T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

www.balioglu.net

BURSA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ BURULAŞ A.Ş.

2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu

Kasım 2020

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ 1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU 7
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU 7
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI 7
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ 8
6. DENETİM GÖRÜŞÜ 9
7. DENETİM BULGULARI 9
8. EKLER 15

www.balioglu.net

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: Şirketin Pay Sahibi Olduğu Şirketler 4
Tablo 2: Şirketin Sermaye/Ortaklık Yapısı 4
Tablo 3: Otopark Gelirleri Tahakkuk ve Tahsilat Oranları 10

www.balioglu.net

KISALTMALAR

BBBUS: Bursa Terminal – Sabiha Gökçen Havalimanı Arası Otobüs İşletimi

BUDO: Bursa Deniz Otobüsleri

BURBAK: Bursa Otopark İşletmeciliği Turizm Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi

BURULAŞ: Bursa Ulaşım Toplu Taşım İşletmeciliği Turizm Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi

www.balioglu.net

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanakları

1. Karayolları Üzerindeki Otopark Gelirlerinin Tahsilatında ve Muhasebeleştirilmesindeki Sorunlar

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Toplu Ulaşım Hizmetinin Üçüncü Kişilere Devrinde Yaşanan Sıkıntılar

2. Parasal Limitlerin Altında Kalmak Amacıyla Mal Alımlarının Kısımlara Bölünmesi

www.balioglu.net

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

1.1.1. Şirketin Tabi Olduğu Mevzuat

Bursa Ulaşım Toplu Taşım İşletmeciliği Turizm Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi (BURULAŞ) Bursa Büyükşehir Belediyesince 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 70'inci maddesine göre kurulmuştur.

Şirketin faaliyetlerini aşağıda yer alan temel mevzuata göre gerçekleştirmektedir:

- 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu
- 5393 sayılı Belediye Kanunu
- 5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu
- 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu
- 3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu
- 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu
- 213 sayılı Vergi Usul Kanunu
- Diğer vergi yasaları

1.1.2. Şirketin Amacı ve Faaliyet Konusu

BURULAŞ'ın ana sözleşmesinde amaçları ve faaliyet konuları şu şekilde sayılmıştır:

Amaç:

- Raylı-raysız, yeraltı ve yerüstü her türlü kara, deniz, göl ve hava ulaşımı taşımacılığı hizmetlerini yapmak, yaptırmak, işletmek ve işlettirmek. Ulaşım planlarını yapmak, yaptırmak.
- Her türlü toplu taşımacılık hizmetlerini yürütmek ve bu maksatla ilgili tesisler kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirmek
- Meydan, bulvar, cadde ve anayolları yapmak, yaptırmak ve bunların onarımını yapmak ve yaptırmak.
- Açık ve kapalı park yerleri, katlı otoparklar, alt ve üst geçitler yapmak, yaptırmak,

www.balioglu.net

işletmek ve işlettirmek.

- Şehir içi karayolu yapısının trafik düzen ve güvenliğini sağlayacak durumda bulundurmak için gerekli hizmet ve işleri yapmak, yaptırmak.
- Yolcu ve yük terminallerine (istasyonlarına) katlı otopark ve sosyal tesisler yapmak, yaptırmak, işletmek ve işlettirmek.
- Yolların verimini arttırmak ve trafik akışında ekonomi sağlamak amacıyla sinyalizasyon ve kapalı devre televizyon sistemlerini kurmak, kurdurmak ve bakım onarımını yapmak, yaptırmak.
- Her türlü araçların bakım ve onarımını sağlamak amacıyla atölyeler kurmak, kurdurmak veya bakım ve onarım işlerini ihale yoluyla yapmak, yaptırmak.
- Toplu taşımacılıkla ilgili olarak duraklar, yeraitı ve yerüstü terminaller, rıhtımlar, iskeleler yapmak, yaptırmak
- Toplu taşımacılıkla ilgili olarak bilet, kart, makbuz, jeton ve benzeri ücret toplama sistemleri yapmak yaptırmak, işletmek, işlettirmek.
- Şehirlerarası otobüs terminali yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek
- Konuları ile ilgili projeleri ve müşavirlik hizmetlerini yapmak veya yaptırmak.

Konu:

- Şirket amacı ile ilgili olarak; ihracat, ithalat mutemetli, imalat fason dahili ticaret, komisyon, taahhütlük iç ve dış uluslararası mümessillik pazarlamacılık, toptancılık işleri.
- Şirketin işleri için iç ve dış piyasalardan uzun, orta ve kısa vadeli istikrazlar akdetmek, ihracat ve turizm kredileri temin etmek ve kefalet kredileri, emtia, akreditif, yatırım kredileri, açık krediler, esham ve tahvilat üzerine avans kredileri, senet üzerine avans kredileri ve benzeri krediler temin etmek
- Şirketin faaliyet konularına giren sınai ve ticari yatırımlarda bulunmak.
- Şirket amacının gerçekleştirilebilmesi için her türlü mali, ticari, sınai, idari, hukuki, tasarruf ve faaliyetlerde bulunmak
- Şirketin faaliyet konularına giren işleri yapan hakiki ve hükmi şahıslarla şirket teşkili ortak girişimlerde bulunmak mevcut ticari işletmelere iştirak etmek ve kuruluşların hisselerinin, tahvillerinin ve diğer menkul kıymetlerinin aracılık yapmamak kaydıyla almak ve satmak, mübadele etmek, rehin ve teminat olarak göstermek, konusu ile ilgili faaliyette bulunan geliştirici ve güçlendirici veya ihracatını veya ithalatını kolaylaştıracak şirketler kurabilir. Yerli ve yabancı hakiki ya da hükmi şahıslarla ortaklıklar kurabilir veya işbirliğinde bulunabilir.

www.balioglu.net

Mevcut şirketlere ortak veya hissedar olabilir, aktif ve pasiflerinin devralabilir, sosyal amaçlı vakıflar kurabilir.

- Şirketin amacına ulaşabilmesi için lüzumlu makine ve tesisler ile gayrimenkul iktisap etmek, devir ve ferağ etmek, kiraya vermek, kiralamak, gayrimenkullerin üzerinde irtifak, intifa, sükna, gayrimenkul mükellefiyeti, kat mülkiyeti ve kat irtifakı tesis etmek, devir, ferağ fabrika, depo, satış mağazaları, idare binaları inşa etmek, satın almak, satmak, devir ve ferağ etmek, kiraya vermek ve kiralamak.
- Şirketin amacı ile ilgili olarak şirketin borçlarını ve alacaklarını temin için ipotek rehin, kefalet ve diğer teminatları vermek, ipotek, rehin, kefalet ve diğer teminatları almak, bunları değiştirmek ve çözmek.
- Şirket işleri için gerekli taşıtları (geziler dâhil) iktisap etmek, devretmek ve bunlar üzerinde aynı ve şahsi tasarruflarda bulunmak.
- Şirketin amacı ile ilgili olarak, marka, ihtira beratı, ustalık, (know-how) ve diğer sınai mülkiyet haklarını iktisap etmek, devir ve ferağ etmek ve bunlar üzerinde lisans anlaşması yapmak.
- Konusu ile ilgili Belediye ve Devlet kuruluşlarının pazarlık ve ihale yoluyla tedarik edecekleri tesis araç aksam ve parça ihtiyaçlarını karşılamak üzere teklif verilebilir, taahhütte bulunabilir, mukaveleler akdedebilir, taahhüt ettiği tesis ve malların yapabilir, yaptırabilir, satın alabildiği gibi yurt dışından temin ederek ithal edebilir.
- Şirket faaliyet konularıyla ilgili hâlihazır devam eden taahhütleri de devralabilir.

www.balioglu.net

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

1.2.1. Şirketin Teşkilat Yapısı

Şirket, 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu hükümleri doğrultusunda kurulmuş anonim bir şirkettir. Dolayısıyla, yönetim kurulu tarafından temsil ve idare olunur. Yönetim kurulu üyeliğine ancak gerçek kişiler seçilebilir. Pay sahibi olan bir tüzel kişi yönetim kurulu üyesi olamaz. Ancak, tüzel kişinin temsilcisi olan gerçek kişiler yönetim kurulu üyesi olarak seçilebilir. Yönetim kurulu niteliği gereği sürekli bir organdır.

Anonim şirket yönetim kurulu; ortakların sermayelerinin korunması ve değerlendirilmesini, şirket alacaklılarının da alacaklarını emanet ettikleri, idare ve temsile yetkili bir organdır. Yönetim kurulu, anonim ortaklığın kanunla öngörülmüş zaruri bir organıdır.

Şirket Yönetim Kurulu 11 kişiden teşekkül etmekte olup, bir Yönetim Kurulu Başkanı, bir Yönetim Kurulu Başkan Vekili ve 9 Yönetim Kurulu üyesi bulunmaktadır. Şirket, Genel Müdür tarafından idare edilmektedir. Genel Müdüre doğrudan bağlı 3 müdürlük, Genel Müdür Yardımcılarına bağlı 11 müdürlük bulunmaktadır

1.2.2. Şirketin İnsan Kaynakları

Şirkette 2667 personel çalışmaktadır. Çalışan personel 4857 sayılı İş Kanunu'na tabidir.

Şirketin yönetimi ve temsili Yönetim Kurulu tarafından yürütülmektedir. Yönetim Kurulu üyelerinden birisi Genel Müdür olarak görevlendirilmiştir. Müdürlerin ve aynı işleve sahip kişiler ile imza yetkisini haiz bulunanların atanmaları ve görevden alınmaları yönetim kurulu kararı ile olmaktadır.

1.2.3. Şirketin Ortağı Olduğu Şirketler

BURULAŞ'ın hissedar olduğu şirketler aşağıdadır:

www.balioglu.net

Tablo 1: Şirketin Pay Sahibi Olduğu Şirketler

PAY SAHİBİ	SERMAYE MİKTARI (TL)	PAY ORANI (%)
Bursa Kültür ve Sanat Ürünleri A.Ş.	391.000,00	17,00
Burkent Bursa Kent Sigorta Aracılık Hizmetleri A.Ş	499.000,00	49,90
Burfaş Bursa Park Bahçe A.Ş.	1.750.300,00	7,00
Besaş Bursa Ekmek ve Besin A.Ş	255.050,00	0,58
Bursa Hayvancılık Tarım A.Ş	400.000,00	40,00
Bursa Jeotermal Enerji A.Ş.	1.710.000,00	4,00
Burulaş A.Ş.- Kültür A.Ş. İş Ortaklığı	3,00	0,001

1.3. Mali Yapı

Şirket 6 ortaklı olup ortaklık yapısı aşağıda gösterildiği gibidir:

Tablo 2: Şirketin Sermaye/Ortaklık Yapısı

PAY SAHİBİ	SERMAYE MİKTARI (TL)	SERMAYE ORANI (%)

Bursa Büyükşehir Belediyesi	416.636.239,43	99,12
Besaş Bursa Ekmek ve Besin San. Tic. A.Ş.	2.539.964,00	0,60
Bursa Kültür ve Sanat Ürünleri San. ve Tic. A.Ş.	100.000,00	0,02
Burkent Bursa Kent Yapı İmar Bilişim Enerji San. ve Tic. A.Ş.	237.516,57	0,06
Burfaş Bursa Fuarcılık Hiz. Hayvanat Bahçesi Park ve Spor Sahaları İşl. Kültür ve Sanat İşleri Tic. A.Ş.	518.140,00	0,12
Binted Bursa İnsan Kaynakları Taahhüt Eğitim Danışmanlık Hiz. İmar İnş. ve Tic. Ltd. Şti.	318.140,00	0,08

Şirketin 2019 yılı bilanço büyüklüğü 533.897.794,54 TL olup, bunun 323.739.766,15 TL'si şirketin öz kaynaklarından, geriye kalan 210.158.028,39 TL'si ise yabancı kaynaklardan müteşekkildir. Şirketin 2019 yılı dönem zararı ise 77.306.214,93 TL olarak gerçekleşmiştir.

Şirketin, 31.12.2019 tarihi itibariyle ödenmiş sermayesi 407.173.911,70 TL'dir.

www.balioglu.net

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Anonim şirketin finansal tabloları hakkındaki hükümlere 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nda yer verilmiştir.

Bu Kanun'un 514 ve 515'inci maddelerine göre yönetim kurulu, geçmiş hesap dönemine ait, Türkiye Muhasebe Standartlarında öngörülmüş bulunan finansal tablolarını, eklerini ve yıllık faaliyet raporunu, bilanço gününü izleyen hesap döneminin ilk üç ayı içinde hazırlar ve genel kurula sunar. Anonim şirketin finansal tabloları, Türkiye Muhasebe Standartlarına göre şirketin malvarlığını, borç ve yükümlülüklerini, öz kaynaklarını ve faaliyet sonuçlarını tam, anlaşılabilir, karşılaştırılabilir, ihtiyaçlara ve işletmenin niteliğine uygun bir şekilde; şeffaf ve güvenilir olarak; gerçeği dürüst, aynen ve aslına sadık surette yansıtacak şekilde çıkarılır. Kanun'un 516'ncı maddesine göre yönetim kurulunun yıllık faaliyet raporu ise Şirketin, o yıla ait faaliyetlerinin akışı ile finansal durumunu, doğru, eksiksiz, gerçeğe uygun ve dürüst bir şekilde yansıtmalıdır. Yıllık faaliyet raporunda finansal durum, finansal tablolara göre değerlendirilir.

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 88'inci ve Geçici 1'inci maddeleri uyarınca tâbi oldukları kanunlar gereği defter tutmakla yükümlü olan gerçek veya tüzel kişi tacirler, münferit veya konsolide finansal tablolarını Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları

Kurumu tarafından yayımlanan Türkiye Muhasebe Standartlarına uygun olarak hazırlamaları gerekmektedir. Ayrıca aynı maddelerde Kurumun değişik işletme büyüklükleri ve sektörler için özel standartlar koymaya ve düzenlemeler yapmaya yetkili kılındığı belirtilmiştir.

29.07.2017 tarihli ve 30138 sayılı Resmî Gazete' de yayımlanan 56 sıra no.lu Büyük ve Orta Boy İşletmeler İçin Finansal Raporlama Standardı Hakkında Tebliğ ile Bağımsız Denetime Tabi Olacak Şirketlerin Belirlenmesine Dair Karar uyarınca bağımsız denetime tabi olup isteğe bağlı olarak Tebliğ'de öngörülen finansal tabloları (finansal durum tablosu, kar–zarar ve diğer kapsamlı kar veya zarar tablosu, öz kaynak değişim tablosu ve nakit akış tablosu) hazırlamaktadır.

Şirket, muhasebe kayıtlarını Muhasebe Sistemi Uygulama Genel Tebliği ilkelerine uygun şekilde ve 7/A seçeneğine göre tutmaktadır. 7/A seçeneğinde, giderler yapıldıkları anda ilgili defter-i kebir hesaplarına fonksiyon esasına göre kaydedilirken, söz konusu giderler aynı zamanda yardımcı defterlerde hem çeşit esasına hem de ilgili gider yerlerine göre izlenir. 2018 yılı aktif toplamı 3.449.658 TL'yi veya net satışları toplamı 6.899.000 TL'yi aşan üretim ve hizmet işletmeleri, 2019 yılına maliyet hesaplarını 7/A seçeneğine göre tutmak zorundadırlar.

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.

- Yevmiye defteri
- Geçici ve kesin mizan
- Bilanço
- Gelir tablosu
- Envanter Defteri

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin 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.

www.balioglu.net

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.

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

BURULAŞ, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'na tabi olmadığı için, bu Kanun'un tanımladığı şekilde bir iç kontrol sistemi bulunmamaktadır. Şirket, 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu hükümleri uyarınca kurulmuş olup bu Kanun hükümleri doğrultusunda iç kontrol sistemi değerlendirilmiştir.

www.balioglu.net

6102 Sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun yönetim ve temsil ile ilgili esaslar başlığı altında yönetim kurulunun görev dağılımını düzenleyen 366'ncı maddesinin ikinci fıkrasında düzenlenen *"Yönetim kurulu, işlerin gidişini izlemek, kendisine sunulacak konularda rapor hazırlamak, kararlarını uygulatmak veya iç denetim amacıyla içlerinde yönetim kurulu üyelerinin de bulunabileceği komiteler ve komisyonlar kurabilir"* hükmü ile şirketlerde denetim komitelerinin kurulması konusunda yönetim kuruluna yetki verilmiş ancak bu düzenleme ile belli bir ölçütü esas alan, bir gereklilik ya da zorunluluk öngörülmemiştir

Aynı Kanun'un 378'inci maddesinde ise**;** ***"****Pay senetleri borsada işlem gören şirketlerde, yönetim kurulu, şirketin varlığını, gelişmesini ve devamını tehlikeye düşüren sebeplerin erken teşhisi, bunun için gerekli önlemler ile çarelerin uygulanması ve riskin yönetilmesi amacıyla, uzman bir komite kurmak, sistemi çalıştırmak ve geliştirmekle yükümlüdür. Diğer şirketlerde bu komite denetçinin gerekli görüp bunu yönetim kuruluna yazılı olarak bildirmesi hâlinde derhâl kurulur ve ilk raporunu kurulmasını izleyen bir ayın sonunda verir. (2) Komite, yönetim kuruluna her iki ayda bir vereceği raporda durumu değerlendirir, varsa tehlikelere işaret eder, çareleri gösterir. Rapor denetçiye de yollanır."* denilmektedir.

Türk Ticaret Kanunu'nun 366'ncı ve 378'inci maddeleri birlikte değerlendirildiğinde, borsada işlem gören şirketlerde iç kontrol sisteminin kurulması zorunluluk iken diğer şirketlerde isteğe bağlı bırakılmıştır. Kanun'un 378'inci maddesinde belirtildiği gibi denetçinin gerekli görüp bunu yazılı olarak yönetim kuruluna bildirmesi halinde iç kontrol sisteminin

kurulması diğer şirketlerde de zorunludur. Burada Kanun'la getirilen yenilik, bağımsız denetçilerin gerekli görüp yönetim kuruluna bildirmesi halinde diğer anonim şirketlerde de iç kontrol sisteminin kurulmasının zorunlu tutulmasıdır.

BURULAŞ tarafından kurulmuş bir iç kontrol veya iç denetim birimi yoktur. İş akış süreçleri, kalite ve performans prosedürleri şirketteki Kalite Müdürlüğü tarafından takip edilmektedir. Kalite Müdürlüğü tarafından iş akış şemaları ile aylık faaliyet raporları düzenlenmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Bursa Büyükşehir Belediyesi BURULAŞ A. Ş. 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.

www.balioglu.net

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: Karayolları Üzerindeki Otopark Gelirlerinin Tahsilatında ve Muhasebeleştirilmesindeki Sorunlar

Bursa Büyükşehir Belediye Meclis Kararı ile karayolları üzerindeki otopark alanları 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesi uyarınca BURBAK (Bursa Otopark İşletmeciliği Turizm Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi)'a devredilmiştir. Otopark işletme faaliyeti yürüten BURBAK 1.07.2019 tarihinde tüm aktif ve pasifi ile BURULAŞ tarafından devralınmıştır. 2019 yılı içerisinde yapılan denetimlerde, BURBAK tarafından 01.07.2019 tarihine kadar işletilmekte olan sokak ve cadde üzerindeki otopark alacaklarının muhasebe kayıtlarına alınmadığı tespit edilmiştir.

Muhasebe kayıtlarına yansıtılmayan alacaklar, tahsilat yapıldıkça faaliyet gelirlerine kayıt edilmektedir. Tahakkuk kayıtları muhasebeleşmeyen alacakların tahsilat oranlarının da düşük olduğu görülmektedir. BURBAK'ın, BURULAŞ'a devrettiği 52 adet cadde ve sokak

otoparkının 31.12.2019 tarihi itibarıyla 2018 ve 2019 yıllarını kapsayan tahakkuk ve tahsilatları aşağıda tabloda gösterilmiştir.

Tablo 3: Otopark Gelirleri Tahakkuk ve Tahsilat Oranları

Yıl	Tahakkuk Eden Tutar (TL)	Tahsil Edilen Tutar (TL)	Tahsil Edilemeyen Tutar (TL)	Tahsilat Oranı
2018	12.772.038,00	5.937.874,5	6.834.163,50	%46
2019	22.976.723,75	14.402.448,71	8.574.275,04	%63
Toplam (TL)	**35.748.761,75**	**20.340.323,21**	**15.408.438,54**	**%57**

Şirket trafından, birleşme yolu ile devralınan BURBAK'ın **g**eçmiş dönem muhasebe kayıtlarında eksiklikler olduğu, 28.11.2019 tarihinde mobil otopark sistemi web mobil uygulama ve yazılım geliştirme çalışmalarının başlatıldığı ve yol kenarı otoparklarda tahmini olarak 01.07.2020 tarihinden itibaren E-Arşiv uygulamasına geçileceği beyan edilmiştir. Bu uygulama ile Vergi Usul Kanunu hükümlerine uygun olarak fatura kesilmesi, tahsil edilemeyen alacakların yasal yollarla tahsilatının yapılması ve bu süre zarfında muhasebe kayıtlarının tahakkuk esasına göre işlem yapılması sağlanabileceği belirtilmiştir.

Şirketin bulgu konusu hususlara katıldığı ve cari denetim dönemi içerisinde BURBAK'ın devir işlemlerini gerçekleştirdiği göz önünde bulundurulduğunda, geçmiş yıllardan intikal eden idari, mali ve teknik sorunların bulunduğu ve bu sorunların orta ve uzun vadede nihai çözüme kavuşturulabileceği anlaşılmıştır.

Bununla birlikte 31.12.2019 tarihi itibari ile 15.408.438,54 TL tutarındaki tahsil edilemeyen alacak muhasebeleştirilmediğinden Şirketin bilanço ve gelir tablosu hesaplarının tam, gerçek ve doğru bilgiyi içermediği görülmektedir. Sonuç olarak, mali tabloların tam ve doğru bilgiyi göstermesi için Şirketin tüm alacaklarının, borçlarının, gelir ve giderlerinn mali tablolarında izlemesi ve alacakların tahsilatı için gerekli çalışmaların ivedilikle başlatılması gerekmektedir.

www.balioglu.net

B. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Toplu Ulaşım Hizmetinin Üçüncü Kişilere Devrinde Yaşanan Sıkıntılar

Şirket, 2018 tarihli Büyükşehir Belediye Meclis Kararı'na dayalı olarak, 10 yıllığına Bursa ilindeki toplu taşıma hizmetlerini net satış hasılatının % 0,5 (binde 5)'inin gelir katkısı olarak Büyükşehir Belediyesi adına tahakkuk ettirmesi koşulu ile işletme hakkına sahiptir.

Şirketin toplu taşıma faaliyetlerini yürüten birimleri; lastik tekerlekli toplu taşıma hizmeti (BURULAŞ, Özel Halk Otobüsü, İlçe İşletmeleri, Minibüsler vs.), hafif raylı toplu taşıma hizmeti (BursaRay), deniz toplu taşıma hizmeti (BUDO) ile Bursa Terminal-Sabiha Gökçen arasında faaliyet yürüten otobüs hizmeti (BBBUS) şeklindedir.

Şirket lastik tekerlekli toplu taşıma hatları haricindeki tüm toplu taşıma hizmet faaliyetlerini kendisi işletirken, lastik tekerlekli toplu taşıma hatlarının bir kısmını kendisi işletmekte kalan kısmını ise üçüncü kişilere işlettirme hakkı vermektedir. Üçüncü kişilere bu hakkın devredilmesi, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 26'ncı maddesi ile düzenlenmiş ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na atıf yapılmıştır. Fakat bu alanda geçmişten gelen sorunlar ile günün ekonomik şartları mevzuatın uygulanması noktasında zorluklar yaratmaktadır.

Özel halk otobüsü işleten üçüncü kişilerin büyük bir kısmı, 2002 tarihinde İl Trafik Komisyonu Başkanlığı ile Bursa Belediye Meclisi kararları sonucunda 600 dolmuş ticari plakanın iptal edilmesi neticesinde trafiğin azaltılması amacıyla kendilerine 300 özel halk otobüsü işletme hakkı verilen kimselerdir. Bu kişilere mevcut durunda ihale yapılmadan protokol sözleşmeleri ile toplu taşıma hizmeti devredilmiştir. Sözleşmede özel halk otobüsü işleten kişilere yolcu başına belirlenen tutarda ödeme yapılmaktadır.

Bununla birlikte, 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile merkez ilçeler haricindeki ilçelere de toplu taşıma faaliyetinin Büyükşehir Belediyesi tarafından sunulması zorunluluğu getirmiştir. Merkeze uzak olan ilçelerde toplu taşıma faaliyetlerinin daha ekonomik olması nedeniyle toplu taşıma hizmeti üçüncü kişilere devredilmiştir. Bu şekilde yapılan devirlerde de genel olarak ihale yapılmadığı görülmüştür. İhale yerine sözleşme ile km ve yolcu başına belirlenen tutarda özel halk otobüsü işleten kişilere

www.balioglu.net

ödeme yapılmaktadır. İhale ile işletilen sadece iki hat bulunmaktadır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 26'ncı maddesinde şirket tarafından ihalesiz alınan yerlerin şirketçe üçüncü kişilere devredilmesi durumunda 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre bu devrin yapılması gerektiği belirtilmektedir. Söz konusu maddede büyükşehir belediyesi mülkiyeti veya tasarrufundaki hafriyat sahaları, toplu ulaşım hizmetleri, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçeleri denilmekte olup, toplu taşıma diğer sayılanlardan farklı olarak bir hizmet olarak, diğerleri ise bir yer olarak ifade edilmiştir. Bu manada 2886 sayılı Kanun'un taşınmaz mallar üzerinde trampa, kira, üzerlerinde mülkiyetin gayri ayni hak tesisi gibi işlemlerin uygulanmasına madde hükmü dayanak olmuştur.

Toplu taşıma hizmeti eğer gelir getirici bir mahiyet taşımakta ise, 2886 sayılı Kanun'da belirtildiği üzere hakkın kiralanması şeklinde işlem tesis edilmesi gerekmektedir. Bunun dışında toplu taşıma hizmetinin yürütülmesi şirket açısından bir gider faaliyeti ise ki mevcut durumda ekseriyetle bu şekildedir, bu durumda da 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu çerçevesinde bu hizmetin alınması gerekir.

www.balioglu.net

Bu itibarla, toplu taşıma hizmetini üçüncü kişilere gördürülmesi gelir getirici veya gider faaliyeti olarak değerlendirilmeli buna bağlı olarak, 2886 sayılı Kanun veya 4734 sayılı Kanun hükümleri uyarınca ihale yolu ile hizmetin devri yapılmalıdır.

Şirket cevabında özetle, toplu ulaşım hizmeti veren otobüslerin üçüncü kişilere devrinde yaşanan sıkıntıları bulgu metninde belirtildiği şekilde anlatmıştır. Fakat bulgunun son kısmında belirtilen toplu taşıma hizmetini üçüncü kişilere gördürülmesi usulünün gelir getirici veya gider faaliyeti olarak değerlendirilmesi buna bağlı olarak, 2886 sayılı Kanun veya 4734 sayılı Kanun hükümleri uyarınca ihale yolu ile hizmetin sağlanması kısmını karşılamadığı görülmektedir.

Şirket, Kamunun ve kamu sermayesine dayalı olarak kurulduğundan kamu mevzuatına tabi şirketlerin mal ve hizmet alımları ile irat elde etmeleri kapsamında ki iş ve işlemlerindeki temel usul bu işlemlerin ihale mevzuatları çerçevesinde yapmasıdır. Bu manada bulgu da belirtildiği üzere toplu taşıma hizmetinin üçüncü kişilere gördürülmesi işini kamu sermayesine sahip ve İhale Kanunu kapsamında yer alan şirketin bu hizmeti üçüncü kişilere ihale ile yaptırması gerekmektedir.

BULGU 2: Parasal Limitlerin Altında Kalmak Amacıyla Mal Alımlarının Kısımlara Bölünmesi

İhale mevzuatında yer alan limitlerin altında kalmak amacıyla bazı mal alımlarının, kısımlara bölünerek doğrudan temin yöntemi ile gerçekleştirildiği görülmüştür.

Şirket mal alımlarında 4734 sayılı Kanun'un alım usullerine tabidir. Fakat 4734 sayılı Kanun'un *"Eşik değerler ve parasal limitlerin güncellenmesi"* başlıklı 67'nci maddesine istinaden her yıl Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu Ihale Tebliği uyarınca belirlenen parasal limitler dâhilinde 4734 sayılı Kanun'un 3/g ve 22-d maddelerine uygun olarak mal alımlarının ihalesiz alım imkânı getirilmiştir. 2019 yılında parasal limit tutarı 4734/3-g maddesi için 13.857.591 TL'dir.

Bu kapsamda Şirket 23.250.000,00 TL tutarında 25 adet otobüs alımı yapmıştır. Otobüslerin toplam bedeli 4734 sayılı Kanun'un 3-g maddesinde belirtilen sınırı aştığından iki kısma bölünmek suretiyle 13.950.000,00 TL ve 9.300.000,00 TL olarak aynı tarih içerisinde ihale yapılmaksızın alım yapılmıştır.

www.balioglu.net

Şirket 4734 sayılı Kanun'da da belirtildiği üzere mal, hizmet alımlarında ve yapım işlerinde İhale Kanunu'na tabidir. Mal ve hizmet alımlarında Kanun'un belirttiği sınırlar çerçevesinde ihale istisnalarından yararlanmasında beis olmamakla beraber Kanun'un *"Temel ilkeler"* başlıklı 5'nci maddesinde de belirtildiği üzere, eşik değerlerin altında kalmak amacıyla alımların kısımlara bölünmesi yasaklanmıştır.

Şirket cevabında, 25 adet otobüs sipariş bedeli olan 23.250.000,00 TL'nin 3 yıl vadeli olduğu, Kamu İhale Tebliği uyarınca 1.02.2019-31.01.2020 tarihleri için belirlenen parasal limit miktarının 13.857.591,00 TL olduğu, toplam sipariş bedelinin bir senelik parasal tutarının 7.750.000 TL/yıl hesaplandığı ve limit aşımı olmadığı düşünüldüğü, alımın iki parçaya bölünmesinin de ihtiyacın artmasından kaynaklandığını belirtmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda belediye şirketlerinin ticarî ve sınaî faaliyetleri çerçevesinde; doğrudan mal ve hizmet üretimine veya ana faaliyetlerine yönelik ihtiyaçlarının temini için yapacakları maliyeti ve sözleşme bedeli iki trilyon üç yüz milyar Türk Lirasını aşmayan mal veya hizmet alımlarının ihale kapsamından istisna olduğu belirtilmiştir. Burada parasal tutar açısından kıstas olarak belirtilen temel ifade maliyet ve sözleşme bedelidir. Satışın vadeli olup olmaması mal ve hizmetin alındığı yıl kapsamındaki parasal limit tutarlarına etki etmeyeceği açıktır. Aynı zamanda 10 adet otobüs alımına ilişkin olarak başlangıçta var olmayan

bir ihtiyacın daha sonra meydana geldiğine yönelik bir tespit de satın alma dosyasında bulunmamaktadır.

Sonuç itibariyle, Şirketin mal ve hizmet alımlarında 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda belirlenen usul ve şartlara uygun davranması gerekir.

www.balioglu.net

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

8. EKLER

EK 1: İZLEME

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	**Yıl/Yıllar**	**İdare Tarafından Yapılan İşlem**	**Açıklama**
Stokların Muhasebe Sistemi İle Entegre Çalışmaması	2015	Tam Olarak Yerine Getirildi	
İş Bankası ile İmzalanan Bütünleşik Bilet Sistemi ile İlgili Bankacılık Hizmetleri Protokolünün Süresi 15.07.2015 Tarihinde Dolmuş Olmasına Rağmen Herhangi Bir Promosyon Alınmadan Protokol Süresinin Ücretsiz Olarak 31.12.2015 Tarihine Kadar Uzatılması	2015	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Alımı Yapılan İkinci El 24 Vagondan 12 Adetinin Atıl Olarak Durması ve Vagonların Modernizasyonu Kapsamında Şirketin Yapmış Olduğu Sözleşmeye İlişkin Gerçekleştirilen İşlemlerde Aksaklıkların Olması	2015	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Şirketin Elektronik Ücret Toplama Sistemininde İç Kontrol Zaafiyetlerinin Olması	2015	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Şirketin Şüpheli Ticari Alacaklar Hesabı Toplamının 2015 Yılı Sonunda 3.535.417,65 TL Olarak Gerçekleşmesine Karşın Bu Alacaklara Ilişkin Teminat Tutarlarının Düşük Seviyelerde Kalması	2015	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Şirkete Ait Terminallerde Sözleşme Yapılmayan Kiracıların Olması	2015	Tam Olarak Yerine Getirildi	

www.balioglu.net

Şirket Personeline İlişkin Olarak Hesapladığı Asgari Geçim İndirimini 136 Diğer Çeşitli Alacaklar Hesabına Kaydetmesi Gerekirken İlgili Tutarın 198 Diğer Dönen Varlıklar Hesabında İzlenmesi	2015	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Şirketin 3065 Sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nun 13-a Maddesi Kapsamında İstisnaya Tabi İşlemleri Olmasına Rağmen Bu İşlemler İçin, İlgili Vergi Dairesine Herhangi İstisna Başvurusu Yapılmaması Sonucu Katma Değer Vergisi Hesaplaması	2015	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Şirketin, Helitaksi Faaliyeti Nedeniyle Kiralamış Olduğu Helikopter Için %1 yerine %18 Oranı Üzerinden Katma Değer Vergisi Ödemesi	2015	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Şirketin, Şüpheli Ticari Alacaklarına İlişkin Vade Farkı, Faiz, Sözleşme Bedelinin Geç Ödenmesinden Kaynaklanan Tazminat Gibi Cezai Mahiyetteki Gelirleri Mali Tablolarına Kaydetmemesi ve Bu Gelirlere Ilişkin Katma Değer Vergisi Hesaplamaması	2015	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Şirketin 4691 Sayılı Teknoloji Geliştirme Bölgeleri Kanunu'na Göre Faaliyette Bulunan Firmadan Katma Değer Vergisi İstisnası Kapsamı Dışında Hizmet Almasına Rağmen Alış Faturalarında Katma Değer Vergisinin Hesaplanmaması	2015	Tam Olarak Yerine Getirildi	

www.balioglu.net