



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

SAKARYA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

2021 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ekim 2022



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	10
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	11
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	11
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	11
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	14
7.	DENETİM BULGULARI.....	14
8.	EKLER.....	32

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu	3
Tablo 2: 2021 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	4
Tablo 3: 2021 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	5
Tablo 4: 2021 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri.....	6
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2019-2021) Seyri.....	7
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler	8
Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler	8

KISALTMALAR

AŞ	Anonim Şirketi
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
ÇTV	Çevre ve Temizlik Vergisi
SAKBİS	Sakarya Bilgi Sistemi
SASKİ	Sakarya Su ve Kanalizasyon İdaresi
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
ÜFE	Üretici Fiyat Endeksi

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Belediyeye Ait Taşınmazların Değer Tespitlerinin Yapılmaması
2. Tahsisli Taşınmazlara İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması
3. Tapuda Kayıtlı Olan Bazı Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında Yer Almaması
4. Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Eksik Ayrılması

B. Diğer Bulgular

1. Bağlı Kurulardan Alacak Tutarları ile Borçlu İdare Kayıtlarının Uyuşmaması
2. Duran Varlıklar Amortisman Defterinin Tutulmaması
3. Eysel Katı Atık Hizmetlerine İlişkin Ücret Tarifesinin Belirlenmemesi ve Bu Ücretlerin Tahakkuk ve Tahsilinin Yapılmaması
4. Sözleşmeli Kadrosunda Çalışan Personelin Müdür Olarak Görevlendirilmesi
5. Zamanında Belediyeye Ödenmeyen Kira Alacaklarına İlişkin Hukuki Sürecin Başlatılmaması
6. Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması
7. Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Alınmaması
8. Kiralarını Ödememelerine Rağmen Kiracıların Sözleşmelerinin Feshedilmemesi ve İhale Yasaklısı Yapılmamaları

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 adet birim belirlenmiştir. Bunlar; Özel Kalem Müdürlüğü, Hukuk Müşavirliği, Teftiş Kurulu Başkanlığı İç Denetim Birim Başkanlığı ve Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Daire Başkanlığı'dır. Doğrudan Başkana bağlı diğer birim olan Genel Sekreterlik idarenin en önemli icra organıdır.

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	1.618	466
Sözleşmeli Personel	-	55
Kadrolu İşçi	825	209
Geçici İşçi	-	77
Toplam	2.443	807
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel		1.506

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

Sakarya Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü, Büyükşehir Belediyesine bağlı olarak büyükşehir belediye sınırları içerisinde 2560 sayılı 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 veya dolaylı hissedarı olduğu toplam 8 adet 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 2021 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2021 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

E-Kod1	Giderin Türü	Geçen Yılandan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Eklene / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	0,00	95.396.000,00	4.425.776,47	99.821.776,47	89.008.733,19	10.813.043,28	0,00
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	14.196.000,00	724.587,38	14.920.587,38	13.727.659,70	1.192.927,68	0,00
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	6.673.000,00	388.687.000,00	44.674.722,49	440.034.722,49	377.047.226,33	27.679.261,47	35.308.234,69
04	Faiz Giderleri	0,00	18.000.000,00	26.226.500,77	44.226.500,77	44.226.500,77	0,00	0,00
05	Cari Transferler	3.276.000,00	31.477.000,00	47.426.641,49	82.179.641,49	79.227.104,86	1.666.769,45	1.285.767,18
06	Sermaye Giderleri	53.463.000,00	378.834.000,00	-95.530.752,49	336.766.247,51	286.651.266,08	11.541.695,68	38.573.285,75
07	Sermaye Transferleri	0,00	4.400.000,00	34.475.000,00	38.875.000,00	38.875.000,00	0,00	0,00
08	Borç Verme	0,00	10.000,00	-10.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09	Yedek Ödenek	0,00	49.000.000,00	-48.747.462,81	252.537,19	0,00	252.537,19	0,00
Toplam		63.412.000,00	980.000.000,00	13.665.013,30	1.057.077.013,30	928.763.490,93	53.146.234,75	75.167.287,62

Sakarya Büyükşehir Belediyesinin 2021 mali yılı bütçesi ile 980.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup 63.412.000,00 TL önceki yıldan devreden 13.665.013,30 TL yıl içinde eklene ödenekle birlikte 2021 yılı ödenek toplamı 1.057.077.013,30 TL olmuştur. Yıl içinde 928.763.490,93 TL bütçe gideri yapılmış, 53.146.234,75 TL ödenek iptal edilmiş, kalan 75.167.287,62 TL ödenek ise 2022 yılına devretmiştir.

Büyükşehir Belediyesinin 2021 yılı Bütçesi “(A) Ödenek Cetvelinde” 980.000.000,00 TL ödenek, “(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması” cetvelinde ise 900.000.000,00 TL gelir tahmini öngörülmüş olup gider bütçesindeki ödenek toplamı ile gelir bütçesinde tahmin edilen gelir toplamı arasındaki fark, Finansmanın Ekonomik Sınıflandırılması Cetvelindeki borçlanma, borç ödemeleri ve likidite amaçlı banka hesabında tutulan nakit karşılığı ile gösterilen 80.000.000,00 TL ile giderilmiş olup bütçe denkliliği sağlanmıştır.

Tablo 3: 2021 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	20.000.000,00	12.331.875,84	-60.196,41	12.271.679,43	61,36
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	139.322.000,00	115.878.568,04	-1.029.573,13	114.848.994,91	82,43
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	55.820.000,00	22.460.590,95	0,00	22.460.590,95	40,24
05- Diğer Gelirler	573.982.000,00	697.865.583,91	-313.634,10	697.551.949,81	121,53
06- Sermaye Gelirleri	110.771.000,00	22.666.262,65	-529.920,00	22.136.342,65	19,98
08-Alacaklardan Tahsilat	505.000,00	1.796.087,05	0,00	1.796.087,05	355,66
09- Red ve İadeler	-400.000,00	0,00	0,00	0,00	-
Toplam	900.000.000,00	872.998.968,44	-1.933.323,64	871.065.644,80	96,79

Buna göre 2021 yılında net bütçe geliri %96,79 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri (%61,36), teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (%82,49) olarak tahmin aralığı içerisinde gerçekleşmiş; sermaye gelirleri (%19,98) ile alınan yardım ve bağışlar(%40,24) beklenenin altında, diğer gelirler (%121,53) ile alacaklardan tahsilatlar (%355,66) ise beklenenin çok üstünde gerçekleşmiştir.

Tablo 4: 2021 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	95.396.000,00	89.008.733,19	93,30
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	14.196.000,00	13.727.659,70	96,70
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	388.687.000,00	377.047.226,33	97,01
04- Faiz Gideri	18.000.000,00	44.226.500,77	245,70
05- Cari Transferler	31.477.000,00	79.227.104,86	251,70
06- Sermaye Giderleri	378.834.000,00	286.651.266,08	75,67
07- Sermaye Transferleri	4.400.000,00	38.875.000,00	883,52
08- Borç Verme	10.000,00	0,00	-

09- Yedek Ödenekler	49.000.000,00	0,00	-
Toplam	980.000.000,00	928.763.490,93	94,77

Buna göre 2021 yılında bütçe giderleri %94,77 seviyesinde gerçekleşmiştir. Cari Transferler ödeneklerinde başlangıç bütçesinde öngörülen tutarın %251,70 fazlası, Sermaye Transferleri ödeneklerinde başlangıç bütçesinde öngörülen tutarın %883,52 fazlası, Faiz Giderleri ödeneklerinde başlangıç bütçesinde öngörülen tutarın %245,70 fazlası gerçekleşmiştir.

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

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

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2019 Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2020-2019 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	9.242.255,25	6.680.284,70	12.331.875,84	-27,72	84,60
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	79.826.204,85	56.135.907,93	115.878.568,04	-29,68	106,43
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	23.563.204,85	7.311.080,06	22.460.590,95	-68,97	207,21
Diğer Gelirler	368.815.400,93	480.768.690,79	699.661.670,96	30,35	45,52
Sermaye Gelirleri	1.440.989,05	3.963.583,01	22.666.262,65	175,06	471,86
Toplam	482.888.416,88	554.859.546,49	872.998.968,44	14,90	57,34
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	-3.271.149,81	-1.611.361,07	-1.933.323,64	-50,74	19,98
Net Toplam	479.617.267,07	553.248.185,42	871.065.644,80	15,35	57,45

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2021 yılında gelirler bir önceki yıla göre 317.817.459,38 TL'lik (%57,45) artış göstermiştir. Bu çerçevede; vergi gelirlerinde 5.651.591,14 TL (%84,60), teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinde 59.742.660,11 TL (%84,60), alınan bağış ve yardım ile özel gelirlerde 15.149.510,89 TL (%207,21), diğer gelirlerde 217.096.893,12 TL (%45,52) ve sermaye gelirlerinde 18.702.679,64 TL (%471,86) tutarlarındaki artışla tüm kalemlerde artış gerçekleştiği görülmüştür.

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

Bütçe Giderinin Çeşidi	2019 Yılı (TL) (A)	2020 Yılı (TL) (B)	2021 Yılı (TL) (C)	2019-2020 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2021-2020 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	69.483.959,96	78.012.252,68	89.008.733,19	12,27	14,10
SGK Devlet Prim Giderleri	10.896.893,87	12.288.011,80	13.727.659,70	12,77	11,72
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	225.387.512,49	278.334.747,55	377.047.226,33	23,49	35,47
Faiz Giderleri	24.195.540,34	25.324.016,48	44.226.500,17	4,66	74,64
Cari Transferler	21.276.146,34	52.219.603,63	79.227.104,86	145,44	51,72
Sermaye Giderleri	114.396.519,46	149.861.130,23	286.651.266,08	31,00	91,28
Sermaye Transferleri	1.437.001,00	900.000,00	38.875.000,00	-37,37	4219,44
Toplam	467.073.573,46	596.939.762,37	928.763.490,33	27,80	55,59

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2021 yılında 2020 yılına göre 331.823.727,96 TL (%55,59) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2021 yılında personel giderlerinin 10.996.480,51 TL (%14,10), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 1.439.647,90 TL (%11,72) arttığı görülmektedir. Mal ve hizmet alım giderlerinde 98.712.478,78 TL'lik (%35,47), faiz giderlerinde 18.902.483,69 TL'lik (%74,64), cari transferlerde 27.007.501,23 TL'lik (%51,72) artış olmuştur. Sermaye giderlerinde ise 136.790.135,85 TL'lik (%91,28) sermaye transferlerinde 37.975.000,00 TL'lik (%4219,44) bir artış olmuştur. Söz konusu ödeneklerdeki artışlar büyük oranda 2021 yılı içerisinde küresel boyutta yaşanan salgın hastalığa ilişkin bazı tedbirlerin devam etmesinden dolayı yapılan mal ve hizmet alımları ile transferlerden ve yıl içerisinde yapılan yatırımlardan kaynaklanmıştır.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2021 yılı Faaliyet Gideri 655.358.067,13 TL, Faaliyet Geliri 963.228.157,50 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 307.870.090,37 TL olarak gerçekleşmiştir.

Sakarya Büyükşehir 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	37.457.122,00	37.457.122,00	100
2	SASAY	16.700.000,00	16.700.000,00	100
3	SAKARYA BÜYÜK. SERA A.Ş.	10.416.088,88	9.374.480,00	90
4	SAKARYA BÜYÜK. FİDANCILIK A.Ş.	10.000.000,00	4.500.000,00	45
5	AGDAŞ	10.545.000,00	1.222.817,18	11,60
6	SAKARYA ÜNV.TEKNOLOJİ GELİŞTİRME BÖLGELERİ 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. ŞTİ.	200.000,00	198.000,00	99
		SAKARYA BÜYÜK. SERA A.Ş.	10.416.088,88	1.041.608,88	10
		SAKARYA BÜYÜK. FİDANCILIK A.Ş.	10.000.000,00	1.500.000,00	15
2	SASAY	UZMAN DESTEK LTD. ŞTİ.	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 sonuçlandırılmıştır.

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

Kamu idaresinin mali 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, mali bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür.

Görev ve yetkileri çerçevesinde, malî yönetim ve kontrol süreçlerine ilişkin standartlar ve yöntemler Hazine ve Maliye Bakanlığınca, iç denetime ilişkin standartlar ve yöntemler ise İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenir, geliştirilir ve uyumlaştırılır. Bunlar ayrıca, sistemlerin koordinasyonunu sağlar ve kamu idarelerine rehberlik hizmeti verir.

31.12.2005 tarihli ve 26040 (3. Mükerrer) sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esasların 5’inci maddesinde, iç kontrol standartlarının, merkezi uyumlaştırma görevi çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından belirlenip yayımlanacağı, kamu idarelerinin, malî ve malî olmayan tüm işlemlerinde bu standartlara uymakla ve gereğini yerine getirmekle yükümlü bulunduğu, ayrıca Kanun’a ve iç kontrol standartlarına aykırı olmamak koşuluyla, idarelerce görev alanları çerçevesinde her türlü yöntem, süreç ve özellikli işlemlere ilişkin standartlar belirlenebileceği belirtilmiştir.

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanarak 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ile kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla 18 standart ve bu standartlar için gerekli 79 genel şart belirlenmiştir.

İdarede Stratejik Yönetim Şube Müdürlüğü tarafından yürütülen “Kamu İç Kontrol Standartları” ile ilgili çalışmalara Haziran 2009’da başlanmıştır. İç kontrol sistemi standartlarına ilişkin bir durum analizi yapılmış ve buna göre “İç Kontrol Eylem Planı” hazırlanarak 2009 Kasım ayında Maliye Bakanlığı’na gönderilmiştir. Sakarya Büyükşehir Belediyesi İç Kontrol Standartları Eylem Planı; 02.12.2013 tarihli ve 10775 sayılı Genelge gereğince her yıl güncellenerek Hazine ve Maliye Bakanlığına gönderilmektedir.

Hazine ve Maliye Bakanlığının "Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği" ve Hazine ve Maliye Bakanlığının 02.12.2013 tarihli ve 10775 sayılı genelgesi ile kamu idarelerinden mevcut iç kontrol eylem planlarını gerekli gördüklerinde üst yöneticinin onayıyla revize etmeleri istenmiştir. İç kontrol standartları uyum eylem planı her yıl incelenerek üst yönetimin onayıyla revize edilmektedir. Bu doğrultuda İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planı; 2018 yılında

yapılması planlanan eylemleri belirleyerek revize edilmiştir. Revize edilen plan başkan oluru alınarak Maliye Bakanlığına gönderilmiş ve İdarenin internet sitesinde yayınlanmıştır.

Etik kuralları içeren etik sözleşmesi tüm personele imzalatılmıştır ve dosyalarında mevcuttur. Göreve yeni başlayan personellere de imzalatılmaktadır. İdarede Etik Komisyonu teşkil edilmiş olup internet sitesinde bilgileri mevcuttur.

İç kontrol sistemini uygulamak üzere iç kontrol yönetim sistemi örgütlenmesi gerçekleştirilmiştir. Bu doğrultuda sistemi izleyen tüm yöneticilerin yanı sıra tüm birimlerde iç kontrol sistemi birim temsilcileri görevlendirilmiştir.

Birimlerin görev tanımlarının yazılı olduğu Sakarya Büyükşehir Belediye Meclisi onaylı “Birim Yönetmelikleri” yürürlükte olup gerekli görülen durumlarda güncellemeleri yapılmaktadır. Tüm birimlerin “Birim Prosedürleri” ve tüm birimlerde çalışan personelin “Görev Tanımları” hazırlanmıştır. Birimlerde gerçekleştirilen faaliyetlere ilişkin bilgileri içeren “Kamu Hizmet Envanteri ve Kamu Hizmet Standartları Tabloları” hazırlanmış olup internet sitesine konulmuştur. Tablolar iki ayda bir güncellenerek valiliğe gönderilmektedir.

Belediyenin misyonu ve vizyonu belirlenerek katılımcı bir yaklaşım ile 2020-2024 Stratejik Planı hazırlanmıştır. Stratejik Plan’da yer alan amaçlara ilişkin ölçülebilir, ulaşılabilir ve süreli performans göstergeleri, faaliyet ve projeler belirlenerek performans programı oluşturulmaktadır. Bu performans programına bağlı olarak bütçe tasarıları hazırlanmakta ve onaylanması için meclise sunulmaktadır. Bu amaç ve hedeflere ne kadar ulaşıldığının izlenmesi amacıyla faaliyet raporları hazırlanmaktadır. Tüm bu plan ve raporlar internet sitesi üzerinden kamuoyuyla paylaşılmaktadır.

İç kontrol standartları uyum eylem planının risklerin değerlendirilmesi ve kontrol faaliyetleri şartları kapsamında kurumdaki birimlere ait risklerin belirlenmesi, analiz edilmesi ve önlenmesi amacıyla risk yönetim çalışmaları başlatılmıştır. Bu doğrultuda 02.12.2015 tarihinde kalite yönetim sistemi birim temsilcilerine yönelik eğitim verilmiştir. “Birim Faaliyetleri Risk Analiz ve Önleme Formu” oluşturulmuş ve birimlere gönderilmiştir.

Tüm evraklar, “Belediyelerde Dosyalama ve Kodlama İşlemlerinde Uygulanacak Usul ve Esaslar” genelgesine göre kayıt altına alınmakta ve dosyalanmaktadır. Kurumdaki kayıt ve dosyalama sistemi gelen vergiden evrak ile idare içi haberleşmeyi kapsamaktadır. Gelen ve giden evrak ile idare içi haberleşmeyi kapsayacak kayıt ve dosyalama sistemi elektronik ortamda (SAKBİS Modülü) faaliyet göstermektedir. Belediyenin elektronik ortamdaki

modülleri üzerinden yapılan iş ve işlemler otomatik olarak sınıflandırılmakta, yedeklenmekte ve korunmaktadır. Bu modüllerin dışında gerçekleşen yazılı kayıtlar için birimler kendi bünyelerinde fiziki arşivlere sahiptirler. Sanal ortamdaki verilerin korunması ve yedeklenmeleri için yıllık yapılan iç denetimlerde konu olarak ele alınmaktadır.

İdarenin tüm birimlerinde ortak standartlara dayalı ve sürekli izlenen bir iç kontrol sistemi bulunmaktadır. Birimler senede bir kez iç kontrol sistemi denetiminden geçmektedir. Belediye İç Kontrol Sistemi Stratejik Yönetim Şube Müdürlüğü tarafından sürekli izlenerek hazırlanan “İç Kontrol Uyum Eylem Planı Raporu” üst yönetime sunulmaktadır. İç kontrolün değerlendirilmesi sonucunda yapılması gereken eylemler belirlenerek iç kontrol uyum eylem planı revize edilmektedir. Revize edilen “İç Kontrol Uyum Eylem Planı” ve “İç Kontrol Uyum Eylem Planı Raporu” başkan onayından sonra Hazine ve Maliye Bakanlığı’na gönderilmektedir.

Sakarya Büyükşehir Belediyesinin norm kadrosunda beş iç denetçi kadrosu ihdas edilmesine rağmen, idare de bir iç denetçi görevlendirilmiştir. Diğer taraftan; İç denetim kapsamında herhangi bir iç denetim faaliyetinin yapılmadığı ve 2021 yılı için İç Denetim Raporu düzenlenmediği tespit edilmiştir. Kurumda görevli olan iç denetçi, denetim faaliyetlerinden ziyade belediye personelinin eğitimine katkı sunmaktadır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Sakarya Büyükşehir Belediyesinin 2021 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

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

BULGU 1: Belediyeye Ait Taşınmazların Değer Tespitlerinin Yapılmaması

Sakarya Büyükşehir Belediyesinin mülkiyetinde yer alan taşınmazların değerlendirme işlemlerinin yapılmadığı dolayısıyla da 250- Arazi ve Arsalar, 251- Yer Altı ve Yerüstü Düzenleri, 252- Binalar, 500- Netdeğer/Sermaye Hesaplarının gerçek değerleri ile mali tablo ve raporlarda yer almadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Taşınır ve taşınmaz işlemleri" başlıklı 44'üncü maddesinde kamu idarelerinin taşınmazlarının kaydına ilişkin usul ve esasların çıkarılacak yönetmelik ile belirleneceği belirtilmiştir. Buna istinaden 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik çıkarılmıştır.

Yönetmelik'in "Kayıt ve kontrol işlemleri" başlıklı 5'inci maddesinin 2'nci fıkrasında;

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

a) Ek 1'deki Kayıt Planının "Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar" başlığı altında yer alan taşınmazlardan maliyet ve rayiç bedeli belirlenemeyen taşınmazlar,

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

c) Ek 1'deki Kayıt Planının "Orta Malları" başlığı altında yer alan taşınmazlar,

ç) Ek 1'deki Kayıt Planının "Genel Hizmet Alanları" başlığı altında yer alan taşınmazlar,

d) Bakanlık tarafından iz bedeli ile takip edilmesine karar verilen taşınmazlar, iz bedeli üzerinden kayıtlara alınır." hükmü yer almaktadır.

Mezkur Yönetmelik'in Geçici 1'inci maddesinde ise hükümlerine yer verilen 5'inci madde uyarınca yapılması gereken işlemlerin 31.12.2017 tarihine kadar tamamlanması gerektiği ifade edilmiştir.

Ancak idare tarafından mülkiyetinde yer alan taşınmazlara ilişkin mevzuat hükümlerinde belirtilen değerler esas alınarak kayıt yapılmadığı görülmüştür.

Sonuç olarak idarenin mülkiyetinde yer alan taşınmazların, Yönetmelik hükümlerinde belirtilen değerler esas alınarak kayıtlara alınmaması halinin mevzuat hükümlerine uyarlı olmadığı ve söz konusu durumun mali tabloların doğruluğunu ve güvenilirliğini de etkileyebileceği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında bulguda belirtildiği üzere işlem yapıldığı anlaşılmıştır. Ancak uygulama 2022 yılı içinde yapıldığından 2021 yılı mali tablolarına bir etkisi bulunmamaktadır.

BULGU 2: Tahsisli Taşınmazlara İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması

Sakarya Büyükşehir Belediyesinin tahsis ettiği ve tahsisli kullandığı taşınmazların muhasebe kayıtlarında yer almadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 250 Arazi ve Arsalar Hesabının işleyişine ilişkin 189 uncu maddesinde; Tahsise konu edilen arazi ve arsalar, tahsis edilen kamu idaresine hizmet veren muhasebe birimince kayıtlı değeri üzerinden bu hesaba borç, 500-Net Değer Hesabına alacak kaydedileceği, 252 Binalar Hesabının işleyişine ilişkin 193 üncü maddesinde; Tahsise konu edilen binalar tahsis edilen kamu idaresine hizmet veren muhasebe birimince kayıtlı değeri üzerinden bu hesaba borç, 500-Net Değer Hesabına alacak kaydedileceği ve Ayrıca, varlığa ilişkin ayrılmış amortisman tutarının 500-Net Değer Hesabına borç, 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak kaydedileceği belirtilmiştir.

Kamu idaresinin, Yönetmelik gereği yapacağı kayıtlar için kullanacağı hesaplar da Mahalli İdareler Detaylı Hesap Planında, tahsis ettiği taşınmazlar için ilgisine göre; 250.02, 251.02 ve 252.02 Kamu İdaresinin Tahsis Ettiği Taşınmazlar Hesaplarının, 500.11 Tahsis Edilen Taşınmazlar Hesabı ve 500.13 Tahsis Edilen Taşınmazlar İçin Ayrılmış Amortisman Tutarları Hesabının; Tahsisli olarak kullandığı taşınmazlar için ise 250.03, 251.03 ve 252.03 Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar Hesapları ile 500.12 Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar hesabının kullanılacağı belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde taşınmazların yönetimi ve kontrolü için, idarelerce tahsisli kullanılan ve tahsis edilen taşınmazlarla ilgili farklı bir kayıt düzeni bulunmakta ve bu şekilde kullanılan taşınmazlarla ilgili yapılacak kayıtlarında buna uygun olarak tutulması gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde idarenin tahsis ettiği 26 adet taşınmaz için 500.11 Tahsis Edilen Taşınmazlar Hesabı ile 500.13 Tahsis Edilen Taşınmazlar İçin Ayrılmış Amortisman Tutarları Hesabının kullanılmadığı, 83 adet tahsisli kullanılan taşınmaz için ise 250.03, 251.03 ve 252.03 Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar Hesapları ile 500.12 Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar hesabının kullanılmadığı bu nedenle de tahsisli taşınmaz kullanımına ilişkin kurum mali tablolarının eksik bilgi içerdiği değerlendirilmektedir.

BULGU 3: Tapuda Kayıtlı Olan Bazı Taşınmazların Muhasebe Kayıtlarında Yer Almaması

Sakarya Büyükşehir Belediyesi adına tapuda kayıtlı olan bazı taşınmazların, mevzuat hükümlerine uygun şekilde kayıtlara alınmadığı ve mali tablolarda bulunmadığı tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 44'üncü maddesinde kamu idarelerine ait taşınmazların kaydına ilişkin usul ve esasların çıkarılacak yönetmelikle belirleneceği belirtilmiş ve buna istinaden 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik çıkarılmıştır.

İlgili Yönetmelik'in "Kayıt ve Kontrol İşlemleri" başlıklı 5'inci maddesinin 2'nci fıkrasında;

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

a) *Ek 1'deki Kayıt Planının "Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar" başlığı altında yer alan taşınmazlardan maliyet ve rayiç bedeli belirlenemeyen taşınmazlar, ... iz bedeli üzerinden kayıtlara alınır."* Denilmektedir.

Aynı Yönetmelik'in Geçici 1'inci maddesinde mevcut taşınmazların kaydına ilişkin işlemlerle ilgili olarak; *"Yönetmeliğin 5'inci maddesinin ikinci fıkrasına göre maliyet bedeli veya rayiç değerleri üzerinden muhasebe kayıtlarına alınması gereken taşınmazlar bu değerler*

üzerinden kayıtlara alınincaya kadar emlak vergi değerleri üzerinden ve aşağıdaki şekilde kayıtlara alınır: a) Taşınmazların fiili envanteri emlak vergi değerleri üzerinden kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerince, mevcut kullanım şekilleri esas alınarak en geç 30/9/2014 tarihine kadar tamamlanır ve bu Yönetmelik ekinde yer alan formlara ve icmal cetvellerine kaydedilir. b) Fiili envanteri yapılan taşınmazlara ait bilgiler muhasebe kayıtları yapılmak üzere ilgili muhasebe birimlerine verilir. Muhasebe birimleri, kayıtlı taşınmazları ilgili hesaplardan 1/10/2014 tarihi itibarıyla çıkarır ve aynı tarihte fiili envanter bilgileri üzerinden muhasebe kayıtlarını yapar. Yönetmeliğin 5'inci maddesine göre yapılması gereken işlemler 31/12/2017 tarihine kadar tamamlanır." hükmü yer almaktadır.

Yönetmelik'in 7'nci maddesinde de idarenin tapu kütüğünde adına tescilli olan taşınmazların Tapuda Kayıtlı Olan Taşınmazlar Formunda yer alması gerektiği ve bunlara dayanarak taşınmaz icmal cetvellerinin hazırlanacağı belirtilmiştir. Yapılan incelemede; İdare adına tapuda kayıtlı olan bazı taşınmazların mevzuatın öngördüğü şekilde kayıtlara alınmadığı bunun sonucunda da 250- Arazi ve Arsalar, 251- Yer Altı ve Yerüstü Düzenleri, 252- Binalar, 500- Netdeğer/Sermaye Hesaplarının gerçeği yansıtmadığı görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında bulguda belirtildiği üzere işlem yapıldığı anlaşılmıştır. Ancak uygulama 2022 yılı içinde yapıldığından 2021 yılı mali tablolarına bir etkisi bulunmamaktadır.

BULGU 4: Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Eksik Ayrılması

Sakarya Büyükşehir Belediyesi mali tabloları incelendiğinde, Belediye bünyesinde istihdam edilen işçiler için ayrılması gereken kıdem tazminatı karşılıklarının eksik ayrıldığı tespit edilmiştir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Temel kavramlar" başlıklı 5'inci maddesiyle; dönemsellik kavramı, "kamu idarelerinin faaliyetleri, belirli dönemlerde raporlanır ve her dönemin faaliyet sonuçları diğer dönemlerden bağımsız olarak saptanır" ve ihtiyatlılık kavramı, "muhasebe uygulamasında muhtemel risklere ve olaylara karşı bu Yönetmelikte belirtilen durumlarda karşılık ayrılır" şeklinde tanımlanmıştır.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 372 Kıdem Tazminatı Karşılığı hesabına ilişkin düzenlemeler getiren "Hesabın niteliği" başlıklı 291'inci maddesinde; "Kıdem tazminatı karşılığı hesabı, ilgili mevzuatı uyarınca belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılan ve faaliyet

dönemi içinde ödeneceği öngörülen kıdem tazminatları karşılıklarının izlenmesi için kullanılır.” denilmektedir.

Aynı Yönetmelik'in 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı hesabına ilişkin düzenlemeler getiren “Hesabın niteliği” başlıklı 342'nci maddesinde; “*Kıdem tazminatı karşılığı hesabı, ilgili mevzuatı uyarınca belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılan uzun vadeli kıdem tazminatları karşılıklarının izlenmesi için kullanılır.*” hükmü yer almaktadır.

İdarenin 2021 yılı mali tablolarında yapılan incelemede; kıdem tazminatı karşılıklarının bütçe rakamları baz alınarak tahmini bir tutar üzerinden ayrıldığı, 472 Kıdem tazminatı karşılığı hesabında 11.751.800,95 TL tutarında kayıt bulunduğu görülmüştür. İdare tarafından işçilerin çalışma süreleri dikkate alınarak yapılan çalışmada kıdem tazminatı yükü 93.345.933,44 TL olarak hesaplanmıştır. Dolayısıyla 472 Kıdem tazminatı karşılığı hesabına 81.594.132,49 TL tutarında eksik kayıt yapılmıştır. İdarenin mali tablolarda gerekli düzeltmeleri yapması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında bulguda belirtildiği üzere işlem yapıldığı anlaşılmıştır. Ancak uygulama 2022 yılı içinde yapıldığından 2021 yılı mali tablolarına bir etkisi bulunmamaktadır.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Bağlı Kurulardan Alacak Tutarları ile Borçlu İdare Kayıtlarının Uyuşmaması

Sakarya Büyükşehir Belediye Başkanlığı 2021 yılı bilançosunda yer alan, bağlı idaresi Sakarya Su ve Kanalizasyon İdaresine ilişkin alacak kayıtları, söz konusu İdarenin borç kayıtları ile uyuşmadığı tespit edilmiştir.

Kurum hesap ve işlemleri üzerinde yapılan incelemelerde, SASKİ'ye ait atık su kredisi ve SGK primlerinin Sakarya Büyükşehir Belediyesi paylarından kesildiği, yine bağlı kuruluş SASKİ'den ÇTV ve yol asfalt ücretine ait alacaklarının bulunduğu görülmekle birlikte, borçlu idare ile Kurum kayıtları arasında Kurum lehine 6.532.621,88 TL'lik bir fark olduğu, söz

konusu farkın bir kısım alacakların SASKİ muhasebe kayıtlarında yer almaması ile alacak-borç mahsuplaşmasına ait hatalı işlemlerden kaynaklandığı tespit edilmiştir.

Bu kapsamda; Sakarya Büyükşehir Belediye Başkanlığı ile Bağlı Kuruluşu Sakarya Su ve Kanalizasyon İdaresi muhasebe kayıtları arasında borç ve alacaklara ilişkin hesap mutabakatlarının yapılması, tespit edilen eksik ve hatalı kayıtların düzeltilmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Duran Varlıklar Amortisman Defterinin Tutulmaması

Sakarya Büyükşehir Belediyesi muhasebe kayıtlarına duran varlıkların amortismanına ilişkin bilgilerin kaydedildiği duran varlıklar amortisman defterinin tutulmadığı tespit edilmiştir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Tutulacak Diğer Defterler" başlıklı on sekizinci bölümünde yer alan "Duran Varlıklar Amortisman Defteri" başlıklı 491'inci maddesinde aynen;

"(1) Duran varlıkların amortismanına ilişkin bilgilerin kaydedildiği bu defter, duran varlıkların çeşitlerine göre bölümlere ayrılmak suretiyle tutulur.

(2) Kayda alınan duran varlıkların cinsi, nevi, miktarı, edinme tarihi, edinme değeri, amortisman oranına ilişkin bilgiler deftere sütun başlıklarına göre kaydedilir.

(3) Kayda alınan maddi olmayan duran varlıklara ilişkin bilgiler de yukarıdaki fıkra da açıklandığı şekilde bu deftere sütun başlıklarına göre kaydedilir.

(4) Maddi duran varlığın maliyetine eklenmesi gereken onarım ve değişiklik yapılması durumunda, maddi duran varlık yeni satın alınmış gibi değerlendirilerek onarım ve değişikliğin hangi duran varlıkla ilgili olduğu defterin "cinsi ve nevi" sütununda belirtilmek suretiyle kaydedilir.

(5) Daha sonraki yıllara ait amortisman ayırma işlemlerine ilişkin bilgiler, duran varlıklar tamamen amorti edilene kadar defterin sayfalarında yer alan ilgili sütunlara kaydedilerek izlenir.

(6) Kayıttan düşülmesi gereken maddi duran varlıklar defterin "satış veya terkin tarihi" sütununa, satıldığı veya terkin edildiği belirtilmek suretiyle kaydedilir." denilmektedir.

Görüleceği üzere duran varlıklar amortisman defterinin tutulması hem kanuni bir zorunluluk hem de mali tabloların doğru olması ve gerçeği yansıtması açısından gerekli bir durumdur.

Yukarıda belirtilen gerekçelerle duran varlıklar amortisman defterinin tutulması gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 3: Evsel Katı Atık Hizmetlerine İlişkin Ücret Tarifesinin Belirlenmemesi ve Bu Ücretlerin Tahakkuk ve Tahsilinin Yapılmaması

Evsel katı atık toplama, taşıma ve bertaraf ücretine Büyükşehir Belediyesi gelir tarifesinde yer verilmemiş, dolayısıyla söz konusu gelir kaleminin takip ve tahsili yapılamamıştır.

2872 sayılı Çevre Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 2'nci maddesine göre;

"...

Kirleten: Faaliyetleri sırasında veya sonrasında doğrudan veya dolaylı olarak çevre kirliliğine, ekolojik dengenin ve çevrenin bozulmasına neden olan gerçek ve tüzel kişileri,

...

Evsel katı atık: Tehlikeli ve zararlı atık kapsamına girmeyen konut, sanayi, işyeri, piknik alanları gibi yerlerden gelen katı atıkları,

..." ifade etmektedir.

Aynı Kanun'un "İlkeler" başlıklı 3'üncü maddesine göre; kirlenme ve bozulmanın önlenmesi, sınırlandırılması, giderilmesi ve çevrenin iyileştirilmesi için yapılan harcamaların kirleten veya bozulmaya neden olan tarafından karşılanması, kirletenin kirlenmeyi veya bozulmayı durdurmak, gidermek veya azaltmak için gerekli önlemleri almaması veya bu önlemlerin yetkili makamlarca doğrudan alınması nedeniyle kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılan gerekli harcamaların 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre kirletenden tahsil edilmesi gerekmektedir.

Ayrıca Kanun'un "İzin alma, arıtma ve bertaraf etme yükümlülüğü" başlıklı 11'inci maddesinde; büyükşehir belediyeleri ve belediyelerin evsel katı atık bertaraf tesislerini kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettiirmekle yükümlü oldukları, bu hizmetten yararlanan ve/veya yararlanacakların, sorumlu yönetimlerin yapacağı yatırım, işletme, bakım, onarım ve ıslah harcamalarına katılmakla yükümlü oldukları, bu hizmetten yararlananlardan, belediye

meclisince belirlenecek tarifeye göre katı atık toplama, taşıma ve bertaraf ücreti alınacağı ve tahsil edilen ücretlerin, katı atıkla ilgili hizmetler dışında kullanılmayacağı belirtilmiştir.

Atıksu Altyapı ve Evsel Katı Atık Bertaraf Tesisleri Tarifelerinin Belirlenmesinde Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesine göre;

"a) Abone: Su ve atıksu ve katı atık hizmetlerinden faydalanan ve/veya faydalanacak gerçek veya tüzel kişiyi,

...

c) Atık üreticisi: Faaliyetleri sonucu atık oluşumuna neden olan kişi ve/veya atığın bileşiminde veya yapısında bir değişikliğe neden olacak ön işleme, karıştırma veya diğer işlemleri yapan herhangi bir gerçek veya tüzel kişiyi,

ç) Atık sahibi: Atık üreticisini veya atığın sahibi olan gerçek ve tüzel kişileri,

...

e) Evsel katı atık idareleri: Büyükşehir belediyelerini, diğer belediyeleri ve belediye birliklerini,

...

ı) Kirleten öder ilkesi: Atıkların oluşturduğu veya oluşturması muhtemel çevresel kirlenme ve bozulmayı önlemek, sınırlandırmak, gidermek ve çevrenin iyileştirilmesini sağlamak için yapılan ve/veya yapılacak tüm yatırımların ve harcamaların kirletenler veya bozulmaya neden olanlar tarafından karşılanacağı ilkesini,

...

m) Ücret: 26/5/1981 tarihli ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun Mükerrer 44 üncü maddesi hükmü gereği çevre temizlik vergisi ile aynı Kanunun 87 nci maddesi uyarınca kanalizasyon harcamalarına katılma payı ve 2560 sayılı Kanunun 13 üncü maddesi uyarınca alınan kullanılmış suları uzaklaştırma bedelini de içerecek şekilde; atıksu ve evsel katı atık ile ilgili verilen tüm hizmetler karşılığında tam maliyet esaslı tarifeye göre belirlenen toplam sistem maliyetini karşılamak üzere evsel katı atık ve atıksu hizmetlerinden yararlananlar tarafından ödenmesi gereken parasal değeri" ifade etmektedir.

Aynı Yönetmelik'in "Faturalandırma" başlıklı 22'nci maddesinde; faturalandırmanın atıksu ve evsel katı atık hizmetlerine ait ücretlendirme yapılan hizmetin karşılığı olarak müstakilen, düzenli aralıklarla su faturaları üzerinden yapılacağı hüküm altına alınmıştır.

Ayrıca Yönetmelik'in "Uyum süreci" başlıklı Geçici 1'inci maddesinde; "26/10/2011 tarihi itibarıyla bu Yönetmeliğe, tarife belirleme, abonelik, sözleşme, teknik alt yapı eksiklikleri ile kendi aralarında maliyet ve bölüşüm hesabı yapmayanlar da dâhil olmak üzere, uyum sağlayamamış olan atıksu altyapı yönetimleri ve evsel katı atık idareleri, 31/12/2021 tarihine kadar bu Yönetmeliğe uyum sağlamakla yükümlüdürler" denilmek suretiyle uyum süresinde değişiklik yapılmış ve bu süre 31.12.2021 tarihine kadar tekrar uzatılmıştır.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümlerine göre; evsel katı atık idareleri, verdikleri evsel katı atık hizmetleri için belediye meclis kararı ile ücret tarifesi belirlemeli ve kirleten öder ilkesi gereği evsel katı atık toplama, taşıma ve bertaraf ücreti su faturaları üzerinden tahakkuk ettirilmeli ve tahsil edilen ücretler katı atıkla ilgili hizmetler dışında kullanılmamalıdır. Söz konusu ücretin su faturaları üzerinden tahsil edilmesi ise büyükşehirlerde su ve kanalizasyon idarelerinin görevidir.

İdarenin hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; uyum süresi 31.12.2021 tarihine kadar uzatılmış olsa da İdare tarafından il genelinde maliyet ve bölüşüm hesabı yapılarak evsel katı atık toplama, taşıma ve bertaraf maliyetlerinin belirlenmediği, evsel katı atık ücret tarifesine ilişkin herhangi bir belediye meclisi kararı alınmadığı ve SASKİ tarafından evsel katı atık ücreti adı altında bir tahsilatın yapılmadığı tespit edilmiştir.

İlgili kamu idaresi tarafından bulguya verilen cevapta; "2872 sayılı Çevre Kanunu'nun "İzin alma, arıtma ve bertaraf etme yükümlülüğü" başlıklı 11'inci maddesinde; büyükşehir belediyeleri ve belediyelerin evsel katı atık bertaraf tesislerini kurmak, kurdurmak, işletmek veya **işlettirmekle** yükümlü oldukları, bu hizmetten yararlanan ve/veya yararlanacakların, sorumlu yönetimlerin yapacağı yatırım, işletme, bakım, onarım ve islah harcamalarına katılmakla yükümlü oldukları, bu hizmetten yararlananlardan, belediye meclisince belirlenecek tarifeye göre katı atık toplama, taşıma ve bertaraf ücreti alınacağı ve tahsil edilen ücretlerin, katı atıkla ilgili hizmetler dışında kullanılmayacağı belirtilmiştir. Söz konusu maddeye istinaden Belediyemizce bertaraf yükümlülüğü ihale yoluyla özel bir firmaya işlettirilme suretiyle yerine getirilmiş olup 2021 yılı itibarıyla katı atıkla ilgili hizmetler için yapılan giderler düşüldükten sonra 7.928.549,22 TL fazladan gelir elde edilmiştir. Dolayısıyla 'kirleten öder' prensibiyle Belediyemizce kirletene yansıtılacak bir tutar bulunmamaktadır." denilmektedir.

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın Evsel Katı Atık Tarifeleri Hakkında 08.03.2022 tarihli görüş yazısında; "... Evsel katı atık ücretinin hesaplanmasına esas

olan toplam sistem maliyetinin temel bileşenleri ise mezkûr Yönetmelik uyarınca toplama, taşıma, aktarma, geri kazanım (kompost, yakma gibi), bertaraf (düzenli depo sahasının kurulması, işletilmesi, kapatılması, kapatma sonrası bakım ve gözetim) ve satış olup büyükşehir belediyelerinin sistemi bir bütün olarak değerlendirip bileşenleri dâhil toplam sistem maliyetini bu duruma göre hesaplayarak tahsil etmesi gerektiği, ancak büyükşehir belediyelerinin fiilen yürütmediği hizmetlerle ilgili (toplama ve taşıma) maliyet girdilerini (personel, malzeme, yakıt, amortisman, kredi ödemeleri vb.) bilmesinin mümkün olmayacağı, dolayısıyla büyükşehir ilçe belediyelerinin, fiilen yürüttükleri toplama ve taşıma temel bileşenleri için Çevre Kanunu'nun 11 inci ve Belediye Gelirleri Kanunu'nun 97 nci maddeleri uyarınca ayrıca ücret belirleyemeyeceği; buna karşın büyükşehir belediyelerinin, hizmeti fiilen yürüten ilgili ilçe belediyelerinden toplama ve taşıma temel bileşenleri için mezkûr Yönetmelik ve Kılavuz'a göre hesaplanacak maliyet bilgisini bir rapor olarak alabileceği, buna göre hesaplanarak tahsil edilecek ücretlerden her ilçe belediyesine toplama ve taşıma bedellerini aktarabileceği,..." hususu yer almıştır. İlgili bakanlığın benzer görüşleri de bulunmaktadır.

Sakarya Büyükşehir Belediyesinin, evsel katı atık ücretinin hesaplanmasında kendi katlandığı maliyetlerin dışında, ilçe belediyelerinin de (toplama ve taşıma) katlandıkları maliyetleri dikkate alan toplam sistem maliyetlerini belirlemesi, bu maliyetlere göre tarife oluşturması ve ilçe belediyelerine maliyetleri oranında tahsil edilen ücretlerden toplama ve taşıma bedellerinin aktarılması gerektiği değerlendirilmektedir.

Sonuç itibarıyla, evsel katı atık ücret tarifesine ilişkin belediye meclisi kararının alınması ve bu ücretin tahsil edilmesine yönelik işlemlerin yapılması gerekmektedir.

BULGU 4: Sözleşmeli Kadrosunda Çalışan Personelin Müdür Olarak Görevlendirilmesi

Sakarya Büyükşehir Belediyesi şube müdürlüğü kadroları üzerinde yapılan incelemelerde, mevzuata aykırı olarak sözleşmeli personel statüsünde istihdam edilen personelin, şube müdürü olarak görevlendirildiği tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49'uncu maddesinin 3'üncü fıkrasında; "Belediye ve bağlı kuruluşlarında, norm kadroya uygun olarak çevre, sağlık, veterinerlik, teknik, hukuk, ekonomi, bilişim ve iletişim, plânlama, araştırma ve geliştirme, eğitim ve danışmanlık alanlarında avukat, mimar, mühendis, şehir ve bölge plâncısı, çözümleyici ve programcı, tabip, uzman tabip, ebe, hemşire, veteriner, kimyager, teknisyen ve tekniker gibi uzman ve teknik personel yıllık sözleşme ile çalıştırılabilir. Sözleşmeli personel eliyle yürütülen hizmetlere

ilişkin boş kadrolara ayrıca atama yapılamaz. Bu personelin, yürütecekleri hizmetler için ihdas edilmiş kadro unvanının gerektirdiği nitelikleri taşımaları şarttır. Bu fıkra uyarınca sözleşmeli olarak istihdam edilecekler ödenecek net ücret, söz konusu kadro unvanı için birinci derecenin birinci kademesi esas alınmak suretiyle 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa göre tespit edilecek her türlü ödemeler toplamının net tutarının yüzde 25 fazlasını geçmemek üzere belediye meclisi kararıyla belirlenir. Genel hükümlere göre birinci dereceden kadro ihdas edilemeyen kadro unvanları için ise o kadro unvanından ihdası yapılmış en yüksek kadro derecesinin birinci kademesi esas alınır ve yapılacak ödemenin azami tutarı yukarıda belirtilen usûle göre tespit olunur. Bu fıkra hükümlerine göre çalıştırılacak personel için Çevre ve Şehircilik Bakanlığı unvanlar itibarıyla sınırlama getirebilir.”

denilmektedir.

Yapılan bu düzenlemeyle belediye ve bağlı kuruluşlarında, avukat, mimar, mühendis, şehir ve bölge plâncısı, çözümleyici ve programcı, tabip, uzman tabip, ebe, hemşire, veteriner, kimyager, teknisyen ve tekniker gibi sadece uzman ve teknik personel kadro unvanlarına ilişkin görevlerde sözleşmeli personel çalıştırılmasına imkân tanınmıştır.

5393 sayılı Kanun'un 49'uncu maddesinin altıncı fıkrasında; “Kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen memurlar, belediye başkanının talebi, kendilerinin ve kurumlarının muvafakatiyle, belediyelerin birim müdürü ve üstü yönetici kadrolarında geçici olarak görevlendirilebilirler...” denilmek suretiyle birim müdürü ve üstü yönetici kadrolarına, diğer kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan memurları görevlendirmeleri suretiyle söz konusu kadrolara ilişkin görevleri yürütebilecekleri hükme bağlanmıştır.

Diğer taraftan, 657 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinin (A) fıkrasında "*Memur*"; "*Mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, Devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler, bu Kanunun uygulanmasında memur sayılır.*

Yukarıdaki tanımlananlar dışındaki kurumlarda genel politika tespiti, araştırma, planlama, programlama, yönetim ve denetim gibi işlerde görevli ve yetkili olanlar da memur sayılır. "

şeklinde tanımlanmaktadır.

Aynı maddenin (B) fıkrasında ise, sözleşmeli personel; sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlisi olarak tanımlanmaktadır.

Bu itibarla, belediyelerin genel idare esaslarına göre yürüttükleri asli ve sürekli kamu hizmetlerinin yerine getirilmesiyle görevli birim yetkililerinin 657 sayılı Kanuna tabi Devlet memuru olmaları gerektiğinden, Şef, Müdür veya daha üst kadro unvanlarına sahip birim yetkilisi kadro unvanları esas alınarak sözleşmeli personel çalıştırılmaz. Ekonomist, mühendis, mimar ve tekniker v.b. kadro unvanlarına ilişkin görevlerde tam zamanlı sözleşmeli personel olarak istihdam edilen kişiler ayrıca birim müdürü ve üstü yönetici kadroları tarafından yürütülmesi gereken işlerde görevlendirilemez. Kendilerine birim müdürü ve üstü yönetici kadrolarına ilişkin imza yetkisi verilemez.

Bu kapsamda; yukarıda yer verilen düzenlemeler çerçevesinde, yönetim kademeleri arasında yer alan “Şube Müdürü” veya “Daire Başkanı” kadro unvanları gibi birim yetkilisi kadro unvanlarında, sözleşmeli personel statüsünde istihdam edilen personelin görevlendirilmesi mevzuat hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

BULGU 5: Zamanında Belediyeye Ödenmeyen Kira Alacaklarına İlişkin Hukuki Sürecin Başlatılmaması

Sakarya Büyükşehir Belediyesinde 2021 yılı kapsamında yapılan incelemelerde, İdarenin mülkiyetinde yer alan taşınmazlardan kiraya verilenlerin kira ödemelerinin zamanında yapılmadığı, ödeme süresi geçen kira alacakları için hukuki sürecin başlatılmadığı tespit edilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Belediye Başkanının Görev ve Yetkileri” başlıklı 38’inci maddesinde, belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etme görev ve yetkisi belediye başkanına verilmiş ve bu konuda belediye başkanı birinci derecede sorumlu kılınmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu’nun 8’inci maddesinde de; her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorunda olduğu belirtilmiştir.

Mezkûr Kanun'un "Gelirlerin toplanması sorumluluğu” başlıklı 38’inci maddesinde kamu gelirlerinin tarh, tahakkuk, tahsiliyle yetkili ve görevli olanların, ilgili kanunlarda

öngörülen tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerinin zamanında ve eksiksiz olarak yapılmasından sorumlu olduğu açıkça belirtilmiştir.

Aynı Kanunu'nun "Malî hizmetler birimi" başlıklı 60'ıncı maddesinde ise malî hizmetler birimi tarafından yürütülecek işler sayılmış ve ilgili mevzuatı çerçevesinde idare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütmenin söz konusu birim tarafından yerine getirilmesi gerektiği ifade edilmiştir. 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun "Beş yıllık zamanaşımı" başlıklı 147'nci maddesinde kira alacaklarında zamanaşımı hususu düzenlenmiştir. İlgili maddeye göre, muaccel olduktan sonra beş yıl içinde tahsil edilmeyen kira alacaklarının zaman aşımına uğrayacağı belirtilmektedir.

Sonuç olarak, İdarenin kira gelirlerinden 4.402.565,72 TL alacağının vadesinin geçtiği ve tahsilata yönelik herhangi bir hukuki işlemin başlatılmadığı anlaşılmaktadır. Alacakların zamanaşımına uğramaması için gerekli takip ve tahsilatın ivedilikle sağlanması önem arz etmektedir.

BULGU 6: Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması

Sakarya Büyükşehir Belediyesinin tapuda kayıtlı taşınmazlarından cins tashihi yapılmayan taşınmazları olduğu görülmüştür.

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmeliği'nin 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 tanımlanmaktadır.

Aynı Yönetmelik'in 10'uncu maddesinde taşınmazların cins tashihlerinin yapılması gerektiğinden bahsedilmektedir.

"(1) Kamu idareleri; mülkiyetlerinde, yönetimlerinde ve kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, tapu kayıtlarında cins tashihinin yapılması için gerekli işlemleri yaparlar.

(2) 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. Ancak cins tashihine ilişkin gerekli belgeler ile buna ilişkin mali yükümlülükler kullanıcılar tarafından karşılanır.”

İştirakler ve Emlak Yönetim Şube Müdürlüğünden alınan taşınmaz listesinde, 250 Arsa ve Araziler Hesabında kayıtlı bulunan bazı taşınmazların, mevcut kullanım şekli ile tapuda yer alan bilgilerinin farklı olduğu tespit edilmiştir. Tapu kayıtlarında tarla, çeşme, bağ, çayır niteliğinde olan taşınmazların kullanım şekilleri arsadır. Ayrıca tapuda arsa niteliğinde bulunan bazı taşınmazlarının kullanım şekillerinin bina olduğu da görülmüştür.

Mevzuat hükümleri uyarınca, tapuda kayıtlı olan taşınmazların kullanım şekilleri ile tapu bilgilerinin uyumlu hale getirilerek cins tashihlerinin yapılması gerekmektedir.

BULGU 7: Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Alınmaması

Belediyenin yetki ve sorumluluk alanı içinde kalan sabit ve mobil haberleşme altyapısı veya şebekelerinde kullanılan her türlü kablo ve benzeri gerece ilişkin geçiş hakkı ücretlerinin takip ve tahsil edilmediği görülmüştür.

5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu'nun "Tanımlar ve kısaltmalar" başlıklı 3'üncü maddesinin (s), (ş) ve (z) fıkralarında; "Geçiş Hakkı", "Geçiş Hakkı Sağlayıcısı" ve "İşletmeci" tanımlamaları yapılmıştır.

Aynı Kanun'un 22'inci maddesinin birinci fıkrasında "Geçiş hakkının kapsamı" belirlenmiş, 25'inci maddesinde de işletmeci ile geçiş hakkı sağlayıcısının anlaşma serbestisi çerçevesinde geçiş hakkına ilişkin anlaşmalar yapabileceği düzenlenmiştir.

Geçiş hakkı ve bu hakka uygulanacak ücret tarifesine ilişkin usul ve esasların belirlenmesi amacıyla Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı tarafından 27.12.2012 tarih 28510 sayılı Resmi Gazete'de "Sabit ve Mobil Haberleşme Altyapısı veya Şebekelerinde Kullanılan Her Türlü Kablo ve Benzeri Gerecin Taşınmazlardan Geçirilmesine İlişkin Yönetmelik" yayımlanmıştır.

Yönetmelik'te işletmeci ve geçiş hakkı sağlayıcısının geçiş hakkına ilişkin anlaşmaları, belirlenen ilkeler doğrultusunda serbestçe yapabileceği, anlaşma yapmaya ve geçiş hakkına ait ücretlerin tahsiline ise geçiş hakkına konu olan taşınmazın sahibi veya taşınmaz üzerinde hak sahibi olanların yetkili olduğu ifade edilmiştir. 01.01.2014 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere geçiş hakkı ücretleri tarifesi Yönetmelik'e eklenmiş olup geçiş hakkı ücretinin Geçiş

Hakkı Ücret Tarifesi'nde belirtilen fiyatları aşamayacağı ve bu fiyatların her mali yılın başında Türkiye İstatistik Kurumunca yayımlanan Üretici Fiyatları Endeksi (ÜFE) oranında artırılacağı hüküm altına alınmıştır.

Buna göre belediyeler tarafından tarifede tavan olarak belirtilen miktarlara da riayet edilmek suretiyle geçiş hakkı talep eden telekomünikasyon firmalarından tahsil edilmek üzere geçiş hakkı ücreti belirlenmesi ve bu ücretlerin geçiş hakkını kullanan işletmecilerden tahsil edilmesi gerekmektedir.

Yukarıda belirtilen düzenlemeler ve açıklamalar çerçevesinde, Belediye tarafından 2021 yılı içerisinde altyapı geçiş hakkı bedeli olarak bir kısım tahakkuk ve tahsilatın yapıldığı ancak tamamının yapılamaması nedeniyle belediye önemli bir gelirden mahrum kalmaktadır. Bu nedenle söz konusu gelirlere yönelik takip ve tahsilat işlemleri yapılmalıdır.

BULGU 8: Kiralarını Ödememelerine Rağmen Kiracıların Sözleşmelerinin Feshedilmemesi ve İhale Yasaklısı Yapılmamaları

Taşınmazı kiralayıp sözleşme imzalayan kişilerin sözleşmede belirlenen kira tutarlarını ödememesi neticesinde 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre sözleşmeler feshedilmeyip bu kişiler ihale yasaklısı yapılmamıştır.

2886 sayılı Kanun'un "Müteahhit veya müşterinin sözleşmenin bozulmasına neden olması" başlıklı 62'nci maddesinde;

"Sözleşme yapıldıktan sonra 63'üncü maddede yazılı hükümler dışında müteahhit veya müşterinin taahhüdünden vazgeçmesi veya taahhüdünü, şartname ve sözleşme hükümlerine uygun olarak yerine getirmemesi üzerine, idarenin en az 10 gün süreli ve nedenleri açıkça belirtilen ihtarına rağmen aynı durumun devam etmesi halinde, ayrıca protesto çekmeye ve hüküm almaya gerek kalmaksızın kesin teminatı gelir kaydedilir ve sözleşme feshedilerek hesabı genel hükümlere göre tasfiye edilir.

Gelir kaydedilen kesin teminat, müteahhit veya müşterinin borcuna mahsup edilemez."

Kanun'un "İdarelerce ihalelere katılmaktan geçici yasaklama" başlıklı 84'üncü maddesinin üçüncü fıkrasında da;

"Üzerine ihale yapıldığı halde usulüne göre sözleşme yapmayan istekliler ile sözleşme yapıldıktan sonra taahhüdünden vazgeçen ve mücbir sebepler dışında taahhüdünü sözleşme ve

şartname hükümlerine uygun olarak yerine getirmeyen müteahhit veya müşteriler hakkında da, ihaleyi yapan bakanlık veya ilgili bakanlık tarafından, bir yıla kadar ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verilir ve bu kararlar Resmi Gazete'de ilan ettirildiği gibi ilgililerin müteahhitlik sicillerine işlenir.” hükümleri yer almaktadır.

Diğer taraftan, İdare ile Kiracılar arasında yapılan sözleşmelerde, “*Kıra bedelinin suresinden itibaren 3 ay içinde ödenmemesi halinde Sakarya Büyükşehir Belediyesi hiçbir ihtara gerek kalmaksızın sözleşmeyi tek taraflı olarak fesih edebilir. Böyle bir durumda Yüklenici Sakarya Büyükşehir Belediyesi’ den yapılan işlerle ilgili herhangi bir hak ve alacak talebinde bulunamayacağı gibi Yüklenici Sakarya Büyükşehir Belediyesi ne olan borçları için 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkındaki Kanun gereği icra takibi başlatılır.”* denilmektedir.

Kira sözleşmesinde belirtilen yükümlülüğünü yerine getirmeyen müşteri (kiracı) hakkında Kanunun 62’nci maddesine göre kesin teminatın gelir kaydedilmesine karar verilerek alacaklar için icra yoluna başvurulmalıdır. Ancak kusurlu eylem, taahhüdün sözleşme ve şartname hükümlerine uygun olarak yerine getirilmemesi şeklinde olduğunda, 2886 sayılı Kanun’un 84’üncü maddesinin üçüncü fıkrasına göre de işlem yapılması gerekmektedir.

İdarenin hesap ve işlemleri incelendiğinde, 46 adet kiracının kira ödeme yükümlülüklerini sözleşme ve şartname hükümlerine uygun olarak yerine getirmediği yani sözleşmelerine göre aylık olarak ödenmesi gereken kira tutarlarının aylıklar halinde ödenmediği, yıllar (29 ay, 24 ay gibi) boyunca dahi kira ödemesini yapmayan mükelleflerin olduğu; ancak, söz konusu kiracıların sözleşmelerinin feshedilmediği ve ihale yasaklısı yapılmadığı görülmüştür.

İdare taşınmaz kira sözleşme hükümlerine uymayan kiracılarla yapılan sözleşmelerin feshederek kesin teminatlarını gelir kaydetmesi, kira borcu birikimine meydan vermemesi ve 2886 sayılı Kanunun 84’üncü maddesini uygulanmasını sağlaması gerekmektedir.

T.C. SAYIşTAY BAşKANLIğI

06520 Balgat / ANKARA

Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

<https://www.sayistay.gov.tr>

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

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Duran Varlıklar Amortisman Defterinin Tutulmaması	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgu, Raporun "Diğer Bulgular" bölümünde "BULGU 2: Duran Varlıklar Amortisman Defterinin Tutulmaması" olarak yer almıştır.
Kurum Alacaklarının Tahsiline Yönelik İcra Takibinde Bulunulmaması	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgu, Raporun "Diğer Bulgular" bölümünde "BULGU 5: Zamanında Belediyeye Ödenmeyen Kira Alacaklarına İlişkin Hukuki Sürecin

			Başlatılmaması” olarak yer almıştır.
Sözleşmeli ve İşçi Kadrolarında Çalışan Personelin Müdür Olarak Görevlendirilmesi	2020	Kısmen Yerine Getirildi	Bulgu, Raporun "Diğer Bulgular" bölümünde "BULGU 4: Sözleşmeli Kadrosunda Çalışan Personelin Müdür Olarak Görevlendirilmesi " olarak yer almıştır.
Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgu, Raporun "Diğer Bulgular" bölümünde "BULGU 6: Taşınmazların Cins Tashihlerinin Yapılmaması " olarak yer almıştır.
Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Tahakkuklarının Tamamlanmaması ve Aktarılması Gereken İlçe Belediyesi Paylarının Aktarılmaması	2020	Kısmen Yerine Getirildi	Bulgu, Raporun "Diğer Bulgular" bölümünde "BULGU 7: Telekomünikasyon Altyapı ve

			Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Alınmaması" olarak yer almıştır.
Tahsisli Taşınmazlara İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması	2020	Yerine Getirilmedi	Bulgu, Raporun "Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular" bölümünde "BULGU 2: Tahsisli Taşınmazlara İlişkin Muhasebe Kayıtlarının Yapılmaması " olarak yer almıştır.