



T.C.  
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

# SAKARYA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

## 2022 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

**Kasım 2023**



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



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



İnönü Bulvarı No: 45  
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA



## İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU .....	10
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	10
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	10
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ .....	11
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ .....	13
7.	DENETİM BULGULARI .....	13
8.	EKLER.....	26



## TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu .....	3
Tablo 2: 2022 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu.....	4
Tablo 3: 2022 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu .....	5
Tablo 4: 2022 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu .....	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2022-2020) Seyri .....	6
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2022-2020) Seyri .....	7
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler.....	7
Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler .....	8
Tablo 9: Doğrudan Temin Yöntemi İle Kısımlara Bölünen İşler Tablosu .....	22



## KISALTMALAR

**KDV** Katma Deęer Vergisi

**SASKİ** Sakarya Su ve Kanalizasyon İdaresi





## **BULGU LİSTESİ**

### **A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular**

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

### **B. Diğer Bulgular**

1. Hakediş Ödemelerinden Yapılan Sosyal Güvenlik Prim Borcu Kesintilerinin Emanetler Hesabında İzlenmesi
2. Sosyal Güvenlik Kurumuna Ödenecek Ek Karşılık Priminin Hatalı Muhasebeleştirilmesi
3. Taşınmazların Cins Tashihinin Yapılmaması
4. Devir Alınan ve Devredilen Taşınmazların Muhasebede Kayıt Altına Alınmaması
5. Sakarya Toptan Sebze ve Meyve Halinden Alınması Gereken Gelirlerin Tahsil Edilememesi
6. Bütün Riskler (All Risk) Sigorta Poliçelerine İlişkin Hatalı Uygulamaların Olması
7. Mal ve Hizmet Alımları ile Yapım İşlerinin Kısımlara Bölünerek Doğrudan Temin Yöntemi ile Gerçekleştirilmesi

## 1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

### 1.1. Mevzuat ve Görevler

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları**

5216 sayılı Kanun'da Büyükşehir Belediye organları; Büyükşehir Belediye Meclisi, Büyükşehir Belediye Encümeni ve Büyükşehir Belediye Başkanı olarak öngörülmüştür. Karar organı olan Büyükşehir Belediye Meclisi, biri Büyükşehir Belediye Başkanı olmak üzere 76 üyeden oluşmaktadır.

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

Büyükşehir Belediyesi personeli Büyükşehir Belediye Başkanı tarafından atanır. Personelden müdür ve üstü unvanlı olanlar ilk toplantıda Büyükşehir Belediye Meclisinin bilgisine sunulur. Genel sekreter, belediye başkanının teklifi üzerine Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanı tarafından atanır.

Büyükşehir Belediyesinin teşkilat yapısında doğrudan Başkana bağlı 5 birim belirlenmiştir. Bunlar; Özel Kalem Müdürlüğü, Hukuk Müşavirliği, Teftiş Kurulu Başkanlığı, İç Denetim Birimi Başkanlığı, Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Dairesi Başkanlığı'dır. Doğrudan başkana bağlı diğer birim olan Genel Sekreterlik idarenin en önemli icra organıdır.

Doğrudan başkana bağlı birimler dışındaki diğer birimler Genel Sekretere bağlıdır. Sakarya Büyükşehir Belediyesinde Genel Sekretere bağlı 4 Genel Sekreter Yardımcısı bulunmaktadır. Belediyenin 22 adet hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili Genel Sekreter Yardımcılıklarına bağlıdır.

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

**Tablo 1: Personel Durumu**

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	1777	543
Sözleşmeli Personel	1	1
Kadrolu İşçi	825	190
Geçici İşçi	-	6
<b>Toplam</b>	2603	740
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	-	1827

Sakarya Büyükşehir Belediyesinin Sakarya Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü olmak üzere 1 tane bağlı kuruluşu bulunmaktadır.

Sakarya Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (SASKİ) Sakarya Büyükşehir Belediyesine bağlı olarak büyükşehir belediye sınırları içerisinde İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'la belirlenen su ve kanalizasyon işlerini yapmak üzere kurulmuştur.

Ayrıca Büyükşehir Belediyesinin doğrudan ve/veya dolaylı hissedarı olduğu toplam 8 şirket bulunmaktadır.

### 1.3. Mali Yapı

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 12'nci maddesine göre, genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri içinde mahalli idareler bütçeleri de sayılmış, mahalli

idare bütçesi, mahalli idare kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesi olarak tanımlanmıştır. Bütçe işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre yürütülmektedir.

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

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

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

E-Kodl	Giderin Türü	Geçen Yılandan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Ek Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
1	Personel Giderleri	0,00	122.150.900,00	31.139.690,74	153.290.590,74	146.370.371,25	6.920.219,49	0,00
2	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	19.353.100,00	3.177.625,09	22.530.725,09	20.959.290,26	1.571.434,83	0,00
3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	35.308.234,69	777.377.000,00	110.416.256,33	923.101.491,02	858.839.833,34	57.665.957,75	6.595.699,93
4	Faiz Giderleri	0,00	51.000.000,00	2.249.060,74	53.249.060,74	53.249.060,74	0,00	0,00
5	Cari Transferler	1.285.767,18	120.128.000,00	71.356.701,47	192.770.468,75	192.206.434,54	564.034,21	0,00
6	Sermaye Giderleri	38.573.285,75	802.001.000,00	-41.994.294,71	798.579.991,04	738.792.412,50	31.710.115,22	28.077.463,32
7	Sermaye Transferleri	0,00	81.800.000,00	38.026.000,00	119.826.000,00	119.526.000,00	300.000,00	0,00
8	Borç Verme	0,00	197.690.000,00	197.284.596,34	405.403,00	0,00	405.403,00	0,00
9	Yedek Ödenek	0,00	122.150.900,00	31.139.690,74	153.290.590,74	146.370.371,25	6.920.219,49	0,00
<b>Toplam</b>		<b>75.167.287,62</b>	<b>2.293.650.900,00</b>	<b>48.226.134,06</b>	<b>2.417.044.321,12</b>	<b>2.276.313.773,88</b>	<b>106.057.383,99</b>	<b>34.673.163,25</b>

Sakarya Büyükşehir Belediyesinin 2022 mali yılı bütçesi ile 2.171.500.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup önceki yıldan devreden 75.167.287,62 TL ve yıl içinde eklenen 17.086.443,32 TL ödenekle birlikte 2022 yılı ödenek toplamı 2.263.753.730,38 TL olmuştur. Yıl içinde 2.129.943.402,63 TL bütçe gideri yapılmış, 99.137.164,50 TL ödenek iptal edilmiş, kalan 34.673.163,25 TL ödenek ise 2022 yılına devretmiştir.

**Tablo 3: 2022 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu**

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	27.892.000,00	13.765.312,27	-273.480,26	13.491.832,01	48,37
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	119.731.000,00	229.935.027,26	-1.819.705,99	228.115.321,27	190,52
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	95.220.000,00	29.827.541,61	-3.000.000,00	26.827.541,61	28,17
05- Diğer Gelirler	1.508.907.000,00	1.514.902.321,11	-422.492,00	1.514.479.829,11	100,37
06- Sermaye Gelirleri	270.045.000,00	323.623.745,79	0,00	323.623.745,79	119,84
08-Alacaklardan Tahsilat	105.000,00	5.357.866,03	0,00	5.357.866,03	5.102,73
09- Red ve İadeler	-400.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Toplam</b>	<b>2.021.500.000,00</b>	<b>2.117.411.814,07</b>	<b>-5.515.678,25</b>	<b>2.111.896.135,82</b>	<b>104,47</b>

Buna göre 2022 yılında net bütçe geliri 2.111.896.135,82 TL olarak (%104,47) gerçekleşmiştir. Vergi gelileri 13.491.832,01 TL (%48,37) Alınan bağış ve yardımlar 26.827.541,61 TL (%28,17) ile beklenenin altında, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri 228.115.321,27 TL (%190,52) sermaye gelirleri 323.623.745,79 TL (%119,84) alacaklardan tahsilat ise 5.357.866,03 TL (%5.102) olarak beklenenin üzerinde gerçekleşmiştir.

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

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	122.150.900,00	146.370.371,25	119,83
02-Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	19.353.100,00	20.959.290,26	108,3
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	778.707.000,00	858.839.833,34	110,29
04- Faiz Gideri	51.000.000,00	53.249.060,74	104,41
05- Cari Transferler	120.128.000,00	192.206.434,54	160
06- Sermaye Giderleri	803.001.000,00	738.792.412,50	92

07- Sermaye Transferleri	81.800.000,00	119.526.000,00	146,12
08- Borç Verme	0,00	0,00	-
09- Yedek Ödenekler	195.360.000,00	0,00	-
<b>Toplam</b>	<b>2.171.500.000,00</b>	<b>2.129.943.402,63</b>	<b>98,09</b>

Kurum tarafından bütçenin yapım aşamasında gider bütçesi 1.121.000.000,00 TL olarak öngörülmüştür. Ancak yıl içerisinde gelişen olağanüstü koşullardan nedeniyle ek bütçe yapılması gereği doğmuş ve gider bütçesi ek bütçe dahil toplam 2.171.500.000,00 TL olarak belirlenmiştir. Tabloladaki verilerde görüldüğü üzere 2022 yılında bütçe giderleri 2.129.943.402,63 TL (% 98,09) seviyesinde gerçekleşmiştir. Belediyenin başlangıç bütçesinde öngörülen tutarlardan personel giderleri 24.219.471,25 TL (%119,83) artışla, mal ve hizmet alım giderleri 80.132.833,34 TL (%110,29) artışla, sermaye Transferleri 37.726.000,00 TL (%146,12) artışla beklenenin üzerinde gerçekleşmiştir.

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

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

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2020 Yılı (TL) (A)	2021 Yılı (TL) (B)	2022 Yılı (TL) (C)	2021-2020 Değişim Oran (%) [D=(B-A)/A]	2022-2021 Değişim Oran (%) [E=(C- B)/B]
Vergi Gelirleri	6.680.284,70	12.331.875,84	13.765.312,27	85	12
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	56.135.907,93	115.878.568,04	229.935.027,26	106	98
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	7.311.080,06	22.460.590,95	29.827.541,61	207	33
Diğer Gelirler	480.768.690,79	697.865.583,91	1.514.902.321,11	45	117
Sermaye Gelirleri	3.963.583,01	22.666.262,65	323.623.745,79	472	1328
Alacaklardan Tahsilat	-	1.796.087,05	5.357.866,03	-	198
<b>Toplam</b>	<b>554.859.546,49</b>	<b>872.998.968,44</b>	<b>2.117.411.814,07</b>	<b>57</b>	<b>143</b>
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	-1.611.361,07	-1.933.323,64	-5.515.678,25	20	185
<b>Net Toplam</b>	<b>553.248.185,42</b>	<b>871.065.644,80</b>	<b>2.111.896.135,82</b>	<b>57</b>	<b>142</b>

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2022 yılında gelirler bir önceki yıla göre 1.240.830.491,02 TL'lik (%142) artış göstermiştir. Bu artış içerisinde sermaye gelirleri 300.957.483,14 TL (%1.328), diğer gelirler 817.036.737,20 TL (%117), alacaklardan tahsilat ise 3.561.778,98 TL (%198) 'lik artışla belirleyici olmuştur.

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

Bütçe Giderinin Çeşidi	2020 Yılı (TL) (A)	2021 Yılı (TL) (B)	2022 Yılı (TL) (C)	2021-2020 Değişim Oranı (%) [D=(B- A)/A]	2022-2021 Değişim Oranı (%) [E=(C- B)/B]
Personel Giderleri	78.012.252,68	89.008.733,19	146.370.371,25	14	65
SGK Devlet Prim Giderleri	12.288.011,80	13.727.659,70	20.959.290,26	12	53
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	278.334.747,55	377.047.226,33	858.839.833,34	35	128
Faiz Giderleri	25.324.016,48	44.226.500,17	53.249.060,74	75	20
Cari Transferler	52.219.603,63	79.227.104,86	192.206.434,54	52	143
Sermaye Giderleri	149.861.130,23	286.651.266,08	738.792.412,50	91	158
Sermaye Transferleri	900.000,00	38.875.000,00	119.526.000,00	4.219	207
<b>Toplam</b>	<b>596.939.762,37</b>	<b>928.763.490,33</b>	<b>2.129.943.402,63</b>	<b>56</b>	<b>129</b>

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2022 yılında 2021 yılına göre 1.201.179.912,30 TL (%129) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2022 yılında personel giderlerinin 57.361.638,06 TL (%65), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 7.231.630,56 TL (%53), mal ve hizmet alım giderlerinin 481.792.607,01 TL (%128), faiz giderlerinin 9.022.560,57 TL (%20), cari transferlerin 112.979.329,68 TL (%143), sermaye giderlerinin 452.141.146,42 TL (%158), sermaye transferlerinin ise 80.651.000,00 (%207) arttığı görülmektedir.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2022 yılı Faaliyet Gideri 1.656.781.474,32 TL, Faaliyet Geliri 1.883.957.524,18TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 227.176.049,86 TL olarak gerçekleşmiştir.

Sakarya Belediyesinin doğrudan ve/veya dolaylı hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir:

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

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	Belpaş	72.457.122,00	72.457.122,00	100
2	Sasay	46.700.000,00	46.700.000,00	100
3	Sakarya Büyük. Sera A.Ş.	56.000.000,00	50.400.000,00	90
4	Sakarya Büyük.Fidancılık A.Ş.	40.000.000,00	18.000.000,00	45
5	Agdaş	10.545.000,00	1.222.817,18	12



6	Sakarya Üni. Teknoloji Geliştirme Bölgeleri Yön. A.Ş.	1.000.000,00	100.000,00	10
---	---	--------------	------------	----

**Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler**

Sıra No	Belediye Şirketi	Hissedar Olduğu Şirket	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediye Şirketinin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Belediye şirketinin Hisse Oranı (%)
1	Belpaş	Uzman Destek Ltd.Şt.	200.000,00	198.000,00	99
		Sakarya Büyükşehir Sera A.Ş.	56.000.000,00	5.600.000,00	10
		Sakarya Büyük. Fidancılık A.Ş.	40.000.000,00	6.000.000,00	15
2	Sasay	Uzman Destek Ltd.Şt.	200.000,00	2.000,00	1

## 1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

### 1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi

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

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

### 1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi

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

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

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

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

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Faaliyet sonuçları tablosu,

-İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetim hesabı icmal cetveli.

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

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

## **2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU**

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

## **3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU**

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

## **4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI**

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

Denetimler, kamu idaresinin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek ve mali rapor ve tablolarının kamu idaresinin tüm

faaliyet ve işlemlerinin sonucunu doğru ve güvenilir olarak yansıttığına ilişkin makul güvence elde etmek ve mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek amacıyla yürütülmüştür.

Kamu idaresinin mali rapor ve 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 prosedürlerinin tasarlanmasına esas olmak üzere, mali tabloların üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilmiştir.

Denetimin kapsamını, kamu idaresinin mali rapor ve tabloları ile gelir, gider ve mallarına ilişkin tüm mali faaliyet, karar ve işlemleri ve bunlara ilişkin kayıt, defter, bilgi, belge ve verileri (elektronik olanlar dâhil) ile mali yönetim ve iç kontrol sistemleri oluşturmaktadır.

Bu hususlarla ilgili denetim sonucunda denetim görüşü oluşturmak üzere yeterli ve uygun denetim kanıtı elde edilmiştir.

## **5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ**

İç kontrol sistemi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Beşinci kısmında düzenlenmiştir. İç kontrol; idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan mali ve diğer kontroller bütünüdür.

Görev ve yetkileri çerçevesinde, malî yönetim ve kontrol süreçlerine ilişkin standartlar ve yöntemler Hazine ve Maliye Bakanlığınca, iç denetime ilişkin standartlar ve yöntemler ise İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenmekte, geliştirilmekte ve uyumlaştırılmaktadır. Bakanlık ve Kurul ayrıca, sistemlerin koordinasyonunu sağlar ve kamu idarelerine rehberlik hizmeti vermektedir.

Bu doğrultuda, Kamu İç Kontrol Standartları; COSO modeli, INTOSAI Kamu Sektörü İç Kontrol Standartları Rehberi ve Avrupa Birliği İç Kontrol Standartları çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından belirlenmiştir.

Bakanlık tarafından hazırlanan ve 26.12.2007 tarihli ve 26738 sayılı Resmi Gazete' de yayımlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ile kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla 18 standart ve bu standartlar için gerekli 79 genel şart belirlenmiştir. Tebliğ'de kamu idarelerinin, iç kontrol sistemlerinin Kamu İç Kontrol Standartlarına uyumunu sağlamak üzere; yapılması gereken çalışmaların tespit edilmesi, bu çalışmalar için eylem planı oluşturulması, gerekli prosedürler ve ilgili düzenlemelerin hazırlanmasına yönelik çalışmaları yürütmeleri gerektiği belirtilmiştir.

İdarenin iç kontrol sistemi üzerinde aşağıdaki değerlendirmeler yapılmıştır.

### **Kontrol Ortamı Standartları**

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları tam ve açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmiştir. İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili bilgilendirme çalışmaları yapılmış ancak yeteri kadar eğitim faaliyeti yapılmamıştır. Yeterlilik-performans değerlendirmesi dışında personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi ve disiplin hükümlerine yönelik mevzuat tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur. Hassas görevlere ilişkin resmi yazı ile tüm birimlerden hassas görev tanımları istenmiş, çalışma kuruma duyurulmuştur. Ancak bazı birimlerde tanımlanan hassas görevler soyut kalmıştır. Bu nedenle çalışmalar devam etmekte olup, çalışma tamamlanınca kurum genelinde duyurulması sağlanacaktır.

### **Risk Değerlendirme Standartları**

Stratejik plan, zamanında yayımlanmış ve içerik açısından mevzuata uygundur. İdare performans programı içerik olarak mevzuata uygun şekilde hazırlanmış ve zamanında yayımlanmıştır. İdare iç kontrol risklerini tam ve doğru şekilde belirlemiştir. Risklerin değerlendirilmesine yönelik çalışmalar yapılmış ancak, olasılık etkilerinin sayısallaştırılmasına yönelik çalışmalar devam etmektedir. Çalışmaların tamamlanmasını müteakip nihai rapor hazırlanacaktır.

### **Kontrol Faaliyetleri Standartları**

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmış ve personele duyurulmuştur. İdare tarafından yetki devirleri mevzuata uygun yapılmıştır. İdarede yapılan görevlendirmelerde, görevler farklı kişiler arasında dağıtılarak "görevler ayrılığı" ilkesine uyulmuştur. İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol

faaliyetleri ve sorumluları belirlenmiştir. Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'a uygun olarak kurulmuştur. Ve ön mali kontrol yapılmaktadır. Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi, mevcuttur.

### **Bilgi ve İletişim Standartları**

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

### **İzleme Standartları**

İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi, yılda en az bir kez değerlendirilmekte ve değerlendirme sonuçları İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kuruluna raporlanmaktadır.

Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmuş olup 5 (beş) iç denetçi kadrosu bulunmaktadır. Bu kadrolardan 1 (bir)'i doludur. İç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin denetim çalışması mevcut değildir.

## **6. DENETİM GÖRÜŞÜ**

2022 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

## **7. DENETİM BULGULARI**

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

### **A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR**

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

### **B. DİĞER BULGULAR**

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

### **BULGU 1: Hakediş Ödemelerinden Yapılan Sosyal Güvenlik Prim Borcu Kesintilerinin Emanetler Hesabında İzlenmesi**

Hakediş ödemelerinden hak sahiplerinin Sosyal Güvenlik Kurumu'na idari para cezaları ile prim ve prime ilişkin borçlarına istinaden yapılan kesintilerin 361 Ödenecek sosyal güvenlik kesintileri hesabı yerine 333 Emanetler hesabında izlendiği görülmüştür.

Sosyal Güvenlik Kurumu Prim ve İdari Para Cezası Borçlarının Hakedişlerden Mahsubu, Ödenmesi ve İlişiksizlik Belgesinin Aranması Hakkında Yönetmelik'in "Hakedişten Kesinti ve Mahsup" başlıklı 6'ncı maddesinde; işverenlerin hakedişlerinin Sosyal Güvenlik Kurumuna idari para cezası, prim ve prime ilişkin borçlarının olmaması kaydıyla ödeneceği, ayrıca idarece işveren ve varsa alt işverenlerinin Sosyal Güvenlik Kurumuna idari para cezası, prim ve prime ilişkin gecikme cezası, gecikme zammı ve diğer ferilerinden oluşan borçlarına mahsup edilmek üzere yapılan kesinti tutarının ödeme belgesinde gösterileceği, bu kesintinin ödeme makamınca muhasebe kayıtlarına intikal tarihinden itibaren on beş gün içinde Sosyal Güvenlik Kurumu'na veya Kurumun önceden bildirilen banka hesabına yatırılacağı düzenlenmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerine göre belediyelerin de yapacakları hakediş ödemelerinde; hak sahiplerinin Sosyal Güvenlik Kurumuna idari para cezası, prim ve prime ilişkin borçlarının olup olmadığının sorgulaması, var ise bu borçları keserek Sosyal Güvenlik Kurumu'na veya Kurumun bildirdiği banka hesabına aktarması gerekmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 361 Ödenecek sosyal güvenlik kesintileri hesabını düzenleyen "Hesabın Niteliği" başlıklı 271'inci maddesinde; bu hesabın sosyal güvenlik mevzuatı hükümlerine göre sosyal güvenlik kurumları adına nakden veya mahsuben tahsil edilen tutarların izlenmesi için kullanılacağı,

Aynı Yönetmelik'in "Hesabın İşleyişi" başlıklı 273'üncü maddesinin 1/a maddesinde ise; ilgili sosyal güvenlik kurumu geliri olarak nakden veya mahsuben tahsil edilen tutarların bu hesaba alacak ve ilgili hesaplara borç kaydedileceği,

Hususları düzenlenmiştir.

Ancak uygulamada, yapılmış olan muhtelif hakediş ödemelerinden Sosyal Güvenlik Kurumu adına gerçekleştirilen tahsilatların 361 Ödenecek sosyal güvenlik kesintileri hesabı yerine 333 Emanetler hesabında takip edildiği ve bu hesaptan ilgili birime aktarma yapıldığı tespit edilmiştir.

İlgili düzenlemeler gereğince, idarece yapılacak hakediş ödemelerinden Sosyal Güvenlik Kurumu adına nakden veya mahsuben tahsil edilen tutarların 361 Ödenecek sosyal güvenlik kesintileri hesabında takip edilmesi gerekmektedir.

## **BULGU 2: Sosyal Güvenlik Kurumuna Ödenecek Ek Karşılık Priminin Hatalı Muhasebeleştirilmesi**

İdare tarafından Sosyal Güvenlik Kurumuna ödenecek ek karşılık priminin hatalı olarak 333 Emanetler hesabında muhasebeleştirildiği görülmüştür.

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 81'inci maddesinin birinci fıkrasının (h) bendinde, sigortalılara bağlanan veya bağlanacak vazife malullüğü aylıkları ile bunların hak sahiplerine bağlanacak ölüm aylıklarının karşılığı olmak üzere, bu kapsamdaki sigortalılar için kamu idarelerinin bütçelerinden ayrılan sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi ödeneklerinin %20'si oranında ek karşılık primi alınacağı ve ayrılan ek karşılık priminin tamamının kurum bütçelerinin yetkili makamlarca onaylanarak yürürlüğe girdiği tarihi takip eden aybaşlarından itibaren altı ay içinde ve aylık eşit taksitlerle ödeneceği hükme bağlanmıştır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 333 Emanetler hesabının niteliğini düzenleyen 257'nci maddesinde, mevzuatları gereği belirli olmayan bir vade ile vadesiz ve/veya bir yıldan kısa vade ile nakden veya mahsuben tahsil edilen depozito ve teminatlar ile vadesi belli olmayan depozito ve teminatların bu hesaba kaydedileceği; 329 Diğer çeşitli borçlar hesabının niteliğini düzenleyen 254'üncü maddesinde de Diğer çeşitli borçlar hesabının 32 Faaliyet Borçları grubu içindeki hesap kalemlerinden hiçbirinin kapsamına alınamayan ve vadesi bir yıl veya faaliyet dönemi ile sınırlı borçların izlenmesi için kullanılacağı hususları düzenlenmiştir.

Buna göre kamu idarelerinin; sigortalılara bağlanan veya bağlanacak vazife malullüğü aylıkları ile bunların hak sahiplerine bağlanacak ölüm aylıklarının karşılığı olmak üzere, bu kapsamdaki sigortalılar için sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi ödeneklerinin %20'si oranında ek karşılık primini bütçelerinden ayırması ve Sosyal Güvenlik Kurumuna ödenmek



üzere ayrılan bu tutarı 329 Diğer çeşitli borçlar hesabında izlemesi gerekmektedir.

Ancak 1.512.000,00 TL tutarındaki ek karşılık primlerinin tamamının 329 Diğer çeşitli borçlar hesabında izlenmesi gerektiği halde bunun yerine 333 Emanetler hesabında izlendiği tespit edilmiştir. Her ne kadar Sosyal Güvenlik Kurumuna ödenecek olan ek karşılık primlerinin 329 Diğer çeşitli borçlar hesabında izlenmesine yönelik gerekli düzeltme kaydının İdare tarafından yapıldığı görülse de yapılan bu düzeltme kaydı yılı geçtikten gerçekleştirildiğinden bu kaydın cari yıl mali tablolarına etkisi bulunmamaktadır.

İdarenin mali rapor ve tablolarının doğru ve güvenilir bilgi sunabilmesi için Sosyal Güvenlik Kurumuna ödenecek ek karşılık primlerinin mevzuata uygun olarak 329 Diğer çeşitli borçlar hesabında takibinin yapılması gerekir.

### **BULGU 3: Taşınmazların Cins Tashihiinin Yapılmaması**

İdarenin tapuda kayıtlı taşınmazlarından bazılarının cins tahsisinin yapılmadığı görülmüştür.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde cins tashihi, "*Binalar, arazi ve arsalar ile yer altı ve yer üstü düzenlerinin mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarının farklılık göstermesi durumunda tapu kayıtlarının mevcut kullanım şekli dikkate alınarak düzeltilmesi işlemi*" şeklinde tanımlanmıştır. Aynı Yönetmelik'in 10'uncu maddesinde taşınmazların cins tashihlerinin yapılması gerektiğinden bahsedilmektedir. "*Kamu idareleri; mülkiyetlerinde, yönetimlerinde ve kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, tapu kayıtlarında cins tashihiinin yapılması için gerekli işlemleri yaparlar. Tahsis edilen ve üzerinde irtifak hakkı tesis edilen taşınmazlar açısından bu yükümlülük kullanan idarenin veya gerçek veya tüzel kişilerin durumu tespit eden yazısı üzerine taşınmaz maliki idareye aittir.*" denilmektedir

İdarenin taşınmazlarına ilişkin olarak Emlak Yönetim Şube Müdürlüğü'nden alınan taşınmaz listesi incelendiğinde, 250 Arazi ve arsalar hesabında izlenen taşınmazlardan bazılarının mevcut kullanım şekli ile tapu kayıtlarındaki bilgilerinin farklı olduğu görülmüştür. Bazı taşınmazlar tapu kayıtlarında tarla, bağ, bahçe, çeşme, çayır olarak kaydedilmişken aslında arsa olarak kullanılmaktadır. Diğer taraftan, bazı arsalar ise bina olarak kullanılmaktadır. Bu nedenle, mevzuat hükümleri gereği, tapuda kayıtlı olan taşınmazların kullanım şekilleri ile tapu bilgilerinin uyumlu hale getirilerek cins tashih işlemlerinin yapılması gerekmektedir.

---

---

#### **BULGU 4: Devir Alınan ve Devredilen Taşınmazların Muhasebede Kayıt Altına Alınmaması**

İdare tarafından bedelsiz olarak diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredilen ve devir alınan taşınmazların muhasebe kayıtlarında izlenmediği görülmüştür.

5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75'inci maddesinde belediyelerin kendilerine ait taşınmazları, asli görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahalli idareler ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebileceği belirtilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 250 Arazi ve arsalar hesabının işleyişini düzenleyen 189'uncu maddesinde; bedelsiz olarak kuruma intikal eden arazi ve arsaların tespit edilen değerleri üzerinden 250 Arazi ve arsalar hesabına borç, 600 Gelirler Hesabına alacak kaydedilerek, diğer kamu idarelerine bedelsiz olarak devredilen arazi ve arsalarında ise kayıtlı değerleri üzerinden 250 Arazi ve arsalar hesabına alacak, 630 Giderler Hesabına borç kaydedilerek muhasebe kayıtlarına alınması gerektiği ifade edilmiştir.

Yapılan incelemede 2022 yılı içinde bedelsiz devir alınan 6 adet taşınmaz ile bedelsiz devredilen 2 adet taşınmazın yanı sıra geçmişten gelen bazı taşınmazların bedelsiz devredilmesine ve devir alınmasına rağmen muhasebe kayıtlarına alınmadığı tespit edilmiştir.

Mevzuat hükümlerine göre İdarelerin taşınmazlarının bedelsiz devre konu olması durumunda mali tabloların hatalı bilgi içermemesi için Yönetmelik hükmünde belirtildiği şekilde muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

#### **BULGU 5: Sakarya Toptan Sebze ve Meyve Halinden Alınması Gereken Gelirlerin Tahsil Edilememesi**

İdarenin, toptan sebze ve meyve halinde sözleşme gereği elde etmesi gereken rüsum gelirleri ve işyeri devir ücretlerini tahsil etmediği görülmüştür.

İdare mülkiyeti belediyeye ait Sakarya ili, Arifiye ilçesinde (95.121) m<sup>2</sup> arsa üzerine Toptan Sebze ve Meyve Hali Kompleksinin inşası için, 2886 sayılı kanun 35/a maddesine göre Kapalı Teklif Usulü ile 29 yıl Sınırlı Ayni Hak Tesisi kurma, en fazla 29 yıl süreyle işletilmesi, aylık kira ödenmesi, hal rüsumlarının tamamı ve devir ücretlerinin ödenmesi ve bu sürenin sonunda teknik şartnamesindeki şartlara haiz, kullanılabilir bir şekilde belediyeye devredilmesi şartıyla ihaleye çıkmıştır. Sakarya Hal İşletmeciliği İnşaat ve Tic. A.Ş. yüklenici olarak Yeni

---

Hal Kompleksini tamamlayarak 2019 yılında hizmete açılmıştır.

Büyükşehir Belediyesi tarafından, hal kuruluşuna ilişkin Ticaret Bakanlığı'na yapılan başvuru neticesinde; Bakanlık tarafından, sınırlı aynı hak tesisi yöntemi ile yeni hal binasının yapılması, halin 29 yıl süreyle işletilmesi ve süre bitiminde belediyeye devredilmesi gerekçe gösterilerek yeni toptancı halinin sözleşme kapsamında belediyeye devredilinceye kadar özel hal statüsünde olacağı değerlendirilerek, hal kuruluşuna ilişkin başvuru formunun buna uygun olarak gönderilmesi istenmiş, sonuç olarak özel hal statüsü verilmiştir.

Ancak 07.07.2012 tarihli Resmi Gazete 'de yayınlanan Sebze ve Meyve Ticareti ve Toptancı Haller Hakkında Yönetmeliği'nin 12'nci maddesinde özel toptancı hal kurucularında aranılacak şartlar sayılırken, 13'üncü maddesinde, "*... 12'nci maddede aranılan şartları taşıdığı anlaşılanlara belediye encümenince özel hal kurma izni verilir. Toptancı hal kuruluşuna ilişkin 11 inci maddeye göre alınan belediye meclisi kararını takip eden bir yıl içinde toptancı hal projesini ilgili belediyeye sunmayan ya da yazılı olarak taahhüt edilen süre içinde toptancı hali kuruluş işlemlerini tamamlamayanların özel hal kurma izni ilgili belediyeye iptal edilir.*" düzenlemeleri yer almıştır. Bu düzenleme uyarınca meclis ya da encümen tarafından alınan özel hal statüsü kararı bulunmamaktadır.

Yaptırılan Toptan Sebze ve Meyve Halinin yapıma ve işletilme yöntemi, özel hal kabulünü gerektirmemektedir. Zira hal kanununda belirtildiği üzere, özel hallerde mülkiyet özel hali kuran gerçek ve tüzel kişilere aittir. Oysaki söz konusu toptancı halinin mülkiyeti büyükşehir belediyesine aittir. Diğer taraftan, firma tarafından özel hal kurmak için herhangi bir girişimde bulunulmadığı, dolayısıyla belediye encümenince özel hal kurulmasına ilişkin bir izin verilmesi de söz konusu değildir. Ticaret Bakanlığı'nın, sınırlı aynı hak tesisi yöntemi ile yeni hal binasının yapılması, halin 29 yıl süreyle işletilmesi ve süre bitiminde belediyeye devredilmesini gerekçe göstererek özel hal kabulünün, kanuni bir dayanağının bulunmadığı tespit edilmiştir.

Fiili durum nedeniyle özel hal statüsünün kaldırılmasına ilişkin belediye Ticaret Bakanlığı'na idari başvuru yaparak, bu başvurunun reddedilmesi halinde idari yargı yoluna giderek iptal davası açması gerekmektedir. Her ne kadar fiili duruma ilişkin belediye ve işletmeci açısından çeşitli çekişmeli davalar bulunsada belediye söz konusu toptancı halinin özel hal statüsünde dahi olsa, işletmeci ile belediye arasında imzalanan sözleşme gereği, toptancı halinden elde edilecek rüsum gelirleri, cezai müeyyideler ve devir ücretleri belediye tarafından tahsil edilmesi gerekmektedir. Ancak, söz konusu halin, özel hal statüsüne

geçirilmesi akabinde, belediye Hal Kayıt Sisteminden çıkarılmış, yüklenici firmanın sisteme kaydı yapılmıştır. Söz konusu Firma toplanan rüsum gelirin Hal Yönetmeliği'ni gerekçe göstererek yarısını belediyeye vermiştir. Kalan yarısına ilişkin ödeme emrinin iptali için idari yargı yoluna başvurmuştur. Belediye rüsum gelirini sözleşmede açıkça tamamının alınacağına bildirilmesi ve özel hal statüsünde olsa dahi bu gelirin tamamının alınmasına engel bir düzenlenmenin bulunmaması gereği kalan rüsum geliri ve devir ücretlerine ilişkin tutarları sözleşmeye bağlı alacak davası açarak elde edebileceği değerlendirilmektedir. Bu kapsamda bu gelirlerin takibi ve hal statüsüne ilişkin işlemlerin tesisi için hukuki işlemlerin başlatılması gerekmektedir.

## **BULGU 6: Bütün Riskler (All Risk) Sigorta Poliçelerine İlişkin Hatalı Uygulamaların Olması**

### **A) All Risk Sigorta Poliçelerinin Yürürlükte Olduğuna Dair Belgenin İdareye Sunulmaması**

İdare tarafından ihale edilen yapım işlerine ilişkin hakedişlerin tahakkuku yapılırken sigorta sözleşmesinin devam ettiği ve sigorta primlerinin ödendiğine dair sigortacıdan alınacak belgenin İdareye sunulmadığı halde İdarece hakediş ödemelerinin tahakkuku yapıldığı görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesinin “İş ve işyerlerinin korunması ve sigortalanması” başlıklı 9’uncu maddesinin 5’inci fıkrasında; Yükleniciler tarafından söz konusu yapım işlerine dair sigorta primlerinin ödendiğine ve sigorta sözleşmesinin yürürlükte olduğuna dair sigortacıdan alınacak bir belgenin her hakedişin tahakkuka bağlanmasından önce idareye sunulmasının zorunlu olduğu belirtilmiştir.

Yapım işlerine ilişkin hakediş dosyaları üzerinde yapılan incelemede yükleniciler tarafından iş ve işyerinin sigortalanması işlemlerinin gerçekleştirildiği ancak hakedişlerin tahakkuka bağlanmasından önce sigorta sözleşmesinin devam ettiği ve sigorta primlerinin ödendiğine dair sigortacıdan alınacak belgenin İdareye sunulmadığı ve İdarenin de bu belgenin var olup olmadığına bakmaksızın hakedişleri tahakkuka bağladığı görülmüştür. Uygulamada yüklenicilerin sigorta primlerinin ilk taksidi ödeyip geri kalan taksitlerini ödememesi bu nedenle de sigorta poliçelerinin yürürlükte olmadığı gibi durumlarla karşılaşabilmektedir. Sigorta kapsamındaki riskleri gerçekleşmesi halinde İdarenin hak kaybına uğramaması için all risk sigorta poliçelerinin yürürlükte olup olmadığının kontrolünün sağlanması gerekmektedir.

---

---

## **B) All Risk Sigorta Poliçelerinin İş Artışı ve Süre Uzatımlarına Göre Revize Edilmemesi**

İdare tarafından ihale edilen bazı yapım işlerinde all risk sigorta poliçelerinin sözleşme ve Yapım İşleri Genel Şartnamesinde belirtildiği üzere iş artışı ve/veya süre uzatımlarını kapsayacak şekilde revize edilmediği görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 9'uncu maddesinin 2'nci fıkrasında; sigortaya esas alınacak bedellerin, işin kendisi için sözleşme bedeli, her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ve benzeri için ise piyasa rayiçlerine göre hesaplanan bedeller olduğu belirtilmiştir. Ayrıca ödenen toplam hakediş tahakkuk tutarının (fiyat farkları dahil) poliçedeki sigorta bedelini aşması ve/veya poliçede öngörülen sigorta bitiş tarihinin süre uzatımı veya cezalı çalışma sebebiyle aşılması hallerinde, zeyilname ile sigorta bedelinin artırılması ve/veya sigorta süresinin uzatılmasının zorunlu olduğu hüküm altına alınmıştır.

Yapılan incelemede, İdare tarafından ihale edilen bazı yapım işlerinde süre uzatımı ve/veya iş artışı yapıldığı, söz konusu yapım işlerinde süre uzatımı ve/veya iş artışı yapılmasına rağmen sigorta poliçelerinin süre ve bedel açısından zeyilname ile revize edilmediği görülmüştür.

Şartnamede açıkça belirtildiği üzere ödenen toplam hakediş tahakkuk tutarının (fiyat farkları dahil) poliçedeki sigorta bedelini aşması ve/veya poliçede öngörülen sigorta bitiş tarihinin süre uzatımı gibi bir durum sebebiyle aşılması halinde, zeyilname ile sigorta bedelinin artırılması ve/veya sigorta süresinin uzatılması gerekmektedir.

## **C) All Risk Sigorta Poliçelerinde Yapım İşleri Genel Şartnamesinde Belirtilen Oranların Üzerinde Muafiyet Oranlarına Yer Verilmesi**

İdare tarafından ihale edilen yapım işlerine ait all risk sigorta poliçelerinde Yapım İşleri Genel Şartnamesinde belirtilen uygulanabilecek azami muafiyet oranlarının üzerinde oranlar belirlendiği görülmüştür.

Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 9'uncu maddesinin 3'üncü fıkrasında; kıymetlerin sigortalanmasında tüm riskler için uygulanabilecek muafiyet oranının azami % 2 olabileceği belirtilmiştir. Deprem, sel, su baskını, toprak kayması ve terör riskleri için uygulanabilecek koasürans oranının azami % 20 olabileceği, bunun dışında kalan riskler için koasürans uygulanmayacağı düzenlenmiştir. Ayrıca muafiyet ve koasürans oranlarına isabet eden hasarların karşılanmasının yüklenicinin sorumluluğunda olduğu hükmüne yer verilmiştir.

Yapım işlerine yönelik all risk poliçeleri üzerinde yapılan incelemelerde, poliçelerin bir kısmının ilgili bentte belirtilen azami muafiyet oranından daha yüksek muafiyetler içerdiği, (b) bendinde belirtilen riskler haricinde başka riskler içinde koasürans uygulanmasını içeren hükümlerin bulunduğu, ayrıca bazı sigorta poliçelerinin Genel Şartname uyarınca taşınması gereken hükümleri karşılamadığı görülmüştür.

İdarenin yukarıda belirtilen hususları dikkate alarak all risk poliçelerini mevzuatta belirtilen çerçevede oluşturması ve kullanması gerekmektedir.

### **BULGU 7: Mal ve Hizmet Alımları ile Yapım İşlerinin Kısımlara Bölünerek Doğrudan Temin Yöntemi ile Gerçekleştirilmesi**

İdare tarafından 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 22'nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi kapsamında gerçekleştirilen mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin doğrudan temin limitinin altında kalmak amacıyla kısımlara bölünerek gerçekleştirildiği görülmüştür.

4734 sayılı Kanun'un "Temel ilkeler" başlıklı 5'inci maddesinde; İdareler; yapacakları ihalelerde rekabeti, eşit muameleyi ve kaynakların verimli kullanılmasını, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını sağlamakla sorumlu tutulmuştur. Aynı maddede, eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin kısımlara bölünemeyeceği ve 4734 sayılı Kanuna göre yapılacak ihalelerde, açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usullerinin temel usuller olduğu, diğer ihale usullerinin ise Kanun'da belirtilen özel hallerin gerçekleşmesi halinde kullanılabilmesi,

Aynı Kanun'un "Doğrudan Temin" başlıklı 22'nci maddesinde; Büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde bulunan idarelerin 2022 yılı için 218.395,00 TL 'yi aşmayan ihtiyaçlarının doğrudan temin yöntemi ile karşılanabileceği, bu yöntem ile yapılan alımlarda ihale komisyonu kurma ve 10'uncu maddede sayılan yeterlik kurallarını arama zorunluluğu bulunmaksızın ihale yetkilisince görevlendirilecek kişi veya kişiler tarafından piyasada fiyat araştırması yapılarak ihtiyaçların temin edileceği,

Hususları düzenlenmiştir.

4734 sayılı Kanuna göre çıkarılan Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği, Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği ve Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin "Temel İlkeler" başlıklı 4'üncü maddesinin üçüncü fıkralarında; eşik değerlerin ya da parasal limitlerin altında kalmak veya bu yönetmeliklerde yer alan diğer hükümlerin uygulanmasından kaçınmak amacıyla mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin kısımlara bölünemeyeceği

belirtilmiştir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "4734 Sayılı Kanunun 22'nci Maddesinin (d) Bendi Gereğince İhtiyaçların Temini" başlıklı 22'nci maddesine göre de; belirlenen parasal limitlere bağlı olarak yapılacak ihtiyaç teminlerinde, piyasada yapılan fiyat araştırması sonucunda öngörülen parasal limitin aşılabacağı tespit edilmesi halinde, ihtiyacın Kanun'un ilgili hükümlerine göre ihale yoluyla temin edilmesi gerekmektedir. Ayrıca, 4734 sayılı Kanunun 19'uncu maddesine göre açık ihale usulü ile temini gereken ihtiyacın, Kanunun 22'nci maddesinin (d) bendi için öngörülen parasal sınırların altında kalacak şekilde, adet bazında veya aynı ihale konusu içinde yer alabilecek nitelikteki mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin, kalemlere veya gruplara bölünmek suretiyle aynı Kanun'un 22'nci maddesinin (d) bendine göre temini, 4734 sayılı Kanun'un temel ilkelerine aykırılık teşkil ettiğinden, bu yönde uygulamaların sorumluluk doğuracağı hususuna dikkat edilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere; ihalelerde rekabeti ve eşit muameleyi, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasının önemini ve parasal limitlerin altında kalmak amacıyla alımların kısımlara bölünemeyeceği ilkelerini açıkça ortaya koymaktadır.

Yapılan incelemede; aşağıdaki tabloda örnek olarak gösterildiği üzere, 2022 yılında doğrudan temin yöntemiyle yapılan bazı mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin belirlenen parasal sınırların altında kalacak şekilde kısımlara bölüdüğü tespit edilmiştir.

**Tablo 9: Doğrudan Temin Yöntemi İle Kısımlara Bölünen İşler Tablosu**

Tarih	Sözleşme Tutarı (KDV Hariç) (TL)	İşin Adı
12.08.2022	145.304,16	BAKIM ONARIM VE YAPIM İŞLERİ
15.11.2022	156.043,78	
6.10.2022	250.784,64	
27.10.2022	150.470,78	
15.11.2022	100.429,96	
31.05.2022	247.882,04	
27.10.2022	243.818,40	
3.08.2022	95.785,80	BAKIM/ONARIM VE TADİLAT İŞLERİ
12.08.2022	65.308,50	
17.08.2022	227.563,84	
25.01.2022	63.296,50	BELEDİYE OTOMASYON YAZILIM YILLIK BAKIM
9.03.2022	77.976,46	
12.05.2022	77.976,46	
18.07.2022	77.976,46	
13.09.2022	77.976,46	
10.11.2022	77.976,46	
16.08.2022	241.014,48	

26.09.2022	251.884,20		
27.06.2022	217.695,00	BRANDA BASKI AFİŞ	
5.07.2022	232.208,00		
15.03.2022	104.493,60		
15.03.2022	127.714,40	BRANDA BASKI AFİŞ VE ASILMASI	
5.07.2022	136.422,20		
22.08.2022	203.182,00	ÇEVRE DÜZENLEME İŞLERİ YAPIM İŞİ	
22.08.2022	220.597,60		
10.11.2022	237.432,68		
7.07.2022	252.832,32	DAMPER BAKIM VE ONARIM GİDERLERİ	
7.07.2022	252.832,32		
28.04.2022	253.513,08	ELEKTRİK MALZEMELERİ ALIMI	
18.07.2022	212.447,79		
25.03.2022	85.044,13		
15.08.2022	109.428,02	FİBER OPTİK BACA KAPAĞI DEĞİŞİMİ	
26.09.2022	143.098,18		
24.06.2022	244.638,68	HEDİYE AMAÇLI TAŞINIR ALIMI	
29.04.2022	249.320,76		
18.05.2022	215.685,73		
23.05.2022	214.942,84		
30.05.2022	244.638,68		
27.06.2022	243.468,16		
31.08.2022	245.809,20		
9.03.2022	245.809,20		
29.04.2022	244.638,68		
27.06.2022	249.788,97		
27.06.2022	243.468,16		
28.07.2022	243.818,40		
31.08.2022	245.809,20		
9.03.2022	244.638,68		
9.03.2022	251.945,68		
9.03.2022	243.818,40		
24.06.2022	243.818,40		
27.06.2022	249.320,76		
27.06.2022	243.351,11		
28.06.2022	244.638,68		
28.07.2022	245.809,20		
28.07.2022	240.893,02		
31.08.2022	234.104,00		
31.08.2022	234.104,00		
31.08.2022	238.013,20		
20.10.2022	243.818,40		ORGANİZASYON HİZMET ALIMI
9.03.2022	168.350,80		
27.04.2022	224.080,72		
7.06.2022	242.657,36		
16.06.2022	186.985,50		
15.08.2022	232.788,52		
7.10.2022	193.313,16		
29.04.2022	235.691,12		
30.05.2022	244.979,44		
28.07.2022	232.208,00		
31.08.2022	220.597,60		
15.08.2022	249.240,46		
14.10.2022	245.559,96		
1.03.2022	214.792,40		



29.04.2022	238.013,20	
30.05.2022	226.402,80	
30.05.2022	235.691,12	
30.05.2022	197.376,80	
30.05.2022	229.885,92	
31.05.2022	243.818,40	
31.05.2022	240.335,28	
27.06.2022	234.530,08	
29.06.2022	238.013,20	
28.07.2022	238.013,20	
28.07.2022	245.809,20	
31.08.2022	241.496,32	
31.08.2022	238.013,20	
31.08.2022	231.046,96	
31.08.2022	240.335,28	
20.09.2022	229.885,92	
29.09.2022	222.919,68	
30.09.2022	236.852,16	
25.05.2022	44.119,52	
3.11.2022	236.852,16	
12.04.2022	124.368,48	PATLATMA HİZMET ALIMI İŞİ
17.05.2022	126.416,16	
6.09.2022	128.417,75	
2.03.2022	115.813,74	TELİF HAKKI HİZMET ALIMI
4.08.2022	185.766,40	
1.11.2022	232.208,00	
9.03.2022	227.563,84	
9.03.2022	148.160,90	TEMİZLİK MALZEMELERİ
23.03.2022	254.991,93	
25.04.2022	254.060,47	
18.08.2022	234.412,54	

Bu itibarla; mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun temel ilkelerine uygun olarak gerçekleştirilmesi, açık ihale usulü ile karşılanması gereken ihtiyaçların, kısımlara bölünerek doğrudan temin yöntemiyle gerçekleştirilmemesi gerekmektedir.

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

## 8. EKLER

### EK-1: BULGULARA İLİŞKİN İZLEME TABLOSU

<b>Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu</b>			
<b>Bulgu Adı</b>	<b>Yıl/Yıllar</b>	<b>İdare Tarafından Yapılan İşlem</b>	<b>Açıklama</b>
Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması	2021	Yerine Getirilmedi	Diğer bulgular Bulgu 3'de bulgu konusu edilmiştir.