



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

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

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: 2024 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	4
Tablo 3: 2024 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	4
Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri	5
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2022-2024) Seyri	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	6

KISALTMALAR

KDV : Katma Değer Vergisi

TÜFE : Tüketici Fiyat Endeksi

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Taşınmaz Kayıtlarının Gerçek Durumu Yansıtmaması
2. İller Bankası Ortaklık Payının Muhasebe Kayıtlarında Eksik Yer Alması
3. İktisadi Faaliyet Konusu Olmayan Giderlere İlişkin KDV'nin İndirim Konusu Yapılması
4. Maddi Duran Varlıklar İçin Ayrılması Gereken Amortismanların Hatalı Hesaplanması

B. Diğer Bulgular

1. Taşınır Mal Yönetmeliğine Aykırı Uygulamaların Bulunması
2. Taşınmaz Kiralamalarına Yönelik Uygulamalarda Hatalar Bulunması
3. Kiraya Verilen Taşınmazların Sürelerinin İhale Yapılmaksızın Uzatılması
4. Ödenek Üstü Harcama Yapılması
5. İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması
6. Yevmiye Defterinde Boş Yevmiye Numaralarının Bulunması, Geriye Dönük Kayıt Yapılması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Belediyeler, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 127'nci maddesinde, belediye halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları seçimlerle oluşturulan kamu tüzel kişileri olarak tanımlanmıştır. Belediyelerin kuruluş, görev ve yetkilerinin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği Anayasa'da hüküm altına alınmıştır.

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

Kamu İdaresinin temel mevzuatı 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 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 paylaşımı şeklindedir. Büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyonun büyükşehir belediyesi tarafından sağlanması da hüküm altına alınmıştır. Büyükşehir belediyelerinin, kendi sınırları içerisinde yer alan ilçe belediyelerinin imar uygulamalarını denetleme yetkisi bulunmaktadır. Bunun yanı sıra, büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleri hakkında 5393 sayılı Kanun'da yer verilen yetki, imtiyaz ve muafiyetlerin geçerli olduğu da mezkûr Kanun'da belirtilmiştir.

5393 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinde, belediyelerin mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla; kentsel altyapı, çevre sağlığı, temizlik, katı atık, zabıta, park ve yeşil alanlar, konut, kültür ve sanat, öğrenci yurtları, sosyal hizmetler, nikâh ve benzeri hizmetleri yapacağı veya yaptıracığı bunun yanı sıra devlet okullarının ve mabetlerin tüm ihtiyaçlarını

karşılayabileceği, sağlıkla ilgili tesisler açabileceği, sporu teşvik edebileceği ve gıda bankacılığı yapabileceği hüküm altına alınmıştır.

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

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

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

Büyükorhan Belediyesinin karar organı olan Belediye Meclisi, Belediye Başkanı ve 11 üyeden oluşmaktadır.

Belediye teşkilâtı; norm kadro esaslarına uygun olarak yazı işleri, mali hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşmaktadır. Beldenin nüfusu, fiziki ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak, norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak gerektiğinde sağlık, 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.

Büyükorhan Belediyesinin teşkilat yapısında Yazı İşleri Müdürlüğü, Mali Hizmetler Müdürlüğü ile Fen İşleri Müdürlüğü olmak üzere 3 adet müdürlük ve Zabıta Birimi bulunmakta iken başkan yardımcısı bulunmamaktadır.

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

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	61	6
Sözleşmeli Personel		1
Kadrolu İşçi	30	2
Geçici İşçi		
Toplam	91	9
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel		43

1.3. Mali Yapı

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 12'nci maddesine göre, genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri içinde mahalli idareler bütçeleri de sayılmış, mahalli idare bütçesi, mahalli idare kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesi olarak tanımlanmıştır. Bütçe işlemleri 27.05.2016 tarih ve 29724 sayılı Mükerrer Resmi Gazete'de yayımlanan 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 Belediye, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

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

Tablo 2: 2024 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

Giderin Türü	Bütçe ile Verilen Ödenek (TL)	Eklenen / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)
01- Personel Giderleri	11.840.000,00	634.427,12	12.474.427,12	11.789.518,69	684.908,43
02- Sosyal Güv. Kur. Devlet Primi Giderleri	1.430.000,00	69.910,03	1.499.910,03	1.359.437,39	140.472,64
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	35.830.000,00	6.823.392,68	42.653.392,68	42.487.649,54	165.743,14
04- Faiz Giderleri	1.250.000,00	0,00	1.250.000,00	1.067.488,70	182.511,30
05 -Cari Transferler		0,00	0,00		0,00
06- Sermaye Giderleri	11.130.000,00	-4.007.729,83	7.122.270,17	7.302.803,20	0,00
07- Sermaye Transferleri		0,00	0,00		0,00
08- Borç Verme		0,00	0,00		0,00
09 -Yedek Ödenek	3.520.000,00	-3.520.000,00	0,00		0,00
Toplam	65.000.000,00	0,00	65.000.000,00	64.006.897,52	1.173.635,51

Büyükorhan Belediyesinin 2024 mali yılı bütçesi ile 65.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup yıl içinde 64.006.897,52 TL bütçe gideri yapılmış, 1.173.635,51 TL ödenek iptal edilmiştir.

Tablo 3: 2024 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	4.596.000,00	3.864.431,11	0,00	3.864.431,11	84,08
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	7.170.000,00	6.440.148,26	0,00	6.440.148,26	89,82
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	3.700.000,00	2.753.941,72	0,00	2.753.941,72	74,43
05- Diğer Gelirler	45.534.000,00	49.607.626,71	0,00	49.607.626,71	108,95
06- Sermaye Gelirleri	4.000.000,00	0,00	0,00	0,00	-
09- Red ve İadeler (-)	0,00	0,00	0,00	0,00	-
Toplam	65.000.000,00	62.666.147,80	0,00	62.666.147,80	96,41

2024 yılında net bütçe geliri %96,41 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri (%84,08), teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%89,82) ile alınan bağış ve yardımlar (%74,43) beklenenin altında diğer gelirler ise (%108,95) beklenilenin üstünde gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2024 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	12.474.427,12	11.789.518,69	94,51
02- Sosyal Güv. Kur. Devlet Primi Giderleri	1.499.910,03	1.359.437,39	90,63
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	42.653.392,68	42.487.649,54	99,61
04- Faiz Gideri	1.250.000,00	1.067.488,70	85,40
05- Cari Transferler	0,00	0,00	-
06- Sermaye Giderleri	7.122.270,17	7.302.803,20	102,53
07- Sermaye Transferleri	0,00	0,00	0,00
08- Borç Verme	0,00	0,00	0,00
09- Yedek Ödenekler	0,00	0,00	-
Toplam	65.000.000,00	64.006.897,52	98,47

Buna göre 2024 yılında başlangıç bütçesine eklenen ve düşülen ödenekler dahil edilmek kaydıyla bütçe giderleri %98,47 seviyesinde gerçekleşmiştir. Genel olarak bütün gider kalemleri beklenen seviyede gerçekleşmiş olsa da sermaye giderleri kalemindeki (%102,53) beklenenin üstünde gerçekleşen 180.533,03 TL ödenek üstü harcamadan kaynaklanmaktadır.

Belediyenin bütçe gelirler ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2023 yılının 2022 yılına, 2024 yılının 2023 yılına göre değişim yüzdeleri 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	1.491.413,04	2.020.731,02	3.864.431,11	35,49	91,24
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	3.268.542,42	7.849.249,37	6.440.148,26	140,15	-17,95
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	3.816.989,94	11.096.335,02	2.753.941,72	190,71	-75,18
Diğer Gelirler	15.806.149,94	28.193.385,77	49.607.626,71	78,37	75,95
Sermaye Gelirleri	0,00	0,00	0,00	-	-
Toplam	24.383.095,34	49.159.701,18	62.666.147,80	101,61	27,47
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	0,00	0,00	0,00	-	-
Net Toplam	24.383.095,34	49.159.701,18	62.666.147,80	101,61	27,47

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2024 yılında gelirler bir önceki yıla göre 13.506.446,62 TL'lik (%27,47) artış göstermiştir. Vergi gelirleri 1.843.700,09 TL (%91,24), belirleyici olarak merkezi idare gelirlerinden alınan paylardan oluşan diğer gelirler 21.414.240,94 TL (%75,95) artış göstermiş olsa da alınan bağış ve yardım ile özel gelirler

8.342.393,30 TL (%75,18), teşebbüs ve mülkiyet gelirleri ise 1.409.101,11 TL (%17,75) azalmıştır.

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	4.171.929,73	9.883.852,91	11.789.518,69	136,91	19,28
Sosyal Güvenlik Kur. Devlet Primi Giderleri	727.096,75	799.462,86	1.359.437,39	9,95	70,04
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	12.867.829,16	22.482.638,37	42.487.649,54	74,72	88,98
Faiz Giderleri	956.187,45	541.039,44	1.067.488,70	-43,42	97,30
Cari Transferler				-	-
Sermaye Giderleri	5.660.507,38	14.175.359,89	7.302.803,20	150,43	-48,48
Sermaye Transferleri			0,00	-	-
Borç Verme			0,00	-	-
Toplam	24.383.550,47	47.882.353,47	64.006.897,52	96,37	33,68

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2024 yılında 2023 yılına göre 16.124.544,05 TL (%33,68) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2024 yılında personel giderlerinde 1.905.665,78 TL (%19,28), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinde 559.974,53 TL (%70,04), mal ve hizmet alım giderlerinde 20.005.011,17 TL (%88,98), faiz giderlerinde ise 526.449,26 TL (%97,30) artış olmasına karşılık sermaye giderlerinde 6.872.556,69 TL (48,48) azalış olmuştur.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2024 yılı Faaliyet Gideri 74.949.706,07 TL, Net Faaliyet Geliri 63.553.390,30 TL olup 2.937.093.509,46 TL Enflasyon Düzeltmesi İşlemleri ile Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu 2.925.697.193,69 TL olarak gerçekleşmiştir.

Büyükorhan Belediyesinin hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Büyükorhan Yaylakent Akaryakıt İnşaat Turizm Taşımacılık Sanayi ve Ticaret Limited Şirketi	10.000,00	10.000,00	100
2	Beltar Tarım Hayvancılık Turizm Sanayi ve Ticaret Limited Şirketi	1.000.000,00	1.000.000,00	100

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

Büyükorhan Belediyesinin muhasebe kayıt işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Mahalli idarelerin hesap planı, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 46'ncı maddesinde ana hesap grupları, hesap grupları ve hesaplar itibarıyla belirlenmiş çerçeve hesap planında yer alan hesaplardan oluşmaktadır. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer almamakla birlikte, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer alan herhangi bir hesabın kullanılması gerekliliği ortaya çıkarsa Yönetmelik'teki hesap planına ilave hesap eklemeye veya çıkarmaya, Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı yetkilidir.

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

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

- a) Mizan cetveli
- b) Temel mali tablolar
 - 1) Bilanço
 - 2) Faaliyet sonuçları tablosu
 - 3) Nakit akış tablosu
- c) Diğer mali tablolar
 - 1) Bütçe uygulama sonuçları tablosu
 - 2) Gelirlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu
 - 3) Giderlerin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
 - 4) Giderlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu
 - 5) Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
 - 6) Bütçe giderlerinin kurumsal sınıflandırılması tablosu

- 7) Bütçe giderlerinin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
- 8) Bütçe giderlerinin finansal sınıflandırılması tablosu
- 9) Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
- 10) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu.

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

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

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

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

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

İç kontrol sistemi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Beşinci kısmında düzenlenmiştir. İç kontrol, idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata

uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçler ile iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür.

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

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

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

Büyükorhan Belediyesi tarafından iç kontrol sisteminin kurulması ve uygulanması kapsamında yapılan incelemeler sonucunda iç kontrol sistemleri ile ilgili tespitler aşağıda kısaca belirtilmiştir:

Kontrol Ortamı Standartları

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları tam ve açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilememiştir. İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili bilgilendirme çalışmaları yeterlidir. Personelin işe alınması, yer değiştirilmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası ile belirlenmemiştir.

Risk Değerlendirme Standartları

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun “Stratejik Plan ve Performans Programı” başlıklı 41'inci maddesine göre nüfusu 50.000'in üstünde olan belediyelerde stratejik plan yapılması zorunludur. Harmancık Belediyesinin ilgili madde gereğince nüfusu 50.000'in altında olduğundan Stratejik Plan hazırlama zorunluluğu yoktur.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmamıştır. Risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri ve sorumluları belirlenmemiştir. Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'a uygun olarak kurulmamıştır. Kamu idaresinin ön mali kontrol önergesi yoktur.

Bilgi ve İletişim Standartları

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmış, üst yönetici ve harcama birimlerinde imzalanmıştır. İdarenin Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı güncel değildir.

İzleme Standartları

İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu oluşturulmamıştır. Kamu İdaresine tahsis edilmiş iç denetçi kadrosu bulunmamaktadır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin 2024 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: Taşınmaz Kayıtlarının Gerçek Durumu Yansıtması

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

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3'üncü maddesinde, kamu kaynağı olarak sayılan taşınmazların, mali saydamlığı ve hesap verebilirliği sağlayacak şekilde kayıtlara alınması gerekmektedir. Bu itibarla, taşınmazların fiili envanterinin yapılması ve mevzuata uygun olarak belirlenen değerler üzerinden mali tablolara alınması önem arz etmektedir. Kamu idarelerince yapılacak envanter çalışmaları, 02.10.2006 tarih ve 26307 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'te düzenlenen kayıt işlemleri çerçevesinde yürütülmektedir.

Mezkûr Yönetmelik'in "Kayıt ve kontrol işlemleri" başlıklı 5'inci maddesinde; taşınmazların, maliyet bedeli veya rayiç değer üzerinden kayıtlara alınması gerektiği ifade edilmiş, geçici 1'inci maddesinde ise, değer tespitlerinin sonuçlandırıp taşınmazların gerçek değeri üzerinden raporlanması için 31.12.2017 tarihine kadar süre tanınmıştır.

Aynı Yönetmelik'in "Cins tashihlerinin yapılması" başlıklı 10'uncu maddesine göre; kamu idarelerince; mülkiyetlerinde, yönetimlerinde ve kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, taşınmazların mevcut kullanım şekli ile kayıtlara alınması ve cins tashihi işlemlerinin yapılması gerekmektedir.

Envanteri tamamlanan, gerçek değeri tespit edilen ve cins tashihi işlemi yapılan taşınmazlar, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 188-193'üncü maddeleri arasında yer alan düzenlemeler uyarınca varlığın cinsine göre ilgili hesaplara kaydedilerek izlenmektedir.

Yapılan incelemede, taşınmaz envanter işlemlerinin tamamlanmaması ve taşınmazların mevcut kullanım şekli ile ilgili cetvellere kayıtlarının yapılmaması nedeniyle, 2024 yılı bilançosunda yer alan 250-Arazi ve Arsalar Hesabı, 251-Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı,

252-Binalar Hesabı, 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabı ve 500-Net Değer Hesabının doğru bilgileri yansıtmadığı görülmüştür.

Sonuç olarak; tüm taşınmazların tespiti, mevcut kullanım şekliyle kayda alınması, maliyet, rayiç ya da iz bedellerinin belirlenmesi ve muhasebe birimlerince ilgili varlık hesaplarına ait kayıt ve güncelleme işlemlerinin yapılması gerekmektedir.

BULGU 2: İller Bankası Ortaklık Payının Muhasebe Kayıtlarında Eksik Yer Alması

İller Bankası Anonim Şirketinin sermayesine iştirak edilmiş olan ortaklık paylarının eksik kaydedildiği görülmüştür.

6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun' un 4' üncü maddesinin 1' inci fıkrasında belediyelerin bankanın ortakları olduğu, 3' üncü fıkrasında ise belediyelere dağıtılacak vergi gelirleri paylarının yüzde iki oranında kesilecek miktarının Bankanın sermayesine ekleneceği belirtilmektedir.

Diğer Taraftan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 240-Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının niteliğini açıklayan 178'inci maddesinde; kanuni yetkilere dayanılarak mali kuruluşların sermayesine iştirak edilen tutarlar ve bu sermaye tutarlarının işletilmesinden doğan kar ve zararlar, bütçeye iade olunan tutarlar ile bu kuruluşlara ikrazen verilen ve mahsup edilen tutarlar bu hesapta izlenmesi gerektiği ifade edilmektedir.

Yapılan incelemede, İdarenin İller Bankası Anonim Şirketine olan iştirakinin denetim yılı itibariyle 2.981.246,43 TL olmasına rağmen, 240-Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında bu payın 16.055 TL olarak yer aldığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin mali tablolarının tam ve doğru bilgi sunabilmesi için ortaklık paylarının tamamının ilgili hesapta izlenmesi gerekmektedir.

BULGU 3: İktisadi Faaliyet Konusu Olmayan Giderlere İlişkin KDV'nin İndirim Konusu Yapılması

Belediyenin iktisadi faaliyetleri dışında yürüttüğü hizmetler kapsamında yapmış olduğu giderlere ilişkin katma değer vergisinin, giderleştirilmesi veya aktifleştirilmesi gerekirken indirim konusu yapıldığı görülmüştür.

3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nun 1/3-g maddesinde; genel ve katma bütçeli idarelere, il özel idarelerine, belediyeler ve köyler ile bunların teşkil ettikleri birliklere, üniversitelere, dernek ve vakıflara, her türlü mesleki kuruluşlara ait veya tabi olan veyahut bunlar tarafından kurulan veya işletilen müesseseler ile döner sermayeli kuruluşların veya bunlara ait veya tabi diğer müesseselerin ticari, sınai, zirai ve mesleki nitelikteki teslim ve hizmetlerinin Katma Değer Vergisine (KDV) tabi olduğu hüküm altına alınmıştır.

Katma Değer Vergisi Genel Uygulama Tebliği'nin "1.B.2 Kamu kurum ve kuruluşları, dernek ve vakıflar ile mesleki kuruluşların vergilendirilmesi" başlıklı bölümünde; *"3065 sayılı Kanunun (1/3-g) maddesinde sayılan; genel bütçeye dâhil idareler, özel bütçeli idareler, il özel idareleri, belediyeler ve köyler ile bunların teşkil ettikleri birlikler, üniversiteler, dernek ve vakıflar ile her türlü mesleki kuruluşların ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyet kapsamına girmeyen, kuruluş amaçlarına uygun teslim ve hizmetleri vergiye tabi değildir..."* denilmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "191 İndirilecek katma değer vergisi hesabı" başlıklı 153'üncü maddesinde ise; *"(2) Mahalli idareler, bir bedel karşılığı satmak üzere ürettikleri mal veya hizmetin üretim girdisi olarak satın aldıkları mal veya hizmetlere ilişkin olarak ödemiş oldukları Katma Değer Vergisini indirim konusu yaparlar. Bunun dışında kurumun satışa konu olmayan kamu hizmeti üretiminde nihai tüketici olarak kullanmak veya tüketmek üzere satın alınmış mal veya hizmet için ödenen Katma Değer Vergisi indirim konusu yapılmaz ve bu tutarlar ilgili gider hesabı veya varlık hesabına yapılacak muhasebe kaydında maliyet bedeline ilave edilir."* denilmektedir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden anlaşılabacağı üzere; belediyelerin ticari, sınai, zirai ve mesleki nitelikteki teslim ve hizmetleri kapsamında sayılmayan ve kuruluş amaçlarına uygun teslim ve hizmetlerinin 3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu kapsamına girmediği, bu sebeple de belediyelerin kurumsal anlamda katma değer vergisi mükellefi olmadığı açıktır. Ancak yasal düzenlemede belirtilen katma değer oluşturan faaliyetleri icra etmeleri halinde, sadece belirtilen faaliyetler açısından KDV mükellefi olmaktadır. Buna göre belediyelerin, kuruluş amaçlarına uygun teslim ve hizmetleri ile ilgili işlemleri dolayısıyla yüklendikleri KDV tutarlarını indirim konusu yapmamaları, indirim konusu yapılmayacak olan bu tutarların yapılan alımın mahiyetine göre 630-Giderler Hesabına veya bilançoda yer alan bir varlığa ait ise ilgili varlık hesabına kaydedilmesi gerekmektedir.

Belediyenin, kuruluş amacına uygun hizmetlerinden dolayı yapılan her türlü alım, yapım veya bakımda ortaya çıkan katma değer vergisini 191- İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabında takip ettiği ve bunun neticesinde;

- 630-Giderler Hesabının eksik ve bunun sonucu olarak 590-Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabının fazla görünmesine,

- KDV aktifleştirilecek bir unsura ilişkin ise ilgili hesabın (150, 255 vb.) eksik görünmesine,

- Ay sonlarında 191-İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabı ile 391-Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabının mahsup edilmesi sonucu oluşan 190-Devreden Katma Değer Vergisi Hesabının ise fazla görünmesine sebebiyet verilmektedir.

Belediyenin kuruluş amaçlarına uygun iktisadi faaliyet dışındaki tüm faaliyetleri ile ilgili mal ve hizmetler için ödedikleri Katma Değer Vergisinin ya giderleştirmek ya da söz konusu Katma Değer Vergisi aktifleştirilecek bir unsura ilişkin ise aktifleştirmek sureti ile muhasebe kayıtlarına alınması gerekmektedir.

BULGU 4: Maddi Duran Varlıklar İçin Ayrılması Gereken Amortismanların Hatalı Hesaplanması

Kamu idaresinin duran varlıkları için amortisman ve tükenme payı ayrılmasında hatalı uygulama yapıldığı görülmüştür.

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

47 Sıra Numaralı Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nin;

“Amortisman ve tükenme payına tabi duran varlıklar” başlıklı 3'üncü maddesinde, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde muhasebe sistemine dâhil edilen maddi duran varlıklardan; arazi ve arsalar, yapım aşamasındaki sabit varlıklar, varlıkların elde edilmesi için verilen avans ve krediler ile tarihi yapılar, tarihi veya sanat değeri olan demirbaşların amortismanına tabi olmadığı,

“Amortisman ve tükenme payına tabi tutulan varlıkların değeri” başlıklı 4’üncü maddesinde, duran varlıkların amortisman ve tükenme payına tabi değerlerinin maliyet bedeli olduğu, maliyet bedelinin ise, bir varlığın satın alınması, üretilmesi veya değerinin artırılması için yapılan harcamalar veya verilen kıymetlerin toplamından oluştuğu,

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

“Amortisman ve tükenme payının muhasebeleştirilmesi” başlıklı 8’inci maddesinde ise, ayrılan amortisman ve tükenme paylarının 630-Giderler Hesabına borç, ilgisine göre 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabı, 268-Birikmiş Amortismanlar Hesabı, 278-Birikmiş Tükenme Payları Hesabı veya 299-Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak kaydedileceği

ifade edilmiştir.

“Amortisman tabi duran varlıkların deftere kaydedilmesi” başlıklı 9’uncu maddesinde de, amortisman tabi her bir varlığın Duran Varlıklar Amortisman Defterine kayıt usulleri detaylı bir şekilde anlatılmıştır.

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

Sözü edilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, amortisman tabi varlıklar için bir varlığın amortismanının ancak varlığın maliyet bedeli kadar olabileceği, varlığın maliyet bedeline ulaşıncaya kadar her yıl amortisman ve tükenme payının ayrılması gerektiği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede, amortisman tabi olan varlıklardan bazıları için hiç amortisman ayrılmadığı, bazıları için ise varlık değerinden daha fazla tutarda amortisman ayrıldığı görülmüştür.

Sonuç olarak, kamu idaresi mülkiyetindeki varlıkların amortisman ve tükenme paylarının bahsedilen mevzuat hükümlerine uygun olarak ayrılması gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Taşınır Mal Yönetmeliğine Aykırı Uygulamaların Bulunması

Taşınırlar için yapılan işlemlerde Taşınır Mal Yönetmeliği ile Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne aykırı uygulamaların bulunduğu görülmüştür.

A) Dayanıklı Taşınırların Taşınır Teslim Belgesi Verilmesi ve Ortak Kullanım Alanlarında Dayanıklı Taşınır Listesinin Düzenlenmemesi

İdare tarafından kullanıma verilen dayanıklı taşınırlar için taşınır teslim belgesi düzenlenmediği ve ortak kullanım alanlarında dayanıklı taşınırlar listesi bulundurulmadığı görülmüştür.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Dayanıklı taşınırların kullanıma verilmesi" başlıklı 23'üncü maddesinde;

"(1) Tesis, taşıt ve iş makineleri haricindeki dayanıklı taşınırlar Taşınır İstek Belgesi düzenlenmek suretiyle talep edilir. Talep edilen dayanıklı taşınırlar ilgisine uygun Taşınır Teslim Belgesi düzenlenerek kullanıma verilir.

(2) Kara taşıt ve iş makinelerinin yetkili makamın onayına istinaden yönetiminden sorumlu görevliye veya kullanıcıya verilmesinde ilgisine uygun Taşınır Teslim Belgesi düzenlenir.

(3) Kara taşıtlarının dışındaki taşıtların sorumluya veya kullanıcılarına devir ve teslimine ilişkin usul ve düzenlenecek belgeler kamu idarelerince ayrıca belirlenir.

...

(6) Taşınırlar; oda, büro, bölüm, geçit, salon, atölye, garaj, servis ve bahçe gibi ortak kullanım alanlarına Dayanıklı Taşınırlar Listesi düzenlenmek ve istek yapan birim yetkilisinin ve/veya varsa ortak kullanım alanı sorumlusunun imzası alınmak suretiyle verilir." düzenlemeleri yer almaktadır.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere tesis, taşıt ve iş makineleri

haricindeki taşınır lar kullanıcısına Taşınır Teslim Belgesi düzenlenerek verilmelidir. Ayrıca ortak kullanım alanlarında bulunan taşınır lar için dayanıklı taşınır lar listesinin düzenlenmesi ve ilgililerce imzalanması gerekmektedir. İdare'nin hüküm ve tasarrufunda bulunan taşınır ların takip ve kontrolünün yapılması, olası bir zarar yahut kayıp durumunda sorumluların tespit edilmesi yönünden mevzuatın öngördüğü söz konusu işlemlerin yapılması önem arz etmektedir.

Sonuç olarak, dayanıklı taşınır ların kullanıma verilmesi ve ortak kullanım alanlarında yer alan dayanıklı taşınır ların listesinin düzenlenmesi işlemlerinin mevzuat hükümlerine göre yerine getirilmesi gerekmektedir.

B) Taşınır İşlemleriyle İlgili Görevlendirmelerin Yapılmaması

İdarede taşınır işlemleri için görevlendirilmiş taşınır kontrol yetkilisi ve taşınır konsolide görevlisinin bulunmadığı görülmüştür.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde; taşınır konsolide görevlisi, taşınır kayıt yetkililerinden aldığı harcama birimi taşınır hesaplarını konsolide ederek taşınır hesap cetvellerini hazırlamak ve biriminin bir üst teşkilattaki taşınır konsolide görevlisine vermekle sorumlu olan görevlileri, taşınır kontrol yetkilisi ise taşınır kayıt yetkilisinin hazırlamış olduğu taşınır mal yönetim hesabına ilişkin belge ve cetvellerin mevzuata ve mali tablolara uygunluğunu kontrol eden, Harcama Birimi Taşınır Mal Yönetim Hesabı Cetvelini imzalayan ve bu konularda harcama yetkilisine karşı sorumlu olan görevlileri ifade etmektedir.

Yapılan incelemede, üst yönetici tarafından görevlendirilmiş taşınır konsolide görevlisi ve taşınır kontrol yetkilisi bulunmadığı görülmüştür. Taşınır iş ve işlemlerinin mevzuatın öngördüğü biçimde etkin ve sağlıklı işlemesi yönünden gerekli görevlendirmelerin yapılması gerekmektedir.

C) Taşınır Mal Yönetim Hesabının Oluşturulmaması

İdarenin taşınır kayıt ve işlemlerinin usulüne uygun yapılıp yapılmadığının kontrol ve denetimine yönelik önem arz eden taşınır mal yönetim hesabının oluşturulmadığı görülmüştür.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Taşınır mal yönetim hesabı" başlıklı 34'üncü maddesinin birinci fıkrasında; taşınır mal yönetim hesabının, 5018 sayılı Kanun'un kaynakların kullanılması ve yönetilmesi konusunda harcama birimi ve harcama yetkililerine yüklediği sorumluluğun gereği olarak taşınır kayıt ve işlemlerinin usulüne uygun yapılıp yapılmadığının

harcama yetkilisi tarafından kontrol ve denetimine esas olmak üzere taşınır kayıt yetkilisi tarafından harcama birimleri itibarıyla hazırlanacağı ve taşınır kontrol yetkilisince kayıt ve belgeler ile mali tablolara uygunluğu kontrol edilerek imzalanacağı, taşınır mal yönetim hesabında; önceki yıldan devredilen, yılı içinde giren, çıkan ve ertesi yıla devredilen taşınırlar ile yılsonu sayımında bulunan fazla ve noksanların gösterileceği, aynı maddenin ikinci fıkrasında ise; taşınır mal yönetim hesabının, yıl sonu sayımına ilişkin Sayım Tutanağı, Taşınır Sayım ve Döküm Cetveli, Harcama Birimi Taşınır Mal Yönetim Hesabı Cetveli ile yıl sonu itibarıyla en son düzenlenen Varlık İşlem Fişinin sıra numarasını gösterir tutanak cetvellerinden oluştuğu belirtilmiştir.

Sonuç olarak, belirtilen mevzuat hükümlerine göre İdare tarafından taşınır mal yönetim hesabı ile hesapta yer alan cetvellerin hazırlanması gerekmektedir.

BULGU 2: Taşınmaz Kiralamalarına Yönelik Uygulamalarda Hatalar Bulunması

İdare tarafından ihale suretiyle kiraya verilen taşınmaz işlemlerinde kira sözleşmelerinin noter tescillerinin yapılmadığı ve kesin teminat tutarlarının artan kira bedeli oranında güncellenmediği görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Sözleşme yapılmasında müteahhit veya müşterinin görev ve sorumluluğu" başlıklı 57'nci maddesinde; sözleşme yapılması gerekli olan hallerde ihale komisyonunun verdiği kararın ita amirince onaylanmasından sonra 15 gün içinde ihaleyi kazanan istekli noterlikçe tescil edilmiş sözleşmeyi idareye vermelidir. Taşınmazlara ait kira sözleşmelerinin Kanun'a uygun olarak kiracı tarafından noterlikçe tescil ettirildikten sonra idareye verilmesi yapılan işlemin hukuka uygun gerçekleştirilmesi açısından önem arz etmektedir.

Aynı Kanun'un "Kesin teminat" başlıklı 54'üncü maddesinde ise; ihale bedeli üzerinden hesaplanmak suretiyle %6 oranında kesin teminat alınacağı belirtilerek müteahhit veya müşterinin bu zorunluluğa uymaması halinde, protesto çekmeye ve hüküm almaya gerek kalmaksızın ihalenin bozulacağı ve varsa geçici teminatının gelir kaydedileceği hüküm altına alınmıştır.

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun kira bedelinin belirlenmesini düzenleyen 344'üncü maddesinde, kira bedellerinin ilk beş yıl boyunca TÜFE'deki on iki aylık ortalama artış oranını geçmemek koşuluyla sözleşmede belirlenen oranda artırılacağı, beş yıldan uzun süreli veya beş yıldan sonra yenilenen kira sözleşmelerinde ve bundan sonraki her beş yılın

sonunda yeni kira yılında uygulanacak kira bedelinin ise, TÜFE’deki on iki aylık ortalama artış oranı, kiralananın durumu ve emsal kira bedelleri göz önünde tutularak hâkim tarafından belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

İdare tarafından ihalesi yapılan taşınmazlara ilişkin ihale şartname ve sözleşmelerinde kesin teminat tutarının ihale edilen cari yıl kira bedeli üzerinden taşınmazın kiralandığı süre dikkate alınarak hesaplanması, yıllar itibarıyla ve en fazla 5 yıl geçerli olmak üzere Tüketici Fiyatları Endeksinin on iki aylık ortalamasındaki artış yüzdesine göre güncellenen bedeller üzerinden, 5 yıldan sonra ise günün emsal ve rayiçlerine göre güncellenen bedeller üzerinden ek kesin teminat alınması gerekmektedir.

Sonuç olarak, İdare tarafından kiralanan taşınmazlara ilişkin sözleşmelerin noterlik tarafından tescil edilmesi, kira artışlarının yıllık ve 5 yıllık sürelerle göre güncellenmesi bunun devamında ise yeni duruma göre ek kesin teminat alınması gerekmektedir.

BULGU 3: Kiraya Verilen Taşınmazların Sürelerinin İhale Yapılmaksızın Uzatılması

Belediyenin mülkiyetinde bulunan ve kiraya verilen çeşitli taşınmazlardan sözleşme süreleri dolanların, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’na göre yeniden ihale yapılarak kiraya verilmesi gerekirken, encümen kararı ile kira sürelerinin uzatıldığı görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun 1’inci ve 35’inci maddelerinde, belediyelerin kiraya verme işlemlerini bu Kanun hükümlerine ve sayılan ihale usullerine göre yapacağı belirtilmiştir. Kanun’un “İlkeler” başlıklı 2’nci maddesinde, amacının ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması olduğu açıkça ifade edilmiştir. Aynı Kanun’un “Kiralarda sözleşme süresi” başlıklı 64’üncü maddesinde ise kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira sürelerinin 10 yıldan çok olamayacağı belirtilmiştir.

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu’nun 339’uncu maddesinin ikinci fıkrasında, Kamu İdare ve kuruluşlarının, hangi usul ve esaslar içinde olursa olsun yaptıkları bütün kira sözleşmelerine Kanun’un konut ve çatılı işyeri kiralarna ilişkin hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiş; 347’nci maddesinin birinci fıkrasında, 10 yıllık uzama süresi sonunda, bu süreyi izleyen her uzama yılının bitiminden en az üç ay önce bildirimde bulunmak koşuluyla, kiraya verenin herhangi bir sebep göstermeksizin sözleşmeye son verebileceği düzenlenmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 18'inci ve 34'üncü maddelerinde; taşınmazların üç yılı geçmemek üzere kiraya verilmesine belediye encümeninin, üç yıldan fazla süreyle kiraya verilmesine Belediye Meclisinin yetkili olduğu hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, İdare tarafından kiraya verilen toplam 37 adet taşınmazdan 29 adedinin kira sürelerinin yeniden ihale yapılmaksızın encümen kararlarıyla uzatıldığı görülmüştür.

Sonuç olarak, sözleşme süresi dolmuş olan taşınmazların kira süreleri uzatılmaksızın ihaleye çıkılması ve mevzuatta belirtilen sürele uygun olarak kira sözleşmelerinin düzenlenmesi gerekmektedir.

BULGU 4: Ödenek Üstü Harcama Yapılması

Sermaye giderleri bütçe tertibine tahsis edilen ödeneğin üzerinde harcama yapıldığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun;

“Ödeneklerin Kullanılması” başlıklı 20'nci maddesinin (d) bendinde;

“Kamu idareleri, bütçelerinde yer alan ödeneklerin üzerinde harcama yapamaz. Bütçeyle verilen ödenekler, tahsis edildikleri amaçlar doğrultusunda yılı içinde yaptırılan iş, satın alınan mal ve hizmetler ile diğer giderlerin karşılanmasında kullanılır. Ancak, ait olduğu malî yılda ödenemeyen ve emanet hesabına alınamayan zamanaşımına uğramamış geçen yıllar borçları ile ilama bağlı borçlar, ilgili kamu idaresinin cari yıl bütçesinden ödenir.”

“Harcama yetkisi ve yetkilisi” başlıklı 31'inci maddesinin son fıkrasında;

“Harcama yetkilileri bütçede öngörülen ödenekleri kadar, ödenek gönderme belgesiyle kendisine ödenek verilen harcama yetkilileri ise tahsis edilen ödenek tutarında harcama yapabilir.”

“Ödenek üstü harcama” başlıklı 70'inci maddesinde ise;

“Kamu zararı oluşturmamakla birlikte bütçelere, ayrıntılı harcama programlarına, serbest bırakma oranlarına aykırı olarak veya ödenek gönderme belgelerindeki ödenek miktarını aşan harcama talimatı veren harcama yetkililerine, her türlü aylık, ödenek, zam ve

tazminat dahil yapılan bir aylık net ödemeler toplamının iki katı tutarına kadar para cezası verilir.” denilmektedir.

Mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere ödenek miktarını aşan harcama yapılamayacağı, bu hükme aykırı işlem tesis edenler hakkında ise para cezası uygulanacağı ifade edilmektedir.

Yapılan incelemede, sermaye giderlerine ait bütçe tertibinde 180.533,03 TL ödenek üstü harcama yapıldığı görülmüştür.

Sonuç olarak, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasının sağlanabilmesi için bütçe hedef ve tutarlarına bağlı kalınması gerekmektedir.

BULGU 5: İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması

Belediyede çalışan işçilerin sosyal hakları olan yıllık ücretli izinlerinin zamanında düzenli olarak kullandırılmadığı ve bu nedenle birikmiş yıllık izin sürelerinin bulunduğu görülmüştür.

Anayasa’nın “*Çalışma şartları ve dinlenme hakkı*” başlıklı 50’nci maddesinde; dinlenmenin çalışanların hakkı olduğu ve bu haklar ile şartlarının kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

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 ile işverence tutulması zorunlu kayıtların şekline ilişkin hususların ilgili Bakanlık tarafından hazırlanacak bir Yönetmelik ile gösterileceği belirtilmiştir.

Bu Kanun hükmüne istinaden 03.03.2004 tarih ve 25391 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliği'nde de yıllık izinlerin kullanımı ile ilgili olarak İş Kanunu'na benzer düzenlemeler yapılmıştır.

Aynı Kanun'un 103'üncü maddesinde ise yıllık ücretli izni bu Kanun'un 56'ncı maddesine aykırı olarak bölen veya hak edilmiş izni kullanmadan iş sözleşmesinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya belirtilen Yönetmelik'in esas ve usullerine aykırı olarak izin kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için ikiyüzyirmi Türk Lirası (2024 yılında 2.666 TL) idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

Ayrıca Cumhurbaşkanlığı'nın 17.05.2024 tarih ve 32549sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Tasarruf Tedbirleri konulu 2024/7 sayılı Genelgesinde; 4857 sayılı Kanun kapsamında çalışan işçilerin yıl içinde kazandıkları yıllık ücretli izin sürelerinin ilgili yıl içerisinde, önceki yıllarda hak kazanıp kullanmadıkları yıllık izin sürelerinin de yürütülen hizmetlerde aksamaya sebep olmayacak şekilde azami 3 yıl içerisinde kullandırılması gerektiği belirtilmiştir.

Yukarıda yer alan düzenlemelere göre işverenin yıllık izinleri kullandırma yükümlülüğünü yerine getirmemesi ve işçinin de izin hakkından feragat etmesi mümkün değildir. Diğer taraftan işçiler emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuat hükümleri gereği yıllık izin hakları ücrete dönüşmekte ve yıllık izin karşılığı yapılacak olan bu ücret ödemesi de işçinin son ücreti üzerinden yapılacağından yüksek tutarlarda ödeme yapılmasına neden olmaktadır. Ayrıca Anayasal bir hak olan yıllık izinlerin kullandırılmaması durumunda idareler, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 103'üncü maddesi gereğince idari para cezası ile karşı karşıya kalabilmektedir.

Yapılan incelemede Belediyede görev yapan 8 işçinin 50 günün üzerinde kullanılmamış izinlerinin olduğu tespit edilmiştir. Bu işçilere emekli olduklarında veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde son ücreti dikkate alınarak izin ücreti ödeneceğinden bu durum idareler açısından öngörülemez giderlerin ortaya çıkmasına neden olacaktır.

Belirtilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar çerçevesinde işçilerin yıllık ücretli izinlerinin, mevzuata uygunluk ve bütçeye ek mali külfet getirmemesi amacıyla biriktirilmeden, zamanında ve düzenli olarak kullandırılmasının sağlanması gerekmektedir.

BULGU 6: Yevmiye Defterinde Boş Yevmiye Numaralarının Bulunması, Geriye Dönük Kayıt Yapılması

İdarenin muhasebe işlemlerinde, yevmiye numaralarının müteselsil olarak sıralanmadığı, bazı numaraların atlanarak kayıt yapıldığı, bazı kayıtların geriye dönük gerçekleştirildiği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin;

“Yevmiye sistemi, muhasebeleştirme belgeleri ve açılış kayıtları” başlıklı 43'üncü maddesinin dördüncü fıkrasında;

“Muhasebeleştirme belgelerinin yevmiye tarih ve numarası sütunlarına, gerçekleşen işlemlerin kayda geçirildikleri tarih ile hesap döneminin başında (1)'den başlayıp, hesap döneminin sonuna kadar devam eden birer numara verilir. Gerek yevmiye defteri ve gerekse büyük defter ve yardımcı defter kayıtlarında bu yevmiye numaraları esastır.”

“Kullanılacak Defterler ve Kayıt Düzeni” başlıklı 44'üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde ise;

“Yevmiye defteri, kayda geçirilmesi gereken işlemlerin yevmiye tarih ve numarasıyla ve maddeler halinde düzenli olarak yazıldığı müteselsil sıra numaralı defterdir. Yevmiye defterine açılış kaydı yapıldıktan sonra, günlük işlemler muhasebeleştirme belgelerine dayanılarak kaydedilir.” hükümleri yer almaktadır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre ödeme emri belgeleri ve muhasebe işlem fişlerinin birbirlerini takip eden yevmiye numaraları ile numaralandırılması, arada numara atlanmaması gerekmektedir. İdarenin muhasebe işlem fişi ve ödeme emri belgelerinde yapılan incelemede, yevmiye numaralarının mevzuatın öngördüğü şekliyle teselsül etmediği, geriye doğru kayıtların gerçekleştirildiği ayrıca boş yevmiyelerin bırakıldığı görülmüştür.

Muhasebe işlemlerinin doğruluğu ve güvenilirliğinin sağlanması yönünden kayıtların mevzuatın öngördüğü şekliyle yapılması 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>