T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

www.balioglu.net

# BURSA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

## 2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu

Kasım 2020

# İÇİNDEKİLER


1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ ..... 1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU ..... 7
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU ..... 8
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI ..... 8
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ ..... 8
6. DENETİM GÖRÜŞÜ ..... 11
7. DENETİM BULGULARI ..... 11
8. EKLER ..... 53


www.balioglu.net

# TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: Kurumun Kadro Sayıları ile Fiilen Çalışan Personel Sayısı ..... 3
Tablo 2: Belediyenin Bağlı, İlgili ve İlişkili Kamu İdareleri ile Kurduğu ve/veya Sermaye Ortağı Olduğu Şirketler ..... 4
Tablo 3: 2017-2019 Dönemi Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri .... 4
Tablo 4: 2017-2010 Dönemi Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri ..... 5
Tablo 5: 2019 Yılı Bütçe Gider Tahmini ve Gerçekleşen Tutar ..... 5
Tablo 6: 2019 Yılı Bütçe Gelir Tahmini ve Gerçekleşen Tutar ..... 6
Tablo 7: Arsa Satış Değeri ..... 14
Tablo 8: Trafo Bedelleri ..... 25
Tablo 9: Ecrimisil Uygulaması ..... 26
Tablo 10: Bursa Büyükşehir Stadyumu Timsah Kafası Tamamlama İmalatları ve İzmir Yolu Yaya Üst Geçidi Yapım İşi ..... 28
Tablo 11: Bursa Büyükşehir Stadyumu Güvenlik ve Emniyet Tedbirleri Yapım İşi ..... 29
Tablo 12: Teklif Fiyat/Karma Sözleşme İle İhaleye Çıkılan Yapım İşleri ..... 35
Tablo 13: Cadde ve Sokak Park Yerleri ..... 42
Tablo 14: İlan Reklam Vergisi Beyanı Vermediği veya Eksik Verdiği Tespit Edilenler ..... 48

www.balioglu.net

# KISALTMALAR

**BESAŞ**: Bursa Ekmek ve Besin Sanayii ve Ticaret Anonim Şirketi

**BOSBEK:** Bursa Osmangazi Belediye Spor Kulübü

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

**EKAP:** Elektronik Kamu Alımları Platformu

**GUHEM:** Gökmen Uzay ve Havacılık Eğitim Merkezi Anonim Şirketi

**İKİYK:** İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu

www.balioglu.net

# BULGU LİSTESİ

**A. Denetim Görüşünün Dayanakları**

1. Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabının Kullanılmaması

2. Satışı Yapılan Taşınmazların Satış Bedelleri Üzerinden Kayıtlardan Çıkarılması

3. Bazı Alacakların Gerçekleşme ve Dönemsellik Bakımından Doğru, Tam ve Gerçeğe Uygun Durumu Yansıtmaması

4. Özel Kesim Tahvil, Senet ve Bonoları Hesabının Hatalı kullanılması

**B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler**

1. Bir Yıldan Uzun Süreli Alınan Depozito ve Teminatlar İçin İlgili Hesabın Kullanılmaması

2. Mevduat Faizlerinin Net Tutar Üzerinden Muhasebeleştirilmesi

3. Gelir Tahsilât Oranlarının Düşük Düzeyde Bulunması

4. Belediye Başkanı Dışında Temsil Ağırlama Bütçesinin Kullanılması

5. Mevzuatta Belirtilen Kriterler Dikkate Alınmadan Meclis Kararı ile Belediye Şirketine Ulaşım Hizmetlerine İlişkin Gelir Desteğinde Bulunulması

6. Trafo Kurulumları ve Diğer İlk Yatırım Giderlerinin İdare Bütçesinden Karşılanması

7. Belediye Taşınmazlarının İhale Yapılmaksızın Ecrimisil Karşılığında Kullandırılması

8. Bazı Birim Fiyatlı Yapım İşlerinde Geçici Hakediş Raporlarının Yapılan İmalatı Reel Olarak Yansıtacak Şekilde Hazırlanmaması

9. Birim Fiyat Yapım İşi İhalelerinde Yaklaşık Maliyetin Gerçekçi Tespit Edilmemesi

10. İhale Süreci Tamamlanmadan Aynı İş İçin 21/b Pazarlık Usulü ile İhaleye Çıkılması ve Sözleşme Süresinden Daha Uzun Süre Uzatımı Verilmesi

11. Uygulama Projesi Hazırlanabilecek Pek Çok Yapım İşi İçin Birim Fiyat ya da Karma Teklif Alınarak İhaleye Çıkılması

12. Yapım İşlerinde İş Artışlarına İlişkin Gerekçe Raporlarının Yeterli Dayanaktan Yoksun Olması

www.balioglu.net

13. Kişilerden Alacaklar Hesabında Kayıtlı Alacakların Mevzuata Uygun Takibinin Yapılmaması

14. Yevmiye Numara Uygulamasının Mevzuata Uygun Yapılmaması

15. Büyükşehir Belediyesinin Yetki ve Sorumluluğunda Olan Yerlerde Yetkisiz Kişilerin Otopark Hizmeti Sunması

16. Bazı Hizmet Alım İhalelerinde İhale Mevzuatına Uyulmaması

17. Kalkınma Ajansı Payının Kamu İdareleri Payları Hesabında İzlenmemesi

18. Kamu İhale Kanunu'nda Belirlenen Parasal Limitlerin Altında Kalmak Amacıyla Bazı Mal ve Hizmet Alımlarının Kısımlara Bölünmesi

19. Katı Atık Düzenli Depolama Tesisi ile En Yakın Yerleşim Birimi Arasındaki Mesafenin 250 Metrenin Altında Olması

20. İlan ve Reklam Vergisi Tahsilat Oranının Çok Düşük Olması ve Vergi Ziyaı Cezasının Uygulanmaması

21. Belediyenin Görev ve Hizmet Alanı İle İlgisi Olmayan Alanda Şirket Kurulması

www.balioglu.net

# 1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

## 1.1. Mevzuat ve Görevler

Belediye 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

Büyükşehir Belediyelerinin görev ve sorumlulukları 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14'üncü maddesi ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7, 8 ve 9'uncu maddelerinde düzenlenmiştir. 5216 sayılı Kanun'un 10'uncu maddesinde, yetki ve imtiyazlarla

www.balioglu.net

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, Büyükşehir Belediyelerinin yetki, görev ve sorumlulukları şunlardır:

İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafî ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; 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 kursları açabilir, işletebilir veya işlettirebilir. İlçe belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin stratejik plânını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak gibi görevleri de bulunmaktadır.

www.balioglu.net

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, 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

Cumhurbaşkanı 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 konularda ise Çevre ve Şehircilik

Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü yetkilidir.

### 1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Büyükşehir belediyesi teşkilâtı; norm kadro esaslarına uygun olarak genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlüklerden oluşur.

Birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi büyükşehir belediyesi meclisinin kararı ile olur. Büyükşehir belediyesi personeli büyükşehir belediye başkanı tarafından atanır. Personelden müdür ve üstü unvanlı olanlar ilk toplantıda büyükşehir belediye meclisinin bilgisine sunulur. Genel sekreter, belediye başkanının teklifi üzerine Çevre ve Şehircilik Bakanı tarafından atanır.

Büyükşehir Belediyesinin teşkilat yapısında, doğrudan Başkana bağlı 6 adet birim belirlenmiştir. Bunlar; Özel Kalem Müdürlüğü, İç Denetim Birimi Başkanlığı, Teftiş Kurulu Başkanlığı, Strateji Geliştirme Şube Müdürlüğü, İştirakler Koordinatörlüğü ve 1. Hukuk Müşavirliği'dir. Doğrudan Başkana bağlı diğer birim olan Genel Sekreterlik idarenin en önemli icra organıdır. Belediyenin 18 adet hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre Genel Sekretere bağlıdır. Teşkilatlanmada oluşturulan her birim, kendi faaliyet ve görev alanları ile ilgili yönetmeliklerini hazırlayarak, büyükşehir belediye meclisinin onayından geçirerek yürürlüğe koyar ve bu esaslar üzerinden faaliyetlerini sürdürür.

www.balioglu.net

**Tablo 1: Kurumun Kadro Sayıları ile Fiilen Çalışan Personel Sayısı**

| Personel İstihdam Türü | Norm Kadro Sayısı | Fiili Çalışan Sayısı |
|---|---|---|
| Memur | 4502 | 1559 |
| Sözleşmeli Personel | 337 | 232 |
| Kadrolu İşçi | 1448 | 475 |
| Geçici İşçi | 2 | 1 |
| 696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel | - | 3397 |
| Sanatçı | 29 | 26 |

Büyükşehir Belediyesinde 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.

Büyükşehir Belediyesine bağlı, ilgili ve ilişikli kamu idareleri ile kurdukları ve/veya sermaye ortağı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

**Tablo 2: Belediyenin Bağlı, İlgili ve İlişkili Kamu İdareleri ile Kurduğu ve/veya Sermaye Ortağı Olduğu Şirketler**

| İŞTİRAKİN ADI | PAY ORANI (%) | ŞİRKETİN SERMAYESİ (TL) |
|---|---|---|
| BESAŞ A.Ş. | 88,73 | 24.000.000,00 |
| BİNTED LTD. ŞTİ. | 30,00 | 500.000,00 |
| BURFAŞ A.Ş. | 59,00 | 10.500.000,00 |
| BURULAŞ A.Ş. | 98,34 | 410.350.000,00 |
| BURBAK A.Ş. | 82,00 | 10.000.000,00 |
| BURSA JEOTERMAL A.Ş. | 31,00 | 37.200.000,00 |
| BURSA HAYVANCILIK TARIM A.Ş. | Dolaylı Ort. | 1.000.000,00 |
| BURKENT A.Ş. | Dolaylı Ort. | 1.000.000,00 |
| BURSA KÜLTÜR A.Ş. | Dolaylı Ort. | 2.300.000,00 |
| GUHEM A.Ş. | Dolaylı Ort. | 3.000.000,00 |

### 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.

www.balioglu.net

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 (A) (TL) | 2018 (B) TL | 2019 (C) TL | Değişim Oranı (%) [D=(C-B)/B] |
|---|---|---|---|---|
| **Personel Giderleri** | 164.562.225,38 | 188.695.301,91 | 210.182.434,31 | 11 |
| **SGK Devlet Primi Giderleri** | 25.311.526,54 | 27.710.343,02 | 31.278.302,56 | 13 |
| **Mal Ve Hizmet Alım Giderleri** | 701.478.972,10 | 859.418.838,55 | 885.835.104,92 | 3 |
| **Faiz Giderleri** | 177.162.303,20 | 211.123.815,00 | 321.012.040,91 | 52 |
| **Cari Transferler** | 74.580.960,94 | 76.843.921,40 | 56.464.635,64 | -26 |
| **Sermaye Giderleri** | 1.133.894.747,00 | 923.446.511,24 | 515.279.993,58 | -44 |
| **Sermaye Transferleri** | 25.205.561,92 | 61.519.421,95 | 256.225.465,71 | 316 |
| **Toplam** | **2.302.196.297,08** | **2.348.758.153,07** | **2.276.277.977,63** | **-3** |

Bütçe giderlerinin ekonomik olarak sınıflandırıldığı Tablo 3'de gösterildiği üzere,

Büyükşehir Belediyesinin bütçe gider toplamı 2019 yılında 2018 yılına göre yüzde 3 oranında azalış göstermiştir. Tablodaki gider kalemleri incelendiğinde, tutar bazında en büyük artışın 256.225.465,71 TL'lik tutarla ve yüzde 316'lık oranla Sermaye Transferlerinde olduğu görülmektedir. Cari Transferler yüzde 26, Sermaye Giderleri ise yüzde 44 oranında azalma göstermiştir.

Bütçe gelirlerinin ekonomik olarak sınıflandırıldığı Tablo 4 aşağıda gösterilmiştir.

**Tablo 4: 2017-2010 Dönemi Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırma Açısından Seyri**

| GELİR TÜRÜ | 2017 (A) (TL) | 2018 (B) TL | 2019 (C) TL | Değişim Oranı (%) [D=(C-B)/B] |
|---|---|---|---|---|
| **Vergi Gelirleri** | 30.842.897,02 | 31.240.521,92 | 35.068.783,34 | 12 |
| **Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri** | 219.416.611,31 | 341.813.752,37 | 348.766.074,63 | 2 |
| **Alınan Bağış ve Yardımlar** | 10.485.685,03 | 15.018.736,91 | 27.221.482,35 | 81 |
| **Diğer Gelirler** | 1.253.741.687,12 | 1.514.805.521,44 | 1.549.605.388,19 | 2 |
| **Sermaye Gelirleri** | 401.289.672,04 | 222.785.705,91 | 182.526.337,09 | -40 |
| **Red ve İadeler (-)** | 2.495.856,50 | 3.504.444,35 | -2.625.145,07 | -2 |
| **Toplam** | 1.913.280.696,02 | 2.122.159.794,20 | 2.140.562.920,53 | **1** |

www.balioglu.net

Bütçe gelirlerinin ekonomik olarak sınıflandırıldığı Tablo 4'deki veriler dikkate alındığında, bir önceki yıla göre toplam gelirler yüzde 1 oranında artış göstermiştir. Oransal olarak en büyük artış yüzde 81 ile Alınan Bağış ve Yardımlar kaleminde gerçekleşmiştir

Belediye'nin 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 BÜTÇE TAHMİNİ (TL) (A) | 2019 YILI GERÇEKLEŞEN (TL) (B) | 2019 GERÇEKLEŞME ORANI (C=B/A) (%) |
|---|---|---|---|
| **Personel Giderleri** | 230.000.000,00 | 210.182.434,31 | 91 |
| **Sosyal Güvenlik Kurumu Devlet Primi Giderleri** | 32.000.000,00 | 31.278.302,56 | 98 |
| **Mal ve Hizmet Alım Giderleri** | 669.000.000,00 | 885.835.104,92 | 132 |
| **Faiz Giderleri** | 192.500.000,00 | 321.012.040,91 | 167 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| **Cari Transferler** | 90.000.000,00 | 56.464.635,64 | 63 |
| **Sermaye Giderleri** | 689.000.000,00 | 515.279.993,58 | 74 |
| **Sermaye Transferleri** | 270.000.000,00 | 256.225.465,71 | 95 |
| **Yedek Ödenek** | 127.500.000,00 | | |
| **Toplam** | 2.300.000.000,00 | 2.276.277.977,63 | 99 |

Buna göre 2019 yılında Bütçe Giderleri yüzde 99 oranında gerçekleşmiştir. Faiz Giderleri yüzde 167, Mal ve Hizmet Alım Giderleri yüzde ise yüzde 132 ile belirgin artış göstermiştir.

**Tablo 6: 2019 Yılı Bütçe Gelir Tahmini ve Gerçekleşen Tutar**

| GELİR TÜRÜ | 2019 YILI GELİR BÜTÇESİ (TL) (A) | 2019 YILI GERÇEKLEŞEN (TL) (B) | GERÇEKLEŞME ORANI (%) (C=B/A) |
|---|---|---|---|
| **Vergi Gelirleri** | 54.211.500,00 | 35.068.783,34 | 65 |
| **Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri** | 331.699.500,00 | 348.766.074,63 | 105 |
| **Alinan Bağiş ve Yardimlar** | 10.000.000,00 | 27.221.482,35 | 272 |
| **Diğer Gelirler** | 1.699.064.050,00 | 1.549.605.388,19 | 91 |
| **Sermaye Gelirleri** | 456.700.000,00 | 182.526.337,09 | 40 |
| **Red ve İadeler (-)** | -1.675.050,00 | -2.625.145,07 | 156 |
| **TOPLAM** | **2.550.000.000,00** | **2.140.562.920,53** | **84** |

Buna göre 2019 yılında Bütçe Gelirleri yüzde 84 oranında gerçekleşmiştir. Gerçekleşme oranının bu seviyede olmasının temel nedeni ise, vergi gelirlerinde ve sermaye gelirlerinde öngörülen miktarda artışın olmamasıdır.

### 1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Belediyenin 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.

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

www.balioglu.net

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.

www.balioglu.net

## 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.

## 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

İç kontrol sistemi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Beşinci

www.balioglu.net

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 süreçle 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 özellikli işlemlere ilişkin standartlar belirlenebileceği belirtilmiştir.

www.balioglu.net

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanarak 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmi 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.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve ilgili diğer mevzuat uyarınca, Bursa Büyükşehir Belediyesi tarafından Kamu İç Kontrol Sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi çalışmaları, Belediyenin yönetim sorumluluğu kapsamında birimlerle ortak çalışma yapılarak Kamu İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planı hazırlanmıştır.

Bu çerçevede; Belediyede Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan ve kurumlara gönderilen Kamu İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planı Rehberi de dikkate alınarak iç kontrol sisteminin kurulması ve uygulanmasının sağlanması çalışmaları devam etmektedir.

Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik Ekinde yer alan "Etik Sözleşmesi" kamu idaresi personeli tarafından imzalanmıştır.

İdare organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar belirlenmiştir. Ayrıca her müdürlük bazında çalışma yönetmelikleri hazırlanmıştır. Yetki devri ve sınırlarının belirlendiği İmza Yetkileri Yönergesi hazırlanmıştır.

İdarenin 2015-2019 dönemini kapsayan Stratejik Plan ile Performans Programı hazırlanmıştır.

Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'a uygun olarak kurulmuştur.

İdarenin tüm birimlerinde yapılan işlerin iş tanımları yapılmış, bu işlerin süreçleri ve iş akış şemaları çıkarılmıştır.

Faaliyet sonuçları idare faaliyet raporunda gösterilmekte ve idare faaliyet raporu kamu idaresinin web sayfasında yayınlanmaktadır.

İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlanmıştır ve. Eylem Planı'nda yer alan eylemlerin gerçekleşme sonuçları izlenmektedir.

www.balioglu.net

Buna karşın;

İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu oluşturulmamıştır.

26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmî Gazete'de yayınlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'nin "İzleme Standartları" başlıklı bölümde; İzlemenin, iç kontrol sisteminin kalitesini değerlendirmek üzere yürütülen tüm izleme faaliyetlerini kapsadığı belirtilerek "İç kontrolün değerlendirilmesi"ne ilişkin17'nci standartta idarelerin iç kontrol sistemini yılda en az bir kez değerlendireceği ifade edilmiştir.

Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Rehberi'nde ise Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlık çalışmalarının üst yönetici onayıyla başlatılması ve bu onayda bir üst yönetici yardımcısı veya harcama yetkilisinin başkanlığında, harcama yetkilileri veya görevlendirecekleri yardımcılarından oluşan bir İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulunun oluşturulması ve bu Kurulun İç Kontrol Sistemi Değerlendirme Raporunu değerlendirerek uygun görüşüyle üst yöneticinin onayına sunacağı belirtilmiştir.

Kurumunda iç denetçi sayısı yetersiz ve iç denetimin etkin değildir.

Kurumda 7 adet iç denetçi kadrosu bulunmasına karşın 2 adet iç denetçi görev

yapmaktadır. Bursa Büyükşehir Belediye Başkanlığı İç Denetim Birimi tarafından hazırlanan 2019-2021 Dönemi İç Denetim Planının "IV- KAYNAK KISITLARI VE OLASI ETKİLERİ" başlığı altında da iç denetçi sayısının yetersiz olduğu, kurumun tüm işlem ve faaliyetlerini kapsayacak şekilde bütün denetim alanlarının denetim kapsamına alınabilmesi için 11 iç denetçi istihdam edilmesi gerektiği, İç Denetim Biriminde mevcut iç denetçi kaynağıyla üç yıllık dönemde kurum faaliyetlerinin önemli bir bölümünün denetlenememesi dolayısıyla kurumun birçok faaliyetindeki iş ve işlemlerin güvenirlik düzeyinin belirlenemediği ifade edilmiştir.

Kurumda 2015 yılında 9, 2016 yılında 6, 2017, 2018 ve 2019 yılında ise 2 adet iç denetim raporu düzenlenmiştir. 2015 ve 2016 yılında 3 olan iç denetçi sayısı görevden ihraç nedeniyle 2'ye düşmüş ve yeni bir atama yapılmamıştır.

Üst yöneticinin iç kontrol sisteminin tasarım ve işleyişi konusunda denetim ve danışmanlık faaliyeti yürütmek üzere etkin bir iç denetim birimi kurması, iç kontrol sistemini destekleyip sahiplendiğinin en önemli göstergelerinden biridir.

Bu çerçevede; iç kontrol sisteminin kurulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi yönünde çalışmalar yapılmış olsa da, etkin bir iç kontrol sisteminin oluşturulması için, İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulunun oluşturulması, iç denetim fonksiyonunun etkin bir şekilde yerine getirilebilmesi için kurum büyüklüğü dikkate alınarak iç denetçi kadrolarına yeterli sayıda atamanın yapılması gerektiği değerlendirilmiştir.

www.balioglu.net

# 6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Bursa Büyükşehir Belediyesi 2019 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: Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabının Kullanılmaması**

Kullanım ömrünü tamamlamış taşınırların hurdaya ayrılmasına karşın, mali tablolarda buna ilişkin bir kaydın yer almadığı, ilgili duran varlık hesaplarından çıkış yapılmadığı, 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabının yıl içinde kullanılmadığı, yılsonunda bu hesaptan toplu olarak alacak ve borç kaydı yapıldığı, maddi duran varlıklar için ayrılmış olan amortismanların ise 299 Birikmiş Amortismanlar Hesabında izlenmediği tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 224'üncü maddesinde 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabının kullanım amacı *"Bu hesap, çeşitli nedenlerle kullanılma olanaklarını yitiren maddi duran varlıkların izlenmesi için kullanılır."* şeklinde açıklanmıştır.

www.balioglu.net

Yönetmelik'in "Hesabın işleyişi" başlıklı 225'inci maddesinde, kullanılma olanaklarını yitiren maddi duran varlıkların kayıtlı değerleri üzerinden bu hesaba borç, ilgili maddi duran varlık hesabına alacak; ayrılmış olan amortisman tutarı 299 Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak, 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç kaydedileceği,

Satılan varlıkların satış bedeli ile net değerleri arasında oluşan lehte farkın bu hesaba borç, 600 Gelirler Hesabına alacak, aleyhte farkın bu hesaba alacak, 630 Giderler Hesabına borç kaydedileceği belirtilmiştir.

Yönetmelik hükümleri uyarınca herhangi bir maddi duran varlık hurdaya ayrıldığında; hurda aşamasının izlenmesi için 294 numaralı hesap kullanılmalıdır. Böylece hurdaya ayrılmış taşınır muhasebe kayıtlarında görülebilecek, satıldığında ise satış bedeli ile satıştan doğan fark muhasebe kayıtlarına yansıtılabilecektir. Ancak Belediye bünyesinde 2019 yılı içinde gerçekleştirilen hurdaya ayırma işlemlerinde 294 numaralı hesap hiç kullanılmamış, hurdaya ayrılan ve satışı yapılan taşınırlar ilgili duran varlık hesaplarından düşülmemiş, sadece 255.06.02.09.99 hesap kodunda kayıtlı Diğer Büro Makineleri ve Aletleri Grubunda kayıtlı taşınırların satışları ilgili hesaptan düşülerek gelir kaydı yapılmıştır.

Yevmiye kayıtlarının incelenmesi sonucunda, 2019 yılında, 255.06.02.09.99 hesap kodunda kayıtlı taşınırların satışından 1.183.777,95 TL gelir elde edildiği, 294 no.lu hesabın

yılsonunda kullanıldığı ve 299 no.lu hesabın kullanılmadığı, 255.06.02.09.99.01 no.lu hesaptan çıkışı yapılarak gelir kaydı yapıldığı,

Hurda satışına ilişkin olarak alınan tabloda yer alan rakamların 74.507,55 TL değerinde tesis makine ve cihaz, 46.421,54 TL değerinde taşıt ve 758.618,69 TL değerinde demirbaş olmak üzere toplam 879.547,78 TL olduğu ve yevmiye kayıtlarında saptanan tutardan farklı olduğu ve ilgili hesaplardan çıkışının yapılmadığı,

Tespit edilmiştir.

Hurdaya ayrılan ve satışı yapılan duran varlıkların ilgili varlık hesaplarından hurdaya ayrıldığı anda düşülmemesi, hurdaya ayrılan ve satışı yapılan taşınırların sadece 255.06.02.09.99.01 hesap kodundan toplu olarak düşülmesi, Kurum mali tablolarında 253 Tesis Makine ve Cihazlar Hesabının, 254 Taşıtlar Hesabının ve 255 Demirbaşlar Hesabın gerçek değerini yansıtmamasına neden olmaktadır.

Söz konusu husus 2016 ve 2017 yılı Sayıştay Denetim Raporunda yer almasına rağmen 2019 yılında da aynı uygulama devam etmiştir.

www.balioglu.net

294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı ve 299 Birikmiş Amortismanlar Hesabının kullanılmaması, hurdaya ayırma, taşınırdan düşme ve satış sonucu oluşan olumlu ya da olumsuz farka ilişkin işlemlerin muhasebeleştirilmemesi, mali tabloların taşınırlarda meydana gelen değişimleri doğru ve tam olarak yansıtamamasına neden olmaktadır.

**BULGU 2: Satışı Yapılan Taşınmazların Satış Bedelleri Üzerinden Kayıtlardan Çıkarılması**

İdare tarafından taşınmaz satış ihalelerine istinaden gerçekleştirilen taşınmaz satışlarında muhasebe kayıtlarının, taşınmazların kayıtlı değeri üzerinden değil de ihalenin sonuçlandırıldığı teklif tutarı üzerinden yapıldığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin Maddi Duran Varlıkları düzenleyen "Hesap grubuna ilişkin işlemler" başlıklı 187'nci maddesinde maddi duran varlıkların satılmasına ilişkin;

*"Amortisman ayrılmış olan varlıkların net değeri, kayıtlı değerden ayrılmış amortismanlar düşüldükten sonra kalan tutardır. Devir ve trampa satış hükmündedir. Maddi duran varlıkların satış işlemleri sırasında; amortismana tabi olanlarda net değeri, diğerlerinde*

*kayıtlı değeri ile satış bedeli arasında fark olması durumunda, öncelikle oluşan olumlu veya olumsuz, ilgili varlık hesabı ve gelir veya gider hesaplarına kaydedilerek satış işlemi muhasebeleştirilir."* denilmektedir.

Yönetmelik'in 250 Arazi ve Arsalar Hesabını düzenleyen *"Hesabın işleyişi"* başlıklı 189'uncu maddesinde; satılan taşınmazların kayıtlı değerleri üzerinden kayıtlardan çıkarılması ve kayıtlı bedel ile satış bedeli arasındaki olumlu/olumsuz farkların 600/630 hesaplarına, satış bedellerinin ise 100 Kasa veya 102 Bankalar Hesabına ve ilgili bütçe hesaplarına kaydedileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, aşağıdaki tabloda da görüleceği üzere 2019 yılında toplam arsa satışının 16.002.000,00 TL, bunların envanter değerinin 21.357.028,72 TL ve aradaki farkın 5.355.028,72 TL olduğu ve olumsuz bu farkın 630 Giderler Hesabına kaydedilmediği tespit edilmiştir.

**Tablo 7: Arsa Satış Değeri**

| 2018 YILI SONU ENVANTER LİSTESİ DEĞERİ (TL) | SATIŞ BEDELİ (TL) |
|---:|---:|
| 3.511,02 | 59.000,00 |
| 10.621,61 | 120.000,00 |
| 1.904.053,81 | 1.370.000,00 |
| 1.917.384,50 | 1.350.000,00 |
| 1.917.384,50 | 1.400.000,00 |
| 1.917.384,50 | 1.416.000,00 |
| 1.917.384,50 | 1.350.000,00 |
| 2.205.154,29 | 1.550.000,00 |
| 1.907.286,64 | 1.350.000,00 |
| 1.917.384,50 | 1.513.000,00 |
| 1.917.384,50 | 1.513.000,00 |
| 1.906.820,73 | 1.500.000,00 |
| 1.915.273,64 | 1.511.000,00 |
| **TOPLAM** **21.357.028,72** | **16.002.000,00** |

Taşınmaz satışlarında kayıtlı değer ile satış bedeli arasında oluşan olumsuz farkın 630 Giderler Hesabına kaydedilmemesi mali tabloların doğruluğunu ve güvenirliliğini olumsuz yönde etkilemektedir.

www.balioglu.net

**BULGU 3: Bazı Alacakların Gerçekleşme ve Dönemsellik Bakımından Doğru, Tam ve Gerçeğe Uygun Durumu Yansıtmaması**

Bursa Büyükşehir Belediyesine ait mali tablolarda Alacaklar Hesap Grubuna ilişkin yapılan incelemeler neticesinde, bazı alacakların doğru, tam ve gerçeğe uygun durumu yansıtmadığı tespit edilmiştir.

1- Bursa Ekmek ve Besin Sanayii ve Ticaret Anonim Şirketi (BESAŞ) 2018 yılına ait elde ettiği karın ortaklarına dağıtımına dair 25.04.2019 tarihinde Genel Kurul Kararı alınmıştır. 2016 yılı temettü karı tutarı 670.504,33 TL, 2018 yılı temettü karı tutarı 318.686,38 TL olmak üzere toplamda 989.190,71 TL tutarındaki temettü karının idarenin şirkete başvuru yapmamasından ötürü idare hesaplarına 2019 yılı içerisinde aktarılmadığı görülmüştür. Bundan dolayı 2019 yılı gelirler hesabı tam ve doğru bilgiyi göstermemektedir. Bu tutarın 28.02.2020 tarihinde yapılan tahakkuk ve tahsilat kaydı ile muhasebe kayıtlarına alındığı tespit edilmiştir.

2- Teleferik sistemi terminal binası ve mütemmimlerinin gayri ayni hak tesisi ile belediyece 30 yıllığına işletmesi 2006 yılında ihaleyi kazanan yüklenici firmaya devredilmiştir. Bunun karşılığında da yüklenici işletme hasılatının %2'sini yıl içerisinde üçer aylık dönemleri takip eden ayın 10'uncu günü ödemekle yükümlü kılınmıştır. Ödeme yapılmaması durumunda 6183 sayılı Kanun'da belirtilen gecikme faizini üzerinden ödeme yapması gerekmektedir. 2019 yılı içerisinde yapılan denetimde yüklenici firmanın 2016, 2017, 2018 ve 2019 yıllarında sözleşmede belirtilen bedeli ödemediği ve idarenin de bu tutarı muhasebe kayıtlarına almadığı görülmüştür. 2016-2018 yıllarını kapsayan gecikme faizi dahil 1.812.841,79 TL tutarındaki alacak kaydı 2019 mali yılı içerisinde tahakkuk ettirilmemiştir. Bundan dolayı 2019 yılı gelirler hesabı tam ve doğru bilgiyi göstermemektedir. Konunun sorumlular ile paylaşılması üzerine, 04.03.2020 tarihinde 1.812.841,79 TL tutarındaki alacak tahakkuk ve tahsilat kaydı ile muhasebeye alındığı tespit edilmiştir. 2019 yılı içerisinde ödenmesi gereken tutar ise yüklenici firma tarafından idareye gerekli bilgi ve belge göndermediğinden ötürü muhasebe kayıtlarına alınmamıştır. Bu durumda İdarenin sözleşmenin kendisine vermiş olduğu yaptırım yetkileri kullanması gerekmektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Kayıt zamanı" başlıklı 50'nci maddesinde; Bir ekonomik değer yaratıldığında, başka bir şekle dönüştürüldüğünde, mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirileceği ve muhasebe kaydının belgeye dayanacağını belirtmiştir.

Bu itibarla; alacakların gerçekleşme ve dönemsellik bakımından ekonomik değer

www.balioglu.net

oluşturduğu yıl içinde tahakkuk kayıtları yapılmalıdır. Tüm gelir ve gider işlemleri mali tabloların ilgili olduğu dönemde gerçekleşmiş olmalı ve bunlara ilişkin kayıtlar kurumun gerçek işlemlerini yansıtmalıdır.

İdare cevabında özetle;

Bursa Ekmek ve Besin Sanayi ve Tic. A.Ş. (BESAŞ) geçmiş dönem temettü karları 2020 yılı içerisinde mahsuplaşma yolu ile tahsil edildiği ifade edilmiştir.

Teleferik sistemi terminal binası ve mütemmimlerinin yüklenici tarafından işletilmesinden kaynaklı olarak sözleşmede belirtildiği üzere işletme hasılatının %2'si tutar belediyeye aktarılması gerekmektedir. İlgili yıllara ait aktarılması gereken 1.812.832,79 TL tutarın 13.06.2019 tarihinde idarece tahakkuk edildiği ifade edilse de bu ifadenin doğru olmadığı bulguda belirtildiği üzere bu tutarın 04.03.2020 tarihli muhasebe işlem fişi ile idarece tahakkuk ve tahsilatının yapıldığı görülmektedir.

2019 yılı içerisinde mali tablolara aktarılması gereken bu tutarların 2020 yılında aktarıldığı görülmekle beraber düzeltme işlemi 2019 yılı tablolarını etkilemediği için bulguda belirtilen hesaplar itibariyle hataya neden olduğuna ilişkin değerlendirmemiz devam etmektedir.

www.balioglu.net

**BULGU 4: Özel Kesim Tahvil, Senet ve Bonoları Hesabının Hatalı kullanılması**

Bankada vadesiz hesapta izlenen vergi ve otopark gelirlerinin repo ve vadeli işlemlerinin 102 Banka Hesabının alt kodlarında takip edilmesi gerekirken 111 Özel Kesim Tahvil, Senet ve Bonolar Hesabında izlendiği görülmüştür.

İdarenin nakit olarak vezne ya da bankada tutmak zorunda olduğu varlıklarını Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerince 10 Hazır Değerler Hesap Grubu içinde ilgili olan hesapta takip etmesi gerekmektedir. 11 Menkul Kıymet ve Varlıklar Hesap Grubunun ise, geçici olarak elde tutulan hisse senetleri, kamu ve özel kesim tahvil, senet ve bonoları, yatırım fonları, altın, gümüş ve benzeri kıymetli madenler ile antika niteliğindeki eşya, para ve pul gibi diğer çeşitli menkul kıymet ve varlıkların izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Bu kapsamda idarenin; vergi gelirleri ve otopark gelirlerinin öncelikle 102 Banka hesabına alındığı daha sonra Kamu Haznedarlığı Genel Tebliği'nde belirtilen repo ve vadeli işlem için 102 Banka Hesabında bulunan tutarların 111 Özel Kesim Tahvil, Senet ve Bonolar

Hesabına aktarıldığı görülmüştür. Bu uygulamanın Muhasebe Yönetmeliği açısından uygun olmadığı, repo ve vadeli işlemlerin menkul kıymet hesap grubunda belirtilen iş ve işlemlerden olmadığı görülmektedir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri gereğince, İdare 111 Özel Kesim Tahvil, Senet ve Bonolar Hesabının 2019 yılı bakiyesinde kalan 38.533.966,68 TL tutarındaki, Kamu Haznedarlığı Genel Tebliği'nde belirtilen repo ve vadeli işlemlerini 10 Hazır Değerler Hesap grubu içerisinde 102 Bankalar Hesabının alt kodlarında takip etmesi gerekmektedir.

Kamu İdaresi cevabında, söz konusu hatanın 2020 tablolarında düzeltildiği görülmekle beraber düzeltme işlemi 2019 yılı tablolarını etkilemediği için bulguda belirtilen hesaplar itibariyle hataya neden olduğuna ilişkin değerlendirmemiz devam etmektedir.

## B. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

### BULGU 1: Bir Yıldan Uzun Süreli Alınan Depozito ve Teminatlar İçin İlgili Hesabın Kullanılmaması

Kurum tarafından gerçekleştirilen ihalelere ilişkin olarak mevzuat gereği yüklenicilerden alınan teminatların süreleri itibariyle bir yıldan uzun veya kısa ayrımı yapılmaksızın tamamının bir yıldan kısa süreli gibi ele alınıp 430 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı yerine tüm teminatların 330 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabında takip edildiği tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Hesabın niteliği" başlıklı 320'nci maddesinde; *"Bu hesap, mevzuatları gereği nakden veya mahsuben tahsil edilen ve bir yıldan uzun vadede iade edilecek olan depozito ve teminatların izlenmesi için kullanılır."* denilmektedir. Bu hesaba kayıtlı tutarlardan vadesi bir yılın altına düşenler 430 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabına borç, 330 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabına alacak kaydedilecektir. Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde belirtilen "Dönemsellik" ilkesi gereği, kamu idarelerinin faaliyetlerini belirli dönemler itibariyle raporlamaları ve diğer dönemlerden bağımsız olarak saptamaları esastır. Dönemsellik ilkesine uygun olmayacak şekilde bir yıldan uzun vadeli teminatların 430 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı yerine 330 Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabında takip edilmesi mevzuata uygun değildir.

www.balioglu.net

**BULGU 2: Mevduat Faizlerinin Net Tutar Üzerinden Muhasebeleştirilmesi**

Kurumun 2019 yılı içinde elde ettiği mevduat faiz gelirinin %15 gelir vergisi stopajı düşülerek net tutar üzerinden muhasebeleştirildiği tespit edilmiştir.

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

Aynı Yönetmelik'in "Faaliyet Sonuçları Tablosu İlkesi" başlıklı 6'ncı maddesinin (a) fıkrasında, *"Kamu idarelerinin faaliyetlerine ilişkin gelir ve gider işlemleri, tahakkuk esasına dayalı olarak gelir ve gider hesaplarında izlenir. Gelir ve gider hesapları, bütçe ile ilgili olsun veya olmasın, genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri gereği tahakkuk eden her türlü gelir ve giderin kaydına mahsustur"* hükmü yer almaktadır.

Muhasebe verileri üzerinde yapılan incelemede; faaliyet dönemi içinde toplam 2.083.612,79 TL mevduat faiz geliri elde edildiği ancak bu gelire ilişkin %15 gelir vergisi stopajı düşülerek 1.771.070,87 TL net tutar üzerinden muhasebeleştirildiği görülmüştür.

Buna göre, tahakkuk eden faiz gelirlerinin stopaj kesintisi yapılmadan önceki brüt tutar üzerinden 600.5.1.9.3 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.

Mevduat faizlerinin net tutar olarak kaydedilmesi şeklinde yapılan hatalı muhasebeleştirme dolayısıyla 2019 yılı Faaliyet Sonuçları Tablosunda 600.05.01.09.03 kodunda izlenen mevduat faizleri ve 630.03.04.03.01 kodunda izlenen vergi ödemeleri ve benzeri giderler 312.541,92 TL eksik tutarla gösterilmektedir.

Kamu İdaresi cevabında, söz konusu hatanın 2020 tablolarında düzeltildiği görülmekle beraber düzeltme işlemi 2019 yılı tablolarını etkilemediği için bulguda belirtilen hesaplar itibariyle hataya neden olduğuna ilişkin değerlendirmemiz devam etmektedir.

**BULGU 3: Gelir Tahsilât Oranlarının Düşük Düzeyde Bulunması**

Bursa Büyükşehir Belediyesinin 2018 yılı mali tablolarında tahakkuku yapılan idari para cezaları ve taşınmaz kiralamalarına ilişkin toplam 5.288.329,49 TL'lik kısmının tahsil edilmediği anlaşılmıştır.

www.balioglu.net

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye başkanının görev ve yetkileri" başlıklı 38' nci maddesinde; belediye başkanına, belediye teşkilâtının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak, belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek gibi görevler verilmiş ve bu hususlarda belediye başkanına sorumluluk yüklemiştir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun "Muhasebe hizmeti ve muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları" başlıklı 61'nci maddesinde gelirlerin ve alacakların tahsili, giderlerin hak sahiplerine ödenmesi, para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm malî işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması işlemlerini muhasebe yetkilisinin yürüteceği, muhasebe yetkilisinin, bu hizmetlerin yapılmasından ve muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından sorumlu tutulacağı,

Aynı Kanun'un "Gelirlerin toplanması sorumluluğu" başlıklı 38'inci maddesinde de kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk, tahsiliyle yetkili ve görevli olanların, ilgili kanunlarda öngörülen tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumlu oldukları belirtilmiştir.

www.balioglu.net

Yapılan inceleme sonucunda, İdari para cezalarına ilişkin toplam tahakkukun 2.624.630,94 TL (%25 erken ödeme indirimi: 194.238,60), tahsilatın 1.068.996,56 TL ve tahsilat oranının %44 olduğu,

Taşınmaz kiralarının gecikme zammı ile birlikte ödenmeyen tutarlarının 3.732.695,11 TL olduğu,

Tespit edilmiştir.

Tahsilat oranlarının düşük düzeyde bulunması, kurumun takip ve tahsilat sürecinde sıkıntı içerisinde bulunduğunu göstermekte olup, bu durumun kurumun mali tablolarını olumsuz anlamda etkileyeceği ve zamanaşımına uğramaları halinde mali sorumluluk doğuracağı düşünülmektedir.

**BULGU 4: Belediye Başkanı Dışında Temsil Ağırlama Bütçesinin Kullanılması**

Belediyede sadece başkanlık makamına ait olması gereken temsil ağırlama bütçesinin aynı zamanda, 31 adet daire başkanlığı ve şube müdürlüğü bütçesinde tertip açılmak suretiyle kullanıldığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye giderleri" başlıklı 60'ıncı maddesinde

temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri belediye giderleri arasında sayılmaktadır.

Belediye Bütçesinden Yapılacak Temsil Ağırlama ve Tören Giderleri Yönergesi'nin "Kapsam" başlıklı 2'nci 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."*

Yönerge'nin 3'üncü maddesinde de *"Temsil-ağırlama ve tören giderlerinin konu, kapsam ve miktarının tayini Belediye başkanının takdirine tabidir...."*

Denmektedir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri uyarınca Belediye Başkanının üst yönetici sıfatı ile Belediyeyi temsile yetkili olduğu ve bu giderlerin kendi takdir yetkisinde bulunduğu görülmektedir. Temsil, ağırlama bütçesinin Başkanlık makamını temsile yetkili olan Belediye Başkanı tarafından kullanılması gerekmekte olup, bütçenin diğer harcama birimlerince kullanılması mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

www.balioglu.net

**BULGU 5: Mevzuatta Belirtilen Kriterler Dikkate Alınmadan Meclis Kararı ile Belediye Şirketine Ulaşım Hizmetlerine İlişkin Gelir Desteğinde Bulunulması**

5216 Sayılı Büyükşehir Kanunu'nda belirtilen kriterlere uyulmadan alınan meclis kararı ile toplu taşıma hizmetlerinden ücretsiz veya indirimli olarak yararlananlara ilişkin Bursa Büyükşehir Belediyesi adına ulaşım hizmetini gerçekleştiren Bursa Ulaşım-Toplu Taşıma İşletmeciliği Turizm Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketine gelir desteği ödemelerinde bulunulduğu görülmüştür.

5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumluluklarının sıralandığı 7'nci maddenin (p) bendine 16.05.2018 tarihinde eklenen ikinci cümlede;

*"Büyükşehir içindeki toplu taşıma hatlarıyla ilgili olarak; şehir merkezine olan uzaklık, nüfus ve hattı kullanan sayısı kriterleri esas alınarak tespit edilecek hatlarla ilgili toplu taşıma hizmetlerinin işlettirilmesine karar vermek."* hükmü yer almaktadır.

Mezkur Kanun'un (z) bendine 16.05.2018 tarihinde aşağıdaki hüküm eklenmiştir;

*"... Büyükşehir belediyeleri, birinci fıkranın (p) bendinin ikinci cümlesinde yer alan kriterler esas alınarak büyükşehir belediye meclisi kararıyla belirlenen yerlerdeki toplu taşıma*

*hatlarının işletmesinin o bölgede kurulu taşıma birlik veya kooperatiflerinden temin edilmesine karar verebilir. Bu durumda ihaleye katılacaklarda ve kullanılacak taşıma araçlarında aranacak şartlar belediyelerce belirlenir. Taşıma birlik veya kooperatiflerine, belediye bütçelerinden toplu taşıma hizmetlerinden Ücretsiz veya İndirimli olarak yararlanacaklara ilişkin gelir desteği ödemeleri yapılabilir."*

Bursa Büyükşehir Belediye Meclisinin ulaşım desteği ile alakalı olarak almış olduğu 26.07.2018 tarih 2018/751 Esas ve 2013 Karar numaralı Meclis Kararı'nda özetle;

Belediyenin toplu taşıma hizmetlerinin 22.12.2011 tarihli 2011/431 Esas ve 1014 Karar sayılı Büyükşehir Belediyesi Meclisi Kararı ile BURULAŞ'a devredildiği göz önüne alınarak, indirimli ve ücretsiz seyahatlerin oluşturduğu mali yüke karşılık;

- Bursa Kart kullanılarak yapılan otobüs yolculukları baz alınmak,
- Bu yolculukların Bursa Büyükşehir Belediyesine aylık düzenli bildirimini sağlamak,
- İçinde bulunulan yılı gelir desteği toplam ödeme miktarının bir önceki yıl Büyükşehir Belediyesi kesinleşen bütçe gelirlerinin %2'sini aşmamak koşulu ile BURULAŞ'a ulaşım hizmetlerinden ücretsiz faydalanan yolcu başına 0,90 TL indirimli olarak faydalanan yolcu başına 0,60 TL gelir desteği ödemesi yapılmasına ve bu ödemenin 31.12.2019 tarihine kadar devam etmesine mevcudun oybirliği ile karar verilmiştir.

Ancak mevzuat metni incelendiğinde, taşıma birlik veya kooperatiflerine, belediye bütçelerinden toplu taşıma hizmetlerinden ücretsiz veya indirimli olarak yararlanacaklara ilişkin gelir desteği ödemeleri yapılabilmesi için, Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından; öncelikle şehir merkezine olan uzaklık, nüfus ve hattı kullanan kişi sayısı kriterlerini esas alarak hangi hatlarda taşıma hizmetlerinin kooperatif ve birliklerden alınacağına karar verilmesi, sonrasında ihaleye katılacaklarda ve kullanılacak taşıma araçlarında aranacak şartların belediyece belirlenmesi ve taşıma birlik veya kooperatiflerine, belediye bütçelerinden toplu taşıma hizmetlerinden ücretsiz veya indirimli olarak yararlanacaklara ilişkin gelir desteği ödemesi yapılmasına karar verilmesi gerekmektedir.

Yukarıdaki açıklamalar doğrultusunda mevzuatın belirlediği kriterler ölçüsünde gelir desteği verilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

www.balioglu.net

**BULGU 6: Trafo Kurulumları ve Diğer İlk Yatırım Giderlerinin İdare Bütçesinden Karşılanması**

Yıldırım Merkez Anadolu İmam Hatip Lisesi Yapım İşinde, enerji müsaadesi alınabilmesi için elektrik dağıtım şirketince yapılması gereken trafo kurulumları ve diğer ilk yatırım giderlerinin kurum bütçesinden ödendiği, söz konusu giderlerin dağıtım firmasından talep edilmediği görülmüştür.

30.03.2013 tarih 28603 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 6446 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun *"Tanımlar ve Kısaltmalar"* başlıklı 3'üncü maddesinde:

"…

*e) Dağıtım şirketi, belirlenen bir bölgede elektrik dağıtımı ile iştigal eden tüzel kişiyi*

*f) Dağıtım tesisi, iletim tesislerinin ve dağıtım gerilim seviyesinden bağlı üretim ve tüketim tesislerine ait şalt sahalarının bittiği noktadan sonraki nihayet direğinden, alçak gerilim seviyesinden bağlı tüketicilerin yapı bina giriş noktalarına kadar, bina giriş ve sayaç arası hariç, elektrik dağıtımı için teçhiz edilmiş tesis ve teçhizat ile dağıtım şirketince teçhiz edilen ya da devralınan sayaçları*

*…*

*ifade eder.*"

Denilmektedir. Dolayısıyla enerjinin bina giriş noktalarına kadar getirilmesi dağıtım şirketlerinin uhdesindedir.

Elektrik Piyasası Bağlantı ve Sistem Kullanım Yönetmeliği'nin "*Tanımlar ve kısaltmalar*" başlıklı 3'üncü maddesinde,

"*Bağlantı hattı: Tüketicilerin iç tesisatını dağıtım şebekesine bağlamak için gerekli ve bu Yönetmelik kapsamında belirtilen mesafe sınırları dâhilinde olan; AG'den bağlı tüketiciler için yapı bina giriş noktasından itibaren dağıtım şebekesine kadar, OG'den bağlı tüketiciler için tüketicinin şalt sahasının bittiği noktadan itibaren dağıtım şebekesine kadar olan hattı,*

*Bağlantı noktası: İletim tesislerinin ve dağıtım gerilim seviyesinden bağlı üretim ve tüketim tesislerine ait şalt sahalarının bittiği noktadan sonraki nihayet direğini ve alçak gerilim seviyesinden bağlı tüketicilerin yapı bina giriş noktasını ifade eder*."

www.balioglu.net

Denilmektedir.

Bahsi geçen Yönetmelik'in "*Dağıtım Tesisleri*" başlıklı 15'inci maddesinde ise, "*Dağıtım sistemine bağlı tüketiciler açısından, bağlantı noktasından kullanım yerine kadar olan tesis ve teçhizat tüketicinin mülkiyetindedir.* ***Bağlantı noktası dahil olmak üzere bağlantı noktasından itibaren hattın geri kalan kısmı dağıtım tesisidir.***" ifadesine yer verilmiştir. Buna göre, Bağlantı noktası olan trafo dahil olmak üzere hattın geri kalanı dağıtım tesisidir ve dağıtım şirketince üstenilmelidir.

Ayrıca Elektrik Piyasası Bağlantı ve Sistem Kullanım Yönetmeliği'nin *"Bağlantı Görüşü"* başlıklı 10/A maddesinde;

*"(1) Gerçek veya tüzel kişilerin, dağıtım sistemine bağlantı talebinin dağıtım şirketi tarafından bu Yönetmelik ve ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde karşılanması esastır.*

*(2) Bağlantı için yapılan başvuru, dağıtım şirketi tarafından, 4 üncü madde ile bu maddede yer alan hükümler çerçevesinde dağıtım sisteminin mevcut durumuna göre genişleme yatırımı veya yeni yatırımın gerekli olması hususları da dikkate alınarak değerlendirilir.*

*...*

*b) Başvuru sahibinin, bağlantı görüşünde yer verilen öngörülen bağlantı süresine/tarihine itiraz hakkı saklı olup, bu konuda Kuruma başvuru yapılabilir. Başvuru, bu Yönetmelik hükümleri çerçevesinde Kurum tarafından değerlendirilir. Dağıtım şirketi tarafından verilen görüşe ilişkin gerekçelerin Kurum tarafından uygun görülmemesi halinde, Kurumun belirleyeceği sürede bağlantı yapılır.*

*c) Başvuru sahibinin (b) bendi kapsamında haksız bulunması veya bağlantı talebinin karşılanabilmesi için dağıtım şirketi tarafından bildirilen sürenin başvuru sahibi tarafından uzun bulunması ve bağlantı talebinin dağıtım şebekesi yapılarak karşılanabilir olması halinde gerekli yatırım 21 inci madde kapsamında başvuru sahibi tarafından üstlenilebilir."* denilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in *"Bağlantı Hattı"* başlıklı 10/B maddesinde, "*Kullanıcının bağlantısı için gerekli olmakla birlikte bağlantı hattı dışında kalan dağıtım tesisi kapsamındaki tesisler dağıtım şirketlerince tesis edilir. Bu kapsamdaki tesisler için 21 inci madde çerçevesinde işlem yapılabilir."* hükmüne yer verilmiştir.

www.balioglu.net

Bahsi geçen Yönetmelik'in *"Dağıtım Varlıkları"* başlıklı 21'inci maddesinde ise özetle, genişleme yatırımı ya da yeni yatırım yapılmasının gerekli olduğu hallerde, söz konusu yatırım başvuru sahibi tarafından yaptırılabilir veya finanse ettirilebilir. Bu durumda dağıtım şirketi ile başvuru sahibi arasında tesis yapım ve finansman sözleşmesi imzalanır. Proje hazırlama sorumluluğu dağıtım şirketine aittir. Yatırıma ait bedel ise madde metninde geçen süreler içerisinde dağıtım şirketi tarafından başvuru sahibine ödenir denilmektedir.

Mevzuat hükümlerine göre dağıtım sistemine bağlantının, dağıtım lisansı sahibi tüzel kişi tarafından karşılanması esastır. Ancak mevcut durum çerçevesinde genişleme yatırımı veya yeni yatırımın söz konusu olması halinde talep sahibince dağıtım lisansı sahibi tüzel kişiye bağlantı talebinin karşılanabileceği makul süre sorulur. Başvuru sahibi tarafından sürenin uzun bulunması halinde gerekli yatırım başvuru sahibi tarafından üstlenilebilir. Bu durumda mülkiyet ve kullanım hakları ile finansman koşullarının yer aldığı bağlantı anlaşması ve tesis yapım anlaşması imzalanması gerekmektedir. Yönetmelik hükümlerine göre yapılan harcamanın, dağıtım şirketi tarafından ilgili yatırımın yapılacağı yıl içinde en fazla 12 eşit taksitle yatırımı yapan gerçek veya tüzel kişiye ödenmesi gerekmektedir. Ayrıca yapılan harcamanın geçici kabulü takip eden aydan ilk taksit ayına kadar TÜFE oranında güncellenmesi gerekmektedir.

www.balioglu.net

Dolayısıyla enerjinin bina giriş noktalarına kadar getirilmesi dağıtım şirketlerinin uhdesinde olmasına rağmen dağıtım lisansı sahibi tüzel kişi adına bu yatırımın yapılması mevzuata göre mümkündür. Ancak bu durum istisnadır ve yukarıda açıklanan şartların gerçekleşmesi halinde yapılma imkânı vardır.

İdare bütçesinden anahtar teslim proje kapsamında ihale edilerek veya iş artışı kapsamında yapılan ve yaklaşık maliyetleri ve tenzilat oranları aşağıdaki listede belirtilen okula enerji alınabilmesi için gerekli olan trafonun ilgili dağıtım şirketince karşılanması gerekmesine rağmen dağıtım şirketinin ilgili yatırımı daha sonraki yıllarda gerçekleştirebileceğini bildirmesi sonucu söz konusu trafo İdarece yaptırılmıştır. Ancak mevzuatın öngördüğü tesis yapım anlaşmasının yapılmadığı tespit edilmiştir.

Sonuç olarak dağıtım şirketince yapılması gereken trafo kurulumu ile diğer ilk yatırım giderlerinin ilgili dağıtım şirketince karşılanması gerekmekte olup, Başkanlığın söz konusu ödemelere ilişkin tahsilat sürecini takip ederek, tahsilatı sağlayacak girişimlerde bulunması gerekmektedir.

**Tablo 8: Trafo Bedelleri**

| İhale kayıt No | İşin adı | Trafo Yaklaşık Maliyet | Trafo Sözleşme Bedeli |
|---|---|---|---|
| 2015/67096 | Yıldırım Merkez Anadolu İmam Hatip Lisesi Yapım İşi | 135.260,80 | 94.295,31 |

**BULGU 7: Belediye Taşınmazlarının İhale Yapılmaksızın Ecrimisil Karşılığında Kullandırılması**

Bursa Büyükşehir Belediyesine ait mülk ve işletmelerin bir kısmının herhangi bir ihale yapılmadan işgal edildiği, bu işgalcilerin mezkûr yerlerden çıkarılmadığı, bunun yerine tespit edilen ecrimisillerin kira gibi uygulanarak işgallerin devam ettiği, bu suretle mevzuata aykırı hareket edildiği tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinde 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

www.balioglu.net

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Ecrimisil ve tahliye" başlıklı 75'inci maddesinde devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malların gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden ecrimisil isteneceği ayrıca işgal edilen taşınmaz malın, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edileceği belirtilmiştir.

İlgili mevzuattan da anlaşılacağı üzere, ecrimisil bir kiralama yöntemi olmadığı gibi olağan bir yöntem de değildir. İşgale uğrayan ve sonradan tespit edilen kamuya ait taşınmaz mal için fuzuli şagilden bunun bedelinin adeta bir tazminat suretinde alınmasıdır. Maddenin dördüncü fıkrasında da belirtildiği üzere işgal edilen taşınmaz mal için mülkiye amirine talepte bulunulması ve mülkiye amirince söz konusu taşınmazın 15 gün içinde tahliye ettirilmesi esastır. Aksi bir durum, yani işgal eden kişinin ödemesi için tespit edilen ecrimisil bedelinin kira ödemesi gibi esas alınarak ileriye doğru devam ettirilmesi, 2886 sayılı Kanun'un her türlü satış ve kiralama gibi hususlarda ihale yoluna gidilmesi gerektiğini ifade eden amir hükümlerine aykırı olacaktır, Ayrıca mevzuata aykırı bu gibi bir uygulama idare malını haksız ve hukuksuz bir şekilde işgal edenin ödüllendirmesi sonucunu doğuracaktır.

Emlak İstimlak Müdürlüğünden temin edilen ecrimisil dosyaları üzerinde yapılan incelemede, aşağıda yer alan tabloda görüldüğü üzere; 2019 yılı içerinde 13 tane taşınmazın

fuzuli şagiller tarafından işgal edildiği, Kurumun bunları tahliye yoluna gitmediği, bunun yerine ecrimisil uygulamasının kira uygulamasına dönüştürülerek aylık ecrimisiller alındığı ve işgallerin devam ettiği tespit edilmiştir

**Tablo 9: Ecrimisil Uygulaması**

| ECRİMİSİL UYGULANAN ADRES/MÜLKİYET | ECRİMİSİL DURUMU | | | |
|---|---|---|---|---|
| | SÜRESİ | TESPİT EDİLEN BEDEL (TL) | TAHSİLAT DURUMU | Sıra |
| Kayıhan Mah. | 5 Yıl (15.11.2014-15.11.2019) | 9.872,40 | Tahsil | 1 |
| Reyhan Mah. | 2 Yıl 6 Ay (25.05.2017-25.11.2019) | 9.120,00 | Tahsil | 2 |
| Alemdar Mah. | 7 Ay 8 Gün (22.11.2018-30.06.2019) | 6.280,22 | Tahsil | 3 |
| Gaziakdemir Mah. | 5 Ay 15 Gün (15.1.2019-30.06.2019) | 3.409,94 | Tahsil | 4 |
| Gaziakdemir Mah. | 1 Yıl 2 Ay 12 Gün (18.04.2018-30.06.2019) | 8.270,84 | Tahsil | 5 |
| Gaziakdemir Mah. | 1 Yıl 2 Ay 12 Gün (18.04.2018-30.06.2019) | 8.270,84 | Tahsil | 6 |
| Kazım Karabekir Mah. | 60 Ay (1.11.2013-1.11.2018) | 57.750,00 | Tahsil | 7 |
| Devecikonağı Mah. | 26 Ay (01.12.2016-31.01.2019) | 6.653,92 | Tahsilat Yok | 8 |
| Devecikonağı Mah. | 26 Ay (01.12.2016-31.01.2019) | 5.171,92 | Tahsilat Yok | 9 |
| Devecikonağı Mah. | 26 Ay (01.12.2016-31.01.2019) | 16.362,84 | Tahsilat Yok | 10 |
| Devecikonağı Mah. | 6 Ay (01.08.2018-31.01.2019) | 1.536,00 | Tahsil | 11 |
| Devecikonağı Mah. | 1 Ay (01.01.2019-31.01.2019) | 256,00 | Tahsilat Yok | 12 |
| Devecikonağı Mah. | 3 Ay (31.10.2018-01.02.2019) | 677,00 | Tahsilat Yok | 13 |

Yukarıdaki açıklamalar doğrultusunda, idareye ait olan veya idarenin yetki ve sorumluluk bölgesinde bulunup da kamuya terkini yapılan taşınmazlarda herhangi bir işgal vuku bulduğunda bunlar için hem ecrimisil tespit edilerek geriye doğru 5 yılı geçmeyecek şekilde bu ecrimisiller tahsil edilmeli, hem de 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesinin dördüncü fıkrası uyarınca konu mülki amire intikal ettirilerek söz konusu taşınmazın tahliyesi sağlanmalıdır.

www.balioglu.net

**BULGU 8: Bazı Birim Fiyatlı Yapım İşlerinde Geçici Hakediş Raporlarının Yapılan İmalatı Reel Olarak Yansıtacak Şekilde Hazırlanmaması**

Bursa Büyükşehir Belediyesinin bazı birim fiyat yapım işlerine ait geçici hakediş raporları incelendiğinde, ödemeye esas miktarın fiilen yapılandan daha fazla gösterilmesi suretiyle yapılmayan veya eksik yapılan imalatlar için geçici hakediş düzenlendiği ve ödemede bulunulduğu görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin Geçici Hakediş Raporları başlıklı 39'uncu maddesinde:

*"(1) Birim fiyat esasına göre yapılan işlerin bedellerinin ödenmesinde aşağıdaki esaslara uyulur:*

*a) Sözleşmeye ekli birim fiyat teklif cetvelinde yazılı veya sonradan düzenlenen yeni birim fiyatlar ile metrajlarından hesaplanan iş kalemi miktarlarının çarpımı üzerinden hesaplanan tutardan sözleşmedeki kayıtlara ve ilgili kanunlara göre yapılacak kesintiler de çıktıktan sonra, sözleşmenin ödemeye ilişkin hükümleri çerçevesinde kendisine ödenir.*

*...*

*c) Yüklenicinin yaptığı işler ile ihzarattan doğan alacakları, metrajlara göre hesaplanarak sözleşme hükümleri uyarınca kesin ödeme niteliğinde olmamak ve kazanılmış hak sayılmamak üzere geçici hakediş raporları ile ödenir. Metrajlar, yeşil defter ve eklerinde gösterilir. Yüklenici, (Mülga ibare: 08.08.2019-30856 R.G./31. md., yürürlük: 18.08.2019) kesin hesapları da yapı denetim görevlisinin denetimi altında işe paralel olarak yürütmek zorundadır. Bu halde, geçici hakediş raporlarının düzenlenmesinde, bitmiş iş kısımları için kesin metrajdaki miktarlar dikkate alınır."*

Denilmektedir.

Yapılan incelemede, "Bursa Büyükşehir Stadyumu Timsah Kafası Tamamlama İmalatları ve İzmir Yolu Yaya Üst Geçidi Yapım İşi" ve "Bursa Büyükşehir Stadyumu Güvenlik ve Emniyet Tedbirleri Yapım İşi" geçici hakediş raporları hazırlanırken aşağıdaki iki tabloda görüleceği üzere, bazı iş kalemlerinin hiç imalatı yapılmadığı halde yapılmış gibi, bazılarının ise metrajı yapılandan yüksek gösterilerek ödemede bulunulduğu görülmüştür.

www.balioglu.net

**Tablo 10: Bursa Büyükşehir Stadyumu Timsah Kafası Tamamlama İmalatları ve İzmir Yolu Yaya Üst Geçidi Yapım İşi**

| İmalat kalemi | 6.Hk Tutarı (kümülatif) | Kesin hesap tutarı (7.hk) | Fark (KDV hariç) |
|---|---|---|---|
| A.053 Profil demirden çatı makası yapılması ve yerine konulması | 1.034.869,50 | 860.365,80 | -174.503,70 |
| A.054 her çeşit profil, çelik çubuk ve çelik saçlarla karkas inşaat yapılması ve yerine tespiti | 1.340.010,02 | 1.124.320,14 | -215.689,88 |
| A.062 Takviye projeleri için kiriş kolon ve döşeme için nervürlü demir filizi ekilmesi | 7.402,20 | 7.008,00 | -394,20 |
| A.063 Alüminyum kompozit panel cephe kaplaması | 805.993,50 | 35.936,00 | -770.057,50 |
| A064. Alüminyum cephe kaplaması | 1.144.627,20 | 0,00 | -1.144.627,20 |
| A.066 Slikon cephe kaplama yapılması (6+12+(4+4) renkli reflekte temperli lamine cam | 3.449.968,90 | 959.635,00 | -2.490.333,90 |
| A070: Liflerle güçlendirilmiş alçı levha ile giydirme duvar yapılması | 79.800,00 | 0,00 | -79.800,00 |
| A.102 proje bedeli | 102.000,00 | 0,00 | -102.000,00 |
| YBF. 013 (6+12+(4+4) renkli reflekte temperli lamine cam takılması | 67.597,20 | 0,00 | -67.597,20 |
| | | | **Toplam: -5.045.003,58** |

Bursa Büyükşehir Stadyumu Timsah Kafası Tamamlama İmalatları ve İzmir Yolu Yaya Üst Geçidi Yapım işine ait imza aşamasındaki kesin hesap incelendiğinde, 6 nolu hakedişin kümülatif toplamı olan 12.551.137,61 TL ile 7 nolu kesin hakkediş toplamı (yukarıdaki tabloda gösterilen tutar düşüldüğünde) olan 11.305.121,27 TL arasında kurum lehine bir fark oluşmuştur. Bu iki hakediş arasındaki fark nedeniyle bu yapım işi ile ilgili olarak 1.470,299,28 TL (KDV dahil) kamu alacağı söz konusudur.

www.balioglu.net

**Tablo 11: Bursa Büyükşehir Stadyumu Güvenlik ve Emniyet Tedbirleri Yapım İşi**

| İMALAT KALEMİ | 11.HK TUTARI (KÜMÜLATİF) | KESİN HESAP TUTARI (12.HK) | FARK (KDV Hariç) |
|---|---|---|---|
| A.0026 iki komponenli çimento esaslı su geçirimsiz elastik kaplama malzemesi le ıslak hacimlerde 2.5mm kalınlığında su yalıtımı yapılması | 709.635,52 | 695.137,52 | -14.498,00 |
| A.0056 Alüminyum kompozit cephe panel kaplaması | 61.500,00 | 28.478,60 | -33.021,40 |
| A.0057 Alüminyum kapaklı cephe kaplaması | 84.600,00 | 57.810,00 | -26.790,00 |
| A.0065 5cm kalınlığında C20/25 basınç dayanım sınıfında beton dökülmesi ($m^3$) | 303.847,50 | 262.597,50 | -41.250,00 |
| A.0076 5cm kalınlığında C30/37 basınç dayanım sınıfında beton dökülmesi $m^3$ | 325.024,75 | 280.899,75 | -44.125,00 |
| A.0081 Alüminyum döküm Bursa spor ve Büyükşehir belediye logosu yapılması (55-60 cm çapında) | 66.364,86 | 66.022,97 | -341,89 |
| A.0123 Kuvars agregalı yüzey sertleştirici ve kür uygulaması (taze betonda) | 414.131,76 | 252.452,93 | -161.678,83 |
| A.0124 yeni beton yüzeylere kür yapılması | 82.342,20 | 75.276,10 | -7.066,10 |
| A.0139 profil demirlerden çatı makası yapılması ve yerine konulması | 1.695.656,67 | 0,00 | -1.695.656,67 |
| A.0142 Çeşitli profil demir ve sac levhadan münferit imalat yapılması ve yerine konulması | 551.405,39 | 549.604,55 | -1.800,84 |
| A.0150 Saten alçılı ve alçıpenli yüzeylere astar uygulanarak iki kat su bazlı yarımat boya yapılması (iç cephe) | 90.039,95 | 21.000,00 | -69.039,95 |
| A.0151 Brüt beton sıvalı veya eski boyalı yüzeylere astar uygulanarak akrilik esaslı su bazlı boya yapılması (dış cephe) | 207.047,08 | 76.140,00 | -130.907,08 |
| A.0152 Brüt beton sıvalı veya eski boyalı yüzeylere astar uygulanarak akrilik esaslı su bazlı grenli/tekstürlü kaplama yapılması (dış cephe) | 169.408,21 | 136.350,00 | -33.058,21 |
| YBF.07 3 cm kalınlığında mermer plaka ile oval Hilton lavabo ve tezgah yapılması | 5.459,86 | 4.567,78 | -892,08 |
| YBF.18 ahşap karkas üzerine 2 kat 18mm OSB kaplama yapılması | 47.513,40 | 39.593,40 | -7.920,00 |
| | | | **Toplam Kesinti : -2.268.046,05** |

Bursa Büyükşehir Stadyumu Güvenlik ve Emniyet Tedbirleri Yapım İşine ait imza aşamasındaki kesin hesap incelendiğinde, 11 nolu hakedişin kümülatif toplamı olan 25.788.009,59 TL ile 7 nolu kesin hakkediş toplamı (yukarıdaki tabloda gösterilen tutar düşüldüğünde) olan 3.332.432,78 TL arasında kurum lehine bir fark oluşmuştur. Bu iki hakediş arasındaki fark nedeniyle bu yapım işi ile ilgili olarak 2.897.580,64 TL (KDV dahil) kamu alacağı söz konusudur.

Yapım işleri, niteliği gereği bölünemeyen bir şeyin imali veya inşasını içerdiğinden tarafların işin belli aşamalarında belli ödemelerde bulunulması hususunda sözleşme yapılırken anlaşmaları sonucu geçici hakediş raporları düzenlenir. Geçici hakedişler yüklenicinin çalışma

www.balioglu.net

borcunun (inşaat ediminin) ifası sırasında tutulan ve düzenlenen geçici ödeme belgeleridir. Geçici hakedişler kesin ödeme niteliğinde değildir ve kazanılmış hak oluşturmazlar. Bu hâliyle geçici hakedişler Borçlar Kanunu'nun madde 479/II' de öngörülen parça parça teslim edildikçe bedeli ifa olunan iş niteliğinde olmadığı gibi, bir avans ödemesi de değildir. Avans ödemesi, sözleşmeye göre iş sahibinin yükleniciye hiçbir ihzarat veya imalât yapmadan ileride mahsup edilmek üzere yaptığı ödemelerdir. Oysa geçici hakediş ödemeleri yüklenicinin sözleşmeye göre belirli dönemlerde yaptığı imalat ve ihzaratın karşılığı olarak verilen ve kesin hakedişte mahsubu gereken bir ödemedir.

Geçici hakedişlerin gerçeğe ve sözleşmeye uygun belirlenmesi için iş sırasında belirli kayıtlar tutulur. Bu kayıtların en önemlileri, yeşil defter, metrajlar ve ataşmanlardır. Bu belgelere yüklenicinin edimini sözleşmeye uygun ifa ederken projeye uygun yapılmakta olan imalatın metraj ve miktarları yazılır. Defterler yüklenici ve iş sahibinin görevlileri tarafından imzalanır. Bu belgeler bir bakıma geçici hakediş raporlarının ekidir.

Her ne kadar Kamu İdaresi cevabında söz konusu alacakların kesin hesapta tahsilinin sağlandığını belirtmiş olsa da, yukarıda yapılan açıklamalar ve verilen örnekler göstermektedir ki, metrajlara bağlı olarak yapılan geçici hakediş raporları gerekli özen gösterilerek hazırlanmamaktadır. Bunun sonucu olarak, kamu kaynağının yüklenicilere bir nevi avans şeklinde kullandırılması söz konusudur.

www.balioglu.net

Bu itibarla geçici hakedişler yapılırken gereken özen ve hassasiyet gösterilmeli, kamu kaynağının etkin ve verimli kullanılması sağlanmalıdır.

**BULGU 9: Birim Fiyat Yapım İşi İhalelerinde Yaklaşık Maliyetin Gerçekçi Tespit Edilmemesi**

Belediye tarafından gerçekleştirilen yol yapım işi ihalelerinin incelenmesi neticesinde, yaklaşık maliyetin önemli bir parçasını oluşturan miktar tespitinin sağlıklı şekilde yapılmadığı, ön/kesin projelerin oluşturulmadığı görülmüştür.

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin *"Yaklaşık Maliyete İlişkin İlkeler"* başlıklı 8'inci maddesinin 1'inci fıkrasında, yaklaşık maliyetin, ihale onay belgesi düzenlenmeden önce Yönetmelik'te belirlenen esas ve usullere göre miktarlar tespit edilerek ve fiyat araştırması yapılarak hesaplanacağı ve dayanakları ile birlikte bir hesap cetvelinde gösterileceği düzenlenmiştir. Buna göre yaklaşık maliyet hesaplanırken iki husus öne çıkmaktadır:

a) Miktarların tespiti

b) Rayiçlerin tespiti

Söz konusu Yönetmelik'in 9'uncu maddesinde, yaklaşık maliyet hesabına esas miktarların tespiti için;

i) Arazi ve zemin etüdünün yapılması

ii) Projenin hazırlanması

iii) Mahal listesi oluşturulması

iv) Metrajların çıkarılması

v) Birim fiyat ve imalat tariflerinin hazırlanması

Gerekmektedir.

*"Yaklaşık maliyet hesabına esas fiyat ve rayiçlerin tespiti"* başlıklı 10'uncu maddesinde ise,

*"(1) İdarelerce, ihale konusu işin yaklaşık maliyetine ilişkin fiyat ve rayiçlerin tespitinde;*

*a) İhaleyi yapan idarenin daha önce gerçekleştirdiği, ihale konusu işe benzer nitelikteki işlerin sözleşmelerinde ortaya çıkan fiyatlar,*

*b) Kamu kurum ve kuruluşlarınca belirlenerek yayımlanmış birim fiyat ve rayiçler,*

*c) İlgili meslek odaları, üniversiteler veya benzeri kuruluşlarca belirlenerek yayımlanmış fiyat ve rayiçler,*

*ç) Yüklenici veya alt yüklenici olarak faaliyet gösteren, konusunda deneyimli kişi ve kuruluşlardan alınacak, ihale konusu işe benzer nitelikteki işlere ilişkin maliyetler,*

*d) İdarenin piyasa araştırmasına dayalı rayiç ve fiyat tespitleri,*

*esas alınır.*

*(2) İdareler, yaklaşık maliyete ilişkin fiyat ve rayiçlerin tespitinde (a), (b), (c), (ç) ve (d) bentlerinde belirtilen fiyat ve rayiçlerin birini, birkaçını veya tamamını herhangi bir öncelik sırası olmaksızın kullanabilirler."*

Denilmektedir.

www.balioglu.net

Buna göre, imalat miktarları (metrajlar) oluşturulup, yaklaşık maliyete esas piyasa rayiçleri tespit edildikten sonra sıra yaklaşık maliyetin hesaplanmasına gelmektedir. Bu aşamada Yapım Yönetmeliği'nin 1'inci maddesinde belirtildiği üzere, tespit edilen miktarlarla fiyatlar çarpılır. Bu çarpım sonucunda ulaşılan tutara % 25 oranında yüklenici kar ve genel gider karşılığı eklenmek suretiyle yaklaşık maliyet tespit edilir.

Yapılan incelemede, birim fiyat teklif alınmak suretiyle çıkılan ihalelerde, birim fiyat tarifleri ve birim fiyat analizleri yapılmış ve yaklaşık maliyet cetvellerine aktarılarak yaklaşık maliyetler belirlenmiştir. Ancak, ön ya da kesin projeler olmadığından, birim fiyat tarifleri ve birim fiyat analizleri dayanaktan yoksun kalmıştır.

Yaklaşık maliyetin hazırlanmasına esas oluşturan mahal listelerinin ise hiç hazırlanmadığı ya da hazırlanmış olsalar bile hangi imalat kalemlerinin ne miktarda nereye yapılacağının belirlenmediği görülmüştür. Bu şekilde eksik ve hatalı hazırlanan yaklaşık maliyet cetvelleri ile ihaleye çıkılmış ve her iş, süresinde ve ihale edilen sözleşme bedeli üzerinden tamamlanamamıştır. İşlerin bir bölümü iş artışlarına rağmen tamamlanamayarak tasfiye edilmiştir. Tamamlanan işlerin bazıları ise, iş kalemlerinin bir bölümünde değişikliğe gidilerek iş artışları ve süre uzatımları ile sonuçlandırılabilmiştir.

www.balioglu.net

Örneğin, İznik Orhangazi Gemlik İlçeleri Arter, Cadde, Sokak, İhtiyaç Duyulan Yerlere Asfalt Kaplama ve Yama Yapılması Yapım İşinde, mahal listesi hazırlanmış ancak sadece semt adlarından oluşturulmuştur. Nereye ne miktarda hangi imalatın yapılacağı belirtilmemiş. Ön proje üzerinden çıkıldığı belirtilse de ihale dosyasında herhangi bir proje bulunamamıştır.

Bir diğer örnek olan Bursa Büyükşehir Belediye Sınırlarında Muhtelif Tarihi Kültürel Yapım, Tadilat, Bakım-Onarım ve Çevre Düzenlemesi Yapım işinde ise, ön/kesin proje ve mahal listesi olmaksızın sadece birim fiyat analizleri ve tariflerinden yararlanılarak yaklaşık maliyet hazırlanmıştır.

Yaklaşık maliyetin tespiti Kamu İhale Kanunu'nun en önemli müesseselerinden biri olup, yapım işinin en uygun fiyatla gerçekleştirilmesi, yaklaşık maliyetin rasyonel hesaplanmış olmasıyla doğrudan ilgilidir. Yaklaşık maliyetin gerçekçi bir şekilde tespit edilmeyip, piyasa rayiçlerinin çok altında hesaplandığı durumlarda, teklif fiyatlarının yaklaşık maliyetin üzerinde kalma ihtimali doğacak, bu da ihalenin iptaline sebep olabilecektir. Aksi durumda, yani yaklaşık maliyetin piyasa rayicinin çok üzerinde belirlendiği durumda ise, aşırı düşük tekliflerin tespitinde yaklaşık maliyet önemli bir etken olduğundan, sağlıklı bir şekilde aşırı düşük teklifler

belirlenemeyecektir.

Yukarıdaki açıklamalar neticesinde hangi işlerin, nerelerde, ne miktarda ve nasıl yapılacağının ihale öncesinde tam olarak belirlenebilmesi ve gerçekçi bir yaklaşık maliyet hesabı olabilmesi için birim fiyat yapım işlerinde ön/kesin projenin ve mahal listelerinin mevzuata uygun olarak hazırlanmış olması gerekmektedir.

**BULGU 10: İhale Süreci Tamamlanmadan Aynı İş İçin 21/b Pazarlık Usulü ile İhaleye Çıkılması ve Sözleşme Süresinden Daha Uzun Süre Uzatımı Verilmesi**

İznik, Orhangazi ve Gemlik İlçeleri Arter, Cadde, Sokak ve İhtiyaç Duyulan Yerlere Asfalt Kaplama ve Yama Yapılması işinde, ihale süreci tamamlanmadan aynı iş için pazarlık usulü ile ihaleye çıkıldığı ve süre uzatımı verildiği görülmüştür.

Söz konusu iş için 2018/182101 kayıt numarası ile ihaleye çıkılmış, ihale ile ilgili yapılan itirazlar sonucu Kamu İhale Kurulu 2018/044 toplantı, 18 gündem ve 2018/UY.I-1464 numaralı Kararı'nı 01.08.2018 tarihinde vermiştir. Bu Karar'ın İdareye ulaşması üzerine ihale komisyonu, Karar doğrultusunda yeni fiyat dışı unsur puanlaması yapmış ve bu yeni duruma göre ihaleye katılan isteklilere teklif geçerlilik ve geçici teminat sürelerinin uzatımı ile ilgili EKAP üzerinden tebligatlar yapmıştır. 20.09.2018 tarihine kadar isteklilerden ikisi teklif geçerlilik ve geçici teminat sürelerini uzatmayacaklarına dair yazlı yanıt verilmiştir. Diğer isteklilerden idareye olumlu ya da olumsuz herhangi bir yazılı dönüş olmamıştır. Bunun üzerine ihale komisyonu 02.10.2018 tarihli kararı ile ihalede geçerli teklif kalmadığından ihaleyi iptal etmiştir. İptal kararı 02.10.2018 tarihinde ihale yetkilisi tarafından onaylanmıştır.

İhalenin iptal kararının 02.10.2018 tarihinde alınmasına rağmen, İdare bu tarihten önce, yani ilk ihalenin süreci tamamlanmadan, 30.07.2018 tarihinde pazarlık (21/b) usulü ile aynı iş için yeniden ihaleye çıkmıştır.

Her ne kadar ihale sonrasında iptal edilmiş olsa da iptal gerçekleşmemiş olsaydı aynı bölgede aynı işe iki ayrı ihale söz konusu olacak ve kamu zararı ortaya çıkacaktı. Dolayısıyla ihale süreci müspet ya da menfi tamamlanmadan aynı iş için yeni bir ihale yapılması kurum için risk teşkil etmektedir.

Ayrıca gerçekleşen ihalenin iş bitim süresi 120 gün olarak belirlenmiştir. Söz konusu ihalenin yaklaşık maliyet tutarı 71.572.535,40 TL olup ihaleye verilen en düşük teklif ve dolayısıyla sözleşmeye bağlanan tutar 67.167.000,00 TL'dir. Dolayısıyla, 71.572.535,40 TL

www.balioglu.net

yaklaşık maliyetle çıkılan ve farklı üç ilçenin farklı (önceden belirlenmeyen) arter, cadde ve ihtiyaç duyulan yerlerinde asfalt kaplama ve yama yapılması işinin 120 günde tamamlanmasının olanaklı olmadığı aşikardır. Bu nedenle, hakediş ödemelerindeki gecikmeler gerekçe yapılarak 11.12.2018 tarihli olur ile 57 gün ve 08.02.2019 tarihli olur ile de 143 günlük süre uzatımları verilmiştir. Toplam olarak süre uzatımı (57+ 143 =) 200 gündür. İhale edilen süreden daha fazla süre uzatımı yapılmıştır. Süre uzatımları ile belirlenen tarihte de işin bitmesi muhtemel görünmemektedir.

Dolayısıyla pazarlık usulü (21/b) ile ihale edilen işlerin yaklaşık maliyetleri, yapılacak işlerin kapsamı ve uygulama süreleri dikkate alındığında, pazarlık usulünün tercih edilmesinin idareye ve hizmetten yararlananlara gerekli ve acil faydayı sağlamadığı ve kabul edilebilir bir mantığı bulunmadığı görülmektedir.

**BULGU 11: Uygulama Projesi Hazırlanabilecek Pek Çok Yapım İşi İçin Birim Fiyat ya da Karma Teklif Alınarak İhaleye Çıkılması**

www.balioglu.net

Büyükşehir Belediyesi tarafından uygulama projesi hazırlanabilecek çoğu yapım işi için birim fiyat ya da karma teklif alınarak ihale çıkıldığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun *"Tanımlar"* başlıklı 4'üncü maddesinde;

*"Bu Kanunun uygulanmasında;*

*Ön proje: Belli bir yapının kesin ihtiyaç programına göre; gerekli arazi ve zemin araştırmaları yapılmadan, bilgilerin halihazır haritalardan alındığı, çevresel etki değerlendirme ve fizibilite raporları dahil elde edilen verilere dayanılarak hazırlanan plân, kesit, görünüş ve profillerin belirtildiği bir veya birkaç çözümü içeren projeyi,*

*Kesin proje: Belli bir yapının onaylanmış ön projesine göre; mümkün olan arazi ve zemin araştırmaları yapılmış olan, yapı elemanlarının ölçülendirilip boyutlandırıldığı, inşaat sistem ve gereçleri ile teknik özelliklerinin belirtildiği projeyi,*

*Uygulama projesi: Belli bir yapının onaylanmış kesin projesine göre yapının her türlü ayrıntısının belirtildiği projeyi,*

...

*İfade eder."* denilmiştir.

*"İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar"* başlıklı 62'nci maddesinin (c) bendinde ise; uygulama projesi bulunan yapım işlerinde anahtar teslim götürü bedel teklif alınmak suretiyle ihale yapılması zorunlu tutulmuş, ancak, işin yapımı sırasında belli aşamalarda arazi ve zemin etütleri gerektirmesi sebebiyle ihaleden önce uygulama projesi yapılamayan yapım işlerinde (bina işleri hariç) kesin proje ile ihaleye çıkılabileceği belirtilmiştir.

Bina işlerinin; anahtar teslim götürü bedel teklif alınmak suretiyle ihalesinin zorunlu tutulmasının sebebi ise, ihale öncesinde ortaya konulan teknik şartların ve uygulama projesinin değişikliğe uğraması ihtimalinin olmayacağı düşüncesidir.

Yapılan incelemede aşağıda yer alan tabloda belirtilen, uygulama projesi yapılarak anahtar teslim götürü bedel ile ihale edilebileceği halde teklif fiyat ya da karma sözleşme ile ihaleye çıkılan yapım işlerinin olduğu görülmüştür.

Kamu İdaresi Kamu İhale Genel Tebliği'nin Yapım İşi İhalelerine İlişkin Özel Hususlar Başlığının 46.2'nci maddesini "... her türlü onarım işleri ile işin yapımı sırasında belli aşamalarda arazi ve zemin etüdleri gerekmesi veya uygulamada imar ve güzergah değişikliklerinin muhtemel olması nedenleriyle ihaleden önce uygulama projesi yapılamayan, bina işleri hariç, yapım işlerinde kesin proje üzerinden ihaleye çıkılabilir." hükmünü dayanak göstererek birim fiyat teklif alındığını belirtmiş ise de;

Kanun koyucu yukarıdaki hükümde bina işlerini hariç tutmuştur. Bina işlerinin istisnası rölöve restorasyona konu olan yapılardır. Zira bunlar tarihi yapılardır ve imalat sırasında ne ile karşılaşılacağı öngörülememektedir. Bu nedenle uygulama projesi tesis edilememektedir.

Yukarıdaki açıklamalar doğrultusunda uygulama projesinin hazırlanabileceği yapım işlerinin, özellikle bina, anahtar teslim götürü bedel yoluyla ihale edilmesi gerekmektedir.

**Tablo 12: Teklif Fiyat/Karma Sözleşme İle İhaleye Çıkılan Yapım İşleri**

| İşin Adı | İhale Şekli | İşin Türü | Sözleş. Türü | İhale Tarihi | Sözleşme Tarihi | Yaklaşık Maliyet | Sözleşme Bedeli |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Bursa Büyükşehir Belediyesi Mustafakemalpaşa, Karacabey, Mudanya İlçelerinde Mezarlık Çevre Düzenleme ve Bakım Onarım Yapılması İşi | Açık | Yapım | Teklif Birim Fiyat | 13.03.2017 | 13.04.2017 | 3.630.941,93 | 2.494.540,55 |

www.balioglu.net

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Bursa Büyükşehir Belediyesi Osmangazi, Nilüfer, Yıldırım, Gürsu, Kestel İlçelerinde Mezarlık Çevre Düzenleme ve Bakım Onarım Yapılması İşi | Açık | Yapım | Teklif Birim Fiyat | 13.03.2017 | 21.04.2017 | 3.609.202,65 | 2.426.109,00 |
| Bursa Büyükşehir Belediyesi İnegöl, Yenişehir, İznik, Orhangazi, Gemlik İlçelerinde Mezarlık Çevre Düzenleme ve Bakım Onarım Yapılması İşi | Açık | Yapım | Teklif Birim Fiyat | 13.03.2017 | 18.04.2017 | 3.455.746,75 | 2.419.657,50 |
| Bursa Büyükşehir Belediyesi Mustafakemalpaşa, Karacabey, Mudanya İlçelerinde Muhtelif Spor Tesislerinin Yapımı ve Bakım Onarım İnşaatı İşi | Açık | Yapım | Teklif Birim Fiyat | 20.03.2017 | 18.05.2017 | 7.089.421,55 | 4.715.786,16 |
| Bursa Büyükşehir Belediyesi İnegöl, Yenişehir, İznik, Orhangazi, Gemlik İlçelerinde Muhtelif Spor Tesislerinin Yapımı ve Bakım Onarım İnşaatı İşi | Açık | Yapım | Teklif Birim Fiyat | 20.03.2017 | 26.05.2017 | 7.391.542,77 | 4.995.395,07 |
| Bursa Büyükşehir Belediyesi İnegöl, Yenişehir, İznik, Orhangazi, Gemlik İlçelerindeki okullarda Muhtelif Bakım-Onarım Yapım İşi | Açık | Yapım | Teklif Birim Fiyat | 15.05.2017 | 30.06.2017 | 4.327.803,48 | 2.922.763,00 |
| Bursa Büyükşehir Belediyesi İnegöl, Yenişehir, İznik, Orhangazi, Gemlik İlçelerindeki Köy Konaklarında Bakım Onarım ve Yeni Köy Konakları Yapım İşi | Açık | Yapım | Teklif Birim Fiyat | 12.06.2017 | 31.07.2017 | 6.840.647,91 | 4.520.040,66 |
| İnegöl,Yenişehir, İznik, Orhangazi ve Gemlik İlçelerinde Wc-Abdesthane ve Çevre Düzenleme Bakım Onarım Yapılması İşi | Açık | Yapım | Teklif Birim Fiyat | 19.06.2017 | 19.07.2017 | 5.558.586,65 | 3.809.920,80 |
| Mustafakemalpaşa, Karacabey, Mudanya İlçelerinde Wc-Abdesthane ve Çevre Düzenleme Bakım Onarım Yapılması İşi | Açık | Yapım | Teklif Birim Fiyat | 19.06.2017 | 20.07.2017 | 4.957.805,82 | 3.473.000,00 |
| Orhaneli, Keles, Harmancık, Büyükorhan İlçelerinde Wc-Abdesthane ve Çevre Düzenleme Bakım Onarım Yapılması İşi | Açık | Yapım | Teklif Birim Fiyat | 19.06.2017 | 20.07.2017 | 4.982.708,91 | 4.816.000,00 |

www.balioglu.net

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Bursa Büyükşehir Belediyesi Osmangazi, Nilüfer, Yıldırım, Gürsu, Kestel İlçelerindeki Köy Konaklarında Bakım Onarım ve Yeni Köy Konakları Yapım İşi | Açık | Yapım | Teklif Birim Fiyat | 12.06.2017 | 03.08.2017 | 6.900.140,84 | 4.606.094,42 |
| Bursa Büyükşehir Belediyesi İnegöl, Yenişehir, İznik, Orhangazi ve Gemlik İlçelerindeki Sosyal Tesislerin ve Hizmet Binalarının Bakım Onarım İnşaatı İşi | Açık | Yapım | Teklif Birim Fiyat | 10.07.2017 | 23.08.2017 | 5.137.627,03 | 3.327.800,00 |
| Bursa Büyükşehir Belediyesi Mustafakemalpaşa, Karacabey, Mudanya İlçelerindeki Sosyal Tesislerin ve Hizmet Binalarının Bakım Onarım İnşaatı İşi | Açık | Yapım | Teklif Birim Fiyat | 10.07.2017 | 16.08.2017 | 4.787.487,62 | 3.122.931,50 |
| Bursa İli Orhaneli İlçesi İsmetpaşa Mah. Katlı Otopark Yapım İşi | Açık | Yapım | Teklif Birim Fiyat | 6.02.2017 | 23.03.2017 | 1.689.760,43 | 1.498.424,50 |
| Bursa Büyükşehir Belediyesi Kestel İlçesi Katlı Otopark ve Pazaryeri İnşaatı Yapım İşi | Açık | Yapım | Teklif Birim Fiyat | 2.07.2018 | 26.07.2018 | 14.558.760,70 | 12.297.217,00 |
| Orhangazi Kültür Merkezi ve Meydan Düzenlemesi Yapım İşi | Açık | Yapım | Karma | 28.08.2018 | 10.10.2018 | 32.449.321,02 | 27.450.000,00 |

www.balioglu.net

**BULGU 12: Yapım İşlerinde İş Artışlarına İlişkin Gerekçe Raporlarının Yeterli Dayanaktan Yoksun Olması**

Belediyenin yapım işi ihalelerinin incelenmesi neticesinde iş artışlarına ilişkin gerekçe raporlarının yeterli düzeyde açıklayıcı olmadığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun *"Temel ilkeler"* başlıklı 5'inci maddesinde;

*"İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur."* denilmektedir.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri 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 iş;*

*a) Sözleşmeye esas proje içinde kalması,*

*b) İdareyi külfete sokmaksızın asıl işten ayrılmasının teknik veya ekonomik olarak mümkün olmaması,*

*Şartlarıyla, anahtar teslimi götürü bedel ihale edilen yapım işlerinde sözleşme bedelinin % 10'una, birim fiyat teklif almak suretiyle ihale edilen mal ve hizmet alımlarıyla yapım işleri sözleşmelerinde ise % 20'sine kadar oran dahilinde, süre hariç sözleşme ve ihale dokümanındaki hükümler çerçevesinde aynı yükleniciye yaptırılabilir.*

*Birim fiyat sözleşme ile yürütülen yapım işlerinde, Bakanlar Kurulu bu oranı sözleşme bazında % 40 'a kadar artırmaya yetkilidir.*

*...”* hükmüne yer verilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin *“Sözleşme kapsamında yaptırılabilecek ilave işler, iş eksilişi ve işin tasfiyesi”* başlıklı 21'inci maddesinde, iş artışının hangi koşullarda ve ne oranlarda yapılabileceği,

*“Proje Uygulanması “*başlıklı 12'nci maddesinin 4'üncü bendinde, idarenin projeler üzerinde gerekli değişiklikleri yapabileceği,

*“Sözleşmede bulunmayan işlerin fiyatının tespiti*” başlıklı 22'nci maddesinde de proje değişikliği şartları gerçekleştiği durumlarda yeni birim fiyat yapılmak suretiyle ödeme yapılacağı

Belirtilmiştir.

İş artışı dolayısıyla yapılması gereken ilave iş kalemlerinin yeni birim fiyatları, 22'nci maddedeki yöntem ve esaslar dâhilinde belirlenecektir.

Buna göre, ilave işlerin aynı sözleşme kapsamında aynı yükleniciye yaptırılabilmesi için iş artışının başlangıçta öngörülemeyen nedenlere dayalı olarak ortaya çıkması, artışa konu işlerin yapılmasında zorunluluk bulunması, ilave işlerin idareyi külfete sokmaksızın asıl işten ayrılmasının teknik veya ekonomik olarak mümkün olmaması ve yasal sınırlar dâhilindeki iş artışlarının işin tamamlanması amacıyla yaptırılması gerekir.

İş artış kararlarında iş artışlarının sözleşmeye esas proje içinde kalması, asıl işten ayrılmasının teknik ve ekonomik olarak mümkün olmaması durumunda, artışa konu olan işin

www.balioglu.net

yürürlükteki mevzuatta belirtilen kriterlere göre değerlendirilmesi, gerekçe raporlarını yeterli nitelikte açıklayıcı hazırlanarak keyfi değişikliklere gidilmeden, sözleşmeye esas uygulama projeleri ve mahal listelerine göre yapım işinin gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede ise gerekçe raporlarında yer alan dayanaklardan bazıları; sair nedenler, birim fiyat cetvelinde bulunmayan kalemler, belirlenen bazı yeni işlerin yapılabilmesi, yapımı zorunlu olan işler gibi soyut ifadelerden oluşmaktadır.

Yukarıda sayılan hükümlere göre öngörülemeyen durumlar nedeniyle iş artışına gitmek ön şarttır. Bu öngörülemeyen durumların da gerekçe raporunda açıkça ve dayanaklarıyla birlikte açıklanması zaruridir. Zira vazgeçilen imalatların yerine yapılacak imalatların ya da tamamen yeni imalatların hangi ihtiyaca binaen gerçekleştirileceğinin gerekçeli rapor ile izah edilmemesi, keyfi proje değişikliklerine yol açabileceği gibi, kaynakların verimli kullanılması ilkesini de zedeleyebilecektir.

Bu itibarla, iş artışına başvurulduğu durumlarda düzenlenecek gerekçe raporlarının gerçek durumu yansıtacak, detaylı, açık, anlaşılabilir şekilde düzenlenmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

www.balioglu.net

**BULGU 13: Kişilerden Alacaklar Hesabında Kayıtlı Alacakların Mevzuata Uygun Takibinin Yapılmaması**

İdarenin 140 Kişilerden Alacaklar Hesabında kayıtlı bakiyesi 18.190.196,14 TL tutarındaki alacağın Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine uygun takip edilmediği tespit edilmiştir.

İdarelerin faaliyet alacakları ve kurum alacakları dışında kalan alacaklarının takip edilmesi için kullanılan 140 Kişilerden Alacaklar Hesabının, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde yer alan usullere bağlı olarak muhasebe birimince kayıtlara alınıp takip edilmesi gerekmektedir. Bu kapsamda mezkur Yönetmelik'te, kişilerden alacaklar hesabına kaydedilen alacakların her biri için ayrı bir alacak izleme dosyası açılacağı bu dosyalar numaralandırılmak suretiyle alacağın aslının ve faizinin tahsilat takiplerinin bu sayede yapılacağı belirtilmiştir.

Aynı zamanda mezkûr Yönetmelik'te, muhasebe birimlerince, Sayıştay ilamına dayanılarak kişilerden alacaklar hesabına kaydedilmiş bulunan alacaklarla ilgili olarak, bir ay içerisinde nakden veya mahsuben yapılan tahsilat ile terkin, tenzil ve kaldırma işlemlerini

gösteren yönetmelik ekinde belirtilen alacak bilgi fişi düzenleneceği ve ilamların takip, tahsil, rücu işlemlerinin bu bilgi fişine kaydedileceği düzenlenmiştir.

Kurum hesaplarının incelenmesi neticesinde, 18.190.196,14 TL tutarındaki alacağın bu şekilde bir takip sisteminde tutulmadığı, Sayıştay ilamlarının kişi bazında kesinleşip kesinleşmediğinin idarece tasnif edilemediği, il özel idaresinin belediye idaresine devri sonucunda oluşan kişilerden alacaklarında takip ve tahsilatlarında sıkıntıların olduğu görülmüştür.

Bu itibarla; kişilerden alacaklar hesabının sağlıklı ve etkili bir biçimde takibinin yapılması için mevzuatın öngördüğü usullerin idare tarafından uygulanması gerekmektedir.

İdare cevabi yazısında; kişilerden alacakların 5018 sayılı Kanun ile Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümleri çerçevesinde elektronik ortamda takibinin yapıldığını belirterek bu takibe ilişkin bir ekran görüntüsünü de cevaba eklemiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde kişilerden alacaklar hesabına kaydedilen alacakların her biri için ayrı bir alacak izleme dosyası açılacağı bu dosyalar numaralandırılmak suretiyle alacağın aslının ve faizinin tahsilat takiplerinin bu sayede yapılacağıdır. Yönetmelik'te düzenlenen defter ve belgeler, belirtilen bilgileri kapsamak kaydıyla adedine bağlı kalınmaksızın elektronik ortamda da düzenlenmesinde elbette ki beis bulunmamaktadır. Ancak İdare tarafından tutulan elektronik kayıtlarda kişiler adına açılmış izleme dosyalarının bulunmadığı, bunun sonucunda kayıt cetvelinde yer alan alacakların kesinleştiği tarihin, alacakların terkini, tahsili ve rücu işlemlerini gösteren ayrıntılı bilgilerin yer almadığı görülmektedir.

Tarafımızca yapılan değerlendirme sonucunda; bulgu konusu edilen husus kişilerden olan alacakların takibinin elektronik ortamda yapılıp yapılmaması veyahut da bu konuda hiçbir kaydın bulunmaması değildir. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği uyarınca düzenlemesi gereken bilgi ve belgelerin düzenlenmemiş olması ve alacakların yasal mevzuata uygun takibinin yapılamamasıdır.

**BULGU 14: Yevmiye Numara Uygulamasının Mevzuata Uygun Yapılmaması**

İdarenin 2019 yılı hesabını oluşturan ödeme emri belgeleri ve muhasebe işlem fişlerine yevmiye numaraları verilirken, yevmiye numaralarının günlük olarak verilmeyerek geriye dönük kayıt değiştirme işlemlerine imkân verecek şekilde boş bırakıldığı görülmüştür.

www.balioglu.net

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Yevmiye sistemi, muhasebeleştirme belgeleri ve açılış kayıtları" başlıklı 43'üncü maddesinde *"İşlemler, yevmiye tarih ve numara sırasına göre ve maddeler halinde yevmiye defterine günlük olarak kaydedilir; buradan da usulüne göre büyük defter ve yardımcı defterlere sistemli bir şekilde dağıtılır."* denilmektedir.

Yukarıda yer alan madde hükmünden de anlaşılacağı üzere işlemlerin yevmiye tarih ve numara sırasına göre ve maddeler halinde yevmiye defterine günlük olarak kaydedilip, buradan da usulüne göre büyük defter ve yardımcı defterlere sistemli bir şekilde dağıtılması gerekmektedir.

2019 yılı yevmiye defteri incelendiğinde yevmiye numaralarının mevzuatta belirtildiği üzere günlük olarak verilmediği, beyanname verme tarihine kadar yevmiye numaralarının boş bırakıldığı bu süre zarfında Belediyenin kullandığı muhasebe programında ilgili yevmiye numaraları "0" olarak göründüğü ve beyannamenin verilmesinden sonra yevmiye numaralarının manuel olarak Muhasebe İşlem Fişi ve Ödeme Emri Belgeleri üzerine işlendiği tespit edilmiştir.

www.balioglu.net

Numaralandırma işlemlerinin mevzuatta belirtildiği şekilde yapılmayarak geriye dönük kayıt değiştirme işlemlerine imkân verecek şekilde boş bırakılması, muhasebe sisteminin sağlıklı bir şekilde çalışmadığını göstermektedir.

Bu itibarla; yevmiye numaralarının Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerince yevmiye defterine günlük olarak kaydedilmesi ve geriye yönelik işlem tesis edilmemesi gerekmektedir.

Kamu İdaresi cevabında; birimlerinin dağınık olmasından dolayı belgelerin muhasebe birimine intikalinde gecikmelerin yaşandığı, bununda vergi zıyaına sebep olma ihtimalinden dolayı vergi beyannamesi süresinden sonra yevmiye numaralarının verildiğini belirtmiştir. Ayrıca kesinleşmiş yevmiye numaralı belgede geriye dönük yapılacak işlem için düzeltici muhasebe işlem fişi kullanıldığını, bu sorunların ise nihai olarak e-belediye uygulaması ile düzeltileceğini ifade etmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin açık hükmü gereğince işlemlerin, yevmiye tarih ve numara sırasına göre ve maddeler halinde yevmiye defterine günlük olarak kaydedilmesi gerekmektedir. Kamu İdaresi tarafından ileri sürülen gerekçeler geçerli bir mazeret teşkil etmediği gibi her türlü sorununda günün teknolojik imkân ve kabiliyetleri

içerisinde çözülmesi mümkündür.

**BULGU 15: Büyükşehir Belediyesinin Yetki ve Sorumluluğunda Olan Yerlerde Yetkisiz Kişilerin Otopark Hizmeti Sunması**

Bursa Büyükşehir Belediyesine 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu ile verilmiş olan karayolları üzerindeki park işletme ve işlettirme yetkisinin ihlal edildiği görülmüştür.

2918 sayılı Kanun'un "Park ücretinin alınması, araçların çektirilmesi ve kaldırılması ile muhafazası" başlıklı 79'uncu maddesinde; karayolu üzeri park yerindeki araçlar için park ücreti, büyükşehirlerde büyükşehir belediyesi veya bu idare tarafından işletme izni verilen gerçek veya tüzel kişilerce alınacağı, bunlar dışında hiçbir gerçek veya tüzel kişinin herhangi bir şekilde park ücreti alamayacağı belirtilmiştir.

Mezkûr Kanun'da karayolu tanımı, trafik için kamunun yararlanmasına açık olan arazi şeridi, köprüler ve alanlar olarak belirtilmiştir. 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'la getirilen değişiklik sonrasında Büyükşehir Belediye sınırlarının il mülki idare sınırı olmasından dolayı Bursa'daki bütün cadde ve sokak üzerindeki park yerlerinin belirlenmesi ve buraların işletilmesi Büyükşehir Belediyesinin yetki ve sorumluluğunda olması gerekmektedir.

www.balioglu.net

2019 yılı denetimlerinde yerinde yapılan incelemeler neticesinde, Osmangazi ilçe sınırlarında Büyükşehir Belediyesinden yetki almadan aşağıda tabloda gösterilen yerlerin Bursa Osmangazi Belediye Spor Kulübü ve özel bir hastane tarafından park yeri olarak kullanıldığı tespit edilmiştir.

**Tablo 13: Cadde ve Sokak Park Yerleri**

| SEMT/MAHALLE | CADDE/SOKAK | İŞLETEN |
|---|---|---|
| Santral Garaj (Osmangazi Metro Yanı) | Kıbrıs Şehitleri Caddesi, 2. Güçlü Sokak | Bursa Osmangazi Belediye Spor Kulübü (BOSBEK) |
| Doğanbey Mahallesi | Kiremitçi Sokak, 1.Doğanbey Sokak, Koca Sinan Sokak, | Bursa Osmangazi Belediye Spor Kulübü (BOSBEK) |
| Hüdavendigar Mahallesi (Çekirge Devlet Hastanesi Yanı) | Doburca Caddesi, | Bursa Osmangazi Belediye Spor Kulübü (BOSBEK) |
| Dikkaldırım Mah | 6. Park Sokak | Özel bir hastane |

BOSBEK'in Osmangazi Belediyesi ile işgaliye protokolüne dayalı olarak bu yerleri işlettiği ve bunun karşılığında parkı kullanan vatandaşlardan ücret tahsilatı yaptığı, hastanenin ise tabloda belirtilen sokağı vale hizmetinde kullandığı tutanakla tespit edilmiştir.

2012 yılında da ilgili konu Zabıta Daire Başkanlığı tarafından tutanakla tespit edilmiş bunun sonucunda da Encümen Kararı ile idari para cezası uygulanmıştır. Bu duruma son vermeye yönelik herhangi bir idari işlem tesis edilmemiştir.

Bu itibarla hukuka aykırı istisna alanları oluşturmamak adına yukarıda belirtilen karayolları üzerindeki park alanlarının Büyükşehir Belediye Meclisi Kararınca kim tarafından işletileceğine karar verilmesi ve buna uygun olarak ivedilikle idari işlem tesis edilmesi gerekmektedir.

Bulgu konusu hususla alakalı çalışmaların başlanacağı ifade edilmekle beraber bununla ilgili somut bir bilgi verilmemiştir. 2918 sayılı Kanun'un 79'ncu maddesinde yetkisiz kişilerin park ücreti alma veya almaya teşebbüs etme durumlarının adli cezayı gerektirmesinden dolayı idarenin bu konuda adli merciler nezdinde gerekli başvuru ve takibat işlemlerini yapması gerekmektedir.

www.balioglu.net

**BULGU 16: Bazı Hizmet Alım İhalelerinde İhale Mevzuatına Uyulmaması**

Sosyal Hizmetler Daire Başkanlığınca spor, sosyal ve kültürel hizmetlerde kullanılmak üzere minibüs ve otobüslerin km bedeli üzerinden kiralanması işinde 2006/10193 Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Hizmet Alımı Suretiyle Taşıt Edinilmesine İlişkin Usul ve Esaslar'a uyulmadığı görülmüştür.

İlgili Usul ve Esaslar'da 237 sayılı Taşıt Kanunu'nun kapsamına dâhil olan araçların yakıt hariç şoförlü veya şoförsüz olarak edinebileceği ve aylık giderin aracın kasko sigorta değerinin %2'sini aşmayacağı belirtilmiştir.

İlgili mevzuat hükmü bu yönde olmasına rağmen İdarenin yapmış olduğu ihalede araçların şehir içi, şehir dışı ve yurtdışında yapacakları km üzerinden birim fiyat teklifi hizmetin temin edildiği görülmüştür. Aynı zamanda bazı günler açısından teknik şartnamede yurtdışında kullanılacak araçların 2011 model yılı ve üzeri, şehir içinde kullanılacak araçların ise 2007 model yılı ve üzeri olması belirtildiği halde; belirtilen yıllardan daha eski model yılı olan araçlarında hizmetin ifasında kullanıldığı görülmüştür. Otobüs ve minibüs gibi araçların kiralanması konusunda Bakanlar Kurulunun çıkarmış olduğu Usul ve Esaslar'ın idarece

uygulanması ve teknik şartnamenin yükleniciyi mesul tuttuğu şartların idarece takip edilmesi gerekmektedir.

Park ve Bahçeler Daire Başkanlığınca Bursa ili halk plajlarının temizlik ve bakımı için gerekli sürücülü araç ve ekipman kiralaması hizmet işi alımı yapılmıştır. İhale Teknik Şartnamesi'nde araçların günlük olarak çalışacakları saatler belirtilerek bunun üzerinden teklifler alınıp ihale neticelendirilmiştir. Örnek olarak bazı iş kalemlerinde, sıkıştırmalı çöp kamyonu (Araç günde 8 saat çalışacak olup maksimum 200 km yol yapacaktır. Akaryakıt teklif fiyata dâhildir.), Kamyon (3 araç 6 ay boyunca toplam maksimum 100.000 km yol yapacaktır. Akaryakıt teklif fiyata dâhildir.) denilmektedir.

Buna rağmen hakediş ödemelerinde araçların günde ne kadar saat çalıştıkları ve ne kadar km yaptıklarına dair bilginin olmadığı görülmüştür. Bu bilginin yerine gün bazında puantaj çıkartılmıştır. İhale de saat ve km konusunda bir yükümlülük getirilmesi durumunda bu yükümlülüklerin yüklenici tarafından yerine getirilip getirilmediğinin takip edilmesi açısından hakediş belgelerinde de hizmet veren araçların çalıştıkları saat ve araçların günlük km bilgilerinin de yer alması gerekir.

www.balioglu.net

**BULGU 17: Kalkınma Ajansı Payının Kamu İdareleri Payları Hesabında İzlenmemesi**

Bursa Büyükşehir Belediyesinin 2019 yılı mali tablolar ve eki belgelerin incelenmesinde; Kalkınma Ajansına aktarılan katılım payının 363 Kamu İdareleri Payları Hesabında izlenmediği tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 276'ncı maddesinde; 363 Kamu İdareleri Payları Hesabının bütçe geliri olarak nakden veya mahsuben tahsil edilip, özel kanunları gereğince diğer kurumlara aktarılmak üzere hesaplanan tutarların izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmektedir. Aynı Yönetmelik'in 277'nci maddesinde ise; bütçe geliri olarak tahsil edilip, özel kanunları gereğince diğer kurumlara aktarılmak üzere hesaplanan tutarların bir taraftan bu hesaba alacak, 630 Giderler Hesabına borç; diğer taraftan 835 Gider Yansıtma Hesabına alacak, 830 Bütçe Giderleri Hesabına borç kaydedileceği, bu hesapta kayıtlı tutarlardan nakden veya mahsuben ödenen tutarların bu hesaba borç, 103 Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabı veya ilgili diğer hesaplara alacak kaydedileceği belirtilmiştir. Mahalli İdareler 2018 Yılı Detaylı Hesap Planında ise 363.99.10 kodu ile kalkınma ajansları payları yer almaktadır.

Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'un 19'uncu maddesinin (d) bendi uyarınca ödenmesi gereken payın 9.352.242,72 TL olarak hesaplandığı görülmüştür. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin yukarıda yer alan hükümleri uyarınca 9.352.242,72 TL'nin; 363 Kamu İdareleri Payları Hesabına alacak, 630 Giderler Hesabına borç; diğer taraftan 830 Bütçe Giderleri Hesabına borç, 835 Gider Yansıtma Hesabına alacak kaydedilmesi, ödeme durumunda ise söz konusu tutarın 363 Kamu İdareleri Payları Hesabına borç kaydedilmesi gerekmektedir. Ancak 6726 sayılı ödeme emri ile söz konusu bedelin 363 Kamu İdareleri Payları Hesabı yerine 320 Bütçe Emanetleri Hesabına alacak kaydedildiği ve 13667 sayılı ödeme emri ile de ödenen tutarın 320 Bütçe Emanetleri Hesabına borç, 103 Verilen Çekler ve Gönderme Emirleri Hesabına alacak kaydedildiği görülmüştür.

Kamu İdaresi cevabında, söz konusu hatanın 2020 tablolarında düzeltildiği görülmekle beraber düzeltme işlemi 2019 yılı tablolarını etkilemediği için bulguda belirtilen hesaplar itibariyle hataya neden olduğuna ilişkin değerlendirmemiz devam etmektedir.

Kalkınma Ajansı Paylarına ilişkin muhasebe kayıtlarının Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne göre yapılması uygun olacaktır.

www.balioglu.net

**BULGU 18: Kamu İhale Kanunu'nda Belirlenen Parasal Limitlerin Altında Kalmak Amacıyla Bazı Mal ve Hizmet Alımlarının Kısımlara Bölünmesi**

Bazı mal ve hizmet alımlarının, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda belli durumlarda uygulanacağı belirtilen doğrudan temin yöntemi ile gerçekleştirilerek mezkûr Kanun'un emredici hükümlerine aykırı olarak kısımlara bölünmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel İlkeler" başlıklı 5'nci maddesinde; *"İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur. Eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işleri kısımlara bölünemez. Bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usullerdir. Diğer ihale usulleri Kanunda belirtilen özel hallerde kullanılabilir."* denilmektedir Buna göre temel ihale usulleri dışında yer alan doğrudan temin yöntemi ile ihtiyaçların karşılanması ancak Kanun'da belirtilen özel hallerde mümkün olabilmektedir. Kanun'da bu özel hallerden biri olarak *"Büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde bulunan idarelerin on beş*

*milyar, diğer idarelerin beşmilyar Türk Lirasını aşmayan ihtiyaçları…"* belirtilmiştir. (2019 yılı için söz konusu limit tutarı 90.358 TL dir.)

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine uyulmayarak parasal limitlerin altında kalmak amacıyla mal ve hizmet alımlarının kısımlara bölünmesi, ihalelerde rekabet, saydamlık, eşit muamele, güvenilirlik ve kaynakların verimli kullanılması ilkelerine aykırılık oluşturmaktadır.

2019 yılında idarenin rutin ve önceden öngörülebilir alımların doğrudan temin yöntemi yerine 4734 sayılı Kanun'da belirtilen temel ihale usulleri ile temin edilmesi gerekmektedir. Ayrıca 2017 yılı Bursa Büyükşehir Belediyesi Sayıştay Denetim Raporunda bu konuya yer verilmiş olmasına karşın mevzuata aykırı uygulamaya devam edildiği görülmüştür.

**BULGU 19: Katı Atık Düzenli Depolama Tesisi ile En Yakın Yerleşim Birimi Arasındaki Mesafenin 250 Metrenin Altında Olması**

Belediyeye ait Yenikent Katı Atık Depolama Tesisi ile en yakın yerleşim birimi arasındaki mesafenin 250 metreden az olduğu görülmüştür.

Atıkların Düzenli Depolanmasına Dair Yönetmelik'in "Yer Seçimi" başlıklı 15'inci maddesinin 1'inci fıkrasında;

*"Düzenli depolama tesis sınırlarının yerleşim birimlerine uzaklığı I. sınıf düzenli depolama tesisleri için en az bir kilometre, II. sınıf ve III. sınıf düzenli depolama tesisleri için ise en az iki yüz elli metre olmak zorundadır."* denilmektedir.

Aynı Yönetmelik'in *"Sınıflarına göre düzenli depolama tesislerine kabul edilecek atıklar"* başlıklı 10'uncu maddesinin 4/a fıkrasında ise belediye atıklarının II. Sınıf düzenli depolama tesislerinde depolanacağı belirtilmektedir.

Yapılan incelemede, Osmangazi İlçesi Yenikent Mahallesinde 30 yıllığına projelendirilen ve zemin geçirimsizliği sağlanmış II. Sınıf evsel katı atık depolama alanı olan Yenikent Katı Atık Depolama Alanı, 1995 yılında faaliyetine başlamış olup, 2025 yılına kadar kullanılması hedeflenmektedir. 91 ha'lık depolama sahasının 57,1 ha'lık kısmı inşaa edilmiş, 33,9 ha'lık kısmı ise inşaa sürecindedir. Depolama Alanı koruma bandı ile birlikte 156,18 ha araziden oluşmaktadır. Depolama alanında evsel atıklar ile birlikte ilgili mevzuatı gereği tehlikeli olmayan sanayi atıklarının bertarafı da sağlanmaktadır.

www.balioglu.net

2018 TÜİK verilerine göre Bursa ilinde yıl içerisinde toplanan atık miktarı 1.181.120 tondur. Bu miktarın % 80'ine yakını Yenikent Katı Atık Depolama alanında toplanmaktadır. Dolayısıyla şehrin atık yükünü şu anda burası çekmektedir.

Yukarıdaki açıklamalara göre II. Sınıf Katı Atık Düzenli Depolama Tesislerinin yerleşim birimlerine uzaklığı 250 metreden az olmamalıdır. Zira Atık depolama sahalarının toprak kirliliği, yüzey/yeraltı suyu kirliliği, atık gazı emisyonu, koku emisyonu, gürültü kirliliği, yangın tehlikesi gibi çevresel etkileri düşünüldüğünde yerleşim birimlerine bu kadar yakın olması gerek mevzuat açısından gerekse halk sağlığı ve esenliği açısından uygun görünmemektedir.

**BULGU 20: İlan ve Reklam Vergisi Tahsilat Oranının Çok Düşük Olması ve Vergi Ziyaı Cezasının Uygulanmaması**

Belediyenin 2019 yılı hesap ve işlemlerinin incelenmesi sırasında 2015-2019 yılları arasında ilan ve reklam vergisi tahsilat oranlarının düşük olduğu ve vergilendirme ile ilgili ödevlerini zamanında yerine getirmeyen mükelleflere vergi ziyaı cezası kesilmediği görülmüştür.

www.balioglu.net

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Konu" başlıklı 12'nci maddesinde; belediye sınırları ile mücavir alanları içinde yapılan her türlü ilan ve reklamın ilan ve reklam vergisine tabi olacağı belirtilmiştir.

Mezkur Kanun'un 13'üncü maddesinde *"İlan ve Reklam Vergisinin mükellefi, yurt dışından gönderilen ilan ve reklamlar dahil olmak üzere, ilan ve reklamı kendi adına yapan veya yaptıran gerçek veya tüzelkişilerdir."* hükmü yer almaktadır.

Aynı Kanun'un "Verginin tarhı ve ödenmesi" başlıklı 16'ncı maddesinde;

*"Vergiye tabi ilan ve reklamlarda, ilan ve reklam işinin mükellefçe yapılması halinde ilan veya reklam işinin yapılmasından önce mükellef tarafından, ilan ve reklam işinin bu işi mutad meslek olarak ifa edenler tarafından yapılması halinde ilan ve reklam işini yapanlarca ilan veya reklamın yapıldığı ayı takip eden ayın 20 nci günü akşamına kadar verilecek beyanname üzerine, tarh ve tahakkuk ettirilir. Beyannameler vergi tarifesinin 1, 2, 3, 4, 5 ve 6 ncı bentlerinde yazılı ilan ve reklamlarda bunların yayınlandığı, dağıtıldığı veya teşhir edildiği mahallin belediyesine verilir,*

*İlan ve Reklam Vergisi, beyanname verme süresi içinde ödenir. Şu kadar ki belediye*

*meclisleri vergi tarifesinin 1, 2 ve 4 üncü bentlerinde yazılı yıllık ilan ve reklamlara ait vergileri, yılı içinde, iki eşit taksitte almaya yetkilidirler."* hükmü yer almaktadır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri uyarınca ilan ve reklam işinin mükellefçe yapılması halinde söz konusu verginin, ilan veya reklam yapılmasından önce verilecek beyanname ile tarh ve tahakkuk edilmesi, beyanname verme süresi içinde de ödenmesi gerekmektedir.

Ayrıca 2464 sayılı Kanun'un *"Usul hükümleri"* başlıklı 98'inci maddesinde; Bu Kanun'a göre alınacak vergiler hakkında 213 sayılı Vergi Usul Kanunu hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir.

213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun "Vergi ziyaı" başlıklı 341'inci maddesinin 1'inci fıkrasında;

*"Vergi ziyaı, mükellefin veya sorumlunun vergilendirme ile ilgili ödevlerini zamanında yerine getirmemesi veya eksik yerine getirmesi yüzünden, verginin zamanında tahakkuk ettirilmemesini veya eksik tahakkuk ettirilmesini ifade eder."* ,

Anılan Kanun'un "Vergi ziyaı cezası" başlıklı 344'üncü maddesinde de;

*"341 inci maddede yazılı hallerde vergi ziyaına sebebiyet verildiği takdirde, mükellef veya sorumlu hakkında ziyaa uğratılan verginin bir katı tutarında vergi ziyaı cezası kesilir."*

Denilmektedir.

Yapılan incelemede, aşağıda yer alan tabloda görüldüğü üzere; İlan Reklam Vergisi beyannamesi hiç vermeyen veya eksik veren mükelleflerin tespiti Belediyece yapılmış olup 2015-2019 yılı arası tahakkuk tutarı toplamda 12.670.567,65 TL'iken tahsilat tutarı 4.658.528,80 TL'dir. Tahsilat oranı %37 lerde kalmıştır. Söz konusu tahakkuklara ilişkin beyanname sayısı ise 4683'dur. Beyanname vermeyen veya eksik veren mükelleflere Belediye tarafından vergi ziyaı cezası veya ilgisine göre usulsüzlük cezası kesilmesi gerekirken herhangi bir ceza kesilmediği görülmüştür.

**Tablo 14: İlan Reklam Vergisi Beyanı Vermediği veya Eksik Verdiği Tespit Edilenler**

| Yıllar | Tahakkuk | Tahsilat | Kalan | Beyan Sayısı |
|---|---|---|---|---|
| 2015 | 9.852,41 | 6.081,11 | 3.771,30 | 4 |
| 2016 | 1.187.467,97 | 516.122,31 | 671.345,66 | 671 |
| 2017 | 8.405.534,47 | 3.164.977,35 | 5.240.557,12 | 2480 |

www.balioglu.net

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 2018 | 2.647.622,90 | 902.898,86 | 1.744.724,04 | 1046 |
| 2019 | 420.089,90 | 68.449,17 | 351.640,73 | 482 |
| **Toplam** | **12.670.567,65** | **4.658.528,80** | **8.012.038,85** | **4683** |

Sonuç olarak mevzuata uygun şekilde ilan ve reklam vergisinin tahakkuku ve tahsilinin yapılmasının belediye gelirlerini artıracağı ortadır. Ayrıca vergilendirme ile ilgili ödevlerini zamanında yerine getirmeyen, yapılan denetim sonucunda ilan ve reklam mükellefi olduğu tespit edilen işyerlerine ilişkin de ziyaa uğratılan verginin bir katı tutarında vergi ziyaı cezası kesilmesi gerekmektedir.

**BULGU 21: Belediyenin Görev ve Hizmet Alanı İle İlgisi Olmayan Alanda Şirket Kurulması**

Büyükşehir Belediyesinin görev ve hizmet alanlarıyla ilgisi olmayan bir alanda kurulan şirkete ortak olunduğu görülmüştür.

Belediye Meclisinin 20.12.2018 tarih 2019/1228 Esas, 3015 Karar No'su ile Büyükşehir Belediyesinin %33 pay karşılığı (1.000.000 TL) 3.000.000 TL sermayeli (Bursa Ticaret ve Sanayi Odası ile Bursa Teknoloji Organize Sanayi Bölgesi diğer iki ortak) Gökmen Uzay ve Havacılık Eğitim Merkezi Anonim Şirketi (GUHEM) kurulmuştur.

Şirketin Esas Sözleşmesi'nde, şirketin konusu ve amacı; *"Gökmen Uzay ve Havacılık Eğitim Merkezi (GUHEM) Projesi kapsamında; Odamız üyelerinin müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, mesleki faaliyetlerini kolaylaştırmak, mesleğin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak, ticaret ve sanayi hacimlerini arttırmak, Bursamızın ve ülkemizin bilimsel anlamda daha gelişmiş bir noktaya ulaşması amacıyla Ülkemizin uzaya kendi gökmenini gönderebilmek, bugün kendi yapabildiği uydusunu Türkiye topraklarından kendi teknolojisi ile fırlatabilmesi için bugünden ilk ve orta öğretimdeki gençlerde bu bilinç ilgi ve merakı arttırmak, yetişmelerine ve eğitimlerine destek olabilmek ve Bursa'nın teknoloji alanında da atılımına katkı sağlamak için GUHEM Gökmen Uzay ve Havacılık Eğitim Merkezini işletmek, bu konu ile ilgili olarak eğitim ve organizasyonlar vb. düzenleyerek bilimsel, mesleki ve teknik araştırma, geliştirme faaliyetlerini teşvik suretiyle Ülkemiz ihtiyacı olan eğitilmiş insan gücü yetiştirilmesine destek olmak ve mesleki beceri kazanabilmelerine her surette yardımcı olmak"* şeklinde belirtilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Şirket kurulması" başlıklı 70'inci maddesinde Belediyenin kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usûllere

www.balioglu.net

göre şirket kurabileceği belirtilmiştir. Benzer şekilde 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Şirket kurulması" başlıklı 26'ncı maddesinde de Büyükşehir belediyesinin kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre sermaye şirketleri kurabileceği ifade edilmiştir. Dolayısıyla kurulan şirketlerin faaliyet alanlarının, belediyelerin görev ve yetki alanıyla sınırlı olması zorunludur.

Bu kapsamda kurulacak belediye şirketleri mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla, 5393 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinin birinci ve ikinci fıkrasında belirtilen alanlarda faaliyet gösterebileceklerdir. Dolayısıyla belediye şirketlerinin faaliyet gösterebilecekleri alanlar şunlardır; çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans, şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut, kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor orta ve yükseköğrenim öğrenci yurtları, sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma, ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetleri, kadınlar ve çocuklar için konukevleri açmak, Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarının karşılanması; sağlıkla ilgili her türlü tesisin açılması ve işletilmesi, mabetlerin yapımı, bakımı, onarımını, kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunması, bu amaçla bakım ve onarımının yapılması, korunması mümkün olmayanların aslına uygun olarak yeniden inşa edilmesi, sporu teşvik etmek amacıyla gençlere spor malzemesi vermesi, amatör spor kulüplerine ayni ve nakdî yardım yapılması, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenlemesi, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan öğrencilere, sporculara, teknik yöneticilere ve antrenörlere belediye meclisi kararıyla ödül verilmesi, gıda bankacılığı yapması.

Şirket Esas Sözleşmesi'nde şirketin amaç ve konusu olarak sayılan hususların hiç biri 5393 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinin birinci ve ikinci fıkrasında belirtilen faaliyet alanları ile ilgisi bulunmamaktadır.

Diğer yandan İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünce yayımlanan 21.04.2008 tarih ve B.05.0.MAH.0.65.001/80000-11273 sayılı Genelge'de; İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na göre mahalli idareler, kendilerine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre yetkili organlarının kararı ile sermaye şirketi kurabileceği, mahalli idarelerin kendi hizmet ve görev alanıyla ilgili olmayan; ithalat, ihracat, market, pazarlama, muhtelif malzeme üretimi ve benzeri

www.balioglu.net

ticari konularda faaliyette bulunmak amacıyla şirket kurmasına, bu amaçla kurulan şirkete ortak olması veya kurulmuş şirketleri bedelsiz devir almasına imkân bulunmadığı belirtilmiştir.

Kamu İdaresi tarafından, TÜBİTAK ile Bursa Büyükşehir Belediyesi arasında 04.02.2014 tarihinde Bursa'da Bilim Merkezi Kurulmasına Dair Proje Sözleşmesi imzalandığ, bu sözleşme ile Bilim Merkezinin yer tahsisi ve bina yapımı, merkezi işletecek yapının kurulması yükümlüğünün Bursa Büyükşehir Belediyesi verildiği, Büyükşehir Belediye Meclisinin Bursa Ticaret ve Sanayi Odasına tahsis edilen alan üzerine BTSO ve Bursa Teknoloji Organize Sanayi Bölgesi tarafından Gökmen Uzay ve Havacılık Eğitim Merkezi'nin kurulması amacı ile 20.12.2014 tarihli Protokol imzalandığı, Büyükşehir Belediye Kanunu ve Belediye Kanunu hükümleri uyarınca merkezin kuruluşu ile ilgili çalışmaların mevzuat hükümlerine uygun olduğu belirtilmiş ise de;

Gerek 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu gerekse 5393 sayılı Belediye Kanunu hükümleri uyarınca Belediye, Bilim Merkezi kurulması için arsa tahsisi, bina yapımı, alt yapı yatırımları, çeşitli kuruluşlarla ortak proje geliştirimesi gibi faaliyetleri gerçekleştirebilecektir. Ancak bu amaçlarla kurulan Şirketin amacına baktığımızda iki önemli kriter bulunmaktadır. Birincisi şirket amacının mahallî müşterek nitelikte olması, ikincisi 5393 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinin birinci ve ikinci fıkrasında belirtilen alanlarda faaliyet göstermesidir.

www.balioglu.net

Şirketin Esas Sözleşmesi'nde, şirketin konusu ve amacında belirtilen; *"Gökmen Uzay ve Havacılık Eğitim Merkezi (GUHEM) Projesi kapsamında; Odamız üyelerinin müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, mesleki faaliyetlerini kolaylaştırmak, mesleğin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak, ticaret ve sanayi hacimlerini arttırmak,..."* ifadesi ise bu iki kriteri de kapsamamaktadır. Ayrıca Bilim Merkezleri Türkiye'nin birçok ilinde belediyelerin desteği ile kurulmuş ve belediye bünyesinde faaliyetlerini yürütmektedir.

Sonuç olarak, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve adı geçen Genelge uyarınca Büyükşehir Belediyesinin görev ve hizmet alanlarıyla ilgili olmayan alanda kurulan şirkete ortak olması mevzuata aykırıdır.

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** |
| Tahsil Edilmesi Gereken Otopark Bedellerinin Takip Edilmemesi ve Otopark Hesaplarının Mevzuata Uygun Olarak Yönetilmemesi | 2018 | Tam Olarak Yerine Getirildi | |
| Taşınır Satış İşlemlerinde Mevzuata Aykırı İşlem Tesis Edilmesi | 2018 | Tam Olarak Yerine Getirildi | |
| Bazı Hizmet Alım İhalelerinde Kamu İhale Kanunu'nda Öngörülen Hükümlere Uyulmaması | 2018 | Yerine Getirilmedi | Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler Bölümünde Bulgu 16 olarak yer verilmiştir. |
| İhale Konusu İş Kapsamında Yer Almayan Mal ve Hizmetin Mevzuata Aykırı Olarak İş Bünyesine Dahil Edilmesi | 2018 | Yerine Getirilmedi | 2019 yılında tespit edilmedi |
| Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımı Suretiyle Çalıştırılan İşçilerin Belediye Şirketinde İstihdam Edilmeye Başlanılması Sonrası Sözleşmelerin Feshedilmemesi | 2018 | Tam Olarak Yerine Getirildi | |
| İhale Yapılmaksızın Taşınmazların | 2018 | Yerine | Denetim |

www.balioglu.net

| | | | |
|---|---|---|---|
| Kullandırılması ve Kira Sözleşme Sürelerinin Uzatılması | | Getirilmedi | Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler Bölümünde Bulgu 7 olarak yer verilmiştir. |
| Kurumun Mevzuata Aykırı Olarak Şirket Borçlarına Kefil Olması | 2018 | Tam Olarak Yerine Getirildi | |
| Belediye Sınırları İçindeki Bazı İşletmelerin İşyeri Açma Ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyette Bulunmaları | 2018 | Kısmen Yerine Getirildi | Bulgu konusu işyerlerinin büyük kısmı için işlem tesis edildiği ve kalan kısım içinde hukuki süreç devam ettiği için bulgu konusu yapılmamıştır. |
| Yevmiye Madde Numaralarının İşlem Tarihinden Sonra Değiştirilebilmesi | 2018 | Yerine Getirilmedi | Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler Bölümünde Bulgu 14 olarak yer verilmiştir. |

www.balioglu.net

| | | | |
|---|---|---|---|
| Kurum Borcunun Muhasebeleştirilmemesi | 2018 | Tam Olarak Yerine Getirildi | |
| Özel Kesim Tahvil, Senet ve Bonoları Hesabına Hatalı Kayıt Yapılması | 2018 | Yerine Getirilmedi | Denetim Görüşünün Dayanakları Bölümünde Bulgu 4 olarak yer verilmiştir. |

www.balioglu.net