



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

BURSA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

2021 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2022



Tel : 90 (312) 295 30 00
Fax : 90 (312) 295 48 00



www.sayistay.gov.tr
sayistay@sayistay.gov.tr



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	10
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	11
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	11
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	11
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ	15
7.	DENETİM BULGULARI.....	15
8.	EKLER.....	50

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: 2021 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekleri Tablosu	4
Tablo 3: 2021 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	5
Tablo 4: 2021 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri.....	6
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri.....	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	7
Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler	7
Tablo 9: Hatalı KDV Kaydına İlişkin Örnekler	17
Tablo 10:Kamu İhale Kanunu'nun 21/b Maddesi Uyarınca Yapılan İhaleler.....	19
Tablo 11:Kamu İhale Kanunu'nun 22/d Maddesi Uyarınca Yapılan Alımlar.....	21
Tablo 12: Pazarlık Usulü ile İhale Edilen Taşınmazlar.....	32
Tablo 13: Kamulaştırmasız El Atma Davaları	41
Tablo 14: Dönüşüm Gelirleri	44
Tablo 15: İşbirliği Yapılan Yurtdışı İdareler.....	47

KISALTMALAR

BURFAŞ: Bursa Park Bahçe Sosyal ve Kültürel Hizmetler Ticaret Anonim Şirketi

BURULAŞ: Bursa Ulaşım Toplu Taşıım İşletmeciliği Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi

KDV: Katma Değer Vergisi

KÜLTÜR AŞ: Bursa Kültür ve Sanat Ürünleri Ticaret Anonim Şirketi

QDMS: Kalite Yönetim Yazılım Programı

T2: Kent Meydanı-Terminal Tramvay Hattı

UKOME: Ulaşım Koordinasyon Merkezi

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. Diğer Bulgular

1. Mahsup Dönemine Aktarılan Avans ve Krediler İçin Geçen Yıl Bütçe Mahsupları Hesabının Kullanılmaması
2. İndirim Konusu Yapılamayacak Katma Değer Vergisinin İndirim Konusu Yapılması
3. Kamu İhale Kanunu'nun 21/(b) Maddesindeki Şartlar Gözetilmeden Mal ve Hizmet Alımı İhalesi Yapılması
4. Kanun'da Belirlenen Parasal Limitlerin Altında Kalmak Amacıyla Bazı Mal ve Hizmet Alımlarının Kısımlara Bölünmesi
5. Yapım İşi İmalat Değişikliğinde Daha Maliyetli Yeni Birim Fiyat Belirlenmesi
6. Parasal Limit Dâhilindeki Doğrudan Temin Alımlarında Yasaklılık Teyidinin Yapılmaması
7. Doğrudan Temin Kayıt Formunun Doldurulmaması ve Elektronik Kamu Alımları Platformu Üzerinde Kayıt Altına Alınmaması
8. Yat Limanı İşletme Hakkının Bedelsiz Olarak Belediye Şirketine Devredilmesi
9. Kurum Harcamalarında Tasarruf Tedbirlerine Uyulmaması
10. Belediye Meclisinin Belediye Taşınmazlarının Satışı, Kiralanması, Trampası ve Mülkiyetin Gayri Ayni Hak Tesisi Gibi İşlemlerinin Pazarlık Usulü İle Yapılmasını Öngören Karar Alması
11. Belediye Meclis Üyelerinin Şirket Yönetim Kurullarında Görevlendirilmesi
12. Büyükşehir Belediyesinin Kendi Şirketlerine Kredi Kullanımı İçin Kefalet Vermesi
13. Toplu Taşıma Ücret Tarifesinin Belediye Meclisi Yerine Ulaşım Koordinasyon Merkezi Tarafından Belirlenmesi

14. Kurum Aleyhine Açılan Davalar Sonucu Ödenen Tazminatların İlgililere Rücu Edilmesi İşlemlerinin Yapılmaması

15. Kamulaştırmasız El Atma veya Hukuki El Atma Eylemi Sonucunda Çok Fazla Faiz Gideri, Vekâlet Ücreti ve Mahkeme Harcı Ödenmesi

16. Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesine İlişkin Dönüşüm Gelirlerinin Mevzuatta Yer Alan Oranlarda Ayrılmaması

17. Gürültü Kirliliğini Önlemeye Yönelik Eylem Planında Eksikliklerin Bulunması

18. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığında İzin Alınmaksızın Yurtdışı Belediye ve Mahalli İdare Birlikleri İle İşbirliği Yapılması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

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

Bursa Büyükşehir Belediyesi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3'üncü maddesinde yer alan sınıflandırma çerçevesinde genel yönetim kapsamında yer almakta olup faaliyetlerini 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun verdiği görev, yetki, imtiyaz ve sorumluluklar çerçevesinde yürütmektedir.

Büyükşehir Belediyesinin temel mevzuatı 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu olup bu Kanun'da kurumun görev, yetki, imtiyaz ve sorumlulukları ile organları, teşkilatı, bütçe ve denetimi gibi temel hususlar düzenlenmektedir. Bununla birlikte görev, yetki, imtiyaz ve sorumlulukları 5393 sayılı Belediye Kanunu ile diğer ilgili kanun ve yönetmeliklerde de düzenlenmiştir.

5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinde, büyükşehir belediyelerinin ve büyükşehir ilçe belediyelerinin görev ve yetkileri ayrıntılı bir şekilde sayılmıştır. Söz konusu görev ve yetkiler genel olarak 5393 sayılı Kanun'da belirtilen görev ve yetkilerin paylaşımı şeklindedir. Büyükşehir belediyelerinin, kendi sınırları içerisinde yer alan ilçe belediyelerinin imar uygulamalarını denetleme yetkisi bulunmaktadır. Bunun yanı sıra, büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleri hakkında 5393 sayılı Kanun'da yer verilen yetki, imtiyaz ve muafiyetlerin geçerli olduğu da mezkûr Kanun'da belirtilmiştir.

5216 sayılı Kanun'un 8 ve 9'uncu maddesinde belirtilen altyapı ve ulaşım hizmetleri büyükşehir belediyelerinin sorumluluğu altındadır.

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

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

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

6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile birlikte büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumluluk alanları genişletilerek; büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasındaki ilişkiler ve hizmetlerin yerine getirilmesi noktasında düzenleyici, bağlayıcı karar alma yetkisi verilmiştir.

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5216 sayılı Kanun'da Büyükşehir Belediye organları; Büyükşehir Belediye Meclisi, Büyükşehir Belediye Encümeni ve Büyükşehir Belediye Başkanı olarak öngörülmüştür. Karar organı olan Büyükşehir Belediye Meclisi, biri Büyükşehir Belediye Başkanı olmak üzere 102 üyeden oluşmaktadır.

Büyükşehir Belediyesi teşkilâtı; norm kadro esaslarına uygun olarak genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlüklerden oluşmaktadır. Birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi Büyükşehir Belediyesi Meclisinin yetkisi dâhilindedir.

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, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanı tarafından atanır.

Büyükşehir Belediyesinin teşkilat yapısında doğrudan Başkana bağlı beş adet birim belirlenmiştir. Bunlar; Özel Kalem Müdürlüğü, Hukuk Müşavirliği, Teftiş Kurulu Başkanlığı İç Denetim Birim Başkanlığı, Strateji Geliştirme Şube Müdürlüğüdür. Doğrudan Başkana bağlı diğer birim olan Genel Sekreterlik idarenin en önemli icra organıdır.

Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Gençlik ve Spor Hizmetleri Dairesi Başkanlığı, Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Kültür ve Sosyal İşler Dairesi Başkanlığı, Kırsal Hizmetler Dairesi Başkanlığı, Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığı, Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı, Akıllı Şehircilik ve İnovasyon Dairesi Başkanlığı, Sağlık İşleri Dairesi Başkanlığı ile Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı doğrudan Genel Sekretere bağlı olan birimlerdir. Genel Sekretere bağlı üç Genel Sekreter Yardımcısı bulunmaktadır. Belediyenin 11 adet hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili Genel Sekreter Yardımcılıklarına bağlıdır.

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

Tablo 1: Personel Durumu

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	2.403	1.465
Sözleşmeli Personel	337	234
Kadrolu İşçi	1.448	403
Geçici İşçi	59	1
Toplam	4.247	2.103
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel		3.220

Bursa Büyükşehir Belediyesi Başkanlığının Bursa Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü olmak üzere bir tane bağlı kuruluşu bulunmaktadır.

Bağlı kuruluşu olan Bursa Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Büyükşehir Belediyesine bağlı olarak büyükşehir belediye sınırları içerisinde İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'la belirlenen su ve kanalizasyon işlerini yapmak üzere kurulmuştur.

Ayrıca Belediyenin doğrudan hissedarı olduğu toplam yedi adet ve dolaylı ortağı olduğu beş adet şirket bulunmaktadır.

Bursa Büyükşehir Belediyesi Bursa Teknoloji Organize Sanayi Bölgesi (TEKNOSA) ile Bursa Tekstil Boyahaneleri İhtisas Organize Sanayi Bölgesi (TOSAB) kuruluşunda yer almıştır.

1.3. Mali Yapı

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 12'nci maddesine göre, genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri içinde mahalli idareler bütçeleri de sayılmış, mahalli idare bütçesi, mahalli idare kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesi olarak tanımlanmıştır. Bütçe işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre yürütülmektedir.

Bütçe; belediyenin stratejik planına ve performans programına uygun olarak, analitik bütçe sistemine göre belediye başkanı tarafından hazırlanan, mali yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren ve belediye meclisince kabul edilen bir karardır. Bu kapsamda Bursa Büyükşehir Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

Büyükşehir Belediyesinin 2021 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2021 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekleri Tablosu

E-Kod	Giderin Türü	Geçen Yılandan Dev. Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Eklene Ödenek (TL)	Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Dev. Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	0,00	258.000.000,00	20.035.386,06	29.397.345,58	248.638.040,48	248.635.199,55	2.840,93	0,00
02	Sosyal Güv. Kurum. Devlet Primi Giderleri	0,00	37.000.000,00	3.920.267,89	4.130.532,78	36.789.735,11	36.789.734,81	0,30	0,00
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0,00	898.000.000,00	252.355.855,85	141.447.395,98	1.008.908.459,87	1.008.901.259,02	7.200,85	0,00
04	Faiz Giderleri	0,00	295.000.000,00	17.386.337,92	24.517.081,47	287.869.256,45	287.869.256,45	0,00	0,00
05	Cari Transfer	0,00	82.000.000,00	40.066.354,28	3.080.487,61	118.985.866,67	118.985.866,67	0,00	0,00
06	Sermaye Giderleri	0,00	930.000.000,00	382.914.062,24	363.137.071,42	949.776.990,82	949.740.670,90	36.319,92	0,00
07	Sermaye Transfer	0,00	100.000.000,00	0,00	968.349,40	99.031.650,60	99.031.650,60	0,00	0,00
08	Borç Verme	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09	Yedek Ödenek	0,00	150.000.000,00	0,00	150.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam		0,00	2.750.000.000,00	716.678.264,24	716.678.264,24	2.750.000.000,00	2.749.953.638,00	46.362,00	0,00

Bursa Büyükşehir Belediyesinin 2021 mali yılı bütçesi ile 2.750.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup yıl içinde eklenen ve düşülen 716.678.264,24 TL ödenekle birlikte 2021 yılı ödenek toplamı 2.750.000.000,00 TL olmuştur. Yıl içinde 2.749.953.638,00 TL Bütçe Gideri yapılmış, 46.362,00 TL ödenek iptal edilmiştir.

Tablo 3: 2021 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	45.000.000,00	49.267.220,46	56.545,21	49.210.675,25	109,36
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	426.000.000,00	385.021.816,89	1.952.001,08	383.069.815,81	89,92
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	30.000.000,00	51.740.165,39	270.000,00	51.470.165,39	171,57
05- Diğer Gelirler	2.090.000.000,00	2.932.964.328,84	415.637,97	2.932.548.690,87	140,31
06- Sermaye Gelirleri	360.000.000,00	13.634.865,46	815.812,55	12.819.052,91	3,56
08- Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09- Red ve İadeler	-1.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Toplam	2.950.000.000,00	3.432.628.397,04	3.509.996,81	3.429.118.400,23	116,24

Buna göre 2021 yılında net bütçe geliri %116,24 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri (%109,36), alınan bağış ve yardımlar (%171,57) ve diğer gelirler (%140,31) beklenenin çok üstünde, sermaye gelirleri ise (%3,56) beklenenin çok altında gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2021 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	258.000.000,00	248.635.199,55	96,37
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	37.000.000,00	36.789.734,81	99,43
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	898.000.000,00	1.008.901.259,02	112,35
04- Faiz Gideri	295.000.000,00	287.869.256,45	97,58
05- Cari Transferler	82.000.000,00	118.985.866,67	145,10
06- Sermaye Giderleri	930.000.000,00	949.740.670,90	102,12
07- Sermaye Transferleri	100.000.000,00	99.031.650,60	99,03
08- Borç Verme	0,00	0,00	0,00
09- Yedek Ödenekler	150.000.000,00	0,00	0,00
Toplam	2.750.000.000,00	2.749.953.638,00	100,00

Buna göre 2021 yılında bütçe giderleri %100 seviyesinde gerçekleşmiştir. Cari transfer giderlerinde başlangıç bütçesinde öngörülen tutar %45, mal ve hizmet alım giderleri başlangıç bütçesinde öngörülen tutar %12 oranında aşmıştır.

Belediyenin bütçe gelirler ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2020 yılının 2019 yılına, 2021 yılının 2020 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2019 Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2019-2020 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2020-2021 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	35.068.783,34	34.282.792,20	49.267.220,46	-2,24	43,71
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	348.766.074,63	362.834.541,87	385.021.816,89	4,03	6,11
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	27.221.482,35	33.329.165,77	51.740.165,39	22,44	55,24
Diğer Gelirler	1.549.605.388,19	1.937.149.912,06	2.932.964.328,84	25,01	51,41
Sermaye Gelirleri	182.526.337,09	148.158.063,52	13.634.865,46	-18,83	-90,80
Toplam	2.143.188.065,60	2.515.754.475,42	3.432.628.397,04	17,38	36,45
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	2.625.145,07	3.385.483,74	3.509.996,81	28,96	3,68
Net Toplam	2.140.562.920,53	2.512.368.991,68	3.429.118.400,23	17,37	36,49

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2021 yılında gelirler bir önceki yıla göre 916.749.408,55 TL'lik (%36,49) artış göstermiştir. Bu çerçevede; sermaye gelirlerinde 134.523.198,06 TL (%90,80) azalış olmasına rağmen; vergi gelirleri 14.984.428,26 TL (%43,71), alınan bağış ve yardım ile özel gelirler 18.410.999,62 TL (%55,24), diğer gelirlerde 995.814.416,78 TL (%51,41) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur.

Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri

Bütçe Giderinin Çeşidi	2019 Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2019-2020 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2020-2021 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	210.182.434,31	229.452.177,63	248.635.199,55	9,17	8,36
SGK Devlet Prim Giderleri	31.278.302,56	33.623.771,87	36.789.734,81	7,50	9,42
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	885.869.726,12	775.345.524,62	1.008.901.259,02	-12,48	30,12
Faiz Giderleri	321.012.040,91	245.057.119,57	287.869.256,45	-23,66	17,47
Cari Transferler	56.464.635,64	94.865.441,12	118.985.866,67	68,01	25,43
Sermaye Giderleri	515.245.372,38	585.013.396,86	949.740.670,90	13,54	62,35
Sermaye Transferleri	256.225.465,71	61.370.263,21	99.031.650,60	-76,05	61,37
Toplam	2.276.277.977,63	2.024.727.694,88	2.749.953.638,00	-11,05	35,82

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2021 yılında 2020 yılına göre 725.225.943,12 TL (%35,82) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2021 yılında sermaye transferlerinde

37.661.387,39 TL'lik (%61,37),sermaye giderlerinde 364.727.274,04 TL (%62,35), cari transfer giderlerinde 24.120.425,55 TL'lik (%25,43) bir artış olmuştur.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2021 yılı Faaliyet Gideri 2.634.281.838,84 TL, Faaliyet Geliri 3.671.936.764,54 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 1.037.654.925,70 TL olarak gerçekleşmiştir.

Bursa Büyükşehir Belediyesinin doğrudan ve dolaylı hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir:

Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Besaş Bursa Ekmek ve Besin Sanayii ve Ticaret A.Ş.	36.000.000,00	31.941.864,00	88,73
2	Burkent-Bursa Kent Yapı İmar Bilişim Enerji San.ve Tic. A.Ş.	9.000.000,00	0,45	0,000005
3	Binted-Bursa İnsan Kaynakları Taahhüt Eğitim Danışmanlık Hizmetleri, İmar İnşaat ve Ticaret A.Ş.	500.000,00	364.000,00	72,80
4	Burfaş-Bursa Park Bahçe Sosyal ve Kültürel Hizmetler Ticaret A.Ş.	36.901.000,00	30.195.006,96	81,83
5	Burulaş-Bursa Ulaşım-Toplu Taşıım İşletmeciliği Sanayi ve Ticaret A.Ş.	569.350.000,00	564.950.939,43	99,23
6	Bursa Jeotermal Enerji San. ve Tic.A.Ş.	47.200.000,00	11.657.500,00	24,70
7	GUHEM Uzay ve Havcılık Eğitim Merkezi A.Ş.	3.750.000,00	1.250.000,00	33,33

Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler

Sıra No	Belediye Şirketi	Hissedar Olduğu Şirket	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediye Şirketinin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Belediye Şirketinin Hisse Oranı (%)
1	Besaş Bursa Ekmek ve Besin Sanayii ve Ticaret A.Ş.	Burkent-Bursa Kent Yapı İmar Bilişim Enerji San. ve Tic. A.Ş.	9.000.000,00	4.490.999,10	49,90
		Burfaş-Bursa Park Bahçe Sosyal ve Kültürel Hizmetler Ticaret A.Ş.	36.901.000,00	2.726.498,44	7,39
		Bursa Kültür ve Sanat Ürünleri Tic. A.Ş.	2.300.000,00	391.000,00	17,00
		Bursa Jeotermal Enerji San. ve Tic. A.Ş.	47.200.000,00	32.200,00	0,07
		Bursa Hayvancılık Tarım Sanayi ve Tic. A.Ş.	1.000.000,00	400.000,00	40,00
2	Binted-Bursa İnsan Kaynakları Taahhüt Eğitim Danışmanlık Hizmetleri, İmar İnşaat ve Ticaret A.Ş.	Besaş Bursa Ekmek ve Besin Sanayii ve Ticaret A.Ş.	36.000.000,00	29.520,00	0,08
		Burkent-Bursa Kent Yapı İmar Bilişim Enerji San. Tic. A.Ş.	9.000.000,00	9.000,00	0,10
		Burulaş-Bursa Ulaşım-Toplu Taşıım İşletmeciliği Sanayi ve Ticaret A.Ş.	569.350.000,00	4.399.060,57	0,77

		Bursa Kültür ve Sanat Ürünleri Tic. A.Ş.	2.300.000,00	391.000,00	17,00
		Bursa Jeotermal Enerji San. ve Tic. A.Ş.	47.200.000,00	2.032.200,00	4,31
3	Burkent-Bursa Kent Yapı İmar Bilişim Enerji San. ve Tic. A.Ş.	Burfaş-Bursa Park Bahçe Sosyal ve Kültürel Hizmetler Ticaret A.Ş.	36.901.000,00	1.210.938,81	3,28
		Besaş Bursa Ekmek ve Besin Sanayii ve Ticaret A.Ş.	36.000.000,00	31.680,00	0,09
		Bursa Kültür ve Sanat Ürünleri Tic.A.Ş.	2.300.000,00	736.000,00	32,00
4	Burfaş-Bursa Park Bahçe Sosyal ve Kültürel Hizmetler Ticaret A.Ş.	Besaş Bursa Ekmek ve Besin Sanayii ve Ticaret A.Ş.	36.000.000,00	312.153,00	0,87
		Burkent-Bursa Kent Yapı İmarbilişim Enerji San. ve Tic. A.Ş.	9.000.000,00	9.000,00	0,10
		Bursa Kültür ve Sanat Ürünleri Tic. A.Ş.	2.300.000,00	391.000,00	17,00
		Bursa Jeotermal Enerji San. ve Tic. A.Ş.	47.200.000,00	32.200,00	0,07
		Bursa Hayvancılık Tarım Sanayi ve Tic. A.Ş.	1.000.000,00	200.000,00	20,00
5	Burulaş-Bursa Ulaşım-Toplu Taşım İşletmeciliği Sanayi ve Ticaret A.Ş.	Besaş Bursa Ekmek ve Besin Sanayii ve Ticaret A.Ş.	36.000.000,00	364.950,00	1,01
		Burkent-Bursa Kent Yapı İmarbilişim Enerji San. ve Tic.A.Ş.	9.000.000,00	4.491.000,00	49,90
		Burfaş-Bursa Park Bahçe Sosyal ve Kültürel Hizmetler Ticaret A.Ş.	36.901.000,00	2.726.498,44	7,39
		Bursa Kültür ve Sanat Ürünleri Tic. A.Ş.	2.300.000,00	391.000,00	17,00
		Bursa Jeotermal Enerji San. ve Tic. A.Ş.	47.200.000,00	1.710.000,00	3,62
		Bursa Hayvancılık Tarım Sanayi ve Tic. A.Ş.	1.000.000,00	400.000,00	40,00

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

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

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

1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

- a) Mizan cetveli
- b) Temel mali tablolar
 - 1) Bilanço
 - 2) Faaliyet sonuçları tablosu
 - 3) Nakit akış tablosu
- c) Diğer mali tablolar
 - 1) Bütçe uygulama sonuçları tablosu
 - 2) Gelirlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu
 - 3) Giderlerin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
 - 4) Giderlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu
 - 5) Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
 - 6) Bütçe giderlerinin kurumsal sınıflandırılması tablosu
 - 7) Bütçe giderlerinin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
 - 8) Bütçe giderlerinin finansal sınıflandırılması tablosu
 - 9) Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
 - 10) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu.

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

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

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

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

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak 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 mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

Kamu idaresinin mali 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 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.

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 hazırlanarak internet sayfasında, çalışanların yetki ve sorumluluklarının belirlendiği görev tanımları ise kalite yönetim yazılım programında (QDMS) yer almaktadır.

Yetki devri ve sınırlarının belirlendiği 09.11.2020 tarihli İmza Yetkileri Yönergesi web sayfasında güncel hali ile yayımlanmış, 16.11.2020 tarih ve E.167548 sayılı yazı ile birimlere duyurulmuştur.

İdarenin 2020-2024 dönemini kapsayan Stratejik Plan ile 2021 Yılı 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. İlgili dokümanlar QDMS programında yer almaktadır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi memurlar ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49'uncu maddenin üçüncü fıkrasına göre sözleşmeli personel olarak çalışanların bireysel performanslarını değerlendirmek amacıyla Yetkinlik Bazlı Performans Değerlendirme Yönerge Taslağı hazırlanarak Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına sunulmuştur.

Faaliyet sonuçları İdare Faaliyet Raporu'nda gösterilmekte ve İdare Faaliyet Raporu Kamu İdaresinin web sayfasında yayımlanmaktadır.

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

İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu 08.06.2020 tarih ve 83502 sayılı oluru ile kurulmuş olup 09.06.2020 tarih ve 98922 sayılı yazı ile Kuruma duyurulmuştur

Buna karşın; İç kontrol sisteminin yılda en az bir kez değerlendirilmesi yapılmakla birlikte değerlendirme formları ve raporları düzenlenmemiştir.

İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu, İç Kontrol Sistemi Değerlendirme Raporunu değerlendirerek uygun görüşüyle üst yöneticinin onayına sunmamıştır.

26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 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 ilişkin 17’nci standartta idarelerin iç kontrol sistemini yılda en az bir kez değerlendireceği ifade edilmiştir.

Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Rehberi’nde ise iç kontrol sisteminin izlenmesinde temel sorumluluğun üst yöneticiye ait olduğu, üst yöneticinin bu sorumluluğu iç denetim birimi, strateji geliştirme birimleri ve harcama yetkilileri aracılığıyla yerine getireceği, İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulunun Strateji Geliştirme Birimi tarafından iç kontrol sisteminin yıllık değerlendirilmesi sonucu hazırlanan İç Kontrol Sistemi Değerlendirme Raporunu değerlendireceği ve varsa rapora ilişkin eksiklikleri tamamlandıktan sonra uygun görüşüyle üst yöneticinin onayına sunacağı belirtilmiştir.

Kurumda iç denetçi sayısı yetersiz ve iç denetim 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 güvenilirlik düzeyinin belirlenemediği ifade edilmiştir.

Kurumda 2015 yılında 9, 2016 yılında 6, 2017, 2018 ve 2019 yılında 2, 2020 ve 2021 yıllarında ise 1 adet iç denetim raporu düzenlenmiştir.

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, ilgili mevzuatta belirtilen görevlerini yerine getirmesi, iç denetim fonksiyonunun etkin bir şekilde yerine getirilebilmesi için ise kurum büyüklüğü dikkate alınarak iç denetçi kadrolarına yeterli sayıda atanmanın yapılması gerektiği değerlendirilmiştir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Bursa Büyükşehir Belediyesi 2021 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Mahsup Dönemine Aktarılan Avans ve Krediler İçin Geçen Yıl Bütçe Mahsupları Hesabının Kullanılmaması

Mahsup dönemine aktarılan avanslar için 165 Mahsup Dönemine Aktarılan Avans ve Krediler Hesabı açılmasına karşın 834 Geçen Yıl Bütçe Mahsupları Hesabı kullanılarak kapatılmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 138'inci maddesine göre, bütçesinden karşılanmak üzere verilen iş avans ve kredileri ile personel avanslarından, mahsup dönemine aktarılanların 165 Mahsup Dönemine Aktarılan Avans ve Krediler Hesabına borç, ilgisine göre 160 İş Avans ve Kredileri Hesabı veya 161 Personel Avansları Hesabına alacak kaydedilmesi, mahsup dönemine aktarılan avans ve kredilerle ilgili harcama belgeleri muhasebe birimine geldiğinde ise, harcama tutarının bir taraftan 165 Mahsup Dönemine Aktarılan Avans ve Krediler Hesabına alacak, 630 Giderler Hesabına ya da varlığa dönüştürülecek bir harcama unsuru ise ilgili varlık hesabına borç; diğer taraftan 835 Gider Yansıtma Hesabına alacak, 834 Geçen Yıl Bütçe Mahsupları Hesabına borç kaydedilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede, 30.417.332,20 TL tutarındaki mahsup dönemine aktarılan avans ve kredinin, 834 Geçen Yıl Bütçe Mahsupları Hesabı yerine 830 Bütçe Giderleri Hesabı kullanılarak kapatıldığı tespit edilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükmü doğrultusunda mahsup dönemine aktarılan avans ve kredilerle ilgili harcama belgeleri muhasebe birimine geldiğinde, 165 Mahsup Dönemine Aktarılan Avans ve Krediler Hesabına alacak kaydı yapıp kapatılarak, 834 Geçen Yıl Bütçe Mahsupları Hesabına borç kaydedilmesi gerekmektedir.

165 Mahsup Dönemine Aktarılan Avans ve Krediler Hesabındaki tutarın 834 Geçen Yıl Bütçe Mahsupları Hesabına aktarılmayıp direkt giderleştirilmesi nedeniyle 830 Bütçe Giderleri Hesabı 30.417.332,20 TL fazla vererek mali tabloların hatalı veri üretmesine neden olmuştur.

BULGU 2: İndirim Konusu Yapılamayacak Katma Değer Vergisinin İndirim Konusu Yapılması

Ticari faaliyet kapsamına girmeyen mal ve hizmet alımları ile yapım işlerine ilişkin ödenen katma değer vergisinin (KDV) indirim konusu yapılamayacak olmasına rağmen 191 İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabına kaydedilmek suretiyle indirim konusu yapıldığı görülmüştür.

3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nun 30'uncu maddesinde vergiye tabi olmayan veya vergiden istisna edilmiş bulunan malların teslimi ve hizmet ifası ile ilgili alış vesikalarında gösterilen veya bu mal ve hizmetlerin maliyetleri içinde yer alan katma değer vergisinin, hesaplanan katma değer vergisinden indirilemeyeceği ifade edilmektedir.

Katma Değer Vergisi Genel Uygulama Tebliği'nin verginin konusuna ilişkin "*Kamu Kurum ve Kuruluşları, Dernek ve Vakıflar ile Mesleki Kuruluşların Vergilendirilmesi*" başlıklı (I/B-2) bölümünde;

"3065 sayılı Kanununun (1/3-g) maddesinde sayılan; genel bütçeye dâhil idareler, özel bütçeli idareler, il özel idareleri, belediyeler ve köyler ile bunların teşkil ettikleri birlikler, üniversiteler, dernek ve vakıflar ile her türlü mesleki kuruluşların ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyet kapsamına girmeyen, kuruluş amaçlarına uygun teslim ve hizmetleri vergiye tabi değildir" düzenlemesi yer almaktadır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 153'üncü maddesinde, mahalli idarelerin bir bedel karşılığı satmak üzere ürettikleri mal veya hizmetin üretim girdisi olarak

satın aldıkları mal veya hizmete ilişkin olarak ödemiş oldukları katma değer vergisini indirim konusu yapacakları, bunun dışında kurumun satışa konu olmayan kamu hizmeti üretiminde nihai tüketici olarak kullanmak veya tüketmek üzere satın alınmış mal veya hizmet için ödenen katma değer vergisinin ise indirim konusu yapılmayacağı ve bu tutarların ilgili gider veya varlık hesabının maliyet bedeline ilave edileceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri gereğince; belediyelerin kuruluş amaçlarına uygun faaliyetlerinin verginin konusuna dâhil edilmemesi, ancak ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyet niteliğindeki iş ve işlemlerinin verginin konusuna dâhil edilmesi gerekmektedir. Dolayısıyla belediyenin satışa konu olmayan mal ve hizmet alımları ile yapım işleri için ödediği KDV'nin indirim konusu yapılmaması, indirim konusu yapılmayacak bu tutarların 630 Giderler Hesabına ya da ilgili varlık veya stoklar hesabının maliyetine eklenerek kaydedilmesi gerekmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin katma değer vergisine ilişkin maddelerinde, ay sonlarında, 190 Devreden Katma Değer Vergisi Hesabı ile 191 İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabının borç bakiyeleri toplamı, 391 Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabının alacak bakiyesinden fazla ise, katma değer vergisinin devreden tutarının 190 Devreden Katma Değer Vergisi Hesabına borç kaydedileceği aksi halde ödenmesi gereken tutarın 360 Ödenecek Vergi ve Fonlar Hesabına alacak kaydedilerek ödeneceği belirtilmektedir.

Ancak mali tablo ve ödeme emri belgelerinin incelenmesi sonucunda mevzuat hükümlerine aykırı olarak indirim konusu yapılamayacak katma değer vergilerinin 191 İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabına kaydedilerek indirim konusu yapıldığı tespit edilmiştir.

Tablo 9: Hatalı KDV Kaydına İlişkin Örnekler

YEVMIYE NO	ALINAN MAL VE HİZMETLER	TUTAR
19256	Kestel, Gürsu, İnegöl ve Yenişehir ilçeleri Asfalt Kaplama ve Yama İşİ 1. Hakediş	2.659.514,86
19912	Yeşil Alan Bakım ve Çevre Düzenlenmesi Hizmet Alım İşİ 4. Hakediş	1.592.816,74
19057	Bursa Sanat ve Meslek Eğitimi Kursları (BUSMEK) Hizmet alımı 25. Hakediş	438.542,87

Belediyenin ticari, sınai, zirai ve mesleki faaliyet kapsamına girmeyen, kuruluş amaçlarına uygun teslim ve hizmetlerine ilişkin KDV'yi indirim konusu yaparak 191 İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabına kaydetmesi sonucunda;

a) 191 İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabına yapılan hatalı kayıt tutarının, ay sonlarında 191 İndirilecek Katma Değer Vergisi Hesabı ile 391 Hesaplanan Katma Değer Vergisi Hesabının mahsup edilmesi sonucu, 190 Devreden Katma Değer Vergisi Hesabına devredilmesine dolayısıyla bu hesabın bilançoda olması gerekenden yüksek tutarlarda yer almasına,

b) 15 Stoklar Hesap Grubunda kalan tutarın olduğundan daha düşük, 25 Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubunun itfa edilmeyen kısımlarının ise olması gerekenden daha düşük tutarda gösterilmesine,

c) 630 Giderler Hesabının faaliyet sonuçları tablosunda olması gerekenden daha düşük tutarda yer almasına,

d) En önemlisi de ödenmesi gereken KDV'nin oluşmamasına ya da azalmasına,

Neden olunmuştur.

Vergiye tabi olması nedeniyle indirim konusu yapılamayacak işlemlere ilişkin KDV tutarlarının 630 Giderler Hesabı ya da ilgili varlık veya stoklar hesabı maliyetlerine eklenerek kaydedilmesi gerekmektedir.

Kamu İdaresi cevabında, 2021 yılında sistemsel bir hata nedeniyle tüm birimlerin giderleri için 191 nolu hesabın çalıştığını ancak 2022 yılında bu durumun düzeltildiğini belirtmiştir. Ancak yapılan işlem 2021 yılı tablolarını etkilemediği için bulguda belirtilen hesaplar itibarıyla hataya neden olduğuna ilişkin değerlendirmemiz devam etmektedir.

BULGU 3: Kamu İhale Kanunu'nun 21/(b) Maddesindeki Şartlar Gözetilmeden Mal ve Hizmet Alımı İhalesi Yapılması

Bazı mal ve hizmet alımlarının, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21'inci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde öngörülen şartlar oluşmamasına rağmen pazarlık usulüyle ihale edildiği görülmüştür.

Kamu İhale Kanunu'nun 21'inci maddesinde hangi nitelikteki işlerin pazarlık usulü ile ihale edilebileceği maddeler halinde sayılmış, birinci fıkrasının (b) bendi de aşağıdaki şekilde düzenlenmiştir:

“b) Doğal afetler, salgın hastalıklar, can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen veya yapım tekniği açısından özellik arz eden veya yapı veya can ve mal

güvenliğinin sağlanması açısından ivedilikle yapılması gerekliliği idarece belirlenen hallerde veyahut idare tarafından önceden öngörülemeyen olayların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması”

Buna göre ihalenin 21/b maddesi uyarınca yapılabilmesi için aşağıda dört madde halinde belirtilen şartlardan birinin gerçekleşmesi gerekmektedir.

1-Doğal afetler, salgın hastalıklar, can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen haller,

2-Yapım tekniği açısından özellik arz eden haller,

3-Yapı veya can ve mal güvenliğinin sağlanması açısından ivedilikle yapılması gerekliliği idarece belirlenen haller,

4-İdare tarafından önceden öngörülemeyen olayların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması.

Mal ve hizmet alımı ihaleleri genellikle birinci veya dördüncü maddede belirtilen şartlar kapsamında değerlendirilebilir. Ancak aşağıdaki tabloda yer alan ihalelere bakıldığında, ani ve beklenmeyen veya önceden öngörülemeyen bir olay ortaya çıkmış ve ihalelinin ivedi olarak yapılmasını zorunlu kılmış bir durumun olmadığı görülmektedir.

Tablo 10:Kamu İhale Kanunu'nun 21/b Maddesi Uyarınca Yapılan İhaleler

İşin Adı	İşin Türü	İhale Usulü	İhale Kayıt No	İhale Bedeli (TL)
Hayvan Yemi Alımı (1.Kısım)	Mal	21/b	2019/456822	255.630,00
Hayvan Yemi Alımı (2.Kısım)	Mal	21/b	2019/456822-1	322.900,00
Gençlik ve Spor Hizmetleri Dairesi Başkanlığına Bağlı Spor İşleri Şube Müdürlüğü Bünyesinde Portatif Havuz Kiralanması, Kurulması, Yüzme Eğitimi Verilmesi, Su Oyunları ve Sosyal Aktivite Çalışmaları Organizasyon Hizmeti Alım İşİ	Hizmet	21/b	2021/352402	1.000.950,00
Huzurevi Şube Müdürlüğü Binalarında Kalan Yaşlılara, Yerinde Yemek Pişirme, Dağıtım, Dağıtım Sonrası Hizmetleri ve Huzurevi Sosyal Faaliyetler İçin Yemek Hizmeti Alımı	Hizmet	21/b	2021/603633	1.377.820,18
Bursa Açık hava Sanat Günleri Festivali Organizasyonu Hizmet Alımı	Hizmet	21/b	2021/421266	5.594.000,00

Bununla birlikte, pazarlık usulü uygulaması idarenin istekli seçimini kolaylaştırmak ve bu süreçte ona inisiyatif sağlamak amacıyla getirilmiş bir yöntem değildir. Bu yöntem, ani ve beklenmeyen veya idare tarafından önceden öngörülemeyen olayların ortaya çıkardığı, ihalenin ivedilikle yapılma ihtiyacı nedeniyle idarenin ilan yapmaya dahi (pazarlık usulünde ihale tarihinden en az 25 gün önce ilan yapılır) zamanının bulunmadığı haller için öngörülmüştür.

Kamu İhale Kanunu'nun "*Temel İlkeler*" başlıklı 5'inci maddesinde idarelerin bu Kanun'a göre yapılacak ihalelerde saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu oldukları ve ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulünün temel usuller olduğu, diğer ihale usullerinin Kanun'da belirtilen özel hallerde kullanılabileceği belirtilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, hayvan yemi alımına ilişkin ihalelerin istekli olmadığı için iptal edildiği, hayvanların bakım ve beslenmelerinin aksamaması adına yemlerin ivedilikle temin edilebilmesi için Kamu İhale Kanununun 21/b bendine göre ihale edildiği, huzurevi yaşlı bakım hizmetlerinin Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığına devredilmesi süreci başlatıldığı için açık ihaleye çıkmadığı, diğer iki alım için açık ihale usulü sürecinin işletmesi halinde ihale sürecinin uzayacağı ve projelerin gecikeceği belirtilmiştir.

Ancak hayvan yemi alımlarının daha önce açık ihale konusu yapıldığına ilişkin Kamu İdaresi tarafından herhangi bir bilgi ve belge gönderilmemiş, portatif havuz alımı ve festival organizasyonu hizmet alımlarının açık ihale yapılmasına engel teşkil eden gerekçeler ise mevzuatta belirtilen "*idare tarafından önceden öngörülemeyen olayların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılması*" şartını taşımadığı değerlendirilmiştir.

Bu itibarla, Kurumun belirtilen şartlar oluşmadan ve sıklıkla pazarlık usulüne başvurması, Kanun'da sayılan saydamlık, rekabet, eşit muamele, güvenilirlik, gizlilik, kamuoyu denetimi, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve kaynakların verimli kullanılması ilkelerine aykırılık oluşturacaktır. Kamu İhale Kanunu'na göre yapılacak ihalelerde, açık ihale usulü ile belli istekliler arasında ihale usulünün temel usul olarak kullanılması; diğer ihale usullerinin ise, Kanun'da belirtilen özel hallerde kullanılması gerekmektedir.

BULGU 4: Kanun'da Belirlenen Parasal Limitlerin Altında Kalmak Amacıyla Bazı Mal ve Hizmet Alımlarının Kısımlara Bölünmesi

Bazı mal ve hizmet alımlarının, Kanunu'nun temel ilkelerine uyulmadan kısımlara bölünmek suretiyle doğrudan temin yöntemi ile temin edildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "*Temel İlkeler*" başlıklı 5'inci maddesinde; "*İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi,*

güvenirliliği, 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 beşmilyar, diğer idarelerin beşmilyar Türk Lirasını aşmayan ihtiyaçları...”* belirtilmiştir. (2021 yılı için söz konusu limit tutarı 121.405,00 TL’dir.)

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine uyulmayarak parasal limitlerin altında kalmak amacıyla mal ve hizmet alımlarının kısımlara bölünerek aynı firmadan alım yapılması, ihalelerde rekabet, saydamlık, eşit muamele, güvenilirlik ve kaynakların verimli kullanılması ilkelerine aykırılık oluşturmaktadır. Aşağıdaki tabloda söz konusu alımların bir kısmı örnek olarak yer almaktadır.

Tablo 11:Kamu İhale Kanunu'nun 22/d Maddesi Uyarınca Yapılan Alımlar

ONAY TARİHİ	İŞİN ADI	TUTAR (TL)
03.08.2021	Destek Hizmetleri Şube Müdürlüğü, Belediye Başkanlığımıza Ait Muhtelif Bina Ve Tesislerdeki Elektrik ve Aydınlatma Sistemlerinin Ekli Teknik Şartnameye Göre Yaptırılması	118.200,00
12.08.2021	Destek Hizmetleri Şube Müdürlüğü; Belediye Başkanlığımıza Ait Bina, Tesis ve Alanlardaki Elektrik, Aydınlatma Arızalarında Kullanılmak Üzere Elektrik Malzemeleri Satın Alınması	79.470,00
19.04.2021	İtfaiye Daire Başkanlığında Görev Yapan İtfaiye Personeline Ekteki Teknik Şartname/Görsel ve Numuneye Uygun Olarak Eşofman Takımı ve Tişört Satın Alınması	108.252,00
16.04.2021	İtfaiye Daire Başkanlığında Görev Yapan İtfaiye Personeline Ekteki Teknik Şartname ve Numuneye Uygun Olarak Spor Ayakkabısı Satın Alınması	84.444,00
05.10.2021	Makine İşletme Şube Müdürlüğümüz Bünyesindeki Görevlerde / Görevlendirilmek Üzere 01.10.2021 Ve 07.10.2021 Tarihleri Arası 7 (Yedi) Gün Süreyle Ekteki Teknik Şartnamesine Uygun Olarak Taşıt Kiralama İşi.	120.474,30
12.10.2021	Makine İşletme Şube Müdürlüğümüz Bünyesinde Ki Görevlerde / Görevlendirilmek Üzere 08.10.2021 Ve 14.10.2021 Tarihleri Arası 7 (Yedi) Gün Süreyle Taşıt Kiralama İşi.	106.884,40
15.10.2021	Makine İşletme Şube Müdürlüğümüz Bünyesinde Ki Görevlerde / Görevlendirilmek Üzere 15.10.2021 Ve 21.10.2021 Tarihleri Arası 7 (Yedi) Gün Süreyle Taşıt Kiralama İşi.	106.884,40
22.01.2021	Müzeler Şube Müdürlüğümüzün Merinos Müze Binası Dış Mekân ve Giriş Alanının Ekli Teknik Şartnameye Uygun Uygulama Projesi Hizmeti Alınması	96.000,00
12.02.2021	Müzeler Şube Müdürlüğümüzün Merinos Müze Alanı Giriş Kapısı Alanında Hediye Eşya ve Kafeterya Yapılabilmesi İçin Ekli Teknik Şartnamesine Uygun Gerekli Uygulama Projesi Hizmeti Alımı	96.000,00
22.01.2021	Müzeler Şube Müdürlüğü Bünyesinde Hizmet Veren Merinos Tekstil Sanayi Müzesi, Bursa Göç Tarihi Müzesi, Bursa Vakıf Kültürü Müzesi, İdari Bölüm, Karagöz	96.500,00

	Müzesi, Yaşam Kültürü Müzesi, Hünkâr Köşkü ve Merinos Enerji Müzesi Gerekli Uygulama Projesi Hizmeti Alımı	
01.10.2021	Bursa Büyükşehir Belediyesi Kültür ve Sosyal İşler Dairesi Başkanlığı Orkestra Şube Müdürlüğü Tarafından 29 Eylül-4 Ekim 2021 Tarihleri Arasında Gerçekleştirilecek "1. Uluslararası Bandolar Festivali" Organizasyonunun Ekli Teknik Şartnamesine Göre Hizmet Alımı	115.250,00
01.10.2021	Bursa Büyükşehir Belediyesi Kültür ve Sosyal İşler Dairesi Başkanlığı Orkestra Şube Müdürlüğü Tarafından 29 Eylül-4 Ekim 2021 Tarihleri Arasında Gerçekleştirilecek "1. Uluslararası Bandolar Festivali" Organizasyonu için Otel Konaklama Hizmeti Alınması	117.000,00
19.08.2021	Makedonya'daki Kardeş Şehrimiz Bitola ve Müslüman Nüfusun Yoğun Olarak Yaşadığı Üsküp'te 19 Ağustos 2021 Tarihinde Düzenlenen Sünnet Şöleni Organizasyonu Hizmet Alımı	120.000,00
23.08.2021	Kosova'daki Kardeş Şehrimiz Priştina ve Müslüman Nüfusun Yoğun Olarak Yaşadığı Mamuşa'da 18 Ağustos 2021 Tarihinde Düzenlenen Sünnet Şöleni Organizasyonu Hizmet Alımı	120.000,00
11.10.2021	Büyükşehir Belediyesi Sorumluluk Alanında Bulunan Parklardaki Yürüyüş Yollarını, Çocuk Oyun Gurupları ve Spor Fitness Alanlarında Kullanılmak Üzere Kauçuk Yapıştırıcı, Ahşap Bank Satın Alınması	72.144,00
11.10.2021	Büyükşehir Belediyesi Sorumluluk Alanında Bulunan Çocuk Oyun Gurupları Alanlarında Kullanılmak Üzere Örgü Teli ve Beton Direk Satın Alınması	77.856,00
06.10.2021	Parklar Ve Bahçeler Şube Müdürlüğü; Ana Arter, Parklar Ve Yeşil Alan Düzenleme Çalışmalarında Kullanılmak Üzere Dolomit Taşı Satın Alınması	99.250,00
10.11.2021	Parklar Ve Bahçeler Şube Müdürlüğü; Ana Arter, Parklar Ve Yeşil Alan Düzenleme Çalışmalarında Kullanılmak Üzere Numunesine Uygun Dolomit Taşı Satın Alınması	50.000,00
11.10.2021	Yazılım Şube Müdürlüğü; Belediyemiz Muhtelif Birimler Tarafından Kullanılmakta Olan Archicad, Lumion Pro ve Bim Server Lisans Güncellemesi Hizmeti Alımı	117.000,00
11.10.2021	Yazılım Şube Müdürlüğü; Muhtelif Birimlerde Kullanılmak Üzere Archicad, Lumion Pro ve Sketchup Pro Güncelleme Hizmeti Alınması	56.750,00
05.11.2021	Yazılım Şube Müdürlüğü Şehir Planlama Şube Müdürlüğü ve Ulaşım Koordinasyon Şube Müdürlüğü Hizmetlerinde Kullanılmak Üzere Netcad Son Sürüm Alımı	140.000,00
05.11.2021	Yazılım Şube Müdürlüğü Muhtelif Birimlerde Kullanılan Mevcut Netcad Lisanslarının Son Sürümüne Güncellenme Hizmeti Satın Alınması	120.000,00
19.02.2021	Bursa Büyükşehir Belediyesi Yol İşleri Şube Müdürlüğüne Bağlı Kemalpaşa Şantiyesinde Karla Mücadelede Çalışmalarında Kullanılmak Üzere Ekli Teknik Şartnamesine Uygun Olarak İri Tuz Satın Alınması	92.500,00
19.02.2021	Bursa Büyükşehir Belediyesi Yol İşleri Şube Müdürlüğüne Bağlı İnegöl Şantiyesinde Karla Mücadelede Çalışmalarında Kullanılmak Üzere Ekli Teknik Şartnamesine Uygun Olarak İri Tuz Satın Alınması	92.500,00
12.04.2021	Trafik Şube Müdürlüğü, Trafik Sinyalizasyon Sistemlerinde Kullanılmak Üzere Ekli Teknik Şartnameye Göre Güneş Enerjili Flaşör Satın Alınması	107.040,00
12.04.2021	Trafik Şube Müdürlüğü, Sinyalize Kavşaklarda Enerji Kesintisizinde Devreye Girecek Şekilde Kullanılmak Üzere Ekli Teknik Şartnameye Göre Kesintisiz Güç Sistemi Satın Alınması	119.000,00

Kamu İdaresi cevabında, tabloda yer alan alımların her biri için açıklama yapılmış ve özet olarak; malzeme alımlarının farklı yerlerin ihtiyaçları için kullanıldığı, yurtdışı organizasyonlarının rutin ve önceden öngörülebilir olmadığı, alımların farklı nitelikte olduğu, proje hizmetinin farklı binalar için alındığı ve bazı alımların acil ve zorunlu ihtiyaçların karşılanması için yapıldığı belirtilmiştir.

Kısımlara bölünmek suretiyle doğrudan temin yöntemi ile yapılan ve tabloda yer verilen alımlar örnek vermek amacıyla seçilmiş olup tabloya alınmayan aynı nitelikte farklı

kalemlerden yapılan alımlar mevcuttur. Diğer yandan parçalara bölündüğü belirtilen alımlar, aynı firmadan, aynı veya çok yakın tarihlerde yapılmıştır. Yapılan mal ve hizmet alımları, adet bazında veya aynı ihale konusu içerisinde yer alabilecek nitelikteki alımlar olup, farklı yerlerde kullanılması, niteliklerinin farklı olması bu tespiti değiştirmemektedir. Yine Kurum cevabında belirtilen park ve bahçe onarımları, kış aylarında yapılan tuzlama çalışmaları ise rutin ve önceden öngörülebilir olup belediyenin yatırım programında yer alabilen ve planlanabilen süreçlerdir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri ve açıklamalar gereğince, rutin ve önceden öngörülebilir alımların doğrudan temin yöntemi yerine 4734 sayılı Kanun'da belirtilen temel ihale usulleri ile temin edilmesi gerekmektedir.

BULGU 5: Yapım İşi İmalat Değişikliğinde Daha Maliyetli Yeni Birim Fiyat Belirlenmesi

05.08.2020 tarihli Kent Meydanı-Terminal Tramvay Hattı (T2) İkmal İnşaatı işinde, terminal bölgesinde yapılacak olan yağmur suyu drenaj hatlarının güzergâhında yaya trafiğinin yoğun olması nedeniyle güvenlik açısından imalatın en kısa sürede bitirilmesi gerektiği öne sürülüp, beton boru imalatının daha kısa zamanda tamamlanacağı belirtilmiş ve imalat değişikliğine gidilerek daha maliyetli olan yeni birim fiyatlar oluşturulduğu görülmüştür.

Yapım İşleri genel Şartnamesi'nin "*Sözleşme kapsamında yaptırılacak ilave işler, iş eksilişi ve işin tasfiyesi*" başlıklı 21'inci maddesinde; "*(1) Yapım sözleşmelerinde, öngörülemeyen durumlar_nedeniyle bir iş artışının zorunlu olması halinde, artışa konu olan işin;*

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 yapım işleri sözleşmelerinde ise % 20'sine kadar oran dahilinde, süre hariç sözleşme ve ihale dokümanındaki hükümler çerçevesinde aynı yükleniciye yaptırılabilir." denilmektedir.

Bu hükme göre imalat değişikliği için öncelikle öngörülemeyen bir durum olması gerekmektedir. T2 Tramvay Hattı İşisi ise, 2015 yılında ihale edilmiş ancak tamamlanamayıp

ikmale kalmıştır. İlk ihalede idarenin oldukça detaylı çalıştığı, projeleri ve yaklaşık maliyeti oluşturduğu, iş ilerlerken iş artış ve eksilişlerle imalatları desteklediği görülmektedir. İkmal ihalesine çıkılırken yeniden fizibilite çalışması yapılmış yeni projeler ve yaklaşık maliyet oluşturulmuştur. Bu durumda öngörülebilirliğin hayli mümkün olduğu söylenebilir. Dolayısıyla ikmal inşaatı projeleri hazırlanırken güzergâh üzerinde yaya trafiğinin yoğun olduğu yerler rahatlıkla tespit edilip ona göre imalatlar oluşturabileceği de açıktır. Ancak idare bu öngörüğü projeye yansıtamadığını dolayısıyla imalat değişikliğine gittiğini belirtmektedir.

Ayrıca, koruge boru ile beton boru kıyaslaması yapıldığında ise ikisinin de kendine göre avantajı ve dezavantajı bulunmaktadır. Ancak zaman kazanımı açısından bakıldığında, koruge boru imalatının beton boruya göre daha avantajlı olduğu ortadayken zaman tasarrufu gerekçesiyle daha maliyetli bir imalat değişikliğine gidilmesi izaha muhtaç bir durumdur. Zira koruge boru hafif olduğundan döşeme esnasında ağır ekipmanlara ihtiyaç duyulmaz. Kolay birleştirme metotları sayesinde diğer boru malzemelerine göre proje hızı daha fazladır.

Kamu İdaresi cevabında, hat akar kotu ile zemin arasında bulunan dolgu yüksekliği yeterli olmadığından ve bu durumdaki sürşarj yükünün (trafik yükü vs.) etkisi fazla olacağından koruge borunun dayanım yetersizliği düşünülerek büz beton boru kullanılmasına karar verildiğini belirtmiştir. Oysaki gerekçe raporunda sadece yaya trafiğinin yoğun olmasından dolayı imalatın en kısa sürede bitirilmesi gerektiği, bunun için de beton boru imalatının yapıldığı ifade edilirken, boruların yük dayanımlarından hiç bahsedilmemiştir. Bu durum gerekçe raporunun açıklayıcı ve özenli hazırlanmadığını göstermektedir.

Sonuç olarak imalat değişikliğine gidilerek yeni birim fiyat oluşturulurken, İdare gerçek durumu yansıtacak, detaylı, açık, anlaşılabilir ve özenle hazırlanmış objektif gerekçe raporları ortaya koymalıdır.

BULGU 6: Parasal Limit Dâhilindeki Doğrudan Temin Alımlarında Yasaklılık Teyidinin Yapılmaması

Parasal limit dâhilinde doğrudan temin usulüyle yapılan alımlarda, Kamu İhale Kurumundan, alım yapılan gerçek veya tüzel kişilerin yasaklı olup olmadığının kontrol edilmesi gerekirken, yasaklılık teyidi yapılmamıştır.

Kamu İhale Tebliği'nin 30.5.4'üncü maddesine göre; 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesi uyarınca doğrudan temin yoluyla alım yapılması halinde alım yapılacak kişi ya da

firmanın ihalelere katılmaktan yasaklı olup olmadığı teyit ettirilmemektedir. Ancak, anılan Kanun'un 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde belirtilen parasal limit dâhilinde yapılan alımlarda, alım yapılacak gerçek veya tüzel kişinin Kurumun internet sayfasındaki yasaklılar listesinde bulunup bulunmadığının kontrol edilmesi ve yasaklı olduğunun belirlenmesi durumunda, söz konusu kişiden alım yapılmaması gerekmektedir.

Kurum tarafından parasal limit dâhilinde firmalardan yapılan doğrudan temin (22/d) kapsamında alım yapılacak gerçek veya tüzel kişinin Kamu İhale Kurumunun internet sayfasındaki yasaklılar listesinde bulunup bulunmadığı kontrolünün yapılması gerekmektedir.

Kurum cevabında, 2021 yılı ekim ayından itibaren tüm doğrudan temin dosyaları için Kamu İhale Kurumunun internet sayfasındaki yasaklılar listesinden yasaklılık teyidi kontrolü yapılmaya başlanıldığı belirtilmiştir.

BULGU 7: Doğrudan Temin Kayıt Formunun Doldurulmaması ve Elektronik Kamu Alımları Platformu Üzerinde Kayıt Altına Alınmaması

Belediye tarafından doğrudan temin yoluyla yapılan alımlar için Doğrudan Temin Kayıt Formu doldurulmadığı ve Elektronik Kamu Alımları Platformu üzerinde kayıt altına alınmadığı görülmüştür.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin Elektronik Kamu Alımları Platformu üzerinden yapılacak diğer işlemleri düzenleyen 30.9.2'nci maddesinde, doğrudan temin yoluyla yapılan alımların, takip eden ayın onuncu gününe kadar "Doğrudan Temin Kayıt Formu" doldurularak Elektronik Kamu Alımları Platformu üzerinde kayıt altına alınacağı hüküm altına alınmıştır. Söz konusu formun doldurulmaması, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 21 ve 22'nci maddelerindeki parasal limitler dâhilinde yapılacak harcamalar için aynı Kanun'un 62'nci maddesinin (1) bendi gereği idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu aşması durumunda Kamu İhale Kurulundan alınması gereken uygun görüşün alınamamasına sebebiyet verebilecektir.

Bu itibarla, doğrudan temin yoluyla yapılacak alımlarda Doğrudan Temin Kayıt Formunun doldurulması ve Elektronik Kamu Alımları Platformu üzerinde kayıt altına alınması gerekmektedir.

Kurum cevabında, 2021 yılından itibaren tüm doğrudan temin alımları, Elektronik Kamu Alımları Platformu üzerinden Doğrudan Temin Kayıt Formu doldurularak kayıt altına alınmaya başlanıldığı bildirilmiştir.

BULGU 8: Yat Limanı İşletme Hakkının Bedelsiz Olarak Belediye Şirketine Devredilmesi

Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı tarafından Belediyeye geçici süreli devredilen Mudanya Güzelyalı Yat Limanı'nın 20.05.2020 tarih ve 677 numaralı Meclis Kararı ile bedelsiz olarak belediye şirketine devredildiği görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "*Kapsam*" başlıklı 1'inci maddesinde; "*Genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işleri bu Kanunda yazılı hükümlere göre yürütülür.*" denilmektedir.

Belediye Meclisi 5216 sayılı Kanun'un "*Şirket kurulması*" başlıklı 26'ncı maddesinde belirtilen; Büyükşehir belediyesi, mülkiyeti veya tasarrufundaki hafriyat sahalarını, toplu ulaşım hizmetlerini, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçelerini işletebilir; ya da bu yerleri şirketlerine 2886 sayılı Kanun'a tabi olmadan süreli ve bedelli olarak devredebilir hükmü gereğince bedelsiz olarak şirketine devretmiştir. Ancak yat limanı söz konusu maddede belirtilen işletme yerlerinden biri olmadığı gibi herhangi bir bedel tespitinin olmaması da mevzuata aykırılık oluşturmaktadır.

Mezkûr madde hükmünden anlaşılacağı üzere belediyenin yat limanı işletme hakkının kiralanması 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabidir. Söz konusu iş kapsamında İdarenin muhammen bedel tespiti yaparak 2886 sayılı Kanun kapsamında ihale iş ve işlemlerini yerine getirmesi ve gelir elde etmesi gerekmektedir.

Yukarıda ortaya konulan mevzuat hükümleri ve değerlendirmeler doğrultusunda Yat Limanı'nın 2886 sayılı Kanun uyarınca ihale edilmesi ve İdarenin elde edilecek gelirden mahrum kalmasının engellenmesi gerekmektedir.

BULGU 9: Kurum Harcamalarında Tasarruf Tedbirlerine Uyulmaması

Belediyenin hizmet alımı suretiyle edindiği taşıt alımlarında, basın ve yayın hizmetlerine ilişkin harcamalarda ve temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderlerinde Tasarruf Tedbirleri Genelgesi'nde yer alan hükümlere uyulmadığı görülmüştür.

30 Haziran 2021 tarih ve 31527 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "*Tasarruf Tedbirleri*" konulu 2021/14 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi'nde; Kamu kaynaklarının maksadına uygun azami tasarruf prensiplerine riayet edilerek kullanılmasının her kamu kurumu ve görevlisi için bir görev ve aynı zamanda bir mecburiyet olduğu belirtilerek kamu kurum ve kuruluşlarının harcamalarında tasarruf sağlanması, bürokratik işlemlerin azaltılması ve kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanımına ilişkin olarak tasarruf tedbirlerinin alındığı ifade edilmiştir.

Kamu İdaresinin tasarruf tedbirlerine aykırı uygulamaları Genelge'de yer alan başlıklar itibariyle aşağıda değerlendirilmiştir:

a) Basın ve Yayın Giderleri

Genelge'de kamu kurum ve kuruluşlarının basını izleme ile ilgili birimleri ve kütüphane dokümantasyon merkezleri hariç hiçbir şekilde günlük gazete alımı yapılmayacağı, görev alanı ile ilgili olmayan yayınlara abone olunmayacağı, idare faaliyetlerini tanıtmaya yönelik rapor, kitap, dergi, bülten ve benzeri yayınların basılmayacağı, bu dokümanların hazırlanması ve paylaşımının elektronik ortamda yapılacağı hüküm altına alınmıştır.

Bursa Büyükşehir Belediyesi 2021 yılında 26 tanesi günlük, üç tanesi haftalık, bir tanesi iki haftalık ve bir tanesi aylık olmak üzere toplam 31 farklı gazeteye aboneliği bulunmaktadır. Belediyedeki beş farklı birim için günlük gazetelerin 24 tanesinden 10, iki tanesinden 25, 3 haftalık gazeteden 10, iki haftalık bir gazeteden 10 ve aylık bir gazeteden 5 adet alım yapılmaktadır.

Ayrıca Belediyenin faaliyetlerinin vatandaşlara duyurulması amacıyla aylık olarak yayınlanan "Şehir Postası Gazetesi" ve Belediyenin kültür hizmeti olarak üç ayda bir yayınlanan ve Bursa'nın tarihi ve kültürel değerlerini öne çıkaran "Bursa Günlüğü Dergisi" bulunmaktadır. Tasarruf tedbirleri Genelgesi doğrultusunda Şehir Postası Gazetesi iki ayda bir ve basım sayısı 425.000'den 325.000'ne düşürülerek, Bursa Günlüğü Dergisi ise 2020 yılından itibaren 60.000'den 30.000'e düşürülerek yayınlanmaya devam edildiği belirtilmiştir. Diğer

yandan Şehir Postası Gazetesi'nin dağıtımı ve Bursa Günlüğü Dergisi'nin basımı doğrudan temin yöntemiyle gerçekleştirilen hizmet alımı ile yapılmaktadır.

Kamu İdaresi cevabında, Tasarruf Tedbirleri Genelgesi doğrultusunda basın izleme ile ilgili birimler için gazete alımlarının asgari düzeye düşürüldüğü, Bursa'nın şehir kültürü ve tarihine katkı sağlamak amacıyla hazırlanan Bursa Günlüğü dergisinin içeriğinde belediyenin faaliyetlerinin tanıtımına yönelik herhangi bir çalışma bulunmadığı, Tasarruf Tedbirleri kapsamında izah edilen tanıtım faaliyetleri maddesinde değerlendirilmemesi gerektiği, Şehir Postası Gazetesinin Büyükşehir Belediyesi büroları, bağlı şirket ve iştirakleri ile bürolarında dijital okur/yazarlık oranı düşük halka ulaşmak için toplamda 325.000 adet dağıtıldığı belirtilmiştir.

İdare gazete alımlarının asgari düzeye düşürüldüğünü ifade etmiş ise de Genelge'de kamu kurum ve kuruluşlarının basın izleme birimleri ve kütüphane dokümantasyon merkezleri hariç hiçbir şekilde günlük gazete alımı yapılmayacağı belirtilmiştir. Bursa Günlüğü Dergisi Bursa'nın tarihi ve kültürel değerlerini öne çıkaran bir yayın olmakla birlikte belediyenin faaliyetlerine ve tanıtımına ilişkin reklam içerikli yazılar da yer almaktadır. Genelge'de çok açık bir ifadeyle idare faaliyetlerini tanıtmaya yönelik rapor, kitap, dergi, bülten ve benzeri yayınların basılmayacağı, bu dokümanların hazırlanması ve paylaşımının elektronik ortamda yapılacağı belirtilmiştir.

Tasarruf Tedbirleri Genelgesi uyarınca günlük gazetelerin sadece basın izleme ile ilgili birimler ve kütüphane için sayılarının azaltılarak alınması, idare faaliyetlerini tanıtmaya yönelik yayınların ise basılmayarak, hazırlanması ve paylaşımının elektronik ortamda yapılması gerekmektedir.

c) Temsil, Tören, Ağarlama ve Tanıtım Giderleri

Genelge'de uluslararası toplantılar ile millî bayramlar hariç açılış, konferans, seminer, yıl dönümü ve benzeri kutlama ve organizasyonlara ilişkin faaliyetler nedeniyle gezi, kokteyl, yemek ve benzeri davetler düzenlenmeyeceği, hediye verilmeyeceği,

Mevzuat gerekleri dışında kurum ve kuruluşların tasarrufları altında bulunan kaynaklardan ajanda, takvim, plaket, hatıra, hediye, eşantıyon basım ve dağıtımı türü işler yaptırılmayacağı,

Kamu kurum ve kuruluşlarınca mevzuattan kaynaklanan zorunluluklar gereği yapılan veya kurum faaliyetleri ile doğrudan ilgili olan tanıtım giderleri hariç olmak üzere basın ve yayın organlarına ilan-reklam verilmeyeceği,

İfade edilmiştir.

Bursa Büyükşehir Belediyesi Tasarruf Genelgesi'nin yayım tarihi olan 30 Haziran 2021 tarihinden sonra düzenlenen birçok festival ve organizasyon için hizmet alımı yapmıştır. Örnek olarak; 2021 Yılı 59. Uluslararası Bursa Festivali, 25. Uluslararası Bursa Çocuk ve Gençlik Tiyatroları Festivali ve 19. Uluslararası Bursa Karagöz Kukla ve Gölge Oyunları Festivali (Sözleşme bedeli: 3.997.200,00 TL), 11. Bursa Uluslararası Fotoğraf Festivali (Sözleşme bedeli: 1.184.755,00), Makedonya ve Kosova'da Düzenlenen Sünnet Şöleni Organizasyonu (240.000,00 TL), Fotoğraf Maratonu Organizasyonu (Tutarı: 111.850,00 TL), Çocuk Şenliği Organizasyonu (Tutarı: 118.250,00), Bandolar Festivali (Tutarı: 115.250,00 TL), Uçurtma Şenliği Organizasyonu (Tutarı: 85.000,00 TL) sayılabilir.

Yine Genelge'nin yayım tarihinden sonra Kamu İdaresi tarafından hediye olarak verilmek üzere taşınır alımları yapılmıştır. Örnek olarak; sosyal etkinliklerde kullanılmak üzere altın alınması (83.175,00 TL), etkinlik ve törenlerde (nişan, nikah gibi) hediye edilmek üzere türk kahvesi fincan seti satın alınması (57.000,00 TL) ve Stratejik Karar Almada Saha Analiz ve Raporlama Hizmeti işinde vatandaşa verilmek üzere paketi baskılı kahve satın alınması (91.850,00 TL), temsil, ağırlama ve tanıtım kapsamında başkanlık makamına gelen konuklara sunulmak üzere ipek kumaşa baskılı tablo alınması (117.900,00 TL), muhtarlara dağıtılmak üzere 1.200 adet saat alınması (48.000,00 TL) sayılabilir.

Kamu İdaresi cevabında, festival ve şenliklerle ilgili olarak, Tasarruf Tedbirleri Genelgesinde kısıtlayıcı bir hüküm bulunmadığı, hediye amaçlı yapılan alımların Genelge'de bahsedilen zorunlu haller ifadesi kapsamında yapılan harcamalar olduğu, sünnet şöleni organizasyonunun Genelge kapsamı dışında tutulan "Uluslararası Toplantılar" başlığı altında değerlendirildiği belirtilmiştir.

Genelge'de konferans, seminer, yıl dönümü ve benzeri kutlama ve organizasyonlara ilişkin faaliyetler nedeniyle gezi, kokteyl, yemek ve benzeri davetler düzenlenmeyeceği çok açık ve net bir şekilde ifade edilmiş olup İdare tarafından düzenlenen festival ve şenliklerin "benzeri kutlama ve organizasyonlar" kapsamında değerlendirilmesi gerekmektedir. Sünnet Şöleni Organizasyonu ise adındanda anlaşılacağı üzere halkoyunları gösterisi, yemek daveti,

çocuklara hediye verilmesi gibi çeşitli faaliyetleri içeren bir organizasyon olup uluslararası toplantı kapsamında değerlendirilmesi mümkün değildir.

Belediye Bütçesinden Yapılacak Temsil, Ağırlama ve Tören Giderleri Yönergesi'nin 10'uncu maddesinde "*Yukarıda maddelerde belirtilen giderler dışında kalan ve yapılması belde için de gerekli olan veya mahalli örfi adet ve sosyal yaşantı için de gerekli sayılan etkinlik ve törenler için (nişan, nikah, ölüm gibi) harcama yapılabilir.*" denmektedir. Kamu İdaresi Genelge'de bahsedilen "mevzuattan kaynaklanan zorunluluklar" ifadesini bu hükme dayandırarak hediye amaçlı alımları yapıldığını belirtmiş ise de; Yönerge'nin anılan maddesi sayılan harcamaların yapılabileceğini belirtmiş ancak bir zorunluluktan bahsetmemiştir.

Genelge doğrultusunda yukarıda örnek olarak verilen etkinliklerin hiçbiri uluslararası toplantı ve millî bayram istisnasına girmediği için hizmet alımı kapsamında yapılan faaliyetlerin ve hediye amaçlı taşınır alımlarının Genelge'ye aykırı olduğu;

Belediyenin, özel gün, hafta ve etkinlikleri (örneğin; Belediyespor Kadın Basketbol Takımı şampiyonluk ilanı, yeni yıl kutlaması, bayram kutlaması vb.) kutlama amaçlı basın ve yayın organlarına çok sayıda ilan verdiği; bu ilanların mevzuattan kaynaklanan zorunluluklar gereği olmadığı gibi kurum faaliyetleri ile de doğrudan ilgilisi bulunmadığı için Genelge'ye aykırı olduğu değerlendirilmiştir.

Sonuç olarak, kamu kaynaklarının Genelge'de yer alan tasarruf tedbirlerine uyularak kullanılması her kamu kurumu ve görevlisi için bir görev olduğu kadar aynı zamanda bir mecburiyet olarak da değerlendirilmelidir.

BULGU 10: Belediye Meclisinin Belediye Taşınmazlarının Satışı, Kiralanması, Trampası ve Mülkiyetin Gayri Ayni Hak Tesisi Gibi İşlemlerinin Pazarlık Usulü İle Yapılmasını Öngören Karar Alması

Belediye Meclisinin Belediyenin mülkiyetinde bulunan taşınmazların satışı, kiralanması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi gibi işlemlerinin Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkındaki Yönetmelik hükümlerine göre yapılmasını amaçlayan ve dolayısıyla 2886 sayılı Kanun'un 51/g maddesi uyarınca pazarlık usulünün kullanılmasına yol açacak karar aldığı görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "İlkeler" başlıklı 2'nci maddesinde; "Bu Kanunun yürütülmesinde, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması esastır.",

"İhalelerde kapalı teklif usulünün esas olduğu" başlıklı 36'ncı maddesinde; "Bu Kanunun 1'inci maddesinde yazılı işlere ilişkin ihalelerde, tekliflerin gizli olarak verilmesini sağlayan kapalı teklif usulü esastır.",

"Pazarlık usulüyle yapılacak işler" başlıklı 51'inci maddesinin (g) bendinde; "Kullanışlarının özelliği, idarelere yararlı olması veya ivediliği nedeniyle kapalı veya açık teklif yöntemleriyle ihalesi uygun görülmeyen, Devletin özel mülkiyetindeki taşınır ve taşınmaz malların kiralanması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralanması ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi, ...",

Hükümlerine yer verilmiştir.

Yukarıda yer verilen hükümler birlikte değerlendirildiğinde; ihalede açıklık ve rekabetin sağlanmasının, Kanun'un temel ilke ve prensiplerinden olduğu ve bu ilke ve prensibin gereği olarak, Kanun'un 36'ncı maddesinde yer alan kapalı teklif usulünün esas usul, diğer usullerin ise belirli şartlar dâhilinde uygulanabilecek istisnai usuller olduğu anlaşılmaktadır. Buna göre, taşınmazların kiraya verilmesine ilişkin ihalelerin, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 51/g maddesine istinaden pazarlıkla yapılması mümkün değildir. Zira mezkûr madde; pazarlık usulünün kullanılabilmesi için, ilgili taşınmaz malın Devletin özel mülkiyetinde veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında olmasını şart koşmaktadır.

"Devletin özel mülkiyetindeki" ve "Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler" ifadelerinden; Hazineye ait olan taşınmazların tarif edildiği, belediyelerin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazlarının bu tarif içinde yer almadığı, dolayısıyla belediyelerin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazlar için pazarlık usulü ile ihale yapılması mümkün görünmemektedir.

Nitekim Danıştay 13'üncü Dairesinin 21.10.2008 tarih ve E:2007/4476, K: 2008/6874 sayılı Kararı'nda da; "Belediyenin mülkiyetindeki taşınmazın, 2886 sayılı Kanun'un 51 inci maddesinin (g) bendi uyarınca, pazarlık usulü ile turizm amaçlı tesis yapılmak ve işletilmek üzere mülkiyetten gayri ayni hak tesis edilmek suretiyle, (daimi ve sürekli üst hakkı kurulmak suretiyle) 30 yıllığına kiralanmasına ilişkin belediye encümeni kararını, belediyelere ait taşınmazların "devletin özel mülkü" ve "devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yer"lerden

olmadığı, bu nedenle 2886 sayılı Yasanın 51/g maddesi kapsamında kiralanmasının, trampasının ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi yoluyla devrinin, olanaklı olmadığı gerekçesiyle, iptal eden mahkeme kararının hukuka uygun olduğu” denilerek, belediyelerin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazların pazarlık usulü ile ihale edilemeyeceği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, Belediye Meclisinin 2020/795 Esas ve 1891 numaralı Kararı’nda Belediye mülkiyetinde bulunan taşınmazların satışı, trampası, arsa veya kat karşılığı inşaat yaptırılması, kiraya verilmesi, ön izin verilmesi ve üzerlerinde irtifak hakkı kurulması, Belediyenin hüküm ve tasarrufundaki yerlerin kiraya verilmesi, ön izin ve kullanma izni verilmesi ecrimisil ve tahliye işlemlerinde Hazine Taşınmazların İdaresi Hakkındaki Yönetmelik hükümlerinin uygulanmasının uygun bulunduğu ifade edilmiştir.

Belediye Meclisinin bu Karar’ı üzerine 2886 sayılı Kanun’un 51/g maddesi uyarınca pazarlık usulü kullanılarak ihale edilen taşınmazlar aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Tablo 12: Pazarlık Usulü ile İhale Edilen Taşınmazlar

YERİ / CİNSİ	İŞYERİ FAALİYET ALANI	İLK MUKAVELE TARİHİ	MUKAVELE BİT. TARİHİ
Dükkân		06.04.2021	06.04.2031
Dükkân		06.04.2021	06.04.2031
WC		01.04.2021	01.04.2031
Dükkân	Çay Ocağı	16.07.2021	16.07.2031
Katı Atık Depolama Alanı	Enerji Üretim Tesisi	25.10.2021	25.10.2031
WC	WC	01.04.2021	01.04.2031
ATM	ATM	18.08.2021	18.08.2024
Bilet Gişesi - Büfe		01.04.2021	01.04.2031
Lokal	Lokal	05.01.2021	05.01.2031
Ofis		01.04.2021	01.04.2031
Katı Atık Depolama Alanı ve Enerji Üretim Tesisi	Katı Atık Depolama Alanı	20.05.2021	20.05.2031
Restoran, Lokanta, Toplantı ve Organizasyon Salonu	Restoran, Lokanta, Toplantı ve Organizasyon Salonu	10.06.2021	10.06.2031
Çay Bahçesi	Çay Bahçesi	29.03.2021	29.03.2031

Yukarıdaki mevzuat hükümleri ve Danıştay Kararı’na göre belediyelere ait taşınmazların devletin özel mülkü ya da devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler kapsamında olmadığı açıktır. Ayrıca Belediye meclisinin yürürlükte bulunan bir mevzuatın Belediye iş ve işlemlerinde uygulanmasına yönelik karar alması yersizdir. Zira kanun yapıcı mevzuat hükümlerini tesis ederken kapsam maddesini oluşturmaktadır. Dolayısıyla kurum ve kuruluşlar bu kapsamda ise mevzuat hükümlerini uygulayacak, yok değilse mevzuat değişikliği dışında herhangi bir kararla o kapsama dahil olmak mümkün olmayacaktır.

Belediyenin mülkiyetinde ya da hüküm ve tasarrufunda bulunan taşınmazların, Belediye Meclisi Kararı'na istinaden 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin (g) bendi uygulanarak pazarlık usulüne konu edilmesi mevzuata aykırı olduğu gibi rekabetin sağlanmasını temin etmek açısından da uygun değildir.

BULGU 11: Belediye Meclis Üyelerinin Şirket Yönetim Kurullarında Görevlendirilmesi

Belediyenin doğrudan ve dolaylı ortağı olduğu 7 şirketin yönetim kurulunda, İdareyi temsil etmek üzere toplam 18 belediye meclis üyesi görevlendirildiği tespit edilmiştir.

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun "*Üyelerin sayısı ve nitelikleri*" başlıklı 359'uncu maddesinin beşinci fıkrasında; devlet, il özel idaresi, belediye, köy ile diğer kamu tüzel kişilerinin pay sahibi olduğu şirketlerde, sayılan tüzel kişilerin veya bunların gerçek kişi temsilcilerinin yönetim kuruluna seçilebileceği hükmü yer almaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 37'nci maddesinde "*Belediye başkanı, belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir.*" denilmekte olup Kanun'un 38'inci maddesi ile de; kanunlarla belediyeye verilen ve belediye meclisi veya belediye encümeni kararını gerektirmeyen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak belediye başkanına verilmiştir.

Aynı Kanun'un "*Belediye meclisi*" başlıklı 17'nci maddesinde; belediye meclisinin, belediyenin karar organı olduğu ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilmiş üyelerden oluşacağı, "*Meclisin görev ve yetkileri*" başlıklı 18'inci maddesinde belediye meclisinin görev ve yetkilerinin, karar vermek, kabul etmek ve belirlemek eylemleri çerçevesinde düzenlendiği, "*Başkan vekili*" başlıklı 40'inci maddesinde yer alan "*Belediye başkanı izin, hastalık veya başka bir sebeple görev başında bulunmadığı hâllerde, bu süre içinde kendisine vekâlet etmek üzere, belediye meclisi üyeleri arasından birini başkan vekili olarak görevlendirir.*" hükmü ile de belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisi olan ve belediye teşkilâtını sevk ve idare etmekle görevlendirilen belediye başkanına vekâlet müessesesini istisnai bir uygulama olarak belirlendiği görülmektedir.

Diğer yandan 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun "*Şirket kurulması*" başlıklı 26'ncı maddesinde; büyükşehir belediyesinin kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, sermaye şirketleri kurabileceği, genel sekreter ile belediye ve bağlı kuruluşlarında yöneticilik sıfatını haiz personelin bu şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında görev alabileceği ifade edilmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, belediye meclisinin, belediyenin karar organı olduğu, belediye başkanının belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisi olduğu; belediye meclisi üyelerinin de belediye tüzel kişiliğini, 5393 sayılı Kanun'un 40'inci maddesinde belirtilen istisna haricinde temsil edemeyeceği, belediyenin pay sahibi olduğu şirketlerin yönetim kurullarında, idare temsilcisi sıfatını haiz olmayan belediye meclis üyelerinin idareyi temsilen görevlendirilemeyeceği açıktır.

Diğer yandan Belediyenin 2021 yılı gelir ve giderleri ile bunlara ilişkin hesap, kayıt ve işlemlerinin denetimi için oluşturulan denetim komisyonunda, Bursa Park Bahçe Sosyal ve Kültürel Hizmetler Ticaret A.Ş (BURFAŞ) yönetim kurulu üyesi bir kişinin hem denetlenen hem de denetleyen tarafta yer alması yapılan denetimin objektifliğini ve tarafsızlığını zedelemektedir.

Kamu idaresi cevabında, mevzuatta belediye meclis üyelerinin belediyelerin iştiraki olan şirketlere yönetici olarak atanamayacağına ilişkin bir yasak bulunmadığını, belediye meclis üyelerini 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 28'inci maddesinde yer alan kısıtlama dışında bir hüküm bulunmadığını, bu hükmün de meclis üyelerinin belediyelere ait anonim ve limited şirketlerde yönetim kurulu üyeliğine ve şirketi temsil etmesine engel oluşturmadığını, denetim komisyonun kanun gereği belediyenin iştiraklerinden ve bağlı kuruluşlarından bilgi ve belge isteyebileceğini ancak bunları denetleyemeyeceğini belirtmiştir.

Belediye meclis üyelerinin belediyelerin iştiraki olan şirketlere yönetici olarak atanabileceği veya atanamayacağına dair mevzuatta bir hüküm olmamakla birlikte, ileri sürülen husus yukarıda da belirtildiği üzere belediyenin pay sahibi olduğu şirketlerin yönetim kurullarında, idare temsilcisi sıfatına haiz olmayan belediye meclis üyelerinin idareyi temsilen görevlendirilemeyeceğidir. Diğer yandan meclis üyeleri; gerek belediyenin gerek belediye başkanının ve gerekse belediyenin şirketler ile olan faaliyetlerini denetleyecek, değerlendirecek ve gerektiğinde işlemlere ilişkin karar verecek olan kişilerdir. Belediye şirketleri çoğu zaman diğer özel firmalar gibi belediyenin ihalelerine girerek ihale alan ve hizmet sunan şirketlerdir. İhale alıp Belediyeye hizmet sunan bu şirketlerde yönetim kurulu üyesi olup aynı zamanda denetim komisyonu üyeliği görevinin yürütülmesi etik olmayan bir durum olarak değerlendirilmektedir.

Sonuç olarak Belediyenin pay sahibi olduğu şirketlerin yönetim kurullarında idarenin tüzel kişiliğinin, yalnızca belediye başkanı, genel sekreter ve yöneticilik sıfatını haiz personelin marifeti ile temsil edilmesi gerekmektedir.

BULGU 12: Büyükşehir Belediyesinin Kendi Şirketlerine Kredi Kullanımı İçin Kefalet Vermesi

Büyükşehir Belediye Meclisi Kararı ile Bursa Kültür ve Sanat Ürünleri Ticaret Anonim Şirketi (Kültür AŞ) ve Bursa Ulaşım Toplu Taşıım İşletmeciliği Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketine (BURULAŞ) kredi kullanımı için kefalet verildiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Borçlanma" başlıklı 68'inci maddesinde,

"... d) Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, faiz dâhil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşamaz. Bu miktar büyükşehir belediyeleri için bir buçuk kat olarak uygulanır.

e) Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketler, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam yüzde onunu geçmeyen iç borçlanmayı belediye meclisinin kararı; yüzde onunu geçen iç borçlanma için ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı ile yapabilir." şeklinde düzenleme yapılmıştır.

Yapılan incelemede, 23.07.2020 tarih ve 1041 sayılı Belediye Meclisi Kararı ile Kültür AŞ'ye 2020-2023 yılları arasında ihtiyaç duyulduğunda 10.000.000,00 TL; 16.02.2021 tarih ve 305 sayılı Meclis Kararı ile BURULAŞ'a 50.000.000,00 TL tutarında borçlanma yetkisi verildiği ve Belediyenin bu borca kefil olmasının kabul edildiği; Kültür AŞ'nin henüz krediyi kullanmadığı ancak BURULAŞ'ın kullandığı tespit edilmiştir.

Kefalet tanımı gereği asıl borçlunun borcunu ödemesinin teminat altına alınması olup şirket borcunu ödeyemezse borcun sahibi belediye olacaktır. Bir başka deyişle kefalet verme dolaylı yoldan da olsa borçlanma ile sonuçlanmış olacaktır. Oysaki belediyelerin hangi şartlarla borçlanacağı 5393 sayılı Kanun'un 68'inci maddesinde sayılmıştır. Kefalet yoluyla borçlanma bu hükümler arasında yer almamaktadır.

Bu itibarla Belediyenin Meclis Kararı ile şirketlerine kefil olmasının mevzuata aykırı olduğu değerlendirilmiştir.

BULGU 13: Toplu Taşıma Ücret Tarifesinin Belediye Meclisi Yerine Ulaşım Koordinasyon Merkezi Tarafından Belirlenmesi

Bursa Büyükşehir Belediyesi ve bağlı/ilgili kuruluşları ile yetki verilen kişilerce sunulan toplu taşıma hizmet bedellerine ilişkin bilet ücret ve tarifesinin, Belediye Meclisi kararı ile belirlenmesi yerine Ulaşım Koordinasyon Merkezi (UKOME) kararıyla belirlendiği görülmüştür.

5216 sayılı Kanun'un "*Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları*" başlıklı 7'nci maddesinde; "*f) ...kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; ... p) Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dahil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek. (Ek cümle: 16/5/2018- 7144/14 md.) 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.*" denilerek bu görev ve yetkilerin büyükşehir belediyesinde olduğu belirtilmiştir. Kanun'un 12'nci maddesinde de, büyükşehir belediye meclisinin, büyükşehir belediyesinin karar organı olduğu ifade edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "*Meclisin görev ve yetkileri*" 18'inci maddesinde ise, "*f) Kanunlarda vergi, resim, harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifesini belirlemek*" yetki ve görevinin mecliste olduğu düzenlenmiştir.

Diğer yandan, 5216 sayılı Kanun'un "*Ulaşım hizmetleri*" başlıklı 9'uncu maddesinde, Büyükşehir içindeki kara, deniz, su, göl ve demiryolu üzerindeki her türlü taşımacılık hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla büyükşehir belediye başkanı ya da görevlendirdiği kişinin başkanlığında, yönetmelikle belirlenecek kamu kurum ve kuruluşları ile, Türkiye Şoförler ve Otomobilciler Federasyonunun görevlendireceği ilgili odanın temsilcisinin katılacağı UKOME kurulacağı belirtildikten sonra, aynen; "*Bu Kanun ile büyükşehir belediyesine verilen trafik hizmetlerini plânlama, koordinasyon ve güzergâh belirlemesi ile taksi, dolmuş ve servis araçlarının durak ve araç park yerleri ile sayısının tespitine ilişkin yetkiler ile büyükşehir sınırları dahilinde il trafik komisyonunun yetkileri ulaşım koordinasyon merkezi tarafından kullanılır. Ulaşım koordinasyon merkezi kararları, büyükşehir belediye başkanının onayı ile yürürlüğe girer...*" denilmiştir.

Görüleceği gibi, ulaşım koordinasyon merkezlerine tanınan yetki, trafik ve toplu taşıma hizmetlerine ilişkin “*plânlama, koordinasyon ve güzergâh belirlemesi ile taksi, dolmuş ve servis araçlarının durak ve araç park yerleri ile sayısının tespitine*” ilişkindir.

Öte yandan 15.06.2006 tarihli 26199 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği’nin “*Görev ve yetkileri*” başlıklı 18’inci maddesinde “*ç) Kara, deniz, göl, nehir, kanal ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; ...*” hükmü yer almaktadır. Ancak UKOME’nin kuruluşunu, görev ve yetkilerini belirleyen 5216 sayılı Kanun’da, toplu taşıma hakkında “bilet ücret ve tarifelerini” belirleme konusunda bırakılan veya devredilen bir yetki bulunmadığı halde, Yönetmelik ile bu şekilde bir yetki ve görev verilmesi mümkün değildir. Ayrıca UKOME kararları için getirilen yürürlüğe girme ve bağlayıcılıkla ilgili hükmün, Kanun’da belirtilen yetkilerin kullanılmasına ilişkin olduğu da açıktır.

Kamu İdaresi cevabında, Danıştay 8. Dairesinin 2015/11532E.-2016/198K. sayılı kararında, ilk derece mahkemesinin, uyuşmazlığa konu UKOME kararının (d) ve (e) bentlerinde "bölgesel devir bedeli" adı altında araç plaka değerlerini belirlemeye yönelik UKOME tarafından tesis edilen dava konusu işlemin yetki yönünden hukuka aykırı olduğu gerekçesiyle iptaline karar verdiğini; ancak UKOME Yönetmeliği'nin 28'inci maddesinin 2'nci fıkrasına göre, devir ücretlerini belirleme yetkisinin UKOME'de olduğuna hükmederek, ilgili mahkemenin kararını iptal ettiğini, emsal yargı kararları kapsamında Bursa Büyükşehir Belediyesi sınırları içinde toplu taşıma araçları için fiyat ve hatta devir ücreti belirleme yetkisinin UKOME Kurulunca kullanılmasında hukuka aykırılık bulunmadığını belirtmiştir.

Öncelikle, bulguda ele alınan konu devir ücreti (UKOME Yönetmeliği 28/2 maddesi) değil, bilet ücret ve tarifelerini belirleme (5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu 7/f maddesi) yetkisidir. Danıştay davasında Belediye Meclisi ile UKOME arasında kanunla yönetmeliğin tezat düşmesinden kaynaklanan bir mevzu, uyuşmazlık konusu yapılmamakta, spesifik olarak devir bedelinin iade edilip edilmeyeceğine dair bir karar verilmektedir.

Karar organı olan Belediye Meclisine kanunla verilen bir yetkinin yönetmelik hükmüyle UKOME'ye kullanılması hukuken uygun görünmemektedir. Ulaşım koordinasyon merkezlerine kanunen tanınan yetki, trafik ve toplu taşıma hizmetlerinin “*plânlama, koordinasyon ve güzergâh belirlemesi ile taksi, dolmuş ve servis araçlarının durak ve araç park yerleri ile sayısının tespitine*” ilişkindir. UKOME’ye tanınan yetkiler, Kanun’da açık ve

yorumu mahal vermeyecek şekilde sayıldığından, belirtilenlerin dışında Kanun’la verilmiş bir yetki söz konusu değildir.

Sonuç olarak, Anayasa’nın 123’üncü maddesindeki “*kamu kurum ve kuruluşlarının yetki ve görevlerinin kanunla belirlenmesi ilkesi*” gereğince, UKOME tarafından ücret ve tarifeler konusunda alınan kararın, belediye meclisine bir öneri mahiyetinde olduğu kabul edilerek, ücret ve tarifenin Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından karar altına alınmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 14: Kurum Aleyhine Açılan Davalar Sonucu Ödenen Tazminatların İlgililere Rücu Edilmesi İşlemlerinin Yapılmaması

Belediyenin taraf olduğu ve tazminat ödediği davalar nedeniyle sorumluluğu olan personelin belirlenerek rücu edilmediği görülmüştür.

Kurumun taraf olduğu muhtelif dava dosyalarının incelemesinde;

Bursa 5. Asliye Hukuk Mahkemesinin 2007/544 Esas ve 2021/74 No.lu Kararı’yla, 19.07.2007 tarihinde Uludağ’da gerçekleşen teleferik kazasında, gerekli teknik bakımları zamanında ve usulüne uygun şekilde yapmadığından bahisle Belediye %100 kusurlu bulunarak maddi ve manevi tazminata hükmedildiği ve 196.680,00 TL ödendiği,

Bursa 2. İdare Mahkemesinin 2019/274 Esas ve 2021/702 No.lu Kararı’yla 03.12.2018 tarihinde bir iş yerinde meydana gelen yangında denetleme ve kontrol görevini yerine getirmediği için Belediyenin %25 kusurlu bulması sonucu maddi ve manevi tazminata hükmedildiği ve 58.394,66 TL ödendiği,

Bursa 3. Asliye Hukuk Mahkemesinin 2017/485 Esas ve 2020/67 No.lu Kararı’yla 16.04.2015 tarihinde meydana gelen trafik kazasında, hasarlı yol onarımı yapmadığı, trafik düzeni ve güveni için gerekli tedbirleri almadığı için Belediyenin %75 kusurlu bulunması sonucu maddi ve manevi tazminata hükmedildiği ve sigorta şirketine 16.953,20 TL ödendiği,

Bursa 4. Asliye Hukuk Mahkemesinin 2017/463 Esas ve 2018/917 No.lu Kararı’yla 12.08.2013 tarihinde meydana gelen trafik kazasında, tramvay çalışması nedeniyle 15 cm’lik çukurun açık bırakılması ve gerekli işaretlemenin yapılmaması sonucu çalışmayı yapan firmanın %100 kusurlu olduğu, firmanın belediye adına çalıştığı için tazminata hükmedildiği ve sigorta şirketine 8.662,75 TL ödendiği,

Bursa 1. Asliye Ticaret Mahkemesinin 2014/256 Esas ve 2018/894 No.lu Kararı'yla 04.03.2014 tarihinde Belediyeye ait kamyonun neden olduğu trafik kazasında şoförün %100 kusurlu bulunması sonucu maddi ve manevi tazminata hükmedildiği ve 300.000,00 TL ödendiği,

Bursa 6. Asliye Hukuk Mahkemesinin 2017/32 Esas ve 2020/477 No.lu Kararı'yla 05.11.2016 tarihinde Belediyeye ait kamyonun neden olduğu trafik kazasında şoförün %100 kusurlu bulunması sonucu maddi ve manevi tazminata hükmedildiği ve 120.000,00 TL ödendiği,

Tespit edilmiştir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 12'nci maddesinde, devlet memurunun kasıt, kusur, ihmal veya tedbirsizliği sonucu idare zarara uğratılmışsa, bu zararın ilgili memur tarafından rayiç bedeli üzerinden ödenmesinin esas olduğu; aynı Kanun'un 13'üncü maddesinde kişilerin kamu hukukuna tabi görevlerle ilgili olarak uğradıkları zararlardan dolayı bu görevleri yerine getiren personel aleyhine değil, ilgili kurum aleyhine dava açacakları, kurumun, genel hükümlere göre sorumlu personele rücu hakkının saklı olduğu belirtilmektedir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 8'inci maddesinde, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu oldukları ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorunda oldukları belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen düzenlemeler uyarınca, Kurumun taraf olduğu ve tazminat ödediği davalar nedeniyle, sorumluluğu olan personelin ve yapım işini üstlenen firmanın belirlenerek rücu işlemlerinin başlatılması gerekmektedir.

Kamu İdaresi cevabında, bulguda belirtilen iki davanın istinaf incelemesinin henüz sonuçlanmamış olduğu ve hukuki sürecin devam ettiği, tazminat ödenen dört dava için ilgililere rücu edilmesi işlemlerine yasal süresi içinde başlanılacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak Kurum içinde bu tür ödemelerin takibinin yapılarak sorumluların belirlenmesine yönelik bir sistemin kurulması gerektiği değerlendirilmiştir.

BULGU 15: Kamulaştırmaz El Atma veya Hukuki El Atma Eylemi Sonucunda Çok Fazla Faiz Gideri, Vekâlet Ücreti ve Mahkeme Harcı Ödenmesi

Belediye kamulaştırma işlemlerinin incelenmesinde; kamulaştırmaz el atma (fiili el atma) ve hukuki el atma (fiilen el atılmayan) davaları nedeniyle belediyenin ödeyeceği, faiz gideri, vekâlet ücreti ve mahkeme harçlarının toplam 10.352.692,43 TL olduğu görülmüştür.

2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun Ek 1'inci maddesinde; *“(Ek: 20/8/2016-6745/33 md.) Uygulama imar planlarında umumi hizmetlere ve resmî kurumlara ayrılmak suretiyle mülkiyet hakkının özüne dokunacak şekilde tasarrufu hukuken kısıtlanan taşınmazlar hakkında, uygulama imar planlarının yürürlüğe girmesinden itibaren beş yıllık süre içerisinde imar programları veya imar uygulamaları yapılır ve bütçe imkânları dâhilinde bu taşınmazlar ilgili idarelerce kamulaştırılır veya her hâlde mülkiyet hakkını kullanmasına engel teşkil edecek kısıtlılığı kaldırarak şekilde imar planı değişikliği yapılır/yaptırılır.”* denilmektedir.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun *“İmar programları, kamulaştırma ve kısıtlılık hali”* başlıklı 10'uncu maddesinde; *“Belediyeler; imar planlarının yürürlüğe girmesinden en geç 3 ay içinde, bu planı tatbik üzere 5 yıllık imar programlarını hazırlarlar. ... Beş yıllık imar programları sınırları içinde kalan alanlardaki kamu hizmet tesislerine tahsis edilmiş olan yerleri ilgili kamu kuruluşları, bu program süresi içinde kamulaştırırlar. ...”*,

“Parselasyon planlarının hazırlanması” başlıklı 18'inci maddesinin dokuzuncu fıkrasında; *“(Ek fıkra:4/7/2019-7181/9 md.) Belediye veya valiliğin; parselasyon planlarını, imar planlarının kesinleşme tarihinden itibaren beş yıl içinde yapması ve onaylaması esastır. Parselasyon planı yapmaması sebebiyle doğacak her türlü kamulaştırma iş ve işlemlerinden belediyeler veya valilikler sorumludur.”*,

Hükümleri yer almaktadır.

2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun Ek 1'inci maddesine göre mülkiyet hakkının özüne dokunacak şekilde tasarrufu hukuken kısıtlanan taşınmazlar hakkında, uygulama imar planlarının yürürlüğe girmesinden itibaren beş yıllık süre içerisinde imar programları veya imar uygulamalarının yapılması ve bütçe imkânları dâhilinde bu taşınmazlar ilgili idarelerce kamulaştırma yapılması gerekmektedir. Eğer kamulaştırma yapılamıyorsa mülkiyet hakkını kullanmasına engel teşkil edecek kısıtlılığı kaldırarak şekilde imar planı değişikliği yapılması gerekmektedir. Konu ile ilgili paralel düzenleme, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 10'uncu ve 18'inci maddelerinde de vardır. Söz konusu 18'inci maddenin dokuzuncu fıkrasına göre imar

planlarının kesinleşme tarihinden itibaren beş yıl içinde parselasyon planlarının yapılmaması sebebiyle doğacak her türlü kamulaştırma iş ve işlemlerinden Belediyenin sorumlu olduğu hüküm altına alınmıştır.

Kamulaştırmасız el atma hukuki değil, fiili bir durum olup mevzuatta yeri yoktur. Bu nedenle de hukuki dayanaktan yoksundur. Yargıtayın 16.05.1956 tarihinde vermiş olduğu 1/6 ve 1/7 sayılı içtihadı birleştirme kararları ile kanuni düzenlemeye dayanmayan ancak fiilen mevcut olan kamulaştırmасız el atma, hukuki bir kavram haline gelmiştir.

Hukuki el atma ise Yargıtay Hukuk Genel Kurulunun 09.06.2010 gün, E. 2010/5-662, K. 2010/651 sayılı Kararı'na göre; imar planında kamusal hizmete tahsis edilen taşınmazın uzun yıllar imar programına alınmaması ve idarenin bu konuda pasif ve suskun kalması sonucu, mülkiyet hakkı ihlal edilen malikin de fiili el atma olmadan hukuki imkânlarla başvurabilme hakkıdır. Bu durumda, taşınmaza fiilen el atılması dava açabilmenin gerekli bir ön şartı değildir.

Belediyelerin, imar planlarında umumi hizmetlere ayrılan taşınmazları 5 yıllık imar programı süresi içinde kamulaştırmaları gerekir. Ancak uygulamada, belediyeler bir plan dahilinde kamulaştırma işlemini yapmamaktadırlar. Taşınmazlar, uzun yıllar imar planı sınırları içinde kaldığı ve planda kamusal hizmete tahsis edildiği için mülkiyet hakkı anlamsız kalmaktadır.

Yapılan incelemede, Belediyece mevzuatta öngörülen usule uygun olarak süresi içinde gerekli kamulaştırma işlemlerini yapmadan kamulaştırmасız el atma veya hukuki el atma işlemi yaptığı 72 taşınmaz için; 7.224.499,46 TL faiz gideri, 2.165.144,99 TL vekâlet ücreti ve 963.047,98 TL mahkeme harcı olmak üzere toplam 10.352.692,43 TL ödeme tahakkuk ettiği görülmüştür. Söz konusu taşınmazlar için mahkemelerce belirlenen taşınmaz kamulaştırma bedeli 31.877.343,88 TL olup faiz gideri, vekâlet ücreti ve icra ilam harcı ile birlikte toplam tutar 42.230.036,31 TL olmaktadır. Bu tutarın 36.153.176,52 TL'si ödenmiştir.

Ayrıca 2015-2021 yılları arasında Belediye aleyhine açılan kamulaştırmасız el atma dava sayısı ve bu davalara karşılık gelen parsel sayısına ilişkin bilgiler aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Tablo 13: Kamulaştırmасız El Atma Davaları

YIL	DAVA SAYISI	DAVA KARŞILIĞI PARSEL SAYISI
2015	136	174
2016	116	148

2017	145	170
2018	181	204
2019	209	243
2020	187	235
2021	174	206
TOPLAM	1148	1380

Dava sayısı ve parsel sayısı olarak bakıldığında 2019 yılından itibaren bir düşüş olduğu ancak; faiz gideri, vekâlet ücreti ve mahkeme harcına ödenecek 10.352.692,43 TL tutarın, mahkemelerce belirlenen taşınmaz kamulaştırma bedeli, faiz gideri, vekâlet ücreti ve icra ilam harcına ödenecek toplam tutar olan 42.230.036,31 TL'nin yaklaşık %25'ine denk geldiği görülmektedir ki bu yüksek bir orandır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "*Hesap verme sorumluluğu*" başlıklı 8'inci maddesinde; "*Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.*"

"*Üst yöneticiler*" başlıklı 11'inci maddesinde; "*Bakanlıklarda ve diğer kamu idarelerinde en üst yönetici, il özel idarelerinde vali ve belediyelerde belediye başkanı üst yöneticidir. Bakanlıklarda en üst yönetici Cumhurbaşkanı tarafından belirlenir.*"

Üst yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve kanunlar ile Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana; mahallî idarelerde ise meclislerine karşı sorumludurlar.

Üst yöneticiler, bu sorumluluğun gereklerini harcama yetkilileri, malî hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirirler."

Denilmektedir.

Kanun maddelerine göre Üst yöneticiler, harcama yetkilileri ve her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar; kaynakların etkili, ekonomik, verimli kullanılmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludurlar.

Kamu İdaresi cevabında, 6360 sayılı yasa ile birlikte 10 yeni ilçe, bunlara bağlı mahalleler, ilçe belediyeleri ve İl Özel İdaresine karşı açılan davaların, yasanın yürürlüğe girmesinden itibaren husumetin belediyeye yönlendirilmesi nedeniyle belediye aleyhine adli ve idari yargıda açılan el atmadan kaynaklı tazminat davalarında önemli oranda artış yaşandığını, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 18'inci maddesine göre yapılan uygulamalarda Belediye Hizmet Alanı sorumluluğunun hangi belediyeye ait olduğunun belli olmaması nedeniyle çok sayıda kamulaştırmaz el atma davasının açıldığını, mahkeme harçlarının yasal olarak, vekâlet ücretlerinin asgari tarife ile belirlendiğini, faizler açısından da yargılama sürecinin ülkemiz yargılama sistemi nedeniyle idarenin iradesi dışında uzadığını belirtmiştir.

Yapılan açıklamalar doğrultusunda, kaynakların etkili, ekonomik, verimli kullanılması; belediye görev ve hizmetlerinin daha sağlıklı yerine getirilebilmesi için imar planlarında umumi hizmetlere ayrılan yerler için mevzuatta öngörülen usullere ve sürelerle uygun olarak kamulaştırma işleminin yapılması gerekmektedir.

BULGU 16: Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesine İlişkin Dönüşüm Gelirlerinin Mevzuatta Yer Alan Oranlarda Ayrılmaması

2014-2021 yılları arasında ayrılması gereken toplam dönüşüm gelirleri payı tutarı (yıllık yatırım bütçesinin % 5'i + imar harçlarının %50'si) ile ayrılan toplam dönüşüm gelirleri payı tutarının örtüşmediği görülmüştür.

6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun'un amacı; afet riski altındaki alanlar ile bu alanlar dışındaki riskli yapıların bulunduğu arsa ve arazilerde, fen ve sanat norm ve standartlarına uygun, sağlıklı ve güvenli yaşama çevrelerini teşkil etmek üzere iyileştirme, tasfiye ve yenilemelere dair usul ve esasları belirlemektir.

Aynı Kanun'un "Dönüşüm Gelirleri" başlıklı 7'nci maddenin sekizinci fıkrasında ise, "Bu Kanun kapsamında uygulamada bulunacak olan belediyeler, yatırıma ilişkin yıllık bütçelerinin yüzde beşi ile 26/5/1981 tarihli ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun 80

inci maddesi uyarınca tahsil edilen harç gelirlerinin yüzde ellisini, bu Kanunda öngörülen uygulamalara ayırmak zorundadır.” denilmektedir.

Mevuzata göre, Belediyenin yıllık yatırım bütçesinden %5 oranında, imarla ilgili harçlardan (parselasyon harcı, ifraz ve tevhit harcı, plan ve proje tasdik harcı, zemin açma izni ve toprak hafriyatı harcı, yapı kullanma izin harcı) ise %50 oranında pay ayırması gerekmektedir.

Kamu İdaresi cevabında, 2014-2021 yılları arasında toplam ayrılması gereken dönüşüm gelirleri payının 290.185.604,36 TL olması gerekirken, 180.805.604,78 TL olarak gerçekleştiğini;

Tablo 14: Dönüşüm Gelirleri

Proje Adı	Yılı	İlgili Yıldaki Yatırım Bütçesi (TL) (A)	Yatırım Bütçesinin % 5'i (TL) (B)	İmar Harçları Toplamı (TL) (C)	İmar Harçları Toplamı % 50'si (TL) (C)	Ayrılması Gereken Ödenek (TL) (B+C)	Kamulaştırma Giderleri (TL)
Sıcaksu Kentsel Dönüşüm Proje Alanı-Risk Alanı	2014	328.999.425,85	16.449.971,29	295.884,60	147.942,30	16.597.913,59	2.362.527,65
	2015	687.177.134,96	34.358.856,75	422.856,61	211.428,31	34.570.285,05	39.894.508,19
	2016	943.647.672,13	47.182.383,61	566.864,67	283.432,34	47.465.815,94	75.073.580,65
	2017	1.134.106.747,00	56.705.337,35	2.912.085,16	1.456.042,58	58.161.379,93	29.409.803,90
	2018	923.879.155,74	46.193.957,79	79.459,01	39.729,51	46.233.687,29	18.439.101,47
	2019	515.245.372,38	25.762.268,62	44.512,35	22.256,18	25.784.524,79	7.987.327,57
	2020	585.013.396,86	29.250.669,84	65.559,18	32.779,59	29.283.449,43	1.443.554,53
	2021	640.954.123,20	32.047.706,16	82.226,32	41.113,16	32.088.819,32	6.195.200,82
	TOPLAM						290.185.875,36

2015, 2016 ve 2017 yıllarında yoğun bir harcamanın yapıldığını ve projenin %80 oranında kamulaştırma işlemlerinin bu yıllarda gerçekleştirilmiş olduğunu, mevzuatta belirtilen %5'lik oranın anılan yıllarda sağlanmış olduğunu, diğer yıllarda oranın düşük çıkmasının sebebinin ise, proje için ayrılacak ödeneğin, kamu kaynaklarının etkili ve verimli kullanılması noktasında diğer yatırımlara ayrılması olduğunu belirtmiştir.

Ancak, %5'lik oran sadece yatırım bütçesinden ayrılacak payı ifade etmektedir. Oysaki idare yatırım bütçesinden ayrılan pay ile imar harçlarından ayrılan pay toplamının projeye harcanan tutarın %5'i olarak hesaplama yapmıştır. Doğru olan hesaplama ise yatırım bütçesinin %5'i ile imar harçlarının %50'sinin ayrı ayrı alınarak projeye aktarılmasıdır.

Yukarıdaki açıklamalara göre, İdarenin yıllık yatırım bütçelerinin %5'ini, imarla ilgili harçların ise %50'sini afet riski altındaki alanların dönüştürülmesine ilişkin olarak ayırması gerekmektedir.

BULGU 17: Gürültü Kirliliğini Önlemeye Yönelik Eylem Planında Eksikliklerin Bulunması

Büyükşehir Belediyesince gürültü kirliliğini tespit ve önleme hususunda 2018 yılında gürültü eylem planı hazırlandığı ancak uygulamaya konulmadığı için 2021 yılı içerisinde yeniden gürültü haritalarının çıkarılarak eylem planı hazırlanması için ihale yapıldığı görülmüştür.

2872 sayılı Çevre Kanunu'nun "Gürültü" başlıklı 14'üncü maddesinde; *"Kişilerin huzur ve sükununu, beden ve ruh sağlığını bozacak şekilde ilgili yönetmeliklerle belirlenen standartlar üzerinde gürültü ve titreşim oluşturulması yasaktır. Ulaşım araçları, şantiye, fabrika, atölye, işyeri, eğlence yeri, hizmet binaları ve konutlardan kaynaklanan gürültü ve titreşimin yönetmeliklerle belirlenen standartlara indirilmesi için faaliyet sahipleri tarafından gerekli tedbirler alınır."* denilmiştir.

Madde metninde kişilerin huzur, beden ve ruh sağlığını korumak için belirlenen standartların üzerinde gürültü yapılmasının yasaklandığı ve faaliyet sahiplerinin gerekli tedbirleri alması gerektiği ifade edilmiştir. Bu madde hükmüne istinaden 04.06.2010 tarih 2760 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Çevresel Gürültünün Değerlendirilmesi ve Yönetimi Yönetmeliği'nde gürültü kirliliğine yönelik alınması gereken tedbirler ve önlemler ile bu hususta yetkili birimlerin görev ve sorumlulukları belirtilmiştir.

İlgili Yönetmelik'in "Mahalli idarelerce alınacak tedbirler" başlıklı 7'nci maddesinde: *"Belediyeler; ... c) Belediye sınırları ve mücavir alan içinde ilgili belediye; yapıların mimari projelerinde ve yapı ruhsatlarında 28 inci maddede belirtilen şartların aranmasıyla, ç) Nazım İmar Planları ve Uygulama İmar Planlarının hazırlanması aşamasında 27 nci maddede öngörülen gürültüye maruz kalma kategorilerini dikkate almakla, d) Stratejik Gürültü Haritaları ve Eylem Planları ile ilgili olarak; ... 5) Belediye sınırları ve mücavir alan içindeki gürültü haritası hazırlanan yerleşim alanında 8 inci maddede yetkili kılınan kurum veya kuruluş tarafından hazırlanan gürültü haritalarını da göz önünde bulundurularak; karayolları, demiryolları, tramvay ile yerüstünden geçen metro yolları, havaalanları, limanlar ve Çevre Kanununca Alınması Gereken İzin ve Lisanslar Hakkında Yönetmeliğin Ek-1 ve Ek-2'sindeki*

işletme/tesisler veya eğlence yerleri, imalathane gibi gürültü kaynaklarının bulunduğu alanları kapsayan eylem planlarını hazırlamakla, 6) Belediye sınırları ve mücavir alan içindeki yerleşim alanı için hazırlanan eylem planlarını kamuoyu görüşüne açmakla, 7) Belediye sınırları ve mücavir alan içindeki yerleşim alanı için hazırlanan gürültü haritalarının ve eylem planlarının nihai hali hakkında kamuoyuna bilgi vermekle ve Bakanlığa göndermekle ilgili hususlarda gerekli tedbirleri alır.” denilmiştir.

Yönetmelik hükümleri uyarınca Belediye, nazım ve uygulama imar planlarını hazırlarken ve yapıların mimari projelerinde ve yapı ruhsatlarında Yönetmelik’te belirlenen şartların sağlanıp sağlanmadığını dikkate almalıdır. Ayrıca, gürültü haritasına istinaden gürültü kaynaklarının bulunduğu alanları kapsayan eylem planları hazırlayarak kamuoyunun görüşüne sunmalı ve gerekli itirazlara istinaden nihai hale getirip kamuoyuna bilgi vermelidir.

Yapılan incelemede, İdarenin 2018 yılında gürültü haritalarını çıkardığı ve eylem planını hazırladığı ancak geçen süreçte bu planın uygulanması yoluna gidilmediği, 2021 yılında ise yeniden eylem planı sürecinin başlatıldığı tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, Aralık 2015 tarihinde oluşturulan "*Bursa Stratejik Gürültü Haritaları*"nın 2013-2014 verileri ile hazırlandığı için güncelliğini kaybettiğini, o nedenle yeni bir ihaleye çıkılarak Bursa Stratejik Gürültü Haritalarının ve Eylem Planının Hazırlanması sürecine gidildiğini belirtmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinin ve bilgilerin birlikte değerlendirilmesi sonucu, Büyükşehir Belediyesi tarafından eylem planlarının hazırlanarak nihai hale getirilmesi ve kamuoyuna sunulması, eylem planına göre görev ve sorumluluğu olan diğer kamu idareleriyle koordinasyonun sağlanması ve Yönetmelik’te öngörülen düzenlemelerin gerçekleştirilerek gerekli tedbirlerin alınması gerekmektedir.

BULGU 18: Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığından İzin Alınmaksızın Yurtdışı Belediye ve Mahalli İdare Birlikleri İle İşbirliği Yapılması

Yurtdışı belediye veya mahalli idarelerle Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığından izin alınmadan iş birliği yapıldığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “*Yurt dışı ilişkiler*” başlıklı 74’üncü maddesinde; “*Belediye, belediye meclisinin kararına bağlı olarak görev alanıyla ilgili konularda faaliyet gösteren uluslararası teşekkül ve organizasyonlara, kurucu üye veya üye olabilir. Belediye bu*

teşekkül, organizasyon ve yabancı mahallî idarelerle ortak faaliyet ve hizmet projeleri gerçekleştirebilir veya kardeş kent ilişkisi kurabilir. Birinci ve ikinci fıkra gereğince yapılacak faaliyetlerin, dış politikaya ve uluslararası anlaşmalara uygun olarak yürütülmesi ve önceden Çevre ve Şehircilik Bakanlığının izninin alınması zorunludur.” denilmektedir.

Aynı Kanun’un “*Meclisin Görev ve Yetkileri*” başlıklı 18’inci maddesinin (p) bendinde belediye meclisinin, yurt içindeki ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının izniyle yurt dışındaki belediyeler ve mahallî idare birlikleriyle karşılıklı iş birliği yapılmasına; kardeş kent ilişkileri kurulmasına; ekonomik ve sosyal ilişkileri geliştirmek amacıyla kültür, sanat ve spor gibi alanlarda faaliyet ve projeler gerçekleştirilmesine; bu çerçevede arsa, bina ve benzeri tesisleri yapma, yaptırma, kiralama veya tahsis etmeye karar verebileceği belirtilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nda, büyükşehir ve ilçe belediyelerinin yurt dışı ilişkileri ile ilgili herhangi bir hüküm bulunmamakla birlikte, 5216 sayılı Kanun’un “*Diğer Hükümler*” başlıklı 28’inci maddesindeki; “*Belediye Kanunu ve diğer ilgili kanunların bu Kanuna aykırı olmayan hükümleri ilgisine göre büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanır.*” hükmü gereği, 5393 sayılı Kanun’un yurt dışı ilişkilerle ilgili 74’üncü maddesi büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanmaktadır.

Yapılan incelemede, İdarenin aşağıda verilen tabloda yer alan 4 adet yurtdışı belediye ve mahalli idare birliği ile işbirliği yaptığı ancak Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığından izin almadığı tespit edilmiştir.

Tablo 15: İşbirliği Yapılan Yurtdışı İdareler

İş Birliği Yapılan Mahalli İdare	Belediye Meclisi Karar No	Belediye Meclisi Karar Tarihi	Açıklama
BOSNA HERSEK SARAYBOSNA	517	25.02.2020	23 Nisan Ulusal Egemenlik ve çocuk bayramının salgın hastalık sebebiyle yurtdışı kardeş şehirlerimizde bulunan çocuklar ile online olarak kutlanması.
BULGARİSTAN MESTANLI	638	13.11.2009	23 Nisan Ulusal Egemenlik ve çocuk bayramının salgın hastalık sebebiyle Yurtdışı kardeş şehirlerimizde bulunan çocuklar ile online olarak kutlanması.
BELARUS MOGİLEV	761	19.07.2012	1-23 Nisan Ulusal Egemenlik ve çocuk bayramının salgın hastalık sebebiyle Yurtdışı kardeş şehirlerimizde bulunan çocuklar ile online olarak kutlanması. 2-Mogilev Şehir Günü etkinliklerine gelen davet üzerine Bursa’yı temsilen ikili ilişkilerin geliştirilmesi adına katılım gösterilmiştir. 3- Mogilev yetkililerinden gelen talep üzerine online olarak ikili görüşmeler yapılmıştır.

Yukarıda yer alan açıklamalar doğrultusunda Belediyenin yurt dışındaki belediyeler ve mahallî idare birlikleriyle karşılıklı iş birliği yaparken; kardeş kent ilişkileri kurarken; ekonomik ve sosyal ilişkileri geliştirmek amacıyla kültür, sanat ve spor gibi alanlarda faaliyet ve projeler gerçekleştirirken; bu çerçevede arsa, bina ve benzeri tesisleri yapma, yaptırma, kiralama veya tahsis etmeye karar verirken Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığında izin alması gerekmektedir.

T.C. SAYIşTAY BAşKANLIğI
06520 Balgat / ANKARA
Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00
e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr
<https://www.sayistay.gov.tr>

8. EKLER**EK 1: ÖNCEKİ YIL/YILLAR SAYIŞTAY DENETİM RAPORUNA İLİŞKİN İZLEME FORMU**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Yapım İşlerinde İş Artışlarına İlişkin Gerekçe Raporları Dayanaklarının Yeterli Olmaması	2020	Kısmen Yerine Getirildi	2020 yılında yazılan bulgu genel uygulamaya yönelik olup 2021 yılı için benzer konu bir yapım işi için yazılmıştır.Raporda Diğer Bulgular Bölümünde Bulgu 5 olarak yer almaktadır.
Kanun'da Belirlenen Parasal Limitlerin Altında Kalmak Amacıyla Bazı Mal ve Hizmet Alımlarının Kısımlara Bölünmesi	2020	Yerine Getirilmedi	Raporda Diğer Bulgular Bölümünde Bulgu 4 olarak yer almaktadır.