



T.C.  
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

# BURSA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

## 2022 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

**Kasım 2023**



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



[www.sayistay.gov.tr](http://www.sayistay.gov.tr)  
[sayistay@sayistay.gov.tr](mailto:sayistay@sayistay.gov.tr)



İnönü Bulvarı No: 45  
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA



# İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	8
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU .....	9
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	9
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ .....	10
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	12
7.	DENETİM BULGULARI.....	12
8.	EKLER.....	44



## TABLULAR LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu .....	2
Tablo 2: 2022 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu .....	3
Tablo 3: 2022 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu .....	4
Tablo 4: 2022 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	4
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri.....	5
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri.....	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler .....	6
Tablo 8: Hatalı KDV Kaydına İlişkin Örnekler .....	22
Tablo 9: Sözleşme Yapılmayan Bazı Mal ve Hizmet Alımları.....	30
Tablo 10: Kamu İhale Kanunu'nun 21/b Maddesi Uyarınca Yapılan İhaleler .....	32
Tablo 11: Kamu İhale Kanunu'nun 22/d Maddesi Uyarınca Yapılan Alımlar.....	36



## KISALTMALAR

<b>İLBANK</b>	İller Bankası Anonim Şirketi
<b>BUSKİ</b>	Bursa Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü
<b>BURFAŞ</b>	Bursa Park Bahçe Sosyal ve Kültürel Hizmetler Ticaret Anonim Şirketi
<b>BURKENT</b>	Bursa Kent Yapı İmar Bilişim Enerji Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi
<b>BESAŞ</b>	Bursa Ekmek ve Besin Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi
<b>TARIMAŞ</b>	Bursa Tarım Hayvancılık Peyzaj Çevre İnşaat Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi
<b>BİNTED</b>	Bursa İnsan Kaynakları Taahhüt, Eğitim, Danışmanlık Hizmetleri, İmar, İnşaat ve Ticaret Anonim Şirketi
<b>BURULAŞ</b>	Bursa Ulaşım Toplu Taşıma İşletmeciliği Turizm Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi
<b>OSB</b>	Organize Sanayi Bölgesi
<b>KDV</b>	Katma Değer Vergisi
<b>CBS</b>	Coğrafi Bilgi Sistemleri





## BULGU LİSTESİ

### A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Uzun Vadeli Borçlanmaya İlişkin Faiz Tutarlarının Tamamının Borçlanmanın Yapıldığı Yıl Giderleştirilmesi
2. İşletme Hakkı Şirketlere Devredilen Taşınmazların Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabında Takip Edilmemesi
3. Kayıtlı Taşınmazların Güncellemelerinin Mevzuatta Belirtilen Yöntemler Dışında Yapılması
4. Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Gerçeği Yansıtması
5. Merkezi İdare Vergi Gelirlerinden Alınan Payların Tahakkuk Kaydının Yapılmaması

### B. Diğer Bulgular

1. Gelirlerden Alacaklar Hesabının Alt Hesap Kodlarının Belirli Dönemler İtibari ile Alacak Bakiyesi Vermesi
2. İndirim Konusu Yapılamayacak Katma Değer Vergisinin İndirim Konusu Yapılması
3. Belediye Tarafından Kendi Şirketine Devredilen Taşınmazların Pazarlık Usulü İle Kiraya Verilmesi
4. Birinci Sınıf Gayrisihhî Müesseselere 2022 yılında Dahil Edilen Üretim Tesislerine İlişkin Tespit, Denetim ve Ruhsatlandırma Çalışmalarının Başlatılmaması
5. Büyükşehir Belediyesinin Kendi Şirketlerine Kredi Kullanımı İçin Kefalet Vermesi
6. Doğrudan Temin Yoluyla Yapılan ve Belli Süreyi Kapsayan İşlerde Sözleşme Yapılmaması
7. Hayvan Bakımevlerinin Henüz Kurulmamış Olması
8. Kamu İhale Kanunu'nun 21/(b) Maddesindeki Şartlar Gözetilmeden Hizmet Alımı İhalesi Yapılması
9. Kurum Araçlarının Bir Kısım Kişi, Kurum, Kuruluş ve Dernek Faaliyetlerinde Kullanılması

10. Mal ve Hizmet Alımlarının Kısımlara Bölünerek Doğrudan Temin Yöntemi ile Gerçekleştirilmesi

11. Taşınmaz İcmal Cetvellerinin Düzenlenmemesi ve Dosyalama İşlemlerinin Tamamlanmaması

12. Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması

13. Taşınmazların Pazarlık Usulüyle Kiraya Verilmesine İlişkin Belediye Meclisinin Karar Alması ve Taşınmazların Mevzuata Aykırı Olarak Pazarlık Usulü ile Kiraya Verilmesi

14. Yat Limanı İşletme Hakkının Bedelsiz Olarak Belediye Şirketine Devredilmesi

## 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.

## 1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

5216 sayılı Kanun'da Büyükşehir Belediyesi 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 4 adet birim belirlenmiştir. Bunlar; Özel Kalem Müdürlüğü, Hukuk Müşavirliği, Teftiş Kurulu Başkanlığı ve İç Denetim Birim Başkanlığı'dır. Doğrudan Başkana bağlı diğer birim olan Genel Sekreterlik idarenin en önemli icra organıdır.

Genel Sekretere doğrudan bağlı 11 adet hizmet birimi bulunmaktadır. Genel Sekretere bağlı üç Genel Sekreter Yardımcısı bulunmakta olup, Belediyenin 11 adet hizmet birimi ise alan ve amaçlarına göre ilgili Genel Sekreter Yardımcılıklarına bağlıdır. Toplamda Belediyenin 26 adet hizmet birimi bulunmaktadır.

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	3081	1428
Sözleşmeli Personel	338	255
Kadrolu İşçi	1448	325
Geçici İşçi	59	0
<b>Toplam</b>	<b>4926</b>	<b>2008</b>
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel		3110

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

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 sekiz adet şirketi bulunmaktadır.

### 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 2022 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

**Tablo 2: 2022 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu**

E-Kod1	Giderin Türü	Geçen Yılandan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Ek Ödenek İle Eklenen Ödenek (TL)	Eklenen/ Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	0,00	308.000.000,00	154.773.619,92	-35.599.915,60	427.173.704,32	427.163.940,43	9.763,89	0,00
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	43.500.000,00	22.258.824,40	-6.890.383,61	58.868.440,79	58.868.440,79	0,00	0,00
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0,00	1.217.500.000,00	1.236.145.822,18	264.813.820,36	2.718.459.642,54	2.711.960.899,11	6.498.743,43	0,00
04	Faiz Giderleri	0,00	318.000.000,00	0,00	15.409.495,72	333.409.495,72	262.398.725,77	0,00	0,00
05	Cari Transferler	0,00	131.000.000,00	46.107.314,68	-55.601.274,23	121.506.040,45	192.516.810,40	0,00	0,00

06	Sermaye Giderleri	0,00	1.227.000.000,00	1.174.214.418,82	271.264.257,36	2.672.478.676,18	2.672.476.305,39	2.370,79	0,00
07	Sermaye Transferleri	0,00	125.000.000,00	20.000.000,00	-106.896.000,00	38.104.000,00	38.104.000,00	-	0,00
08	Borç Verme	0,00	0,00		-	-	-	-	0,00
09	Yedek Ödenek	0,00	200.000.000,00	146.500.000,00	-346.500.000,00	-	-		0,00
<b>Toplam</b>		<b>0,00</b>	<b>3.570.000.000,00</b>	<b>2.800.000.000,00</b>	<b>0,00</b>	<b>6.370.000.000,00</b>	<b>6.363.489.121,89</b>	<b>6.510.878,11</b>	<b>0,00</b>

Bursa Büyükşehir Belediyesinin 2022 mali yılı başlangıç bütçesi ile 3.570.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup yıl içerisinde yapılan 2.800.000.000,00 TL ek bütçe ödeneği ile birlikte 2022 yılı ödenek toplamı 6.370.000.000,00 TL olmuştur. Yıl içinde 6.363.489.121,89 TL bütçe gideri yapılmış, 6.510.878,11 TL ödenek iptal edilmiştir.

**Tablo 3: 2022 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	54.999.999,01	68.303.129,69	887.659,32	67.415.470,37	122,57
03-Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	650.079.999,98	986.076.946,38	2.683.062,65	983.393.883,73	151,27
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	428.000.000,00	132.981.467,81	98.104,00	132.883.363,81	31,05
05- Diğer Gelirler	4.582.209.314,05	5.528.573.860,96	1.130.496,47	5.527.443.364,49	120,63
06- Sermaye Gelirleri	535.995.686,96	62.738.808,90	100.000,00	62.638.808,90	11,69
08-Alacaklardan Tahsilat	0,00	0,00	0,00	0,00	-
09- Red ve İadeler	-1.285.000,00	-	-	-	-
<b>Toplam</b>	<b>6.250.000.000,00</b>	<b>6.778.674.213,74</b>	<b>4.899.322,44</b>	<b>6.773.774.891,30</b>	<b>108,38</b>

2022 mali yılı başlangıç bütçesi ile 3.450.000.000,00 TL gelir bütçesi öngörülmüş olup, yıl içerisinde yapılan 2.800.000.000,00 TL ek bütçe ödeneği ile birlikte 2022 yılı bütçe gelir tahmini 6.250.000.000,00 TL olmuştur.

Buna göre 2022 yılında net bütçe geliri %108,38 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri (%122,57), teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%151,27) ve diğer gelirler (%120,63) beklenenin üstünde, sermaye gelirleri (%11,69) ve alınan bağış ve yardımlar (%31,05) beklenenin altında gerçekleşmiştir.

**Tablo 4: 2022 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu**

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	427.173.704,32	427.163.940,43	100
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	58.868.440,79	58.868.440,79	100
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	2.718.459.642,54	2.711.960.899,11	99,77
04- Faiz Gideri	333.409.495,72	262.398.725,77	78,70
05- Cari Transferler	121.506.040,45	192.516.810,40	158,44
06- Sermaye Giderleri	2.672.478.676,18	2.672.476.305,39	100

07- Sermaye Transferleri	38.104.000,00	38.104.000,00	100
08- Borç Verme	0,00	0,00	-
09- Yedek Ödenekler	0,00	0,00	-
<b>Toplam</b>	<b>6.370.000.000,00</b>	<b>6.363.489.121,89</b>	<b>99,90</b>

2022 mali yılı başlangıç bütçesi ile 3.570.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup, yıl içerisinde yapılan 2.800.000.000,00 TL ek bütçe ödeneği ile birlikte 2022 yılı ödenek toplamı 6.370.000.000,00 TL olmuştur.

Buna göre, 2022 yılında bütçe giderleri %99,90 seviyesinde gerçekleşmiştir. Cari transferlerine ilişkin giderler (%158,44) beklenenin üstünde, diğer giderler ise beklenen düzeyde gerçekleşmiştir.

Belediyenin bütçe gelir ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2021 yılının 2020 yılına, 2022 yılının ise 2021 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

**Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri**

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2020 Yılı (TL) (A)	2021 Yılı (TL) (B)	2022 Yılı (TL) (C)	2021-2020 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2022-2021 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	34.282.792,20	49.267.220,46	68.303.129,69	143,71	138,64
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	362.834.541,87	385.021.816,89	986.076.946,38	106,11	256,11
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	33.329.165,77	51.740.165,39	132.981.467,81	155,24	257,02
Diğer Gelirler	1.937.149.912,06	2.932.964.328,84	5.528.573.860,96	151,41	188,50
Sermaye Gelirleri	148.158.063,52	13.634.865,46	62.738.808,90	9,20	460,14
<b>Toplam</b>	<b>2.515.754.475,42</b>	<b>3.432.628.397,04</b>	<b>6.778.674.213,74</b>	<b>136,45</b>	<b>197,48</b>
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	-3.385.483,74	-3.509.996,81	-4.899.322,44	103,68	139,58
<b>Net Toplam</b>	<b>2.512.368.991,68</b>	<b>3.429.118.400,23</b>	<b>6.773.774.891,30</b>	<b>136,49</b>	<b>197,54</b>

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2022 yılında gelirler bir önceki yıla göre 3.344.656.491,07 TL (%197,54) tutarında artış göstermiştir. Bu çerçevede; teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde 601.055.129,49 TL (%256,11) ve diğer gelirlerde 2.595.609.532,12 TL (%188,50) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur.

**Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri**

Bütçe Giderinin Çeşidi	2020 Yılı (TL) (A)	2021 Yılı (TL) (B)	2022 Yılı (TL) (C)	2021-2020 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2022-2021 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	229.452.177,63	248.635.199,55	427.163.940,43	108,36	171,80
SGK Devlet Prim Giderleri	33.623.771,87	36.789.734,81	58.868.440,79	109,42	160,01
Mal ve Hizmet Alım Gid.	775.345.524,62	1.008.901.259,02	2.711.960.899,11	130,12	268,80
Faiz Giderleri	245.057.119,57	287.869.256,45	262.398.725,77	117,47	91,15
Cari Transferler	94.865.441,12	118.985.866,67	192.516.810,40	125,43	161,80
Sermaye Giderleri	585.013.396,86	949.740.670,90	2.672.476.305,39	162,35	281,39
Sermaye Transferleri	61.370.263,21	99.031.650,60	38.104.000,00	161,37	38,48
<b>Toplam</b>	<b>2.024.727.694,88</b>	<b>2.749.953.638,00</b>	<b>6.363.489.121,89</b>	<b>135,82</b>	<b>231,40</b>

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2022 yılında 2021 yılına göre 3.613.535.483,89 TL (%231,40) tutarında artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2022 yılında mal ve hizmet alım giderlerinde 1.703.059.640,09 TL (%268,80), sermaye giderlerinde 1.722.735.634,49 TL (%281,39) tutarında bir artış olmuştur.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2022 yılı Faaliyet Gideri 5.415.690.419,95 TL, Faaliyet Geliri 8.292.527.973,47 TL olup, Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 2.876.837.553,52 TL olarak gerçekleşmiştir.

Bursa Büyükşehir Belediyesinin doğrudan hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

**Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler**

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Binted A.Ş.	500.000,00	364.000,00	72,80
2	Burulaş	2.492.940.759,15	2.492.940.759,15	100
3	Besaş	36.000.000,00	32.680.080,00	90,78
4	Burfaş	108.978.819,35	108.858.942,65	99,89
5	Burkent A.Ş.	157.607.598,00	157.607.598,00	100
6	Kültür A.Ş.	2.300.000,00	2.300.000,00	100
7	Jeotermal A.Ş.	87.200.000,00	28.569.269,49	32,76
8	Tarım A.Ş.	1.000.000,00	1.000.000,00	100
9	Bursa Büyükşehir Belediyesi Akaryakıt İşletmesi	5.000,00	5.000,00	100
10	Guhem Uzay ve Havacılık Eğitim Merkezi A.Ş.	3.750.000,00	1.250.000,00	33,33
11	Bursa Teknoloji OSB	1.000.000,00	6.000,00	0,6
12	Bursa Tekstil Boyahaneleri OSB	1.600.000,00	96.000,00	6
13	Ulutek Teknopark	16.088.117,49	2.410.000,00	14,98
14	Bursagaz A.Ş.	89.000.000,00	8.900.000,00	10



## **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 itibariyle 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 Yönetim 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, mali bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçler ile iç denetimi kapsayan mali ve diğer kontroller bütünüdür.

Görev ve yetkileri çerçevesinde, mali 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 Resmî 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 mali ve mali 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 Resmî Gazete'de yayımlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ile kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla 18 standart ve bu standartlar için gerekli 79 genel şart belirlenmiştir.

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

### **Kontrol Ortamı Standartları**

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları tam ve açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmiştir. İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yeterlidir. Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans

değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası, tam olarak belirlenmiş ve Kurum çalışanlarına duyurulmuştur. Hassas görevlere ilişkin prosedürler, tam olarak belirlenmiş ve Kurum çalışanlarına duyurulmuştur.

### **Risk Değerlendirme Standartları**

Stratejik plan, zamanında yayımlanmış ve içerik açısından mevzuata uygun hazırlanmıştır. İdare performans programı içerik olarak mevzuata uygun şekilde hazırlanmış ve zamanında yayımlanmıştır. İdare iç kontrol risklerini tam ve doğru şekilde belirlemiştir. Risklerin değerlendirilmesine yönelik çalışmalar yapılmıştır.

### **Kontrol Faaliyetleri Standartları**

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmıştır ve personele duyurulmuştur. İdare tarafından yetki devirleri mevzuata uygun yapılmıştır. İdarede yapılan görevlendirmelerde, bunlar farklı kişiler arasında dağıtılarak “görevler ayrılığı” ilkesine uyulmuştur. İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri ve sorumluları belirlenmiştir. Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar’a uygun olarak kurulmuştur. Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi mevcuttur.

### **Bilgi ve İletişim Standartları**

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır. İdarenin Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı mevcuttur ve içerik olarak Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği’ne uygundur.

### **İzleme Standartları**

İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi, yılda en az bir kez değerlendirilmekte ve değerlendirme sonuçları İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kuruluna raporlanmaktadır. Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmuş olup, 7 iç denetçi kadrosu bulunmaktadır. Bu kadrolardan 2’si doludur. İç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin denetim çalışmaları mevcuttur ancak raporlamada aksaklıklar bulunmaktadır.

---

## 6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Bursa Büyükşehir Belediyesi 2022 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

## 7. DENETİM BULGULARI

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

### A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

#### **BULGU 1: Uzun Vadeli Borçlanmaya İlişkin Faiz Tutarlarının Tamamının Borçlanmanın Yapıldığı Yıl Giderleştirilmesi**

Bankalardan kullanılan kredilere ilişkin oluşan faiz tutarlarının tamamının, dönemsellik ilkesine aykırı olacak şekilde kredinin alındığı yıl giderleştirildiği tespit edilmiştir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin “*Temel kavramlar*” başlıklı 5'inci maddesinde “*Dönemsellik*” kavramına ilişkin olarak; kamu idarelerinin faaliyetlerinin, belirli dönemlerde raporlanacağı ve her dönemin faaliyet sonuçlarının diğer dönemlerden bağımsız olarak saptanacağı öngörülmüştür.

Aynı Yönetmelik'in “*Faiz giderleri ve faiz gelirleri*” başlıklı 36'ncı maddesinde; kamu idarelerinin yaptıkları borçlanmalar dolayısıyla tahakkuk eden faizlerin ilgili oldukları dönemlere gider yazılacağı ifade edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 381 Gider Tahakkukları Hesabının işleyişine ilişkin 291'inci maddesinde; uzun veya kısa vadeli borçlara ilişkin ay sonlarında tahakkuk ettirilen ve gelecek aylarda ödenecek olan işlemiş faiz tutarlarının 630 Giderler Hesabına borç, 381 Gider Tahakkukları Hesabına alacak kaydedileceği açıklanmıştır.

Aynı Yönetmelik'in 481 Gider Tahakkukları Hesabının niteliğine ilişkin 338'inci maddesinde; bu hesabın tahakkuk etmiş giderlerden kaynaklanan ancak, içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemden sonraki dönemlerde ödenebilir duruma gelecek olan borçların izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Anılan mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde; idarelerin borçlanmalarına ilişkin faiz giderlerinin borçlanma sözleşmesi imzalandığı anda peşinen giderleştirilemeyeceği, ödeme planlarında belirtilen faiz tutarlarının ay sonlarında tahakkuk ettirilmesi gerektiği, tahakkuk tarihinde ödenecek faiz tutarları için 381 Gider Tahakkukları Hesabının kullanılmasına gerek olmadığı, tahakkuk etmiş ancak sonraki aylarda ödenecek faizlerin ise 381 Gider Tahakkukları Hesabına kaydedilmesi gerektiği anlaşılmaktadır. Zira borçlanmalara ilişkin faiz giderleri, süreye bağlı edimler olup, ödeme planlarında belirtilen aylar itibariyle tahakkuk etmektedir.

Ancak yapılan incelemede, Kurum tarafından cari yıldan önceki dönemlerde alınan uzun vadeli kredilere ilişkin ödeme planlarında gösterilen faiz giderlerinin tamamının, dönemsellik ilkesine aykırı olarak kredilerin alındığı yıl giderleştirildiği, karşılığında ise 381 ve 481 Gider Tahakkukları Hesabının kullanıldığı görülmüştür. 2022 yılını ilgilendiren 300.413.028,37 TL tutarındaki faiz giderinin, kredilerin alındığı yıl gider yazılması nedeniyle cari dönemde 630 Giderler Hesabı söz konusu tutar kadar eksik görünmektedir.

Bu itibarla, banka kredilerine ilişkin oluşan faiz tutarlarının tamamının, kredinin kullanıldığı yıl giderleştirilmesi hatalı bir uygulama olup, kredi faizlerinin mali yılı ilgilendiren tutarının dönemsellik ilkesinin bir gereği olarak ilgili faaliyet döneminde gider yapılması gerektiği sonucuna varılmıştır.

## **BULGU 2: İşletme Hakkı Şirketlere Devredilen Taşınmazların Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabında Takip Edilmemesi**

Kurumun mülkiyetinde veya tasarrufunda bulunan taşınmazlardan; otopark, büfe, çay bahçesi ve sosyal tesis gibi vasıflara sahip bir kısım yerlerin işletme haklarının, Meclis Kararları ile Kuruma ait şirketlere devredilmesine rağmen söz konusu taşınmazların 256 Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabında takip edilmediği görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabının niteliğini açıklayan 200'üncü maddesinde, bu hesabın, hizmet imtiyaz sözleşmesine konu maddi duran varlıkların izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiş olup, "Hesabın işleyişi" başlıklı 201'inci maddesinde ise; mahalli idarelere ait maddi duran varlıklardan hizmet imtiyaz

sözleşmesine konu edilenlerin işletme süresinin başladığı tarihte bu hesaba borç, ilgili maddi duran varlık hesabına alacak kaydedileceği, hizmet imtiyaz sözleşmesinin sona erdiğinde ise hizmet imtiyaz varlıklarının kayıtlı değerleri üzerinden bu hesaba alacak, ilgili maddi duran varlık hesabına borç kaydedileceği belirtilmiştir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere hizmet imtiyaz sözleşmesine konu edilen otopark, büfe, çay bahçesi ve sosyal tesis gibi taşınmazların, işletme süresinin başladığı tarihten itibaren ilgili varlık hesaplarından çıkarılıp 256 Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabında takip edilmesi gerekmektedir.

Bu bağlamda, Kurum tarafından farklı tarihlerde alınan Meclis Kararlarına istinaden işletme hakları belediye şirketlerine devredilen; otopark, büfe, çay bahçesi ve sosyal tesis gibi taşınmazların ilgili duran varlık hesabından çıkarılarak, 256 Hizmet İmtiyaz Varlıkları Hesabına aktarılması gerektiği sonucuna varılmıştır.

### **BULGU 3: Kayıtlı Taşınmazların Güncellemelerinin Mevzuatta Belirtilen Yöntemler Dışında Yapılması**

Bursa Büyükşehir Belediyesinin hesaplarında kayıtlı olan taşınmazların bilimsel yöntemler kullanılarak gerçeğe uygun değerlendirme ve güncellemelerinin yapılması yerine, gelir idaresinden alınan tarifelerle ya da yeniden değerlendirme oranı baz alınarak yapıldığı görülmüştür.

“Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik” in “*Kayıt ve kontrol işlemleri*” başlıklı 5’inci maddesinin ikinci fıkrasında :

*“Ek 1’deki Kayıt Planının “Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar” başlığı altında yer alan taşınmazlar maliyet bedeli üzerinden, bu taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenemeyenler ise rayiç değerleri üzerinden kayıtlara alınır. Ancak;*

*a) Ek 1’deki Kayıt Planının “Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar” başlığı altında yer alan taşınmazlardan maliyet ve rayiç bedeli belirlenemeyen taşınmazlar,*

*b) Ek 1’deki Kayıt Planının “Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazlar” başlığı altında yer alan taşınmazlardan sadece ekonomik olarak değerlendirmeye konu olanlar ile kamusal ihtiyaçlarda kullanılan taşınmazlar,*

*c) Ek 1’deki Kayıt Planının “Orta Malları” başlığı altında yer alan taşınmazlar,*

*ç) Ek 1’deki Kayıt Planının “Genel Hizmet Alanları” başlığı altında yer alan*



*taşınmazlar,*

*d) Bakanlık tarafından iz bedeli ile takip edilmesine karar verilen taşınmazlar, iz bedeli üzerinden kayıtlara alınır.*

*4 üncü fıkrasında ise Taşınmazların kayıtlara alınan değeri, 3/5/2005 tarihli ve 2005/8844 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre **güncellenir.***

*hükümleri bulunmaktadır.*

*Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde;*

*n) **Gerçeğe uygun değer:** Piyasa koşullarında muvazaasız bir işlemde bilgili ve istekli taraflar arasında bir varlığın el değiştirmesi veya bir borcun ödenmesi için belirlenen tutarı, ifade ettiği belirtilmektedir.*

*Aynı Yönetmelik'in "Maddi duran varlıkların kayıt değerleri" başlıklı 26'ncı maddesinin dördüncü fıkrasında, "Herhangi bir maliyet yüklenilmeksizin edinilen maddi duran varlıklar, gerçeğe uygun değeriyle muhasebeleştirilir. Varlığın gerçeğe uygun değeri bilinmiyorsa idarece tespit edilen değeri esas alınır."*

*Beşinci fıkrasında ise, "Maddi duran varlıklardan, gelecekteki ekonomik fayda veya hizmet sunumu potansiyelinde, amortisman ya da itfa suretiyle oluşacak kaybın üzerinde bir kaybın oluşması durumunun idarece tespit edilmesi halinde değer düşüklüğü karşılığı ayrılır. Değer düşüklüğü karşılığı, nakit üretmeyen maddi duran varlığın geri kazanılabilir hizmet tutarı ya da nakit üreten maddi duran varlığın geri kazanılabilir tutarı ile net defter değeri karşılaştırılarak ayrılır. Geri kazanılabilir hizmet tutarı ya da geri kazanılabilir tutar, varlığın satış maliyetleri düşülmüş **gerçeğe uygun değeri** ile kullanım değerinin karşılaştırılması sonucunda bulunan yüksek değeri ifade eder. **Kullanım değeri** ise nakit üreten varlıklar için gelecekte elde edilmesi beklenen nakit akışlarının bugünkü değeri, nakit üretmeyen varlıklarda ise varlığın **kalan hizmet potansiyelinin** bugünkü değeridir. Varlığın satış maliyetleri düşülmüş gerçeğe uygun değeri ya da kullanım değerinden herhangi birinin defter değerini aşması durumunda karşılaştırma yapılmasına ve karşılık ayrılmasına gerek yoktur."*

*denilmektedir.*

*Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'e göre taşınmazlar kural olarak maliyet bedeli üzerinden, maliyet bedeli tespit edilemeyenler ise rayiç değerleri*

üzerinden kayıt altına alınmalıdır. Kayıtların güncellenmesi için ise Genel Yönetim muhasebe yönetmeliğine atıfta bulunulmuştur. Ancak ilgili yönetmelikte kayıt altındaki taşınmazların değerlerinin nasıl güncelleneceğine dair somut bir hüküm bulunmamakla birlikte, “ gerçeğe uygun değer” ve “kullanım değeri” kavramından yada idarece tespit edilmesi gerektiğinden bahsedilmiştir.

Ayrıca taşınmazın değer kaybına uğraması halinde, değer düşüklüğü karşılığı ayrılacağından söz edilmiştir. Bu hesabı yapabilmek için gerçeğe uygun değeri yada kullanım değerini tespit etmek gerekmektedir. Bu iki kavramdan yola çıkarak idare taşınmazın değerini güncelleyebilir.

İdare hangi kavramı baz alırsa alsın, taşınmazların değerlerinin güncellenebilmesi için öncelikle taşınmaz değerlemesinin bilimsel yöntemlerle objektif olarak yapılmış olması sağlanmalıdır.

Taşınmaz değerlemesi demek, parselin durumuna uygun yöntemlerden birini kullanarak taşınmazın o andaki rayiç bedelini belirlemektir. Adil bir değer tahmini için,

a) Bütün temel bilgi ve belgelerin elde edilmesi,

b) Bunları doğru yorumlamak ve değerlendirebilmek için kavramların açık tanımının yapılması gerekmektedir.

Taşınmaz değerlerini saptamak için pek çok yöntem kullanılsa da en çok bilinen yöntemler karşılaştırma, nominal değerlendirme, gelir (indirgenmiş nakit akımı) ve maliyet yöntemleridir.

Mevzuatta geçen “Kullanım değeri” taşınmazdan gelecekte beklenen getirilerin net bugünkü değeri (indirgenmiş nakit akımı analizi) ile paralellik arz etmektedir. Gerçeğe uygun değer ise nominal değerlendirme yöntemi ile bulunabilecektir. Nominal değerlendirme yönteminde öncelikle taşınmazın değerini etkileyen faktörler (ana yola yakınlık, altyapı, gürültü, jeolojik durum vs. ) belirlenip ardından onlara puanlar verilerek faktörlerin ağırlıkları tespit edilmekte ve son olarak nominal taşınmaz değer haritaları oluşturulmaktadır.

Taşınmaz değerlendirme yöntemlerinde taşınmaza ilişkin veri tabanının oluşturulması ve bu veri tabanında konumsal bilginin ağırlıklı olması gerekmektedir. Yeryüzüne ait bilgileri belirli bir amaca yönelik olarak toplama, bilgisayar ortamında depolama, güncelleştirme, kontrol etme, analiz etme ve görüntüleme gibi işlemlere olanak sağlayan bir karar destek sistemi olan Coğrafi Bilgi Sistemleri (CBS) taşınmaz değerlemesi adına kullanılabilir.

Kamu İdaresi cevabında, taşınmaz değerlendirme ve güncellemelerinin sağlıklı yapılabilmesi kapsamında, 2021 yılsonu itibari ile çalışmalara başlanıldığını ve bu çalışmalar doğrultusunda 2022 yılı başından itibaren özel bir firma ile anlaşma yapılmak sureti ile BELKED isimli Emlak Yönetimi programının devreye alındığını, ancak programın işlevselliğinin artırılması için geliştirme süreçlerine yönelik çalışmaların devam etmekte olduğunu, çalışmaların akabinde taşınmazların güncel değerlerine ilişkin verilerin daha sağlıklı ve bilimsel yöntemlere uygun olarak belirlenmesinin hedeflendiğini ifade etmiştir.

Sonuç olarak, İdarenin söz konusu çalışmalara hız vererek taşınmazların mali tablolarda doğru ve güvenilir bilgi üretmesini sağlaması yerinde olacaktır.

#### **BULGU 4: Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Gerçeği Yansıtması**

İller Bankası A.Ş.'ye ödenen ortaklık paylarının, 240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında, olması gerekenden farklı bir tutarla kayıt altına alındığı tespit edilmiştir.

6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun'un "*Ortaklık yapısı ve sermaye*" başlıklı 4'üncü maddesinin birinci fıkrasında; Bankanın ortaklarının il özel idareleri ve belediyeler olduğu, üçüncü fıkrasında ise; ilgili mevzuatı gereğince her ay Hazine ve Maliye Bakanlığı ile İller Bankası tarafından dağıtılacak vergi gelirleri paylarının toplamı üzerinden aylık olarak yüzde iki oranında kesilecek miktarın, Bankanın ödenmiş sermayesine ekleneceği hüküm altına alınmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "*Hesabın niteliği*" başlıklı 178'inci maddesinde; 240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının kanuni yetkilere dayanılarak mali kuruluşların sermayesine iştirak edilen tutarların izlenmesi için kullanılacağı, hesaba ilişkin işlemleri belirten 179'uncu maddesinde ise, mali kuruluşlara gerek nominal sermaye gerekse aynı sermaye transferi şeklindeki iştiraklerin gerçeğe uygun değeri ile bu hesaba kaydedileceği, sermayesine iştirak edilen mali kuruluşlara nakdi veya aynı sermaye şeklindeki katılımların bu hesaptaki kayıtlı tutarları ile ilgili mali kuruluşların öz kaynak hesaplarında karşılık olarak yer alan tutarlarının eşit olması gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri bir arada değerlendirildiğinde, belediyelerin İller Bankasının ortağı olduğu, vergi gelirleri paylarından her ay kesilen yüzde iki oranındaki tutarların belediyenin İller Bankası sermayesine iştiraki olarak eklendiği, her ay kesilen bu tutarların muhasebe birimleri tarafından 240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında

izlenmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

Ancak yapılan incelemede; söz konusu hesapta 371.242.600,85 TL tutarında bir kaydın yer aldığı, oysa İller Bankası veri tabanından alınan bilgilere göre Kurumun ortaklık payının 456.422.046,14 TL olduğu tespit edilmiştir. Sonuç olarak, 240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı bilançoda 85.179.445,29 TL eksik görünmekte olup, denkliğin sağlanması gerektiği sonucuna varılmıştır.

#### **BULGU 5: Merkezi İdare Vergi Gelirlerinden Alınan Payların Tahakkuk Kaydının Yapılmaması**

İller Bankası Anonim Şirketi (İLBANK) tarafından merkezi idare vergi gelirlerine ilişkin gönderilen payların tahakkuk kayıtlarının yapılmadığı görülmüştür.

5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'un "*Payların hesaplanması ve oranı*" başlıklı 2'nci maddesinin üçüncü fıkrasına göre; büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 6'sı ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların yüzde 30'u büyükşehir belediye payı olarak ayrılır.

Aynı Kanun'un "*Payların ayrılmasına ve gönderilmesine ilişkin esaslar*" başlıklı 3'üncü maddesinin birinci fıkrasına göre; paylar Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından aylık olarak hesaplanır. Hazine ve Maliye Bakanlığı büyükşehir belediye paylarını 5'inci maddede belirtilen esaslara göre paylaştırarak bu belediyelere doğrudan, il özel idareleri ve diğer belediyelerin paylarını ise ilgili idarelere aktarılmak üzere tahsil edilen ayı takip eden ayın sonuna kadar İLBANK'a aktarır. İLBANK, payları 4'üncü ve 5'inci maddelerde belirtilen esaslara göre müteakip ayın en geç onuncu günü mesai saati sonuna kadar ilgili idarelere gönderir.

Kanun'un "*Belediye paylarının tahsisine ilişkin esaslar*" başlıklı 5'inci maddesinin üçüncü fıkrasında ise; 2'nci maddenin ikinci fıkrasına göre ayrılan büyükşehirlerdeki ilçe belediyeleri payının; yüzde 90'luk kısmının ilçelerin nüfusuna, yüzde 10'luk kısmının ise ilçelerin yüzölçümüne göre dağıtılacağı, hesaplanan tutardan yüzde 30'luk büyükşehir belediyesi payının ayrılmasından sonra kalan miktarın büyükşehir ilçe belediyelerinin hesabına İLBANK tarafından aktarılacağı belirtilmiştir.

Aynı maddenin dördüncü fıkrasında ise, 2'nci maddenin üçüncü fıkrasına göre ayrılan yüzde 6'lık büyükşehir belediye payının yüzde 60'ının doğrudan ilgili büyükşehir belediyesi hesabına aktarılacağı, kalan yüzde 40'luk kısmının yüzde 70'inin nüfusa, yüzde 30'unun ise yüzölçümü esasına göre büyükşehir belediyeleri arasında dağıtılacağı ifade edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "*Kayıt zamanı*" başlıklı 50'nci maddesine göre; bir ekonomik değer yaratıldığında, başka bir şekle dönüştürüldüğünde, mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirilir. Bütün malî işlemlerin muhasebeleştirilmesi ve her muhasebe kaydının belgeye dayanması gerekmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabının niteliğini açıklayan 86'ncı maddesinde bu hesabın; mevzuatı gereğince tahakkuk ettirilen faaliyet alacakları ile duran varlıklar ana hesap grubu içerisindeki gelirlerden alacaklar hesabında kayıtlı tutarlardan dönem sonunda vadesi bir yılın altına inenler ve bunlardan yapılan tahsilât ve terkinlerin izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir.

Söz konusu Yönetmelik'in 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabına ilişkin işlemleri düzenleyen 87'nci maddesinde ise, ilgili servislerce tahakkuk bordroları ile ya da tahakkuk fişleri ile muhasebe birimine bildirilen gelirlerden alacak tahakkuklarının, düzenlenecek muhasebe işlem fişiyle ilgili hesaplara alınarak tahakkuk kayıtlarının yapılacağı, gün içindeki gelirlerden alacak tahakkuklarının gün sonuna kadar muhasebe servisine bildirileceği ve ilgili mevzuatı uyarınca diğer kamu idarelerinden alınması gereken yardımlar, paylar veya benzeri gelirler ile nakden alınacak hasılat ve kâr paylarının da tahakkuk ettiğinde gelirlerden alacaklar hesabına kaydedileceği belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, İLBANK tarafından Bursa Büyükşehir Belediyesine 2022 yılı içerisinde merkezi idare vergi gelirlerinden aktarılan pay toplamının 116.818.726,53 TL olduğu görülmüştür. Bahsi geçen paya ilişkin olarak merkezi idare tarafından doğrudan belediye hesaplarına bir aktarım söz konusu değildir. Aktarılan payların tamamı İLBANK aracılığıyla gerçekleşmektedir. Bu kapsamda İLBANK sisteminden (İlbank Belediye Bilgi ve Veri Bankası) belediyeye aktarılacak olan paylar, birkaç gün öncesinden ilgili belediyenin İLBANK sistem kullanıcısı tarafından görülmektedir. Dolayısıyla bir ekonomik değer yaratıldığında, başka bir şekle dönüştürüldüğünde, mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirilmesi söz konusu olduğundan, İLBANK

tarafından merkezi idare vergi gelirlerine ilişkin gönderilen payların tahakkuk kayıtlarının da yapılması gerekmektedir.

Sonuç olarak, yukarıdaki mevzuat hükümlerinden ve açıklamalardan anlaşılacağı üzere, alınması gereken paylar tahakkuk ettiğinde, 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabının alt kodu olan 05.02.02.51 Merkezi İdare Vergi Gelirlerinden Alınan Paylar kodunda izlenmesi uygun olacaktır.

## **B. DİĞER BULGULAR**

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

### **BULGU 1: Gelirlerden Alacaklar Hesabının Alt Hesap Kodlarının Belirli Dönemler İtibari ile Alacak Bakiyesi Vermesi**

120 Gelirlerden Alacaklar Hesabının yangın sigortası vergisi, alt yapı geçiş hakkı ücreti, eğlence vergisi gibi gelirlerin takip edildiği alt hesaplarının yıl boyunca aylık dönemlerde alacak bakiyesi verdiği tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabına ilişkin işlemleri düzenleyen 87'nci maddesinde, ilgili servislerce tahakkuk bordroları ya da tahakkuk fişleri ile muhasebe birimine bildirilen gelirlerden alacak tahakkuklarının, düzenlenecek muhasebe işlem fişiyle ilgili hesaplara alınarak tahakkuk kayıtlarının yapılacağı, gün içindeki gelirlerden alacak tahakkuklarının gün sonuna kadar muhasebe servisine bildirileceği hüküm altına alınmıştır.

Aynı Yönetmelik'in 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabının işleyişini açıklayan 88'inci maddesinde ise gelir tahakkuk tutarlarının bu hesaba borç, 600 Gelirler Hesabına alacak kaydedileceği; bu hesaptaki kayıtlı alacaklardan ise nakden veya mahsuben yapılan tahsilatların bu hesaba alacak ve ilgili hesaplara borç kaydedileceği ifade edilmiştir.

Buradan da anlaşılacağı üzere 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabına, gelir tahakkuku sırasında öncelikle borç kaydı ile giriş yapılması ve daha sonra ilgili gelirin tahsilatı ile birlikte bu hesaba alacak kaydı yapılarak çıkışın sağlanması gerekmektedir.

Ancak, Kurumun muhasebe kayıtları üzerinde yapılan inceleme neticesinde, aktif

karakterli bir hesap olan 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabının bazı alt hesaplarının, aylık dönemlerde tahakkuk kaydı yapılmaksızın öncelikle tahsilat aşamasında alacak çalıştırıldığı ve ay sonlarında ise tahakkuk kaydı yapılarak muhasebe denkliğinin sağlandığı tespit edilmiştir. Buradan hareketle 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabıyla ilgili alt hesapların yıl içinde muhasebe tekniğine aykırı olarak alacak bakiyesi verdiği ve bu suretle yapılacak dönem içi değerlendirmelerde mali tablo kullanıcılarına hatalı veri üretilmesine neden olduğu tespit edilmiştir.

Yer verilen mevzuat hükümleri ve yapılan açıklamalar gereğince mali tablo kullanıcıları açısından dönem içi hatalı değerlendirme oluşmaması için aktif karakterli bir hesap olan 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabına mevzuata uygun olarak tahsilat kayıtlarından önce tahakkuk kayıtlarının yapılması gerektiği sonucuna varılmıştır.

## **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 "*İndirilemeyecek katma değer vergisi*" başlıklı 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 Kurumun 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 8: Hatalı KDV Kaydına İlişkin Örnekler**

Yevmiye No	Alınan Mal, Hizmet ve Yapım İşleri	KDV Tutarı (TL)
21838	İdare Malı Bitüm ile İznik, Orhangazi ve Gemlik İlçeleri Asfalt Kaplama Yama Yapım İşİ 2. Hakediş	7.681.885,78
20275	Bursa İli Adliye Kavşağı İnşaatı Yapım İşİ 7. Hakediş	2.413.094,16
19642	Yeşil Alan Bakımı ve Çevre Düzenlenmesi Hizmeti Alım İşİ 8. Hakediş	7.502.962,32
18950	Evde Hasta Bakım, Ambulansla Hasta Nakil ve Ev Temizliği Hizmeti 34. Hakediş	614.705,28
744	Faliyet Kitapçığı Bastırılması İşİ	17.730,00
11392	Yunuseli Havalanında Gençlik ve Spor Etkinliklerinde Kullanılmak Üzere 3 Adet Konteyner Alımı İşİ	38.610,00



Kurumun 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 Grubu ve 25 Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubundaki ilgili hesaplara ilişkin tutarların olması gerekenden daha düşük tutarlarda 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.

Sonuç olarak, 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.

### **BULGU 3: Belediye Tarafından Kendi Şirketine Devredilen Taşınmazların Pazarlık Usulü İle Kiraya Verilmesi**

Büyükşehir Belediyesi tarafından 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 26'ncı maddesi kapsamında ihalesiz olarak belediye şirketine devredilen yerlerin, şirket tarafından pazarlık usulü ile üçüncü şahıslara kiraya verildiği görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "*Kapsam*" başlıklı 1'inci maddesinde; genel bütçeye dâhil idareler, özel bütçeli idareler, özel idare ve belediyelerin kiralama işlemlerinin bu Kanun hükümlerine göre yürütüleceği ifade edilmiştir.

5216 sayılı Kanun'un "*Şirket kurulması*" başlıklı 26'ncı maddesinde;

Büyükşehir belediyelerinin mülkiyeti veya tasarrufundaki hafriyat sahalarını, toplu ulaşım hizmetlerini, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçelerini işletebileceği; ya da bu

yerleri belediye veya bağlı kuruluşlarının % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebileceği, ancak bu yerlerin belediye şirketlerince üçüncü kişilere devri halinde ise 2886 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanacağı ifade edilmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, özel hukuk tüzel kişiliğine sahip olan belediye şirketleri, 2886 sayılı Kanun hükümlerine tabi değildir. Ancak 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesi gereğince, bu madde kapsamında ihalesiz olarak şirketlere devredilen yerlerin üçüncü kişilere kiralanmasında 2886 sayılı Kanun hükümlerine uyulması gerekmektedir.

2886 sayılı Kanun ile ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması esas kılınmış, Kanun kapsamındaki işlerde tekliflerin gizli olarak verilmesini sağlayan kapalı teklif usulünün temel usul olduğu belirtilmiş ve istisnai olarak sadece Kanun'un 51'inci maddesinde sayılan işlerin pazarlık usulüyle yaptırılabilmesi hüküm altına alınmıştır.

Söz konusu 51'inci maddenin (g) bendinde ise, *“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”* nin pazarlık usulü ile ihale edilebileceği belirtilmiştir.

Kanun'da geçen *“Devletin özel mülkiyetindeki”* ve *“Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler”* ifadeleri ile Hazineye ait olan taşınmazlar tarif edilmekte olup, belediyelerin veya belediye şirketlerinin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazların bu kapsamda değerlendirilmesi mümkün değildir.

Kanun'un diğer maddelerinde yer alan *“idare”* kavramı yerine 51/g maddesinde *“Devlet”* kavramı kullanılmıştır. Hatta aynı maddenin (f) bendinde yine *“idare”* kavramına yer verilmiştir. Kanun'a tabi kurumlar için *“idare”* kavramı kullanılırken (g) bendinde *“idarelerin özel mülkiyetinde”* ibaresi yerine *“Devletin özel mülkiyetinde”* ve *“Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler”* ibarelerine yer verilmiş olması (g) bendinin özel anlamları ve içeriğine işaret etmektedir.

Yapılan incelemede; Büyükşehir Belediyesi tarafından 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı

maddesi kapsamında yüzde elliden fazla hissedarı olduğu BURFAŞ A.Ş.'ye devredilen çay bahçesi, büfe, sosyal tesis ve kafeterya gibi vasıflara sahip 22 adet işletmenin şirket tarafından üçüncü kişilere 2886 sayılı Kanun'un 51/g maddesine istinaden pazarlık usulü ile kiraya verildiği, 4 adet yerin ise doğrudan şirketin Yönetim Kurulu Kararınca üçüncü kişilere kiraya verildiği tespit edilmiştir.

Bu itibarla, Belediyenin mülkiyetinde olup 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesi kapsamında belediye şirketine ihalesiz olarak devredilen yerlerin, şirket tarafından ihale edilmeden üçüncü şahıslara kiraya verilmesinin, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine uygun olmadığı sonucuna varılmıştır.

#### **BULGU 4: Birinci Sınıf Gayrisihhî Müesseselere 2022 yılında Dahil Edilen Üretim Tesislerine İlişkin Tespit, Denetim ve Ruhsatlandırma Çalışmalarının Başlatılmaması**

Birinci sınıf gayrisihhî müesseselerini ruhsatlandırmak ve bu müesseseleri denetlemek görev, yetki ve sorumluluğu 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile büyükşehir belediyelerine verildiği halde, 25.08.2022 tarih ve 31934 sayılı Resmi gazetede yayımlanan 5987 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Birinci Sınıf Gayrisihhî Müesseseler listesine dahil olan üretim tesislerinin ruhsatlandırma ve denetim çalışmalarına başlanılmadığı görülmüştür.

5216 sayılı Kanun'un "*Büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları*" başlıklı 7'nci maddesinin; (i) fıkrasında;

*"Sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak çevrenin, tarım alanlarının ve su havzalarının korunmasını sağlamak (...)"*, (j) fıkrasında; "*Gıda ile ilgili olanlar dâhil birinci sınıf gayrisihhî müesseseleri ruhsatlandırmak ve denetlemek, yiyecek ve içecek maddelerinin tahlillerini yapmak üzere laboratuvarlar kurmak ve işletmek.*" denilmektedir.

9207 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in "*Gayrisihhî Müesseseler*" başlıklı 3'üncü Bölümünün "*İnceleme kurulları*" başlıklı 15'inci maddesinin ikinci fıkrasında: "*Büyükşehir belediyelerinde birinci sınıf gayrisihhî müesseseleri inceleme kurulu, beş kişiden az olmamak üzere büyükşehir belediye başkanı veya görevlendireceği yetkilinin başkanlığında çevre, sağlık, hukuk, imar ve kışat birimleri görevlileri, sanayi ve ticaret il müdürlüğü temsilcisi, ilgili meslek odalarının temsilcileri ile tesisin özelliğine göre belediye başkanı tarafından belirlenecek diğer kuruluş temsilcilerinden oluşur.*" denilmektedir.

25.08.2022 tarih ve 31934 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 5987 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Birinci Sınıf Gayrisihhi Müesseseler listesine dahil olan üretim tesisleri;

### **1-Enerji Sanayii**

-Toplam ısıl gücü 10 megavat (MW) ve üzeri kapasitede olan fotovoltaik güneş enerjisine dayalı elektrik santralleri,

-Toplam ısıl gücü 20 megavat (MW) ve üzeri kapasitede olan tavuk veya büyükbaş hayvan dışkısından elektrik üretim tesisleri,

-Jeotermal kaynaklı seracılık tesisleri,

-Toplam biyogaz depolama kapasitesi 500 m<sup>3</sup> ve üzeri olan atıklardan enerji ve gübre üretim tesisleri

### **2-Metalurji ve Makine Sanayii**

-Krom kaplama tesisleri,

-Alüminyum aksesuarları, sac ve alüminyum tutunma boruları imalat tesisleri,

-1350 DWT ve üzeri ağırlıktaki deniz araçlarının ticari amaçlı liman, iskele ve rıhtım işletmeleri (yolcu taşıma amaçlı olarak kullanılan iskele ve limanlar hariç),

-Endüstriyel filtre üretim tesisleri,

### **3-Maden sanayi**

### **4-Kimya Sanayii**

-Dağıtım ve toplam depolama kapasitesi 500 m<sup>3</sup> ve üzeri olan medikal gaz satış yerleri,

-Medikal gaz depolama tesisleri,

-Adblue, cam suyu, dizel yakıt katkısı üretim tesisleri,

-Boya üretim atölyeleri,

-50 HP ve üzeri motor gücü kullanan metalin kauçuk ile kaplama tesisleri,

-500 HP ve üzeri motor gücü kullanan metalin fosfalt ile kaplama tesisleri

-500 HP ve üzeri motor gücü kullanan boru pazarlama, showroom ve pazarlama amaçlı üretim -gösterisi

-PCR ve Real Time PCR mastermix kit üretim tesisleri

### **5-Petrokimya Sanayii**

-Biyodizel depolama tesisleri

### **6-Gıda Maddeleri, İçkiler, Yemler ve Tarımsal Ürünler Sanayii**

-100 kesim ünitesi/gün ve üzeri büyükbaş ve küçükbaş kesim tesisleri (her bir kesim ünitesi eşdeğeri; 1 baş sığır, 2 baş devekuşu, 4 baş domuz, 8 baş koyun, 10 baş keçi, 130 baş tavşan),

-50.000 adet/gün ve üzeri tavuk ve eşdeğeri diğer kanatlılar kesim tesisleri (her bir kesim ünitesi eşdeğeri; 1 adet hindi = 7 adet tavuk)

-30 ton/gün ve üzeri kapasiteli zeytin işleme ve kontinü sistem zeytinyağı üretim tesisleri

-Protein çözültisi ve tozu üretim tesisleri,

-Evcil hayvanlar için hazır gıda imalatı,

-500 kg/gün ve üzeri kapasiteli kemik suyu ve tavuk suyu üretim tesisleri,

### **7-Atık İşleme Sanayi**

-100 ton ve üzeri kapasiteli deniz araçlarından kaynaklanan atıkların toplanması tesisleri,

-Tehlikeli atık ara depolama ve atıktan üretilmiş yakıt üretim tesisleri

-Aritma çamurları bertaraf ve değerlendirme tesisleri

-Atık barajı tesisleri

-Atıkların işlenerek biyogaz elde edildiği ve toplam biyogaz depolama kapasitesi 500 m<sup>3</sup> ve üzeri olan biyometanizasyon tesisleri

-Toplam ısı gücü 20 megavat (MW) ve üzeri kapasiteli atık yakma tesisleri,

-Atık işleme entegre tesisleri

### **8-Tekstil Sanayii**

-Blok ve levha sünger üretim tesisleri

### **9-Diğerleri**

-500 HP ve üzeri motor gücü kullanan römork çelik konstrüksiyon imalat tesisleri

-50 ton/yıl üzeri kapasiteli cıvata saplama, sıcak dövme tesisleri,

-Özel amaçlı motorlu kara taşıtları imalat tesisleri,

-500 HP ve üzeri motor gücü kullanan rulo sac açma, doğrultma, boy kesme işlemi ve çelik konstrüksiyon üretim tesisleri

-100 HP üzeri motor gücü kullanan su işletmeleri

-Kâğıt üretimi tesisleri

-Liman tesisleri,

-Kağıt toplama, ayırma ve geri dönüşüm işlemi sonrası gri karton üretim tesisleri

Yapılan incelemede, maden sanayii başlığı hariç birinci sınıf gayrisihhi müesseseler sınıfında yer alan tüm başlıklara yeni üretim tesisleri eklenmiş olmasına rağmen, idare tarafından durum tespitine ilişkin bir işlemin başlatılmadığı anlaşılmıştır. Çevre Koruma ve Kontrol Dairesi Başkanlığı tarafından 2022 yılında verilen ruhsatlara bakıldığında ise mevzuata eklenen birinci sınıf gayrisihhi üretim tesislerinin yer almadığı görülmüştür.

Yukarıda yer alan liste ve mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, birinci sınıf gayrisihhi müesseseleri ruhsatlandırmak ve bu müesseseleri denetlemek Büyükşehir Belediyesinin görevleri arasına girmektedir. Bu görev dolayısıyla, söz konusu tesislerin birinci sınıf gayrisihhi müessese ruhsatlarına ilişkin olarak tespit, denetim ve ruhsat verme çalışmalarının yapılması gerekmektedir.

#### **BULGU 5: Büyükşehir Belediyesinin Kendi Şirketlerine Kredi Kullanımı İçin Kefalet Vermesi**

Büyükşehir Belediye Meclisi Kararları ile Bursa Kent Yapı İmar Bilişim Enerji Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi (BURKENT), Bursa Ekmek ve Besin Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi (BESAŞ) ve Bursa Tarım Hayvancılık Peyzaj Çevre İnşaat Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketine (TARIMAŞ) kredi kullanımı için kefalet verildiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "*Şirket kurulması*" başlıklı 70'inci maddesinde, belediyelerin kendilerine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre şirket kurabileceği hüküm altına alınmıştır.

Söz konusu Kanun'un 18'inci maddesinin birinci fıkrasının (i) bendinde "*Bütçe içi işletme ile 6762 sayılı Türk Ticaret Kanununa tâbi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek*" belediye meclisinin yetki ve görevleri arasında sayılmıştır.

Öte yandan, aynı Kanun'un "Borçlanma" başlıklı 68'inci maddesinde, belediye ve belediye şirketlerinin borçlanma esasları düzenlenmiş, bu maddeden belediyelerin görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla borçlanabileceği, şirket borçlanmaları konusunda ise tanınan yetkinin sadece belediye meclisinin karar vermesi ile sınırlı olarak düzenlendiği anlaşılmaktadır.

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun kefalet sözleşmesinin tanımını yapan 581'inci maddesinde, kefalet sözleşmesi, kefilin alacaklıya karşı, borçlunun borcunu ifa etmemesinin sonuçlarından kişisel olarak sorumlu olmayı üstlendiği sözleşme olarak ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, ihtiyaçları doğrultusunda kullanılmak üzere, 22.03.2022 tarih ve 446 sayılı Belediye Meclisi Kararı ile BURKENT'e 30.000.000,00 TL, 27.10.2022 tarih ve 1413 sayılı Belediye Meclisi Kararı ile BESAŞ'a 5.000.000,00 TL, 20.12.2022 tarih ve 1723 sayılı Belediye Meclisi Kararı ile TARIMAŞ'ye 50.000.000,00 TL tutarında borçlanma yetkisi verildiği ve Belediyenin bu borca kefil olmasının kabul edildiği tespit edilmiştir.

Kamu İdaresi cevabında, bahsedilen şirketlere kefil olunmasından dolayı İdare açısından bir borçlanmanın ortaya çıkabilmesi için borcun şirketlerce ödenmemesi gerektiği, ancak şirketlerin bulguya konu olan kredileri ödeyememesi veya temerrüde düşmesi gibi bir durumun söz konusu olmadığı, meri mevzuatımızda da belediyelerin sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip olduğu şirketlerin borçlanmalarına kefalet vermesine ilişkin bir yasak bulunmadığı ifade 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.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükmü ve açıklamalar gereğince İdarenin, Meclis Kararı ile şirketlerine kefil olmasının mevzuata aykırı olduğu sonucuna varılmıştır.

#### **BULGU 6: Doğrudan Temin Yoluyla Yapılan ve Belli Süreyi Kapsayan İşlerde Sözleşme Yapılmaması**

Kurumun doğrudan temin yöntemi ile yapmış olduğu ve belli süreyi kapsayan bazı mal ve hizmet alımı işlerinde yüklenici ile sözleşme yapmadığı tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 53'üncü maddesine dayanılarak hazırlanan Kamu İhale Genel Tebliği'nin "*Doğrudan Temine İlişkin Açıklamalar*" başlıklı 22'inci maddesinde, bu madde kapsamında alımı yapılacak malın teslimi veya hizmetin ya da yapım işinin belli bir süreyi gerektirmesi durumunda, alımın bir sözleşmeye bağlanmasının zorunlu olduğu belirtilmektedir. Anılan mevzuat düzenlemesi gereğince, belli süreyi gerektiren mal teslimi, hizmet alımı ve yapım işlerinde yükleniciler ile sözleşme imzalanması gerekmektedir.

Ancak, yapılan incelemede doğrudan temin yoluyla gerçekleştirilen ve belli bir süreyi kapsayan bazı mal ve hizmet alımlarında sözleşme yapılmadığı görülmüştür.

Aşağıdaki tabloda belirli bir süre gerektiren ve sözleşme yapılmasının gerekli olduğu değerlendirilen mal ve hizmet alımlarından bazılarına örnek olarak yer verilmiştir.

**Tablo 9: Sözleşme Yapılmayan Bazı Mal ve Hizmet Alımları**

İşin Adı	İşin Süresi (Gün)	Bedeli (TL)
Kültür Şube Müdürlüğü Etkinlikleri İçin Tanıtım Hizmeti Alımı	61	118.900,00
Tabela Yapımı ve Uygulama İşi	45	216.250,00
İtfaiye Gruplarının Tadilat, Bakım ve Onarımı İşi	43	217.800,00
İletişim Atölyesi İsimli Eğitim Hizmeti Alımı	60	215.000,00
Hidrolik Kapı Açma Seti Alımı	57	217.600,00
Tabela Alımı ve Montajı İşi	60	213.500,00

Buna göre, Kanun'un 22'nci maddesi kapsamında doğrudan temin yöntemiyle yapılan ve tamamlanması belirli bir süre zarfında gerçekleşebilecek olan mal ve hizmet alımları için sözleşme yapılması gerektiği sonucuna varılmıştır.

#### **BULGU 7: Hayvan Bakımevlerinin Henüz Kurulmamış Olması**

Bursa Büyükşehir Belediyesi tarafından 2022 yılı itibariyle hayvan bakımevi kurulmadığı görülmüştür.

5199 sayılı Hayvanları Koruma Kanunu'nun Geçici 4'üncü maddesinde, "*Büyükşehir belediyeleri, il belediyeleri ve nüfusu yetmiş beş bini aşan belediyeler 31/12/2022, diğer belediyeler ise 31/12/2024 tarihine kadar ek 1 inci maddenin birinci fıkrasında belirtilen hayvan bakımevlerini kurmakla yükümlüdür.*"



*Belediyeler bu madde yürürlüğe girdikten sonra üç yıl süreyle birinci fıkra gereğince hayvan bakımevleri kurmak ve rehabilitasyon işlemlerini gerçekleştirmek için kesinleşmiş en son bütçe gelirlerinin binde beşi oranında kaynak ayırır. Bu oran büyükşehir belediyelerinde binde üç olarak uygulanır. Bu fıkra uyarınca ayrılan ödenekler başka bir amaç için kullanılamaz.”*

denilmektedir.

Yapılan incelemede, İdare ilk olarak, 02.03.2021 tarihinde hayvan bakımevi kurulması ile ilgili bir ihale yapmış ancak daha sonra aynı parsel içine tesis ve mesire alanı düzenlemesi de ilave edilmek istendiği için, kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması amacı ile birlikte ihale edilmesinin uygun olacağı düşünülmüş ve ihale iptal edilmiştir.

İkinci ihale, 08.07.2021 tarihinde yapılmış ancak 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun Geçici 6'ncı maddesine ilişkin esasların 13'üncü maddesi 2'nci fıkrasına istinaden sözleşme fesih edilmiştir.

Son ihale ise 02.09.2022 tarihinde yapılmış olup yapım süreci devam etmektedir.

Yukarıda yer alan açıklamalara göre, hayvan bakımevinin 31.12.2022 tarihine kadar bitirilmesi gerekmekte iken idarece geç kalınmıştır. Bu geçen sürecin yarattığı riskler, İdarenin kusurlu sorumluluğunu (idarenin hukuka aykırı bir eylem veya işlemlerle yol açtığı zararı tazmin etmesi yükümlülüğü) doğurabilecektir.

### **BULGU 8: Kamu İhale Kanunu'nun 21/(b) Maddesindeki Şartlar Gözetilmeden Hizmet Alımı İhalesi Yapılması**

Kurum tarafından bazı 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.

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)
Huzurevi Şube Müdürlüğü Binalarında Kalan Yaşlılara, Yerinde Yemek Pişirme, Dağıtım, Dağıtım Sonrası Hizmetleri ve Huzurevi Sosyal Faaliyetler İçin Yemek Hizmeti Alımı	Hizmet	21/b	2022/305381	900.628,50
Huzurevi Yerinde Yemek Pişirme ve Dağıtım Hizmeti Alımı İşİ	Hizmet	21/b	2022/545714	4.080.308,00
Kültür Turları Organizasyonu Hizmet Alımı İşİ	Hizmet	21/b	2022/588078	13.800.000,00

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, 2022/305381 ile 2022/545714 kayıt numaralı ihalede belirtilen işler için huzurevi yaşlı bakım hizmetlerinin Aile ve Sosyal Hizmetler Bursa İl Müdürlüğüne devredilmesinin gündeme gelmesi ve konunun henüz netlik kazanmamasından dolayı açık ihaleye çıkılmadığı, 2022/588078 kayıt numaralı ihale için ise pandemi döneminde yapılamayan kültür turlarının Mayıs 2021 itibariyle yasak ve kısıtlamaların kalkmasına binaen oluşan yoğun talepler ile yasak ve kısıtlamaların tekrar başlayıp başlamayacağını öngörülememesi ve açık ihale sürecinin uzunluğu nedeniyle açık ihaleye çıkılmadığı belirtilmiştir. Ancak, söz konusu hizmet alımları için açık ihale yapılmasına engel teşkil eden gerekçelerin mevzuatta belirtilen şartları taşımadığı değerlendirilmiştir.

Bu itibarla, Kurumun belirtilen şartlar oluşmadan 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 9: Kurum Araçlarının Bir Kısım Kişi, Kurum, Kuruluş ve Dernek Faaliyetlerinde Kullandırılması**

Bursa Büyükşehir Belediyesi araçlarına ilişkin görevlendirmelerin incelenmesi sonucunda; çeşitli dernek, vakıf, spor kulüpleri, sivil toplum kuruluşları ve kişiler için kuruma ait otomobil, otobüs ve minibüs gibi araçların görevlendirildiği, bunun için de söz konusu kişi ve kurumlardan herhangi bir ücret alınmadığı görülmüştür.

Yapılan incelemelerde yukarıda yazılı kişi ve kurumlar tarafından yurtiçi ve yurtdışında (Bulgaristan, Yunanistan, Makedonya, Romanya) düzenlenen gezi, ziyaret, toplantı, spor karşılaşması ve yolcu nakli için Bursa Büyükşehir Belediyesine ait araçların görevlendirildiği tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14'üncü maddesinde belediyenin görev ve sorumlulukları tek tek sayılmış, amatör spor kulüplerine yapılacak yardım dışında diğer derneklere, vakıflara, sivil toplum kuruluşlarına veya kişilere ücretsiz hizmet ve yardım yapılabileceğine dair bir hükme yer verilmemiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "*Bütçelerden yardım yapılması*" başlıklı 29'uncu maddesinin birinci fıkrasında: "*Gerçek veya tüzel kişilere kanuni dayanağı olmadan kamu kaynağı kullandırılmaz, yardımda bulunulamaz veya menfaat sağlanamaz. Ancak, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçelerinde öngörülmüş olmak kaydıyla; kamu yararı gözetilerek dernek, vakıf, birlik, kurum, kuruluş, sandık ve benzeri teşekküllere yardım yapılabilir.*"

hükmü yer almaktadır.

Görüldüğü gibi genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri ancak bütçelerinde öngörülmüş olması kaydıyla; kamu yararı gözeterek dernek, vakıf, birlik, kurum, kuruluş, sandık ve benzeri teşekküllere yardım yapabilmektedir. Söz konusu madde önceleri belediyeleri de kapsamakta iken, 12.11.2012 tarih ve 6360 sayılı Kanun'un 19'uncu maddesi ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75'inci maddesine eklenen fıkra ile belediyelerin dernek, vakıf, birlik, kurum, kuruluş, sandık ve benzeri teşekküllere yardım yapabilmesi belirli şartlara bağlanmıştır.

Yukarıda yer alan mevzuat uyarınca; dernek, vakıf, birlik, kurum, kuruluş, sandık ve benzeri teşekküllere belediyeler tarafından yardım yapılabilmesini sağlayacak kanuni bir dayanak mevcut değildir. Kanunî dayanağı olmadan dernek, vakıf, birlik, kurum, kuruluş, sandık ve benzeri teşekküllere yardım yapılabilmesi ise 5018 sayılı Kanun'un 29'uncu maddesine aykırıdır.

Yapılan görevlendirmelerin yardım değil, bir hizmet olduğu kabul edilse dahi uygulamanın doğru olduğunu kabul etmek mümkün değildir. Zira 4736 sayılı Kanun'un 1'inci maddesinde belediyeler ile bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmelerce üretilen mal ve hizmet bedellerinde işletmecilik gereği yapılması gereken ticarî indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanmayacağı belirtilmiştir. Bu hüküm uyarınca, sunulan hizmet için bir fiyat tarifesinin belirlenmesi ve herhangi bir kurum ve kişi ayrımı yapılmadan herkese aynı fiyatlar üzerinden hizmetin verilmesi gerekmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "*Belediyenin görev ve sorumlulukları*" başlıklı 14'üncü maddesinde belediyeler tarafından mezkûr maddede yazılı görev ve sorumluluklar

yerine getirilirken yapılacak iş ve işlemlerin mahalli müşterek nitelikte olma şartına bağlandığı belirtilmiş, belediyelerin yetki ve imtiyazlarını düzenleyen 15'inci maddesinde ise belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmanın belediyenin yetkisinde olduğu ifade edilmiştir.

Kanun'un belediyenin diğer kuruluşlarla ilişkilerini düzenleyen 75'inci maddesinde ise kamu yararına çalışan dernekler ile Cumhurbaşkanınca vergi muafiyeti tanınmış vakıflarla ortak hizmet projesi gerçekleştirebileceği, diğer dernek ve vakıflarla gerçekleştirilecek ortak hizmet projelerinde ise mahallin en büyük mülki idare amirinin izninin alınması gerektiği hükme bağlanmıştır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde belediyelerin; herhangi bir kişi ve kuruma ücretsiz hizmet sunmasının 4736 sayılı Kanun uyarınca, dernek ve vakıflara menfaat sağlamasının 5018 sayılı Kanun uyarınca mümkün olmadığı görülmektedir. Dernek ve vakıflara belediye imkanları ile yardımda bulunulmasının tek istisnası 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75'inci maddesi uyarınca imza altına alınmış bir ortak hizmet projesi protokolünün varlığıdır. Ancak yapılan incelemede, Belediyenin araç tahsis ettiği dernek ve vakıflarla herhangi bir ortak hizmet projesi bulunmadığı görülmüştür. Bu nedenle herhangi bir ortak hizmet projesine dayanmaksızın vakıflara ve derneklere ücretsiz araç tahsis edilmesi 5393, 5018 ve 4736 sayılı kanunların yukarıda yer verilen hükümlerine aykırıdır. Belediye tarafından yapılan araç görevlendirmelerinin mahalli müşterek nitelikte olan ihtiyaçların giderilmesinden ziyade kişi, dernek ya da vakıfların özel ihtiyaçlarının karşılanması niteliğinde olduğu görülmüştür.

Sonuç olarak; 2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunda da belirtildiği üzere, bir kısım dernek, vakıf, sivil toplum kuruluşu ve kişilerin ihtiyaçları için Belediyeye ait araçların görevlendirilmemesi gerekmektedir.

### **BULGU 10: Mal ve Hizmet Alımlarının Kısımlara Bölünerek Doğrudan Temin Yöntemi ile Gerçekleştirilmesi**

Kurum tarafından gerçekleştirilen bazı mal ve hizmet alımlarının, parasal limitlerin altında kalmak amacıyla kısımlara bölünerek açık ihale usulü yerine doğrudan temin yöntemiyle gerçekleştirildiği görülmüştür.

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

güvenirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumlu olduğu, eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin kısımlara bölünemeyeceği ifade edilmiştir. Ayrıca bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulünün temel usuller olduğu, diğer ihale usullerinin Kanun'da belirtilen özel hallerde kullanılabileceği belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un "Doğrudan temin" başlıklı 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde ise 2022 yılı için büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde bulunan idarelerin 218.395,00 TL'yi, diğer idarelerin ise 72.752,00 TL'yi aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaşeye ilişkin alımlarının ilan yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın doğrudan temin usulü ile karşılanabileceği belirtilmektedir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin 22.5.1.2. numaralı maddesinde ise "...4734 sayılı Kanunun 19'uncu maddesine göre açık ihale usulü ile temini gereken ihtiyacın, Kanunun 22'nci maddesinin (d) bendi için öngörülen parasal sınırların altında kalacak şekilde, adet bazında veya aynı ihale konusu içinde yer alabilecek nitelikteki mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin, kalemlere veya gruplara bölünmek suretiyle aynı Kanunun 22'nci maddesinin (d) bendine göre temini, 4734 sayılı Kanunun temel ilkelerine aykırılık teşkil ettiğinden, bu yönde uygulamaların sorumluluk doğuracağı hususuna dikkat edilmesi gereklidir." denilmek suretiyle aynı husus tekrar edilerek aynı nitelikteki mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin, kalemlere veya gruplara bölünerek yapılmasının, 4734 sayılı Kanun'un temel ilkelerine aykırılık teşkil ettiği ifade edilmektedir.

Yapılan incelemede, Kurumun yıl içerisinde gerçekleştirilen ve aşağıdaki tabloda örnekleri gösterilen bazı mal ve hizmet alımlarının aynı ihale konusu içinde yer alabilecek nitelikte olduğu; ancak söz konusu mal ve hizmet alımlarının, parasal sınırların altında kalacak şekilde kısımlara bölünmek suretiyle doğrudan temin usulüyle gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

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

Alımın Gerçekleştiği Tarih ve Yevmiye numarası	İşin Adı	Tutar (TL)
06.05.2022 (9290)	Bursa Büyükşehir Belediyesi tarafından Ramazan ayı boyunca yayınlanmak üzere Muradiye Külliyesinde Ramazan ayı etkinliklerimizin teknik	197.500,00

	şartnamedeki özellikler kapsamında ulusal yayın organlarında canlı yayın hizmeti alınması işi	
05.05.2022 (9205)	Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin Ramazan ayı etkinlikleriyle ilgili halkın bilgilendirilmesi amacıyla ulusal TV kanalında Ramazan ayı boyunca Bursa Yıldırım Medresesi'nde İftar programı canlı yayın hizmeti alınması işi.	150.000,00
01.02.2022 (1931)	"Bursa Günlüğü" dergisinin 15. sayısının basım işi	109.000,00
07.06.2022 (11606)	"Bursa Günlüğü" dergisinin 16. sayısının basım işi	172.800,00
08.09.2022 (18274)	"Bursa Günlüğü" dergisinin 17. sayısının basım işi	180.000,00
14.12.2022 (25814)	"Bursa Günlüğü" dergisinin 18. sayısının basım işi	178.500,00
17.08.2022 (16530)	Spor İşleri Şube Müdürlüğü organizasyonlarında kullanılmak üzere madalya alım işi	207.000,00
17.08.2022 (16531)	Spor İşleri Şube Müdürlüğü organizasyonlarında kullanılmak üzere Kupa alım işi	216.000,00
17.06.2022 (12334)	Ana Kucağı Çocuk Eğitim Merkezleri'nde ikram edilmek üzere yemek hizmeti alımı	217.872,00
17.06.2022 (12336)	Ana Kucağı Çocuk Eğitim Merkezleri'nde ikram edilmek üzere yemek hizmeti alımı	217.872,00
17.06.2022 (12338)	Ana Kucağı Çocuk Eğitim Merkezleri'nde ikram edilmek üzere yemek hizmeti alımı	217.872,00
22.06.2022 (12584)	Erkek Konukevi ve Kadın Konukevi'nde ikram edilmek üzere yemek hizmeti alımı	218.140,00
27.07.2022 (14848)	Ana Kucağı Çocuk Eğitim Merkezleri'nde ikram edilmek üzere yemek hizmeti alımı	217.872,00
27.07.2022 (14849)	Erkek Konukevi ve Kadın Sığınmaevi'nde kalan vatandaşlara ikram edilmek üzere yemek hizmeti alımı	112.400,00
27.07.2022 (14851)	Ana Kucağı Çocuk Eğitim Merkezleri'nde ikram edilmek üzere yemek hizmeti alımı	217.872,00

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 gerektiği sonucuna varılmıştır.

### **BULGU 11: Taşınmaz İcmal Cetvellerinin Düzenlenmemesi ve Dosyalama İşlemlerinin Tamamlanmaması**

Kuruma ait taşınmazlara ilişkin icmal cetvellerinin düzenlenmediği ve taşınmaz dosyalama işlemlerinin tamamlanmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 44'üncü maddesinde kamu

idarelerinin taşınmazlarının kaydına ilişkin usul ve esasların çıkarılacak yönetmelik ile belirleneceği belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen hükme dayanılarak, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmal cetvellerinin düzenlemesine ilişkin esas ve usulleri belirlemek amacıyla çıkarılan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik 02.10.2006 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanmıştır. Buna göre, bahsi geçen Kanun ve Yönetmelik kapsamında olan İdare, mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan taşınmazların kayıtlarını Yönetmelikle belirlenen esas ve usullere göre yapacaktır. Söz konusu Yönetmelik’in;

7’nci maddesinde, taşınmazlara ilişkin bilgilerin hangi formlara ne şekilde kaydedileceğine ilişkin düzenlemeler yapılmış, idarelerin taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerinde hazırlanan formların, taşınmaz icmal cetvelleri hazırlanmak üzere mali hizmetler birimine gönderileceği, daha sonra mali hizmetler biriminde bu formların konsolide edilerek Yönetmelik ekinde yer alan örneğe göre taşınmaz icmal cetvellerinin oluşturulacağı belirtilmiştir. Ayrıca, icmal cetvellerinin hangi bilgileri içereceği de anılan maddede düzenlenmiştir.

8’inci maddesinde, kaydı yapılan her taşınmaz için bir numara verileceği, 9’uncu maddesinde ise 7’nci maddesine göre kaydedilen her taşınmaz için taşınmaz ile aynı numarayı taşıyan bir dosya düzenleneceği hükme bağlanmış, bu dosyada hangi belgelerin bulunacağı da belirtilmiştir.

Ancak yapılan incelemede, Mali Hizmetler Birimi tarafından taşınmaz icmal cetvellerinin düzenlenmediği ve Belediye tarafından Yönetmelik’in öngördüğü bir biçimde dosyalama işlemlerinin tamamlanmadığı anlaşılmıştır. Bu sebeple taşınmaz kayıtlarının tam anlamıyla fiili durumu yansıtmadığı değerlendirilmektedir.

Bu itibarla, yukarıda yer verilen düzenlemeler ışığında, 5018 sayılı Kanun’da kamu kaynağı olarak sayılan taşınmazların hesap verilebilirliği sağlayacak şekilde kayıt işlemlerinin tamamlanması gerektiği sonucuna varılmıştır.

## **BULGU 12: Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması**

Kurumun tapuda kayıtlı taşınmazlarından, tapu kaydı ile mevcut kullanım şekli farklılık gösterenler olmasına rağmen bunların cins tashih işlemlerinin yapılmadığı görülmüştür.



Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "*Tanımlar*" başlıklı 4'üncü maddesinde cins tashihi, binalar, arazi ve arsalar ile yer altı ve yer üstü düzenlerinin mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarının farklılık göstermesi durumunda tapu kayıtlarının mevcut kullanım şekli dikkate alınarak düzeltilmesi işlemi olarak tanımlanmıştır.

Aynı Yönetmelik'in "*Cins tashihlerinin yapılması*" başlıklı 10'uncu maddesinde; Kamu idarelerince; mülkiyetlerinde, yönetimlerinde veya kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, taşınmazlar mevcut kullanım şekli ile kayıtlara alınır. Kamu idareleri taşınmazların cins tashihi için gerekli işlemleri yaparlar denilerek taşınmazların cins tashihlerinin yapılması gerektiği ifade edilmiştir.

Yapılan taşınmaz denetimi sonucunda, idarenin tapuda kayıtlı taşınmazlarından 56 tanesinin mevcut kullanım şekli ile tapuda yer alan bilgilerinin farklı olduğu tespit edilmiştir.

Mevzuat hükümleri uyarınca, tapuda kayıtlı olan taşınmazların kullanım şekilleri ile tapu bilgilerinin uyumlu hale getirilmesi amacıyla cins tashihlerinin yapılması gerektiği sonucuna varılmıştır.

### **BULGU 13: Taşınmazların Pazarlık Usulüyle Kiraya Verilmesine İlişkin Belediye Meclisinin Karar Alması ve Taşınmazların Mevzuata Aykırı Olarak Pazarlık Usulü ile Kiraya Verilmesi**

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 öngören bir karar aldığı ve bu karara bağlı olarak da 139 adet taşınmazın İdare tarafından 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 51/(g) maddesi uyarınca pazarlık usulü ile kiraya verildiği görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 2'nci maddesinde;

*"Bu Kanunun yürütülmesinde, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması esastır."*

ifadesi yer almaktadır.

Aynı Kanun'un 36'ncı maddesinde; *"Bu Kanunun 1'inci maddesinde yazılı işlere ilişkin ihalelerde, tekliflerin gizli olarak verilmesini sağlayan kapalı teklif usulü esastır."* ve

*“Pazarlık usulüyle yapılacak işler” başlıklı 51’inci maddesinin (g) bendinde ise; “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 verilmektedir.

Yukarıda yer verilen Kanun hükümleri 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 Usulü”* nün esas usul, diğer usullerin ise belirli şartlar dahilinde uygulanacak istisnai usuller olduğu anlaşılmaktadır. Buna göre, taşınmazların kiraya verilmesine ilişkin ihalelerin, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun 51/(g) maddesine istinaden pazarlık usulü ile yapılması mümkün değildir. Zira mezkur madde; pazarlık usulünün kullanılabilmesi için, ilgili taşınmaz malın Devletin özel mülkiyetinde veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında olmasını şart koşmaktadır. Dolayısıyla, Belediyelerin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazlar için pazarlık usulüyle ihalesi yapılması mümkün görünmemektedir.

Her ne kadar, 2886 sayılı Kanun’un *“Kapsam”* başlıklı 1’inci maddesinde; belediyelerin alım, satım, yapım, kira, hizmet trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun’daki yazılı hükümlere göre yürütüleceği belirtilmişse de, *“Devletin özel mülkiyetindeki”* ve *“Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler”* ifadelerinden; Belediyelerin özel mülkiyetinde bulunan taşınmazların aksine Hazineye ait olan taşınmazların tarif edildiği hususu aşikârdır.

Nitekim Danıştay 13 üncü Dairesinin 21.10.2008 tarih ve E:2007/4476, K: 2008/6874 sayılı Kararında;

*“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”* hususu hüküm altına alınmaktadır.

Yukarıda yer verilen hükümler birlikte değerlendirildiğinde; 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin (g) bendinde belirtilen "Devletin özel mülkiyetindeki taşınmaz" kavramının, "Hazinenin özel mülkiyetinde olan taşınmazları" ifade ettiğini kabul etmek gerekmektedir.

Buna göre; belediyelerin, söz konusu maddeden yararlanarak pazarlık usulü ile kendi mülkiyetinde yer alan taşınmazları kiraya vermeleri veya üzerlerinde gayri ayni hak tesis etmeleri hukuka aykırı olarak değerlendirilmektedir. Bu nedenle, söz konusu yerlerin doğru usullerle yeniden ihale edilmesi gerektiği sonucuna varılmıştır.

#### **BULGU 14: 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.

2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunda da yer alan bu bulgu ile ilgili olarak herhangi bir işlem tesis edilmemiştir.

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.

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: BULGULARA İLİŞKİN İZLEME TABLOSU**

<b>Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu</b>			
<b>Bulgu Adı</b>	<b>Yıl/Yıllar</b>	<b>İdare Tarafından Yapılan İşlem</b>	<b>Açıklama</b>
İndirim Konusu Yapılamayacak Katma Değer Vergisinin İndirim Konusu Yapılması	2021	Yerine Getirilmedi	2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunda bulgu konusu yapılmıştır.
Kamu İhale Kanunu'nun 21/(b) Maddesindeki Şartlar Gözetilmeden Mal ve Hizmet Alımı İhalesi Yapılması	2021	Yerine Getirilmedi	2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunda bulgu konusu yapılmıştır.
Kanun'da Belirlenen Parasal Limitlerin Altında Kalmak Amacıyla Bazı Mal ve Hizmet Alımlarının Kısımlara Bölünmesi	2021	Yerine Getirilmedi	2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunda bulgu konusu yapılmıştır.
Yat Limanı İşletme Hakkının Bedelsiz Olarak Belediye Şirketine Devredilmesi	2021	Yerine Getirilmedi	2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunda bulgu konusu yapılmıştır.
Belediye Meclisinin Belediye Taşınmazlarının Satışı, Kiralanması, Trampası ve Mülkiyetin Gayri Ayni Hak Tesisi Gibi İşlemlerinin Pazarlık Usulü İle Yapılmasını Öngören Karar Alması	2021	Yerine Getirilmedi	2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunda bulgu konusu yapılmıştır.
Büyükşehir Belediyesinin Kendi Şirketlerine Kredi Kullanımı İçin Kefalet Vermesi	2021	Yerine Getirilmedi	2022 yılı Sayıştay Denetim Raporunda bulgu konusu yapılmıştır.