T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

BURSA NİLÜFER BELEDİYESİ

2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu

www.balioglu.net

Kasım 2020

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ 1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU 8
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU 8
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI 8
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ 9
6. DENETİM GÖRÜŞÜ 11
7. DENETİM BULGULARI 11
8. EKLER 22

www.balioglu.net

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1:Kurumun Kadro Sayıları ile Fiilen Çalışan Personel Sayısı 4
Tablo 2: Belediyenin Sermaye Ortağı Olduğu Şirketler 4
Tablo 3: 2017-2019 Dönemi Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri 5
Tablo 4: 2017-2019 Dönemi Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri 5
Tablo 5: 2019 Yılı Bütçe Gider Tahmini ve Gerçekleşen Tutar 6
Tablo 6: 2019 Yılı Bütçe Gelir Tahmini ve Gerçekleşen Tutar 6

www.balioglu.net

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanakları

1. Kamu Kurumlarına Tahsis Edilen ve Kamu Kurumlarınca Belediyeye Tahsisi Yapılan Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi

2. Taşınmazların Envanter ve Muhasebe Kayıtlarının Mevzuata Uygun Yapılmaması

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Mevduat Faiz Gelirlerinin Net Tutar Üzerinden Muhasebeleştirilmesi

2. Fiyat Farkı Ödemelerinden Ek Kesin Teminat Alınmaması

3. Süreklilik Arz Eden Hizmet Alımında İşin Süresinin Uzatılması Suretiyle İş Artışı Yapılması

4. Temsil Ağırlama Ödeneğinin Belediye Başkanlık Makamı Dışında Diğer Birimlerce Kullanılması

5. Yıllara Yaygın Hizmet Alım İhalesinde Mevzuata Uyulmaması

6. Yüklenici Firmanın Kendi Malı Olan Araçların Şartnamede Belirtilen Özellikleri Karşılamıyor Olması

7. İşçilere Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması

8. Hizmet Alımı Suretiyle Yakıt Bedeli Dâhil Olacak Şekilde Taşıt Kiralanması

9. Taşınmaz Kiralamalarında Mevzuata Uygun Olmayan Uygulamaların Bulunması

www.balioglu.net

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Nilüfer Belediyesi tüm hizmetlerini; 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'na göre gerçekleştirmektedir.

Bu kanunların dışında hizmet alanlarına göre tabi olunan temel yasal mevzuat aşağıda gösterilmiştir:

- 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası
- 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
- 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu
- 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu
- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
- 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun
- 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun
- 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun
- 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
- 1608 sayılı Umuru Belediyeye Müteallik Ahkamı Cezaiye Hakkında 16 Nisan 1340 Tarih ve 486 Numaralı Kanunun Bazı Maddelerini Muaddil Kanun
- 5326 sayılı Kabahatler Kanunu
- 3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun
- 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu
- Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

www.balioglu.net

İlçe Belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14 ve 15'inci maddesi ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'nci maddelerinde düzenlenmiştir. Büyükşehir ilçe belediyelerinin bazı mahalli müşterek nitelikli hizmetleri sunmasının yanı sıra ulaşım, alt yapı, imar ve bütçe gibi birçok konuda büyükşehir belediyesinin denetimi ve koordine edici yetkisi altında bulunmaktadır. 5216 sayılı Kanun'un 10'uncu maddesinde, yetki ve imtiyazlarla ilgili olarak "*büyükşehir ve ilçe belediyeleri; görevli oldukları konularda bu Kanunla birlikte Belediye Kanunu ve diğer mevzuat hükümleri ile ilgisine göre belediyelere tanınan yetki, imtiyaz ve muafiyetlere sahiptir*" hükmü yer almaktadır.

Buna göre, ana başlıklar itibarıyla, ilçe belediyelerinin yetki, görev ve sorumlulukları şunlardır:

İmar, coğrafî ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor orta ve yükseköğrenim öğrenci yurtları; kadınlar ve çocuklar için konukevleri açma; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; gıda ile ilgili olanlar dâhil birinci sınıf gayrisıhhî müesseseleri ruhsatlandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Gıda bankacılığı yapabilir. Her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapabilir, sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütebilir, geliştirebilir ve bu amaçla sosyal tesisler kurabilir, meslek ve beceri kazandırma kurslarını açabilir, işletebilir veya işlettirebilir.

Belediyeler sahip oldukları yasal yetkiler neticesinde yönetmelik çıkarmak, emir vermek, belediye yasakları koymak ve uygulamak ve kanunlarda verilen cezaları uygulamak ile yetkilidirler. Gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri ile ilgili olarak kanunlarda belirtilen izin ya da ruhsatların verilmesi de belediyenin yetki ve görevidir.

Belediyeye ait olan vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarının tarh, tahakkuk ve tahsilinin yapılması özel kanunlara göre belediyelere aittir.

Mahalli idare birimi olan belediyeler üzerinde merkezi idarenin vesayet yetkisi, Cumhurbaşkanı hükümet sisteminden önce tek başına İçişleri Bakanlığı tarafından kullanılmaktaydı. Cumhurbaşkanı hükümet sisteminden sonra İçişleri Bakanlığına bağlı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü adı altında,

www.balioglu.net

10.07.2018 tarih ve 30474 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bünyesinde kurulmuştur.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminden sonra mahalli idareler alanında İçişleri Bakanlığı ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı görevlendirilmiştir. Denetim ve soruşturma İçişleri Bakanlığı tarafından yürütülmektedir.

Mahalli idarelerin iş ve işlemlerine dair mevzuatla verilen görev ve hizmetleri yapmak, takip etmek, sonuçlandırmak ve geliştirmek, mahalli idare yatırım ve hizmetlerinin kalkınma planları ile yıllık programlara uygun şekilde yapılmasını gözetmek, Mahalli idareler personelinin hizmet içi eğitimini planlamak ve uygulanmasını takip etmek, Mahalli idarelerin teşkilat, araç ve kadro standartlarını tespit etmek gibi konularında ise Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü yetkilidir.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Belediye teşkilâtı, norm kadroya uygun olarak yazı işleri, malî hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşur.

www.balioglu.net

Beldenin nüfusu, fizikî ve coğrafî yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak, norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak gerektiğinde sağlık, itfaiye, imar, insan kaynakları, hukuk işleri ve ihtiyaca göre diğer birimler oluşturulabilir. Bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi belediye meclisinin kararıyla olur.

Nilüfer Belediyesinde Başkana bağlı 6 başkan yardımcısı bulunmaktadır. Bunlardan 3 başkan yardımcısı kadrolu iken 3 başkan yardımcısı meclis üyeleri arasından görevlendirilmiştir.

Belediyenin teşkilat yapısında; doğrudan Başkana bağlı 3 adet birim belirlenmiştir. Bunlar Özel Kalem Müdürlüğü, Teftiş Kurulu Müdürlüğü ve Strateji Geliştirme Müdürlüğüdür.

Belediyenin 24 adet hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili başkan yardımcılığına bağlıdır. Bunlar; Fen İşleri Müdürlüğü, Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü, İmar ve Şehircilik Müdürlüğü, Plan ve Proje Müdürlüğü, Hukuk İşleri Müdürlüğü, Emlak ve İstimlak Müdürlüğü, Kütüphane Müdürlüğü, Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü, Belediye Tiyatro

Müdürlüğü, Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü, Muhtarlık İşleri Müdürlüğü, Mali Hizmetler Müdürlüğü, İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürlüğü, Zabıta Müdürlüğü, Ruhsat ve Denetim Müdürlüğü, Yazı İşleri Müdürlüğü, Gençlik ve Spor Müdürlüğü, Sosyal Destek Hizmetleri Müdürlüğü, Destek Hizmetleri Müdürlüğü, Bilgi İşlem Müdürlüğü, Temizlik İşleri Müdürlüğü, Park ve Bahçeler Müdürlüğü, Veteriner İşleri Müdürlüğü, Çevre Koruma ve Kontrol Müdürlüğüdür.

Nilüfer Belediyesi personeline ilişkin bilgiler tabloda detaylandırılmıştır.

Tablo 1:Kurumun Kadro Sayıları ile Fiilen Çalışan Personel Sayısı

Personel İstihdam Türü	Norm Kadro Sayısı	Fiili Çalışan Sayısı
Memur	797	334
Sözleşmeli Personel	-	58
Kadrolu İşçi	397	105
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	1683

www.balioglu.net

İlçe belediyelerindeki tüm kadrolara yapılacak olan atamalar kanun ve yönetmeliklerde belirtilen kriterlere uygun olarak belediye başkanınca yapılır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Norm kadro ve personel istihdamı" başlıklı 49'uncu maddesinin 7'inci fıkrası gereği, belediye başkanınca, norm kadrosunda belediye başkan yardımcısı bulunan belediyelerde norm kadro sayısına bağlı kalınmaksızın; belediye başkanı, zorunlu gördüğü takdirde, nüfusa göre en fazla dört belediye meclis üyesini belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirebilir. Teşkilatlanmada oluşturulan her birim, kendi faaliyet ve görev alanları ile ilgili yönetmeliklerini hazırlayarak, belediye meclisinin onayından geçirerek yürürlüğe koyar ve bu esaslar üzerinden faaliyetlerini sürdürür. Belediyede çalışan memur ve sözleşmeli personel 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na; işçiler ise 1475 ve 4857 sayılı İş Kanunlarına tabi olup tüm personelin sosyal güvenlik işlemleri 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu uyarınca gerçekleştirilmektedir.

Belediyenin sermaye ortağı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 2: Belediyenin Sermaye Ortağı Olduğu Şirketler

ŞİRKET ADI	Sermaye Tutarı (TL)	Ortaklık Payı%
NİLBEL A.Ş.	12.325.000,00	100
BURFAŞ A.Ş.	10.500.000,00	0, 257
BİNTED A.Ş.	500.000,00	2,8

1.3. Mali Yapı

Belediye bütçesi, program bütçe esasına göre hazırlanmak suretiyle mali yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren bir meclis kararıdır.

2017-2019 yılları bütçe gider ve gelirlerinin ekonomik sınıflandırma açısından seyrine aşağıda yer verilmiştir.

Tablo 3: 2017-2019 Dönemi Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri

GİDER TÜRÜ	2017 YILI (TL) (A)	2018 YILI (TL) (B)	2019 YILI (TL) (C)	DEĞİŞİM ORANI (%) [D=(C-B)/B]
Personel Giderleri	32.144.432,66	37.381.199,86	46.370.124,10	24,05
Sosyal Güvenlik Kurumu Devlet Primi Giderleri	5.273.897,08	5.821.158,22	6.927.326,20	19,00
Mal ve Hizmet Alımı	204.939.595,90	230.924.328,73	256.586.357,49	11,11
Faiz Giderleri	14.814.025,45	14.790.770,10	15.989.493,66	8,10
Cari Transferler	10.278.093,72	11.289.456,67	9.648.858,75	- 14,53
Sermaye Giderleri	102.196.515,63	59.163.027,35	84.505.466,01	42,83
Sermaye Transferleri	1.815.000,00	840.000,00	647.976,91	- 22,86
Yedek Ödenekler				
Toplam	**371.461.560,44**	**360.209.940,93**	**420.675.603,12**	**16,79**

www.balioglu.net

Bütçe giderlerinin ekonomik olarak sınıflandırıldığı Tablo 3'de gösterildiği üzere, Kurumun bütçe gider toplamı 2019 yılında 2018 yılına göre yüzde 16,79 oranında artış göstermiştir. Tablodaki gider kalemleri incelendiğinde, tutar bazında en büyük artışın 84.505.466,01TL'lik tutar ve yüzde 42,83 oranla Sermaye Giderlerinde olduğu görülmektedir.

Bütçe gelirlerinin ekonomik olarak sınıflandırıldığı Tablo 4 aşağıda gösterilmiştir

Tablo 4: 2017-2019 Dönemi Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri

GELİR TÜRÜ	2017 YILI (TL) (A)	2018 YILI (TL) (B)	2019 YILI (TL) (C)	DEĞİŞİM ORANI (%) [D=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	131.834.209,28	135.718.314,20	155.730.745,32	14,75
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	38.956.918,30	49.674.647,64	39.918.386,20	- 19,64
Alınan Bağış ve Yardımlar	3.880.569,12	1.348.242,10	1.022.131,82	- 24,19
Diğer Gelirler	115.523.783,92	131.213.717,05	146.077.030,70	11,33

Sermaye Gelirleri	70.739.793,12	54.735.572,92	41.311.489,83	- 24,53
Red Ve İadeler (-)				
Toplam	**360.935.273,74**	**372.690.493,91**	**384.059.783,87**	**3,05**

Bütçe gelirlerinin ekonomik olarak sınıflandırıldığı Tablo 4'deki veriler dikkate alındığında, bir önceki yıla göre gelirler yüzde 3,05 oranında artış göstermiştir. Bütçe gelirlerindeki bu küçük oranlı artışı Vergi Gelirlerindeki yüzde 14,75 oranındaki artış ile Diğer Gelirlerdeki yüzde 11,33 oranındaki artış sağlamıştır. Diğer gelir kalemlerinde negatif eğilim söz konusudur.

Belediyenin 2019 dönemi bütçe tahmini ve gerçekleşmeleri Tablo 5 ve Tablo 6'da gösterilmektedir.

Tablo 5: 2019 Yılı Bütçe Gider Tahmini ve Gerçekleşen Tutar

GİDER TÜRÜ	2019 YILI GİDER BÜTÇESİ (TL) (A)	2019 YILI GERÇEKLEŞEN (TL) (B)	GERÇEKLEŞME ORANI (C) (C =B/A) %
Personel Giderleri	46.446.000,00	46.370.124,10	99,84%
Sosyal Güvenlik Kurumu Devlet Primi Giderleri	7.930.000,00	6.927.326,20	87,36%
Mali ve Hizmet Alımı	229.452.000,00	256.586.357,49	111,83%
Faiz Giderleri	11.076.000,00	15.989.493,66	144,36%
Cari Transferler	11.259.000,00	9.648.858,75	85,70%
Sermaye Giderleri	66.945.000,00	84.505.466,01	126,23%
Sermaye Transferleri	345.000,00	647.976,91	187,82%
Yedek Ödenekler	20.547.000,00	0,00	0,00%
Toplam	**394.000.000,00**	**420.675.603,12**	**106,77%**

Tabloya göre 2019 yılında Bütçe Giderleri yüzde 106,77 oranında gerçekleşmiştir. Bu gerçekleşmede Sermaye Transferleri yüzde 187,82, Faiz Giderleri yüzde 144,36 oranları ile belirgin artış göstermiştir.

Tablo 6: 2019 Yılı Bütçe Gelir Tahmini ve Gerçekleşen Tutar

GELİR TÜRÜ	2019 YILI GİDER BÜTÇESİ (TL) (A)	2019 YILI GERÇEKLEŞEN (TL) (B)	GERÇEKLEŞME ORANI (%) (C=B/A)
Vergi Gelirleri	157.427.000,00	155.730.745,32	98,92
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	41.776.000,00	39.918.386,20	95,55
Alınan Bağış ve	1.613.000,00	1.022.131,82	63,37

www.balioglu.net

Yardımlar			
Diğer Gelirler	172.184.000,00	146.077.030,70	84,84
Sermaye Gelirleri	21.000.000,00	41.311.489,83	196,72
Red Ve İadeler (-)	0,00	0,00	0,00
Toplam	**394.000.000,00**	**384.059.783,87**	**97,48**

Buna göre 2019 yılında Bütçe Gelirleri yüzde 97,48 oranında gerçekleşmiştir. Bütçe gelirleri içerisinde yer alan Sermaye Gelirleri yüzde 196,72 oranı ile en yüksek artışı gösterdiği anlaşılmaktadır.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Nilüfer Belediyesinin muhasebe kayıt sistemi, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile getirilen tahakkuk esaslı devlet muhasebesi olup kayıt işlemleri Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği çerçevesinde düzenlenerek 27.05.2016 tarih 29724 (M) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümleri doğrultusunda gerçekleştirilmektedir.

www.balioglu.net

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 sunulmuş olup denetim bu defter, tablo ve belgeler ile Usul ve Esaslar'ın 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- Birleştirilmiş veriler defteri
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Kasa sayım tutanağı,
- Banka mevcudu tespit tutanağı,
- Alınan çekler sayım tutanağı,
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,
- Teminat mektupları sayım tutanağı,
- Değerli kâğıtlar sayım tutanağı,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetimi hesabı icmal cetveli,

- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,
- Faaliyet sonuçları tablosu.

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

www.balioglu.net

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

www.balioglu.net

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Maliye Bakanlığınca 26.12.2007 tarih 26738 sayılı R.G. de yayınlanan "Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği" hükümleri ile Kamu idarelerinden iç kontrol sistemlerinin Kamu İç Kontrol Standartlarına uyumunu sağlamak üzere; yapılması gereken çalışmaların belirlenmesi, bu çalışmalar için eylem planı oluşturulması, gerekli prosedürler ve ilgili düzenlemelerin yapılması istenmiştir. Yine Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünce 02.12.2013 tarihli "Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum" genelgesi ile kamu idarelerinin, Eylem Planlarını "Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Rehberi" çerçevesinde en geç 31.12.2014 tarihine kadar tamamlamaları istenmiştir. Bu kapsamda Strateji Geliştirme Müdürlüğü tarafından Aralık 2014 itibarı ile Başkanlık Makamının 03.12.2014 tarih ve 32599 sayılı İç Genelgesi ile çalışmalar başlatılmıştır.

Nilüfer Belediyesinin amaçlarına, belirlenmiş politikalarına ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, mali bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere Nilüfer

Belediyesi tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreç ile iç denetimi kapsayan mali ve diğer kontroller bütünü olan iç kontrol çalışmaları İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu Tarafından yürütülmüştür. İç Kontrol Eylem Planı, 57569734-020-1 sayılı ve 16.01.2015 tarihli yazı ile Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğüne ve ikep@bumko.gov.tr adresine gönderilmiş olup belediye web sitesinde de yer almaktadır.

Nilüfer Belediyesi Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Başkanlık Makamının 31.12.2014 tarihli Başkanlık Oluru ile yürürlüğe girmiştir. Söz konusu plan 2015-2016 tarihleri arasında geçerli olan iki yıl süreli bir eylem planıdır. Yeni Eylem Planının, 2020-2024 Stratejik Planı ile uyumlu olarak 2020-2021 yıllarını kapsayacak şekilde hazırlanmasına yönelik çalışmalar başlatılmıştır.

Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği gereği yılda en az bir kez değerlendirilmesi gereken iç kontrol sistemi tüm birimlere Kamu İç Kontrol Rehberinde yer alan matbu soru formları gönderilerek alınan sonuçlar Strateji Geliştirme Müdürlüğü tarafından raporlanarak e-sgb (Strateji Geliştirme Birimleri Yönetim Bilgi Sistemi)ne girişi yapılmıştır.

www.balioglu.net

2019 yılı sonu itibariyle Nilüfer Belediyesi Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planında belirlenmiş olan 27 eylemin 24'ünün tamamlandığı, 3 eylem için ise sürecin devam ettiği anlaşılmıştır.

İdare tarafından iç kontrole ilişkin yürütülen çalışmalar mevcut olmakla beraber, muhtelif hususların ilgili mevzuata uygun bir şekilde yerine getirilmediği görülmüştür. Söz konusu hususlar şunlardır:

- Personel Yetersizliği Sebebiyle Görevler Ayrılığı İlkesine Tam Olarak Uyulmaması

İç Kontrol ve Ön Malî Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar ile Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'nde; mali karar ile işleme ait aşamaların farklı personeller tarafından yerine getirilmesi olarak açıklanmış olan "Görevler Ayrılığı" ilkesine personel mevcudu yetersizliğinden dolayı tam olarak uyulmadığı görülmüştür. Yanlışlık, usulsüzlük ve yolsuzluk gibi riskleri asgari düzeye indirmek için mali karar ve işlemin onaylanması, uygulanması, kaydedilmesi ve kontrolü işlemlerinin farklı kişiler tarafından yerine getirilmesi gereklidir.

- Performans Esaslı Yönetim Anlayışına Uyulmaması

İç Kontrol ve Ön Malî Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar ile Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'nde; personelin performansının değerlendirilmesi ve gösterilen performansa göre gerekli işlemlerin yapılması gerektiği belirtilmiştir. İdarenin; personelin performansının değerlendirilmesi, performans geliştirilmesine ilişkin önlem alınması ve yüksek performans gösteren personel için ödüllendirme yapılması gibi uygulamalarının olmadığı veyahut yetersiz olduğu görülmüştür. Performans esaslı yönetim anlayışına binaen personelin performansının ve iş veriminin arttırılabilmesi için; düzenli olarak performans değerlendirilmesi yapılması ve değerlendirme sonucuna göre gerekli tedbir veyahut ödül mekanizmalarının uygulanması gereklidir.

- İdarede İç Denetçi Olmaması

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "İç denetim" başlıklı 63'üncü maddesinde; kamu kurumlarının faaliyetlerinin değerlendirilmesinde iç denetimin ve iç denetçinin önemine vurgu yapılmış olmasına rağmen, belediyede iç denetçi olmadığı görülmüştür. Etkili, ekonomik ve verimli bir kaynak yönetiminin sağlanması ve kurum faaliyetlerinin nesnel uzman kişiler tarafından değerlendirilebilmesi için ilgili kadro tahsis edilerek iç denetçi ataması yapılmak suretiyle iç denetim mekanizmasının işletilmesi gereklidir.

www.balioglu.net

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Bursa Nilüfer Belediyesinin 2019 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, "Denetim Görüşünün Dayanakları" 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 DAYANAKLARI

BULGU 1: Kamu Kurumlarına Tahsis Edilen ve Kamu Kurumlarınca Belediyeye Tahsisi Yapılan Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi

Belediyenin tahsisli kullandığı ve başka kamu idarelerine tahsis ettiği taşınmazları muhasebe kayıtlarında takip etmediği tespit edilmiştir.

Kamu idarelerine ait mali tabloların doğru ve güvenilir bir şekilde üretilebilmesi amacıyla tahsise konu olan taşınmazların da mali tablolarda gösterilmesi gerekmektedir. Bunu temin etmek için Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından yardımcı hesaplar belirlenmiş ve Mahalli İdareler Detay Hesap Planında 250 Arazi ve Arsalar, 251 Yeraltı Ve Yerüstü Düzenleri, 252 Binalar ve 500 Net Değer Hesaplarının alt kodlarına eklenmiştir.

Tahis işlemlerine ait muhasebe kayıtlarının nasıl yapılması gerektiği Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde belirtilniştir.

İdarenin taşınmazlarının tahsise konu olması veya başka kamu idaresine ait taşınmazı tahsis alması durumunda Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde belirtildiği şekilde muhasebe kayıtlarında takip edilmesi gerekmektedir. Muhasebe kaydının belirtilen şekilde yapılmaması mali tabloların hatalı bilgi içermesine neden olacaktır.

www.balioglu.net

Aynı şekilde Belediyenin tahsisli kullandığı ve başka kamu idarelerine tahsis ettiği taşınmazları muhasebe kayıtlarında takip etmemesi hususu 2018 yılı denetiminde bulgu konusu yapılmıştır.

Kamu İdaresi cevabında bulgu konusu hususla ilgili kayıtların 2020 yılı içerisnde yapılacağını belirtmesine rağmen yapılacak düzeltme işlemi 2019 yılı mali tablolarını etkilemediğinden Belediyenin tahsisli kullandığı ve başka kamu idarelerine tahsis ettiği taşınmazların muhasebe kayıtlarında izlenmemesinin mali tabloların hatalı bilgi içermesine neden olduğuna yönelik değerlendirmemiz devam etmektedir.

BULGU 2: Taşınmazların Envanter ve Muhasebe Kayıtlarının Mevzuata Uygun Yapılmaması

Belediyenin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların maliyet bedeli veya rayiç değerlerinin tespit edilmediği ve taşınmazların bu değerler üzerinden kayıtlara alınmadığı görülmüştür.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in 5'nci maddesinde

taşınmazların maliyet bedeli veya rayiç bedeli üzerinden kayıtlara alınacağı ifade edilmiştir.

Kayıt işlemiyle kastedilen, Yönetmelik eki form ve cetvelleri kullanılarak gerçekleştirilen, muhasebeleştirme öncesi envanter işlemleridir. Anılan Yönetmelik'in "Mevcut Taşınmazların Kaydına İlişkin İşlemler" başlıklı Geçici 1'inci maddesi hükmü uyarınca, taşınmazların en geç 30.9.2014 tarihine kadar emlak vergi değerleri üzerinden muhasebe kayıtlarına alınması ve 31.12.2017 tarihine kadar ise maliyet bedeli veya rayiç değerleri üzerinden muhasebe kayıtlarına alınması gerekmektedir. İdare emlak vergi değeri üzerinden kayıtlarda bulunan taşınmazlarla ilgili olarak maliyet ya da rayiç değerle kayıtlara alma konusunda bir çalışma başlatmış olup henüz sonuçlanmadığı görülmüştür.

Belediyenin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların maliyet bedeli veya rayiç değerleri üzerinden muhasebe kayıtlarına alınmaması; mali tablolara etkisi bakımından, bilançoda maddi duran varlıkları içerisinde yer alan 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ve 252 Binalar Hesabının kayıt ve tutar olarak gerçeği yansıtmamasına neden olmaktadır.

www.balioglu.net

Bu husus 2018 yılı denetiminde de bulgu konusu yapılmıştır.

Kamu İdaresi cevabında bulgu konusu hususla ilgili çalışmaların devam ettiğini belirtmesine rağmen mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların maliyet bedeli veya rayiç değerlerinin tespit edilmemesi ve taşınmazların bu değerler üzerinden kayıtlara alınmamasının 2019 yılı mali tablolarının hatalı bilgi içermesine neden olduğuna yönelik değerlendirmemiz devam etmektedir.

B. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Mevduat Faiz Gelirlerinin Net Tutar Üzerinden Muhasebeleştirilmesi

Kamu idaresinin mali tablolarında 2019 yılı içinde mevduat faiz gelirine ilişkin muhasebe kayıtları incelendiğinde tahakkuk eden faiz gelirinin %15 gelir vergisi stopajı düşülerek net tutar üzerinden muhasebeleştirildiği tespit edilmiştir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Gayri safilik ilkesi" başlıklı 39'uncu maddesinde; "Gelir ve giderler, herhangi bir düzenleme veya standart ile aksi kararlaştırılmadıkça netleştirilmeden kaydedilir" denmektedir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'ne göre, tahakkuk eden faiz gelirlerinin stopaj kesintisi yapılmadan önceki brüt tutar üzerinden 600.05.01.09.03 Gelirler Hesabında, buna ilişkin olarak stopaj yapılan vergi ve benzeri giderlerin de 630.03.04.03.01 Vergi Ödemeleri ve Benzeri Giderler Hesabında muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Kamu İdaresi cevabında bulgu konusu hususla ilgili kayıtların bulgu doğrultusunda yapılacağını belirtmesine rağmen yapılacak kayıtlar 2019 yılı hesaplarını etkilemediğinden Mevduat faizlerinin net tutar olarak muhasebeleştirilmesinin 600.05.01.09.03 kodunda izlenen mevduat faizlerinin ve 630.03.04.03.01 Vergi Ödemeleri ve Benzeri Giderlerinin hatalı görünmesine neden olduğuna yönelik değerlendirmemiz devam etmektedir.

BULGU 2: Fiyat Farkı Ödemelerinden Ek Kesin Teminat Alınmaması

Fiyat farkı ödemesi yapılan ihalelerde, söz konusu ödemeler üzerinden %6 oranında alınması gereken ek kesin teminatın yüklenicilerden alınmadığı görülmüştür.

Bahsedilen hususla alakalı olarak 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun "Ek kesin teminat" başlıklı 12'nci maddesinde fiyat farkı ödemeleri üzerinden %6 oranında ek kesin teminat alınması zorunluluğu belirtilmiş olup, idarenin fiyat farkı ödemeleri üzerinden ek kesin teminat almamış olması mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

www.balioglu.net

Bu kapsamda, fiyat farkı ödenmesi öngörülen ihalelerde söz konusu ödemeler üzerinden ek kesin teminat alınması ile idarenin kendine güvence oluşturmasının zorunlu olduğu değerlendirilmektedir.

BULGU 3: Süreklilik Arz Eden Hizmet Alımında İşin Süresinin Uzatılması Suretiyle İş Artışı Yapılması

Bursa İli Nilüfer Belediyesi Sınırları İçeresinde Kalan Park ve Yeşil Alanların 28 Ay Süresince Bitkilendirilmesi ve Bakım Hizmet Alım İşinde 09.06.2017-09.10.2019 tarihleri arasında yüklenme yapılmış olmasına rağmen söz konusu hizmetin yılsonuna kadar aynı firmadan aynı sözleşme kapsamında tedarik edilmeye devam edildiği görülmüştür.

Bahsedilen hususla alakalı olarak 4735 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Sözleşme kapsamında yaptırılabilecek ilave işler, iş eksilişi ve işin tasfiyesi" başlıklı 24'üncü maddesinde; mal ve hizmet alımlarıyla yapım sözleşmelerinde, öngörülemeyen durumlar nedeniyle bir iş artışının zorunlu olması halinde, artışa konu olan işin belli şartları taşıması

kaidesiyle aynı yükleniciye yaptırılabileceği belirtilmiştir. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 53'üncü maddesine dayanılarak çıkarılan Kamu İhale Genel Tebliği'nin" Mal ve hizmet alımlarında iş artışı ve iş eksilişi" başlıklı 26.2 maddesinde ise; süreklilik arz eden ve birim fiyat üzerinden sözleşmeye bağlanan hizmet alımlarında, işin devamı sırasında 4735 sayılı Kanun'un 24'üncü maddesine göre yalnızca işin miktarı artırılarak iş artışı (sözleşme bedelinde artış) yapılabileceği, işin süresinin uzatılması suretiyle iş artışı yapılmasının mümkün olmadığı açıklandığından dolayı; idarenin bahse konu işte yapmış olduğu süre uzatımı şeklinde iş artışı uygulaması mevzuat aykırılık teşkil etmektedir.

Bu kapsamda, süreklilik arz eden hizmet alımlarında hizmet alınacak olan süre işin en başında belli olduğundan ve iş artışı olsa da değişmeyeceğinden; söz konusu alımlarda süre uzatımı şeklinde iş artışı yapılmaması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 4: Temsil Ağırlama Ödeneğinin Belediye Başkanlık Makamı Dışında Diğer Birimlerce Kullanılması

www.balioglu.net

Nilüfer Belediyesinin Temsil, Ağırlama ve Tören Giderlerinin Başkanlık Makamının yanı sıra Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü, Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü, Kütüphane Müdürlüğü, Belediye Tiyatroları Müdürlüğü, Gençlik ve Spor Hizmetleri Müdürlüklerinin bütçelerinde tertip açılmak suretiyle gerçekleştirildiği görülmüştür.

Bilindiği üzere 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye başkanının görev ve yetkileri'' başlıklı 38'inci maddesinde temsil ve ağırlama giderleri için ayrılan ödeneği kullanmak belediye başkanının görev ve yetkileri arasında sayılmıştır. Aynı Kanun'un "Belediye giderleri" başlıklı 60'ıncı maddesinde temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderlerinin belediye giderleri arasında olduğu belirtilmiştir

İçişleri Bakanlığı'nın 25.4.1984 gün ve 27302 sayılı onayı ile yürürlüğe konulan Belediye Bütçesinden Yapılacak Temsil, Ağırlama ve Tören Giderleri Yönergesi'nin ''Kapsam'' başlıklı 2'inci maddesinde *"Bu Yönerge, belediye idaresinin başı ve temsilcisi olan belediye başkanının bu sıfatının gereği olarak yapacağı temsil, ağırlama ve tören giderleri konusunda uyacağı kuralları kapsar."* denilmektedir. Ayrıca adı geçen Yönerge'nin 3'üncü maddesinde de *"Temsil-ağırlama ve tören giderlerinin konu, kapsam ve miktarının tayini Belediye başkanının takdirine tabidir...."* ifadesine yer verilmiştir. Bu hükümler çerçevesinde Belediye Başkanının üst yönetici sıfatı ile belediyeyi temsile yetkili olduğu ve bu giderlerin başkanın takdir yetkisinde bulunduğu anlaşılmaktadır.

Bu nedenle harcanması sadece belediye başkanının takdir yetkisinde olan temsil, ağırlama ve tören giderleri ödeneğinin yukarıda isimleri sayılan harcama birimleri veya başka birimlerce kullanılmasının yine yukarıda yazılı mevzuat hükümleri açısından uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

Öte yandan Nilüfer Belediyesinin Belediye Başkanının takdir ve yetkisinde olan Temsil, Ağırlama ve Tören Giderlerini bütçelerinde tertip açılmak suretiyle harcanmasına yetki verilen birimlerinden alınan cevaplarda; birimlerinin temsil, ağırlama ve tören gideri yapmadıklarını, Stratejik Planda birimlerine tevdi edilen hedeflerin gerçekleştirilmesi kapsamında "tanıtma" faaliyetine yönelik olarak tören, fuar, organizasyon vb. etkinlikler düzenlediklerini belirtmektedirler. Ancak aralarındaki sınırların genellikle muğlak olduğu bu faaliyetlerin çok başlı olarak yürütülmesinin harcama alanına bütüncül bakışı engellediği ve kamu kaynaklarının etkin, verimli ve tutumlu kullanılması ilkesine uygunluk yönünden zaaf teşkil ettiği düşünülmektedir.

BULGU 5: Yıllara Yaygın Hizmet Alım İhalesinde Mevzuata Uyulmaması

www.balioglu.net

Bursa İli Nilüfer Belediyesi Sınırları İçeresinde Kalan Park ve Yeşil Alanların 28 Ay Süresince Bitkilendirilmesi ve Bakım Hizmet Alım İşinde, 09.06.2017-09.10.2019 tarihleri arasında yüklenme yapılarak ilk mahalli idareler seçimini izleyen altıncı ayın sonu olan 30.09.2019 tarihini aşacak şekilde alım yapıldığı görülmüştür.

Bahsedilen hususla alakalı olarak 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Gelecek yıllara yaygın hizmet yüklenmeleri" başlıklı 67'nci maddesinde; park ve yeşil alan bakımının da dahil olduğu bahsi geçen hizmet işlerinin ilk mahalli idareler genel seçimini izleyen altıncı ayın sonunu aşmayacak şekilde yıllara yaygın olarak temin edilebileceği belirtilmiştir. Bu durumda idare tarafından yapılmış olan ve söz konusu süreyi aşan yıllara yaygın hizmet tedariği mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

Bu çerçevede, seçimle birlikte değişme ihtimali mevcut olan yönetimi; mali açıdan zor durumda bırakmamak, ödenmesi gereken ağır bir mali taahhüt altına sokmamak ve verilecek hizmet ile ilgili tercihin yeni dönemde belirlenebilmesini sağlamak amacıyla ilk mahalli idareler genel seçimini izleyen altıncı ayın sonunu aşmayacak şekilde yıllara yaygın hizmet alımı yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 6: Yüklenici Firmanın Kendi Malı Olan Araçların Şartnamede Belirtilen Özellikleri Karşılamıyor Olması

Nilüfer Belediyesi Gençlik ve Spor Hizmetleri Müdürlüğünce Sportif Faaliyetler ve Düzenlenecek Etkinliklerde Kullanılmak İçin Taşıt Kiralanma İşinde, yüklenicinin kendi malı olması şartı aranan otobüs ve minibüsün şartnameye uygun olmadığı görülmüştür.

Bahsedilen hususla alakalı olarak ilgili işe ait idari şartnamenin "Mesleki ve teknik yeterliliğe ilişkin belgeler ve bu belgelerin taşıması gereken kriterler" başlıklı 7.5.2 maddesinde 2 adet otobüs (29+1 kişilik) ve 1 adet minibüs (16+1 kişilik) yüklencinin kendi malı olması gereken araç olarak belirtilmiş ve bu araçların taşıması gereken özellikler, işe ait teknik şartnamenin "İş Kalemleri" başlıklı 9'uncu maddesinde "Araçlar ve Teknik Özellikleri" kısmında sayılmıştır. Yüklenici firmanın kendi malı olarak sunduğu bir otobüsün koltuk sayısı bakımından ve bir minibüsün ise motor silindir hacmi bakımından ilgili teknik şartnameye uygun olmadığı anlaşılmıştır. Söz konusu durumda yüklenici firmanın ihale dışı bırakılmış olması gerekmektedir.

Bu kapsamda, ihale dokümanına aykırı bir durum oluşmaması için, ihaleye katılımda zorunlu olduğu belirtilen belgelerin idari ve teknik şartnameye göre uygunluğu hususunun idare tarafından daha dikkatli denetlenmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

www.balioglu.net

BULGU 7: İşçilere Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmaması

Nilüfer Belediyesinin kadrolu işçilerinin önemli bir kısmının yıllık izinlerini kullanmak yerine biriktirdiği, biriken izinlerin ise işçilerin emeklilik talebi sırasında toplu izin ücreti ödemesini gerektirmesi nedeniyle Kuruma mali yük oluşturma riski taşıdığı tespit edilmiştir.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 50'nci maddesinde, dinlenmenin çalışanların bir hakkı olduğu ve bu hakların kullanımının kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

Çalışanların yıllık izin haklarına ilişkin düzenlemeler 4857 sayılı İş Kanunu ile yapılmıştır. Kanun'un 53'üncü maddesine göre; bir iş yerinde en az bir yıl süreyle çalışanlar yıllık ücretli izin hakkını elde eder ve bu izin hakkından vazgeçilemez. Yıllık ücretli izin hakları işçilerin çalışma sürelerine göre belirlenmiş olup bu sürelerin iş sözleşmesi ya da toplu iş sözleşmeleriyle uzatılması mümkündür.

Kurum ile yetkili sendika arasında imzalanan toplu iş sözleşmesinde işçiler için belirlenen yıllık ücretli izin hakları; hizmet süreleri 1-5 yıl arsında olanlar için 20, 6-15 yıl arasında olanlar için 30, 15 yıldan fazla olanlar için ise 40 gün olarak belirlenmiştir.

Yapılan incelemede 2019 yılı sonu itibariyle Kurumda çalışan 105 işçinin 64'ünün 40 gün ve üzeri birikmiş izni bulunduğu anlaşılmıştır. Birikmiş izni 100 günü aşan ve hatta 267 güne ulaşan 11 işçi personel mevcuttur. Bu durumun sürmesi halinde Kuruma önemli bir mali yük getirmesi beklenmelidir.

"Dinlenme" bir hak olarak Anayasamızda yer almakta, İş Kanunu da bu haktan vazgeçilemeyeceğini hüküm altına almaktadır. İş Kanunu'nun 53'üncü maddesinde izin hakkının, emredici bir ifadeyle verileceğinden ve bu haktan vazgeçilemeyeceği belirtilirken aynı maddenin son fıkrasında yıllık izin sürelerinin iş sözleşmeleriyle arttırılabileceği, Kanun'un 58'inci maddesinde ise, yıllık ücretli iznini kullanmakta olan işçinin izin süresi içinde ücret karşılığı bir işte çalıştığı anlaşılırsa, bu izin süresi içinde kendisine ödenen ücretin işveren tarafından geri alınabileceği hüküm altına alınmıştır.

www.balioglu.net

Anayasa ve İş Kanunu'ndaki bu düzenlemeler dinlenme hakkının, işçi haklarının da ötesinde bir insan hakkı olarak ele alındığını, vazgeçilmesi, devredilmesi ve biriktirilmesi alternatifinin söz konusu olamayacağını göstermektedir. İşverene düşen görev ise bu temel hakkın kullanımını güvence altına alacak önlemleri belirlemesidir. Yasa koyucu bu konuda son derece hassas bir tavır sergilemiş, izinli iken ücret karşılığı bir çalışma yapıldığının tespit edilmesi halinde bu günler için ödenen ücretin geri alınabileceği hükmü getirilerek *"dinlenme"* hakkından işçinin rızası dâhilinde ve maddi getiri karşılığında bile olsa vazgeçilebilmesini önlemeye çalışmıştır.

Esasen Kurumda uygulanan Toplu İş Sözleşmesinde de yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceğine, ücreti ödenerek izin hakkının kaldırılamayacağına ilişkin hüküm de bulunmaktadır.

Bu durumda; hem işçinin bir insan hakkı olan dinlenme hakkının ihlal edilmemesi, hem de birikmiş izinler karşılığı ödenen izin ücreti ödemelerinin Kuruma mali yük getirme riski taşıması nedeniyle işçilerin ücretli izinlerinin kullandırılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Nilüfer Belediyesince verilen cevapta; kadrolu işçilerin çalıştığı birimlerde ücretli izinlerin, iş akışını bozmayacak şekilde belirlenen periyotlara uygun olarak kullandırılacağı ve

bulgu konusu hususa özenle dikkat edileceği dile getirilmiştir. Bununla birlikte bulguda açıklandığı üzere 2019 yılı itibariyle hala normal ölçülere ulaşılamadığından bu konudaki hassasiyetin ısrarla sürdürülmesinde yarar olduğu düşünülmektedir.

BULGU 8: Hizmet Alımı Suretiyle Yakıt Bedeli Dâhil Olacak Şekilde Taşıt Kiralanması

Nilüfer Belediyesince hizmet alımı suretiyle gerçekleştirilen muhtelif araç kiralama ve edinme işlerinde yakıt dâhil olacak şekilde tedarik yapıldığı görülmüştür.

Bu hususla alakalı olarak 237 sayılı Taşıt Kanunu'nun "Kanunun şümulü" başlıklı 1 ve 2'nci maddelerinde; belediyelerin traktör, arazöz, motorla işleyen her çeşit ziraat ve inşaat makineleri, hava taşıtları ve zırhlı ambulanslar ile askeri amaçla kullanılan taşıtlar dışında kalan taşıtlarının 237 sayılı Kanun kapsamında yer aldığı açıklanmış olup, 237 sayılı Taşıt Kanunu'na dayanılarak çıkarılan 17.03.2006 tarih ve 2006/10193 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı uyarınca yürürlüğe konulan ve yürürlüğünü halen sürdüren "Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Esas ve Usuller'in "Kapsam" başlıklı 2'nci maddesinde; 237 sayılı Kanun'a tabi olan kurum ve taşıtların söz konusu Usul ve Esaslar kapsamında olduğu belirtilerek aynı Esas ve Usullerin "Genel esaslar" başlıklı 6'ncı maddesinde de Taşıt Kanunu'na tabi olan araçların belediye tarafından yakıt hariç olarak temin edilmesi zorunlu tutulmuş olduğundan, araçların yakıt dâhil şekilde tedarik edilmesi mevzuata uygun değildir.

Bu kapsamda, kamudaki taşıt giderlerinin asgari seviyeye indirilmesi ve kaynakların savurganlığa yol açılmadan kullanılması için, yapılacak alımlarda akaryakıt giderlerinin kiralama işlemine dâhil edilmemesi ve böylece yapılan işlemlerin mevzuata uyarlı hale getirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 9: Taşınmaz Kiralamalarında Mevzuata Uygun Olmayan Uygulamaların Bulunması

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 1'inci maddesinde belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun'a göre yapılacağı hüküm altına alınmıştır.

Aynı Kanun'un 64'üncü maddesinde kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira süresinin, on yıldan çok olamayacağı, ancak bazı hususi durumlarda bu sınırın aşılabileceği belirtilmiş, süre uzatımı ile ilgili herhangi bir hükme yer verilmemiştir.

www.balioglu.net

Borçlar Kanunu'nun 339 ve 347. Maddelerinden de anlaşılacağı üzere 10 yıllık uzama süresinin sonunda kiraya veren bildirimde bulunmak suretiyle herhangi bir sebep göstermeksizin sözleşmeyi feshedebilir.

Belediyelerin sahip olduğu taşınmazların gerçek ve tüzel kişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden ecrimisil istenmesi, fuzuli şagil tarafından rızaen ödenmeyen ecrimisil için 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre tahsil yoluna gidilmesi ve işgal edilen belediye taşınmazının belediyenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, belediyeye teslim edilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede:

1. Kurum tarafından taşınmazların kira süresinin sonunda 10 yıldan uzun süredir Encümen kararı ile Emlak ve İstimlak Müdürlüğü tarafından bir yıl süreyle uzatıldığı,
2. Kurum taşınmazlarının 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında ihale yapılmaksızın mevzuatta bir karşılığı olmayan "işgaliye sözleşmesi" ile kiraya verildiği
3. Kira sözleşmelerinde bir kiralama dönemi içinde 2 aylık kira bedelini zamanında ödemediği takdirde tahliye işlemi başlatılacağı belirtildiği halde 2019 yılında 120 adet kiracının ödenmemiş kira borcunun iki aylık kiradan fazla olduğu halde kira sözleşmesinin feshedilmediği tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

Yukarıda yapılan açıklamalar çerçevesinde;

-Kurum tarafından taşınmazların kira süresinin sonunda Encümen kararı bir yıl süreyle uzatılmak suretiyle 10 yıldan uzun süre ile kiralamalar yapılamayacağı, ancak taşınmazları bu şekilde kiraya veren Belediyenin, 10 yıllık uzama süresinin sonunda bildirimde bulunmak suretiyle herhangi bir sebep göstermeksizin sözleşmeyi feshedebileceği,

-Kurum taşınmazlarının 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında ihale yapılmaksızın mevzuatta bir karşılığı olmayan "işgaliye sözleşmesi" ile kiralamaya devam edilemeyeceği ve bu Kanun'un 75 inci maddesi gereği İdarece, işgal edilen taşınmaz malın bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilmesinin talep edilmesi gerektiği,

- Kira sözleşmeleri hükümleri gereği yükümlülüklerini yerine getirmeyen kiracıların kira sözleşmelerinin feshedilerek tahliye işlemlerinin başlatılması gerektiği,

Değerlendirilmiştir.

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
http://www.sayistay.gov.tr

www.balioglu.net

8. EKLER

EK 1: İZLEME

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	**Yıl/Yıllar**	**İdare Tarafından Yapılan İşlem**	**Açıklama**
Çevre Temizlik Vergisinden Alınan Payların Tahakkukunun Yapılmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
2018 Yılı Evsel Katı Atık Ücret Tarifesinin Tam Maliyet Esasına Göre Belirlenmemesi Sonucu Nilüfer Belediyesinin Gelir Kaybına Uğraması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
696 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'ye Aykırı Olarak Hizmet Alımına Devam Edilmesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Bütçe Aktarımlarının Yıl Sonunda Toplu Olarak Yapılması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Evsel Atık Bertaraf Ücretleri İçin Bursa Su ve Kanalizasyon İdaresince Tahsil Edilen Katma Değer Vergisinin Gönderilmemesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Kurum Mülkiyetinde Bulunan Bazı Taşınmazların Derneklere Tahsis Edilmesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	

www.balioglu.net

Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik'e Aykırı Olarak Atamalar Yapılması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Özel Kalem Müdürlüğüne Yapılan Atamaların Mevzuatın Düzenleniş Amacına Aykırı Olması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Taşınmaz Kiralamalarında Mevzuata Aykırı Uygulamalar	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Bulgu konusu Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler Bölümünde 9 nolu bulguya konu edilmiştir.
Temsil Ağırlama Ödeneğinin Belediye Başkanlık Makamı Dışında Diğer Birimlerce Kullanılması	2018	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler Bölümünde 4 nolu bulguya konu edilmiştir.
İşçilere Yıllık İzinlerinin Kanuna Uygun	2018	Kısmen Yerine	Bulgu konusu Denetim

www.balioglu.net

Olarak Kullandırılmaması		Getirildi	Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler Bölümünde 7 nolu bulguya konu edilmiştir.
Belediye Sınırları İçindeki Bazı İşletmelerin, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyette Bulunmaları	2018	Kısmen Yerine Getirildi	Bulguya uygun hale getirmek için çalışmalar başlamış ve devam etmektedir.
Tahsis Edilen ve Tahsis Alınan Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması	2018	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu Denetim Görüşünün Dayanakları Bölümünde 1 nolu bulguya konu edilmiştir.
Taşınmazların Envanter ve Muhasebe Kayıtlarının Mevzuata Uygun Yapılmaması	2018	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu Denetim Görüşünün Dayanakları Bölümünde 2 nolu bulguya

www.balioglu.net

			konu edilmiştir.
Hurdaya Ayrılan Maddi Duran Varlıkların Dönem Sonlarında Muhasebe Kayıtlarından Çıkarılması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	

www.balioglu.net