiç Belediyesine yapılan nakdi yardımın, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 18’inci maddesinin (p) bendi ile 75’inci maddesine istinaden yapıldığı belirtmiştir.

İdare cevabında dayanak olarak gösterilen 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 18’inci maddesinin (p) bendine göre belediyeler, kardeş kent ilişkisi kurduğu bir başka belediye ile ekonomik ve sosyal ilişkilerini geliştirmek amacıyla kültür, sanat ve spor gibi alanlarda faaliyet ve projeler gerçekleştirebilir; bu çerçevede arsa, bina ve benzeri tesisleri yapma, yaptırma, kiralama veya tahsis etme işlemlerini yürütebilmektedir.

Bu bağlamda kardeş kent ilişkisi kurulan bir başka kamu idaresine doğrudan veya dolaylı bir kaynak aktarımında bulunabilmesi için şu şartların bir arada bulunması gerekmektedir: kardeş kentler arasındaki ekonomik ve sosyal ilişkiyi geliştirmeye yönelik bir projenin olması; kültür, sanat ve spor gibi alanlarda kalması; yardımın ise yapma, yaptırma, kiralama veya tahsis etme işlemleri şeklinde olması, bir başka deyişle doğrudan ilgili idareye salt nakdî kaynak aktarımı şeklinde gerçekleştirilmemesi gerekmektedir.

Bu itibarla Çanakkale Bayramiç Belediyesinin sokak hayvanlarının rehabilitasyonu amacıyla yapmakta olduğu hayvan bakımevi yapım işinin, anılan maddede ifade edilen ekonomik ve sosyal ilişkilerin geliştirme amacını taşımadığı gibi, kültür, sanat ve spor vb. alanlardaki faaliyet ve projeler kapsamında da kabul edilmesi mümkün değildir. Kaldı ki, ortak iş protokolü’nde yalnızca Nilüfer Belediye Başkanlığına yükümlülük (1.000.000 TL nakdî yardım yapılması) yüklenmiş olduğundan söz konusu protokolün ortak hizmet projesi olarak değerlendirilemeyeceğine kuşku bulunmamaktadır. Buna göre karşılıklı yükümlülük içermeyen bir protokol niteliğinde olan meclis kararına istinaden İdare bütçesinden başka bir il sınırları içerisinde yer alan ilçe belediyesine kaynak aktarımında bulunulması, yerel yönetim bütçelerinin mahallî müşterek ihtiyaçlar doğrultusunda kullanılması esasına açıkça aykırı düşmektedir.

Öte yandan Kamu İdaresi kardeş kente yaptığı nakdî yardımın 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 75’inci maddesine dayanarak yaptığını ileri sürmüştür. Kanun’un “Diğer kuruluşlarla ilişkiler” başlıklı 75’inci maddesinde belediyelerin, meclislerinden alacağı karar üzerine görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda mahalli idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ait yapım, bakım, onarım ve taşıma işlerini bedelli veya bedelsiz üstlenebileceği, bu kuruluşlar ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebileceği ve bu amaçla da kaynak aktarımında bulunabileceği düzenlenmiştir.

Kanun'un 75'inci maddesine göre mahallî idarelere veya diğer kamu kurum/kuruluşlarına ait yapım, bakım, onarım ve taşıma işlerini bedelli veya bedelsiz üstlenilebilmesi için söz konusu işin belediyenin görev, sorumluluk ve yetki alanına giren konulara ilişkin olması gerekmektedir. Görev, yetki ve sorumluluk alanının tespiti ise Kanun'un 14'üncü maddesinin beşinci fıkrasında belediyenin görev, sorumluluk ve yetki alanı belediye sınırlarını kapsar denilerek düzenlenmiştir.

Buna göre Nilüfer Belediyesinin görev, sorumluluk ve yetki alanının belediye sınırlarını kapsadığı göz önüne alındığında Çanakkale Bayramiç Belediyesine nakdî kaynak aktarımının 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75'inci maddesi bağlamında da değerlendirilmesi mümkün değildir.

Kamu İdaresinin, kardeş kent ilişkisi kurduğu mahalli idarelere nakdi kaynak aktarımında bulunmaması 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>