



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

BURSA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ
2017 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2018

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	2
2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	5
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	5
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	5
5. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI	7
6. DENETİM GÖRÜŞÜ.....	41
7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	42
8. EKLER.....	114

KISALTMALAR

BURULAŞ: Bursa Ulaşım Toplu Taşıım İşletmeciliği Turizm San. ve Tic. A.Ş.

BURFAŞ: Bursa Park, Bahçe; Sosyal ve Kültürel Hizmetler Anonim Şirketi

BURKENT: Bursa Kent Yapı İmar Bilişim Enerji Sanayi ve Ticaret A.Ş.

BUSKİ: Bursa Su ve Kanalizasyon İdaresi

GADEM: Gençlik ve Aile Destek Merkezi

KDV: Katma Değer Vergisi

ÜFE: Üretici Fiyatları Endeksi

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Yıllara Göre Bütçe Değerlendirme Sonuçları

Tablo 2: Kurumun Son 3 Yıl Bütçe Gider Gerçekleşmeleri

Tablo 3: Kurumun Son 3 Yıl Bütçe Gelir Gerçekleşmeleri

Tablo 4: Kurumun Son Üç Yıl Borç Durumu Tablosu

Tablo 5: Kayıtlı Değer Toplamından Fazla Amortisman Ayrılanlar

Tablo 6: Amortisman Ayrılmayan Varlıklar

Tablo 7: Kayıtlı Değeri Olmayan Varlıklara Ayrılan Amortismanlar

Tablo 8: İdarenin Mülkiyetinde Olan Taşınmazların Listesi

Tablo 9: İş Artışı Yapılan Pozlar

Tablo 10: Yeşil Alanların ve Ana Arterlerin Bakımı ve Çevre Düzenlemesi Yapılan İşler

Tablo 11: İstinat Duvarı, Köprü ve Yol Yapım İşleri Yapılan İmalatlar

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Belediyenin bütçesi, mali yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren bir meclis kararıdır. Kurum, mali işlemlerinin muhasebeleştirilmesinde 27.05.2016 tarih 29724 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine tabidir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği uyarınca kurumun mali raporlama süreci, bütçe kesin hesabı (Md. 40) ve mali tabloların hazırlanmasını (Md.484) içermektedir.

Bursa Büyükşehir Belediyesinin 2017 gider bütçesi 2.375.000.000,00 TL öngörölmüş yıl yılsonunda bütçe gerçekleşmesi ise 2.302.196.297,08 TL'dir

Kurumun 2017 gelir bütçesi 2.195.000.000,00 TL tahmin edilmiş, yılsonunda gerçekleşen gelir ise 1.913.280.696,02 TL'dir.

Tablo 1: Yıllara Göre Bütçe Değerlendirme Sonuçları (TL)

Bütçe Yılı	Gider Bütçesi	Gerçekleşen Gider Bütçesi	Gerçekleşme Oranı	Gelir Bütçesi	Gerçekleşen Gelir Bütçesi	Gerçekleşme Oranı (%)
2017	2.375.000.000,00	2.302.196.297,08	96,93	2.195.000.000,00	1.913.280.696,02	87,13
2016	1.670.000.000,00	1.884.637.012,92	112,85	1.370.000.000,00	1.358.600.286,52	99,17
2015	1.240.000.000,00	1.457.433.973,41	117,53	1.080.000.000,00	1.249.811.392,79	115,72

Kurumun son üç yıl gider bütçe tahminleri ve gerçekleştirmeleri incelendiğinde gerçekleştirmelerin yıllar itibariyle tahmin edilen tutarlara yaklaşıldığı görülmüştür. Gelir bütçesinin 2017 yılı gerçekleştirmeleri incelendiğinde %87,13 gerçekleşme oranında kalmasının nedeni ise öngörülen taşınmaz satışlarının gerçekleşmemesinden kaynaklanmaktadır.

Tablo 2: Kurumun Son 3 Yıl Bütçe Gider Gerçekleştirmeleri (TL)

HESAP ADI	2015	2016	Bir Önceki Yıla Göre Artış Oranı (%)	2017	Bir Önceki Yıla Göre Artış Oranı (%)
PERSONEL GİDERLERİ	143.399.166,86	165.993.224,10	15,76	164.562.225,38	- 0,86
SOSYAL GÜVENLİK KURUMU DEVLET PRİMİ GİDERLERİ	22.933.194,04	24.822.654,93	8,24	25.311.526,54	1,97
MAL VE HİZMET ALIM	470.909.219,74	564.561.342,40	19,89	701.266.972,10	24,21
FAİZ GİDERLERİ	71.488.968,73	105.492.473,10	47,56	177.162.303,20	67,94
CARİ TRANSFERLER	60.356.618,86	79.970.452,25	32,50	74.580.960,94	- 6,74

SERMAVE GİDERLERİ	687.177.134,96	943.647.672,13	37,32	1.134.106.747,00	20,18
SERMAVE TRANSFERLERİ	1.169.670,22	149.194,01	- 87,42	25.205.561,92	16.794,49
YEDEK ÖDENEK	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOPLAM	1.457.433.973,41	1.884.637.012,92	29,31	2.302.196.297,08	22,16

Kurumun son üç yıl bütçe gider gerçekleştirmeleri incelendiğinde faiz giderlerinde her yıl %50 civarında artış görülmektedir. Bunun nedeni ise yıllar itibariyle borç stokunda meydana gelen artış ve döviz kurundaki artışlardır. Sermaye transferlerinin son yılda % 16.794 oranında artmasının sebebi ise dernek ve benzeri kuruluşlara yardımların artması olmuştur.

Tablo 3: Kurumun Son 3 Yıl Bütçe Gelir Gerçekleşmeleri (TL)

HESAP ADI	2015	2016	Bir Önceki Yıla Göre Artış Oranı (%)	2017	Bir Önceki Yıla Göre Artış Oranı (%)
VERGİ GELİRLERİ	23.977.318,90	20.200.966,23	-15,76	30.842.897,02	52,68
TEŞEBBÜS VE MÜLKİYET GELİRLERİ	242.384.837,70	219.997.070,22	-9,24	219.416.611,31	-0,26
ALINAN BAĞIŞ VE YARDIMLAR	5.937.278,80	18.112.253,33	205,06	10.485.686,53	-42,11
DİĞER GELİRLER	952.839.000,42	1.097.578.098,63	15,19	1.253.741.685,62	14,23
SERMAVE GELİRLERİ	28.156.666,72	28.134.199,95	-0,08	401.289.672,04	1.326,34
RED VE İADELER (-)	-3.483.709,75	-25.422.301,84	629,75	-2.495.856,50	-90,18
TOPLAM	1.249.811.392,79	1.358.600.286,52	8,70	1.913.280.696,02	40,83

Kurumun gelir gerçekleştirmeleri incelendiğinde Sermaye Gelirlerinde meydana gelen % 1.326,34 oranındaki artış taşınmaz satışı gelirlerinden kaynaklanmaktadır. 2017 gelirlerinin bir önceki yıla göre %40 artmasının nedeni de taşınmaz satışlarından elde edilen gelirlerden kaynaklanmaktadır. Ayrıca vergi gelirlerinde meydana gelen %52,68 oranındaki artışın nedeni ise 6736 sayılı kanun kapsamında alacakların yapılandırmasından kaynaklanmaktadır.

Tablo 4: Kurumun Son Üç Yıl Borç Durumu Tablosu (TL)

Borç Çeşidi	2015 Yılı	2016 Yılı	Bir Önceki Yıla Göre Artış Oranı (%)	2017 Yılı	Bir Önceki Yıla Göre Artış Oranı (%)	2015 Yılına Göre Artış Oranı (%)
İç Borç Stoku	854.477.728,02	1.356.336.070,06	59	1.680.430.988,88	24	97
Dış Borç Stoku	903.918.711,08	957.978.591,38	6	1.063.748.003,24	11	18
TOPLAM BORÇ STOKU	1.758.396.439,10	2.314.314.661,44	32	2.744.178.992,12	19	56

Kurumun borç stoku incelendiğinde, son iki yılda İç Borç Stoku % 97 oranında ve

Toplam Borç Stokunun da % 56 oranında arttığı görülmektedir. Toplam Borç Stokunun 2.744.178.992,12 TL'ye ulaşması nedeniyle sonraki dönemlerde faiz giderlerinin artacağı ve Kurum Bütçesinin olumsuz yönde etkileneceği düşünülmektedir.

Kurumun 2017 yılında mal ve hizmet alımı ile yapım işleri nedeniyle gerçekleştirdiği gider toplamı 1.835.373.719,10 TL olup, nakit yetersizliği nedeniyle ödenmeyen ve sonraki döneme aktarılan borç toplamı 240.865.103,93 TL dir. Söz konusu borcun yapılan giderlere oranı % 13 olarak gerçekleşmiştir.

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştaya gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuş olup denetim bunlar ile usul ve esasların 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Kasa sayım tutanağı,
- Banka mevcudu tespit tutanağı,
- Alınan çekler sayım tutanağı,
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,
- Teminat mektupları sayım tutanağı,
- Değerli kağıtlar sayım tutanağı,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetimi hesabı icmal cetveli
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,
- Faaliyet sonuçları tablosu.

Denetim görüşü, kamu idaresinin temel mali tabloları olan bilanço ve faaliyet sonuçları tablosuna verilmiştir.

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

Denetimlerin dayanağı; 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, genel kabul görmüş 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 deęerlendirilmiřtir.

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. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: Enflasyon Düzeltmesi Hesabının Kullanılması Nedeniyle Faaliyet Sonuçları Hesaplarının Hatalı Olması

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "698 Enflasyon düzeltmesi hesabı" başlıklı 377'nci maddesinde;

"Enflasyon düzeltmesi hesabı, parasal olmayan kalemlerin düzeltilmesi sonucu oluşan farkların izlenmesi için kullanılır."

"Hüküm bulunmayan haller" başlıklı 508'inci maddesinde;

"Hesapların niteliği ve işleyişleri hariç olmak üzere hesaba ilişkin işlemler, değerlerin alınıp verilmesi ve kaydedilmesinde kullanılacak alındı, defter ve belge örnekleri, yönetim dönemi işlemleri, değerlerin yılsonu sayımları, muhasebe yetkilileri ve veznedarlar arasındaki devir işlemleri gibi hususlarda bu Yönetmelikte hüküm bulunmayan hallerde Genel Bütçe Muhasebe Yönetmeliği hükümleri uygulanır."

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Enflasyon düzeltmesi" başlıklı 30'uncu maddesinde;

"Kapsama dâhil kamu idareleri, içinde bulunulan hesap dönemi dâhil son üç hesap döneminde fiyat endeksindeki artışın %100'den ve içinde bulunulan hesap döneminde %10'dan fazla olması halinde mali tablolarında yer alan parasal olmayan kalemleri enflasyon düzeltmesine tabi tutarlar. Enflasyon düzeltmesi uygulaması, her iki şartın birlikte gerçekleşmemesi halinde sona erer." denilmektedir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri doğrultusunda, son üç hesap döneminde fiyat endeksindeki artışın %100'den ve içinde bulunulan hesap döneminde %10'dan fazla olması şartlarının ikisi birden gerçekleşmediği için enflasyon düzeltmesi uygulaması söz konusu olamayacaktır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "500 Net değer/sermaye hesabı" başlıklı 346'ncı maddesinde;

"Bu hesap, hesaplarda kayıtlı varlıklar toplamı ile yabancı kaynaklar, değer hareketleri, geçmiş yıllar olumlu-olumsuz faaliyet sonuçları ve dönem faaliyet sonuçları

toplamı arasındaki fark; hesaplarda kayıtlı olmayan varlık ve yabancı kaynaklardan kaydi envanteri yapılarak hesaplara alınanlar ile öz kaynaklar ana hesap grubundaki diğer hesaplarda kayıtlı tutarlardan bu hesaba aktarılmasına karar verilenlerin izlenmesi için kullanılır.”

“Hesabın işleyişi” başlıklı 347’nci maddesinde;

“Net Değer/Sermaye hesabına ilişkin alacak ve borç kayıtları aşağıda gösterilmiştir.

a) Alacak

1) Bu Yönetmeliğin uygulamaya konulduğu tarihte kayıtlı varlıklar toplamının, yabancı kaynaklar toplamından fazla olması durumunda farkı ilk açılış kaydında bu hesaba alacak kaydedilir.

2) Envanteri yapılan varlık karşılıkları bu hesaba alacak, ilgili varlık hesabına borç kaydedilir.” denilmektedir.

Söz konusu hüküm doğrultusunda envanteri yapılan varlıklar için meydana gelen artışlar 500 Net değer/sermaye hesabına kaydedilmesi gerekmektedir.

Yönetmeliğin “690 Faaliyet sonuçları hesabı” başlıklı 375’inci maddesinde;

“Bu hesap, bir faaliyet dönemine ait gelir ve gider hesapları hesap gruplarında yer alan hesaplarda ve enflasyon düzeltmesi hesabında kayıtlı tutarlardan dönem faaliyet sonucunun elde edilmesi için kullanılır.” denilmektedir.

Ayrıca Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nde, faaliyet döneminde ortaya çıkan olumlu faaliyet sonucunun izlenmesi için 590 Dönem olumlu faaliyet sonucu hesabının kullanılacağı ve faaliyet döneminde ortaya çıkan olumsuz faaliyet sonucunun izlenmesi için 591 Dönem olumsuz faaliyet sonucu hesabının kullanılacağı ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede, İdarenin envanteri yapılan taşınmazlarında meydana gelen artışların 500 Net Değer hesabı yerine hatalı olarak 698 Enflasyon düzeltmesi hesabına kaydedildiği görülmüştür.

Söz konusu hata nedeniyle mali tablolarda 698 Enflasyon düzeltmesi hesabı ve 690 Faaliyet sonuçları hesabı 1.176.002.315,24 TL fazla gösterilmiş olup, 500 Net Değer Hesabı aynı tutarda eksik gösterilmiştir.

Ayrıca hatalı olarak 698 Enflasyon düzeltmesi hesabı kullanılması ve söz konusu hesabın 690 Faaliyet sonuçları hesabını ve dolayısıyla 590 Dönem olumlu faaliyet sonucu hesabını etkilemesi nedeniyle, mali tablolarda 590 Dönem olumlu faaliyet sonucu hesabı 851.443.131,85 TL fazla ve 591 Dönem olumsuz faaliyet sonucu hesabının da (1.176.002.315,24 TL - 851.443.131,85 TL)= 324.559.183,39 TL eksik gösterilmesine neden olunmuştur.

Kamu idaresi cevabında; Enflasyon düzeltmesi hesabının kullanılması nedeniyle faaliyet sonuçları hesaplarının hatalı olması ile ilgili gerekli düzeltmenin 2018 yılında yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta bulgu konusu husus kabul edilerek, enflasyon düzeltmesi hesabının kullanılması nedeniyle faaliyet sonuçları hesaplarının hatalı olması ile ilgili gerekli düzeltmenin 2018 yılında yapılacağı belirtilmiştir.

Hatalı olarak enflasyon düzeltmesi hesabının kullanılması nedeniyle Kurumun 2017 yılı mali tablolarında, 698 Enflasyon düzeltmesi hesabı ve 690 Faaliyet sonuçları hesabı 1.176.002.315,24 TL fazla gösterilmiş olup, 500 Net Değer Hesabı aynı tutarda eksik yer almaktadır.

Ayrıca hatalı olarak 698 Enflasyon Düzeltmesi hesabı kullanılması ve söz konusu hesabın 690 Faaliyet Sonuçları hesabını ve dolayısıyla 590 Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu hesabını etkilemesi nedeniyle, Kurumun 2017 yılı mali tablolarında 590 Dönem olumlu faaliyet sonucu hesabı 851.443.131,85 TL fazla ve 591 Dönem olumsuz faaliyet sonucu hesabının da (1.176.002.315,24 TL - 851.443.131,85 TL)= 324.559.183,39 TL eksik yer almaktadır.

BULGU 2: Bursa Büyükşehir Belediye Stadyumunun Yapımı ve İşletme Devri ile Kiralama Usulünün Mevzuata Uygun Yapılmaması

İdare tarafından mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla spor tesislerinin yapılması, taşınmaz tahsisinin ve taşınmazın kiraya verilmesinin mevzuata yer alan esas ve usullere göre yapılması gerekmektedir.

A) Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü ile Bursa Büyükşehir Belediyesi Başkanlığı Arasında İmzalanan Protokolün Değerlendirmesi

Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü ile Bursa Büyükşehir Belediye Başkanlığı arasında 11.01.2011 tarihinde imzalanan “protokolün konusu” başlıklı 3’üncü maddesinde;

“Protokolde belirtilen 64.887,10 metre kare taşınmazın üzerine UEFA ve FIFA kriterlerine uygun, yaklaşık 45.000 kapasiteli stadyum yapmak ve inşasını 3 yıl içerisinde bitirilmek kaydıyla bedelsiz olarak Belediye Başkanlığına verilmesidir.”

“Sözleşme Yapma Serbestisi ve Diğer Yetkiler” başlıklı 5’inci maddesinde;

“Taşınmaza konu tahsisin ve üzerine inşa edilecek stadyumun kullanım hakkını kısmen veya tamamen üçüncü şahıslara devredemez.”

“Sözleşmenin Feshi” başlıklı 14’üncü maddesinde;

“Belediyenin bu protokolde yer alan hükümlere ve taahhütlere aykırı davranışlarının tespiti halinde, aykırılığın giderilmesi için Genel Müdürlük tarafından makul bir süre verilir. Bu sürede aykırılıklar giderilmediği takdirde Genel Müdürlükçe protokol feshedilir.” denilmektedir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun “Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları” başlıklı 7’nci maddesinde;

“Büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları şunlardır:

m) Büyükşehirin bütünlüğüne hizmet eden sosyal donatılar, bölge parkları, hayvanat bahçeleri, hayvan barınakları, kütüphane, müze, spor, dinlence, eğlence ve benzeri yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek; gerektiğinde amatör spor kulüplerine nakdî yardım yapmak, malzeme vermek ve gerekli desteği sağlamak, amatör takımlar arasında spor müsabakaları düzenlemek, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara, teknik yönetici, antrenör ve öğrencilere belediye meclis kararıyla ödül vermek.”

“Diğer hükümler” başlıklı 28’inci maddesinde;

“Belediye Kanunu ve diğer ilgili Kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümleri ilgisine göre büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanır.” denilmektedir.

Ayrıca 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun “Belediyenin görev ve sorumlulukları” başlıklı 14’üncü maddesinde;

“Belediye, mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla;

a) İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri;

çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor... sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır.

b) Gerekliğinde, sporu teşvik etmek amacıyla gençlere spor malzemesi verir, amatör spor kulüplerine ayni ve nakdî yardım yapar ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan öğrencilere, sporculara, teknik yöneticilere ve antrenörlere belediye meclisi kararıyla ödül verebilir.

Hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası, belediyenin malî durumu ve hizmetin ivediliği dikkate alınarak belirlenir.” denilmektedir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri doğrultusunda Büyükşehir Belediyesinin spor ile ilgili yapabileceği işler şu şekilde olacaktır;

Mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla ve Büyükşehir’in bütünlüğüne hizmet eden spor tesisleri yapabilir ve gerektiğinde, sporu teşvik etmek amacıyla gençlere spor malzemesi verir, amatör spor kulüplerine ayni ve nakdî yardım yapar ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan öğrencilere, sporculara, teknik yöneticilere ve antrenörlere belediye meclisi kararıyla ödül verebilir.

Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü ile yapılan Protokolde de yer alan UEFA ve FIFA kriterlerine uygun yaklaşık 45.000 kapasiteli stadyum yapmak, mahallî müşterek nitelikte ve Büyükşehir’in bütünlüğüne hizmet eden spor tesisi olmadığı için cari mevzuata göre söz konusu iş Büyükşehir Belediyesinin görevleri arasında değildir.

Ayrıca protokole göre taşınmaza konu tahsisin ve üzerine inşa edilecek stadyumun kullanım hakkı kısmen veya tamamen üçüncü şahıslara devredilemeyeceği belirtilmiştir. Bu itibarla inşa edilen stadyumun Bursaspor Kulübüne kullanım hakkının devredilmesi de protokole aykırı olacaktır.

B) Büyükşehir Belediye Stadyumunun Yapımının Değerlendirmesi

Ayrıca 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin görev ve sorumlulukları" başlıklı 14'üncü maddesinde;

"Hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası, belediyenin malî durumu ve hizmetin ivediliği dikkate alınarak belirlenir." denilmektedir.

Stadyumun yapımına başlandığı tarih olan 2011 yılında Kurumun bütçesinde tahmin edilen bütçe geliri 650.000.000,00 TL, tahmin edilen bütçe gideri 842.720.000,00 TL olup 192.720.000,00 TL için borçlanma öngörülmüştür. 2011 yılı kesin hesabında ise gerçekleşen bütçe geliri 571.309.576,00 TL ve gerçekleşen bütçe gideri 889.320.787,00 TL olmuştur. Ayrıca 2011 sonu itibariyle Kurumun toplam borç stoku 1.066.486.374,15 TL dir.

2011 yılında yapımına başlanılan ve halen çeşitli yapı işleri devam eden stadyuma ilişkin olarak şuana kadar idare tarafından yapılan tüm ödemelerin toplamı 394.528.265,14 TL dir. Ancak söz konusu devam eden işler ve kamulaştırmасız el atma davaları neticesinde ödenecek olan tutarlar sebebiyle toplam tutar daha da artacaktır.

Ayrıca idare tarafından amatör spor kulüplerine kanunen yapabileceği nakdi yardımlar dahil olmak üzere, mahalli müşterek nitelikte olan spor faaliyetlerine ilişkin olarak 2011-2017 arasındaki altı yıllık dönemde yaptığı toplam harcama tutarı ise 87.405.010,22 TL olarak gerçekleşmiştir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükmüne göre, hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası, belediyenin malî durumu ve hizmetin ivediliğidir. Ancak stadyumun yapımına başlandığı 2011 yılı itibariyle Kurumun borç stoku ve gelirleri ile giderleri dikkate alındığında; mahallî müşterek nitelikte olmayan, UEFA ve FIFA kriterlerine uygun, yaklaşık 45.000 kapasiteli stadyuma 2011 yılından 2017 yılına kadar idare tarafından yapılan harcamalar toplamı 2011 yılının bütçe gelirinin %69'una ulaşmış olup, mahalli müşterek nitelikte olan spor faaliyetlerine ilişkin olarak 2011-2017 yılları arasında yapılan toplam harcama 87.405.010,22 TL olmuş ve 2011 yılı bütçe gelirine göre oranı % 15,3'de kalmıştır.

Stadyum yapımına ilişkin olarak iki adet kamulaştırmасız el atma söz konusu olup, söz konusu el atmalara ilişkin olarak açılan davalardan bir tanesi halen devam etmektedir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "İdarelerce uyulması gereken diğer kurallar" başlıklı 62'nci maddesinde;

“Bu Kanun kapsamındaki idarelerce mal veya hizmet alımları ile yapım işleri için ihaleye çıkılmadan önce aşağıda belirtilen hususlara uyulması zorunludur:

Yapım işlerinde arsa temin edilmeden, mülkiyet, kamulaştırma ve gerekli hallerde imar işlemleri tamamlanmadan ve uygulama projeleri yapılmadan ihaleye çıkılamaz.

...

Arsa temini, mülkiyet ve kamulaştırma işlemlerinin tamamlanması şartı, baraj ve büyük sulama, içmesuyu isale hattı, enerji nakil hattı, trafo, trafo merkezleri, şalt tesisleri, kaptajlar, su depoları, karayolu, liman ve havaalanı, demiryolu, petrol ve doğalgaz boru hattı projelerinde aranmaz.” denilmektedir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükmü gereğince arsa temin edilmeden, mülkiyet, kamulaştırma ve gerekli hallerde imar işlemleri tamamlanmadan ve uygulama projeleri yapılmadan ihaleye çıkılamaması gerekmektedir. Ancak bu hükme rağmen kamulaştırmatsız el atma yapılarak, gerekli imar işleri tamamlanmadan ve uygulama projeleri yapılmadan stadyum inşaatına başlanmış olup ayrıca kamulaştırmatsız el atma davaları nedeniyle idare tarafından ilave giderlere katlanılmıştır.

C) Büyükşehir Belediye Stadyumunun Bursaspor Kulübüne Devrinin Değerlendirmesi

Büyükşehir Belediye Meclisinin 22.01.2015 tarih ve 164 nolu kararında;

“Büyükşehir Belediyesi Stadyumu ve Stadyum ile ilişkili yapı ve alanların, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75/c bendi uyarınca; Büyükşehir Belediyesi Stadyumu ve Stadyum ile ilişkili yapı ve alanların, Bursaspor Kulübü Derneği'ne, aylık kullanım bedeli 60.000,00-TL+ KDV bedelle, 10 yıllığına tahsisi için sözleşme ve/veya protokol imzalamak üzere Büyükşehir Belediye Başkanı Recep ALTEPE'ye yetki verilmesinin uygun olduğuna ve Önergenin aynen kabulüne Büyükşehir Belediye Meclisi'nin 22/01/2015 günlü OLAĞAN toplantısının 1. Birleşiminde yapılan işaretle oylamada mevcudun oybirliği ile karar verilmiştir.”

Ayrıca bu karara ilave olarak Büyükşehir Belediye Meclisinin 28.12.2016 tarih ve 2877 nolu meclis kararında;

“5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75/c bendi uyarınca; Büyükşehir Belediyesi Stadyumu ve Stadyum ile ilişkili yapı ve alanların, Bursaspor Kulübü

Derneği'ne, 10 yıllık tahsis süresinin revize edilerek, 29 yıllığına tahsisi için sözleşme ve/veya protokol imzalamak üzere Büyükşehir Belediye Başkanı Recep ALTEPE'ye yetki verilmesine ve raporun aynen kabulüne, Büyükşehir Belediye Meclisi'nin, 28/12/2016 günlü OLAĞAN toplantısının 2. Birleşiminde yapılan işaretle mevcudun oybirliği ile karar verilmiştir.” denilmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun “Meclisin görev ve yetkileri” başlıklı 18'inci maddesinde;

“Belediye meclisinin görev ve yetkileri şunlardır:

e) Taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde tahsisin kaldırılmasına; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar vermek.”

“Encümenin görev ve yetkileri” başlıklı 34'üncü maddesinde;

“Belediye encümeninin görev ve yetkileri şunlardır:

g) Taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek.”

“Diğer kuruluşlarla ilişkiler” başlıklı 75'inci maddesinde;

“Belediye, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda;

c) Kamu Kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, Bakanlar Kurulunca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve 7/6/2005 tarihli ve 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkârlar Meslek Kuruluşları Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir. Diğer dernek ve vakıflar ile gerçekleştirilecek ortak hizmet projeleri için mahallin en büyük mülki idare amirinin izninin alınması gerekir.

d) Kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebilir veya süresi yirmibeş yılı geçmemek üzere tahsis edebilir. Bu taşınmazlar aynı kuruluşlara kiraya da verilebilir. Bu taşınmazların, tahsis amacı dışında kullanılması hâlinde, tahsis işlemi iptal edilir. Tahsis süresi sonunda, aynı esaslara göre yeniden tahsis mümkündür.” denilmektedir.

Ayrıca 5018 sayılı Kanun'un "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde, mahallî idarelerin de içinde yer aldığı genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tanımlanmış ve "Taşınmaz tahsisi" başlıklı 47'nci maddesinde, bu kamu idarelerinin, kanunlarında belirtilen kamu hizmetlerini yerine getirebilmek için mülkiyetlerindeki taşınmazlarla Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerleri, birbirlerine ve köy tüzel kişiliklerine bedelsiz olarak tahsis edebilecekleri ve tahsis edilen amaç dışında kullanamayacakları belirtilmek suretiyle taşınmaz tahsisine ilişkin genel bir çerçeve oluşturulmuştur.

Yukarıda belirtildiği üzere, 5018 sayılı Kanun'un 47'nci maddesi, kamu idarelerinin mülkiyetlerindeki taşınmazların tahsisinde kamu hizmeti ve kamu idaresi olmak üzere iki temel ölçütün varlığını aramaktadır. Başka bir ifadeyle, kamu idarelerinin mülkiyetlerindeki taşınmazlar kamu hizmetinin bulunmadığı yahut tahsisin yapılacağı tarafın kamu idaresi olmadığı durumlarda tahsis edebilmeleri mümkün değildir.

Dolayısıyla, Belediye Meclisine 5393 sayılı Kanun'un 18'inci maddesi ile verilen taşınmazların tahsis yetkisi sınırsız bir yetki olmayıp bu yetkinin kullanımında yine 5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesi ile 5018 sayılı Kanun'un 47'nci maddesinde getirilen düzenlemelere riayet edilmesi gerekirken, Büyükşehir Belediye Meclisinin mezkûr kararlarında bu düzenlemelere uyulmamış ve kamu kurum ve kuruluşu niteliği taşımayan Bursaspor Kulübüne Belediye taşınmazı tahsis edilerek Belediye Meclisine verilen yetki aşılmıştır.

Öte yandan, söz konusu tahsisin bedelli olması, yapılan işlemin tahsis niteliğini ortadan kaldırmamakta ve taşınmazın kiralandığı anlamına gelmemektedir. Kaldı ki, belediye mülkiyetindeki taşınmazların kiralanması için belediye meclis kararı tek başına yeterli olmayıp böyle bir durumda 2886 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanması gerekmektedir.

Belediye Meclisi kararı ile taşınmaz tahsisinin, ancak 5018 sayılı Kanun'un 47'nci maddesi ile 5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesi çerçevesinde ve sadece mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına yapılabileceği, bu nedenle kamu kurum ve kuruluşu niteliği taşımayan Bursaspor Kulübüne yapılan taşınmaz tahsisinin mevzuata aykırı olmaktadır.

Söz konusu iki meclis kararında da 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75/c maddesine göre ortak proje kapsamında tahsis yapılacağı belirtilmiştir. Yukarıdaki mevzuat hükümlerine göre, belediyelerin dernek, vakıf, birlik, kuruluş ve benzeri teşekküllerle ortak hizmet projeleri gerçekleştirmeleri mümkündür. Bunun için ortak hizmet projesi kapsamında yapılacak işin

belediyenin görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda olması, belediye meclis kararı alınması ve taraflar arasında bir protokol imzalanması gerekmektedir.

Ancak bu kapsamda Bursaspor Kulübü ile mevzuata uygun olarak yapılmış ortak proje olmayıp taraflar arasında “ürün kirası sözleşmesi” yapılmıştır.

Tamamı idare tarafından 394.528.265,14 TL yatırımla yapılan stadyum Belediyenin bir taşınmazı olup, taşınmazların kiralanmasına ilişkin esas ve usuller 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nda belirtilmiştir. Belediye Başkanı ve Bursaspor Kulübü arasında “ürün kirası sözleşmesi” yapılması, Belediye Meclisince verilen yetkinin aşılması 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamı dışında işlem tesis edildiğini ortaya koymaktadır.

D) Bursa Büyükşehir Belediyesi ve Bursaspor Kulübü Arasında Yapılan Sözleşmenin Değerlendirmesi

İdare ve Bursaspor Kulübü arasında 14.02.2017 tarihinde imzalanan Sözleşme, Meclis kararına dayanılarak yapılmış olup, Kurum mülkiyetindeki taşınmazların kiralanması için 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2886 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanması gerekmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanununun “Meclisin görev ve yetkileri” başlıklı 18’inci maddesi gereğince bir taşınmazın üç yıldan fazla süre ile kiraya verilmesi kararını vermek Meclisin yetkisindedir. Ayrıca 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu’nun 13’üncü maddesine göre ihale komisyonu Belediye Encümenidir. Aynı Kanun’un 35’inci maddesinde İhale usullerinin neler olduğu belirtilmiş olup, 36’ıncı maddesinde ihalelerde kapalı teklif usulünün esas olduğu ifade edilmiştir.

Ancak Kurum ve Kulüp arasında yapılan sözleşme, kiralamaya ilişkin olarak 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu’na aykırı olarak sadece Meclis kararına dayanılarak yapılmıştır.

İdare ve Kulüp arasında yapılan sözleşmede kiralanacak stadyumun kullanım bedelinin tespitine, reklam gelirleri, alt kira yetkisi ve diğer mali hükümlerine ilişkin olarak, stadyum kiralanması konusunda ülke çapında genel uygulayıcı kurum olan Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğünün “Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü İşletme Yönetmeliği” ve bu yönetmeliğe dayanılarak çıkarılan ücret tarifesi ile uygulanacak esaslar dikkate alınarak hazırlanması gerekmektedir.

Spor Genel Müdürlüğü tarafından 05.07.2017 tarihinde yayımlanan ücret tarifesine göre

2017-2018 Futbol Sezonunda Süper Lig Kulüplerince kiralanın ve müsabakalarının oynanacağı seyirci kapasitesi 30.001'den 45.000'e kadar olanlar için; sezonluk olarak kiralanması halinde her bir müsabaka için 35.700,00 TL (KDV Hariç) olarak belirlenmiştir.

Ayrıca uygulanacak esaslarda;

- Müsabaka net hasılatının %7'sinin alınacağı,
 - Stadyumda bulunan büfe, kafeterya, reklam ve benzeri yerlerin işletme hakkı ile ilgili kuruluşlardan alınacak tesise giriş ücretlerinin alınacağı,
 - Kira ücretleri lig ve kupa müsabakaları için geçerli olduğu,
- Hususları yer almaktadır.

Ancak İdare ve kulüp arasında yapılan sözleşme ile bilet satış gelirlerinin tamamı kulübe bırakılmıştır. Stadyum giriş kapıları ve tribün kapılarının isim hakları geliri ile Bursa Büyükşehir Belediyesi Stadyumu kompleksinde yer alan her türlü reklam ve kira gelirleri tamamen Kulübe ait olduğu ifade edilmiştir.

İdare tarafından alınması gereken tüm bu gelirlerin Kulübe bırakılması ürün kirası sözleşmesi niteliğine aykırı olup, söz konusu gelirlerin tutarı kadar Kulübe nakdi yardım yapıldığını ortaya koymaktadır. Bu uygulama Ancak 5393 sayılı Belediye Kanununun "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75'inci maddesinin son fıkrasında Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun "Bütçelerden yardım yapılması" başlıklı 29'uncu maddesinin ve 5253 sayılı Kanun'un 10'uncu maddesinin belediyeler için uygulanmayacağı hüküm altına alınmıştır. Bu hükme göre belediyelerin dernek, vakıf, birlik ve benzeri kuruluşlara aynı veya nakdi yardım yapabilmesi mümkün değildir.

Ayrıca 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu'nun Kesin teminat başlıklı 54'üncü maddesinde;

" Taahhüdün, sözleşme ve şartname hükümlerine uygun olarak yerine getirilmesini sağlamak amacıyla, sözleşme yapılmasından önce müteahhit veya müşteriden ihale bedeli üzerinden hesaplanmak suretiyle % 6 oranında kesin teminat alınır." hükmü yer almaktadır.

Yapılan sözleşme aylık 60.000,00 TL üzerinden 29 yıl süre ile olup mezkur kanuna göre alınması gereken kesin teminat miktarı (sözleşme toplam bedeli:50.460.000,00 TL* %6)= 3.027.600,00 TL olması gerekmektedir. Ancak Kulüpten herhangi bir kesin teminat alınmamıştır.

Son olarak, taraflar arasında yapılan sözleşmeye göre kulüp tarafından ödenmesi gereken kira bedellerinin toplamı, kira başlangıcı olan 01.02.2016 tarihinden 31.12.2017 tarihine kadar 1.455.570,00 TL (KDV Hariç) olup herhangi bir tahsilat yapılmamıştır. Sözleşmede yer alan “*kira bedellerinin herhangi ikisinin üst üste ödenmemesi halinde ihtar ya da ihbara gerek olmaksızın kira dönemi sonuna kadar olan tüm kira bedelleri muaccel hale gelmiş sayılacağını taraflar peşinen kabul eder.*” hükmü gereğince tüm kira bedelleri muaccel hale gelmesi gerekmektedir. Ancak idare tarafından bu kapsamda yapılmış herhangi bir tahakkuk ve tahsilat işlemi bulunmamaktadır. Kira dönemi sonuna kadar tüm kira bedellerinin muaccel hale gelmesi nedeniyle $(28*12*60.000,00) = (20.160.000,00 \text{ TL} - 1.455.570,00 \text{ TL}$ yapılan tahakkuk)=18.704.430,00 TL (KDV hariç) alacak tahakkuku yapılması gerekmektedir.

Mali tablolarda, alacak tahakkuku yapılmaması nedeniyle 120 Gelirlerden Alacak Hesabı ve 600 Gelirler Hesabı 18.704.430,00 TL eksik gösterilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; A) Protokolün 5.maddesinin son kısmında “stadyumun kullanım hakkını kısmen veya tamamen üçüncü şahıslara devredemez” denilmekte ise de 5.maddenin (a) bendinde “resmi kurumlar ile üçüncü şahıslarla her türlü sözleşmeyi akdedebilecektir.” denmekte olup protokolü fesih edebilecek bir durum oluşmadığı, Ayrıca Gençlik Spor Genel Müdürlüğünce de bu konuda tarafımıza herhangi bir fesih bildirimini yapılmadığı, 5216 Sayılı Kanunun Büyükşehir Belediyesinin görev yetki ve sorumlulukları başlıklı 7/m maddesinde spor ile ilgili yerleri yapmak/yaptırmak 5393 yasanın 14/a maddesinde de spordan bahsettiği,

Mahalli müşterek niteliğinde ki yerler için her ne kadar öncelik sırasında belediyenin mali durumu ve hizmetin ivediliği dikkate alınsa da, yapılan tesis bedeli mukabilinde kullanıma verildiği, Bedelsiz bir kullanımın söz konusu olmadığı,

Yukarıdaki yasa metinlerindeki spor kavramı daha geniş perspektifte değerlendirildiğimizde söz konusu spor tesisini Büyükşehir Belediyesinin yapmasında bir engel gözükmediği,

B) Stadyumun yapı alanının oturduğu alan itibari ile arsa temini, kamulaştırması ve imar işleri tamamlanmış ve uygulama projeleri yapılarak ihaleye çıkıldığı, Kamulaştırmasız el atmalar ise çevre düzenlemeleri faaliyetleri kapsamında olduğu, Raporun bu maddesindeki hususlar halen belediyemizin cari gündeminde olup neticelendirilmesi çalışmasının devam ettiği,

C) Stadyum, Belediyemizce alınmış meclis kararı ve 5393 Sayılı Kanunun 75/c

maddesi gereğince; söz konusu kulüp kamu yararına çalışan dernekler statüsünde olduğundan ortak hizmet projesi kapsamında ve 5216 Sayılı Kanunun 7/m maddesi uyarınca spor yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek ve işlettirmenin Belediyemizin görev, yetki ve sorumluluk alanına giren işlerden olması nedeniyle Bursaspor Kulübüne devredildiği,

D) İdaremiz bütçesinden Bursaspor'a herhangi bir ayni veya nakdi yardım yapılmadığı, Ayrıca Bursaspor Kulübü Derneği Ulusal ve Uluslararası alanda profesyonel bir kulüp olması sebebiyle elde ettiği gelirler söz konusu olduğu, Stadyumun Bursa'da talep edecek başka bir kulüp bulunmayacağı gibi, bulunsa da anılan gelirleri niteliği itibariyle elde etmesi de mümkün olmadığı, Bu nedenle söz konusu gelirlerle stat kirasının mukayese edilerek ayni veya nakdi yardım söz konusu edilmemesi gerektiği, Ayrıca Bursaspor'dan 2886 Sayılı Kanun kapsamında ihale yapılmadığı için teminat alınmadığı,

Kira bedellerinin herhangi ikisinin üst üste ödenmemesi halinde kira dönemi sonuna kadar olan tüm kira bedellerinin muaccel hale gelmiş sayılacağı ile ilgili protokol maddesi tadil edileceği,

ifade edilmiştir.

Sonuç olarak A) Kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta; Protokolün 5'inci maddesinin son kısmında “stadyumun kullanım hakkını kısmen veya tamamen üçüncü şahıslara devredemez” denilmekte ise de 5.maddenin (a) bendinde “resmi kurumlar ile üçüncü şahıslarla her türlü sözleşmeyi akdedebilecektir.” denmekte olup protokolü fesih edebilecek bir durum oluşmadığı ve Gençlik Spor Genel Müdürlüğünce de bu konuda tarafımıza herhangi bir fesih bildirimini yapılmadığı belirtilmiştir.

Protokolün 5'inci maddesinde; “Belediye, Protokolün imzalanmasından sonra, işbu protokol konusu işleri gerçekleştirebilmek için protokol hükümlerine uygun olmak ve protokol süresini aşmamak kaydıyla;” denilmektedir.

Dolayısıyla 5'inci maddenin (a) bendinde yer alan “resmi kurumlar ile üçüncü şahıslarla her türlü sözleşmeyi akdedebilecektir.” hükmü protokol konusu iş olan UEFA ve FIFA kriterlerine uygun 45.000 kapasiteli stadyum yapmak olduğu için söz konusu bent uyarınca sadece stadyum yapımı ile ilgili olarak resmi kurumlar ve üçüncü şahıslarla her türlü sözleşme yapılabilir. 5'inci maddenin son fıkrası açık bir şekilde stadyumun kullanım hakkını kısmen veya tamamen üçüncü şahıslara devrini yasaklamaktadır. Protokole aykırı davranış

nedeniyle Gençlik Spor Genel Müdürlüğünce protokolün feshi gündemde olmaya devam etmektedir.

Ayrıca Kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta, 5216 Sayılı Kanunun Büyükşehir Belediyesinin görev yetki ve sorumlulukları başlıklı 7/m maddesinde spor ile ilgili yerleri yapmak/yaptırmak 5393 yasanın 14/a maddesinde de spordan bahsettiği, mahalli müşterek niteliğinde ki yerler için her ne kadar öncelik sırasında belediyenin mali durumu ve hizmetin ivediliği dikkate alınsa da, yapılan tesis bedeli mukabilinde kullanıma verildiği, bedelsiz bir kullanımın söz konusu olmadığı ve yasa metinlerindeki spor kavramı daha geniş perspektifte değerlendirildiğimizde söz konusu spor tesisini Büyükşehir Belediyesinin yapmasında bir engel gözükmediği belirtilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir ve İlçe Belediyelerinin Görev ve Sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinin (m) bendi ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin Görev ve Sorumlulukları" başlıklı 14'üncü maddesinin (a) bendi birlikte değerlendirildiğinde; Büyükşehir Belediyesinin spor tesisleri yapabilmesi için mahallî müşterek nitelikte olmak şartı ve Büyükşehir'in bütünlüğüne hizmet etmesi şartı gerekmektedir.

Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü ile yapılan Protokolde de yer alan UEFA ve FIFA kriterlerine uygun yaklaşık 45.000 kapasiteli stadyum yapmak, mahallî müşterek nitelikte ve Büyükşehir'in bütünlüğüne hizmet eden spor tesisi olmadığı için cari mevzuata göre söz konusu iş Büyükşehir Belediyesinin görevleri arasında değildir. Bu itibarla, yapılan tesisin bedeli mukabilinde kullanıma verilmesi mevzuata aykırı yapılan işin esasını değiştirmeyecektir.

B) Kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta; Stadyumun yapı alanının oturduğu alan itibari ile arsa temini, kamulaştırması ve imar işleri tamamlanmış ve uygulama projeleri yapılarak ihaleye çıkıldığı, Kamulaştırmaz el atmalar ise çevre düzenlemeleri faaliyetleri kapsamında olduğu, raporun bu maddesindeki hususlar halen belediyenin cari gündeminde olup neticelendirilmesi çalışmasının devam ettiği belirtilmiştir.

Bulguda yer alan iki adet kamulaştırmaz el atma, stadyum kompleksine ilişkin olup, Bursaspor Kulübünün kullanımına verilen alanı kapsamaktadır. Söz konusu kamulaştırmaz el atmalar çevre düzenleme faaliyetleri kapsamındaki yapım işleri ile ilgili olup, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "İdarelerce Uyulması Gereken Diğer Kurallar" başlıklı 62'nci maddesine göre arsa temin edilmeden ve kamulaştırma yapılmadan ihaleye çıkılamaması gerekmektedir.

Ancak bu hükme rağmen kamulaştırmaz el atma yapılarak, kamulaştırmaz el atma davaları nedeniyle idare tarafından ilave giderlere katlanılmıştır.

Ayrıca Kurum tarafından gönderilen cevapta, bulguda yer alan “hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası, belediyenin malî durumu ve hizmetin ivediliği dikkate alınması gerektiği” hususuna ilişkin bir açıklama yapılmamıştır.

Bulguda da yer aldığı üzere; stadyumun yapımına başlandığı tarih olan 2011 yılı kesin hesabında gerçekleşen bütçe geliri 571.309.576,00 TL ve gerçekleşen bütçe gideri 889.320.787,00 TL olmuştur. Ayrıca 2011 sonu itibariyle Kurumun toplam borç stoku 1.066.486.374,15 TL dir.

2011 yılında yapımına başlanılan ve halen çeşitli yapı işleri devam eden stadyuma ilişkin olarak şu ana kadar idare tarafından yapılan tüm ödemelerin toplamı 394.528.265,14 TL dir. Ancak söz konusu devam eden işler ve kamulaştırmaz el atma davaları neticesinde ödenecek olan tutarlar sebebiyle toplam tutar daha da artacaktır.

İdare tarafından amatör spor kulüplerine kanunen yapabileceği nakdi yardımlar dahil olmak üzere, mahalli müşterek nitelikte olan spor faaliyetlerine ilişkin olarak 2012-2017 arasındaki altı yıllık dönemde yaptığı toplam harcama tutarı ise 87.405.010,22 TL olarak gerçekleşmiştir.

Mevzuat hükmüne göre, hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası, belediyenin malî durumu ve hizmetin ivediliği dikkate alınması gerekmektedir. Ancak 2011 yılı itibariyle Kurumun borç stoku ve gelirleri ile giderleri dikkate alındığında; mahallî müşterek nitelikte olmayan UEFA ve FİFA kriterlerine uygun yaklaşık 45.000 kapasiteli stadyum yapmak, belediyenin mali durumu açısından önceliğinin olmadığını ortaya koymaktadır.

C) Kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta; stadyum, meclis kararı ve 5393 Sayılı Kanunun 75/c maddesi gereğince; söz konusu kulüp kamu yararına çalışan dernekler statüsünde olduğundan ortak hizmet projesi kapsamında ve 5216 Sayılı Kanunun 7/m maddesi uyarınca spor yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek ve işlettirilenin Belediyenin görev, yetki ve sorumluluk alanına giren işlerden olması nedeniyle Bursaspor Kulübüne devredildiği belirtilmiştir.

Büyükşehir Belediye Meclisinin 22.01.2015 tarih ve 164 nolu kararında “5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 75/c bendi uyarınca; Büyükşehir Belediyesi Stadyumu ve Stadyum ile

ilişkili yapı ve alanların, Bursaspor Kulübü Derneği'ne, aylık kullanım bedeli 60.000,00-TL+ KDV bedelle, 10 yıllığına tahsisi” ifadesi yer almaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun “Diğer Kuruluşlarla İlişkiler” başlıklı 75'inci maddesinde;

“Belediye, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda;

d) Kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebilir veya süresi yirmibeş yılı geçmemek üzere tahsis edebilir. Bu taşınmazlar aynı kuruluşlara kiraya da verilebilir. Bu taşınmazların, tahsis amacı dışında kullanılması hâlinde, tahsis işlemi iptal edilir. Tahsis süresi sonunda, aynı esaslara göre yeniden tahsis mümkündür.” denilmektedir.

5018 sayılı Kanun'un 47'nci maddesi, kamu idarelerinin mülkiyetlerindeki taşınmazların tahsisinde kamu hizmeti ve kamu idaresi olmak üzere iki temel ölçütün varlığını aramaktadır. Başka bir ifadeyle, kamu idarelerinin mülkiyetlerindeki taşınmazlar kamu hizmetinin bulunmadığı yahut tahsisin yapılacağı tarafın kamu idaresi olmadığı durumlarda tahsis edebilmeleri mümkün değildir.

Belediye Meclisine 5393 sayılı Kanun'un 18'inci maddesi ile verilen taşınmazların tahsis yetkisi sınırsız bir yetki olmayıp bu yetkinin kullanımında, 5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesi ile 5018 sayılı Kanun'un 47'nci maddesinde getirilen düzenlemelere riayet edilmesi gerekirken, Büyükşehir Belediye Meclisinin mezkûr kararlarında bu düzenlemelere uyulmamış ve kamu kurum ve kuruluşu niteliği taşımayan Bursaspor Kulübüne Belediye taşınmazı tahsis edilerek Belediye Meclisine verilen yetki aşılmıştır.

Öte yandan, söz konusu tahsisin bedelli olması, yapılan işlemin tahsis niteliğini ortadan kaldırmamakta ve taşınmazın kiralandığı anlamına gelmemektedir. Kaldı ki, belediye mülkiyetindeki taşınmazların kiralanması için belediye meclis kararı tek başına yeterli olmayıp böyle bir durumda 2886 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanması gerekmektedir.

Söz konusu meclis kararında 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75/c maddesine göre ortak proje kapsamında tahsis yapılacağı belirtilmiştir. Yukarıdaki mevzuat hükümlerine göre, belediyelerin dernek, vakıf, birlik, kuruluş ve benzeri teşekküllerle ortak hizmet projeleri gerçekleştirmeleri mümkündür. Bunun için ortak hizmet projesi kapsamında yapılacak işin

belediyenin görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda olması, belediye meclis kararı alınması ve taraflar arasında bir protokol imzalanması gerekmektedir.

Ancak bu kapsamda Bursaspor Kulübü ile mevzuata uygun olarak yapılmış herhangi bir ortak proje olmayıp, taraflar arasında “ürün kirası sözleşmesi” yapılmıştır.

D) Kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta; idaremiz bütçesinden Bursaspor'a herhangi bir ayni veya nakdi yardım yapılmadığı, Ayrıca Bursaspor Kulübü Derneği Ulusal ve Uluslararası alanda profesyonel bir kulüp olması sebebiyle elde ettiği gelirler söz konusu olduğu, Stadyumun Bursa'da talep edecek başka bir kulüp bulunmayacağı gibi, bulunsa da anılan gelirleri niteliği itibariyle elde etmesi de mümkün olmadığı, bu nedenle söz konusu gelirlerle stat kirasının mukayese edilerek ayni veya nakdi yardım söz konusu edilmemesi gerektiği, ayrıca Bursaspor'dan 2886 Sayılı Kanun kapsamında ihale yapılmadığı için teminat alınmadığı, kira bedellerinin herhangi ikisinin üst üste ödenmemesi halinde kira dönemi sonuna kadar olan tüm kira bedellerinin muaccel hale gelmiş sayılacağı ile ilgili protokol maddesi tadil edileceği belirtilmiştir.

İdare ve Bursaspor Kulübü arasında 14.02.2017 tarihinde imzalanan Sözleşme, Meclis kararına dayanılarak yapılmış olup, Kurum mülkiyetindeki taşınmazların kiralanması için 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2886 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanması gerekmektedir.

İdare ve Kulüp arasında yapılan sözleşmede kiralanacak stadyumun kullanım bedelinin tespitine, reklam gelirleri, alt kira yetkisi ve diğer mali hükümlerine ilişkin olarak, stadyum kiralanması konusunda ülke çapında genel uygulayıcı kurum olan Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğünün “Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü İşletme Yönetmeliği” ve bu yönetmeliğe dayanılarak çıkarılan ücret tarifesi ile uygulanacak esaslar dikkate alınarak hazırlanması gerekmektedir.

Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü İşletme Yönetmeliği'ne dayanılarak çıkarılan Uygulanacak Esaslarda;

- Müsabaka net hasılatının %7'sinin alınacağı,
- Stadyumda bulunan büfe, kafeterya, reklam ve benzeri yerlerin işletme hakkı ile ilgili kuruluşlardan alınacak tesise giriş ücretlerinin alınacağı,
- Kira ücretleri lig ve kupa müsabakaları için geçerli olduğu,
- Kira Bedeli Üzerinden %6 oranında teminat alınacağı,

hususları yer almaktadır.

Ancak İdare ve Kulüp arasında yapılan sözleşme ile bilet satış gelirlerinin tamamı kulübe bırakılmıştır. Stadyum giriş kapıları ve tribün kapılarının isim hakları geliri ile Bursa Büyükşehir Belediyesi Stadyumu kompleksinde yer alan her türlü reklam ve kira gelirleri tamamen Kulübe ait olduğu ifade edilmiş olup, herhangi bir teminat da alınmamıştır.

İdare tarafından alınması gereken tüm bu gelirlerin Kulübe bırakılması ürün kirası sözleşmesi niteliğine aykırı olup, İdare tarafından alınmayan gelirlerin tutarı kadar Kulübe nakdi yardım yapıldığını ortaya koymaktadır. Bu uygulama Ancak 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75'inci maddesinin son fıkrasında Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Bütçelerden yardım yapılması" başlıklı 29'uncu maddesinin ve 5253 sayılı Kanun'un 10'uncu maddesinin belediyeler için uygulanmayacağı hüküm altına alınmıştır. Bu hükme göre belediyelerin dernek, vakıf, birlik ve benzeri kuruluşlara ayni veya nakdi yardım yapabilmesi mümkün değildir.

Son olarak, taraflar arasında yapılan sözleşmeye göre kulüp tarafından ödenmesi gereken kira bedellerinin toplamı, kira başlangıcı olan 01.02.2016 tarihinden 31.12.2017 tarihine kadar 1.455.570,00 TL (KDV Hariç) olup herhangi bir tahsilat yapılmamıştır. Sözleşmede yer alan "*kira bedellerinin herhangi ikisinin üst üste ödenmemesi halinde ihtar ya da ihbara gerek olmaksızın kira dönemi sonuna kadar olan tüm kira bedelleri muaccel hale gelmiş sayılacağına taraflar peşinen kabul eder.*" hükmü gereğince tüm kira bedelleri muaccel hale gelmesi gerekmektedir. Ancak idare tarafından bu kapsamda yapılmış herhangi bir tahakkuk ve tahsilat işlemi bulunmamaktadır.

Kurum tarafından gönderilen cevapta, sözleşmede yer alan "*kira bedellerinin herhangi ikisinin üst üste ödenmemesi halinde kira dönemi sonuna kadar olan tüm kira bedellerinin muaccel hale gelmiş sayılacağı*" hükmünün değiştirileceği belirtilmiştir. Ancak yürürlükte olan sözleşmeye göre söz konusu hüküm gereği muaccel hale gelmesi gereken tutarın geriye dönük olarak kaldırılması mümkün olmayacaktır.

Cari bir sözleşmenin Belediye menfaatlerini gözetmeden kulüp lehine değiştirilmesi hukukun temel ilkelerine aykırılık teşkil etmektedir.

Kira dönemi sonuna kadar tüm kira bedellerinin muaccel hale gelmesi ve alacak tahakkuku yapılmaması nedeniyle Kurumun 2017 Mali tablolarında, 120 Gelirlerden Alacak Hesabı ve 600 Gelirler Hesabı 18.704.430,00 TL eksik yer almaktadır.

BULGU 3: Amortisman Defterinin Tutulmaması ve Amortisman İşlemlerinin Hatalı Yapılması

A) Amortisman Defterinin Tutulmaması

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 187'nci maddesinde bir yıldan fazla kullanılabilen ve yıpranmaya, aşınmaya veya kıymetten düşmeye maruz kalan maddi duran varlıklar için amortisman ayrılacağı, bu yönetmelik kapsamına dâhil kamu idarelerince muhasebe sistemine dâhil edilen maddi duran varlıklardan; hangilerinin amortismanına tabi tutulacağı ve bunlara ilişkin uygulanacak amortisman süre, yöntem ve oranları ile ilgili olarak Maliye Bakanlığınca belirlenen esas ve usullerin uygulanacağı belirtilmiştir ve "Tutulacak Diğer Defterler" başlıklı 18'inci Bölümünün 491'inci maddesinde Duran Varlıklar Amortisman Defteri sayılmıştır.

Ayrıca 04.11.2015 tarih ve 29522 sayılı Resmi Gazete' de yayımlanarak yürürlüğe giren "Amortisman ve Tükenme Paylarına" ilişkin Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nin 9'uncu maddesinde amortismanına tabi her bir varlığın Ek-2'de yer alan Duran Varlıklar Amortisman Defterine kaydedileceği belirtilmiştir.

Kurum tarafından edinilen duran varlıkların amortisman hesaplamalarında edinim tarihlerinin göz ardı edilmesi, her ne suretle olursa olsun kayıtlardan çıkarma durumunda ilgili duran varlığa ne kadar amortisman ayrıldığı ve duran varlığa ilişkin amortisman ayırma süresinin dolmasına rağmen amortisman ayrılmaya devam ediliyor olması nedenleriyle duran varlıklara ilişkin amortisman kayıtları gerçeği yansıtmamaktadır. Söz konusu hatanın temelinde taşınmazlar için "Duran Varlıklar Amortisman Defterinin" kullanılmaması yatmaktadır. Belediyenin aktifinde bulunan duran varlık sayısının ve çeşidinin çokluğu, her birinin aktife giriş tarihlerinin ve amortisman oranlarının farklı olması ve "Duran Varlıklar Amortisman Defterinin" kullanılmıyor olması sebebiyle hatalı muhasebe kayıtlarının toplam tutarı tam olarak tespit edilememiştir.

Maddi duran varlıklara ilişkin 257 Birikmiş Amortismanlar hesabının alacağında yer alan 259.751.261,86 TL, Duran Varlıklar Amortisman Defteri tutulmaması sebebiyle gerçeği yansıtmamaktadır.

B) Maddi Duran Varlıklar Grubunda Yer Alan Hesaplarda Hatalı Olarak Kayıtlı Tutarlardan Fazla Amortisman Ayrılması

İdare tarafından amortismanına tabi maddi duran varlıklarda yer alan tutarlar aşılmayacak

şekilde amortisman ayrılması gerekmektedir.

Amortisman tabi maddi duran varlıklar için hesap alt kodları itibariyle yapılan incelemede, kayıtlı maddi duran varlık tutarından daha fazla amortisman ayrıldığı tespit edilmiştir.

Tablo:5 Kayıtlı Değer Toplamından Fazla Amortisman Ayrılanlar

Hesap Kodu	Hesap Adı	MDV Kayıtlı Değer Toplamı	MDV Birikmiş Amortisman Toplamı	Fazla Ayrılan Amortisman Tutarı
252.01.01.01.99	Diğer	332.235,58	746.643,58	414.408,00
254.02.06	Tekneler	0	52.000,00	52.000,00
			TOPLAM	466.408,00

Yukarıdaki tabloda yer alan hesaplama göre Kurum mali tablolarında 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı 466.408,00 TL fazla gösterilmiştir.

C) Maddi Duran Varlıklar Grubunda Yer Alan Bazı Varlıklar İçin Amortisman Ayrılmaması

Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nin (Sıra No: 47) "Amortisman ve Tükenme Payı Süre ve Oranları" başlıklı 6'ncı maddesinde;

"Amortisman ve tükenme payı süresi, duran varlıkların aktife girdiği yıldan başlar. Bu sürenin yıl olarak hesaplanması için "1" rakamı bu Tebliğ ekinde belirtilen, varlığın yararlanma süresine göre belirlenmiş orana bölünür. (Örnek: 1/0,20 = 5 yıl; 1/0,025 = 40 yıl)" denilmektedir.

Yukarıda yer alan hükme göre varlıkların aktife girdiği yılda Tebliğ eki olan listede yer alan oranlara göre amortisman ayrılması gerekmektedir. Yapılan incelemede aşağıda yer alan tabloda yer alan varlıklar için amortisman ayrılmadığı tespit edilmiştir.

Tablo:6 Amortisman Ayrılmayan Varlıklar

Hesap Kodu	Yardımcı Hesap Kodu	Hesap Adı	Borç Kalanı	Amortisman Oranı (%)	Ayrılmaması Gereken Amortisman
252	01 01 02 02	İlköğretim Okulları	6.127.529,60	2	122.550,59
252	01 01 02 03	Orta Öğretim Okulları	1.084.734,43	2	21.694,69
252	01 01 04 11	İbadet Yerleri	2.413.292,98	2	48.265,86

252	01	04	01	01	Hizmet Binaları	2.050.962,75	10	205.096,28
252	01	04	01	99	Diğer(Hizmet Binaları)	36.999.943,59	10	3.699.994,36
252	01	04	03	01	Sağlık Evleri	144.184,20	10	14.418,42
252	01	04	04	11	İbadet Yerleri	1.774.732,51	10	177.473,25
252	01	04	05	01	Spor Sahaları	4.344.450,02	10	434.445,00
252	01	04	05	02	Spor Salonları	54.567.496,94	10	5.456.749,69
252	01	04	05	03	Stadyumlar	1.712.228,40	10	171.222,84
252	01	04	05	04	Kortlar	6.041.546,92	10	604.154,69
252	01	04	06	01	Turizm Kompleksi	4.657.626,05	10	465.762,61
252	01	04	07	99	Diğer Binalar	2.610.490,25	10	261.049,03
252	01	04	10	01	Hangarlar, Antrepolar, Silolar ve Depolar	8.286.475,54	10	828.647,55
252	01	04	13		Tarımsal Amaçlı Binalar	836.000,00	10	83.600,00
253	01	09			Güneş Enerjisi Sistemi	249.034,00	20	49.806,80
254	02	05			Yüzer Yapılar	520.000,00	10	52.000,00
							TOPLAM	12.696.931,66

Yukarıdaki tabloda yer alan hesaplama göre Kurum mali tablolarında 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı ve 630 Giderler Hesabı 12.696.931,66 TL eksik gösterilmiştir.

D) Maddi Duran Varlıklar Grubunda Kayıtlı Olmayan Varlıklar İçin Hatalı Olarak Amortisman Ayrılması

İdare tarafından mali tablolarda yer alan amortisman tabii maddi duran varlıklar için amortisman ayrılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, aşağıda yer alan tabloda hesap adlarında amortisman tutarları olmasına karşın ilgili maddi duran varlıklar hesabında herhangi bir kayıt olmadığı tespit edilmiştir.

Tablo:7 Kayıtlı Değeri Olmayan Varlıklara Ayrılan Amortismanlar

Hesap Kodu	Yardımcı Hesap Kodu			Hesap Adı	Birikmiş Amortisman Tutarı
257	01	99	00	Diğer Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri	11.430.599,98
257	02	03	01	Sağlık Evleri	2.883,68

257	02	05	04	Kortlar	120.830,94
257	02	10	99	Diğer	5.722.230,83
257	02	13		Tarımsal Amaçlı Binalar	16.720,00
257	03	01	99	Diğer Tesisler	49.806,80
				TOPLAM	17.343.072,23

Yukarıdaki tabloda yer alan hesaplama göre Kurum mali tablolarında 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı 17.343.072,23 TL fazla gösterilmiştir.

İdarenin amortismanına tabi maddi duran varlıklarının çokluğu ve çeşitliliği göz önünde bulundurulduğunda işlemlerinin sağlıklı bir yapıya kavuşması ancak mevzuatta belirtilen Duran Varlıklar Amortisman Defterinin tutulmasıyla mümkün olacaktır.

Bulgumuzun (B), (C) ve (D) bölümünde yer alan 257 Birikmiş Amortismanlar hesabının net olarak 5.112.548,57 TL ve 630 Giderler hesabının aynı tutarda fazla gösterildiği tespit edilmiştir. Hatalı işlemlerin sebebi ise bulgunun (A) bölümünde belirtilen Duran Varlıklar Amortisman Defterinin tutulmamasından kaynaklanmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; A- Duran Varlıklar Amortisman Defterinin tutulmasına ilişkin olarak yazılım altyapısı çalışmalarının başlatıldığı, amortisman işlemlerinin, yönetmelik ve tebliğ hükümlerine göre yapılmasına özen gösterileceği,

B- Amortismanına tabi maddi duran varlıklara ait alt hesap kodlarındaki hataların düzeltme kaydının 2018 yılında yapılacağı,

C- Amortismanına tabi maddi duran varlıklara ait eksik ayrılan amortisman kayıtlarının incelendiği, duran varlıklar amortisman defterinin tutulması ile birlikte hataların düzeltme kaydının 2018 yılında yapılacağı,

D- Amortismanına tabi maddi duran varlıklara ait fazla ayrılan amortisman kayıtlarının incelendiği, duran varlıklar amortisman defterinin tutulması ile birlikte hataların düzeltme kaydının 2018 yılında yapılacağı

ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta bulgu konusu husus kabul edilerek, Duran Varlıklar Amortisman Defterinin tutulmasına ilişkin olarak yazılım altyapısı çalışmalarının başlatıldığı, amortismanına tabi maddi duran varlıklara ait alt hesap kodlarındaki hataların düzeltme kaydının 2018 yılında yapılacağı, eksik ve fazla ayrılan amortisman kayıtlarının incelendiği, duran varlıklar amortisman defterinin tutulması ile birlikte hataların düzeltme kaydının 2018 yılında yapılacağı ifade edilmiştir.

2016 yılı Bursa Büyükşehir Belediyesi Sayıştay Denetim Raporunda da aynı konuya yer verilmiş, idare tarafından "1- Duran Varlıklar Amortisman Defterinin tutulmasına ilişkin olarak gerekli teknik altyapının oluşturulması çalışmalarına başlanıldığı, 2- Amortisman Defterinin tutulmasına ilişkin olarak gerekli teknik altyapının oluşturulması çalışmalarına başlanılmış olup amortisman işlemlerinin mevzuata uygun olarak yapılacağı ifade edilmiştir." cevabı verilmiş olmasına karşın mevzuata aykırı uygulamaya devam edildiği görülmüştür.

Bulgunun (A) bölümünde belirtildiği üzere, Duran Varlıklar Amortisman Defteri tutulmaması sebebiyle, maddi duran varlıklara ilişkin 257 Birikmiş Amortismanlar hesabının alacağında yer alan 259.751.261,86 TL gerçeği yansıtmamaktadır.

Bulgunun (B), (C) ve (D) bölümünde belirtildiği üzere, amortisman tabi maddi duran varlıklarda yer alan kayıtlı tutarları aşacak şekilde amortisman ayrılması, bazı varlıklar için hiç amortisman ayrılmaması ve amortisman tutarları olmasına karşın bazı maddi duran varlıklar hesabında herhangi bir kayıt olmaması neticesinde idarenin 2017 mali tablolarında, 257 Birikmiş Amortismanlar hesabının net olarak 5.112.548,57 TL ve 630 Giderler hesabının aynı tutarda fazla yer almaktadır. Hatalı işlemlerin sebebi ise bulgunun (A) bölümünde belirtilen Duran Varlıklar Amortisman Defterinin tutulmamasından kaynaklanmaktadır.

BULGU 4: İller Bankası Ortaklık Payının Bilançoda Eksik Gösterilmesi

6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun gereğince İller Bankasınca kesilen idarenin ortaklık paylarının 240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına olması gerekenden eksik kaydedildiği tespit edilmiştir.

6107 sayılı Kanunun "Ortaklık yapısı ve sermaye" başlıklı 4'üncü maddesinin 1'inci fıkrasında; "Bankanın ortakları il özel idareleri ve belediyelerdir." hükmü yer almaktadır. Mezkûr maddenin 3'üncü fıkrasında 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanuna göre her ay Maliye Bakanlığı ve İller Bankası tarafından dağıtılacak vergi gelirleri paylarının toplamı üzerinden aylık olarak yüzde iki oranında kesilecek miktarın bankanın ödenmiş sermayesine ekleneceği belirtilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabına ilişkin "Hesabın niteliği" başlıklı 178'inci maddesinde 240 nolu hesabın kanuni yetkilere dayanılarak mali kuruluşların sermayesine iştirak edilen tutarların izlenmesi için kullanılacağı Ayrıca aynı yönetmeliğin "Hesabın işleyişi" başlıklı 180 inci maddesinde ise idarece verilen sermayenin 240 nolu hesaba borç kaydedileceği belirtilmiştir.

İlbank A.Ş.’nin Belediye Bilgi ve Veri Bankası modülündeki verileri incelendiğinde idareye gönderilen merkezi idare vergi geliri paylarının toplamı üzerinden aylık yüzde iki oranında kesilen İlbank sermaye payı toplam tutarının 175.239.761,52 TL olduğu, Kurumun 2017 yılı bilançosunda ise 240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler hesabında 159.823.447,20 TL olduğu görülmüştür.

Kurumun bilançosunda 240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı 15.416.314,32 TL eksik tutar ile yer almaktadır.

Kamu idaresi cevabında; İller Bankası ortaklık payının bilançoda eksik gösterilmesi ile ilgili gerekli düzeltmenin 2018 yılı içerisinde yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta bulgu konusu husus kabul edilerek, İller Bankası ortaklık payının bilançoda eksik gösterilmesi ile ilgili gerekli düzeltmenin 2018 yılı içerisinde yapılacağı belirtilmiştir.

İlbank sermaye payının tam olarak kaydedilmemesi nedeniyle, Kurumun 2017 yılı bilançosunda 240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı 15.416.314,32 TL eksik yer almaktadır.

BULGU 5: Borçlanma Faizlerinin Tam Olarak Kayıt Edilmemesi

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 381 Gider Tahakkukları Hesabı “Hesaba İlişkin İşlemler” başlıklı 290’ıncı maddesinde;

“Uzun veya kısa vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubu içinde yer alan, iç ve dış malî borçlara ilişkin olarak ay sonlarında tahakkuk ettirilen ve gelecek aylarda ya da içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemde ödenecek olan işlemiş faiz tutarı ile kuponlu tahvillerin gelecek aylarda ya da takip eden yılda kupon ödemesi yapılacak işlemiş faiz tutarı bu hesaba kaydedilir. Aralık ayına ait olarak tahakkuk ettirilen faiz gideri borçlarından takip eden faaliyet dönemi içinde ödenmesi gerekenler geçici mizandan önce bu hesaba kaydedilir.

Dönem sonunda, uzun vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubu içindeki gider tahakkukları hesabında yer alıp, ödeme zamanına bir yıldan az süre kalan tutarlar bu hesaba aktarılır.”

481 Gider Tahakkukları Hesabı “Hesaba İlişkin İşlemler” başlıklı 339’uncu maddesinde;

“Gider olarak tahakkuk ettirilmiş olup, içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemden sonraki dönemlerde ödenebilir duruma gelecek olan giderlerden kaynaklanan borçlar, ilgili olduğu dönemde ödenmek üzere bu hesapta izlenir.

Uzun vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubu içindeki hesaplarda yer alan iç ve dış mali borçlar için ay sonlarında hesaplanan ve içinde bulunulan faaliyet dönemini takip eden dönemden sonraki dönemlerde ödenecek olan işlemiş faiz giderleri bu hesaba kaydedilir. Aralık ayına ait olarak tahakkuk ettirilen faiz gideri borçlarından takip eden faaliyet döneminden sonraki dönemlerde ödenmesi gerekenler geçici mizandan önce bu hesaba kaydedilir.” denilmektedir.

Yapılan incelemede, anapara borçları ve bunların faizlerine ilişkin tutarlar ile mali tablolarda yer alan tutarlar karşılaştırıldığında farklılık söz konusu olduğu görülmüştür.

Faaliyet dönemi içerisinde ödenecek olan iç borç faiz giderleri 99.931.611,00 TL olmasına karşın mali tablolarda 381 Gider Tahakkukları hesabı 102.121.449,66 TL olarak yer almakta, ayrıca faaliyet dönemini takip eden sonraki dönemlerde ödenecek olan iç borç faiz giderleri 203.962.671,24 olmasına karşın mali tablolarda 481 Gider Tahakkukları hesabı 182.953.881,00 TL olarak yer almaktadır.

Yukarıda yer alan farklılıklar nedeniyle mali tablolarda 381 Gider Tahakkukları hesabı 2.189.838,66 TL ve 481 Gider Tahakkukları hesabı 21.008.790,24 TL fazla gösterilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; Mali Tablolarda 381-Gider Tahakkukları Hesabında İç Borç Faiz Giderlerinde kayıtlı rakam 102.121.449,66-TL olup bu rakamın içinde 99.931.611,00-TL'lik kredi faizleri ve 2.189.838,66-TL'lik vergi yapılandırma faizinin yer aldığı,

481-Gider Tahakkukları Hesabı İç Borç Faiz Giderlerinde kayıtlı rakam 203.962.671,24-TL olup bu rakamın içinde 182.953.881,00-TL kredi faizleri ve 21.008.790,24-TL vergi yapılandırma faizinin yer aldığı,

Bu nedenle Sayıştay Başkanlığına verilmiş olan Borç tabloları sadece finansman kuruluşlarından alınan kredileri içerdiğinden vergi yapılandırmalarının ilave edilmediği, ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta, Mali Tablolarda 381-Gider Tahakkukları Hesabında İç Borç Faiz Giderlerinde 2.189.838,66 TL vergi yapılandırma faizinin

ve 481-Gider Tahakkukları Hesabı İç Borç Faiz Giderlerinde 21.008.790,24 TL vergi yapılandırma faizinin yer aldığı ve Sayıştay Başkanlığına verilmiş olan Borç tabloları sadece finansman kuruluşlarından alınan kredileri içerdiğinden vergi yapılandırmalarının ilave edilmediği belirtilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 278'inci ve 322'inci maddeleri gereğince vergi yapılandırmaları, 368 Vadesi geçmiş ertelenmiş veya taksitlendirilmiş vergi ve diğer yükümlülükler hesabında veya 438 Kamuya olan ertelenmiş veya taksitlendirilmiş borçlar hesabında izlenmesi gerekmektedir.

Vergi yapılandırmalarına ilişkin borçların hatalı olarak 381 Gider tahakkukları ve 481 Gider tahakkukları hesabına kaydedilmesi nedeniyle Kurumun 2017 yılı mali tablolarında, 381 Gider tahakkukları hesabı 2.189.838,66 TL ve 481 Gider tahakkukları hesabı 21.008.790,24 TL fazla, 368 Vadesi geçmiş ertelenmiş veya taksitlendirilmiş vergi ve diğer yükümlülükler hesabı 2.189.838,66 TL ve 438 Kamuya olan ertelenmiş veya taksitlendirilmiş borçlar hesabı 21.008.790,24 TL eksik yer almaktadır.

BULGU 6: Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı'nın Kullanılmaması

2017 yılı sonu itibariyle hurdaya ayrılan ve satışı yapılan maddi duran varlıkların ilgili varlık hesaplarından çıkışı yapılmamıştır. Kullanılma olanaklarını yitiren maddi duran varlıkların ilgili varlık hesabından çıkılarak kayıtlı değerleri üzerinden 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabına kaydedilmesi gerekmektedir. Hurdaya ayrılan ve satışı yapılan duran varlıkların ilgili varlık hesaplarında izlenmeye devam edilmesi Kurum mali tablolarında hataya neden olmaktadır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabının niteliğini düzenleyen 224'üncü maddesinde, bu hesabın çeşitli nedenlerle kullanılma olanaklarını yitiren maddi duran varlıkların izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir. 254 Taşıtlar Hesabının işleyişini açıklayan 197'inci maddesinde kazaya uğrama, eskime veya ekonomik ömrünü tamamlama gibi nedenlerle taşıt olma vasfı ortadan kalkan taşıtlar, kayıtlı değerleri üzerinden bu hesaba alacak, 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabına borç; ayrılmış olan amortisman tutarı 299-Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak, 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç kaydedileceği ve 255 Demirbaşlar Hesabının işleyişini düzenleyen 199'uncu maddesinde eskime veya ekonomik

ömrünü tamamlama gibi nedenlerle demirbaş olma vasfı ortadan kalkan demirbaşlar, kayıtlı değerleri üzerinden bu hesaba alacak, 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabına borç; ayrılmış olan amortisman tutarı 299-Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak, 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç kaydedileceği belirtilmiştir.

Buna göre hurdaya ayrılan maddi duran varlıkların 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabına ve bu maddi duran varlıkların biriken amortisman tutarlarının da 299 Birikmiş Amortisman Hesabına kaydedilmesi gerekmektedir.

2017 yılı sonu itibariyle hurdaya ayrılan ve satışı yapılan 809.092,55 TL değerinde tesis makine, 614.920,58 TL değerinde taşıt ve 1.273.858,91 TL değerinde demirbaş olmak üzere toplam 2.697.872,04 TL'nin ilgili hesaplardan çıkışı yapılmamıştır. Hurdaya ayrılan ve satışı yapılan duran varlıkların ilgili varlık hesaplarında izlenmeye devam edilmesi neticesinde; Kurum mali tablolarında 253 Tesis Makine ve Cihazlar 809.092,55 TL, 254 Taşıtlar Hesabı 614.920,58 TL, 255 Demirbaşlar Hesabı 1.273.858,91 TL fazla yer almıştır.

Söz konusu husus 2016 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nda yer almasına rağmen 2017 yılında da aynı uygulama devam etmiştir.

Kamu idaresi cevabında; 2018 yılından itibaren 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabının kullanılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta bulgu konusu husus kabul edilerek 2018 yılından itibaren 294 Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabının kullanılacağı ifade edilmişse de söz konusu husus 2016 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nda yer almasına rağmen 2017 yılında da hatalı uygulama devam etmiştir.

İlgili varlık hesabının kullanılmaması neticesinde 2017 yılı sonu itibariyle hurdaya ayrılan ve satışı yapılan 809.092,55 TL değerinde tesis makine, 614.920,58 TL değerinde taşıt ve 1.273.858,91 TL değerinde demirbaş olmak üzere toplam 2.697.872,04 TL'nin ilgili hesaplardan çıkışı yapılmamıştır. Hurdaya ayrılan ve satışı yapılan duran varlıkların ilgili varlık hesaplarında izlenmeye devam edilmesi neticesinde; Kurum mali tablolarında 253 Tesis Makine ve Cihazlar 809.092,55 TL, 254 Taşıtlar Hesabı 614.920,58 TL, 255 Demirbaşlar Hesabı 1.273.858,91 TL fazla yer almaktadır.

BULGU 7: Gelirler Şube Müdürlüğü Tarafından Takip Edilen Gelirler İle Mali Tablolarda Yer Alan Tutarların Uyumlu Olmaması

Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı tarafından Kurum genelinde yürütülen e-belediye bilgi sistemi kapsamında Gelirler Bilgi Sistemi oluşturulmuş olup söz konusu sistemde bütün gelirlerin tahakkuk, tahsilat ve terkinlerini içeren raporlar yer almaktadır.

Gelirler Bilgi Sisteminde yer alan 2017 yılı gelirleri için detaylı alacak tutarlarına ilişkin rapor ile Kurumun Mizanında yer alan Gelirlerden Alacaklar Hesaplarında yer alan tutarların farklı olduğu görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "12 Faaliyet alacakları" başlıklı 85'inci maddesinde;

"Bu hesap grubu, gelir olarak tahakkuk ettirilen ve bir yıl içinde tahsili öngörülen faaliyet alacakları ile verilen depozito ve teminatların izlenmesi için kullanılır." denilmektedir.

Aynı Yönetmeliğin "220 Gelirlerden Alacaklar Hesabının Niteliği" başlıklı 164'üncü maddesinde;

"Bu hesap, mevzuatı gereğince tahakkuk ettirilen ve bir yıldan daha uzun bir sürede tahsili gereken gelirlerden alacakların izlenmesi için kullanılır." hükmü yer almaktadır.

Dolayısı ile İdarenin gelirleri ile ilgili alacakları, yukarıda yer alan mevzuat doğrultusunda ilgili hesaplarda takip edilmelidir.

Yapılan incelemede Gelirler Şube Müdürlüğü tarafından takip edilen 2017 yılı gelirleri için detaylı alacaklara ilişkin tutarlar ile İdarenin mali tablolarında yer alan 120 Gelirlerden Alacaklar, 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar ve 220 Gelirlerden Alacaklar hesaplarında yer alan tutarların farklı olduğu tespit edilmiştir.

Gelirler Bilgi Sisteminde yer alan gelir türleri itibariyle yer alan alacak tutarları ile mizanda yer alan gelir türlerine ilişkin alacak tutarlarının karşılaştırma neticesinde; Bilançoda yer alan 120 Gelirlerden Alacaklar, 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar ve 220 Gelirlerden Alacaklar hesaplarının toplam tutarının 69.953.762,67 TL olduğu ve Gelirler Bilgi Sisteminde yer alan alacak tutarının 172.956.073,42 TL olduğu görülmüştür. Söz konusu farklılık nedeniyle mali tablolarda yer alan 120 Gelirlerden Alacaklar, 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar ve 220 Gelirlerden Alacaklar hesapları toplam 103.002.310,75 TL eksik gösterilmiştir.

Söz konusu uygulama 2016 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nda yer almasına rağmen 2017 yılında da devam etmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Bursa Büyükşehir Belediyesi bütçe gelir kesin hesap cetveline göre devreden gelir tahakkuk tutarı 69.953.762,67 TL olduğu, Bulguya konu olan 103.002.310,75 TL'lik tutarın sistemsal bir hatadan kaynaklanmış olduğu ve 2018 yılında bu konuda aynı hatanın oluşmaması için gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta bulgu konusu husus kabul edilerek, söz konusu farklılığın sistemsal bir hatadan kaynaklanmış olduğu ve 2018 yılında bu konuda aynı hatanın oluşmaması için gerekli hassasiyetin gösterileceği belirtilmiştir.

Ancak aynı husus 2016 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nda da yer almış olup kamu idaresi tarafından verilen cevapta, Gelirler bilgi sistemi ile Kurum mizanı arasındaki tutarsızlıkların giderileceği ve gelir bilgi sistemi ile mizan kayıtlarının tutturulacağı ifade edilmiş olmasına rağmen söz konusu hata 2017 yılında da devam etmiştir.

Gelirler Bilgi Sisteminde yer alan gelir türleri itibariyle yer alan alacak tutarları ile mali tablolarda yer alan gelir türlerine ilişkin alacak tutarlarının farklı olması nedeniyle Kurumun 2017 yılı mali tablolarında, 120 Gelirlerden Alacaklar, 121 Gelirlerden Takipli Alacaklar ve 220 Gelirlerden Alacaklar hesapları toplam 103.002.310,75 TL eksik yer almaktadır.

BULGU 8: Vergi Dairelerine Olan Borçların Mali Tablolarda Tam Olarak Yer Almaması

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "368 Vadesi geçmiş ertelenmiş veya taksitlendirilmiş vergi ve diğer yükümlülükler hesabının niteliği" başlıklı 278'inci maddesinde;

"Bu hesap, kanuni süresi içerisinde ödenmeyen vergi ve diğer yükümlülükler ile ertelenen veya taksitlendirilen vergi ve diğer yükümlülüklerin erteleme veya taksitlendirme vadesinin bir yılı aşmayan kısımlarının izlenmesi için kullanılır.

Uzun vadeli yabancı kaynaklar ana hesap grubu içindeki kamuya olan ertelenmiş veya taksitlendirilmiş borçlar hesabında kayıtlı vergi ve diğer yükümlülüklerden dönem sonunda erteleme veya taksitlendirme süresi bir yılın altına inenler bu hesaba kaydedilir."

"438 Kamuya olan ertelenmiş veya taksitlendirilmiş borçlar hesabının niteliği" başlıklı

322'nci maddesinde;

“Bu hesap, kamuya olan vergi ve benzeri borçlardan vadesinde ödenmeyip ertelenmiş veya taksitle bağlanmış olup bir yıldan daha uzun sürede ödenecek olan kısmının izlenmesi için kullanılır.” denilmektedir.

Kurumun vergi dairelerine olan vergi ve benzeri borçlarının toplamını öğrenmek amacıyla Bursa Vergi Dairesi Başkanlığına bilgi isteme yazısı gönderilmiş olup, Kurumun vadesi geçmiş ve ertelenmiş borçların toplamı ile mali tablolarda yer alan toplamların farklı olduğu görülmüştür.

Mali tablolarda 368 Vadesi Geçmiş, Ertelenmiş veya Taksitlendirilmiş Vergi ve Diğer Yükümlülükler hesabında yer alan tutar 87.068.378,03 TL olup Vergi Dairesi Başkanlığı kayıtlarına göre olması gereken tutar 82.366.913,72 TL dir. Ayrıca mali tablolarda 438 Kamuya Olan Ertelenmiş Veya Taksitlendirilmiş Borçlar Hesabı 2.197.687,44 TL olup Vergi Dairesi Başkanlığı kayıtlarına göre olması gereken tutar 62.365.960,33 TL dir.

Yukarıda yer alan tabloya göre kurum mali tablolarında 368 Vadesi Geçmiş, Ertelenmiş Veya Taksitlendirilmiş Vergi Ve Diğer Yükümlülükler Hesabı 4.701.464,31 TL fazla ve 438 Kamuya Olan Ertelenmiş Veya Taksitlendirilmiş Borçlar Hesabı 60.168.272,89 TL eksik gösterilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; Vergi dairelerine olan borçların mali tablolarda tam olarak yer almaması ile ilgili gerekli düzeltmelerin 2018 yılı içerisinde yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta bulgu konusu husus kabul edilerek, gerekli düzeltmelerin 2018 yılı içerisinde yapılacağı belirtilmiştir.

Kurumun 2017 yılı mali tablolarında, 368 Vadesi Geçmiş, Ertelenmiş Veya Taksitlendirilmiş Vergi Ve Diğer Yükümlülükler Hesabı 4.701.464,31 TL fazla ve 438 Kamuya Olan Ertelenmiş Veya Taksitlendirilmiş Borçlar Hesabı 60.168.272,89 TL eksik yer almaktadır.

BULGU 9: İdarenin Mülkiyetinde Bulunan Taşınmazların ve Taşınmaz Tahsislerinin Kayıtlarda Tam Olarak Yer Almaması

İdarenin mülkiyetinde olan taşınmazlar ve kendisine tahsis edilen taşınmazların tamamı mali tablolarda yer alması gerekmektedir.

A) İdarenin Mülkiyetinde Bulunan Taşınmazlara İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Tam Olmaması

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "Kayıt ve kontrol işlemleri" başlıklı 5'inci maddesinde;

"Taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleri, kamu idarelerine ait taşınmazların mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilenlerin ve elden çıkarılanların miktar ve değer olarak takip edilmesi amacıyla kayıt altına alınmasıdır. Kayıtların belgeye dayanması esastır.

Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar" başlığı altında yer alan taşınmazlar maliyet bedeli üzerinden, bu taşınmazlardan maliyet bedeli belirlenemeyenler ise rayiç değerleri üzerinden kayıtlara alınır.

..."

Mevcut taşınmazların kaydına ilişkin işlemler başlıklı 1'inci Geçici Madde de;

"Yönetmeliğin 5 inci maddesinin ikinci fıkrasına göre maliyet bedeli veya rayiç değerleri üzerinden muhasebe kayıtlarına alınması gereken taşınmazlar bu değerler üzerinden kayıtlara alınıncaya kadar emlak vergi değerleri üzerinden ve aşağıdaki şekilde kayıtlara alınır:

...

Yönetmeliğin 5 inci maddesine göre yapılması gereken işlemler 31/12/2017 tarihine kadar tamamlanır." denilmektedir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri doğrultusunda idarenin mülkiyetinde bulunan tüm taşınmazların Yönetmelik'te belirtilen usul ve esaslara göre kayıt altına alınması gerekmektedir.

Emlak Yönetimi Şube Müdürlüğünden idarenin mülkiyetinde bulunan taşınmazların

listesi alınmış olup söz konusu liste aşağıdaki gibidir;

Tablo: 8 İdarenin Mülkiyetinde Olan Taşınmazların Listesi

No	Niteliği	Kayıt Sayısı	2017 Yılı Rayiç Değerine Göre Bedeli
1	Üzerinde Bina ve Tesis Olan Taşınmazlar	3054	585.476.176,55
	252 Binalar Hesabı Toplamı		585.476.176,55
2	Arsa	566	441.811.474,20
3	Arazi	572	342.803.017,33
4	Orman	4	32.650.198,04
	250 Arazi ve Arsalar Hesabı		817.264.689,57
5	Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri (Yol, Köprü, tünel...)	1289	753.196.485,96
6	Meydanlar	31	11.342.897,26
7	Parklar ve Yeşil Alanlar	353	559.681.665,98
8	Mesire Yerleri	1	7.229,01
9	Rekreasyon Alanları	51	954.438.975,20
10	Otoparklar	41	60.799.685,96
11	Pazaryeri	2	317.253,12
12	Genel Mezarlıklar	1417	1.414,00
13	Umuma Ait Binalar	2	1.954,22
	251 Yeraltı Ve Yerüstü Düzenleri Hesabı Toplamı		2.403.855.764,32
	GENEL TOPLAM	7383	3.742.528.426,83

Mali tablolarda yer alan taşınmazların kodlar itibariyle dağılımı ve Emlak Yönetimi Şubesinde yer alan kayıtlar ile karşılaştırıldığında; mali tablolarda 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı 585.476.176,55 TL ve 252 Binalar Hesabı 152.495.042,92 TL fazla yer almaktadır.

B) İdareye Tahsis Edilen Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında Yer Almaması

Emlak Yönetimi Şube Müdürlüğünden diğer kurumlar tarafından Büyükşehir Belediyesine tahsis edilen taşınmazların listesi alınmış olup halen tahsisli kullanımda olan 209 adet çeşitli taşınmazların rayiç bedellerinin toplamı 2.052.575.785,12 TL dir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 188, 190 ve 192'nci maddelerinde tahsise konu edilen taşınmazların ilgili hesaplarda izleneceği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede Kurum mali tablolarında 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ve 252 Binalar Hesabında tahsisli kullanılan taşınmazların yer almadığı görülmüştür.

Ayrıca Amortisman ve Tükenme Paylarına ilişkin Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nin (Sıra No: 47) "Tahsisli taşınmazların amortisman işlemleri" başlıklı 47'nci maddesinde;

"Kamu idaresinin mülkiyetinde olup diğer kamu idarelerine tahsis edilmeyen taşınmazların amortisman işlemleri maliki kamu idaresinin muhasebe birimi tarafından, diğer kamu idarelerine tahsis edilen taşınmazların amortisman işlemleri ise taşınmazı kullanan kamu idaresinin muhasebe birimi tarafından 27/12/2014 tarihli ve 29218 mükerrer sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği (Sıra No: 41) Genel Yönetim Kapsamındaki Kamu İdarelerinin Detaylı Hesap Planları ile ihdas edilen yardımcı hesap kodları kullanılmak suretiyle yapılır." denilmektedir.

Yukarıdaki mevzuat hükmü uyarınca tahsisli kullanılan taşınmazlar için İdare tarafından amortisman ayrılması gerekmektedir. Ancak mali tablolarda tahsisli kullanılan taşınmazların kaydı olmadığı için amortisman ayrılması söz konusu olmamıştır.

Bu itibarla mali tablolarda tahsisli kullanılan taşınmazların kaydı olmadığı için 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ve 252 Binalar Hesabı 2.052.575.785,12 TL eksik gösterilmiştir. Ayrıca söz konusu taşınmazlara ilişkin amortisman da ayrılması gerektiği için 257 Birikmiş Amortismanlar hesabı da hatalı olacaktır.

Kamu idaresi cevabında; A) İdarenin mülkiyetinde bulunan taşınmazlara ilişkin muhasebe kayıtlarının tam olmaması ile ilgili gerekli düzeltmenin 2018 yılında yapılacağı,

B) 31.12.2017 tarihi itibarıyla Belediyemize tahsisli 209 adet taşınmazın mali bilgileri Emlak Yönetimi bilgi sisteminde tutulmakta olup bu verilerin 2018 yılında muhasebe kayıtlarında yer alması sağlanacağı,

ifade edilmiştir.

Sonuç olarak A) Kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta bulgu konusu husus kabul edilerek, İdarenin mülkiyetinde bulunan taşınmazlara ilişkin muhasebe kayıtlarının tam olmaması ile ilgili gerekli düzeltmenin 2018 yılında yapılacağı belirtilmiştir.

Kurumun 2017 yılı mali tablolarında, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı 585.476.176,55 TL ve 252 Binalar Hesabı 152.495.042,92 TL fazla yer almaktadır.

B) Kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta bulgu konusu husus kabul edilerek, 31.12.2017 tarihi itibarıyla tahsisli 209 adet taşınmazın mali bilgileri Emlak Yönetimi Bilgi Sisteminde tutulmakta olup bu verilerin 2018 yılında muhasebe kayıtlarında yer alması sağlanacağı belirtilmiştir.

Kurumun 2017 yılı mali tablolarında, tahsisli kullanılan taşınmazların kaydı olmadığı için 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ve 252 Binalar Hesabı 2.052.575.785,12 TL eksik yer almaktadır. Ayrıca söz konusu taşınmazlara ilişkin amortisman da ayrılması gerektiği için 257 Birikmiş Amortismanlar hesabı da hatalı olmuştur.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin 2017 yılına ilişkin ekte yer alan mali rapor ve tablolarının “Denetim Görüşünün Dayanakları” bölümünde açıklanan nedenlerden dolayı doğru ve güvenilir bilgi içermediği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Tahsil Edilmesi Gereken Otopark Bedellerinin Takip Edilmemesi ve Otopark Hesaplarının Mevzuata Uygun Olarak Yönetilmemesi

İlçe belediyeleri tarafından tahakkuk ve tahsilatı yapılan otopark bedellerinin mevzuat gereğince zamanında ve tam olarak gönderilmesi ve söz konusu bedellerin idare tarafından amacına uygun olarak kullanılması gerekmektedir.

A) Otopark Bedellerinin Büyükşehir Belediyesine Zamanında ve Tam Olarak Aktarılmaması

5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun "Büyükşehir belediyesinin gelirleri" başlıklı 23'üncü maddesinin son fıkrasında; "*Büyükşehir belediyeleri ve bağlı kuruluşları ile ilçe belediyeleri; tahsil ettikleri vergiler ve benzeri malî yükümlülüklerden birbirlerine ödemeleri gereken paylar ile su, atık su ve doğalgaz bedellerini zamanında yatırmadıkları takdirde, ilgili belediye veya bağlı kuruluşun talebi üzerine söz konusu tutar, İller Bankası tarafından, yükümlü belediyenin genel bütçe vergi gelirleri payından kesilerek alacaklı belediyenin hesabına aktarılır. Gecikmeden kaynaklanacak faiz ve benzeri her türlü zararın tazmininden, ilgili ilçe belediye başkanı ve sayman şahsen sorumludur. Bu fıkra hükmü, ilçe ve ilk kademe belediyeleri hesabına yapılacak her türlü aktarmaları zamanında yapmayan büyükşehir belediye başkanı, bağlı kuruluş genel müdürleri ve saymanları hakkında da uygulanır.*" hükmü yer almaktadır.

İlçe belediyeleri tarafından otopark yönetmeliği uyarınca tahsil edilecek tutarlar kırkbeş gün içerisinde büyükşehir belediyesine aktarılacak ve büyükşehir belediyesi bu geliri otoparkların inşasında kullanacaktır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükmü, büyükşehir belediyelerine otopark gelirleriyle ilgili koordinasyon yapma görevi yüklemiş olup büyükşehir belediyeleri otopark gelirlerinin takip ve tahsilinden sorumludur. Ayrıca gecikmelerden kaynaklı faiz ve benzeri her türlü zararın tazmininden, ilgili ilçe belediye başkanı ve sayman şahsen sorumludur. Söz konusu hüküm gereği olarak zamanında gönderilmeyen otopark bedelleri için ayrıca faiz tahakkuku yapılması gerekmektedir.

2017 yılı içerisinde Bursa Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisinde yer alan ilçe

belediyeleri tarafından tahsil edilen toplam 11.818.309,75 TL tutarındaki otopark gelirleri mevzuata aykırı bir biçimde ya eksik gönderilmiş ya da hiç gönderilmemiş olduğu görülmüştür.

İlçe belediyeleri tarafından gönderilmeyen ve takibi yapılmayan otopark gelirlerinden dolayı mali tablolarda 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabı ve 600 Gelirler Hesabı 11.818.309,75 TL eksik gösterilmiştir.

Söz konusu uygulama 2016 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nda yer almasına rağmen 2017 yılında da devam etmektedir.

B) Otopark Bedellerinin Amacı Dışında Kullanılması

5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun "Belediyeler arası hizmet ilişkileri ve koordinasyon" başlıklı 27'nci maddesinde;

"İmar mevzuatı uyarınca belediyelerin otoparkla ilgili olarak elde ettikleri gelirler tahsil tarihinden itibaren kırkbeş gün içinde büyükşehir belediyesine aktarılır. Büyükşehir belediyeleri bu geliri tasdikli plan ve beş yıllık imar programına göre hazırlanan kamulaştırma projesi karşılığında otopark tesisi için gerekli arsa alımları ile bölge ve genel otoparkların inşasında kullanır. Bu gelirler bu fıkrafta belirtilen amaç dışında kullanılamaz." denilmektedir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükmüne göre otopark gelirleri başka amaçla kullanılmaması gerekmektedir. Ancak İdare tarafından ilçe belediyeleri tarafından gönderilen otopark bedellerinin 725.349,93 TL si otopark hesabına alınmamış olup ayrıca otopark hesabından diğer hesaplara aktarılan 3.176.438,17 TL ile birlikte otopark hesabında yer alması gereken toplam 3.901.788,10 TL başka amaçlar için kullanıldığı görülmüştür.

C) İlçe Belediyeleri Adına Otopark Hesabı Açılmaması

Otopark Yönetmeliği'nin "Otopark Bedelinin Tahakkuk ve Tahsili" başlıklı 10'uncu maddesinde;

"Otopark bedelleri kamu bankalarından herhangi birinde açılacak otopark hesabına yatırılır. Bu hesapta toplanan meblağa yasaların öngördüğü faiz oranı uygulanır."

3030 sayılı Kanun kapsamında kalan belediyelerde, büyükşehir belediyesince ilçe belediyeleri adına otopark hesabı açtırılır.

İlçe belediyeleri hesabında toplanan otopark meblağı, büyükşehir belediyelerince o ilçe

sınırları içerisinde yapılacak veya yaptırılacak bölge veya genel otoparkları için kullanılır.” denilmektedir.

Bursa Büyükşehir Belediyesi tarafından ilçe belediyelerinden tahsil edilen otopark bedellerinin ilçe belediyeleri adına açtırılacak hesaplar yerine söz konusu bedellerin tek bir hesapta toplandığı görülmüştür. Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisinde 17 adet ilçe yer almakta olup sadece bir belediye adına özel otopark hesabı açıldığı ve söz konusu hesaba mevzuat gereği faiz uygulanmadığı tespit edilmiştir. Ayrıca büyükşehir belediyesince Osmangazi ilçesinde yaptırılan otopark, ilgili belediye adına hesap açtırılmadığı için tek hesapta toplanan otopark parasından ödeme yapıldığı görülmüştür.

Söz konusu uygulama 2016 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nda yer almasına rağmen 2017 yılında da devam etmektedir.

D) Otopark Yapım İşleri Kapsamında Meclis Kararı İle İlgili Belediyelere Kaynak Aktarılması

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun “Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları” başlıklı 7'nci maddesinde;

“Büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları şunlardır:

...

1) *Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işletmek veya ruhsat vermek.”* hükmü yer almaktadır.

Söz konusu mevzuat hükmüne göre otopark yapmak ya da yaptırmak Büyükşehir Belediyesinin görevidir. Bu kapsamda ilçe belediyelerine otopark yaptırabilir. Otoparkın yapımı aşamasındaki her türlü takibin yapılması idarenin sorumluluğunda olacaktır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin Temel muhasebe kavramları ve ilkeleri ile genel yönetim muhasebe standartları, kuralları ve uygulanması başlıklı 42'nci maddesinde;

“Kurumların muhasebesi, 3/12/2014 tarihli ve 2014/7052 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin ikinci bölümünde belirlenen ve muhasebe ilke ve kurallarının dayanağını oluşturan temel muhasebe kavramları ile faaliyet sonuçları, bütçe uygulama sonuçları, nazım hesaplara ilişkin ilkeler ve varlıklar,

yabancı kaynaklar ve öz kaynaklar ilkelerinden oluşan bilanço ilkeleri ile üçüncü bölümünde belirlenen muhasebe standartları, kurallar ve uygulamalara ilişkin hükümler çerçevesinde yürütülür.” denilmektedir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin “Gayri safilik ilkesi” başlıklı 39’uncu maddesine göre; Gelir ve giderler, herhangi bir düzenleme veya standart ile aksi kararlaştırılmadıkça netleştirilmeden kaydedilmesi gerekmektedir.

Bu mevzuat hükümlerine göre gelir ve giderler karşılıklı mahsuplaşmadan ayrı ayrı kaydedilmesi gerekmektedir. Dolayısıyla idare tarafından alınması gereken otopark bedelleri önce tahsil edilerek kaydedilecek, sonrasında ise yapılacak otoparklara ilişkin giderler de ayrıca kaydedilmesi gerekecektir.

Mustafakemalpaşa Belediyesi için Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından 21.03.2017 tarihinde 793 nolu karar ile otopark yapılması öngörülen ve proje bedelinin yaklaşık 8.000.000,00 TL olacağı tahmin edilen tutar için İlçe Belediyesi tarafından gönderilmesi gereken otopark bedellerinin söz konusu tutara kadar mahsup edilmesine karar verilmiştir. Ancak projeye ilişkin olarak ilgili belediyeden alınan yazıda söz konusu işin sadece otopark yapımı olmadığı, işin tam olarak pazar yeri ve sosyal yaşam merkezi olduğu ve içerisinde otoparka ilişkin olarak tahmin edilen tutarın 2.263.446,19 TL+ KDV olduğu görülmüştür.

İnegöl Belediyesi için Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından 19.10.2017 tarihinde 3083 nolu karar ile otopark yapılması öngörülen ve proje bedelinin yaklaşık 3.000.000,00 TL olacağı tahmin edilen tutar için İlçe Belediyesi tarafından gönderilmesi gereken otopark bedellerinin söz konusu tutara kadar mahsup edilmesine karar verilmiştir. Ancak yapılması planlanan otoparka ilişkin olarak henüz net bir maliyet belirlenememiştir.

Söz konusu meclis kararlarında görüldüğü gibi otopark yapımına ilişkin olarak yer alan bedeller gerçekçi olmayıp ayrıca yapım ile ilgili olarak nasıl takip edileceğine ilişkin hususlar da yer almamaktadır.

Yukarıda yer alan mevzuat hükmü doğrultusunda Büyükşehir Belediyesinin yetkisinde olan otopark gelirlerinin tahsili ve otopark yapımına ilişkin giderlerin yapılması, mahsuplaşma yapılmadan ayrı ayrı kaydedilmesi gereken bir husus olup, yapılacak işlerin bu çerçevede olması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "A- Otopark gelirlerinin takibi Büyükşehir Belediyesince

yapılmakta olup bu konu ile ilgili yazışma yazımız ekinde gönderilmektedir.

B- Belediyemiz ödemelerindeki acil nakit ihtiyacı finans kuruluşlarından değil faiz gideri oluşmaması için otopark hesabından karşılanmıştır. Bulguda bahsedilen tutar otopark hesabına iade edilecektir.

C- Otopark bedelleri Otopark Yönetmeliğinin 10. maddesi kapsamında takip kolaylığı açısından açılmış olan bir adet otopark hesabı ile takip edilmektedir. İlçe bazında takibat muhasebe kayıtlarında alt hesap kodu açılarak yapılmaktadır.

D- Bu bulguyla ilgili Büyükşehir Belediye Meclisi karar metinlerinde; “ TL 'lik kamulaştırma ve otopark inşaatı ile ilgili harcama belgelerinin ve otopark ile ilgili Belediyesi'nce yapılacak tahsilatların her ay Büyükşehir Belediyesi'ne bildirilmesi ve iş bitiminde Yasal Mevzuat hükümlerin yerine getirilmesi kaydıyla Büyükşehir'e ödenecek tutardan mahsup edilmek üzere Bursa Büyükşehir Belediyesi'ne ait yetkinin bu kısım için .. Belediyesi'ne devrinin uygun olacağı görüşüyle raporumuzu Büyükşehir Belediye Meclisi'ne sunarız.” şeklinde düzeltme yapılmıştır.”

denilmiştir.

Sonuç olarak A) Kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta, otopark gelirlerinin takibi Büyükşehir Belediyesince yapılmakta olup bu konu ile ilgili yazışmanın ekte gönderildiği belirtilmiştir. Ancak söz konusu takibe ilişkin yazışma 2017 yılı içerisinde bir çalışma olmayıp, 2018 yılına aittir.

İlçe belediyeleri tarafından gönderilmeyen ve takibi yapılmayan otopark gelirlerinden dolayı Kurumun 2017 yılı mali tablolarında, 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabı ve 600 Gelirler Hesabı 11.818.309,75 TL eksik yer almaktadır.

Ayrıca tahsil edilmesi gereken otopark bedellerin takibine ilişkin olarak 2015 yılı ve 2016 yılı Düzenlilik Denetim Raporlarında Kurum tarafından gönderilen cevapta, tahsil edilecek tutarların takibinin yapılacağı belirtilmesine rağmen söz konusu hata 2017 yılında da devam etmiştir.

B) Kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta bulgu konusu husus kabul edilerek, Belediye ödemelerindeki acil nakit ihtiyacı finans kuruluşlarından değil faiz gideri oluşmaması için otopark hesabından karşılandığı ve bulguda bahsedilen tutarın otopark hesabına iade edileceği belirtilmiştir.

5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun "Belediyeler Arası Hizmet İlişkileri ve Koordinasyon" başlıklı 27'nci maddesine göre otopark gelirleri başka amaç dışında kullanılamaz. Ancak İdare tarafından otopark hesabında yer alması gereken toplam 3.901.788,10 TL'yi başka amaçlar için kullanmıştır.

C) Kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta, otopark bedelleri Otopark Yönetmeliğinin 10'uncu maddesi kapsamında takip kolaylığı açısından açılmış olan bir adet otopark hesabı ile takip edildiği ve ilçe bazında takibin muhasebe kayıtlarında alt hesap kodu açılarak yapıldığı belirtilmiştir.

Otopark Yönetmeliği'nin "Otopark Bedelinin Tahakkuk ve Tahsili" başlıklı 10'uncu maddesine göre; büyükşehir belediyesince ilçe belediyeleri adına otopark hesabı açılmalı ve ilçe belediyeleri hesabında toplanan otopark meblağı, büyükşehir belediyelerince o ilçe sınırları içerisinde yapılacak veya yaptırılacak bölge veya genel otoparkları için kullanılmalıdır. Ancak Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisinde 17 adet ilçe yer almasına rağmen sadece bir ilçe adına otopark hesabı açılmıştır.

Söz konusu hatalı uygulama 2016 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nda da yer almasına rağmen 2017 yılında da devam etmiştir.

D) Kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta bulgu konusu husus kabul edilerek, bulguyla ilgili Büyükşehir Belediye Meclisi karar metinlerinde; " *TL 'lik kamulaştırma ve otopark inşaatı ile ilgili harcama belgelerinin ve otopark ile ilgili Belediyesi'nce yapılacak tahsilatların her ay Büyükşehir Belediyesi'ne bildirilmesi ve iş bitiminde Yasal Mevzuat hükümlerin yerine getirilmesi kaydıyla Büyükşehir'e ödenecek tutardan mahsup edilmek üzere Bursa Büyükşehir Belediyesi'ne ait yetkinin bu kısım için ... Belediyesi'ne devrinin uygun olacağı görüşüyle raporumuzu Büyükşehir Belediye Meclisi'ne sunarız.*" şeklinde düzeltme yapıldığı belirtilmiştir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Gayri Safilik İlkesi" başlıklı 39'uncu maddesine göre; Gelir ve giderler, herhangi bir düzenleme veya standart ile aksi kararlaştırılmadıkça netleştirilmeden kaydedilmesi gerekmektedir. Dolayısıyla idare tarafından alınması gereken otopark bedelleri önce tahsil edilerek kaydedilecek, sonrasında ise yapılacak otoparklara ilişkin giderler de ayrıca kaydedilmesi gerekecektir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükmü doğrultusunda Büyükşehir Belediyesinin yetkisinde olan otopark gelirlerinin tahsili ve otopark yapımına ilişkin giderlerin yapılması, mahsuplaşma

yapılmadan ayrı ayrı kaydedilmesi gereken bir husus olup, yapılacak işlerin bu çerçevede olması gerekmektedir.

BULGU 2: İdare Tarafından İhale kapsamında Yaptırılacak İşlerin Çeşit ve Miktarlarının Doğru Tespit Edilmemesi ve İş Programlarının Gerçekçi Hazırlanmaması

A) İdarenin sorumluluk alanlarında yeşil alanların bakımı ve çevre düzenlemesi hizmet alımı işleri ile park yapımı işlerine yönelik yapılan ihalelerde, yüklenici tarafından yaklaşık maliyete göre oldukça yüksek fiyat verilen bazı iş kalemlerinde ilerleme yüzdelerinin yüksek olduğu, aynı sözleşme kapsamında düşük fiyat verilen iş kalemlerinde ise ilerleme yüzdelerinin düşük kaldığı görülmüştür.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun “Temel İlkeler” başlıklı 5’inci maddesinde;

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

Aynı Kanun'un “Aşırı düşük teklifler” başlıklı 38’inci maddesinde ise; ihale komisyonu tarafından diğer tekliflere veya idarenin tespit ettiği yaklaşık maliyete göre teklif fiyatı aşırı düşük olanları tespit edileceği, teklif fiyatı aşırı düşük olanların teklifleri reddedilmeden önce, belirlenen süre içinde teklif sahiplerinden teklifte önemli olduğunu tespit ettiği bileşenler ile ilgili ayrıntıları yazılı olarak isteneceği ve aşırı düşük tekliflerin tespiti ve değerlendirilmesinde Kamu İhale Kurumu tarafından yapılan düzenlemelerin esas alınacağı ifade edilmiştir. Teklif fiyatı aşırı düşük olmayan isteklilerin tekliflerinde karlı iş kalemlerine yüksek, diğer iş kalemlerine ise düşük teklif verdikleri hallerde bu isteklilerin tekliflerinin değerlendirme dışı bırakılmasına yönelik bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu nedenle idarelerin bu tür teklifler ile sözleşme imzalamak durumunda kaldıkları hallerde, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamak amacıyla iş programını söz konusu olumsuzluğu giderecek şekilde hazırlatmaları ve onaylamaları önem kazanmaktadır.

Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin “Yaklaşık maliyetin hesaplanmasına esas miktar ve fiyatların tespiti” başlıklı 8’inci maddesinde;

“İdareler, yaklaşık maliyetin hesaplanabilmesi için öncelikle ihale konusu hizmeti oluşturan iş kalemlerini veya gruplarını ve bunlara ilişkin miktarları tespit ederler. Bu amaçla,

idare tarafından gerek duyulduğunda, aşağıda belirtilen esas ve usuller çerçevesinde miktar araştırması da yapılabilir.” hükmü yer almaktadır.

Hizmet İşleri Genel Şartnamesi'nin “İş programı” başlıklı 28’inci maddesinde;

“Yüklenici, sözleşmenin yürürlüğe girmesi için gerekli olan yasal prosedürlerin tamamlandığının kendisine tebliği ve buna göre işe başlama tarihinden itibaren, sözleşme veya eklerinde belirlenen süre içinde, üstlenilen işler için kontrol teşkilatının öngöreceği formda ve detaylarda ayrıntılı bir iş programı düzenler ve kontrol teşkilatının uygun görüşüne sunar. İş programı, kontrol teşkilatı tarafından talep edildiği takdirde, yüklenicinin işin yürütülmesi için uygulamayı önerdiği metotlar ve düzenlemeler hakkında genel bir açıklamayı da içerecektir.

İdare, iş programının verildiği tarihten başlamak üzere sözleşme veya eklerinde belirlenen süre içinde, iş programını olduğu gibi veya gerekli gördüğü değişiklikleri yaparak onaylar ve onaylı bir nüshasını yükleniciye verir. İş programları idarenin onayı ile geçerli olur.

Yüklenici, idarece onaylanmış iş programına aynen uymak zorundadır. Ancak zorunlu hallerde idarenin uygun görüşü ile iş programında değişiklik yapılabilir.”

Ayrıca Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin “İş programı” başlıklı 17’inci maddesinde;

“İdare, iş programını verildiği tarihten başlamak üzere sözleşme veya eklerinde belirtilen süre içinde, olduğu gibi veya gerekli gördüğü değişiklikleri yaparak onaylar ve onaylı bir nüshasını yükleniciye verir. İş programları idarenin onayıyla geçerli olur.

Yüklenici, idarece onaylanmış iş programına aynen uymak zorundadır. Ancak zorunlu hallerde idarenin uygun görüşü ile iş programında değişiklik yapılabilir.” denilmektedir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri doğrultusunda İdare tarafından ihalelerde saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamak amacıyla yaklaşık maliyetini belirlerken iş kalemlerini ve yaptırılacak iş miktarlarını doğru tespit etmesi gerekmektedir. Ayrıca söz konusu hükümlere göre, idarenin iş programının hazırlanmasında ve onaylanmasında geniş yetkileri bulunmaktadır. Bu nedenle isteklinin karlı iş kalemlerine aşırı yüksek fiyat verdiği durumlarda, idarenin de işin bütününe göz önüne alarak iş programını, kötü niyeti önleyecek, kaynakların verimli kullanılması ve ihtiyacın uygun şartlarla zamanında karşılanmasını gözeterek şekilde hazırlanmasını sağlaması gerekmektedir.

Parklar ve Bahçeler Şube Müdürlüğü tarafından İdarenin sorumluluk alanlarında yeşil alanların bakımı ve çevre düzenlemesi hizmet alımı ve park yapımı işlerinde yapılan ihalelerde yüklenici tarafından yaklaşık maliyete göre yüksek fiyat verilen bazı iş kalemlerinde ilerleme yüzdeleri yüksek olan, aynı sözleşme kapsamında düşük fiyat verilen iş kalemlerinde ise ilerleme yüzdeleri düşük olan iki farklı ihaleye ilişkin tespit edilen hususlar aşağıda yer almaktadır.

1- 2016 / 143910 İhale Kayıt Numaralı “Bursa İli Sınırları İçerisindeki Mahallelerde Park Yapım İşi” için %19,98 oranında iş artışı yapılmıştır. İdare tarafından yaklaşık maliyet tespit edilirken yaptırılacak işlere ilişkin metrajların doğru tespit edilmesi gerekmektedir. Söz konusu işe ilişkin olarak ihale dokümanı incelendiğinde yaptırılacak iş miktarları belirlenirken doğru planlama yapılmaması veya sağlıklı bir iş programı yapılmaması neticesinde, Kamu İhale Kanununun temel ilkelerine aykırı olarak kaynakların etkili ve ekonomik kullanılmadığı görülmüştür. İhtiyaçların doğru planlanmaması sonucu birçok kalemden yüksek oranlarda artış yada azalış olduğu görülmektedir.

İş kalemlerinde pozlar itibariyle yapılan eksiliş ve artışlar incelendiğinde; birçok iş kaleminde, yüklenici tarafından eksilişi yapılan işler için yaklaşık maliyete göre düşük teklif verildiği, artış yapılan işler için ise yaklaşık maliyete göre yüksek fiyat verildiği görülmektedir.

Ayrıca aşağıdaki tabloda görüleceği üzere iki iş kalemi için yapılan artış yerine halen devam eden ve aynı yüklenicinin de iş ortağı olduğu 2017/56649 İhale Kayıt Numaralı “Bursa Büyükşehir Belediyesi Görev, Yetki Ve Sorumluluk Alanlarında Çevre Düzenlemesi Yapım İşi” kapsamında söz konusu işler yaptırılmış olsaydı idare daha az gidere katlanmış olacaktı.

Tablo Adı: 9 İş Artışı Yapılan Pozlar

Poz	Yapılan İşin Cinsi	Yüklenici Birim Fiyatı	1. KEŞİF		2. KEŞİF		Artan	Yaklaşık Maliyet	2017/56649 İhale Kayıt Numaralı Firma teklifi
			Miktarı	Tutarı	Miktarı	Tutarı			
A.015	Makine ile serme	20,00	2.250	45.000,00	8.000	160.000,00	115.000,00	0,93	3,50
A.016	El ile serme	30,00	300	9.000,00	3.500	105.000,00	96.000,00	4,31	3,50

2- İhalesi 01.08.2016 tarihinde yapılan 121.332.036,00 TL bedelli “Bursa Büyükşehir Belediyesi Sınırlarında Yeşil Alanların ve Ana Arterlerin Bakımı ve Çevre Düzenlemesi Hizmet Alımı” işinin sözleşmeye göre başlama tarihi 01.09.2016, bitiş tarihi 01.08.2019’dur.

Söz konusu iş kapsamında iş kalemleri bazında bazı ilerleme yüzdeleri ve yaklaşık maliyete göre yüklenici birim fiyat teklifleri aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Tablo: 10 Yeşil Alanların ve Ana Arterlerin Bakımı ve Çevre Düzenlemesi Yapılan İşler

Poz No	İş Kaleminin Adı ve Kısaca Tanımı	Sözleşme Miktarları	Yaklaşık Maliyet Birim Fiyat	Sözleşme Birim Fiyat	Toplam İmalat Miktarları	Toplam İlerleme Oranı	Ödenen Toplam Tutar
P05	Hortumla fidan sulama	150.000,00	5,27	1,00	4.925,560	3,28%	4.925,56
P08	Tırpanla çim ve çayır biçme	200.000,00	9,55	49,00	139.932,903	69,97%	6.856.712,25
P13	Çim saha tanziminde toprağın el ile tırmıklanması	7.500,00	49,53	0,01	589,920	7,87%	5,90
P23	Çim ve çayır kesekleri ile kaplama	1.000,00	7,17	0,01	0,000	0,00%	0,00
P24	Tekli herek bağlama	5.000,00	2,90	0,10	535,000	10,70%	53,50
P25	Üçlü herek bağlama	15.000,00	12,65	0,14	220,000	1,47%	30,80
P26	İkili herek bağlama	5.000,00	6,17	0,12	180,000	3,60%	21,60
P28	7 İla 10 Yaşlı İbrelili Fidanların Topraklı Sökümü	20,00	6.603,18	15,00	0,044	0,22%	0,66
P29	Çiçek soğanı ekilmesi	15.000,00	72,35	750,00	8.818,476	58,79%	6.613.857,00
P32	Tüplü fidan dikimi	10,00	468,36	0,10	8,200	82,00%	0,82
P33	Yumuşak topraklarda 30 cm çapında ve 30 cm derinliğinde el ile fidan çukurunun açılması	1.500.000,00	1,24	3,00	1.076.537,000	71,77%	3.229.611,00
P35	Yumuşak topraklarda 60 cm çapında ve 80 cm derinliğinde el ile fidan çukuru açılması	179.000,00	3,41	0,05	354,000	0,20%	17,70
P37	Sert ve çakıllı topraklarda 40 cm çapında ve 50 cm derinliğinde el ile fidan çukurunun açılması	5,00	2.236,16	500,00	0,300	6,00%	150,00
P38	Sert ve çakıllı topraklarda 60 cm çapında ve 80 cm derinliğinde el ile fidan çukurunun açılması	1.000,00	4,21	0,75	0,000	0,00%	0,00
P39	30 cm çap ve 30 cm derinlikteki çukurlara sarılcı ve örtücü fidanların dikimi	1.500.000,00	0,35	2,00	1.076.537,000	71,77%	2.153.074,00

P41	60 cm çap ve 80 cm derinlikteki çukurlara ibreli ve yapraklı fidanların kaplı dikimi	180.000,00	2,78	0,10	354,000	0,20%	35,40
P49	PE63 sınıfı SDR 11 serisi PN10 polietilen boru (Dış Çap:90 mm, 10 atü) Montajı (Montaj Malzemesi Dahil) (Nakliye dahil)	40.000,00	17,20	5,00	400,000	1,00%	2.000,00
P52	PE63 sınıfı SDR 11 serisi PN10 polietilen boru (Dış Çap:32 mm, 10 atü) Montajı (Montaj Malzemesi Dahil) (Nakliye dahil)	100.000,00	6,36	0,05	2.800,000	2,80%	140,00
P59	Trençer (Trancer) Makinesinin Çalışma Sahasına Nakli	500,00	411,49	20,00	11,000	2,20%	220,00
P61	Boyu 3 Metre ile 6 Metre (6 Metre Dahil) Arasında Olan Ağaçlarda Bakım Budaması Yapılması	60.000,00	15,99	90,00	38.842,000	64,74%	3.495.780,00
P65	Boyu 25 Metrenin Üzerinde Olan Ağaçlarda Bakım Budaması Yapılması	1.000,00	557,02	63,00	0,000	0,00%	0,00
P66	Çapı 5-10 cm (10 cm Dahil) El İle Ağaç Kesilmesi	500,00	4,44	100,00	3.183,000	636,60%	318.300,00
P67	Çapı 11-20 cm (20 cm Dahil) El İle Ağaç Kesilmesi Sökme İşi	2.500,00	8,88	110,00	1.698,000	67,92%	186.780,00
P68	Çapı 21-30 cm (30 cm Dahil) El İle Ağaç Kesilmesi Sökme İşi	2.500,00	17,76	140,00	1.836,000	73,44%	257.040,00
P69	Çapı 31-40 cm (40 cm Dahil) El İle Ağaç Kesilmesi Sökme İşi	1.500,00	26,64	160,00	1.289,000	85,93%	206.240,00

Tabloda yer alan iş kalemleri bazında yaklaşık maliyet, yüklenici teklifi ve işlerin ilerleme yüzdeleri dikkate alındığında; birçok iş kaleminde yaklaşık maliyete göre yüksek birim fiyat teklif edilen işlerin ilerleme yüzdelerinin yüksek olduğu, yaklaşık maliyete göre düşük birim fiyat veya sembolik fiyatlar teklif edilen işlerin ilerleme yüzdelerinin ise düşük olduğu görülmektedir.

B) 2016/384543 ihale kayıt numaralı “İntam İstinat Duvarı, Köprü ve Yol Yapım İşi” 31.10.2016 tarihinde ihalesi yapılmış olup, Ekonomik Açıdan En Avantajlı Firmanın Toplam Teklifi 5.799.285,50 TL ve Ekonomik Açıdan En Avantajlı 2.Firmanın Teklifi 5.952.273,45 TL olup, söz konusu iş kapsamında pozlar itibariyle yapılan imalatlar ve işlerin ilerleme yüzdeleri aşağıdaki tabloda yer almıştır.

Tablo: 11 İstinat Duvarı, Köprü ve Yol Yapım İşi Yapılan İmalatlar

Poz No	Yapılan işin cinsi	Sözleşme Miktarı	Yaklaşık Maliyet Birim Fiyatlar	Yüklenici Firma Birim Teklif Fiyatı	Toplam Yapılan İmalat	Sözleşme Miktarına Göre İşin İlerleme Yüzdesi	Yapılan İmalata Göre Yüklenici Firmaya Ödenen	Ekonomik Açıdan En Avantajlı 2.Firma Teklifi	Yapılan İmalat Miktarlarına Göre 2.Firmaya Ödenecek Tutar
BŞBİ.001	Her Derinlik ve Genişlikte Kazı Yapılması	8.985,00	9,40	20,00	6.460,21	71,90	129.204,20	30,00	193.806,30
BŞBİ.002	Tüvenan Malzeme Temini ve Serilmesi	23,00	8,55	45,00	0,00	0,00	0,00	20,00	0,00
BŞBİ.003	50 mm (2") Alt Temel Malzeme Temini, Serilmesi, Sıkıştırılması ve Nakli	568,10	78,77	5,00	0,00	0,00	0,00	60,00	0,00
BŞBİ.004	İnklinometre Tesis edilmesi - 3 Kuyu	60,00	4.613,75	500,00	66,00	110,00	33.000,00	2.000,00	132.000,00
BŞBİ.005	VW Tipi Ankraj Yük Hücresi Tesis Edilmesi - Kapasite 100 Ton	3,00	1.316,25	13.683,24	3,00	100,00	41.049,72	4.500,00	13.500,00
BŞBİ.006	Delgi Makinası ile Her Türlü Zeminde Kayada, Her uzunlukta Her çapta ve açıda Ankraj Zemin çivisi Bulon ve Barbakan Deligi delinmesi	8.872,12	39,45	55,00	8.397,70	94,65	461.873,50	50,00	419.885,00
BŞBİ.007	Kırmataş ile Drenaj Dolgusu Yapılması	890,10	64,27	32,00	0,00	0,00	0,00	50,00	0,00
BŞBİ.008	Makine İle Demirli Demirsiz Beton İnşaatın Yıkılması	62,00	30,19	20,00	12,37	19,95	247,40	20,00	247,40
BŞBİ.009	Kırmataş, Şose ve Asfalt Sökülmesi	20,00	11,53	10,10	0,00	0,00	0,00	11,00	0,00
BŞBİ.010	Püskürtme Betonu (shotcrete) Yapılması	94,10	47,36	426,00	172,44	183,26	73.460,72	150,00	25.866,45
BŞBİ.011	0,6 inç çapında 4 halatlı öngermeli Ankraj yapılması	7.624,00	151,24	200,00	7.731,50	101,41	1.546.300,00	151,00	1.167.456,50
BŞBİ.012	BS16 (C16/20) Kalitesinde Hazır Beton Temini	45,48	151,08	100,00	0,00	0,00	0,00	140,00	0,00
BŞBİ.013	C20/25 Kalitesinde Hazır Beton Temini ve Yerine Dökülmesi	120,00	155,65	150,00	0,00	0,00	0,00	135,00	0,00
BŞBİ.014	BS30 (C30/37) Betonu İle Döşeme Betonu Yapılması	855,30	187,77	1,00	52,81	6,17	52,81	140,00	7.393,68
BŞBİ.015	BS45 (C45/55) Betonu İle Döşeme Betonu Yapılması	310,55	203,15	1,00	0,00	0,00	0,00	175,00	0,00
BŞBİ.016	BS30 (C30/37) Betonu İle Köprülerde Başlık Kirişi, Köprü Ayağı Temel ve Eleveasyonları Yapımı	10,28	244,55	1.500,00	0,00	0,00	0,00	150,00	0,00

T.C. Sayıştay Başkanlığı

BŞBİ.017	BS30 (C30/37) Betonlu İle Her Türlü İnşaat İmalat Yapılması	213,00	225,34	2.000,00	366,12	171,89	732.242,00	180,00	65.901,78
BŞBİ.018	Çelik Hasır (Nervürlü)	4,42	2.442,66	9.000,00	4,19	94,68	37.665,00	2.000,00	8.370,00
BŞBİ.019	Plywood İle Yapılan Kalıp	867,12	37,34	230,00	0,00	0,00	0,00	110,00	0,00
BŞBİ.020	Orta Ayak Kolon Kalıbı	102,00	60,30	25,00	0,00	0,00	0,00	60,00	0,00
BŞBİ.021	Cephe İş İskelesi Yapılması	500,00	5,25	5,25	0,00	0,00	0,00	4,00	0,00
BŞBİ.022	Tavanlar için İş İskelesi Yapılması	240,00	5,13	5,00	0,00	0,00	0,00	4,00	0,00
BŞBİ.023	Kalıp İskelesi	1.325,00	5,03	15,00	0,00	0,00	0,00	4,00	0,00
BŞBİ.024	Ø8-32 Nervürlü Beton Çelik Çubuğun Temini,	289,10	2.353,40	2.000,00	49,54	17,14	99.088,00	1.700,00	84.224,80
BŞBİ.025	Delik içine perfore boru ile Q50 mm barbakan tesis	630,00	32,87	85,00	768,00	121,90	65.280,00	30,00	23.040,00
BŞBİ.026	Neopran Mesnet Temini ve Montajı	396,00	38,76	5,00	0,00	0,00	0,00	50,00	0,00
BŞBİ.027	Elastomerik reçine esaslı sıvı plastik kaplama malzemesi ile 2 kat halinde toplam 1 mm kalınlıkta su yalıtımı yapılması	200,00	22,42	1,00	0,00	0,00	0,00	30,00	0,00
BŞBİ.028	Demir İmalatın 1 Kat Antipas 2 Kat Yağlı Boya İle Boyanması	153,87	9,03	9,03	0,00	0,00	0,00	20,00	0,00
BŞBİ.029	Çeşitli Demir İşleri Yapılması	4.256,30	11,00	7,00	0,00	0,00	0,00	8,00	0,00
BŞBİ.030	Köprülerde Genleşme Derzi ve Yapılması Montajı	20,10	808,96	100,00	0,00	0,00	0,00	3.000,00	0,00
BŞBİ.031	Köprü Koruyucu Otokorkuluk Yapılması	291,25	250,35	0,50	0,00	0,00	0,00	200,00	0,00
BŞBİ.032	Silindir ile Sıkıştırma	100,00	144,75	125,00	0,00	0,00	0,00	100,00	0,00
BŞBİ.033	Toprak ve Moloz Nakli	1.608,25	9,44	205,00	243,90	15,17	49.999,91	12,00	2.926,82
BŞBİ.034	Çelik İşleri	200,00	15.446,00	1.500,00	0,00	0,00	0,00	11.300,00	0,00
BŞBİ.035	Her Cins Zeminde Tahkimatlı Kuyu Hafriyat Yapılması (3 Kuyu İçin)	1.589,00	376,10	800,00	0,00	0,00	0,00	320,00	0,00
						TOPLAM	3.269.463,26		2.144.618,73

Yukarıdaki tabloda görüleceği üzere, yaklaşık maliyete göre yüklenici tarafından yüksek birim fiyat teklif edilen işlerin ilerleme yüzdesi yüksek ve aynı zamanda yaklaşık maliyete göre yüklenici tarafından düşük birim fiyat teklif edilen işlerin ilerleme yüzdeleri düşük kalmıştır.

İşin adı “İstinat Duvar Köprü ve Yol Yapım İşi” olup, yukarıdaki tabloda yer alan köprü yapımına ilişkin imalat pozlarına ilişkin yapılan herhangi bir imalat söz konusu değildir. Proje değişikliği nedeniyle BŞBİ.034 ve BŞBİ.035 pozlarına ait işlerin yapımından vazgeçilmiştir. Söz konusu işlerin toplam yaklaşık maliyeti 6.935.825,08 TL olup, proje değişikliği nedeniyle yapımından vazgeçilen işlerin toplam yaklaşık maliyeti 3.686.822,90 TL dir.

BŞBİ.034 pozunun yaklaşık maliyet birim fiyatı 15.466,00 TL olup, ihaleyi alan firma tarafından verilen teklif birim fiyat 1.500,00 TL (Toplam Tutar: 1.500,00*200=300.000,00 TL) ve Ekonomik Açıdan En Avantajlı 2.Firmanın Teklifi 11.300,00 TL (Toplam Tutar: 11.300,00*200=2.260.000,00 TL) olduğu için yaklaşık maliyetin doğru tespit edilmemesi sonucunda yapımından vazgeçilen ve yaptırılan imalatlar çerçevesinde firmaların vermiş olduğu teklifler göz önünde bulundurulduğunda; ekonomik açıdan en uygun teklifi veren firma ile en uygun ikinci teklifi veren firmaların sıralaması değişecektir.

İdare tarafından yaptırılacak işler doğru tespit edilip ihaleye çıkmış olsaydı söz konusu iş kapsamında ekonomik açıdan en uygun teklifi veren 2. Firmanın üzerinde ihale bırakılacak olup ödenecek tutar, işin şimdiki yüklenicisine ödenen tutardan (3.269.463,26-2.144.618,73)= 1.124.844,53 TL daha az olacaktı.

Sonuç olarak yukarıda yer alan mevzuat hükümleri doğrultusunda İdare tarafından üç farklı ihalede yaklaşık maliyetleri belirlerken iş kalemlerini ve yaptırılacak iş miktarlarını doğru tespit edilmemesi ve isteklinin karlı iş kalemlerine yüksek fiyat verdiği durumlarda, idarenin de işin bütününe göz önüne alarak iş programını, kötü niyeti önleyecek, kaynakların verimli kullanılması ve ihtiyacın uygun şartlarla zamanında karşılanmasını gözeterek şekilde hazırlanmamıştır. Dolayısıyla ihalelerde saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve kaynakların verimli kullanılması sağlanamamıştır.

Söz konusu uygulama 2016 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nda yer almasına rağmen 2017 yılında da devam etmiştir.

Kamu idaresi cevabında; A) 1) Kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta özet olarak; 2016/143910 İhale Kayıt Numaralı “ Bursa İli Sınırları İçerisindeki Mahallelerde Park Yapım İşi” dosyası Bursa Büyükşehir Belediyesi sınırlarındaki muhtelif yerlerde yapılabilecek parklar için hazırlanmış bir dosya olduğu, Teknik Şartnameye göre, idare yapımı planlanan park alanlarını değiştirme hakkına sahip olduğu ve bu kapsamda çalışma yapılacak alanlarda

değişiklikler yapıldığı, çalışma alanlarında yapılan bu değişiklikler, park yapım işinin elzem olması gereken serme pozları miktarlarında değişiklik olması kaçınılmaz olduğu, gerek planlama gerekse yapılan imalatlara zarar verilmemesi vb. sebeplerle tek bir yüklenici elinden çıkması gerekliliği olduğu, peyzaj düzenleme çalışmalarında yeşil alan yapılacak alanların yapısal inşaat bölümüyle birlikte ilerlemesi gerekliliği ve tek yükleniciden yapılması avantajları ile alana getirilen nebatî toprağın da aynı yükleniciden karşılanması düşünüldüğü ifade edilmiştir. Serme pozlarının halen devam eden ve aynı yüklenicinin de iş ortağı olduğu 2017/56648 İhale Kayıt Numaralı “Bursa Büyükşehir Belediyesi Görev, Yetki ve Sorumluluk Alanlarında Çevre Düzenlenmesi Yapım İşî” kapsamında yapılmasının mümkün olmadığı görülmüş olup her iki dosyanın da ayrı alt yüklenicileri bulunduğu ifade edilmiştir.

Yapımına başlanan park alanlarında planlama ve yapım zorlukları vb nedenlerle işin yarıda kesilerek başka bir yükleniciye yaptırılması, genel olarak yapım işlerinde teknik ve muhasebe yönünden problemlere neden olacağı, Ayrıca 2017/56648 İhale Kayıt Numaralı “Bursa Büyükşehir Belediyesi Görev, Yetki ve Sorumluluk Alanlarında Çevre Düzenlenmesi Yapım İşî” dosyasında öncelik acil olarak belirlenen bakım ve peyzaj düzenleme çalışmalarına yer verildiği ifade edilmiştir.

Ayrıca 4735 Sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun 9 uncu maddesine göre; yapım işlerinde yüklenici; işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek risklere karşı sigorta yaptırmak zorunda olduğu, yukarıda bahsedilen nedenlere ilave olarak firma ve alt yüklenicinin sözleşme hükümlerini yerine getirerek yapılan imatları idareye teslim edip idarece kabulü yapıncaya kadar olan sorumlulukları nedeniyle; 2017/56648 İhale Kayıt Numaralı “Bursa Büyükşehir Belediyesi Görev, Yetki ve Sorumluluk Alanlarında Çevre Düzenlenmesi Yapım İşî” kapsamında yaptırılmadığı ve sonuç olarak; İdare Kamu İhale Mevzuatında belirtilen hükümlere uygun olarak ve kamu yararı gözeterek adı geçen işin tamamlattırıldığı ifade edilmiştir.

2) Kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta özet olarak; 11.08.2016 tarihinde ihalesi yapılan ilgili işin ihale dosyası hazırlanırken Büyükşehir Belediyeleri ile ilgili düzenlemeler barındıran ve 30 Mart 2014 tarihinde yapılan mahalli idareler genel seçimi ile yürürlüğe giren 6360 Sayılı Kanun gereği ilçe belediyelerince belediyemize devredilmesi muhtemel olan park bahçe ve yeşil alanlar düşünülerek miktarlar tahmini bir öngörü ile hazırlandığı, ancak; Mustafakemalpaşa, İnegöl, Yenişehir, Orhangazi ve diğer ilçelerinde Büyükşehir Belediye sınırlarına dahil edilmesi ve dahil olan ilçelerle ilgili sağlıklı ve tam veri olmaması nedeniyle

yaklaşık miktar öngörüsü yapılamadığı,

Bursa Büyükşehir Belediyesinin sorumluluk alanlarının genişletilmesi, idaremize gelen taleplerde ciddi bir iş artışına sebep olduğu, gerek kurum içi tamamlanan projeler gerekse diğer kurumlardan büyükşehir sorumluluğuna geçen alanlar ve diğer kurumların talepleri ile birlikte iş miktarlarında önceki yıllara oranla ciddi artışlar olduğu,

2016/230309 ihale kayıt numaralı dosyada Büyükşehir Belediye sınırlarına dahil olan İlçe Belediyelere ait ana arter, park ve yeşil alanlar ile Karayolları ve Büyükşehir Belediyesince yapılan kavşak ve yol çalışmaları sonucunda öngörülen metrajlarda artış öngörüldüğü,

“P05: Hortumla fidan sulanması” pozunda; 2017 yılı için kullanılması planlanan fidan ve bitki alım işi yapılmamış dolayısı ile bu iş öngörülen miktarda gerçekleşmediği,

“P08: Tırpanla çim çayır biçme” pozu; Bursa Büyükşehir Belediyesi tarafından Yunuseli Askeri Havaalanının küçük uçaklarla sivil uçuşlara açılması neticesinde gerçekleştirilen yeşil alanlarının bakım işlerinin bu dosya kapsamına alınması, muhtarlık talepleri, İl Millî Eğitim Müdürlüğünden okullar ile ilgili gelen talepler, Bütünşehir yasasından dolayı ilçe belediyelerinden gelen talepler gibi sonradan ve yapılması zaruri olan işlemler ve diğer kurumların taleplerinin değerlendirilmesi sonucu iş miktarının artmasına sebep olduğu,

“P13: Çim saha tanziminde toprağın el ile tırmıklanması” pozu; Bu pozun miktarı belirlenirken rulo çim uygulaması yapılacak alan kadar miktar belirlenir. Bu dosya kapsamında miktar belirlenirken rulo çim miktarı baz alınmış biriminin m2 olması, bu pozun biriminin ar olması sebebiyle 750 ar olması gereken miktar sehven 7.500 ar olarak yazıldığı,

“P32: Tüplü fidan dikimi ” pozu; Orman Bölge Müdürlüğü'nün hibe tüplü fidan projesi kapsamında Belediyemize verilen ve Bursa Yenikent Katı Atık Sahasının ağaçlandırılmasında kullanılan fidanların dikilmesi neticesinde ilgili pozun gerçekleştirilme yüzdesinin arttığı,

“P33 ve P39 pozları: Bursa Büyükşehir Belediyesinin sorumluluk alanlarının genişletilmesi, idaremize gelen taleplerde ciddi bir iş artışına sebep olduğu, bu noktada miktar açısından öngörüsü yapılması mümkün olmayan taleplerle birlikte, gerek kurum içi tamamlanan projeler gerekse diğer kurumlardan büyükşehir sorumluluğuna geçen alanlar ve diğer kurumların talepleri ile birlikte iş miktarlarında önceki yıllara oranla ciddi artışlar olduğu,

“P35, P37, P38 ve P41 pozları; 2017 yılı için kullanılması planlanan fidan ve bitki alım işi yapılmamış, dolayısı ile bu iş öngörülen miktarda gerçekleşmediği,

“P49 ve P52 pozları; Yürütülen işlerin yapım işlerinde olduğu gibi önceden belli bir projesinin oluşturulamaması, yapılan iş kapsamında imalat ve projelendirme faktörlerinin etkili olması ve yaptırılacak iş miktarlarının bire bir doğru tespit edilebilmesinin mümkün olmadığı,

“P59: Trencher Makinasının çalışma sahasına nakli pozu; Bu poz makinanın nakli ile ilgili taleplerin karşılanması adına oluşturulmasına rağmen kullanım öngörünün altında kaldığı,

“P61, P65, P66, P67, P68 ve P69 no'lu pozlarla ilgili olarak;

2016/230309 İhale Kayıt Numaralı iş kapsamında; 2014 yılında yapılan hizmet işinden farklı kalemlerin bulunması örneğin; budama pozları (P61, P62, P63, P64, P65), ağaç kesim pozları (P66, P67, P68, P69, P70, P71, P72, P73, P74 ile birlikte P75, P76, P77, P78, P79) gibi, teklif tutarlarının farklılığının değerlendirilmesi açısından önemli rol oynamaktadır. Bu kapsamda yükleniciler bir önceki tekliflerinde düşük (yüksek) tuttıkları kalemleri bir sonraki işin bütünsel kapsamı doğrultusunda yüksek (düşük) tutabildikleri,

Ancak, İdare olarak; yapılan iş programı; canlı materyal olan bitkilerin fizyolojik ve patolojik durumları ile bilimsel olarak belirlenmiş döngülerine (ekim-dikim zamanı, budama zamanları vs.) ve mevsim koşullarına göre düzenlenmektedir. Bu nedenle bazı iş kalemleri dönemsel olarak artış gösterdiği,

Bursa Büyükşehir Belediyesinin sorumluluk alanlarının genişletilmesi, idaremize gelen taleplerde ciddi bir iş artışına sebep olduğu, bu noktada miktar açısından öngörüsü yapılması mümkün olmayan taleplerle birlikte, gerek kurum içi tamamlanan projeler gerekse diğer kurumlardan büyükşehir sorumluluğuna geçen alanlar ve diğer kurumların talepleri ile birlikte iş miktarlarında önceki yıllara oranla ciddi artışlar olduğu, Bu nedenle yaklaşık maliyetine göre yüklenici teklifi yüksek olan P61, P65, P66 , P67, P68 ve P69 no'lu pozlarda % olarak daha fazla ilerleme görüldüğü,

Örneğin; Bursa Büyükşehir Belediyesi tarafından Yunuseli Askeri Havaalanının küçük uçuklarla sivil uçuşlara açılması neticesinde gerçekleştirilen bakım işleri kapsamında ağaç kesimi ve budama işleri, Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Komisyonun kararı ile Hamidiye Mesleki ve Teknik Anadolu Lisesinin bahçesinde yapılan ağaç kesimi ve budama işleri, Bursa'ya kazandırılan yeni yol ve kavşaklar (Mudanya Kavşak, Mihraplı kavşağı vs.), Görükle Otoban Bağlantı Kavşağının Karayolları 14. Bölge Müdürlüğünden devir olması, muhtarlık talepleri, İl Milli Eğitim Müdürlüğünden okul bahçelerinde bulunan ağaçların kesim ve budama talepleri gibi sonradan ve yapılması zaruri

olan işlemler ve diğer kurumların taleplerinin değerlendirilmesi sonucu iş miktarının arttığı,

Sonuç olarak; yukarıdaki açıklamalarımızdan da anlaşılacağı üzere yürütülen işlerin yapım işlerinde olduğu gibi önceden belli bir projenin oluşturulamaması, yapılan iş kapsamında dış etkenlerin de etkili olması ve yaptırılacak iş miktarlarının bire bir doğru tespit edilebilmesi mümkün olmadığı, örneğin; doğa şartlarına bağlı olarak lodosun budama kalemlerini etkilemesi, yağmurun sulama dönemlerini ve miktarlarını doğrudan etkilemesi, yeni açılan kavşak ve yol güzergahlarının bitkilendirilmesi ve peyzaj çalışmasının yapılması gibi. Yüklenici, İdare tarafından verilen tüm iş kalemlerini sözleşme koşulları kapsamında yapmakla mükelleftir. İdaremiz, Kamu İhale Mevzuatında belirtilen hükümlere uygun olarak ve kamu yararı gözeterek ihale dosyasını hazırlanmış ve sözleşmeye bağlanan iş belirtilen esaslar çerçevesinde devam ettirildiği,

ifade edilmiştir.

B) Kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta özet olarak; İntam İstinat Duvarı Köprü ve Yol yapım İşi kapsamında ihale aşamasında yapılmış olan projelerde fore kazık imalatının uygulama imkanı olmayacağı düşünüldüğü için fore kazık yerine (el ile kazı yapılarak) kuyu temel imalatı seçilerek çözümlenme yapıldığı,

Kuyu imalatının yaklaşık 4 ay gibi bir süre içerisinde biteceği ve sonrasında ankrajlı duvar imalatına devam edileceği için tehlikeli olan bu bölge için fazla zaman kaybı olacağı, ayrıca kuyu imalatı fore kazık imalatına göre maliyetli ve daha yavaş olduğu bilindiği,

Ayrıca imalatın A1 ayağında kuyu temel imalatının başlaması için gerekli şev projesi çizildiği, aynı imalatın A2 ayağındaki kuyu temel imalatının başlaması içinde gerekeceği, bu ve bunun gibi benzer durumlarda ortadan kaldırılması için projenin yerinde alım yapılarak kazık temel ve iksalarında içinde olduğu şantiye sahasına uygun yeni bir proje yapılması gerektiği,

Bu sebeplerden dolayı Özel Teknik Şartnamenin 5.2. Maddesine istinaden kuyu temel olarak çizilmiş olan projenin kazıklı temel imalatına uygun olacak şekilde revize edildiği,

Ayrıca analizi yapılmış olan kuyu temel imalatı masrafının 3.508.290,00 TL olduğu ve kazık temel imalat masrafının 876.000,00 TL olduğu, Bu sebeplerden dolayı sadece BŞBİ. 035 Kuyu hafriyatı yapılması imalatından değil buna bağlı olarak BŞBİ. 033, BŞBİ.017, BŞBİ. 024 gibi fiyatı yüksek olan imalatlardan vazgeçildiği,

Bahse konu onaylanmış projeler doğrultusunda kazık ve çelik imalatlarının ivedilikle başlatılması hususunda ilgili yazıların yazıldığı ve bulguda bahsedilen BŞBİ. 034 Çelik işleri pozunun yapımından vazgeçilmediği,

ifade edilmiştir.

Sonuç olarak A) 1- Bulguda yer alan mevzuat hükümlerine göre, İdare tarafından ihalelerde saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamak amacıyla yaklaşık maliyetini belirlerken iş kalemlerini ve yaptırılacak iş miktarlarını doğru tespit etmesi gerekmektedir. Ayrıca söz konusu hükümlere göre, idarenin iş programının hazırlanmasında ve onaylanmasında geniş yetkileri bulunmaktadır. Bu nedenle isteklinin karlı iş kalemlerine aşırı yüksek fiyat verdiği durumlarda, idarenin de işin bütünü göz önüne alarak iş programını, kötü niyeti önleyecek, kaynakların verimli kullanılması ve ihtiyacın uygun şartlarla zamanında karşılanmasını gözeticek şekilde hazırlanmasını sağlaması gerekmektedir.

Söz konusu işe ilişkin olarak ihale dokümanı incelendiğinde yaptırılacak iş miktarları belirlenirken doğru planlama yapılmaması veya sağlıklı bir iş programı yapılmaması neticesinde, Kamu İhale Kanununun temel ilkelerine aykırı olarak kaynakların etkili ve ekonomik kullanılmadığı görülmüştür. İhtiyaçların doğru planlanmaması sonucu birçok kaleme yüksek oranlarda artış ya da azalış olduğu görülmektedir.

İş kalemlerinde pozlar itibariyle yapılan eksiliş ve artışlar incelendiğinde; birçok iş kaleminde, yüklenici tarafından eksilişi yapılan işler için yaklaşık maliyete göre düşük teklif verildiği, artış yapılan işler için ise yaklaşık maliyete göre yüksek fiyat verildiği görülmektedir.

Her iki işin kapsamı, Bursa Büyükşehir Belediyesi sınırlarındaki muhtelif yerlerde yapılabilecek parklar olup, idarenin göndermiş olduğu cevapta da yer aldığı üzere idarenin yapımı planlanan park alanlarını değiştirme hakkına sahip olduğu ve bu kapsamda çalışma yapılacak alanlarda değişikliklerin de yapıldığı, nebati toprak temini ve serme için ayrı bir ihale kapsamında devam eden işin olduğu göz önünde bulundurulduğunda; yüklenici tarafından yaklaşık maliyete göre çok yüksek fiyat verilen iş kalemlerinin bulguda yer aldığı gibi düşük fiyat teklif edilen diğer iş kapsamında yaptırılmaması ve mevcut iş kapsamında iş artışına gidilerek tamamlattırılması, idarenin kamu yararı gözetilerek hareket edildiği ifadesini anlamsız kılmaktadır.

Kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta, kamu yararı gözetilerek işin

tamamlatıldığı ifade edilmiş olsa da, idare tarafından bulguda yer alan tabloda görüleceği üzere yeni iş kapsamında düşük birim fiyatlarla yaptırılacak işler yüksek fiyatlardan yaptırılması nedeniyle 4.441.500,00 TL daha fazla bir maliyete katlanılmıştır.

2- Kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta özet olarak; 11.08.2016 tarihinde ihalesi yapılan ilgili işin ihale dosyası hazırlanırken Büyükşehir Belediyeleri ile ilgili düzenlemeler barındıran ve 30 Mart 2014 tarihinde yapılan mahalli idareler genel seçimi ile yürürlüğe giren 6360 Sayılı Kanun gereği ilçe belediyelerince belediyemize devredilmesi muhtemel olan park bahçe ve yeşil alanlar düşünülerek miktarlar tahmini bir öngörü ile hazırlandığı, ancak; bazı ilçelerle ilgili sağlıklı ve tam veri olmaması nedeniyle yaklaşık miktar öngörüsü yapılamadığı belirtilmiştir.

Ancak söz konusu işin ihalesi 11.08.2016 tarihinde yapılması nedeniyle 30 Mart 2014 tarihinde yapılan mahalli idareler genel seçimi ile yürürlüğe giren 6360 Sayılı Kanun gereğince Büyükşehir belediyesinin sorumluluk alanlarının artması, ihale tarihinden 2 yıl öncesidir. Dolayısıyla birçok iş kaleminde yaklaşık maliyete göre yüksek birim fiyat teklif edilen işlerin ilerleme yüzdelerinin yüksek olmasına yönelik olarak Büyükşehirin sorumluluk alanlarının genişlemesi, açıklama olarak kabul edilemez.

Yaklaşık maliyete göre düşük birim fiyat veya sembolik fiyatlar teklif edilen işlerin ilerleme yüzdelerinin ise düşük olmasına ilişkin olarak gönderilen cevapta özet olarak; planlanan işlerin yapılmaması nedeniyle öngörülen miktarların düşük kaldığı ve bir iş kaleminde sehven fazla miktar öngörüldüğü belirtilmiştir.

Ayrıca gönderilen cevapta da belirtildiği üzere planlanan işlerin yapılmaması nedeniyle yaklaşık maliyete göre düşük birim fiyat veya sembolik fiyatlar teklif edilen işlerin ilerleme yüzdelerinin ise düşük kalmıştır. Ve yüklenici, idare tarafından verilen tüm iş kalemlerini sözleşme koşulları kapsamında yapmakla mükelleftir.

Gönderilen cevapta son olarak; yürütülen işlerin yapım işlerinde olduğu gibi önceden belli bir projesinin oluşturulamaması, yapılan iş kapsamında dış etkenlerin de etkili olması ve yaptırılacak iş miktarlarının bire bir doğru tespit edilebilmesi mümkün olmadığı, yüklenicinin, idare tarafından verilen tüm iş kalemlerini sözleşme koşulları kapsamında yapmakla mükellef olduğu, Kamu İhale Mevzuatında belirtilen hükümlere uygun olarak ve kamu yararı gözeterek ihale dosyasını hazırlandığı ve sözleşmeye bağlanan iş belirtilen esaslar çerçevesinde devam ettirildiği belirtilmiştir.

Dolayısıyla idarenin iş programının hazırlanmasında ve onaylanmasında geniş yetkileri bulunmaktadır. Bu nedenle isteklinin karlı iş kalemlerine aşırı yüksek fiyat verdiği durumlarda, idarenin de işin bütününe göz önüne alarak iş programını, kötü niyeti önleyecek, kaynakların verimli kullanılması ve ihtiyacın uygun şartlarla zamanında karşılanmasını gözeterek şekilde hazırlaması gerekmektedir

B) Kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta; yapım işinden kaynaklı zorunlu olarak ve maliyetinin daha düşük olması nedeniyle proje revizyonu olduğu belirtilmiştir.

Ayrıca proje değişikliği nedeniyle, BŞBİ. 035, BŞBİ. 033, BŞBİ.017, BŞBİ. 024 nolu imalat pozlarının yapımından vazgeçildiği ancak BŞBİ. 034 imalat pozunun yapımından vazgeçilmediği belirtilmiştir.

Bulguda yer alan tabloda görüleceği üzere proje değişikliği nedeniyle yapımından vazgeçilen BŞBİ.017 nin yaklaşık maliyeti 225,34 TL ve yüklenicinin teklifi 2.000,00 TL olmasına rağmen öngörülen imalat miktarının tamamı ve % 71 fazlası yükleniciye yaptırılmıştır. Ayrıca gönderilen cevapta, 9,44 TL yaklaşık maliyeti ve 205,00 TL yüklenici teklifi olan BŞBİ. 033 nolu imalat pozundan vazgeçildiği belirtilse de yapılan proje değişikliği nedeniyle yapılacak yeni imalatın analizinde de kullanıldığı, dolayısıyla söz konusu imalat pozunun kullanılmaya devam edileceği görülmektedir.

Kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta; öncelikle iş kapsamından yapılmış olan projelerde fore kazık imalatının uygulama imkanı olmayacağı için fore kazık yerine (el ile kazı yapılarak) kuyu temel imalatı seçildiği ve sonrasında kuyu imalatının yaklaşık 4 ay gibi bir süre içerisinde biteceği ve ankrajlı duvar imalatına devam edileceği için tehlikeli olan bu bölge için fazla zaman kaybı olacağı, ayrıca kuyu imalatı fore kazık imalatına göre maliyetli ve daha yavaş olması sebebiyle projenin kazık temel imalatına uygun olarak değiştirildiği belirtilmiştir.

Sadece proje değişikliği nedeniyle imalatından vazgeçilen işler değil, bir çok iş kaleminde tabloda görüleceği üzere yaklaşık maliyete göre yüklenici tarafından yüksek birim fiyat teklif edilen işlerin ilerleme yüzdesi yüksek ve aynı zamanda yaklaşık maliyete göre yüklenici tarafından düşük birim fiyat teklif edilen işlerin ilerleme yüzdeleri düşük kalmıştır.

İşin adı “İstinat Duvar Köprü ve Yol Yapım İşi” olup, yukarıdaki tabloda yer alan köprü yapımına ilişkin imalat pozlarına ilişkin yapılan herhangi bir imalat söz konusu değildir. Proje değişikliği nedeniyle yapımından vazgeçilen işler için ihaleyi alan firmanın vermiş olduğu teklif toplamı 2.605.091,25 TL ve Ekonomik Açıdan En Avantajlı 2.Firmanın vermiş olduğu

teklif toplamının 1.057.589,00 TL olduğu göz önünde bulundurulduğunda ekonomik açıdan en uygun teklifi veren firma ile en uygun ikinci teklifi veren firmaların sıralaması değişecektir.

İdare tarafından yaptırılacak işler doğru tespit edilip ihaleye çıkılmış olsaydı söz konusu iş kapsamında ekonomik açıdan en uygun teklifi veren 2. Firmanın üzerinde ihale bırakılacak olup ödenecek tutar, işin şimdiki yüklenicisine ödenen tutardan (3.269.463,26-2.144.618,73)= 1.124.844,53 TL daha az olacaktı.

Sonuç olarak İdare tarafından yaklaşık maliyetler belirlerken iş kalemlerini ve yaptırılacak iş miktarlarını doğru tespit edilmemesi ve isteklinin karlı iş kalemlerine yüksek fiyat verdiği durumlarda, idarenin de işin bütününe göz önüne alarak iş programını, kötü niyeti önleyecek, kaynakların verimli kullanılması ve ihtiyacın uygun şartlarla zamanında karşılanmasını gözetecek şekilde hazırlanmamıştır. Dolayısıyla ihalelerde saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve kaynakların verimli kullanılması sağlanamamıştır.

BULGU 3: Sayıştay Denetim Raporunun Görüşülmesinde Büyükşehir Belediye Meclisinin Doğru Bilgilendirilmemesi

2016 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nun Bursa Büyükşehir Belediyesi Meclisinde görüşülmesinde meclis üyeleri doğru bilgilendirilmemiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Denetimin Amacı" başlıklı 55'inci maddesinde; *"Belediyelerde iç ve dış denetim yapılır. Denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, malî ve performans denetimini kapsar. İç ve dış denetim 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılır. Ayrıca, belediyenin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından da denetlenir. Belediyelere bağlı kuruluş ve işletmeler de yukarıdaki esaslara göre denetlenir. Denetime ilişkin sonuçlar kamuoyuna açıklanır ve meclisin bilgisine sunulur."* denilmektedir.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun "Denetim Süreci" başlıklı 37'nci maddesinin ç bendinde; *"Raporların, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulması ve ilgili kamu idaresine gönderilmesi aşamalarından oluşur."* hükmü yer almaktadır.

Sayıştay Denetim Yönetmeliği'nin "Denetim Raporları" başlıklı 35 inci maddesinde; *"Rapor Değerlendirme Kurulunca merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarına ilişkin görüş verilen denetim raporları Dış Denetim Genel*

Değerlendirme Raporu ile birlikte Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur ve bilgi ve gereği için ilgili kamu idarelerine gönderilir. Kurulca görüş verilen mahalli idarelere ait denetim raporları ilgili mahalli idarelerin meclislerine bilgi ve gereği için gönderilir.” denilmektedir.

Yukarıda yer verilen hükümlerinden de anlaşılacağı üzere üst yöneticilerin Sayıştay Denetim Raporlarını kendi idarelerinin meclislerine sunması ve bunun görüşülmesi için gerekli olan çalışmaları yapması gerekmektedir.

Bursa Büyükşehir Belediyesi 2016 yılı Sayıştay Denetim Raporu’nda, Denetim Görüşünün Dayanakları bölümünde açıklanan nedenlerle “*Bursa Büyükşehir Belediyesi 2016 yılına ilişkin mali rapor ve tablolarının “Denetim Görüşünün Dayanakları” bölümünde açıklanan nedenlerden dolayı doğru ve güvenilir bilgi içermediği kanaatine varılmıştır.”* denilerek mali tablolarına olumsuz görüş verilmiştir.

Büyükşehir Belediye Meclisi’nin 27.12.2017 tarihli olağan toplantısında 2016 yılı Sayıştay Denetim Raporu görüşülmüştür. Görüşme tutanaklarında “ *Denetim görüşünü içeren 2016 yılı Sayıştay Denetim Raporunda Bursa Büyükşehir Belediyesi ’nin 2016 yılına ilişkin mali raporların ufak tefek hata ve eksikler hariç uygun olduğu tespit edilmiş ve raporda belirtilen hata ve eksikliklerin giderilmesi hususunda bilgi ve gereği rica edilmiştir.”* denilmiştir.

Sayıştay Denetim Raporlarında idarenin mali rapor ve tablolarının, kurumun mali durumunu ve faaliyet sonuçlarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak yansıtmadığı ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli yanlışlıklar veya yanlış beyanlar içerip içermediği hususlarında olumlu, şartlı, olumsuz ve görüş bildirmekten kaçınma denetim görüşlerinden birisi verilmektedir.

İdarenin 2016 yılına ilişkin mali tablolarının doğru ve güvenilir bilgi içermediğine (olumsuz görüş) ilişkin görüş bildirilmiş olmasına karşın, meclis görüşmelerinde “*...ufak tefek hata ve eksikler hariç uygun olduğu tespit edilmiştir...*” ifadesi yer almıştır ve mali tabloların uygun olduğu yönünde görüş bildirildiği aktarılarak meclis üyeleri doğru bilgilendirilmemiştir.

Kamu idaresi cevabında; Sayıştay denetim raporunun Büyükşehir Belediye Meclisine sunumu sonucunda meclisce alınacak karar bulguda belirtilen hususların dikkate alınarak düzenleneceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta bulgu konusu husus kabul edilerek, Sayıştay denetim raporunun Büyükşehir Belediye Meclisine sunumu sonucunda

meclisce alınacak karar bulguda belirtilen hususların dikkate alınarak düzenleneceği belirtilmiştir.

İdarenin 2016 yılına ilişkin mali tablolarının doğru ve güvenilir bilgi içermediğine ilişkin görüş bildirilmiş olmasına karşın, meclis görüşmelerinde “...ufak tefek hata ve eksikler hariç uygun olduğu tespit edilmiştir...” ifadesi yer almıştır ve mali tabloların uygun olduğu yönünde görüş bildirildiği aktarılarak Bursa Büyükşehir Belediyesi Meclis üyeleri 2016 yılı Sayıştay Denetim Raporu ile ilgili olarak doğru bilgilendirilmediği gibi Sayıştay Denetim Raporu'nda yer alan "Denetim Görüşü" de doğru aktarılmamıştır.

BULGU 4: İhale Yapılmaksızın Taşınmazların Kullandırılması ve Kira Sözleşme Sürelerinin Uzatılması

İdarenin mülkiyetinde bulunan taşınmazların ilk defa kiraya verilmesi veya kira süresinin sonunda yeniden kiraya verilmesi 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında olduğu için söz konusu kiraya verme işlerinin ihale ile yapılması gerekmektedir.

A) Bazı Taşınmazların İhale Yapılmaksızın Kira Sözleşme Sürelerinin Mevzuata Aykırı Şekilde Uzatılması

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun “Kiralarda sözleşme süresi” başlıklı 64'üncü maddesinde; “*Kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira süresi, on yıldan çok olamaz. Turistik tesis kurulacak yerlerin ve turistik tesislerin ve doğal gaz iletim, dağıtım ve depolama tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin ve enerji üretimi tesisleri ile iletim ve dağıtım tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin on yıldan fazla süre ile kiraya verilmesi mümkündür.*

Üç yıldan fazla süre ile kiraya verme işlerinde, önceden Maliye Bakanlığından izin alınması şarttır. Katma bütçeli idarelerde bu izin, idarelerin bağlı oldukları bakanlıktan alınır. Özel İdare ve belediyeler için kendi özel kanunları uygulanır.

Üç yıldan fazla süre ile kiraya verme işlerinde, kira bedeli her yıl şartname ve sözleşmesindeki esaslara göre yeniden tespit edilir.” hükmü ile kiralama süresinin 10 yıldan fazla olamayacağı ve bu durumun istisnaları belirlenmiştir.

İdare mülkiyetindeki taşınmaz malları kiraya verme işleri; 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'ndaki ihale usullerine göre yapılması, yapılan ihale sonucu düzenlenen kira sözleşmeleri en fazla on yıl olması, sözleşme süresi bitiminde ise aynı taşınmaz malın kiraya verilebilmesi için yeniden 2886 sayılı Kanun'daki usullerden biriyle ihaleye çıkılması

gerekmektedir. Kira süresi dolan gayrimenkullerin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine uygun olarak ihale yapılmaksızın tekrar kira sözleşmelerinin yenilenmemesi veya uzatılmaması gerekmektedir.

Diğer yandan, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinde; 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 75'inci maddesi hükümlerinin belediye taşınmazları hakkında da uygulanacağı belirtilmiştir.

2886 sayılı Kanun'un "Ecrimisil ve tahliye" başlıklı 75'inci maddesinde;

"Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malları ve Vakıflar Genel Müdürlüğü ile idare ve temsil ettiği mazbut vakıflara ait taşınmaz(1) malların, gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden, bu Kanunun 9 uncu maddesindeki yerlerden sorulmak suretiyle, idareden taşınmaz ve değerlendirme konusunda işin ehli veya uzmanı üç kişiden oluşan komisyonca tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve takdir edilecek ecrimisil istenir. Ecrimisil talep edilebilmesi için, Hazinesinin işgalden dolayı bir zarara uğramış olması gerekmez ve fuzuli şagilin kusuru aranmaz.

...

Kira sözleşmesinin bitim tarihinden itibaren, işgalin devam etmesi halinde, sözleşmede hüküm varsa ona göre hareket edilir. Aksi halde ecrimisil alınır.

İşgal edilen taşınmaz mal, idarenin talebi üzerine, bulunduğu yer mülkiye amirince en geç 15 gün içinde tahliye ettirilerek, idareye teslim edilir." hükümleri yer almaktadır.

Buna göre kurum taşınmazları hakkında da 2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesi uygulanacak; kira süresi sonunda işgal devam ederse, sözleşmede aksine hüküm yoksa ecrimisil alınacak; işgalin devam etmesi durumunda idarenin talebi üzerine taşınmaz bulunduğu yer mülki amirince 15 gün içinde tahliye ettirilecektir.

İdarenin mülkiyetinde bulunan ve ihale ile kiraya verdiği 290 adet taşınmazı, kira süresi sonunda yeniden ihale yapmadan encümen kararıyla sözleşme süresi uzatılarak aynı kişilere kiraya verdiği tespit edilmiştir. Ayrıca cari yıl kira bedelinin Türkiye İstatistik Kurumunca artışın yapılacağı ayda yayımlanan Üretici Fiyatları Endeksi (bir önceki yılın aynı ayına göre % değişim oranı) oranında artırılması suretiyle hesaplanması gerekirken, encümen kararıyla artışın yapılacağı Ocak-2017 döneminde açıklanan Aralık-2016 ÜFE oranı (%9,94) yerine

Kasım-2016 ayında açıklanan ÜFE oranı (%6,41) üzerinden artış yapıldığı görülmüştür.

İdarenin 2886 sayılı Kanun'a göre ihale ederek kiraya verdiği gayrimenkullerin kiracıları, kira süresi sonunda fuzuli şağil durumuna düştüklerinden, idare tarafından 2886 sayılı Kanunun 75'inci maddesinde göre; bu kişilerin tahliyesi için mülki amirliğe başvurulması ve işgalin devam etmesi halinde ecrimisil alınması gerekmektedir.

Söz konusu uygulama 2016 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nda yer almasına rağmen 2017 yılında da devam etmektedir.

B) Bazı Taşınmazların İhale Yapılmaksızın Başkanlık Oluru İle Kullandırılması

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun Kapsam başlıklı 1'inci maddesine göre Belediyeler bu kanun kapsamında olduğu için, Kanunda öngörülen ihale usülleri dışında herhangi bir şekilde gayrimenkullerin kiraya verilmemesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede 177 adet yer ihale yapılmaksızın Başkanlık Oluru ile kişilere işgal adı altında kullandırıldığı görülmüştür. Ayrıca cari yıl kira bedelinin Türkiye İstatistik Kurumunca artışın yapılacağı ayda yayımlanan Üretici Fiyatları Endeksi (bir önceki yılın aynı ayına göre % değişim oranı) oranında artırılması suretiyle hesaplanması gerekirken, artışın yapılacağı Ocak-2017 döneminde açıklanan Aralık-2016 ÜFE oranı (%9,94) yerine Kasım-2016 ayında açıklanan ÜFE oranı (%6,41) üzerinden artış yapıldığı görülmüştür.

İdare tarafından söz konusu yerlerin Başkanlık Oluru ya da başka suretle kullandırılması mümkün olmayıp, 2886 sayılı Devlet İhale kanununa göre ihale ile kiraya verilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; A) Bilindiği gibi; “kira sözleşmesi” ne ilişkin hükümler 6098 Sayılı Türk Borçlar Kanununda düzenlenmiştir. Kira sözleşmelerinde hüküm olmayan hallerde mülga Borçlar Kanunu hükümleri uygulanır.” hükmü yer aldığı,

Yine Borçlar Kanununun “Uygulama alanı” başlıklı 339. Maddesinde; “Konut ve çatılı işyeri kiralarına ilişkin hükümler, bunlarla birlikte kullanımı kiracıya bırakılan eşya hakkında da uygulanır. Ancak bu hükümler, niteliği gereği geçici kullanıma özgülenmiş taşınmazların altı ay ve daha kısa süreyle kiralanmalarında uygulanmaz. Kamu kurum ve kuruluşlarının, hangi usul ve esaslar içinde olursa olsun yaptıkları bütün kira sözleşmelerine de bu hükümler uygulanır.” denmektedir. Dolayısıyla, taşınmazın başlangıçta 2886 Sayılı devlet İhale Kanunu hükümlerine uygun olarak ihale suretiyle kiraya verildiği, kira sözleşmelerinin yasal prosedür

çerçevesinde Belediye Encümen kararına dayalı olarak rayiçlere, emsal kira bedellerine ve enflasyona göre yeniden belirlenerek kira süresinin uzatıldığı bu aşamadan sonra kira sözleşmesi ile ilgili olarak idarenin Borçlar Kanunu 339. Maddesine tabi olduğu hususu göz önüne alınması gerektiği,

Kira sözleşmelerinin sona ermesinden sonra, taşınmazların tahliye edilmesi 6098 Sayılı Borçlar Kanununun ilgili maddeleri gereğince mümkün olmamakta, 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu 75. Maddesi hükmüne göre sözleşmelerde bulunan hüküm gereğince Belediye Encümenince günün rayiçlerine, emsal kira bedellerine ve enflasyona göre yeniden belirlenen kira bedellerini kabul eden kiracıların sözleşmeleri bir yıl süreyle temdit edilmekte olup; kamu zararına sebebiyet verilmediği, (Yargıtay 13. Hukuk Dairesi'nin 05.06.2003 tarih ve 2003/2882 E. 2003/7415 K. Sayılı ilamı da savunmamızı teyit eder nitelikte olup yazımız ekinde sunulmuştur.)

Bu konu ile ilgili Sayıştay 6. Daire 27.08.2013 tarih ve 27 sayılı kararında “Bursa Büyükşehir Belediyesi'ne ait gayrimenkullerin 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre ihale yoluyla kiraya verilmemesi nedeniyle kira bedellerinin güncel değerlerinin altında kaldığı, dolayısıyla kamu kaynağından artışa engel olunarak kamu zararına sebebiyet verildiği iddiasına ilişkin olarak dosya kapsamındaki bilgi ve belgelerin incelenmesi sonucunda, sözleşmesi sona eren kiracılardan Belediyece tahliyesi öngörülmeyenlerde, 6570 Sayılı Gayrimenkul Kiralar Hakkında Kanunun 11. Maddesine (6098 Sayılı Borçlar Kanunu md.339-347) göre aynı şartlarla bir yıl uzaması halinde, kira artışı yapılarak aynı şartlarla yazılı bir sözleşme imzalanacağı gibi, yazılı sözleşme imzalanmayıp Encümen Kararı ile kira artışların yapılacağı hükmü yer aldığından ve anılan kanun da 01 Temmuz 2012 tarihine kadar yürürlükte olduğundan mevzuata uygun olan sorguya konu işlemler hakkında ilişilecek husus bulunmadığına oy birliği ile karar verildiği,

B) Belediyemiz mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerler 5393 Sayılı Belediye Kanunu Madde 38-e (Belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek) hükmü uyarınca geçici olarak kullanıma verilmiştir. Yapılan işlemler kiralama işlemi olmayıp “Belediyemizin talebi halinde yeri derhal boş olarak teslim etmeleri koşullarıyla” geçici olarak verildiği,

ifade edilmiştir.

Sonuç olarak A) Kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta; “kira sözleşmesi” ne

ilişkin hükümlerin 6098 Sayılı Türk Borçlar Kanununda düzenlendiği, Borçlar Kanununun “Uygulama alanı” başlıklı 339’uncu maddesinde; “Kamu kurum ve kuruluşlarının, hangi usul ve esaslar içinde olursa olsun yaptıkları bütün kira sözleşmelerine de bu hükümler uygulanır” hükmünün olduğu, dolayısıyla, taşınmazın başlangıçta 2886 Sayılı devlet İhale Kanunu hükümlerine uygun olarak ihale suretiyle kiraya verildiği, kira sözleşmelerinin yasal prosedür çerçevesinde Belediye Encümen kararına dayalı olarak rayiçlere, emsal kira bedellerine ve enflasyona göre yeniden belirlenerek kira süresinin uzatıldığı bu aşamadan sonra kira sözleşmesi ile ilgili olarak idarenin Borçlar Kanunu 339. Maddesine tabi olduğu hususu göz önüne alınması gerektiği, ve cevap ekinde gönderilen Yargıtay 13. Hukuk Dairesi'nin 05.06.2003 tarih ve 2003/2882 E. 2003/7415 K. Sayılı ilamının da bu yönde olduğu, bu konu ile ilgili Sayıştay 6. Daire 27.08.2013 tarih ve 27 sayılı kararında da sözleşmesi sona eren kiracılardan Belediyece tahliyesi öngörülmeyenlerde, 6570 Sayılı Gayrimenkul Kiralar Hakkında Kanunun 11. Maddesine (6098 Sayılı Borçlar Kanunu md.339-347) göre aynı şartlarla bir yıl uzaması halinde, kira artışı yapılarak aynı şartlarla yazılı bir sözleşme imzalanacağı gibi, yazılı sözleşme imzalanmayıp Encümen Kararı ile kira artışların yapılacağı hükmü yer aldığından ve anılan kanun da 01 Temmuz 2012 tarihine kadar yürürlükte olduğundan mevzuata uygun olan sorguya konu işlemler hakkında ilişilecek husus bulunmadığına oy birliği ile karar verildiği belirtilmiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nda yer alan mevzuat hükümleri doğrultusunda İdare mülkiyetindeki taşınmaz malları kiraya verme işleri; idarece tespit edilen yada tespit ettirilen tahmin edilen bedel üzerinden, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’ndaki ihale usullerine göre yapılması, yapılan ihale sonucu düzenlenen kira sözleşmeleri en fazla on yıl olması, sözleşme süresi bitiminde ise aynı taşınmaz malın kiraya verilebilmesi için yeniden 2886 sayılı Kanun’daki usullerden biriyle ihaleye çıkılması gerekmektedir. Kira süresi dolan gayrimenkullerin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine uygun olarak ihale yapılmaksızın tekrar kira sözleşmelerinin yenilenmemesi veya uzatılmaması gerekmektedir.

Kira süresi dolan taşınmaz hakkında, Yargıtay 6. Hukuk Dairesi’nin 19.06.2014 Tarih ve 2014/8171 sayı, 15.04.2015 Tarih ve 2015/3710 sayılı kararında, Yargıtay Hukuk Genel Kurulu’nun 08.07.2009 Tarih ve 2009/320 sayılı kararında, Danıştay 10. Dairesinin 19.12.1991 tarih ve 1991/3850 sayılı kararında ve Sayıştay Genel Kurulu’nun 21.03.1993 tarih ve 4761/1 sayılı kararında 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında kiraya verilen taşınmazlar için 6570 sayılı Gayrimenkul Kiralamaları Hakkında Kanun ve Türk Borçlar Kanunu'nun Konut ve Çatılı İşyeri Kiraları hakkındaki hükümlerinin uygulanma olanağı bulunmadığına

hükmedilmiştir.

Ayrıca Uyuşmazlık mahkemesinin 30.12.2013 tarih ve 2013/1752 sayılı kararında da süre uzatımı sorununda çözüme esas mevzuatta önceliğin özel kanun niteliğinde bulunan 2886 Devlet İhale Kanunu olması gerektiği belirtilmiş olmakla beraber 2886 sayılı kanunun süre sınırı koyarak idareleri yükümlülük altında bıraktığı vurgulanmış ve adli mahkemenin kararını bozarak 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu'nun kullanılmasına karar veren idari yargı kararını kabul ederek uyuşmazlığı gidermiştir.

Ayrıca Kurum tarafından gönderilen cevapta, kira sözleşmelerinin yasal prosedür çerçevesinde Belediye Encümen kararına dayalı olarak rayiçlere, emsal kira bedellerine ve enflasyona göre yeniden belirlenerek kira süresinin uzatıldığı belirtilmiş, ancak bulgumuzda yer aldığı üzere, cari yıl kira bedelinin Türkiye İstatistik Kurumunca artışın yapılacağı ayda yayımlanan Üretici Fiyatları Endeksi (bir önceki yılın aynı ayına göre % değişim oranı) oranında artırılması suretiyle hesaplanması gerekirken, encümen kararıyla artışın yapılacağı Ocak-2017 döneminde açıklanan Aralık-2016 ÜFE oranı (%9,94) yerine Kasım-2016 ayında açıklanan ÜFE oranı (%6,41) üzerinden artış yapıldığı, dolayısıyla Encümen kararıyla kira süresi uzatılan 290 taşınmazın çoğunluğu on yıldan fazla bir süredir ihalesiz olarak ve emsal kira bedellerine ve enflasyona göre düşük bir bedel ile kullandırıldığı görülmüştür.

Yapılan incelemede, taşınmaz kira süresi 3 yıl üzerinden ihale edilmesi, bu sürenin 20.06.1992 sona ermesine rağmen 2886 sayılı Kanun'un açıklık ve rekabet ilkesine aykırı olarak tahmin edilen bedel esas alınmaksızın, her yıl ihale yapılmadan encümen kararı ile kira süresinin uzatılması nedeniyle emsal kira bedelinin altında kira bedelleri alındığı tespit edilmiştir.

İdarenin 2886 sayılı Kanun'a göre ihale ederek kiraya verdiği gayrimenkullerin kiracıları, kira süresi sonunda fuzuli şağil durumuna düştüklerinden, idare tarafından 2886 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinde göre; bu kişilerin tahliyesi için mülki amirliğe başvurulması ve işgalin devam etmesi halinde ecrimisil alınması gerekmektedir.

Söz konusu hatalı husus 2016 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nda da yer almasına rağmen 2017 yılında da Sayıştay Denetim Raporu ve yerleşik yargı içtihatlarına aykırı uygulamaya devam edilmiştir.

B) Kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta, Belediye mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerler 5393 Sayılı Belediye Kanunu Madde 38-e (Belediyenin taşınır

ve taşınmaz mallarını idare etmek) hükmü uyarınca geçici olarak kullanıma verilmiştir. Yapılan işlemler kiralama işlemi olmayıp “Belediyemizin talebi halinde yeri derhal boş olarak teslim etmeleri koşullarıyla” geçici olarak verildiği belirtilmiştir.

Belediye Başkanının görev ve yetkileri arasında olan “Belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek” görev ve yetkisi; sınırsız ve keyfi bir yetki olmayıp, 5393 Sayılı Belediye Kanunu ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nda yer alan hükümlere bağlı olarak Kurumun mallarını yönetme ve idare etme yetkisidir.

İdare tarafından söz konusu yerlerin Başkanlık Oluru ya da başka suretle kullandırılması mümkün olmayıp, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nda yer alan hükümler doğrultusunda, idarece tespit edilen yada tespit ettirilen tahmin edilen bedel üzerinden, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’ndaki ihale usullerine göre ihale ile kiraya verilmesi gerekmektedir.

Ayrıca bulguda yer aldığı üzere, 177 adet yer ihale yapılmaksızın Başkanlık Oluru ile kişilere işgal adı altında kullandırıldığı ve cari yıl kira bedelinin Türkiye İstatistik Kurumunca artışın yapılacağı ayda yayımlanan Üretici Fiyatları Endeksi (bir önceki yılın aynı ayına göre % değişim oranı) oranında artırılması suretiyle hesaplanması gerekirken, artışın yapılacağı Ocak-2017 döneminde açıklanan Aralık-2016 ÜFE oranı (%9,94) yerine Kasım-2016 ayında açıklanan ÜFE oranı (%6,41) üzerinden artış yapıldığı görülmüştür.

İdare tarafından söz konusu yerlerin Başkanlık Oluru ya da başka suretle kullandırılması mümkün olmayıp, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’na göre ihale ile kiraya verilmesi gerekmektedir.

BULGU 5: Şirkete Devredilen Sosyal Tesislerin İhale Yapılmaksızın Üçüncü Kişilere Devredilmesi

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun “Şirket Kurulması” başlıklı 26’ncı maddesinde;

“Büyükşehir belediyesi kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre sermaye şirketleri kurabilir. Genel sekreter ile belediye ve bağlı kuruluşlarında yöneticilik sıfatını haiz personel bu şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında görev alabilirler. Büyükşehir belediyesi, mülkiyeti veya tasarrufundaki hafriyat sahalarını, toplu ulaşım hizmetlerini, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçelerini işletebilir; ya da bu yerlerin belediye veya bağlı kuruluşlarının % 50’sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu

şirketlerin % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, 8/9/1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebilir. (Ek cümle: 12/11/2012-6360/10 md.) Ancak, bu yerlerin belediye şirketlerince üçüncü kişilere devri 2886 sayılı Kanun hükümlerine tabidir.”

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 şirketleri 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na tabi olmamalarına rağmen 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 26'ncı maddesi uyarınca kendisine devredilen yerlerin üçüncü kişilere devrinde 2886 sayılı kanuna tabidirler.

Yapılan incelemede, Büyükşehir Belediyesi şirketi olan BURFAŞ' a devredilen işletmelerden 95 adeti BURFAŞ tarafından işletilmeyerek üçüncü kişilere devredilmiştir. Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine göre üçüncü kişilere yapılacak devrilerin 2886 sayılı Devlet İhale Kanununda belirtilen usul ve esaslara göre yapılması gerekirken, bu yasaya tabi olmadan devredilmiştir. Bu yasada öngörülen esas ve usuller dışında kiralama mevzuata aykırılık oluşturacaktır.

Bu itibarla idare tarafından şirkete devredilen yerlerin BURFAŞ tarafından üçüncü kişilere devri, sadece 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nda öngörülen esas ve usullere göre ihale yolu ile mümkündür.

Kamu idaresi cevabında; Belediye şirketleri 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu'na tabi olmamalarına rağmen 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 26'ncı maddesi uyarınca kendilerine devredilen yerlerin üçüncü kişilere devrinde 2886 Sayılı Kanuna tabi oldukları kendilerine bildirildiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta bulgu konusu husus kabul edilerek, Belediye şirketlerine devredilen yerlerin üçüncü kişilere devrinde 2886 Sayılı Kanuna tabi oldukları ilgili şirkete bildirildiği belirtilmiştir.

İdare tarafından şirkete devredilen yerlerin üçüncü kişilere devri, sadece 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nda öngörülen esas ve usullere göre ihale yolu ile mümkün olduğu için söz konusu yerlerin üçüncü kişilere devri konusunda takibin yapılması ve kanuna aykırı

uygulamaların sonlandırılması gerekmektedir.

BULGU 6: Yevmiye Defterinde Geriye Dönük Kayıt Değiştirilmesi

Yevmiye defterinde yer alan Kurum muhasebe kayıtlarının geriye dönük herhangi bir düzeltme kaydı yapılmadan değiştirildiği görülmüştür.

Mahalli idarelerin de kapsamında olduğu Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin “Kayıt düzeni ve kayıt düzeltmesi” başlıklı 18’ inci maddesinde;

“Kamu idarelerinin muhasebe birimleri, muhasebe işlemlerini, gerçekleşme sırasına göre düzenli bir şekilde hesap dönemi başında “1” den başlamak üzere hesap döneminin sonuna kadar numaralandırarak kaydederler. Muhasebe kayıtları ancak yeni bir muhasebe kaydı ile düzeltilir. Muhasebe belgesinde düzeltme işleminin gerekçesine yer verilir.” denilmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin “Kullanılacak defterler ve kayıt düzeni” başlıklı 44’üncü Maddesinde;

“a) Yevmiye defteri

1) Yevmiye defteri, kayda geçirilmesi gereken işlemlerin yevmiye tarih ve numarasıyla ve maddeler halinde düzenli olarak yazıldığı müteselsil sıra numaralı defterdir. Yevmiye defterine açılış kaydı yapıldıktan sonra, günlük işlemler muhasebeleştirme belgelerine dayanılarak kaydedilir.” denilmektedir.

Dolayısıyla yukarıda yer alan mevzuat hükümleri doğrultusunda muhasebe kayıtlarında yapılacak bir değişikliğin ancak yeni bir muhasebe kaydıyla yapılması gerekmektedir.

Muhasebe kayıtlarının yer aldığı programda yapılan incelemede, geçmişte yapılan bir muhasebe kaydına ilişkin düzeltme işlemlerinin yeni bir muhasebe kaydıyla yapılmadığı kullanılan program üzerinden ilgili muhasebe kaydının değiştirildiği görülmüştür.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine göre muhasebe kayıtlarının ancak yeni bir muhasebe kaydıyla düzeltilmesi gerekmektedir.

Söz konusu uygulama 2016 yılı Sayıştay Denetim Raporu’nda yer almasına rağmen 2017 yılında da devam etmiştir.

Kamu idaresi cevabında; Muhasebe kayıtlarındaki düzeltmeler Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 18'inci maddesi uyarınca düzeltici muhasebe işlem fişi ile yapılacağını belirtmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında bulgu konusuna iştirak edilmiş olup, muhasebe kayıtlarındaki düzeltmelerin Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 18' inci maddesi uyarınca düzeltici muhasebe işlem fişi ile yapılması gerekmektedir.

2016 yılı Bursa Büyükşehir Belediyesi Sayıştay Denetim Raporu'nda aynı konuya yer verilmiş, idare tarafından aynı cevap verilmiş olmasına karşın mevzuata aykırı uygulamaya devam edildiği görülmüştür.

BULGU 7: Yevmiye Madde Numaralarının Düzenli ve Müteselsil Olmaması

Kurumun 2017 yılı hesabını oluşturan ödeme emri belgeleri ve muhasebe işlem fişlerine yevmiye numaraları verilirken, bazı yevmiye numaralarının kullanılmayarak atlandığı görülmüştür.

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

Aynı Yönetmelik'in “Kullanılacak defterler ve kayıt düzeni” başlıklı 44'üncü maddesinde ise “Yevmiye defteri, kayda geçirilmesi gereken işlemlerin yevmiye tarih ve numarasıyla ve maddeler halinde düzenli olarak yazıldığı müteselsil sıra numaralı defterdir. Yevmiye defterine açılış kaydı yapıldıktan sonra, günlük işlemler muhasebeleştirme belgelerine dayanılarak kaydedilir.” denilmektedir.

Yukarıda yer alan maddelerden de anlaşılacağı üzere yevmiye defterine kayıtların müteselsil olarak yapılması ve her bir işleme ayrı bir yevmiye numarası verilmesi gerekmektedir.

2017 yılı yevmiye defteri incelendiğinde yevmiye numaralarının mevzuatta belirtildiği üzere günlük olarak verilmediği, beyanname verme tarihine kadar yevmiye numaralarının boş bırakıldığı bu süre zarfında Bursa Büyükşehir Belediyesinin kullandığı muhasebe programında ilgili yevmiye numaraları “0” olarak görüldüğü ve beyannamenin verilmesinden sonra

yevmiye numaralarının manuel olarak Muhasebe İşlem Fişi ve Ödeme Emri Belgeleri üzerine işlendiği tespit edilmiştir.

Yevmiye numaralarının düzenli ve müteselsil olmaması muhasebe sisteminin sağlıklı bir şekilde çalışmadığını göstermektedir.

Söz konusu uygulama 2016 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nda yer almasına rağmen 2017 yılında da devam etmiştir.

Kamu idaresi cevabında; Yevmiye defterinde yevmiye madde numaralarının düzenli olmaması teknik hatalardan kaynaklanmış olup 2018 yılında bu konuda aynı hataların oluşmaması için gerekli hassasiyetin gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında yevmiye madde numaralarının düzenli olmamasının teknik hatalardan kaynaklanmış olduğu ve 2018 yılında bu konuda aynı hataların oluşmaması için gerekli hassasiyetin gösterileceği belirtilmiştir.

2016 yılı Bursa Büyükşehir Belediyesi Sayıştay Denetim Raporu'nda aynı konuya yer verilmiş, idare tarafından aynı cevap verilmiş olmasına karşın mevzuata aykırı uygulamaya devam edildiği görülmüştür.

Yevmiye numaralarının düzenli ve müteselsil olmaması muhasebe sisteminin sağlıklı bir şekilde çalışmadığını göstermektedir.

BULGU 8: Taşınırlara İlişkin Yapılan İşlemlerde Taşınır Mal Yönetmeliğine Aykırı Uygulamalar Bulunması

Bursa Büyükşehir Belediyesinde taşınırlarla ilgili yapılan çalışmalar neticesinde taşınırların fiili kullanıcıları ile zimmet sahipleri arasında farklılıklar tespit edilmiştir. Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Dayanıklı Taşınırların Kullanıma Verilmesi" başlıklı 23'üncü Maddesinde taşınırların ne şekilde talep edileceği ve nasıl kullanıma verileceği açıklanmıştır.

Mezkur Yönetmeliğe göre kullanıma verilen taşınır fiili kullanıcı üzerine, ortak kullanım alanlarına verilen taşınırlar ise birim yetkilisi veya ortak kullanım alanı sorumlusuna teslim edilmek suretiyle zimmet işlemleri gerçekleştirilir. Ancak yapılan incelemeler neticesinde Belediye envanterinde kayıtlı bazı demirbaşların fiili kullanıcılarına zimmetlenmediğinden dolayı bu demirbaşların kontrolü sağlanamamaktadır. Örneğin bir kişi üzerine 128 adet cep telefonu, başka bir kişi üzerinde 21 adet dizüstü bilgisayar veya yine başka

bir kişi üzerine 23 adet tablet bilgisayar kaydedilmiş ve bunlar farklı kişilere dağıtılmıştır.

Taşınır Mal Yönetmeliği harcama yetkililerini, taşınırlara ilişkin işlem ve kayıtların usule uygun olarak yapılıp yapılmadığını kontrol etmeye veya ettirmeye; kasıt, kusur veya ihmal sonucu kırılan, bozulan veya kaybolan taşınırların ilgililerden tazmini için gerekli işlemleri yapmaya veya yaptırmaya yetkili kılmıştır.

Bu itibarla; kullanıma verilen taşınırların hem zimmet sahiplerinin hem de fiili kullanıcılarının takibinin yapılması ve kurum içerisinde ortak kullanım alanı tanımının netleştirilerek taşınırlara ilişkin yapılan işlemlerin Yönetmeliğe uygun hale getirilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Ayniyat Şube Müdürlüğü tarafından 02/05/2018 tarihli yazı ile Cep telefonları, tabletler ve diz üstü bilgisayarlar için kişi zimmetleri, oda konumlandırması yapılması hakkında tüm birimlere yazı yazıldığı, 2018 yılı başında tüm birimlerin demirbaş sayımlarının yapılması, kişi zimmetlerinin yapılması ve oda sayımları yapılarak demirbaş listelerinin odalara asılması hakkında Belediye Başkanı onaylı 02/02/2018 tarih ve E.24473 sayılı Genelge yayınladığı, kullanıma verilen demirbaşların hem zimmet sahiplerinin hem de fiili kullanıcılarının takibinin yapılması ve kurum içerisindeki ortak kullanım alanının tanımlanmalarının netleştirilerek Yönetmeliğe uygun hale getirileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında bulgu konusu hususa katılmış olup, bulgumuzda belirtilen yasal düzenlemelere uygun hareket edileceği ifade edilmiştir.

Bu itibarla; kullanıma verilen taşınırların hem zimmet sahiplerinin hem de fiili kullanıcılarının takibinin yapılması ve kurum içerisinde ortak kullanım alanı tanımının netleştirilerek taşınırlara ilişkin yapılan işlemlerin Yönetmeliğe uygun hale getirilmesi gerekmektedir.

BULGU 9: Doğrudan Temin ve Pazarlık Usulü İle Alımlarda Kamu İhale Kanunu'nda Belirlenen Limitlere Uyulmaması

Kurum 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na göre doğrudan temin ve pazarlık usulü ile gerçekleştirdiği alımlarda, Kanun'un 62'nci maddesinin (1) bendinde belirlenen %10'luk limit aşılarak mal alımlarında bu oran %19,89 olmuştur.

Kamu İhale Kanunu'nun 62'nci maddesinin (1) bendinde 21 ve 22'nci maddelerindeki parasal limitler dâhilinde yapılacak harcamaların yıllık toplamının, idarelerin bütçelerine bu

amaçla konulacak ödeneklerin %10'unu Kamu İhale Kurulu'nun uygun görüşü olmadıkça aşamayacağı belirtilmiştir. Kamu İhale Genel Tebliği'nin 21'inci maddesinde "4964 sayılı Kanunla 4734 sayılı Kanuna eklenen 62'nci maddenin (ı) bendi ile 21/f ve 22/d maddelerine göre yapılacak alımlara sınırlama getirilmiştir. Söz konusu madde ile Kanun kapsamında bulunan kurum ve kuruluşların Kanununun 21 ve 22'nci maddelerinde belirtilen parasal limitler dahilinde yapacakları harcamaların yıllık toplamının idarelerin bütçelerine bu amaçla konulacak ödeneklerin % 10 unu aşamayacağı öngörülmüştür. Bu düzenleme ile Kanun kapsamındaki kurum ve kuruluşlar tarafından yapılacak mal ve hizmet alımları ile yapım işlerine ilişkin harcamaların, 4734 sayılı Kanunda belirtilen temel ilkelere ve usullere uygun bir şekilde yapılması amaçlanmıştır." ve "4734 sayılı Kanununun 21 inci maddesinin (f) bendi ve 22'nci maddesinin (d) bendine göre ihtiyaçların temininde kurum ve kuruluşlar, yıllık bütçelerinde belirlenen toplam ödenek miktarını dikkate alacaklardır. Kurum ve kuruluşlar, mal alımı, hizmet alımı veya yapım işleri için bütçelerine konan yıllık toplam ödenekleri üzerinden her biri için ayrı ayrı % 10 oranını hesaplayacaklardır. Burada önemli olan husus, ilgili veya bağlı birimlerin değil kurum veya kuruluşun toplam ödeneklerinin % 10'unun aşılmamasıdır." denilerek kanun hükmünün açıklaması yapılmıştır.

Yukarıda yer verilen hükümler uyarınca, idarelerin mal ve hizmet ihtiyacını Kanunda sayılan temel ihale yöntemleriyle karşılamaları esas olup önceden tam olarak öngörülemeyen ve ihale edilmesinde fayda bulunmayan küçük ihtiyaçların, doğrudan temin yöntemiyle veya pazarlık usulü ile karşılanması mümkün bulunmaktadır. Bununla birlikte 4734 sayılı Kanun'un 62'nci maddesinin (ı) bendi hükmü dikkate alındığında, idarelerin aynı Kanun'un 22'nci maddesinin (d) bendi ve 21'inci maddesinin (f) bendine göre yapacakları alımlara ilişkin bir sınır bulunmakta olup bu sınır da yapılacak mal veya hizmet alımı ile yapım işi için ayrı ayrı olmak üzere, bu işler için konulmuş ödeneklerin %10'udur. Anılan bent hükümleri uyarınca %10 sınırının idarece takip edilmesi ve bu sınırın aşılabacağı öngörülmesi halinde Kamu İhale Genel Tebliği'nin 21'inci maddesinde yapılan açıklamalara uygun olarak Kamu İhale Kurumuna başvurulması ve Kurulun uygun görüşünün alınması gerekmektedir.

Bütçeye mal alımları için aktarmalar dâhil 216.907.995,00 TL ödenek koyulduğu yukarıdaki mevzuat hükümlerine göre parasal limitler dâhilinde yapılacak mal alımlarının 21.690.799,50 TL'yi geçemeyeceği hesaplanmıştır. 4734 sayılı Kanun'un 22'nci maddesinin parasal limitlere tabi (d) bendine göre 38.294.675,65 TL ve 21'inci maddesinin (f) bendi kapsamında 4.837.926.89 TL olmak üzere toplam 43.132.602,54 TL tutarında mal alımı yapıldığı, %10'luk limitin aşılarak %19,89'a ulaşıldığı ve aşan bu tutar için de Kamu İhale Kurulu'ndan görüş alınmadığı görülmüştür.

Kamu İhale Kurulu'nun uygun görüşü alınmaksızın Kanun'un 22'nci maddesinin (d) bendi ve 21'inci maddesinin (f) bendi kapsamında yapılan alımlar için geçerli olan limitin aşılması yukarıda açıklanan mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

Kamu idaresi cevabında; 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22/d ve 21/f maddeleri kapsamında yapılan alımlarda aynı kanunun 62'inci maddesinin (ı) bendinde belirtilen limitlere 2018 yılı içinde uyulacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta bulgu konusu husus kabul edilerek, 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22/d ve 21/f maddeleri kapsamında yapılan alımlarda aynı kanunun 62'inci maddesinin (ı) bendinde belirtilen limitlere 2018 yılı içinde uyulacağı belirtilmiştir.

2016 yılı Bursa Büyükşehir Belediyesi Sayıştay Denetim Raporu'nda da bu konuya yer verilmiş, kurum tarafından "4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22/d maddesi ve 21/f maddesi kapsamında yapılan alımlarda mevzuattaki limitlere uyulacaktır." cevabı verilmiş olmasına karşın mevzuata aykırı uygulamaya devam edildiği görülmüştür.

Kamu İhale Kurulu'nun uygun görüşü alınmaksızın Kanun'un 22'nci maddesinin (d) bendi ve 21'inci maddesinin (f) bendi kapsamında yapılan alımlar için geçerli olan limitin aşılması bulguda açıklanan mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 10: Kamu İhale Kanunu'nda Belirlenen Eşik Değerlerin Altında Kalmak Amacıyla Bazı Mal ve Hizmet Alımlarının Kısımlara Bölünmesi

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

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "Temel İlkeler" başlıklı 5'nci maddesinde; *"İdareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur. Eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işleri kısımlara bölünemez. Bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usullerdir. Diğer ihale usulleri Kanunda belirtilen özel hallerde kullanılabilir."* denilmektedir

Kanun hükmünden de anlaşılacağı üzere, temel ihale usulleri dışında yer alan doğrudan

temin yöntemi ile ihtiyaçların karşılanması ancak kanunda belirtilen özel hallerde mümkün olabilmektedir. Kanun'da bu özel hallerden biri olarak "Büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde bulunan idarelerin on beş milyar, diğer idarelerin beş milyar Türk Lirasını aşmayan ihtiyaçları..." belirtilmiştir. (2017 yılı için söz konusu limit tutarı 58.555,00 TL dir.) Yine yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerine göre bu parasal limitlerin altında kalmak amacıyla mal ve hizmet alımlarının kısımlara bölünemeyeceği açıktır. Bu hükmün aksine uygulamalar olduğu takdirde ihalelerde rekabet, saydamlık, eşit muamele, güvenilirlik ve kaynakların verimli kullanılması ilkelerine uyulduğunu söylemek mümkün olmayacaktır.

2017 yılında idarenin rutin ve önceden öngörülebilir 1.813.649,49 TL tutarındaki kırtasiye malzemesi harcaması 261 adet, 1.401.120,74 TL tutarındaki temizlik malzemesi harcaması 128 adet ve 4.895.509,57 TL tutarındaki yedek parça harcaması 556 adet doğrudan temin yöntemi kullanılarak kısımlara bölünmüştür. Bu mal alımlarının 4734 sayılı Kanun'da belirtilen temel ihale usulleri ile temin edilmesi gerekmektedir. Ayrıca 2016 yılı Bursa Büyükşehir Belediyesi Sayıştay Denetim Raporu'nda bu konuya yer verilmiş olmasına karşın mevzuata aykırı uygulamaya devam edildiği görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında; 2018 yılı içerisinde 4734 Sayılı Kanun dahilinde yapılacak olan mal ve hizmet alımlarının kanunda belirtilen temel ihale usulleri ile temin edilmesi ve gerekli ihalelerin yapılması için özen gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta bulgu konusu husus kabul edilerek, 2018 yılı içerisinde 4734 Sayılı Kanun dahilinde yapılacak olan mal ve hizmet alımlarının kanunda belirtilen temel ihale usulleri ile temin edilmesi ve gerekli ihalelerin yapılması için özen gösterileceği belirtilmiştir.

2016 yılı Bursa Büyükşehir Belediyesi Sayıştay Denetim Raporu'nda da bu konuya yer verilmiş, kurum tarafından "Mevzuatta belirlenen eşik değerlerin altında kalması için mal ve hizmet alımlarının kısımlara bölünmemesi için azami dikkat gösterilecektir." cevabı verilmiş olmasına karşın mevzuata aykırı uygulamaya devam edildiği görülmüştür.

Kurum tarafından bulgumuza iştirak edilmekte ancak mevzuatın yasakladığı bu hususa özen gösterilmesi yeterli olmayacak olup kurumların mevzuata uyma noktasında insiyatifleri bulunmamaktadır. 2017 yılında idarenin rutin ve önceden öngörülebilir 1.813.649,49 TL tutarındaki kırtasiye malzemesi harcaması 261 adet, 1.401.120,74 TL tutarındaki temizlik malzemesi harcaması 128 adet ve 4.895.509,57 TL tutarındaki yedek parça harcaması 556

adet doğrudan temin yöntemi kullanılarak kısımlara bölünmüştür. Bu mal alımlarınının 4734 sayılı Kanun'da belirtilen temel ihale usulleri ile temin edilmesi gerekmektedir.

BULGU 11: Bütçenin Eki Olan Mevcut Taşıtları Gösterir Cetvelin Gerçeği Yansıtması ve Satın Alınacak Taşıtları Gösterir Cetvele Uyulmaması

Bütçe kararnamesi ve bütçeyi oluşturan cetvellerden 237 sayılı Taşıtlar Kanunu'na Göre Satın Alınacak Taşıtları Gösterir (T-1) Cetvele uyulmadığı ve Mevcut Taşıtları Gösterir (T-2) Cetvelinin gerçeği yansıtmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi Ve Kontrol Kanunu'nun "Bütçe İlkeleri" başlıklı 13'üncü maddesinin (i) bendinde "Bütçeler, ait olduğu yıl başlamadan önce Türkiye Büyük Millet Meclisi veya yetkili organlarca kabul edilmedikçe veya onaylanmadıkça uygulanamaz." denilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Bütçe" başlıklı 5'inci maddesinde "İl özel idaresi, belediye, bağlı idare ve birliklerin bütçesi, mali yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren bir meclis kararıdır." denilmektedir ve "Bütçe kararnamesi ve bütçeyi oluşturan cetveller başlıklı" 30'uncu maddesinin (k) bendinde 237 sayılı Taşıtlar Kanununa Göre Satın Alınacak Taşıtları Gösterir (T-1) Cetvelin ve (l) bendinde Mevcut Taşıtları Gösterir (T-2) Cetvelin düzenleneceği belirtilmiştir.

Bütçelerin yetkili organlar tarafından onaylanmadıkça uygulanmayacağı ve gelirlerin toplanması ve harcamaların yapılmasına yetki veren bir meclis kararı olduğu mevzuatta belirtilmiştir.

İdarenin 2017 Mali Yılı Bütçesi (T-1) cetvelinde 237 sayılı Taşıtlar Kanuna tabi olarak alınacak araçların çeşitleri ve sayıları belirtilmiş olup 2017 yılında alımı yapılan araç çeşitlerinde (T-1) cetveline uyulmamıştır. 2017 yılında 19 adet kamyon, 9 adet pick-up ve 2 adet motosiklet alınacağı bütçe (T-1) cetvelinde belirtilmiş olmasına rağmen bu araçlar yerine 17 adet kamyon, 5 adet silindir, 5 adet römork ve 1 adet dozer edinilmiştir.

Mevcut taşıtları gösterir (T-2) cetvelinde ise Belediyenin bünyesinde 947 adet taşıtlar bulunduğu beyan edilmiş ancak 2017 yılı başında Belediyeye ait 879 adet taşıtlar bulunduğu görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında; Aynen, "13.07.2015 tarih ve 25874 Sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 5393 Sayılı Belediye Kanununun 85. Maddesi ile 237 Sayılı Taşıt Kanununun bazı maddelerinin değiştirildiğine dair İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün Genelgesinde; "13.07.2005 tarih ve 25874 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren 5393 Sayılı Belediye Kanununun 85. maddesi ile 237 Sayılı Taşıt Kanununun bazı maddeleri değiştirilmiştir. Yapılan değişikliklerle **il özel idareleri, belediyeler ve bunların bağlı kuruluşları ile mahalli idare birliklerinin kendi meclislerinin kararı ile taşıt edinebilecekleri hükmü** getirilmiştir.

*Her yıl Bütçe Kanununun ekli "T" işaretli Cetvelde gösterilen ve 237 Sayılı Taşıt Kanunun kapsamında giren taşıtların hibe (Yurt içi) veya satın alma yoluyla edinilmesinde, **kendi meclislerinden karar almaları yeterli olup, Bakanlar Kurulu izni almalarına gerek olmadığından bu konudaki taleplerin Bakanlığa gönderilmemesi**" denmektedir.*

Bu bağlamda, 2016 yılında Devlet Malzeme Ofisi'ne siparişi verilen araçların aynı yıl içerisinde temin edilememesi, araçların teslim tarihinin 2017 yılına sarkması ve 2017 yılı bütçe hazırlık döneminde (2016 yılı Ekim-Kasım ayları) teslim tarihlerinin net öngörülemediği nedeni ile T-1 cetveline uyulamamıştır. 2017 yılında ödemesi yapılan tüm araçlar 2016 yılında siparişi verilen araçlardır ve 2017 yılında bunların dışında yeni bir araç alımı olmamıştır. Yeni yapılacak T-1 Cetvellerinde planlamanın daha özenli yapılmasına dikkat edilecek ve yıl içi araç alımlarında bu cetvele uyma konusuna hassasiyet gösterilecektir.

*Mevcut taşıtları gösterir (T-2) cetvelinde Belediyenin bünyesinde 947 adet taşıt bulunduğu beyan edilmiş olmasına rağmen 2017 yılı başında Belediyeye ait 879 adet taşıtın bulunması ile ilgili olarak; T-2 cetveline taşıt ve iş makinelerine ilave olarak T-2 cetveli araç sınıflarında yer almayan jeneratör ve kompresörler **dahil edilmiş olup** 879 adetlik araç listesinde ise belediyemizde bulunan jeneratör ve kompresörler **dahil edilmemiştir**. Bu konuda Kamu Harcama ve Muhasebe Bilişim Sistemi üzerinde yer alan Kamu Taşıtları Yönetim Bilgi Sisteminden tüm araçların T sınıfları alınarak araçların sınıfları netleştirilmiş olup yeni hazırlanacak olan T-2 cetvellerinde konuya azami dikkat gösterilecektir." denilmiştir.*

Sonuç olarak Kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta bulgu konusu husus kabul edilerek, yeni yapılacak T-1 Cetvellerinde planlamanın daha özenli yapılmasına dikkat edileceği ve yıl içi araç alımlarında bu cetvele uyma konusuna hassasiyet gösterileceği ve Kamu Harcama ve Muhasebe Bilişim Sistemi üzerinde yer alan Kamu Taşıtları Yönetim Bilgi

Sisteminden tüm araçların T sınıfları alınarak araçların sınıflarının netleştirileceği, yeni hazırlanacak olan T-2 cetvellerinde konuya azami dikkat gösterileceği belirtilmiştir.

Bulgu konusu tespitinin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

BULGU 12: Kuruma Tahsis Edilen Taşınmazın Amacı Dışında Kullanılması Nedeniyle Ecrimisil Ödenmesi

Kurum kendisine tahsis edilen taşınmazları, tahsis amacı doğrultusunda kullanması gerekmektedir.

10 Ekim 2006 tarih ve 26315 sayılı Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelik'in "Amaç ve kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde;

"Bu Yönetmeliğin amacı; kamu idarelerinin mülkiyetlerindeki taşınmazların birbirlerine bedelsiz olarak tahsis ve devri ile; Hazineye ait taşınmazlar ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kamu idarelerine tahsis ve devir işlemlerinin usul ve esaslarını belirlemektir."

"Tahsisin kaldırılması" başlıklı 9'uncu maddesinde;

"Tahsis işlemi;

a) Kamu hizmetinin sona ermesi,

b) Taşınmazın tahsis amacı dışında kullanılması veya maliki kamu idaresinin izni olmaksızın üçüncü kişilere kullandırılması,"

"İzinsiz kullanımlarda bedel alınması" başlıklı 11'inci maddesinde;

"Hazineye ait taşınmazlar ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler için ise; Maliye Bakanlığı yerel birimince ilgili mevzuatına göre tespit edilen ecrimisil alınır. Rızaen ödenmeyen ecrimisil, 21/7/1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanuna göre tahsil edilir. Ancak, Hazineye ait taşınmazlar ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler için genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinden ecrimisil alınmaz."

336 sıra nolu Milli Emlak Genel Tebliği'nin "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde;

"c) Ecrimisil: Hazine taşınmazının, İdarenin izni dışında gerçek veya tüzel kişilerce

işgal veya tasarruf edilmesi sebebiyle, İdarenin bir zarara uğrayıp uğramadığına veya işgalcinin kusurlu olup olmadığına bakılmaksızın İdarece talep edilen tazminatı ifade eder.”

2886 Devlet İhale Kanunu'nun “Ecrimisil ve tahliye” başlıklı 75’inci maddesinde;

“Devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malları ve Vakıflar Genel Müdürlüğü ile idare ve temsil ettiği mazbut vakıflara ait taşınmaz(1) malların, gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, fuzuli şagilden, bu Kanunun 9 uncu maddesindeki yerlerden sorulmak suretiyle, idareden taşınmaz ve değerlendirme konusunda işin ehli veya uzmanı üç kişiden oluşan komisyonca tespit tarihinden geriye doğru beş yılı geçmemek üzere tespit ve takdir edilecek ecrimisil istenir. Ecrimisil talep edilebilmesi için, Hazinesin işgalden dolayı bir zarara uğramış olması gerekmez ve fuzuli şagilin kusuru aranmaz.

Ecrimisile itiraz edilmemesi halinde yüzde yirmi, peşin ödenmesi halinde ise ayrıca yüzde onbeş indirim uygulanır. Ecrimisil fuzuli şagil tarafından rızaen ödenmez ise, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre tahsil olunur.” denilmektedir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri doğrultusunda; kendisine tahsis edilen hazineye ait taşınmaz tahsis amacı dışında kullanması durumunda, tahsisin iptali ve ecrimisil ödemesini gerektirecektir.

Tamamı hazineye ait olan Bursa İli, Nilüfer İlçesi, Özlüce Mahallesi, 2396 ada, 5 ve 6 numaralı parselde yer alan taşınmaz Bursa Büyükşehir Belediyesine halka açık spor tesis alanı olarak tahsisli iken taşınmazın kısmen araç park yeri, üzerine betonarme bina yapılması ve spor tesisleri alanı olarak düzenlemesi ve bu alanların tahsis amacına aykırı olarak halka açık spor tesisi olarak kullanılmayarak Bursaspor Kulübünün kullanımına bırakılması nedeniyle Bakanlık tarafından tahsis iptal edilmiştir.

Yapılan incelemede, 2017 sonu itibariyle söz konusu taşınmazın tahsis amacı dışında kullanılması nedeniyle 10.101.780,00 TL ecrimisil bedeli, ödeme emrine itiraz haksız bulunduğu için %10 zam olan 1.010.178,00 TL ve gecikme zammı olan 7.529.947,88 TL olan toplam 18.641.905,88 TL ödenmesi gereken tutarın olduğu görülmüştür.

Sonuç olarak İdare, kendisine tahsis edilen taşınmazı amacı dışında kullanması nedeniyle tahsisin iptal edilmesi sonucu karşı kuruma toplam olarak 18.641.905,88 TL ödeme

yükümlülüğüne girmiştir.

Kamu idaresi cevabında; Nilüfer İlçesi, Özlüce Mahallesi 2396 ada 3 ve 4 numaralı parseller halka açık spor alanı yapılmak üzere 28.04.2005 tarihinde Belediyeye tahsis edildiği, 22.09.2005 tarih 769 karar sayılı Encümen Kararı ile söz konusu yerin İşletmeler İştirakler Daire Başkanlığınca tahsis amacı doğrultusunda kullanılmasına karar verildiği, Bursa Büyükşehir Belediyesi Meclisinin 21.02.2013 tarih ve 160 sayılı kararı ile “Parseller üzerine belediyemizce yapılan tesislerin Gençlik ve Spor Bakanlığına bedelsiz devrine” karar verilmiş olup tesisler Gençlik ve Spor Bakanlığına devredildiği ve Bursa Defterdarlığı Ertuğrulgazi Milli Emlak Müdürlüğü 12.04.2013 tarih ve 3236 sayılı yazıları ile taşınmazın tahsisini iptal ettiklerini bildirerek boş olarak tahliyesi istendiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta, söz konusu yerin halka açık spor alanı yapılmak üzere 28.04.2005 tarihinde Belediyeye tahsis edildiği, 22.09.2005 tarih 769 karar sayılı Encümen Kararı ile söz konusu yerin tahsis amacı doğrultusunda kullanılmasına karar verildiği, Bursa Büyükşehir Belediyesi Meclisinin 21.02.2013 tarih ve 160 sayılı kararı ile “Parseller üzerine belediyemizce yapılan tesislerin Gençlik ve Spor Bakanlığına bedelsiz devrine” karar verilmiş olup tesisler Gençlik ve Spor Bakanlığına devredildiği ve Bursa Defterdarlığı Ertuğrulgazi Milli Emlak Müdürlüğü 12.04.2013 tarih ve 3236 sayılı yazıları ile taşınmazın tahsisini iptal ettiklerini bildirerek boş olarak tahliyesi istendiği belirtilmiştir.

10 Ekim 2006 tarih ve 26315 sayılı Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelik’te yer alan hükümler doğrultusunda; kendisine tahsis edilen hazineye ait taşınmaz tahsis amacı dışında kullanması durumunda, tahsisin iptali ve ecrimisil ödemesini gerektirecektir.

Tamamı hazineye ait olan Bursa İli, Nilüfer İlçesi, Özlüce Mahallesi, 2396 ada, 5 ve 6 numaralı parselde yer alan taşınmaz Bursa Büyükşehir Belediyesine halka açık spor tesis alanı olarak tahsisli iken taşınmazın kısmen araç park yeri, üzerine betonarme bina yapılması ve spor tesisleri alanı olarak düzenlemesi ve bu alanların tahsis amacına aykırı olarak halka açık spor tesisi olarak kullanılmayarak Bursaspor Kulübünün kullanımına bırakılması nedeniyle Bakanlık tarafından tahsis iptal edilmiştir.

İdare, kendisine tahsis edilen taşınmazı amacı dışında kullanması nedeniyle tahsisin iptal edilmesi sonucu karşı kuruma toplam olarak 18.641.905,88 TL ödeme yükümlülüğüne

girmiştir. Kurum kendisine tahsis edilen taşınmazları, tahsis amacı doğrultusunda kullanması gerekmektedir.

BULGU 13: Kurum Tarafından Yapılan Borçlanma İçin İçişleri Bakanlığından İzin Alınmaması ve Borçlanma Limitinin Aşılması

A) İçişleri Bakanlığından İzin Alınması Gereken Borçlanma İçin İzin Alınmaması

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun “Borçlanma” başlıklı 68’inci maddesinin (e) bendinde;

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

Mevzuata göre en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu’na göre belirlenecek yeniden değerleme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde yüzde onunu geçen iç borçlanma için ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı ile yapabilir.

Kurum tarafından 2017 yılı içerisinde altı farklı meclis kararı ile toplam 306.500.000,00 TL tutarında borçlanma izni alınmıştır.

Kurumun kesinleşmiş 2016 yılı bütçe geliri 1.358.600.286,52 TL olup, yeniden değerleme oranı ile arttırılması sonucu (%3,83) bulunan tutar 1.410.634.677,48 TL olacaktır. Dolayısıyla yüzde onu olan $(1.410.634.677,48 \text{ TL} * 0,10) = 141.063.467,75 \text{ TL}$ ’yi geçen iç borçlanma, meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı ile yapabilir.

2017 yılı için sadece meclis kararı ile izin alınan iç borçlanma toplam tutarı 306.500.000,00 TL olup, söz konusu tutar 141.063.467,75 TL’yi aşmasına rağmen $(306.500.000,00 - 141.063.467,75) = 165.436.532,25 \text{ TL}$ için yukarıda yer alan mevzuata aykırı olarak İçişleri Bakanlığından izin alınmamıştır.

Söz konusu uygulama 2016 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nda yer almasına rağmen

2017 yılında da devam etmektedir.

B) Kurum Tarafından Borçlanma Limitinin Aşılması

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun “Borçlanma” başlıklı 68’inci maddesinin (d) bendinde;

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

Kurumun kesinleşmiş 2016 yılı bütçe geliri 1.358.600.286,52 TL olup, yeniden değerlendirme oranı ile artırılması sonucu (%3,83) bulunan tutar 1.410.634.677,48 TL olacaktır. Dolayısıyla Kurumun borçlanma sınırı $(1.410.634.677,48 \text{ TL} * 1,5) = 2.115.952.016,22 \text{ TL}$ olacaktır.

Kurumun borçlanma sınırı 2.115.952.016,22 TL olmasına rağmen 2017 yılı sonu itibariyle borç anapara tutarı 2.285.808.405,00 TL ve borç faiz tutarı 458.370.587,00 TL olmak üzere toplam borç stoku 2.744.178.992,00 TL olduğu ve dolayısıyla 2017 yılı için borçlanma sınırı 628.226.975,78 TL aşılmıştır.

Ayrıca 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun “Borçlanma” başlıklı 68’inci maddesinde;

“... ”

Yukarıda belirtilen usûl ve esaslara aykırı olarak borçlanan belediye yetkilileri hakkında, fiilleri daha ağır bir cezayı gerektirmeyen durumlarda 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun görevi kötüye kullanmaya ilişkin hükümleri uygulanır.” denilmektedir.

Bu itibarla Kurum tarafından Kanun'un ilgili hükümleri dikkate alınarak borçlanma yapılması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; A) 2017 yılında ekli yazımızdan anlaşılacağı üzere İçişleri Bakanlığında borçlanma onayı talebimiz olmuş ancak talebimize Bakanlıkça yanıt verilmemiştir. Mevzuat kapsamında borçlanma ile ilgili Bakanlık Onayını gerektiren bir durum oluşması halinde borçlanma izni için İçişleri Bakanlığına başvurulacağı,

B) 2018 yılında mevzuat kapsamındaki borçlanma limitine dikkat edileceği, ifade edilmiştir.

Sonuç olarak A) Kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta, 2017 yılında İçişleri Bakanlığından borçlanma onayı talebinin olduğu, ancak talebe Bakanlıkça yanıt verilmediği, Mevzuat kapsamında borçlanma ile ilgili Bakanlık Onayını gerektiren bir durum oluşması halinde borçlanma izni için İçişleri Bakanlığına başvurulacağı belirtilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Borçlanma" başlıklı 68'inci maddesinin (e) bendine göre, yüzde onunu geçen iç borçlanma için meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı gerekmekte olup, onay talebi yeterli değildir.

2017 yılında, mevzuata aykırı olarak 165.436.532,25 TL borçlanma için İçişleri Bakanlığından onay alınmamıştır.

Söz konusu husus 2016 yılı Sayıştay Denetim Raporu'nda yer almasına ve Kurum tarafından gönderilen cevapta limit üstü borçlanmalarda İçişleri Bakanlığı'ndan izin alınacağı belirtilmesine rağmen hatalı uygulama 2017 yılında da devam etmiştir.

B) Kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta bulgu konusu husus kabul edilerek, 2018 yılında mevzuat kapsamındaki borçlanma limitine dikkat edileceği belirtilmiştir.

Kurumun borçlanma sınırı 2.115.952.016,22 TL olmasına rağmen 2017 yılı sonu toplam borç stoku 2.744.178.992,00 TL olup, 2017 yılı için borçlanma sınırı 628.226.975,78 TL aşılmıştır.

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

"...

Yukarıda belirtilen usûl ve esaslara aykırı olarak borçlanan belediye yetkilileri hakkında, fiilleri daha ağır bir cezayı gerektirmeyen durumlarda 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun görevi kötüye kullanmaya ilişkin hükümleri uygulanır." denilmektedir.

Bu itibarla Kurum tarafından 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun ilgili hükümleri dikkate alınarak borçlanma yapılması gerekmektedir.

BULGU 14: Dönem İçerisinde Ödenek Üstü Harcama Yapılması ve Ödenek Aktarmalarının Usulüne Uygun Yapılmaması

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun "Ödeneklerin kullanılması" başlıklı 20'nci maddesinde;

"Kamu idareleri, bütçelerinde yer alan ödeneklerin üzerinde harcama yapamaz. Bütçeyle verilen ödenekler, tahsis edildikleri amaçlar doğrultusunda yılı içinde yaptırılan iş, satın alınan mal ve hizmetler ile diğer giderlerin karşılanmasında kullanılır. Ancak, ait olduğu malî yılda ödenemeyen ve emanet hesabına alınamayan zamanaşımına uğramamış geçen yıllar borçları ile ilama bağlı borçlar, ilgili kamu idaresinin cari yıl bütçesinden ödenir."

Aynı Kanun'un "Ödenek üstü harcama" başlıklı 70'inci maddesinde;

"Kamu zararı oluşturmamakla birlikte bütçelere, ayrıntılı harcama programlarına, serbest bırakma oranlarına aykırı olarak veya ödenek gönderme belgelerindeki ödenek miktarını aşan harcama talimatı veren harcama yetkililerine, her türlü aylık, ödenek, zam ve tazminat dahil yapılan bir aylık net ödemeler toplamının iki katı tutarına kadar para cezası verilir." denilmektedir.

Mevzuat hükümlerinden anlaşıldığı üzere ödeneği olmadan harcama yapılamaz, ödenek miktarını aşan harcama yapanlar hakkında da para cezası verilir.

Ancak, Bursa Büyükşehir Belediyesinin yılsonu itibariyle ayrıntılı ödenek durum tablosu incelendiğinde dönem içerisinde toplam 348.485.027,09 TL tutarındaki harcamayı ödeneği olmadan yaptığı görülmüştür. Bu harcamalar 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun izin verdiği istisna harcamalar kapsamında da yer almamaktadır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Bütçe" başlıklı 5'inci maddesinde; *"İl özel idaresi, belediye, bağlı idare ve birliklerin bütçesi, mali yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren bir meclis kararıdır."* denilmektedir.

Bahse konu durumda İdare, Meclis tarafından bütçe ile verilen harcama izni dışına çıkarak ödenek miktarını aşan harcamalar yapmıştır. İdarenin harcamalarını Meclis tarafından verilen izin ve Kanun'la belirtilen çerçevede doğrultusunda yapması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; 2018 yılında ödenek üstü harcama yapılmamasına dikkat edileceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak Kurum tarafından bulgumuzun ödenek üstü harcama yapılması hususuna iştirak edilmiş olup aynı konu 2016 yılı denetimlerinde bulgu konusu yapılmasına rağmen 2017 yılında hatalı uygulamaya devam edilmiştir.

Bütçe, mali yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren bir meclis kararı olması nedeniyle ödenek üstü harcamalar söz konusu olduğunda meclis tarafından verilen izin dışına çıkmış olmaktadır. Mevzuat hükümleri gereği meclisten izin alınmayan ve ödeneği olmayan hiçbir iş için harcama yapılmaması gerekmektedir.

BULGU 15: Atık Taşıyan Bazı Araçların “Hafriyat Toprağı İnşaat ve Yıkıntı Atıkları Taşıma İzin Belgesi” Olmadığı Halde Döküm Sahalarına Giriş Yapması

Hafriyat toprağı inşaat ve yıkıntı atıkları taşıyan araçların izin belgesi olmadan taşıma ve döküm yapmaması gerekmektedir.

Hafriyat Toprağı, İnşaat ve Yıkıntı Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği'nin “Genel Esaslar” başlıklı 13'üncü maddesinde;

“Hafriyat toprağı ile inşaat/yıkıntı atıklarının, üretici ve taşıyanları tarafından belediyelerin veya mahallin en büyük mülki amirinin gösterdiği ve izin verdiği geri kazanım ve depolama tesisleri dışında denizlere, göllere, akarsulara veya herhangi bir yere dökülmesi ve dolgu yapılması yasaktır.

Faaliyetleri sonucu hafriyat toprağı ve inşaat/yıkıntı atıklarının üretimine neden olacak özel veya resmi kişi, kurum ve kuruluşlar; bu atıkların üretilmesinden önce ilgili belediyeye/mahallin en büyük mülki amirine başvurarak gerekli izinleri almak, atıklarını bu Yönetmelikte belirtilen usul ve esaslara göre bu mercilerin göstereceği geri kazanım/depolama sahasına taşınmasını sağlamakla yükümlüdürler. Bununla ilgili işlemler 23 üncü maddede belirtilen esaslara göre yapılır.

Yapılan denetimlerde hafriyat toprağı ile inşaat/yıkıntı atıklarını Yönetmelikte belirtilen esaslara aykırı olarak çevre kirliliğine neden olacak şekilde alıcı ortama verdiği tespit edilen üretici, taşıyıcı ve depolayanlar hakkında 46 ncı maddede belirtilen cezai işlemler uygulanır. Ayrıca tespit edilen eksiklik veya kirlilik, tebliğ edilen süreler içinde giderilmezse bu atıkların

toplanması, taşınması ve bertarafı maliyeti ilgililerden peşin olarak tahsil edilir.”

“Hafriyat Toprağı ile İnşaat/Yıkıntı Atıkları Taşıyıcılarının İzin Alma Zorunluluğu” başlıklı 24’üncü maddesinde;

“Hafriyat toprağı ile inşaat/yıkıntı atıklarını taşımak isteyen kişi veya kuruluşlar mücavir alan sınırları içinde ilgili belediyeye, dışında ise mahallin en büyük mülki amirine başvurarak "Hafriyat Toprağı, İnşaat/Yıkıntı Atıkları Taşıma İzin Belgesi" almakla yükümlüdürler.”

“Yönetmeliğe Aykırılık” başlıklı 46’ncı maddesinde;

“Yönetmelik hükümlerine aykırı hareket edenler hakkında Kanunun 15 ve 16 ncı maddelerinde belirtilen merciler tarafından gerekli işlemler yapılır ve Kanunun 20, 21, 23, 24 ve 26 ncı maddelerinde belirtilen cezalar verilir.” denilmektedir.

Ayrıca 2872 Çevre Kanunu'nun “İdari nitelikteki cezalar” başlıklı 20’nci maddesinde;

“İdarî nitelikteki cezalar şunlardır:

...

r) Bu Kanunda ve yönetmeliklerde öngörülen usûl ve esaslara, yasaklara veya sınırlamalara aykırı olarak atık toplayan, taşıyan, geçici ve ara depolama yapan, geri kazanan, geri dönüşüm sağlayan, tekrar kullanan veya bertaraf edenlere 24.000 Türk Lirası, ithal edenlere 60.000 Türk Lirası idarî para cezası verilir.

Bu maddenin (k), (l), (r), (s), (t), (u), (v) ve (y) bentlerinde öngörülen idarî para cezaları kurum, kuruluş ve işletmelere üç katı olarak verilir.” denilmektedir.

27 Aralık 2016 tarih ve 29931 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2872 Sayılı Çevre Kanunu Uyarınca Verilecek İdari Para Cezalarına İlişkin Tebliğde belirlenen 2017 yılı için ceza miktarları, Kişilere 50.975,00 TL ve Kurum, Kuruluş ve İşletmelere 152.925,00 TL olarak belirlenmiştir.

Yapılan incelemede Büyükşehir Belediyesi döküm sahalarına “Hafriyat Toprağı İnşaat ve Yıkıntı Atıkları Taşıma İzin Belgesi” bulunmadığı halde döküm yapan 234 kişi ve işletme tespit edilmiştir.

Ayrıca çeşitli kişi, kurum, kuruluş ve işletmelere ait olan 511 araca ait Hafriyat Toprağı

İnşaat ve Yıkıntı Atıkları Taşıma İzin Belgesi olduğu halde Büyükşehir Belediyesinin izinli döküm sahalarına giriş yapmadıkları görülmüştür.

İdare tarafından izin belgesi olmadan atık taşıyan araçların sahiplerine tebliğde yer alan cezaların uygulanması ve izin belgesi olduğu halde Büyükşehir Belediyesinin izinli döküm sahalarına giriş yapmayan araçlardan izinli döküm sahaları dışına atık bırakanların tespit edilmesi ve gerekli cezaların uygulanması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta özet olarak; Hafriyat taşıyan araçlara Taşıma İzin Belgeleri düzenlendiği, kaçak olarak yapılacak dökümlerin önüne geçebilmek amacıyla Taşıma İzin Belgesi düzenlenen araçların damper hareketlerine duyarlı araç takip sistemine entegre olması zorunluluğu getirildiği, Bursa genelinde kayıt dışı olan taşıma izin belgesi bulunmayan araçların tespit edilebilmesi için arazide denetimler yapılmış, atığın gelişigüzel dökülmesini önlemek ve sistemin etkin hale gelmesi amacıyla hafriyat sahalarına tüm araçların kabul edildiği, böylece sahalara giren araçları tespit etme imkanı bulunduğu, Burkent Genel Müdürlüğü ile Özel şahıslar tarafından işletilen tüm sahalara Taşıma İzin Belgesi olmayan hafriyat araçlarının sahaya alınmaması yönünde tebligat yapılacağı,

Bulguda belirtilen ve Burkent A.Ş ne ait sahalara döküm yaptığı belirlenen 234 kişi ve kuruluşa Atık Taşıma İzin Belgelerini almaları için tebligatlar yapıldığı, tebligatlar sonucunda 123 adet kişi ve kuruluş araçlarına Taşıma İzin Belgesi almış 60 adedi hafriyat işi yapmayacağını yazılı olarak beyan etmiş, 4 adedi Encümene havale edilmiş, 8 adedinin süresi dolmuş olup İdari Yaptırım için Encümene yazılacağı,

Ayrıca Hafriyat Taşıma İzin Belgesi olduğu halde İzinli döküm sahalarına giriş yapmayan 511 adet kişi ve kurumlara ait araçların araç hareketleri takibi, Hafriyat yönetim sistemi uygulamasının güncelleme çalışmasının Bilgi İşlem Dairesi tarafından tamamlanmasına müteakip yapılacağı,

2017 yılında kaçak döküm yaptığı tespit edilen 66 adet kişi ve kuruluşa 6.889.001,00 TL İdari yaptırım uygulandığı ve çalışmaların bu kapsamda devam edeceği,

ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta bulgu konusu husus kabul edilerek, Burkent Genel Müdürlüğü ile Özel şahıslar tarafından işletilen tüm sahalara Taşıma

İzin Belgesi olmayan hafriyat araçlarının sahaya alınmaması yönünde tebligat yapılacağı, bulguda belirtilen ve Burkent A.Ş ne ait sahalara döküm yaptığı belirlenen 234 kişi ve kuruluşa Atık Taşıma İzin Belgelerini almaları için tebligatlar yapıldığı, ayrıca Hafriyat Taşıma İzin Belgesi olduğu halde İzinli döküm sahalarına giriş yapmayan 511 adet kişi ve kurumlara ait araçların araç hareketleri takibi, Hafriyat yönetim sistemi uygulamasının güncelleme çalışmasının Bilgi İşlem Dairesi tarafından tamamlanmasına müteakip yapılacağı belirtilmiştir.

İdare tarafından izin belgesi olmadan atık taşıyan araçların sahiplerine tebliğde yer alan cezaların uygulanması ve izin belgesi olduğu halde Büyükşehir Belediyesinin izinli döküm sahalarına giriş yapmayan araçlardan izinli döküm sahaları dışına atık bırakanların tespit edilmesi ve gerekli cezaların uygulanması gerekmektedir.

BULGU 16: Belediye Sınırları İçindeki Bazı İşletmelerin İşyeri Açma Ve Çalışma Ruhsatı Olmadan Faaliyette Bulunmaları

İşyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan faaliyette bulunan işletmelerle ilgili yönetmeliğe aykırı işlem tesis edilmiştir.

10.08.2005 gün ve 25902 sayılı resmi gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren İşyeri Açma Ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmeliğin “İşyeri açılması” başlıklı 6’ncı maddesinde, “*Yetkili idarelerden usulüne uygun olarak işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan işyeri açılmaz ve çalıştırılmaz. İşyerlerine bu Yönetmelikte belirtilen yetkili idareler dışında diğer kamu kurum ve kuruluşları ile ilgili meslek kuruluşları tarafından özel mevzuatına göre verilen izinler ile tescil ve benzeri işlemler bu Yönetmelik hükümlerine göre ruhsat alma mükellefiyetini ortadan kaldırmaz. İşyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan açılan işyerleri yetkili idareler tarafından kapatılır...*” düzenlemesi yapılmıştır.

5326 sayılı Kabahatler Kanunu’nun “Emre aykırı davranış” başlıklı 32’nci maddesinin birinci fıkrasında yer alan, “*Yetkili makamlar tarafından adli işlemler nedeniyle ya da kamu güvenliği, kamu düzeni veya genel sağlığın korunması amacıyla, hukuka uygun olarak verilen emre aykırı hareket eden kişiye Kanun’da belirtilen tutarda idarî para cezası verilir. Bu cezaya emri veren makam tarafından karar verilir.*” denilmektedir.

İşyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan faaliyette bulunan işyerlerine Yönetmelikte belirtildiği üzere kapatılma kararı ile idari para cezası verilmelidir.

İmar Planları açısından bulunduğu yerde kurulmasında sakınca bulunmayan ve

31.12.2015 tarihine kadar Büyükşehir Belediyesi'ne İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı başvurusunda bulunmuş olan 55 adet gayrisihhi müesseseye 29.12.2015 tarih ve 2015/1005 E. 2503 K. sayılı Meclis Kararı ile 01.01.2018 tarihine kadar süre verilmiş, yine farklı 4 adet gayrisihhi müesseseye ise 24.01.2017 tarih ve 2017/11 E. 184 K. sayılı Meclis Kararı ile 01.01.2018 tarihine kadar ruhsatlandırma işlemleri için süre uzatımı verilmiş olup, 2017 yılı sonu itibariyle bu 59 firmadan 33 tanesinin halen ruhsatsız olarak faaliyet gösterdiği tespit edilmiştir.

Bursa ili genelinde bulunan 1. Sınıf Gayri Sıhhi Müesseselerden 59 tanesine Meclis Kararı ile Mezkur Yönetmeliğe aykırı olarak 01.01.2018'e kadar ruhsatlandırma işlemleri için süre verilmiştir. İşyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan faaliyette bulunan işyerlerine Yönetmelikte belirtildiği üzere kapatılma kararı ile idari para cezası verilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Büyükşehir sınırları içerisinde faaliyet gösteren ve Organize Sanayi bölgeleri dışındaki 1. Sınıf Gayrisihhi Müesseselerin İşyeri açma ve Çalışma ruhsatları "İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik " kapsamında Büyükşehir Belediyemizce verilmektedir. Ruhsatsız çalıştığı tespit edilen tesisler ise yasal işlem yapılmak üzere Zabıta Dairesi Başkanlığına gönderilmekte ve Encümen Kararı ile idari para cezası ve kapatma uygulanmaktadır.

Ancak ruhsat alma koşullarından olan Yapı Kullanma İzin Belgesinin alınması ve imar planı çalışmalarının tamamlanabilmesi için süreye ihtiyaç duyulduğu, bu süre içerisinde alınan kapatma kararlarının ekonomik açıdan olumsuzluk yaratacağı gerekçesiyle, Büyükşehir Belediye Meclisinin 29.12.2015 tarih ve 2015/1005 E. 2503 sayılı kararı ve 24.01.2017 tarih ve 2017/11 E.184 sayılı kararı ile bu işletmelerin imar planı çalışmalarını tamamlamaları için süre verilmiştir.

Bulguda belirtilen 59 adet işletmeden 13 tanesi ruhsat almış, 9 tanesi OSB sınırlarına girmiş, 2 tanesi 2. Sınıf kapsama girmiş, 1 tanesi taşınmış, 1 tanesi kapanmıştır. 14 tanesinin yasal süreci devam etmekte, diğer firmaların ise süreleri devam etmektedir. Süresi biten ve ruhsatını almayan işletmeler için idari para cezası ve kapatma kararları uygulanacaktır." denilmiştir.

Sonuç olarak Ruhsat alma koşullarından olan Yapı Kullanma İzin Belgesinin alınması ve imar planı çalışmalarının tamamlanabilmesi için süreye ihtiyaç duyulduğu, bu süre içerisinde alınan kapatma kararlarının ekonomik açıdan olumsuzluk yaratacağı gerekçesiyle, Büyükşehir

Belediye Meclisinin 29.12.2015 tarih ve 2015/1005 E. 2503 sayılı kararı ve 24.01.2017 tarih ve 2017/11 E.184 sayılı kararı ile bu işletmelerin imar planı çalışmalarını tamamlamaları için süre verildiği belirtilmektedir.

İşyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan faaliyette bulunan işyerlerine Yönetmelikte belirtildiği üzere kapatılma kararı ile idari para cezası verilmelidir.

BULGU 17: Büyükşehir Belediyesinin Görevleri Arasında Olan Ulaşım Hizmetlerine İlişkin Verilen Ticari Plakaların Süresiz Kullanılması

İdarenin görevleri arasında olan ulaşım hizmetleri; imtiyaz, ruhsat verme veya toplu taşıma hatlarının kiraya verme veya hizmet satın alma yolu ile yerine getirilebilir. Toplu taşıma hizmetlerinin imtiyaz yolu ile yerine getirilmesi Danıştayın görüşü ve İçişleri Bakanlığının kararıyla, kiraya verme yolu ise 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre mümkün olacaktır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinde;

"Büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları şunlardır;

f) Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek."

"Büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyelerinin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 10'uncu maddesinde;

"Büyükşehir ve ilçe belediyeleri; görevli oldukları konularda bu Kanunla birlikte Belediye Kanunu ve diğer mevzuat hükümleri ile ilgisine göre belediyelere tanınan yetki, imtiyaz ve muafiyetlere sahiptir." denilmektedir.

Ayrıca 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinin (p) fıkrasında ki, *"Kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve*

güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek.”

Belediye, (e), (f) ve (g) bentlerinde belirtilen hizmetleri Danıştayın görüşü ve İçişleri Bakanlığının kararıyla süresi kırkdokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebilir; toplu taşıma hizmetlerini imtiyaz veya tekel oluşturmayacak şekilde ruhsat vermek suretiyle yerine getirebileceği gibi toplu taşıma hatlarını kiraya verme veya 67 nci maddedeki esaslara göre hizmet satın alma yoluyla yerine getirebilir.” hükümlerinden toplu taşıma hakkının belediyenin görev, yetkisi ve imtiyazında olduğu anlaşılmaktadır.

15 Haziran 2006 tarih ve 26199 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin “Ulaşım hizmetlerine ilişkin işlemler” başlıklı 28'inci maddesinde;

“... ”

Taksi, dolmuş, minibüs ve umum servis araçları ile toplu taşıma araçlarının tahsis süreleri, ticari plaka sayıları ile bu plakaların verilmesine ilişkin usul, esas ve devir ücretleri UKOME'ce tespit edilir.” denilmektedir.

Belediyeye ait olan bu hak, ancak 2886 sayılı Devlet ihale Kanunu çerçevesinde ihale yoluyla rekabete uygun, saydamlığı sağlayarak sürenin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde verilmesi gerekir. Bu yetki belediye adına belediye meclisine aittir. Belediye meclisince bu yönde alınan karara uygun olarak ve bu kararda verilen yetkiye dayanılarak ihale işlemleri ile ilgili olarak belediye encümenince yapılması gerekmektedir.

Danıştay 13. Dairesinin Esas No:2015 / 985, Karar No: 2015 / 3164 numaralı kararında; *“Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinin birlikte değerlendirilmesinden; belediyelerin yürütmekle görevli ve yetkili oldukları toplu taşıma hizmetini bizzat yapmak yerine imtiyaz suretiyle devrine karar verilmesi için Danıştayın görüşü ve İçişleri Bakanlığının onayının alınmasının ön koşul olduğu, kiralama yolunu seçmesi hâlinde ise hem taşınır hem taşınmazlar için kira süresinin 10 yıla sınırlı olduğu ve her iki durumunda Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olduğu anlaşılmakta ve toplu taşıma hizmetlerinin ruhsat vermek suretiyle yerine getirilmesi usulünde ise ruhsat verilecek sürenin, tespit edilen muhammen bedelin yıllık mı yoksa ruhsat verilen süre için mi öngörüldüğünün, yıllık olarak tespit edilmiş ise her yıla ilişkin artış oranının nasıl belirleneceğinin vb. hususların açık bir şekilde ortaya konularak söz*

konusu ihalenin yine Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yapılması gerektiği, toplu taşıma hizmetlerinin gördürülmesinde ruhsat verme yönteminin seçilmesi hâlinde verilecek olan ruhsatın süresiz bir şekilde verilemeyeceği, belli bir süre dâhilinde ruhsat verilmesi gerektiği görülmektedir.

...

Bu durumda, ilgili mevzuat ve dosyadaki bilgi ve belgelerin incelenmesi sonucunda; toplu taşıma hizmetinin yerine getirilmesinde ruhsat verme yönteminin seçilmesi hâlinde, süresiz olarak ruhsat vermenin söz konusu olmadığı, belli bir süre dâhilinde ruhsatın verilmesi gerektiği, bu süreye göre muhammen bedelin belirlenmesinin şart olduğu, bu hususlar ortaya konulduktan sonra Devlet İhale Kanunu hükümlerine uygun bir şekilde ihalenin yapılması gerektiği”,

Aynı Dairenin Esas No:2011 / 1134, Karar No: 2012 / 2226 kararında; “Belediye Meclisince alınan karara dayanılarak Encümençe toplu taşıma hatlarının 10 yıllığına kiraya verilmesinin hukuka uygun olduğuna”

Aynı Dairenin Esas No:2014 / 1735, Karar No: 2014 / 2859 kararında; “İdare Mahkemesi'nce; 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15. maddesinin (f) ve (p) bentlerinde ulaşım gibi kentsel alt yapı ve şehir içi trafik hizmetlerini yapmanın veya yaptırmmanın belediyenin görev ve sorumlulukları arasında sayıldığı, yine toplu taşıma yapmanın, bu amaçla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel, raylı sistem dahil her türlü toplu taşıma sistemleri kurmanın, kurdurmanın, işletmenin ve işlettiriminin, kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ve ücret tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemenin, kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmenin, belediyenin yetki ve imtiyazları arasında olduğu, dava konusu minibüs hatlarının 10 yıllığına kiraya verilmesine ilişkin 08.01.2013 günlü 3 sayılı belediye encümen kararı ile bu karara dayanılarak 04.02.2013 tarihinde ihaleye çıkarılmasına ilişkin işlem 5393 sayılı yasanın 15. maddesinin (f) ve (p) bentlerinin belediyelere verdiği yetki ve imtiyaz hakkı sınırları içinde kararlar olduğu ve bu yönüyle hukuka uygun olduğu, davacı kooperatifin il trafik komisyonu kararları ile kazanılmış haklarının bulunduğu iddiasına yönelik olarak, toplu taşıma hatlarını işletme ve işletirme imtiyazına sahip olan belediyelere imtiyaz hakkı bedeli veya kira ücreti ödemediği, il trafik komisyonlarının verdiği kararların kazanılmış hak oluşturacağı iddiasıyla toplu taşıma hatlarının bedelsiz kullanımının söz konusu olamayacağı gerekçesiyle davanın reddine karar verilmiş, bu karar davacı tarafından temyiz edilmiştir.

Davanın yukarıda özetlenen gerekçeyle reddi yolundaki temyize konu Eskişehir 1. İdare Mahkemesi'nin 28.11.2013 tarih ve E:2013/86, K:2013/1019 sayılı kararında, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 49. maddesinin 1. fıkrasında sayılan bozma nedenlerinden hiçbirisi bulunmadığından, temyiz istemi yerinde görülmemekle anılan Mahkeme kararının onanmasına” denilmektedir.

Yapılan incelemede, encümen tarafından 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında açık ihale ile toplam 6021 adet Ticari Servis Aracı Plaka satışı yapılmış olup söz konusu satışlarda kiralama süresi belirtilmediği görülmüştür. Söz konusu araç plakalarından on yıllık süreyi dolduranların 2886 sayılı Kanun'a göre yeniden ihale edilmesi gerekmektedir.

Yapılan ihale, servis plakalarının satışı olarak düzenlenmiş ise de gerek 1580 gerekse de 5393 sayılı Kanuna göre hatların satışı mümkün değildir. Yukarıda açıklandığı üzere toplu taşıma hizmetlerinin sadece 2886 sayılı Kanuna göre imtiyaz, kiralama ve ruhsat usullerinden biri veya 4734 Sayılı Kanun kapsamında hizmet alım yöntemi ile üçüncü kişilere gördürülebilmesi mümkündür.

Ayrıca daha önce İl Trafik Komisyonu Tarafından Verilen 317 adet Şehir içi Taksi Dolmuşu, 36 adet İlçe Taksi Dolmuşu, 1.002 adet Şehir içi Minibüs, 183 adet İlçe Minibüs, 355 adet Özel Halk Otobüsü ve 1.471 adet Taksi plakalarının süresiz olarak kullandırıldığı görülmüştür. On yıllık süreyi dolduran bu araç plakalarına ilişkin olarak 2886 sayılı Kanuna göre yeniden ihale yapılması gerekmektedir

Yukarıda belirtilen mevzuat ve kararlar değerlendirildiğinde; Belediyeye ait olan toplu taşımaya ilişkin olan bu hakkın, belediyedeki yetkili organın kararıyla ihale yoluyla rekabete uygun, saydam bir şekilde süresinin belirli olması (en fazla 10 yıl) gibi hususları da içerecek şekilde kiraya verilmesi gerekir.

Kamu idaresi cevabında; Kamu idaresi cevabında özetle; Geçmiş yıllarda ruhsatların verilmesi, vizelenmesi, araç devirlerinin yapılması Meclis Kararı doğrultusunda gelirler tarifesinde yer aldığı şeklinde yürütülmekte iken, cevap ekinde yer alan mahkeme kararları ve sonrasında Bursa Büyükşehir Belediye Meclisi kararı ile bu türde uygulamalara son verildiği,

Minibüs, taksi dolmuş, taksi ve servis araçları ise Ukome Kurul Kararları ve “Bursa Büyükşehir Belediyesi Taksi-Dolmuş-Minibüs-Servis ve Özel Toplu Taşıma Araçları Yönetmeliği” kapsamında faaliyet göstermektedir. Bu yönetmeliğe tabi araçlardan özel halk otobüsleri Burulaş A.Ş. tarafından işletilmekte, diğerleri ise bulguda yer aldığı üzere

yönetmelik kapsamında almış oldukları çalışma ruhsatları kapsamında faaliyet gösterdiği,

Bulguda yer verilen “Danıştay 13. Dairesinin Esas No:2015 / 985, Karar No: 2015 / 3164 numaralı” kararında, davalı taraf 5393 Sayılı Yasa ile Yönetilen bir belediyedir. Dolayısıyla bu kararda ulaşım hizmetleri açısından İdaremizin sorumlu olduğu Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği kapsamında bir değerlendirme yapılmamaktadır. Zira Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin kazanılmış hakları düzenleyen 29'uncu maddesinde “(1) Büyükşehir belediyeleri dâhilinde daha önce il trafik komisyonları veya valiliklerce alınan karar veya izinlerle elde edilmiş haklar saklıdır.” maddesi İdaremizin mevcut ulaşım altyapısında düzenlemeleri yapmasında önüne geçen en büyük engellerdendir. Pek çok yargı kararı, müktesep-kazanılmış haklardan bahsederek “sınırsız süreli” gibi bir yaklaşımda bulunmaktadır. Bununla birlikte emsal Danıştay kararına esas davalı idare ise 5393 Sayılı Yasa kapsamında olup, söz konusu yasada ulaşım hizmetleri açısından, Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliğindeki gibi “kazanılmış hakları” düzenleyen bir husus yer almamaktadır. Dolayısıyla emsal Danıştay kararı Büyükşehir Belediyeleri için tam anlamı ile kapsayıcı bir emsal olmadığı,

1986/10553 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile birlikte tüm Türkiye genelinde “Ticari Plakaların Verilmesinde Uyulacak Usul ve Esaslar” belirlenmiştir. Bursa gibi tahdit uygulayan illerde hayata geçen bu kararın uygulama görevi o tarih itibarıyla 2918 Sayılı Karayolları Trafik Kanunu kapsamında kurulan ve yetkilendirilen İl/İlçe Trafik Komisyonlarıdır. Bu komisyonlarca alınan kararlar doğrultusunda satışı yapılmış minibüs (M), taksi (T), taksi dolmuş (T) ve servis (S) plakalı araçlar, İdari yargı tarafından Anayasa'nın 35. Maddesi kapsamında “Herkes, mülkiyet ve miras haklarına sahiptir. Bu haklar, ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabilir. Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz.” Kapsamında değerlendirilen esnaf/şirket (gerçek/tüzel kişi) lere ait taşınır mal hükmündedir. İdaremizin de müdahil olduğu Danıştay 8.Dairesi'nin E.2015/9571 ve K.2017/6565 sayılı kararında “Olayda, davalı İnegöl Belediye Meclisince " tescil edilen araçlara 3 yıl süre ile satılamaz şartı getirilmesinin uygun olduğuna " ilişkin karar alındığı, meclis kararına istinaden 16 S 6... plakalı aracın tescil kaydına 3 yıl süre ile satılamaz şerhi konulduğu anlaşılmakta olup, araç üzerinde sahip olunan mülkiyet hakkına belediye meclis kararı ile kısıtlama getirilemeyeceği, davalı idare işleminin bu yönüyle hukuka aykırı olduğu açıktır.” denildiği,

Minibüs, taksi dolmuş gibi ara toplu taşıma sistemi araçları hat-güzergah kararları

doğrultusunda çalışma ilkesine sahip iken servis ve taksi ara toplu taşıma sistemi araçları hat-güzergah planından bağımsızdır. Bu sebeple bulguda yer alan hususların yukarıda yer alan kazanılmış haklar, taşınır mal hükümleri kapsamında da değerlendirilmesi gerektiği,

Bulguda yer alan hususların, İdaremizden ziyade özellikle 86/10553 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'nın, Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin 29.Maddesi'nin vb. mevzuat hükümlerinin İdari yargı kararları neticesinde zorunluluklardan meydana geldiği ve örnek yargı kararları ile de sabit olduğu,

ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta özet olarak; bulguda yer verilen “Danıştay 13. Dairesinin Esas No:2015 / 985, Karar No: 2015 / 3164 numaralı” kararında, davalı taraf 5393 Sayılı Yasa ile Yönetilen bir belediyedir. Dolayısıyla bu kararda ulaşım hizmetleri açısından İdaremizin sorumlu olduğu Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği kapsamında bir değerlendirme yapılmamaktadır. Zira Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin kazanılmış hakları düzenleyen 29'uncu maddesinde “Büyükşehir belediyeleri dâhilinde daha önce il trafik komisyonları veya valiliklerce alınan karar veya izinlerle elde edilmiş haklar saklıdır.” maddesi İdaremizin mevcut ulaşım altyapısında düzenlemeleri yapmasında önüne geçen en büyük engellerdendir. Pek çok yargı kararı, müktesep-kazanılmış haklardan bahsederek “sınırsız süreli” gibi bir yaklaşımda bulunmaktadır. Bununla birlikte emsal Danıştay kararına esas davalı idare ise 5393 Sayılı Yasa kapsamında olup, söz konusu yasada ulaşım hizmetleri açısından, Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliğindeki gibi “kazanılmış hakları” düzenleyen bir husus yer almamaktadır. Dolayısıyla emsal Danıştay kararı Büyükşehir Belediyeleri için tam anlamı ile kapsayıcı bir emsal olmadığı belirtilmiştir.

Kurum tarafından gönderilen cevapta diğer bir husus özet olarak; 1986/10553 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile birlikte tüm Türkiye genelinde “Ticari Plakaların Verilmesinde Uyulacak Usul ve Esaslar” belirlenmiştir. Bursa gibi tahdit uygulayan illerde hayata geçen bu kararın uygulama görevi o tarih itibariyle 2918 Sayılı Karayolları Trafik Kanunu kapsamında kurulan ve yetkilendirilen İl/İlçe Trafik Komisyonlarıdır. Bu komisyonlarca alınan kararlar doğrultusunda satışı yapılmış minibüs (M), taksi (T), taksi dolmuş (T) ve servis (S) plakalı araçlar, İdari yargı tarafından Anayasa'nın 35. Maddesi kapsamında “Herkes, mülkiyet ve miras haklarına sahiptir. Bu haklar, ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabilir. Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz.” Kapsamında değerlendirilen esnaf/şirket (gerçek/tüzel kişi) ait taşınır mal hükmünde olduğu ve bu sebeple bulguda yer alan hususların

yukarıda yer alan kazanılmış haklar, taşınır mal hükümleri kapsamında da değerlendirilmesi gerektiği belirtilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir Belediyesi ve İlçe Belediyelerinin Yetkileri ve İmtiyazları" başlıklı 10'uncu maddesinde ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinde yer alan hükümlerinden, toplu taşıma hakkının belediyenin görev, yetkisi ve imtiyazında olduğu anlaşılmaktadır. Dolayısıyla bulguda yer verilen Danıştay kararları Büyükşehir Belediyelerini de kapsamaktadır.

Ticari Plakaların Verilmesinde Uyulacak Usul ve Esaslar Hakkında 86/10553 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'nın, "Ticari Plakaların Verilme Usul ve Esasları" başlıklı 5'inci maddesinde; *"Ticari plaka, kapalı teklif usulü ile aşağıdaki şartlar dikkate alınarak, trafik komisyonunun tespit edeceği esaslara göre verilir.*

a) İlin ihtiyacı dikkate alınarak dağıtılacak ticari plaka sayısı trafik komisyonunca tespit edilecek ticari plakanın serbest piyasadaki tahmini bedelinin % 80'ine tekabül eden muhammen bedeli, müracaat şekli, süresi, ihale zamanı ve diğer hususlar mahalli vasıta ve/veya en az iki gazete ile kamuoyuna duyurulur." denilmektedir.

Dolayısıyla Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin kazanılmış hakları düzenleyen 29'uncu maddesine göre kazanılmış bir haktan bahsedebilmek için Ticari Plakaların Verilmesinde Uyulacak Usul ve Esaslar Hakkında 86/10553 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararına uygun bir hak elde edilmiş olması gerekmektedir. Söz konusu Karar'a göre ticari plakaların verilmesi esaslarında, ticari plakaların süresinin de belirtilmesi gerekmektedir. Kazanılmış haktan bahsedebilmek için söz konusu hakkın mevzuata uygun bir şekilde elde edilmesi gerekmektedir. Söz konusu durum ile ilgili olarak Danıştay 13. Dairesinin Esas No:2014 / 1735, Karar No: 2014 / 2859 kararı da bu yöndedir.

Ayrıca kamu idaresi cevabında yer alan ve idarenin de müdahil olduğu Danıştay 8.Dairesi'nin E.2015/9571 ve K.2017/6565 sayılı kararında; "meclis kararına istinaden 16 S 6... plakalı aracın tescil kaydına 3 yıl süre ile satılamaz şerhi konulduğu anlaşılmakta olup, araç üzerinde sahip olunan mülkiyet hakkına belediye meclis kararı ile kısıtlama getirilemeyeceği, davalı idare işleminin bu yönüyle hukuka aykırı olduğu açıktır." denilmektedir. Ancak söz konusu karar, toplu taşıma hakkının belediyenin görev, yetki ve imtiyazında olması ile ilgili olmayıp, aracın kendisi ile ilgili mülkiyet hakkına kısıtlama getirilemeyeceğine ilişkindir.

İdarenin görevleri arasında olan ulaşım hizmetleri; imtiyaz, ruhsat verme veya toplu taşıma hatlarının kiraya verme veya hizmet satın alma yolu ile yerine getirilebilir. Toplu taşıma hizmetlerinin imtiyaz yolu ile yerine getirilmesi Danıştayın görüşü ve İçişleri Bakanlığının kararıyla, kiraya verme yolu ise 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre mümkün olacaktır.

Daha önce İl Trafik Komisyonu tarafından verilen ve bulguda yer alan ticari plakaların süresiz olarak kullanılmaması ve on yıllık süreyi dolduran bu araç plakalarına ilişkin olarak 2886 sayılı Kanuna göre yeniden ihale yapılması gerekmektedir.

Mevzuat ve kararlar değerlendirildiğinde; Belediyeye ait olan toplu taşımaya ilişkin olan bu hakkın, belediyedeki yetkili organın kararıyla ihale yoluyla rekabete uygun, saydam bir şekilde süresinin belirli olması (en fazla 10 yıl) gibi hususları da içerecek şekilde kiraya verilmesi gerekir.

BULGU 18: Evsel Katı Atık Ücreti Tarifesinin Geç Belirlenmesi

Bursa Büyükşehir Belediyesi tarafından belirlenmesi gereken evsel katı atık toplama, taşıma ve bertaraf ücretine ait tarifinin 2017 yılı Ocak ayı itibariyle güncelleme yapılmadan mevcut tarifeye devam edilmesi sonucu evsel katı atık ücretlerinin tahakkuk ve tahsilâtları eksik yapılmıştır.

2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 26.04.2006 tarih ve 5491 sayılı Kanun'la değişik "İlkeler" başlıklı 3'üncü maddesinin birinci fıkrasının (g) bendinde; kirlenme ve bozulmanın önlenmesi, sınırlandırılması, giderilmesi ve çevrenin iyileştirilmesi için yapılan harcamaların kirlenme veya bozulmaya neden olan tarafından karşılanacağı ifade edilmiştir.

Aynı Kanun'un 26.04.2006 tarih ve 5491 sayılı Kanun'la değişik "Tanımlar" başlıklı 2'nci maddesinde Kirlenme tanımının "*faaliyetleri sırasında veya sonrasında doğrudan veya dolaylı olarak çevre kirliliğine, ekolojik dengenin ve çevrenin bozulmasına neden olan gerçek ve tüzel kişileri*", Evsel katı atık tanımının ise "*tehlikeli ve zararlı atık kapsamına girmeyen konut, sanayi, işyeri, piknik alanları gibi yerlerden gelen katı atıkları*" ifade ettiği belirtilmiştir.

Kanun'un 26.04.2006 tarih ve 5491 sayılı Kanun'la değişik 11'inci maddesinin on birinci fıkrasında aynen:

"Büyükşehir belediyeleri ve belediyeler evsel katı atık bertaraf tesislerini kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmekle yükümlüdürler. Bu hizmetten yararlanan ve/veya yararlanacaklar, sorumlu yönetimlerin yapacağı yatırım, işletme, bakım, onarım ve islah

harcamalarına katılmakla yükümlüdür. Bu hizmetten yararlananlardan, belediye meclisince belirlenecek tarifeye göre katı atık toplama, taşıma ve bertaraf ücreti alınır. Bu fıkra uyarınca tahsil edilen ücretler, katı atıkla ilgili hizmetler dışında kullanılamaz.” denilerek belediyelerin evsel katı atık dolayısıyla yapacakları harcamaların, bu hizmetten yararlanan kişilerden, yani kirlenmeye, evsel katı atıkların oluşmasına sebep olanlardan alınmasının bir zorunluluk olduğu ifade edilmiştir.

4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’un 1’inci maddesinde belediyelerin de dâhil olduğu birçok kamu kurum ve kuruluşunca üretilen mal ve hizmet bedellerinde işletmecilik gereği yapılması gereken ticarî indirimler hariç, herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanmayacağı hüküm altına alınmıştır.

Belediyeler tarafından gerçekleştirilen evsel katı atık toplama işi, kirleten kişilere yapılan bir nev’i hizmettir. Zira, 2872 sayılı Kanun’da da belirtildiği üzere kirleten kişinin bu kirliliğin giderilmesi için yapılacak harcamaları karşılaması Kanun’un temel prensiplerindedir. Dolayısıyla bu hizmet için ücret tarifesi belirlenip, masrafların kirleten kişilerden alınması gerekirken bu hususun yerine getirilmemesi veya eksik uygulanması, hem 2872 hem de 4736 sayılı Kanun’a aykırıdır. Nitekim Bursa Büyükşehir Belediye Meclisi bahse konu ile ilgili 2016/1098 Esas ve 33 Karar Numaralı Meclis Kararında ilgili tarifeyi Mart ayında yapılacak olan Büyükşehir Belediye Meclisi gündemine alınmak üzere ertelemiş, 2017/247 Esas ve 801 Karar Numaralı Mart ayı gündeminde ise tarife hazırlamayan ilçe belediyelerini öne sürerek 2017/572 Esas 1521 Karar Numaralı Mayıs ayı gündemine tekrardan ertelemiştir. Ancak alınan kararda tarifenin mevzuata göre ocak ayından itibaren uygulanması gerekirken tarifenin yürürlük tarihi haziran ayı olarak belirlenmiştir Bu durum kirletenlerden alınması gereken evsel katı atık bedellerinin 5 ay eksik alınmasına neden olmuştur.

Yukarıda yer alan mevzuat uyarınca Büyükşehir Belediyesi tarafından belirlenmesi gereken tarifenin geç belirlenmesi nedeniyle Bursa Su ve Kanalizasyon İdaresi tarafından tahakkuk ve tahsil edilmesi gereken evsel katı atık bedellerinin eksik olarak tahakkuk ve tahsilatın yapılması sonucunu doğurmuş ve bu durum ilçe belediyelerine aktarılması gereken evsel katı atık bedellerinin eksik olması nedeniyle gelir kaybına neden olmuştur.

Kamu idaresi cevabında; Özetle 2017 yılı tarifesinin belirlenmesine yönelik sürecin zamanında başlatılmış olduğu, konunun 17 ilçe bazında ayrı ayrı değerlendirilmesi ihtiyacı ve her ilçenin tarifesinin belirlenmesine yönelik gerekli

hazırlıkları aynı zamanda yapamaması nedeniyle 2017 yılı tarifesinin belirlenmesinde dairemizin insiyatifi dışında Büyükşehir Belediyesi Meclis Kararlarına istinaden gecikmeler yaşandığı ve bu nedenle 2017 yılı Ocak- Haziran ayı arasında 2016 yılına ait tarife bedeli ile tahsilat yapılabildiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında özetle; 2017 yılı tarifesinin belirlenmesine yönelik sürecin zamanında başlatılmış olduğu, konunun 17 ilçe bazında ayrı ayrı değerlendirilmesi ihtiyacı ve her ilçenin tarifesinin belirlenmesine yönelik gerekli hazırlıkları aynı zamanda yapamaması nedeniyle 2017 yılı tarifesinin belirlenmesinde dairenin insiyatifi dışında Büyükşehir Belediyesi Meclis Kararlarına istinaden gecikmeler yaşandığı ifade edilmiştir. Bu nedenle 2017 yılı Ocak- Haziran ayı arasında 2016 yılına ait tarife bedeli ile tahsil edilebildiğini belirtmişse de 4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 1'inci maddesinde belediyelerin de dâhil olduğu birçok kamu kurum ve kuruluşunca üretilen mal ve hizmet bedellerinde işletmecilik gereği yapılması gereken ticarî indirimler hariç, herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanmayacağı hüküm altına alınmıştır.

Belediyeler tarafından gerçekleştirilen evsel katı atık toplama işi, kirleten kişilere yapılan bir nev'i hizmettir. Zira, 2872 sayılı Kanun'da da belirtildiği üzere kirleten kişinin bu kirliliğin giderilmesi için yapılacak harcamaları karşılaması Kanun'un temel prensiplerindedir. Dolayısıyla bu hizmet için ücret tarifesi belirlenip, masrafların kirleten kişilerden alınması gerekirken bu hususun yerine getirilmemesi veya eksik uygulanması, hem 2872 hem de 4736 sayılı Kanun'a aykırıdır. Büyükşehir Belediyesi tarafından belirlenmesi gereken tarifenin geç belirlenmesi nedeniyle Bursa Su ve Kanalizasyon İdaresi tarafından tahakkuk ve tahsil edilmesi gereken evsel katı atık bedellerinin eksik olarak tahakkuk ve tahsilatın yapılması sonucunu doğurmuş ve bu durum ilçe belediyelerine aktarılması gereken evsel katı atık bedellerinin eksik olması nedeniyle ilgili ilçe belediyeleri gelir kaybına uğramıştır. Bu kapsamda yapılan iş ve işlemlerin yukarıda belirtilen yasal mevzuat çerçevesinde yapılması gerekmektedir.

BULGU 19: İdare Tarafından Yapılan Bazı Taşınmaz Tahsislerinin ve Taşınmaz Üzerinde Sınırlı Aynı Hak Tesislerinin Mevzuata Uygun Yapılmaması

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Meclisin görev ve yetkileri" başlıklı 18'inci maddesinde;

"Belediye meclisinin görev ve yetkileri şunlardır:

e) Taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde tahsisin kaldırılmasına; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynı hak tesisine karar vermek."

"Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75'inci maddesinde;

"Belediye, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda;

d) Kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebilir veya süresi yirmibeş yılı geçmemek üzere tahsis edebilir. Bu taşınmazlar aynı kuruluşlara kiraya da verilebilir. Bu taşınmazların, tahsis amacı dışında kullanılması hâlinde, tahsis işlemi iptal edilir. Tahsis süresi sonunda, aynı esaslara göre yeniden tahsis mümkündür." Denilmektedir.

Ayrıca 2017/1 Esas nolu Sayıştay Genel Kurulu İçtihadı Birleştirme Kararında;

"5018 sayılı Kanun'un "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde, mahallî idarelerin de içinde yer aldığı genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tanımlanmış ve ""Taşınmaz tahsisi" başlıklı 47'nci maddesinde, bu kamu idarelerinin, kanunlarında belirtilen kamu hizmetlerini yerine getirebilmek için mülkiyetlerindeki taşınmazlarla Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerleri, birbirlerine ve köy tüzel kişiliklerine bedelsiz olarak tahsis edebilecekleri ve tahsis edilen amaç dışında kullanamayacakları belirtmek suretiyle taşınmaz tahsisine ilişkin genel bir çerçeve oluşturulmuştur.

Buna göre, belediyeler, mülkiyetlerindeki taşınmazlarını 5393 sayılı Kanun'un sosyal ve ekonomik amaçlı arsa ve konut üretimine ilişkin 69'uncu maddesindeki özel hükümler hariç olmak üzere aynı Kanun'un 75'inci maddesi ile 5018 sayılı Kanun'un 47'nci maddesi

çerçevesinde, ancak mahallî müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla belediye meclislerinin bu konuya ilişkin alacakları kararlar ve sadece mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edebileceklerdir.

“Söz konusu tahsislerden bir kısmının bedelli olması, yapılan işlemin tahsis niteliğini ortadan kaldırmamakta ve taşınmazın kiralandığı anlamına gelmemektedir. Kaldı ki, belediye mülkiyetindeki taşınmazların kiralanması için belediye meclis kararı tek başına yeterli olmayıp böyle bir durumda 2886 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanması gerekmektedir.” denilmektedir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri doğrultusunda; meclis kararı ile taşınmaz üzerinde sınırlı aynî hak tesisi en fazla 30 yıl yapılabileceği ve taşınmaz tahsisinin kamu kurum ve kuruluşlarına 25 yılı geçmemek üzere yapılabileceği anlaşılmaktadır.

Yapılan incelemede; Meclis kararı ile İdare tarafından taşınmazlar üzerinde yapılan bazı sınırlı aynî hak tesislerinin 30 yıldan fazla olarak 49 yıllığına yapıldığı, taşınmaz tahsislerinde ise, 49 yıllık tahsis veya hizmet süresince tahsisler yapılmak üzere 25 yılı geçen tahsislerin olduğu, ayrıca mevzuata aykırı olarak mahallî müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacı olmayan ve mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşları arasında yer almayan Ticaret Odası ve Derneğe taşınmaz tahsisi yapıldığı görülmüştür.

İdare tarafından taşınmaz tahsisleri ve taşınmazlar üzerinde sınırlı aynî hak tesislerinin yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine uygun olarak yapılması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Bulguda bahsedilen tahsislerin kaldırılması telafisi mümkün olmayan mağduriyetler doğuracak olup, bundan sonra taşınmaz tahsisleri ve taşınmazlar üzerinde sınırlı aynî hak tesislerinde mevzuat hükümlerine uyulacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta bulgu konusu husus kabul edilerek, bulguda bahsedilen tahsislerin kaldırılması telafisi mümkün olmayan mağduriyetler doğuracak olup, bundan sonra taşınmaz tahsisleri ve taşınmazlar üzerinde sınırlı aynî hak tesislerinde mevzuat hükümlerine uyulacağı belirtilmiştir.

İdare tarafından taşınmaz tahsisleri ve taşınmazlar üzerinde sınırlı aynî hak tesislerinin, mevzuat hükümlerine uygun olarak meclis kararı ile taşınmaz üzerinde sınırlı aynî hak tesisi en fazla 30 yıl yapılması ve taşınmaz tahsisinin kamu kurum ve kuruluşlarına 25 yılı geçmemek üzere yapılması gerekmektedir. Hukuki düzenlemelere aykırı olarak tesis edilen işlem sonucu

kazanılan hakların Kanuna uygun bir şekilde sonlandırılması mağduriyet olarak değerlendirilemez. Esas olan alınan karar veya yapılan işlemin hukuka uygun olmasıdır.

BULGU 20: İdareye Ait Bazı Taşınmazlara İlişkin Mülkiyetin Gayri Ayni Hak Tesis Edilmesinde Mevzuata Aykırı Bir Şekilde Pazarlık Usulünün (51-g) Kullanılması

İnegöl katı atık depolama alanından kaynaklanan deponi gazından elektrik üretim tesisi kurulması ve işletilmesi ile tıbbi atık toplanması taşınması ve sterilizasyon tesisinin işletilmesi işlerinde 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na aykırı olarak pazarlık usulünün kullanıldığı görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 1'inci maddesinde belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerinin bu Kanun'a göre yapılacağı, "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinde idarenin; ihaleyi yapan daire, kurum ve kuruluşları ifade ettiği, "İhalelerde kapalı teklif usulünün esas olduğu" başlıklı 36'ncı maddesinde ise 1'inci maddede yazılı işlere ilişkin ihalelerde, tekliflerin gizli olarak verilmesini sağlayan kapalı teklif usulünün esas olduğu, diğer usullerin ancak ilgili maddelerde yazılı şartların gerçekleşmesi durumunda yapılabileceği hüküm altına alınmıştır.

Kanun'un 3'üncü maddesinde de ifade edildiği üzere Kanun'a tabi kurum ve kuruluşlar genel olarak 'idare' olarak tanımlanmış ve bu ifade Kanun'un birçok maddesinde yerini bulmuştur.

Pazarlık usulüyle yapılabilecek işler Kanun'un 51'inci maddesinde bentler halinde tek tek sayılmıştır. Bu maddenin (g) bendinde: "*Kullanışlarının özelliği, idarelere yararlı olması veya ivediliği nedeniyle kapalı veya açık teklif yöntemleriyle ihalesi uygun görülmeyen, Devletin özel mülkiyetindeki taşınır ve taşınmaz malların kiralanması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiralanması ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi,*" işlerinin pazarlık usulü ile yapılabileceği hüküm altına alınmıştır.

Kanun'un diğer maddelerinde ifade edilen "idare" kavramı yerine 51'inci maddesinde "Devlet" kavramı kullanılmıştır. Aynı Kanun'un diğer maddelerinde, hatta aynı maddenin diğer bentlerinde Kanun'a tabi kurumlar için idare kavramı kullanılırken (g) bendinde "idarelerin özel mülkiyetinde" kavramı yerine "Devletin özel mülkiyetinde" ve "Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan" kavramlarının kullanılması idare kavramından başka bir mana ve içeriği ifade ettiğini açıkça göstermektedir.

Belediyelerin 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin (g) bendi uyarınca ihale yapamayacağına ilişkin birçok Danıştay Kararı da bulunmaktadır. Örneğin bir idare mahkemesi belediyenin 2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin (g) bendi uyarınca pazarlık usulü ile turizm amaçlı tesis yapılmak ve işletilmek üzere mülkiyetin gayri ayni hak tesis edilmek suretiyle (daimi ve sürekli üst hakkı kurulmak suretiyle) 30 yıllığına kiralanmasına ilişkin belediye encümen kararını, mülkiyeti belediyelere ait taşınmazların 2886 sayılı Yasa'nın 51'inci maddesinin (g) bendi kapsamında kiralanması, trampası ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi yoluyla devrinin olanaklı olmadığı gerekçesi ile iptal etmiş, söz konusu karar Danıştay 13. Dairesinin 21.10.2008 tarih ve 2007/4476 E., 2008/6874 K. sayılı ilamı ile onanmıştır.

Ayrıca, 5393 sayılı Belediye Kanunu uyarınca Belediye; Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip ve "Devlet" tüzel kişiliğinden ayrı bir kamu tüzel kişiliğini ifade etmektedir.

2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin (g) bendinde belirtilen Devletin özel mülkiyetindeki taşınmaz kavramının, hazinenin özel mülkiyetinde olan taşınmazları ifade ettiği açıktır. Dolayısıyla belediyelerin söz konusu maddeden yararlanarak pazarlık usulü ile kendi mülkiyetinde yer alan taşınmazları kiraya vermesi, işletme hakkının devri veya üzerlerinde gayri ayni hak tesis etmesi hukuka aykırıdır. Bu nedenle söz konusu yerlerin doğru usullerle ihale edilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; "Konuyla ilgili olarak Çevre Koruma ve Kontrol Dairesi Başkanlığımızca ihale edilmiş olan; "Tıbbi atıkların toplanması, taşınması ve sterilizasyon tesisi işletilmesi İşi" ve "İnegöl Katı Atık Depolama Alanından Kaynaklanan Deponi gazından Elektrik üretim Tesisi Kurulması ve İşletilmesi İşi" olmak üzere 2 adet iş bulunmaktadır.

Ancak bahse konu 2 iş içerik olarak birbirinden farklılıklar içermekte olup bu minvalde değerlendirilmelidir. Şöyle ki; "İnegöl Katı Atık Depolama Alanından Kaynaklanan Deponi gazından Elektrik üretim Tesisi Kurulması ve İşletilmesi İşi" idaremize ait mevcut taşınmazla ilgili gayri ayni hak tesis edilmek suretiyle tesis yapılması ve işletilmesi süreçlerini kapsamaktadır.

"Tıbbi atıkların toplanması, taşınması ve sterilizasyon tesisi işletilmesi İşi" ise idaremizin mülkiyetinde bulunan bir alanda kurulmuş olan yine idaremize ait bir tesisin, kira ve gelir payı tahsis edilerek yalnızca işletilmesi işini içermektedir.

Bu kapsamda idaremizce İnegöl Katı Atık Depolama Alanından Kaynaklanan Deponi gazından Elektrik üretim Tesisi Kurulması ve İşletilmesi İşi” 2886 sayılı kanunun 51-g maddesine göre “Tıbbi atıkların toplanması, taşınması ve sterilizasyon tesisi işletilmesi İşi”nin ise 2886 Sayılı Devlet İhale Kanununun 36. Maddesine göre kapalı teklif usulüyle yapılması dairemizce Başkanlık Makamına sunulmuştur.

Ancak alınan meclis kararı ile Tıbbi atıkların toplanması, taşınması ve sterilizasyon tesisi işletilmesi İşi”nin ihalesinin 51-g usulüyle yapılması kararı alınmıştır.

Bahse konu iş süreklilik arz eden ve toplama taşıma sisteminde oluşabilecek herhangi bir aksaklık durumunda çevre ve halk sağlığı açısından önemli sorunlara yol açabilecek niteliktedir. Bu nedenle işin yüklenici marifetiyle sağlıklı bir şekilde devamlılığının sağlanmasının idaremiz açısından önemi büyüktür.

İnegöl Katı Atık Depolama Alanından Kaynaklanan Deponi gazından Elektrik üretim Tesisi Kurulması ve İşletilmesi İşi” ise tarafınızca tespit edilen bulgularda da ifade edildiği üzere gerek 2886 Sayılı Devlet İhale kanununun 51-g maddesinde geçen “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” ifadesi gerekse Hazine Taşınmazlarının İdaresi hakkında Yönetmelikte geçen “ Madde 78 — (1) (Başlığı ile değişik:RG-14/3/2009-27169) İrtifak hakkı kurulması veya kullanma izni verilmesi ihalesi, Kanunun 51 inci maddesinin (g) bendi uyarınca pazarlık usulü ile yapılır.” İfadeleri doğrultusunda ihale edilmiş olup, belediye kurumu devlet olarak yorumlanmış ve bu minvalde belirtilen maddeler dayanak kabul edilerek 51-g usulü ihale yapılmıştır.

Kaldı ki; 2886 Sayılı kanunda Tanımlar bölümünde idarenin tanımı yapılmışken devlet olarak herhangi bir tanımlamanın yapılmamış olması ve bahse konu kanunun adının Devlet İhale Kanunu olarak geçmesi tarafımızca devlet ve idare ayrımının yapılamamasına neden olmuştur. Tarafınızca yapılan bulguya istinaden bundan sonraki süreçte belediye kurumu devlet olarak düşünülmecek ve ihale yöntemi bu bağlamda belirlenecektir.

Diğer taraftan bahse konu iş 2886 Sayılı Devlet İhale kanununun 51-g maddesinde geçen “Kullanışlarının özelliği, idarelere yararlı olması veya ivediliği nedeniyle kapalı veya açık teklif yöntemleriyle ihalesi uygun görülmeyen” ifadesine de uyum sağlamaktadır. Şöyle

ki; Deponi gazından Elektrik üretim Tesisi Kurulması ve İşletilmesi İşi kapsamında deponi gazından elektrik üretimi yapılacak olup, bu iş özel bilgi ve birikim gerektirmekte olup idaremiz açısından gelir getirici özelliktedir. Ayrıca çevre ve halk sağlığının korunması açısından deponi gazının değerlendirilmesi hem sahada oluşacak koku sorunu önlemekte, hem de karbondioksit göre 25 kat etkili olan en önemli sera gazlarında metan gazının atmosfere verilmesini önleyerek iklim değişikliği ile mücadeleye katkı sağlamaktadır. Üretilen enerji enterkonekte sisteme verilerek ülke ekonomisine de katkıda bulunmaktadır. Bu boyutlarıyla bahse konu iş kullanışlılık ve yarar açısından da idaremize ve ülkemize önemli katkılar sağlamaktadır. Bu nedenle bahse konu işin ihalesi yukarıdaki açıklamalara istinaden 51-g usulüyle yapılmıştır. Ancak idaremizce rekabetin sağlanması amacıyla 8 tane firma ihaleye davet edilmiştir.

11.08.2017 tarihinde iş yeri teslimi yapılmış olan iş kapsamında tip projeler hazırlanmış ve ön lisans başvurusunda bulunulmuş olup Mayıs ayı sonunda ön lisansın alınması hedeflenmektedir." denilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi tarafından gönderilen cevapta bulgu konusu husus kabul edilmeyerek, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde idarenin tanımı yapılmışken devlet olarak herhangi bir tanımlamanın yapılmamış olmasının ve bahse konu kanunun adının Devlet İhale Kanunu olarak geçmesinin Belediye tarafından devlet ve idare ayrımının yapılamamasına neden olduğu, Kanunun 51'inci maddesinin (g) bendine ve Hazine Taşınmazlarının İdaresi hakkında Yönetmelik'in 78'inci maddesine göre belediye kurumunun devlet olarak yorumlandığını ve bu minvalde belirtilen maddelerin dayanak kabul edilerek 51-g pazarlık usulü ile ihale yapıldığı belirtilmiştir. Ayrıca pazarlık usulünün belediyeler tarafından kullanılabilmesi iddia edilmekle birlikte bundan sonraki süreçte belediye kurumunun devlet olarak düşünülmeyeceği ve ihale yönteminin bu bağlamda belirleneceği ifade edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu uyarınca Belediye; Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip ve "Devlet" tüzel kişiliğinden ayrı bir kamu tüzel kişiliğini ifade etmektedir.

Bulgumuzda belirtildiği üzere, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 3'üncü maddesinde Kanun'a tabi kurum ve kuruluşlar genel olarak 'idare' olarak tanımlanmış ve bu ifade Kanun'un birçok maddesinde yerini bulmuştur. Kanun'un diğer maddelerinde ifade edilen "idare" kavramı yerine 51'inci maddesinde "Devlet" kavramı kullanılmıştır. Aynı Kanun'un diğer

maddelerinde, hatta aynı maddenin diğer bentlerinde Kanun'a tabi kurumlar için idare kavramı kullanılırken (g) bendinde "idarelerin özel mülkiyetinde" kavramı yerine "Devletin özel mülkiyetinde" ve "Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan" kavramlarının kullanılması idare kavramından başka bir mana ve içeriği ifade ettiğini açıkça göstermektedir.

Hazine Taşınmazlarının İdaresi hakkında Yönetmelik'in 78'inci maddesi "İrtifak hakkı kurulması veya kullanma izni verilmesi ihalesi, Kanunun 51'inci maddesinin (g) bendi uyarınca pazarlık usulü ile yapılır." hükmü gerekçe gösterilerek belediyelerin pazarlık usulünü kullanabilecekleri sonucu çıkarılamaz. Şöyle ki Hazine Taşınmazlarının İdaresi hakkında Yönetmelik'in Amaç başlıklı 1'inci maddesinde "Bu Yönetmeliğin amacı; Hazinenin özel mülkiyetindeki taşınmazların satışı, trampası, arsa veya kat karşılığı inşaat yaptırılması, kiraya verilmesi, ön izin verilmesi ve üzerlerinde irtifak hakkı kurulması, Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kiraya verilmesi, ön izin ve kullanma izni verilmesi ile ecrimisil ve tahliye işlemlerine ilişkin usul ve esasları düzenlemektir." denilmiş ve Kapsam başlıklı 2'nci maddesinde "Bu Yönetmelik; tarihî ve bedîî değeri olan taşınmazlar hariç olmak üzere, Hazinenin özel mülkiyetindeki taşınmazlar ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerleri kapsar." denilmiştir. Bu hükümlerinden anlaşılacağı üzere belediyeler söz konusu yönetmeliğin kapsamında yer almamaktadır. Ayrıca yönetmelik Hazinenin özel mülkiyetindeki taşınmazlar ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler için yapılacak işlemleri düzenlemiştir. Yönetmelikte düzenlenen ve bahsi geçen yerler belediyelerin özel mülkiyetindeki taşınmazları kapsamamaktadır.

2886 sayılı Kanun'un 51'inci maddesinin (g) bendinde belirtilen Devletin özel mülkiyetindeki taşınmaz kavramının, hazinenin özel mülkiyetinde olan taşınmazları ifade ettiği açıktır. Dolayısıyla belediyelerin söz konusu maddeden yararlanarak pazarlık usulü ile kendi mülkiyetinde yer alan taşınmazları kiraya vermesi, işletme hakkının devri veya üzerlerinde gayri ayni hak tesis etmesi hukuka aykırıdır. Bu nedenle söz konusu yerlerin doğru usullerle ihale edilmesi gerekmektedir.

BULGU 21: Mali Hüküm İçeren Yönetmeliğin Sayıştay İstisari Görüşü Alınmadan Yürürlüğe Konulması

Bursa Büyükşehir Belediyesi Kırsal Hizmetler Dairesi Başkanlığının mali hüküm içeren yönetmeliğin yürürlüğe konulmasından sonra Sayıştayın görüşüne başvurduğu dolaylı olarak Sayıştayın görüşünün alınmadığı tespit edilmiştir.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun "Daireler Kurulu" başlıklı 27'inci maddesinin 4 üncü maddesinde;

"Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerince mali konularda düzenlenecek yönetmelikler ile yönetmelik niteliğindeki düzenleyici işlemler, Sayıştayın istişari görüşü alınarak yürürlüğe konulur. Sayıştay, görüşünü istemin yapılması tarihinden itibaren çalışmaya ara verilme süresi hariç en geç otuz gün içinde bildirir. Bu sürenin aşıldığı haller, Sayıştay faaliyet raporunda gerekçeli olarak yer alır." denilmektedir.

Mevzuat hükmünden anlaşılacağı üzere kamu idareleri mali konularda düzenlenecek yönetmelikler ile yönetmelik niteliğindeki düzenleyici işlemleri yürürlüğe koymadan önce Sayıştayın istişari görüşünü almalıdır. Ancak Bursa Büyükşehir Belediyesi tarafından yürürlüğe konulan "Bursa Büyükşehir Belediyesi Kırsal Hizmetler Dairesi Başkanlığı Görev, Yetki Ve Sorumluluk Esaslarına İlişkin Yönetmelik"te mali hükümler yer almasına rağmen yürürlüğe konulduktan sonra Sayıştayın görüşüne başvurulduğu tespit edilmiştir. Nitekim Daireler Kurulu kararı da bahse konu Yönetmeliğin yürürlükte olduğundan dolayı iadesi yönünde olmuştur.

Mali hüküm içeren yönetmelikler yürürlüğe konulmadan önce Sayıştayın istişari görüşünün alınması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Bursa Büyükşehir Belediyesi Kırsal Hizmetler Dairesi Başkanlığı Görev, Yetki Ve Sorumluluk Esaslarına İlişkin Yönetmelik'i ile ilgili olarak Sayıştay İstişari Görüşü alınacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kurum tarafından bulgumuzun mali hüküm içeren yönetmeliğin Sayıştay istişari görüşü alınmadan yürürlüğe konulması hususuna iştirak edilmiş olup, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun "Daireler Kurulu" başlıklı 27'inci maddesinin 4 üncü maddesinde;

"Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerince mali konularda düzenlenecek yönetmelikler ile yönetmelik niteliğindeki düzenleyici işlemler, Sayıştayın istişari görüşü alınarak yürürlüğe konulur. Sayıştay, görüşünü istemin yapılması tarihinden itibaren çalışmaya ara verilme süresi hariç en geç otuz gün içinde bildirir. Bu sürenin aşıldığı haller, Sayıştay faaliyet raporunda gerekçeli olarak yer alır." denilmektedir.

Mali hüküm içeren yönetmelikler yürürlüğe konulmadan önce Sayıştayın istişari görüşünün alınması gerekmektedir.

BULGU 22: Teknik İnceleme Ekibinde Yer Almaması Gereken Kişilere Yurtdışı Görevlendirmesi Yapılması

5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun "İhtisas Komisyonları" başlıklı 24. Maddesinde;

"Belediye meclisi, üyeleri arasından en az üç en fazla beş kişiden oluşan ihtisas komisyonları kurabilir. Komisyonların bir yılı geçmemek üzere ne kadar süre için kurulacağı aynı meclis kararında belirtilir.

İhtisas komisyonları, her siyasi parti grubunun ve bağımsız üyelerin meclisteki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşturulur. İl ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000'in üzerindeki belediyelerde plân ve bütçe ile imar komisyonlarının kurulması zorunludur." denilmektedir.

Bu kapsamda 2017 yılı için Bursa Büyükşehir Belediyesi bünyesinde Eğitim Kültür Gençlik ve Spor Komisyonu kurulmuştur. Bu Komisyonun uyuşturucu madde kullanımı ile ilgili raporu doğrultusunda Bursa Büyükşehir Belediye Meclisinde 13.11.2014 Tarih 2014/440 Esas ve 1223 Karar Numaralı gündeminde önemli bir sosyal sorun haline gelen uyuşturucu madde kullanımı ile mücadele kapsamında Büyükşehir Belediyesi bünyesinde uyuşturucu madde bağımlılığıyla ilgili danışma hattı ve rehberlik merkezinin kurulması ve gerekli kadroların tahsis edilmesine, gençlere yönelik sportif, kültürel ve eğitim faaliyetlerinin artırılarak devam ettirilmesi kararı alınmış ve bu kapsamda Gençlik ve Aile Destek Merkezi (GADEM) kurulmuştur. Gadem'in faaliyetlerin geliştirilmesi ve iyi uygulama örneklerinin incelenmesi adına Büyükşehir Belediye Meclisininin 2017/404 Esas ve 887 Karar numaralı görüşmesinde 6-13 Mayıs 2017 tarihleri arasında (GADEM)'in Finlandiya'ya teknik inceleme ziyareti, İnsan Kaynakları ve Eğitim Dairesi Başkanlığınca teklif edilmiş olup bu ziyaret kapsamında ekli listede belirtilen 35 kişinin; Hizmet pasaportlarının çıkarılması, Kanuni zaruri giderleri ve kanuni oranda harcırahlarının ödenmesi, uçak dahil tüm ulaşım masraflarının ödenmesi hususlarını içeren Daire Teklifi 20.04.2017 tarihinde mevcudun oybirliği ile kabul edilmiştir.

Belediye Meclisininin onayından geçen liste incelendiğinde iyi uygulama örneklerini yerinde analiz edecek ve teknik inceleme ziyaretinde bulunacaklar arasında konu ile alakalı 2 Gadem personeli, ilgili Komisyonda görev alan 8 Büyükşehir Belediyesi Meclis Üyesinin yanı sıra farklı komisyonlarda görevli 20 Büyükşehir Belediyesi Meclis Üyesi ile Büyükşehir Belediyesi Meclisinde çeşitli kadrolarda istihdam edilen 5 personelin katılımı ile ilave 25 kişilik bir

heyet teknik inceleme ekibine dahil olmuş ve ekip sayısı 35 kişi olarak gerçekleşmiştir.

Meclis kararında inceleme konusu husus belirtilmiştir. Ancak görev alanları ile ilgili olmayan bir konu üzerinde teknik inceleme yapmak üzere görevlendirmeler yapılmıştır. Görevlendirmeye konu olan işle ilgisi olmayan kişilerin bu kapsamda görevlendirilmemeleri gerekmektedir. Ayrıca bu 35 kişiden oluşan teknik inceleme ekibinin bir haftalık ziyareti kapsamında ve sonrasında Gadem'in faaliyetlerini iyileştirme yönelik ve iyi uygulama örneklerinin kapsamını genişletecek herhangi bir teknik inceleme çıktısına rastlanılmamıştır.

Kamu idaresi cevabında; Yurt dışı görevlendirmelerinde bulguda belirtilen hususlara dikkat edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kurum tarafından bulgumuzda belirtilen hususlara iştirak edilmiş olup, Kamu idareleri görevlendirmelerle alakalı yasal düzenlemelere uymakla mükelleftir.

Bulgu konusu görevlendirmeye alakalı Meclis kararında inceleme konusu husus belirtilmiştir. Ancak görev alanları ile ilgili olmayan bir konu üzerinde teknik inceleme yapmak üzere görevlendirmeler yapılmıştır. Görevlendirmeye konu olan işle ilgisi olmayan kişilerin bu kapsamda görevlendirilmemeleri gerekmektedir.

8. EKLER

EK 1: KAMU İDARESİ MALİ TABLOLARI

2017
BURSA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ
BİLANÇOSU

AKTİF	2017	PASİF	2017
1 DÖNEN VARLIKLAR	706.644.728,21	3 KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	1.183.609.087,03
10 HAZİR DEĞERLER	9.353.221,33	30 KISA VADELİ İÇ MALİ BORÇLAR	314.314.160,00
100 KASA HESABI	173.868,40	300 BANKA KREDİLERİ HESABI	281.066.574,00
102 BANKA HESABI	7.593.217,54	303 KAMU İDARELERİNE MALİ BORÇLAR HESABI	33.247.586,00
103 VERİLEN ÇEKLER VE GÖNDERME EMİRLERİ HESABI (-)	0,00	31 KISA VADELİ DIŞ MALİ BORÇLAR	52.452.453,00
104 PROJE ÖZEL HESABI	0,00	310 CARI YILDA ÖDENECEK DIŞ MALİ BORÇLAR HESABI	52.452.453,00
105 DÖVİZ HESABI	26.788,90	32 FAALİYET BORÇLARI	313.137.756,68
109 BANKA KREDİ KARTLARINDAN ALACAKLAR HESABI	1.559.346,49	320 BÜTÇE EMANETLERİ HESABI	240.865.103,93
11 MENKUL VE VARLIKLAR	22.705.693,31	322 BÜTÇELEŞTİRİLECEK BORÇLAR	70.631.837,29
111 ÖZEL KESİM TAHVİL SENEL VE BONOLARI	22.705.693,31	329 DİĞER ÇEŞİTLİ BORÇLAR HESABI	1.640.815,46
112 KAMU KESİM TAHVİL VE SENET VE BONOLARI	0,00	33 EMANET YABANCI KAYNAKLAR	215.690.867,38
118 MENKUL KIYMETLER HESABI	0,00	330 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	190.749.710,45
12 FAALİYET ALACAKLARI	62.315.671,19	333 EMANETLER HESABI	24.941.156,93
120 GELİRLERDEN ALACAKLAR HESABI	59.083.080,61	36 ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER	97.567.519,49
121 GELİRLERDEN TAKİPLİ ALACAKLAR HESABI	1.210.005,54	360 ÖDENECEK VERGİ VE FONLAR HESABI	4.526.888,32
126 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	2.022.585,04	361 ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ HESABI	2.883.707,09
13 KURUM ALACAKLARI	6.729.518,59	362 FONLAR VEYA DİĞER KAMU İDARELERİ ADINA YAPILAN TAHAKKUK HESABI	249.961,94
132 KURUMCA VERİLEN BORÇLARDAN ALACAKLAR	6.729.518,59	363 KAMU İDARELERİ PAYLARI HESABI	2.838.584,11
14 DİĞER ALACAKLAR	38.629.956,36	368 VADESİ GEÇMİŞ ERTELENMİŞ BORÇLAR	87.068.378,03
140 KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI	38.629.956,36	37 BORÇ VE GİDER KRŞİLİKLERİ	46.885.924,00
		372 KIDEM AZMINATLAR KRŞİLİĞİ HESABE	46.885.924,00
15 STOKLAR	15.159.190,05	38 GELECEK AYLARA AİT GELİRLER VE GİDER TAHAK	143.560.406,48
150 İlk Madde ve Malzemeler	15.159.190,05	380 GELECEK AYLARA AİT GELİRLER	10.204.290,82
		381 GİDER TAHAKKUKLARI HESABI	133.356.115,66
16 ÖN ÖDEMELER	4.393.782,28	39 DİĞER KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR HESABI	0,00
160 İŞ AVANS VE KREDİLERİ HESABI	0,00	391 HESAPLANAN KATMA DEĞER VERGİSİ	0,00
161 PERSONEL AVANSLARI HESABI	0,00	4 UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	2.623.411.767,30
162 BÜTÇE DIŞI AVANS VE KREDİLER HESABI	4.207.251,40	40 UZUN VADELİ İÇ MALİ BORÇLAR	1.371.078.666,70
165 MAHSUP DÖNEMİNE AKTARILAN AVANS VE KREDİLER	0,00	400 BANKA KREDİLERİ HESABI	1.116.478.917,80
167 DOĞRUDAN DIŞ PROJE KREDİ KULLANIMLARI AVANS VE KREDİLERİ HESABI	186.530,88	403 KAMU İDARELERİNE MALİ BORÇLAR HESABI	254.599.748,90
		41 UZUN VADELİ DIŞ MALİ BORÇLAR	547.963.120,65
19 DİĞER DÖNEN VARLIKLAR	547.357.695,10	410 DIŞ MALİ BORÇLAR HESABI	547.963.120,65
190 DEVREDEN KATMA DEĞER VERGİSİ HESABI	547.357.695,10	42 UZUN VADELİ FAALİYET BORÇLARI	13.126.523,78
191 İNDİRİLECEK KATMA DEĞER VERGİSİ HESABI	0,00	429 DİĞER FAALİYET BORÇLARI HESABI	13.126.523,78
2 DURAN VARLIKLAR	7.507.777.601,37	43 DİĞER BORÇLAR	2.197.687,44
22 FAALİYET ALACAKLARI	9.660.676,52	438 KAMUYA OLAN ERTELENMİŞ VEYA	2.197.687,44
220 GELİRLERDEN ALACAKLAR HESABI	9.660.676,52	44 ALINAN AVANSLAR	34.741.806,62
23 KURUM ALACAKLARI	138.909.532,68	449 ALINAN DİĞER AVANSLAR HESABI	34.741.806,62
232 KURUMCA VERİLEN BORÇLARDAN ALACAKLAR HESABI	0,00	47 BORÇ VE GİDER KRŞİLİKLERİ	91.409.357,00
239 DİĞER KURUM ALACAKLARI	138.909.532,68	472 KIDEM TZMINATI KRŞİLİĞİ HESABI	91.409.357,00
24 MALİ DURAN VARLIKLAR	300.530.024,32	48 GELECEK YILLARA AİT GELİRLER VE GİDER TAHAKKUKLARI	562.894.605,11
240 MALİ KURULUŞLARA YATIRILAN SERMAYELER HESABI	159.823.447,20	480 GELECEK YILLARA AİT GELİRLER	214.681.504,76
241 MAL VE HİZMET ÜRETEN KURULUŞLARA YATIRILAN SERMAYELER HESABI	140.706.577,12	481 GİDER TAHAKKUKLARI HESABI	348.213.100,35
25 MADDİ DURAN VARLIKLAR	7.058.677.367,85	5 ÖZ KAYNAKLAR	4.407.401.475,25
250 ARAZİ VE ARSALAR HESABI	817.264.889,57	50 NET DEĞER	2.643.476.492,49
251 YERALTI VE YERÜSTÜ DÜZENLERİ HESABI	2.925.263.737,26	500 NET DEĞER HESABI	2.643.476.492,49
252 BİNALAR HESABI	737.971.219,47	57 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI	912.481.850,91
253 Tesis, Makine ve Cihazlar	58.674.081,34	570 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI HESABI	912.481.850,91
254 Taşıtlar Grubu	623.363.427,17	59 DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI	851.443.131,85
255 Demirbaşlar Grubu	57.722.095,74	590 DÖNEM OLUMLU FAALİYET SONUCU HESABI	851.443.131,85
256 Diğer Maddi Duran Varlıklar Hesabı	286.111.540,51		
257 BİRİKİMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI(-)	-259.751.261,86		
258 YAPILMAKTA OLAN YATIRIMLAR HESABI	1.804.446.052,08		
259 YATIRIM AVANSLARI HESABI	7.611.786,57		
26 MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR	0,00		
260 HAKLAR HESABI	27.821.082,17		
268 BİRİKİMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI(-)	-27.821.082,17		
28 GELECEK YILLARA YILLARA AİT GİDERLER			
280 GELECEK YILLARA AİT GİDERLER HESABI			
AKTİF TOPLAMI	8.214.422.329,58	PASİF TOPLAMI	8.214.422.329,58

9 NAZIM HESAPLAR	2017
90 ÖDENEK HESAPLARI	
900 GÖNDERİLECEK BÜTÇE ÖDENEKLERİ HESABI	76.646.749,03
901 BÜTÇE ÖDENEKLERİ HESABI	-2.375.000.000,00
902 BÜTÇE ÖDENEK HAREKETLERİ HESABI	2.298.353.250,97
91 NAKİT DIŞI TEMİNAT VE KİŞİLERE AİT MENKUL KIYMET HESAPLARI	
910 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI	387.199.236,34
911 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI EMANETLERİ HESABI	-387.199.236,34
912 KİŞİLERE AİT MENKUL KIYMETLER HESABI	22.518,96
913 KİŞİLERE AİT MENKUL KIYMET EMANETLERİ HESABI	-22.518,96
92 TAAHHÜT HESAPLARI	
920 GİDER TAAHHÜTLERİ HESABI	1.646.065.784,59
921 GİDER TAAHHÜTLERİ KARŞILIĞI HESABI	-1.646.065.784,59
930 VERİLEN TEMİNAT MEKTUPLARI	1.300.000,00
931 VERİLEN TEMİNAT MEKTUPLARI KARŞILIĞI HESABI	-1.300.000,00
99 DİĞER NAZIM HESAPLAR	
990 KİRAYA VERİLEN, İRTİFAK HAKKI TESİS EDİLEN MADDİ DURAN VARLIKLARIN KAYITLI DEĞERİ	1.900.484,82
999 DİĞER NAZIM HESAPLAR KARŞILIĞI HESABI	-1.900.484,82

BURSA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ							
FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU							
2017 BÜTÇE YILI							
Hesap Kodu	Yardımcı I	GİDERİN TÜRÜ	2017	Hesap Kodu	Yardımcı I	GELİRİN TÜRÜ	2017
630	01	Personel Giderleri	166.822.854,17	600	01	Vergi Gelirleri	32.672.286,46
630	02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Prin	25.185.688,30	600	03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	137.405.207,64
630	03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	903.344.510,16	600	04	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirle	10.485.685,03
630	04	Faiz Giderleri	176.391.122,25	600	05	Diğer Gelirler	1.255.876.516,24
630	05	Cari Transferler	67.165.704,29	600	11	Değer ve Miktar Değişimleri	132.918.938,18
630	07	Sermaye Transferler	24.228.521,92	698		Enflasyon Farkları	1.176.002.315,24
630	11	Değer ve Miktar Değişimleri Giderleri	328.607.296,69				
630	12	Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan	389.353,37				
630	13	Amortisman Giderleri	60.514.495,95				
630	14	İlk Madde ve Malzeme Giderleri	30.711.872,63				
630	20	Silinen Alacaklardan Kaynaklanan Giderler	818.364,20				
630	99	Diğer Giderler	109.768.033,01				
GİDERLER TOPLAMI			1.893.947.816,94	GELİRLER TOPLAMI			2.745.390.948,79
				FAALİYET SONUCU (+/-)			851.443.131,85

